



Melhus kommune

Mai 2021

FR 1153

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Melhus kommunes kontrollutvalg i perioden januar 2021 til mai 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Hanne Marit Ulseth Bjerkan, prosjektmedarbeiderne Markus Lynum og Tor Arne Stubbe, og kvalitetssikrere Johannes Nestvold og Margrete Haugum. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Melhus kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 25. mai 2021

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har på oppdrag av kontrollutvalget i Melhus kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon om tverrfaglig samarbeid barn og unge. Revisor undersøker om hvordan kommunen arbeider med forebyggende innsats rettet mot barn og unge. Revisor undersøker også om kommunen sørger for et hensiktsmessig og forutsigbart tverrfaglig samarbeid. Til slutt undersøker revisor om praktiseringen av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt praktiseres til barn og unges beste i kommunen.

Revisor har basert vurderingene i rapporten på intervjuer med ansatte i kommunen, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse til enhetsledere/avdelingsledere ved barnehager og skoler.

Hvordan arbeider Melhus kommune systematisk med forebyggende innsats rettet mot barn og unge?

Melhus kommune har laget seg en oversikt over de forebyggende tiltakene som gjennomføres i kommunen. Både tiltak som er på individnivå og tiltak som er mer primærforebyggende. SLT blir av informantene fremhevet som det viktigste forumet for forebyggende arbeid på systemnivå i kommunen med tanke på å koordinere og igangsette tverrfaglig arbeid. Forebyggende arbeid som gjøres i samarbeid med frivilligheten og næringslivet er organisert i enheten for kultur og fritid. Mange av aktivitetene som enheten er ansvarlig for er primærforebyggende, blant annet ungdomsklubb og ungdomskafe.

Sørger Melhus kommune for et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste?

Revisor konkluderer at samarbeidet mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjenesten kan bli mer hensiktsmessig og forutsigbart. På systemnivå mangler kommunen rammer for et godt tverrfaglig samarbeid. Kommunen har ingen overordnet strategisk plan for det tverrfaglige samarbeidet. Gjennomgangen viser at samarbeidet mellom barnehage, skole og de ulike tjenestene har noen forbedringspunkter ved seg.

Er praktiseringen av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste til barn og unges beste i Melhus kommune?

Revisor konkluderer med at praktiseringen av de ulike pliktene har noen forbedringspunkter ved seg. Tjenestene har god kunnskap om praktisering av taushetsplikt og opplysningsplikt i egen tjeneste. Kunnskap og forståelsen av andre tjenesters taushetsplikt framstår som noe

mer usikker, og kan sees i sammenheng med at det ikke foregår noe systematisk opplæring innenfor temaet på tvers av tjenestene.

Revisor har utarbeidet følgende anbefalinger:

- Rådmannen bør prioritere arbeidet med å formalisere samarbeidsstrukturer for det tverrfaglige arbeidet.
- Rådmannen bør prioritere arbeidet med å lage en strategisk plan for det tverrfaglige samarbeidet.
- Rådmannen bør vurdere tiltak i det tverrfaglige samarbeidet på bakgrunn av erfaringer fra barnehage og skole.
- Rådmann bør sørge for at de ansatte i tjenester knyttet til barn og unge har god kunnskap om andre tjenesters taushetsplikt og opplysningsplikt.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	9
1.1 Bestilling.....	9
1.2 Problemstillinger.....	9
1.3 Metode	9
1.4 Bakgrunnsinformasjon.....	13
1.4.1 Forebyggende innsats	13
1.4.2 Tverrfaglig samarbeid	14
1.4.3 Organisering i Melhus kommune.....	16
1.5 Rapportens oppbygging	18
2 Forebyggende innsats	19
2.1 Problemstilling	19
2.2 Internt i kommunen.....	19
2.2.1 Overordnet i kommunen.....	19
2.2.2 SLT.....	22
2.2.3 Forebyggende innsats i de ulike tjenestene	23
2.3 Frivilligheten og næringslivet	25
3 Tverrfaglig samarbeid.....	27
3.1 Problemstilling	27
3.2 Revisjonskriterier.....	27
3.3 Overganger	27
3.3.1 Kriterier	27
3.3.2 Plan for overganger	27
3.3.3 Bli kjent med skolen	29
3.3.4 Kommunikasjon av individuelle behov.....	30
3.3.5 Vurdering	31
3.4 Samarbeid mellom tjenestene	32
3.4.1 Kriterier	32
3.4.2 Samarbeid på systemnivå.....	33
3.4.3 PPT.....	35
3.4.4 Barnevern	38
3.4.5 Helsestasjon	41
3.4.6 Skolehelsetjenesten.....	42
3.4.7 Vurdering	44
3.5 Samarbeid med hjemmet.....	47
3.5.1 Kriterier	47
3.5.2 Rutiner for samarbeid med hjemmet	47
3.5.3 Kontaktpunkter mellom hjemmet, barnehage og skole.....	47
3.5.4 Vurdering	49

4	Taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt.....	50
4.1	Problemstilling	50
4.2	Revisjonskriterier.....	50
4.3	Retningslinjer.....	50
4.4	Praktisering av samarbeid	52
4.5	Opplæring og kunnskap	54
4.6	Vurdering.....	55
5	Høring	57
6	Konklusjoner og anbefalinger	58
6.1	Konklusjon.....	58
6.2	Anbefalinger	59
	Kilder	60
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	61
	Vedlegg 2 – Høringssvar	68

Tabell

Tabell 1.	Fordeling av antall respondenter	12
Tabell 2.	Fordeling av svar, både i antall og prosent.....	12
Tabell 3.	Generelle tiltak i kommunen for forebyggende innsats	20
Tabell 4.	Antall timer kommunale fritidssentre er åpen per 1 000 innbyggere 6-20 år.....	25
Tabell 5.	Antall frivillige lag og forening som mottar kommunalt tilskudd i Melhus	26
Tabell 6.	Kommunalt driftstilskudd til frivillige lag og foreninger per lag som mottar tilskuddet, kroner.....	26
Tabell 7.	Rutinebeskrivelser for overganger.....	28
Tabell 8.	Praktisering av rutinebeskrivelser for overganger.....	29
Tabell 9.	Barnas mulighet til å bli kjent med skolen og hverdagen i forkant av overgang	29
Tabell 10.	Kommunikasjon av individuelle utfordringer	30
Tabell 11.	Rutinebeskrivelser av samarbeidet mellom barnehage, skole og PPT	35
Tabell 12.	Opplevelsen av samarbeidet med PPT	36
Tabell 13.	Rutinebeskrivelser av samarbeidet mellom barnehage, skole og barnevern.....	38
Tabell 14.	Opplevelsen av samarbeidet med barnevernet	40
Tabell 15.	Opplevelsen av samarbeidet med helsestasjonen.....	42
Tabell 16.	Opplevelsen av samarbeidet med skolehelsetjenesten	44
Tabell 17.	Samarbeid mellom hjemmet, barnehage og skole	47

Tabell 18. Om det eksisterer retningslinjer for taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt.....	51
Tabell 19. Om rutinebeskrivelsene for taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt er oppdaterte.....	51
Tabell 20. Om rutinebeskrivelsene for taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt praktiseres.....	51
Tabell 21. Opplevelsen av taushets- og opplysningsplikten i samarbeidet.....	53
Tabell 22. Om det er gitt opplæring innenfor de ulike pliktene.....	54
Tabell 23. Tilstrekkelig kunnskap om de ulike pliktene.....	55

Figurer

Figur 1. Behov barn og familier kan ha for å kontakte ulike tjenester og personer.....	15
Figur 2. Behov barn og familier kan ha for å kontakte ulike tjenester og personer.....	16
Figur 3. Organisasjonskart for området oppvekst og kultur.....	17
Figur 4. Hvor ofte enhetene er i kontakt med PPT.....	36
Figur 5. Faste treffpunkter mellom barnevern, barnehager og skoler.....	39
Figur 6. Hvor ofte enhetene er i kontakt med barnevernet.....	40
Figur 7. Treffpunkter mellom skolehelsetjenesten og skolen.....	43

1 INNLEDNING

Kapittelet gjennomgår bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Melhus bestilte i sak 48/20 den 3. november 2020 en forvaltningsrevisjon om tverrfaglig samarbeid barn og unge med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Fra bestillingsmøte ble det listet opp flere problemstillinger i protokollen, og referert til hovedmål for barn og unge i kommuneplanen (samfunnsdelen). På bakgrunn av dette, og sett i sammenheng med regjeringens mål for tverrfaglig samarbeid laget revisor to alternativer til problemstillinger i prosjektplanen. Kontrollutvalget vedtok i sak 57/20 den 3. desember 2020 alternativ 1 fra den forelagte prosjektplanen.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. Hvordan arbeider Melhus kommune systematisk med forebyggende innsats rettet mot barn og unge? (deskriptiv)
 - Internt i kommunen
 - Rettet mot frivilligheten og næringslivet
2. Sørger Melhus kommune for et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste?
 - Rettet mot overganger
 - Rettet mot samarbeidsfora mellom tjenestene
 - Rettet mot samarbeid med hjemmet
3. Er praktiseringen av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste til barn og unges beste i Melhus kommune?

Det er foretatt språklig endring i problemstilling to og tre, i form av en presisering av de tjenestene problemstillingene vil se på. Den språklige endringen medfører ingen substansiell endring i innhold.

1.3 Metode

Prosjektet har brukt intervju, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse som datakilder for å besvare problemstillingene. Gjennom kvalitative intervjuer har revisor fått informasjon fra tjenestene og ledere for tjenestene, og gjennom bruk av spørreundersøkelse har revisor fått informasjon av enhetene som er bruker av tjenestene og samarbeidspartner. Revisor har ikke

fokusert på tjenestemottakere på individnivå da fokus for revisjonene har vært det tverrfaglige samarbeidet mellom tjenestene.

Det er gjennomført oppstartsmøte med rådmann, kommunalsjef oppvekst og kultur, kommunalsjef helse og velferd og rådgiver skole. Videre er det gjennomført intervju med følgende personer:

- Kommunalsjef oppvekst og kultur
- Kommunalsjef helse og velferd
- Enhetsleder kultur og fritid
- Leder for for PP-tjenesten
- Leder for barneverntjenesten i Melhus og Skaun
- Leder for helsestasjon- og skolehelsetjenesten
- Rådgiver barnehage
- Rådgiver skole

Intervjuobjektene er valgt ut på bakgrunn av temaene i problemstillingene og hvem som sitter på kunnskap om de ulike enhetene og tjenestene i kommunen som berøres i denne forvaltningsrevisjonen. Intervju ble valgt som metode grunnet behovet for å kunne gå i dybden på temaene i revisjonen.

Oppstartsmøte og intervjuene har blitt gjennomført som videosamtale grunnet Covid-19. Revisor mener at nettmøtene har fungert godt som datainnsamlingsverktøy. Revisor har ikke inntrykk av at revisjonen har gått glipp av informasjon og data som følge av innsamlingsmetoden, men tar forbehold om at vi kunne fått mer eller annen informasjon ved fysisk tilstedeværelse.

Revisor har sendt noen oppfølgingsspørsmål på epost til kommunalsjef oppvekst og kultur og enhetsleder for kultur og fritid. Det er skrevet referat fra alle intervjuene som er verifisert av informantene. I rapporten benyttes kun intervjudata som er verifisert. Kommunalsjef oppvekst og kultur har vært revisor sin kontaktperson i kommunen.

Revisor har vurdert intervju med flere personer i kommunen blant annet med enhetsleder for familie, forebygging og mestring. Revisor har fått opplyst om at stillingen som enhetsleder for enheten har hatt en midlertidig leder i påvente av tilsetning av ny leder, samt at det har vært vekslende ledere i stillingen tidligere. Revisor har vurdert det som mer relevant å bruke ressurser på avdelingsledere innenfor enheten siden de er tettere på tjenestene og arbeidet i tjenestene sammenlignet med enhetsleder. Videre har det ikke blitt gjennomført intervju med næringslivet og frivilligheten i kommunen. Bakgrunnen for det valget er at revisor har inkludert spørsmål om den forebyggende innsatsen knyttet til næringslivet og frivilligheten i kommunen

i intervjuene. Revisor har også valgt å prioritere intervju med de som har en mer sentral rolle i kommunen grunnet ressurs hensyn. På grunn av ressurs- og tidshensyn er det heller ikke blitt gjennomført intervju eller gruppeintervju med ansatte innenfor de ulike tjenestene i kommunen. Et slikt intervju kunne bidratt til å gå mer i dybden og få mer detaljert informasjon om det som har kommet fram gjennom intervju og spørreundersøkelse. Videre har ikke revisor gjennomført intervju med foreldre i forbindelse med problemstillingen om samarbeidet med hjemmet. Et alternativ hadde vært å gjennomføre gruppeintervju med foreldreutvalgene i barnehage og skole, men revisor har ikke funnet ressurser til dette. Samarbeidet med hjemmet har blitt ivaretatt i spørreundersøkelse og i intervjuene.

Viktige dokumenter som revisor har benyttet er følgende:

- Kartlegging av hva kommunen gjør på barn og unge området fra 08.02.21
- Referat fra møter i modellen for samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak (heretter kalt SLT) i perioden 2020-2021
- Rutine for samarbeid mellom barnehage og barnevern
- Rutine for samarbeid mellom barnehage og helsestasjon
- Samarbeidsavtale mellom barnehage og pedagogisk psykologisk tjeneste (heretter kalt PPT)
- Fellesrutine for skole - Rutine for kontakt og samarbeid med andre enheter (PP-tjenesten, helsestasjon, barnevern)
- Eksempel på informasjonsskriv om samarbeid mellom hjem og skole

Revisor distribuerte en spørreundersøkelse til enhetsledere/rektorer/avdelingsledere/styrere i alle offentlige og private barnehage og skoler i kommunen via epostadresser. Hensikten med spørreundersøkelsen var å samle inn opplysninger fra barnehager og skoler om bidraget fra de ulike tjenestene i kommunen (PPT, barnevern, helsestasjon og skolehelsetjenesten) i det forebyggende arbeidet, samt å kaste lys over hvordan det tverrfaglige samarbeidet fungerer i praksis mellom barnehage/skole og de ulike tjenestene (PPT, barnevern, helsestasjon og skolehelsetjenesten). Videre var også barnehagene og skolene sin oppfatning av praktisering av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt viktig å få belyst. Revisor vurderte bruk av spørreundersøkelse som et bedre metodevalg enn intervju da vi ønsket et generelt bilde på dette i kommunene, enn bare utvalgte enheter innenfor barnehage og skole.

Spørreundersøkelsen ble kvalitetssikret av revisor sin kontaktperson i kommunen før utsendelse. Spørreundersøkelsen ble til sammen distribuert til 30 respondenter. Tabellen nedenfor viser fordelingen av respondentene innenfor private og offentlige barnehager og skoler i Melhus.

Tabell 1. Fordeling av antall respondenter

Enhet	Private	Offentlige	Totalt
Barnehager	6	12	18
Skoler	1	11	12

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

For barnehagen i Nedre Melhus ble spørreundersøkelsen sendt til både enhetsleder og avdelingsledere i de fem ulike barnehagene. For oppvekstsentrene i kommunen ble spørreundersøkelsen distribuert til enhetsleder/rektor og avdelingsleder i barnehage.

Ved fristens utløp og etter en runde med purring hadde revisor en svarprosent totalt på 87 prosent. Tabellen nedenfor viser fordelingen av svarprosenten.

Tabell 2. Fordeling av svar, både i antall og prosent

Enhet	Private		Offentlige		Totalt	
	Antall svar	Svarprosent	Antall svar	Svarprosent	Antall svar	Svarprosent
Barnehager	3	50 %	12	100 %	15	83 %
Skoler	1	100 %	10	91 %	11	92 %

Kilde Revisjon Midt-Norge SA

Spørreundersøkelsen inneholdt totalt 60 spørsmål. I spørreundersøkelsen fikk kun ansatte i barnehage spørsmål om samarbeidet med helsestasjon, og tilsvarende var det kun ansatte i skole som fikk spørsmål om samarbeidet med skolehelsetjeneste. Spørsmål i spørreundersøkelsen tilknyttet overganger dreide seg om overganger fra barnehage til skole, overgangen fra småtrinnet til mellomtrinnet og overgangen fra mellomtrinnet til ungdomstrinnet. Spørsmål om overganger ble kun stilt til ansatte i skole på grunn av at skoleeier har hovedansvaret for overgangene jmfør opplæringslovens § 13-5, samt spørsmål om overgangen mellom skoleslag ikke er relevant for ansatte i barnehage. Det betyr at de ansatte i barnehagen ikke fikk mulighet til å uttale seg om deres opplevelse av overgangen mellom barnehage og skole. Spørsmålet ble ivaretatt i intervjuet rådgiver barnehage.

Respondentene kunne bruke svarkategorien «ikke relevant» på oppfølgingsspørsmål om rutinebeskrivelser dersom respondentene svarte at slike rutiner ikke eksisterte. Alle spørsmål måtte besvares av respondentene og det ble stilt spørsmål som krevde at respondentene ga et utledet svar. Alle respondentene har gjort dette.

På generelt grunnlag kan svarene i spørreundersøkelsen være påvirket av flere forhold, eksempelvis utdanningsnivå, hvor lang erfaring respondentene har i stillingene, tidligere erfaring, alder og lignende. Revisor understreker at data fra spørreundersøkelsen ikke gir grunnlag for å gå en fullstendig forklaring på hva som ligger bak svarene og kan ikke si noe om årsakssammenheng.

Revisor vurderer at svarprosenten er tilstrekkelig til at svarene brukes for å illustrere barnehage og skoler sine tilbakemeldinger knyttet til det tverrfaglige samarbeidet. I rapporten er besvarelsene ikke fordelt etter privat og offentlig barnehage og skole, men fordelt mellom barnehage og skole. Dette på bakgrunn av at populasjonen er liten og for å unngå identifisering av enkelte enheter. Revisor har sjekket for skjevheter i svarene mellom private og offentlige, men det er ikke funnet noe som er av betydning for framstillingene og resultatene. Videre gir få respondenter gir store utslag i prosentandeler når tallene presenteres i rapporten, og må derfor leses med forsiktighet.

I rapporten er det også brukt statistikk fra Statistisk sentralbyrå og KOSTRA. Tall for 2020 er basert på foreløpige tall.

Revisor vurderer at innsamlet data med kombinasjon av dokumenter, intervju og spørreundersøkelse fra flere av lederne innenfor de utvalgte tjenestene som omhandler tverrfaglig samarbeid gir et sterkt og solid datagrunnlag i rapporten. De innsamlede dataene gir et godt grunnlag til å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

1.4 Bakgrunnsinformasjon

Rapporten omhandler både forebyggende innsats og tverrfaglig samarbeid. I problemstillingen om forebyggende innsats har revisor fokusert på det primærforebyggende arbeidet, men kommer også innom tiltak som er rettet mot enkeltindivider. Samtidig er den forebyggende innsatsen som gjøres, både på individnivå og systemnivå, avhengig av et godt samarbeid på tvers mellom tjenestene i kommunen. Tverrfaglig samarbeid i rapporten handler både om arbeidet som gjøres på individnivå og på systemnivå. Nedenfor vil forebyggende innsats og tverrfaglig samarbeid beskrives nærmere før det blir gitt en beskrivelse av organiseringen i Melhus kommune.

1.4.1 Forebyggende innsats

I rundskrivet om forebyggende innsats for barn og unge³ skriver departementene at forebygging rettet mot barn og unge handler først og fremst om å legge til rette for et godt oppvekstmiljø for alle. Dette handler om både informasjons- og holdningsarbeid, samt konkret arbeid for å skape gode, trygge lokalsamfunn. Rundskrivet peker på tre nivåer for å arbeide forebyggende: universell, selektiv og indisert forebygging.

³ Departementene, 'Rundskriv Q-16/2013 Forebyggende Innsats for Barn Og Unge'.

Universell forebygging er det primærforebyggende og retter innsatsen mot hele befolkningen uten at man har identifisert individer eller grupper med forhøyet risiko. Eksempler er antimobbeprogram i skolen, skolehelsetjeneste og god tilrettelegging for fysisk aktivitet.

Selektiv forebygging er sekundærforebyggende og er tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko for å utvikle problemer. Tiltakene her skal motvirke negativ utvikling hos barn og unge og/eller deres foreldre. Eksempler på selektiv forebygging er gratis kjernetid i barnehager.

Indisert forebygging er tertiærforebygging og er tiltak rettet mot individer med høy risiko eller klare tegn på problemer. Tiltak rettet mot ungdom med begynnende rusproblemer eller tiltak rettet mot barn og unge med symptomer på psykiske vansker er eksempler på indisert forebygging.

Rundskrivet skriver videre om forutsetninger for godt forebyggende arbeid. Rundskrivet nevner blant annet barn og ungdoms medvirkning og ha kunnskap om hva barn og unge selv ønsker og har behov for. Videre nevnes lokal mobilisering og frivillig innsats. Det er en forutsetning for et godt oppvekstmiljø at det er tett samspill mellom kommunen og de positive kreftene i lokalsamfunnet. Blant annet bør kommunen legge til rette for inkluderende møteplasser uten barriere for deltakelse. Helthetlige planer og tydelig ledelse er også forutsetning for et godt forebyggende arbeid.

1.4.2 Tverrfaglig samarbeid

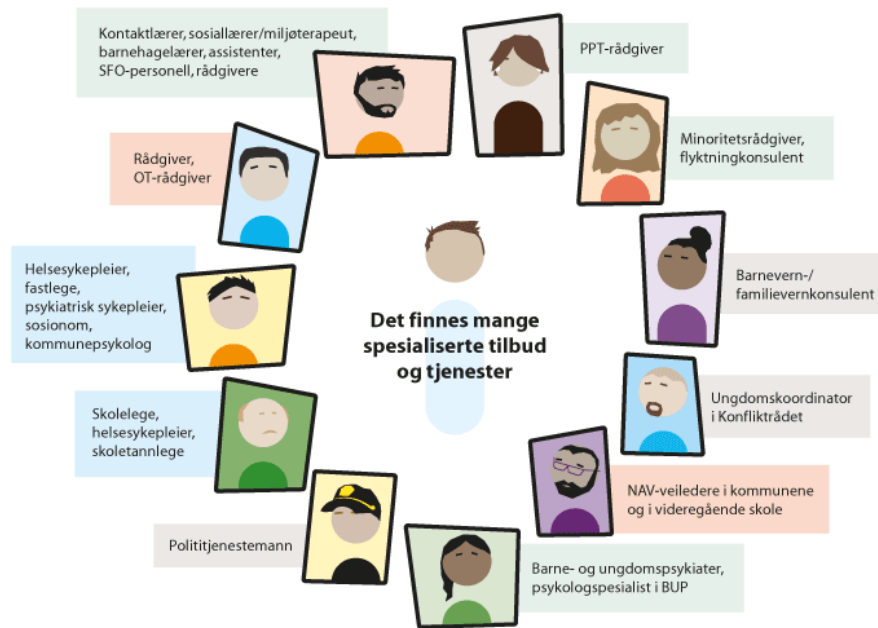
Tverrfaglig samarbeid er når flere yrkesgrupper på tvers av faggrensene arbeider mot et felles mål, her for arbeidet med barn og unge i kommunene⁴.

Rundskrivet om forebyggende innsats for barn og unge fra departementene peker på samarbeidet på tvers som forutsetning for godt forebyggende arbeid. Godt forebyggende arbeid vil ofte forutsette samarbeid på tvers av ulike fagområder og forvaltningsnivå i en kommune. Regjeringen skriver i melding til Stortinget⁵ at det er i kommunene det viktigste arbeidet skjer, og at ulike fagmiljøer arbeider sammen og ser tilbudene til barn og unge i sammenheng.

⁴ Kari Glavin and Bodil Erdal, *Tverrfaglig Samarbeid i Praksis*, 4. utgave, 2000.

⁵ Kunnskapsdepartementet, *Meld. St. 6 Tett På - Tidlig Innsats Og Inkluderende Fellesskap i Barnehage, Skole Og SFO*, 2019
<<https://www.regjeringen.no/contentassets/3dacd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf>>.

Figur 1. Behov barn og familier kan ha for å kontakte ulike tjenester og personer



Kilde: Melding til Stortinget 6 (2019-2020)

Regjeringen har fremhevet følgende mål for tverrfaglig samarbeid:

- Barn og unge som trenger hjelp, blir oppdaget tidlig og får hjelp uavhengig av om utfordringene gjelder lærevansker, psykisk eller fysisk helse, familiesituasjon eller annet.
- Barn og unge og deres familier/foresatte får den helhetlige oppfølgingen de trenger av ulike tjenester.
- Tverrfaglig samarbeid skal bidra til at alle barn opplever et godt og inkluderende oppvekst-, leke- og læringsmiljø.
- Tverrfaglig samarbeid skal bidra til at flere gjennomfører videregående opplæring.

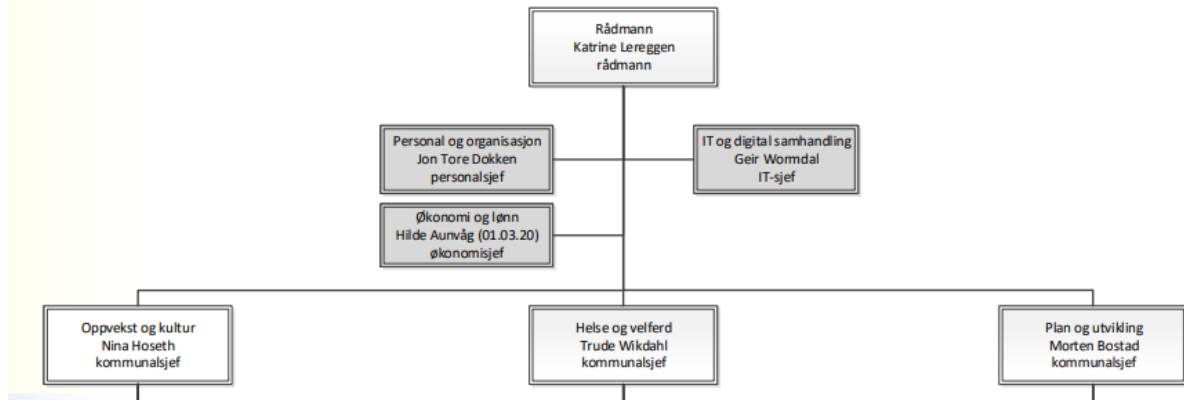
Regjeringen skriver at de vil at alle barn og unge skal bli sett og få den hjelpen de trenger når de trenger den, noe som innebærer at kompetansen bør være så nær barna som mulig. Regjeringen ønsker å bygge et lag rundt barn som blant annet inkluderer lærere, spesialpedagogiske ressurser, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Regjeringen vil også styrke samarbeidet mellom foreldre, barnehage, skole, skolefritidsordning (SFO) og andre offentlige tjenester.

Tverrfaglig samarbeid handler både om det som gjøres for enkelte barn og unge i enkeltsaker og det som gjøres av systematisk arbeid rettet mot alle barn og unge.

1.4.3 Organisering i Melhus kommune

Figuren nedenfor viser et utsnitt av organisasjonskartet for Melhus kommune.

Figur 2. Behov barn og familier kan ha for å kontakte ulike tjenester og personer

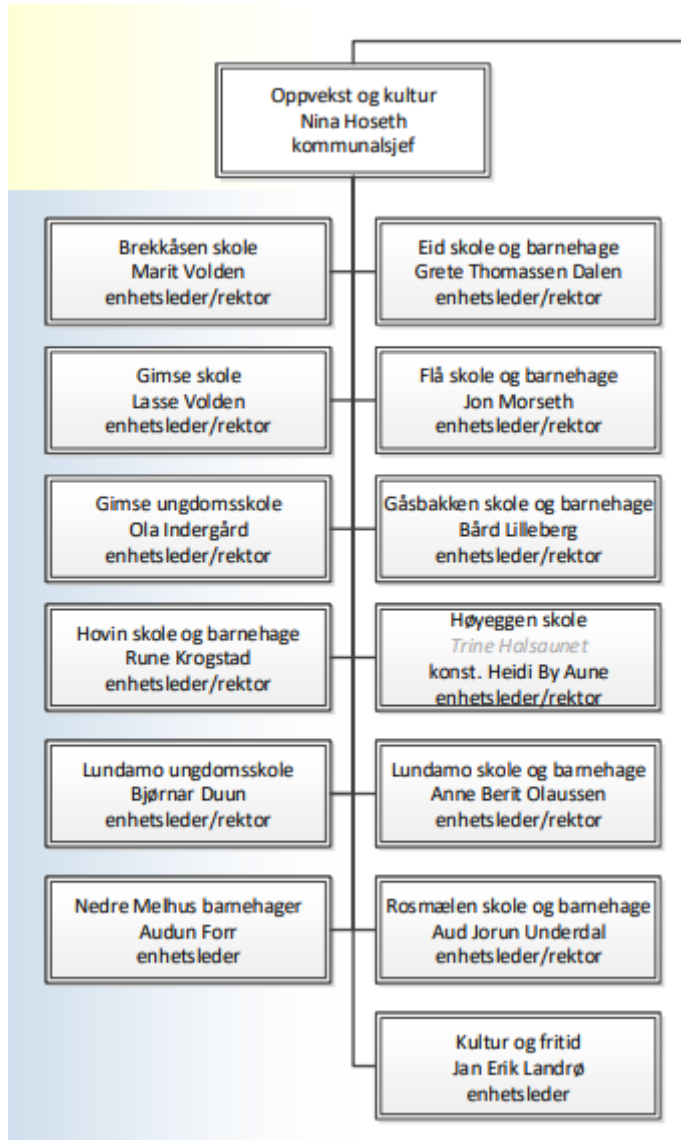


Kilde: Melhus kommune

Kommunens barnehager og skoler er organisert under området for oppvekst og kultur sammen med enhet for kultur og fritid med egen kommunalsjef. Enheten for pedagogiske-psykologisk tjeneste (PPT) ble flyttet til sektor oppvekst og kultur fra februar 2021 fra sektor helse og velferd. Under området helse og velferd er enheten familie, forebygging og mestring organisert som inneholder blant annet avdelingene for helsestasjon- og skolehelsetjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) med egne avdelingsledere. Barneverntjenesten tilhører også her. Melhus kommune har felles interkommunal barneverntjeneste med Skaun kommune hvor Melhus er vertskommune.

Organiseringen av området oppvekst og kultur er illustrert i figuren nedenfor:

Figur 3. Organisasjonskart for området oppvekst og kultur



Kilde: Melhus kommune

Melhus kommune har 11 kommunale barnehager og 6 private barnehager, samt 11 grunnskoler og en privat ungdomsskole. Noen er organisert som oppvekstsentre. Flere av disse enhetene har i tillegg til enhetsleder en avdelingsleder for barnehage.

Melhus kommune har to helsestasjoner hvor deres oppgave er å jobbe med helsefremmende og forebyggende for alle barn fra 0-5 år, og deres foreldre. Skolehelsetjenesten for barn 6-20 år er en forlengelse av helsestasjonstilbudet. Ved alle skolene i Melhus finnes det en helsesykepleier, og i tillegg består skolehelsetjenesten av lege og fysioterapeut. Videre har Melhus et lavterskeltilbud om helsestasjon for ungdom i alderen 13 til 21 år som er åpent hver onsdag på ettermiddagen.

1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten har seks kapitler:

1. Første kapittel omfatter bestilling, problemstillinger, metode og bakgrunnsinformasjon om temaet og kommunen.
2. Andre kapittel handler om forebyggende innsats. Revisor beskriver temaet.
3. Tredje kapittel handler om tverrfaglig samarbeid. Revisor beskriver teamet og vurderer problemstillingen.
4. Fjerde kapittel handler om taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt. Revisor beskriver teamet og vurderer problemstillingen.
5. I femte kapittel presenteres høringsprosessen.
6. I sjette og siste kapittel fremgår revisors konklusjoner og anbefalinger.

De seks kapitlene etterfølges av kilder og vedlegg, herunder utledning av kriterier og hørings svar.

2 FOREBYGGENDE INNSATS

Kapittelet vil beskrive hvordan kommunen arbeidet med forebyggende innsats rettet mot barn og unge.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Hvordan arbeider Melhus kommune systematisk med forebyggende innsats rettet mot barn og unge? (deskriptiv)
 - Internt i kommunen
 - Rettet mot frivilligheten og næringslivet

2.2 Internt i kommunen

2.2.1 Overordnet i kommunen

Melhus kommune har foretatt en kartlegging av alle forebyggende tiltak i kommunen i forbindelse med deltakelse i utviklingsprogrammet ABSOLUTT i regi av KS og statsforvalteren. Tjenestene for oppvekst og kultur og helse og velferd var samlet den 4. november 2020 for å beskrive de ulike forebyggende tiltakene som gjøres.

Prosjektet ABSOLUTT skal ifølge KS⁶ gi kommunene økt forståelse og kunnskap om deres ansvar for barnehage, skole og oppvekst. Prosjektet skal også gi innsikt i hva som virker inn på barn og unges læring, utvikling, trivsel og tilhørighet. Prosjektet ble for alvor startet høsten 2020 og skal pågå i to år. Kommunalsjef oppvekst og kultur mener at prosjektet skal bidra til å bedre det tverrfaglige samarbeidet i kommunen. Per nå arbeider kommunen med tre områder i prosjektet, men kommunalsjefen sier at det kan bli andre tema framover. Områdene kommunen arbeider med nå er skolehelsetjenesten, mer aktivitet opp mot ungdom og tenke mer kreativt rundt løsninger og inkludere ungdommene selv i planleggingen, samt et mer dynamisk SLT som skal jobbe enda mer forebyggende enn det som er gjort tidligere.

Revisor fikk tilsendt oversikten over kartleggingen av forebyggende tiltak i kommune som ble gjort i forbindelse med KS Absolutt på et møte den 4. november 2020. Nedenfor presenteres tiltakene etter tre grupper; generelle tiltak, tiltak rettet mot foreldre og tiltak rettet mot barn og unge.

⁶ <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/absolutt/>

Generelle tiltak

Tabellen nedenfor viser generelle tiltak i kommunen som gjøres på forebyggende innsats og er basert på gjennomgangen fra møtet 4. november 2020.

Tabell 3. Generelle tiltak i kommunen for forebyggende innsats

Målgruppe			
0-5 år	6-12 år	13-16 år	17-20 år
Småbarnsteam - barnehage			
Forebyggende team - tverrfaglig tilnærming (skole og hjelpetjenestene)			
Drøftingsteam, tverrfaglig drøfting hver 14. dag			
Systematisk samhandling, faglig og praktiske løsninger ved overganger			
		Program for folkehelsearbeid Trøndelag 2017-2023; "Trygg og tydelig i Melhus" 2020-2022	
		Relasjonsledelse (Jan Spurkeland); skoler 2015, barnehager 2019 REKOM, kommuneledelse 2019	
		Fagfornyelsen i skolen; folkehelse og livsmestring, gjennomgående tverrfaglige tema	
		Rutine bekymringsfullt fravær- skole, til politisk behandling våren 2021	
		«Medvirkning» – kurs for ansatte - kultur	
		SLT- samhandling politi, kommune og styringsgruppe	
		Veileder for radikaliserings og voldelig ekstremisme, handlingsløype og regionalt fagnettverk	
			FOYER; bostedsløs ungdom, oppfølging 16 – 24 år
«Tiltakshus» – barnas hus i Melhus- prosjekt-idè (barnevern)			

Kilde: Melhus kommune

Revisor har ikke ettergått innholdet i tabellene, men valgt å se mer på SLT under forebyggende innsats. Grunnen til at revisor har valgt å se nærmere på SLT er at SLT ble framhevet av samtlige informanter som et av det viktigste forumet for forebyggende arbeid i kommunen på systemnivå med tanke på å koordinere og igangsette tverrfaglig arbeid. Også småbarnsteam og forebyggende team har blitt framhevet som viktige forum i kommunen. Nærmere om SLT blir beskrevet i kapittel 2.2.2. Småbarnsteam og forebyggende team vil bli beskrevet i kapittel 2.2.3, og er videre sentrale i kapittel tre og kapittel fire.

Tiltak rettet mot foreldre

I tillegg til de generelle tiltakene presentert i tabellen ovenfor, viser kartleggingen som kommunen har gjort tiltak rettet mot foreldre. For foreldre er bruk av veiledningsmetodikk innenfor barnevernet et av tiltakene. Metodikken som brukes for foreldrene er tilpasset barnets alder. Videre er funksjonssirkelen også et tiltak for foreldre som er samtaleverktøy i alle team og gjeldende i alle målgruppene. Kommunen har også ICDP⁷ som er et foreldreveiledningsprogram med sertifisering for foreldre med barn i alderen 0-16 år. Kommunen gjennomfører et pilotprosjekt ved Lundamo skole og barnehage og skolehelsetjenesten. ICDP har som mål å stryke omsorgen og oppveksten for barn og unge. Programmet retter seg mot omsorgsgivere og skal styrke deres omsorgskompetanse. Videre har kommunen familie- og nettverksmøter.

Tiltak rettet mot barn og unge

Kartleggingen viser også hvilke tiltak som er rettet mot barn i kommunen ut over de generelle tiltakene illustrert i tabellen ovenfor. For barn mellom 0-5 år har kommunen prosjektet «Trygg før 3» som er et forsknings- og kompetanseutviklingsarbeid. Det var et samarbeid mellom barnehage, PPT og NTNU, hvor NTNU sammen med veileder i PPT var ute i barnehagene og observerte, og ga tilbakemelding på kvaliteten i enhetene. Rådgiver barnehage forteller at de venter på resultatene fra dette.

Kommunen har også prosjektet «Et lag rundt eleven», et systematisk samarbeid mellom skole og skolehelsetjenesten for 5.-7. trinn for å få skolehelsetjenesten mer integrert. Mestrende barn – barn med lettere depresjon og angst er satt opp som forebyggende tiltak i oversikten for barn mellom 6 og 12 år.

Oversikten viser at hver skole har trivselsprogram, eksempelvis MOT. Videre er det et Ungdomsteam for alderen 13-20 år tilknyttet rus, psykisk helse og arbeid. Hver skole har også elevråd. Kommunen har også to fritidsklubber for ungdom i alderen 13-18 år ved Lundamo ungdomsskole og Eid skole. I tillegg er det Ungdomstorget som er en kafé som er åpen fra mandag til torsdag og plassert på Melhusstorget. Ungdom kan komme dit for å spise mat, snakke med voksne og delta på aktiviteter og sosialisere seg. Videre er finnes det digital ungdomsklubb, DISCORD.

Videre er kulturtilbudet i Melhus en del av de forebyggende tiltakene som er listet opp i oversikten til kommunen. Det nevnes blant annet UKM (Ung Kultur Møtes) som er kulturtiltak

⁷ International Child Development Program

for ungdom i alderen 13 til 20 år. Kommunen har også Torsdagsscenen som er åpent for alle der ungdom kan stå på scenen for å vise fram sine innslag.

2.2.2 SLT

SLT står for “samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak” og ligger til grunn for all samordnet innsats mellom kommunen og politiet i det kriminalitetsforebyggende perspektivet. SLT er forankret i kommunestyret i Melhus og er organisert gjennom styringsgruppe/politiråd og prosjektgruppe.

Styringsgruppen er den øverste instansen i SLT, og består av følgende faste medlemmer: ordfører, rådmann, SLT-koordinator, politikontakt og rektor ved Melhus vgs. Det er i styringsgruppen de overordnede rammene for kommunenes totale, kriminalitetsforebyggende innsats etableres. Det innebærer å sørge for at nødvendige økonomiske og personalmessige ressurser blir prioritert opp mot arbeidet som skal legges ned gjennom SLT. Videre har styringsgruppen også ansvar for å påse at tiltak i aktive planer følges opp og at tiltakene evalueres og justeres underveis. Styringsgruppen møtes 2 til 4 ganger i året.

Prosjektgruppen i SLT består av representanter fra kommunens støtte - og hjelpetjenester rettet inn mot barn og unge i Melhus (barnevernet, ungdomsteam, psykisk helse og rus, og samt familie, forebygging og mestring), flere rektorer ved skolene, politiet og SLT-koordinator. Prosjektgruppen fungerer gjennom dette som bindeleddet mellom de representerte enhetene og arbeidet de samarbeider om. I prosjektgruppen skal problemstillinger tilknyttet arbeidet på tvers av de representerte enhetene tas opp med formål om å gjennomføre ide- og erfaringsutveksling for å forbedre eksisterende tiltak eller igangsette nye. Til slutt har prosjektgruppen ansvar for å etablere kontakt med aktuelle instanser som frivillige lag, organisasjoner og foreldreforeninger. Prosjektgruppen møtes etter behov, og møttes ni ganger i intervallet 26.02.2020 - 24.03.2021.

SLT-koordinator fungerer som sekretær i styringsgruppen og har ansvar for å koordinere og lede prosjektgruppen. Opp mot prosjektgruppen innebærer det å legge til rette informasjonsutveksling imellom de ulike organisasjonsnivåene, igangsette prosesser og initiere og sikre iverksetting av nye tiltak.

Melhus kommune har ansvar for å forankre beslutninger fra styringsgruppen i egen organisasjon og ledelse hvor det forventes at kommunen arbeider aktivt for å fremme god folkehelse, hindre utenforskap og har tilstrekkelig ressurser til kriminalitetsforebyggende arbeid. Det forventes videre at kommunen og politiet tenker tverrfaglig og helhetlig opp mot samarbeid og forebyggende arbeid.

Revisjonen har fått oversendt referatene fra møtene i prosjektgruppen i perioden 2020-2021 og har gjennomgått temaene som har blitt tatt opp til drøfting. Det er spesielt to temaer opp mot det tverrfaglige samarbeidet i kommunen som har gått igjen. 1). Mangelfull kommunikasjon og informasjonsutveksling imellom tjenestene og 2). Mangel på overordnede strukturer for samarbeid.

Punkt 1 om mangelfull kommunikasjon og utveksling av informasjon går igjen som tema, hvor avstanden mellom enhetene innenfor sektor oppvekst og kultur og sektor helse og velferd trekkes frem som et hinder i det tverrfaglige arbeidet. Dette tas opp i form av ønske om opprettelse av fora for informasjonsutveksling om elever som er ekstra utfordrende og trenger oppfølging og generelle tilbakemeldinger på at det må være mer kommunikasjon på tvers i samarbeidene tjenestene inngår i.

Punkt 2 om mangel på overordnede samarbeidsstrukturer kommer til uttrykk gjennom ønsker om utvikling av årshjul/utviklingsplan som enhetslederne kan bruke opp mot egne fagnettverk, gjennomgang på ressursene som ligger under SLT (bla. oversikt over team). Videre blir økt fokus på "tiltakstrappen" etterspurt, samt en systematisering av tiltak som skal vektlegges opp imot forskjellige utfordringer. Det er også et ønske om å opprette et "samhandlingsteam" i kommunen, samt mer tverrfaglig samarbeid i forhold til tiltaksutvikling.

Nærmere om problematikken blir beskrevet i kapittel 3.4.2.

2.2.3 Forebyggende innsats i de ulike tjenestene

Rådmannen fremhever at utgangspunktet for innsatsen for barn og unge er målsetningene i kommuneplanens samfunnsdel, med de konkrete tiltakene spesifisert i økonomi- og handlingsplan. Oppfølging av tiltak i økonomi- og handlingsplan følger organisasjonsstrukturen.

Rådmannen viser til at de bruker ulike måleindikatorer for å vurdere det forebyggende arbeidet overfor barn og unge, eksempelvis frafall i videregående skole, ulike variabler fra elevundersøkelsen, gjennomføring av helhetlig skolevurdering, kvalitetsmelding for barnehagene og lignende. Kommunen har et øye på om det kommer fram ulikheter i geografiske områder, eksempel ulikheter i tilgang til digitalt utstyr. Som skoleeier så må man overvåke og legge til rette for at barn og unge har samme muligheter, selv om det forebyggende arbeidet trolig aldri blir helt likt.

Enhetsleder for kultur og fritid forteller at enheten driver med primærforebyggende arbeid i form av tilbud til barn og unge. Enkelte områder er enheten litt tettere på, innenfor de ungdomstilbudene de har, spesielt innenfor ungdomstorget. Dersom det er enkeltbarn/ungdom

med utfordringer, dreier det seg ikke lengre om det primærforebyggende. Da er arbeidet systematisert gjennom at de ansatte vet hvordan de skal forholde seg til de andre støttetjenestene i kommunen. Det at de ansatte kjenner til dette er viktig for å drive det primærforebyggende arbeidet og trygge de ansatte. De ansatte slipper å tenke på det, og kan fortsette å gi et positivt bidrag til ungdommene.

Kommunalsjef oppvekst og kultur forteller at forebyggende innsats på tvers av tjenester i stor grad er organisert som prosjekter, eller i enkeltsaker, og at man ellers samarbeider som lovpålagt i den enkelte tjeneste.

I barnehage er småbarnsteamet sentralt. Småbarnsteamet i barnehage er sammensatt av representant fra barnevernet, PPT, foreldreveileder, fysioterapeut og helsesykepleier. Her kan barnehagene melde inn enkeltsaker. Det er et småbarnsteam på hver barnehage, og teamene har møte en gang i måneden. For skole er det forebyggende team på alle skoler som møtes en gang i måneden. Rådgiver skole opplyser at det er politisk vedtatt (før 2010) at alle skoler skal ha forebyggende team. I forebyggende team deltar skolehelsetjenesten, representanter fra PPT og barnevern, samt ergoterapeut og fysioterapeut. Her kan ansatte melde inn enkeltsaker som kan diskuteres. På ungdomstrinnet er teamet utvidet med representanter fra enheten arbeid, psykisk helse og rus. Videre ble det i 2018 startet opp et eget prosjekt ved tre skoler i kommunen med fokus på arbeidsmetodikk (funksjonssirkelen og reflekterende team) hvor teamet ble forsterket med deltakelse fra NAV. Revisor har ikke kjennskap til om prosjektet er videreført, men informasjon kan tyde på at det ikke er det. Revisor har ikke ettergått det nærmere.

Respondentene i spørreundersøkelsen, som består av enhetsleder/rektorer og avdelingsledere for barnehage og skole, fikk spørsmål hvordan de ulike tjenestene bidro i det forebyggende arbeidet som skjer i barnehage og skole. For PPT blir forebyggende team trukket fram. Videre er muligheten for råd og veiledning av de ansatte, samt at PPT deltar også med observasjon av enkeltbarn og grupper. Tjenesten deltar også i klasser og i foreldresamtaler ved behov.

Når det gjelder barnevernet svarer respondenten i undersøkelsen at tjenesten deltar gjennom forebyggende team. Respondentene forteller at barnevernet i noen grad kan bidra med råd og veiledning, samt orientere om ulike tema.

Skolehelsetjenesten deltar i det forebyggende arbeidet gjennom forebyggende team, samt informasjonsarbeid på trinn. Respondentene oppgir at tilstedeværelse er en viktig del av det forebyggende arbeidet.

Noen av respondentene oppgir at helsestasjonen bidrar i det forebyggende arbeidet gjennom drøfting og oppfølging av enkeltbarn, samt deltagelse i samarbeidsmøter med foresatte. Videre oppgir flertallet av respondentene at helsestasjonen ikke deltar i det forebyggende arbeidet. Leder for helsestasjon- og skolehelsetjenesten sier at tjenestens oppgave er helsefremmende og forebyggende innsats, og sier at intensjonen med tjenesten er å være forebyggende og identifisere der de ser risiko for skjevutvikling.

2.3 Frivilligheten og næringslivet

Hjemmesiden til Melhus kommune gir informasjon om kultur og aktivitetstilbud i kommunen. Her ligger det informasjon om blant annet bibliotek, idrettshaller og samfunnshus, samt idrettslag i kommunen. Det er en egen side som viser oversikt over kommende kulturtilbud i kommunen.

Tabellen nedenfor viser antall timer årlig kommunale fritidssentre er åpen per 1 000 innbygger i alderen 6-20 år.

Tabell 4. Antall timer kommunale fritidssentre er åpen per 1 000 innbyggere 6-20 år

	2018	2019	2020
Melhus	521	604	601
KOSTRA-gruppe 7	371	357	316
Landet uten Oslo	466	480	370

Kilde: SSB, KOSTRA, tabell 12063

Tabellen viser at Melhus ligger høyere på antall timer sammenlignet med KOSTRA-gruppen⁸ og landet uten Oslo. Videre viser tall fra KOSTRA at antall besøk i året per 1 000 innbygger i alderen 6-20 år har økt fra 489 besøkende i 2018 til 730 besøkende i 2020.

Kartleggingen kommunen har gjort i forbindelse med forebyggende tiltak i kommunen viser at det er nattevandrere fra Røde Kors på Kroa Kafé (driftes gjennom frivillighetssentralen) på fredager. Kommunen har også ordningen «Hjem for en 50-lapp» for ungdom i alderen 13 til 18 år, en ordning hvor ungdom betaler 50 kroner for å ta taxi i kveldene og natta i helgene.

Enhetsleder kultur og fritid forteller at de har tett kontakt med deler av frivilligheten rundt det med forebyggende innsats. Enhetslederen forteller at det er mest Røde Kors de har hatt kontakt med i det siste. Enhetsleder understreker at de fleste frivillige organisasjonene jobber forebyggende i sin aktivitet, selv om det ikke er deres primæroppgave.

⁸Melhus kommune er plassert i KOSTRA-gruppe 7 som er: kommuner med 10 000 til 19 999 innbyggere og lave frie disponible inntekter per innbygger

Enhetsleder kultur og fritid forteller at noen lag og organisasjoner mottar tilskudd fra kommunen. Tabellen nedenfor viser oversikt over antallet frivillige lag og foreninger som mottar kommunalt tilskudd i Melhus fordelt mellom idrett og andre kulturaktiviteter.

Tabell 5. Antall frivillige lag og forening som mottar kommunalt tilskudd i Melhus

	2018	2019	2020
Frivillige lag og foreninger, andre kulturaktiviteter	11	27	41
Frivillige lag og foreninger, idrett	23	19	19

Kilde: SSB, KOSTRA, tabell 11761

Tabellen viser at det var en økning i antall mottakere av tilskudd for andre kulturaktiviteter fra 2019 til 2020. Enhetsleder kultur og fritid forteller at det ikke bare handler om å få tilskudd, men også hjelp til tilrettelegging (lokaler og lignende) for at klubber eller lag skal kunne drive sin forebyggende aktivitet. Tall fra KOSTRA⁹ viser at kommunen har gratis og redusert hall- eller husleie for frivillige barne- og ungdomsforeninger.

Tabell 6. Kommunalt driftstilskudd til frivillige lag og foreninger per lag som mottar tilskuddet, kroner.

		2018	2019	2020
Melhus	Frivillige lag og foreninger, andre kulturaktiviteter	14546	8037	15244
	Frivillige lag og foreninger, idrett	33044	43947	62474
KOSTRA-gruppe 7	Frivillige lag og foreninger, andre kulturaktiviteter	25049	19715	22356
	Frivillige lag og foreninger, idrett	131595	102704	134426
Landet uten Oslo	Frivillige lag og foreninger, andre kulturaktiviteter	26397	24945	28799
	Frivillige lag og foreninger, idrett	86911	87234	94989

Kilde: SSB, KOSTRA, tabell 11761

Sammenlignet med KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo viser tabellen ovenfor at Melhus kommune har noe lavere kommunalt driftstilskudd til frivillige lag og foreninger i perioden 2018-2020. Driftstilskuddet til idrett har økt med cirka 29 000 kroner fra 2018 til 2020 i Melhus. Ingen av de andre sammenligningsgruppene har økt tilsvarende.

Når det gjelder næringslivet i kommunen opplever enhetsleder at enkeltbedrifter stiller opp når de henvender seg til dem om å bidra. Enhetsleder forteller at det ikke skjer så ofte. Bidragene er ofte i form av penger, tjenester eller varer. Dette går da direkte til forebyggende aktiviteter. Det er stort sett varer enheten spør om. Ett eksempel som enhetsleder nevner, er pengestøtte fra MelhusBanken tilknyttet aktivitet i vinterferien i 2021.

⁹ SSB, tabell 12063

3 TVERRFAGLIG SAMARBEID

Kapittelet beskriver og vurderer det tverrfaglige samarbeidet mellom de ulike tjenestene i kommunen.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Sørger Melhus kommune for et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste?
 - Rettet mot overganger
 - Rettet mot samarbeidsfora mellom tjenestene
 - Rettet mot samarbeid med hjemmet

3.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er presentert under hvert enkelt tema. Utleddning av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Overganger

3.3.1 Kriterier

Revisjonskriteriene tilknyttet overganger er blant annet utledet fra Melhus kommune sin egen plan for overganger mellom barnehage og skole og plan for overgang mellom barneskole og ungdomsskole. Følgende revisjonskriterier er utledet for overganger:

- Plan for overgang mellom barnehage og skole skal være oppdatert og etterleves:
 - Barnas mulighet til å bli kjent med skolen
 - Kommunikasjon av individuelle behov hos barn mellom barnehage og skole
- Plan for overgang mellom barneskole og ungdomsskole skal være oppdatert og etterleves:
 - Barnas mulighet til å bli kjent med skolen
 - Kommunikasjon av individuelle behov hos barn mellom barneskole og ungdomsskole

3.3.2 Plan for overganger

Barnehage til skole

Melhus kommune har en plan for overgang mellom barnehage og skole som er datert 03.10.13. Planen for overgangen mellom barnehage og skole inneholder blant annet rutiner

for overganger og et årshjul som viser de ulike hendelsene tilknyttet overganger og tidspunkt for det, samt hvem som har ansvaret.

Rådgiver barnehage forteller at på grunn av strukturen i kommunen der mange av styrerne i barnehage tilhører et oppvekstsenter med en rektor som er enhetsleder er behovet for en slik plan litt ulikt. Behovet for en plan er større i nedre Melhus der det er mange barnehager og flere grunnskoler. Rådgiver barnehage forteller at planen er under revidering i samarbeid med rektorene ved skolene og styrerne i barnehagene. Revisor er ikke kjent med hva revideringen innebærer.

I spørreundersøkelsen har 64 prosent av enhetsledere/rektorer ved skolene svart at de mener rutinebeskrivelsen for overgang fra barnehage til skole er oppdatert, mens 18 prosent mener beskrivelsen i noen grad er oppdatert.

Barneskole til ungdomsskole

Plan for overgang mellom barneskole og ungdomsskole som revisor har fått tilsendt er datert fra 2020. Tabellen nedenfor viser resultatene fra spørreundersøkelsen for overgangene fra småskoletrinnet til mellomtrinnet og fra mellomtrinnet til ungdomstrinnet.

Tabell 7. Rutinebeskrivelser for overganger

Svarkategori	Eksisterer det rutinebeskrivelser for overganger mellom...		Er rutinebeskrivelsene oppdatert for overgang mellom...	
	Småskoletrinnet til mellomtrinnet?	Mellomtrinnet til ungdomstrinnet?	Småskoletrinnet til mellomtrinnet?	Mellomtrinnet til ungdomstrinnet?
Ja	9 %	73 %	9 %	64 %
Nei	45 %	0 %	27 %	9 %
I noen grad	18 %	27 %	18 %	18 %
Vet ikke	0 %	0 %	0 %	9 %
Ikke relevant	27 %	0 %	45 %	0 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Svarene som enhetsledere/rektorer ved skolene har gitt angående overganger indikerer at det finnes rutinebeskrivelser for overgangen fra mellomtrinnet til ungdomstrinnet, men at det i mindre grad finnes rutiner for overgangen mellom småtrinnet til mellomtrinnet. En av respondentene kommenterer i spørreundersøkelsen at det ikke er behov for rutiner mellom småskoletrinnet og mellomtrinnet, og 45 prosent svarer at oppdaterte rutinebeskrivelse fra småskoletrinnet til mellomtrinnet ikke er relevant.

For overgangen fra mellomtrinnet til ungdomstrinnet opplever 64 prosent at rutinebeskrivelsen er oppdatert.

Tabell 8. Praktisering av rutinebeskrivelser for overganger

Svarkategori	Praktiseres rutinebeskrivelser for samarbeidet rundt overgangene..		
	Barnehage til skole?	Småskoletrinnet til mellomtrinnet?	Mellomtrinnet til ungdomstrinnet?
Ja	82 %	9 %	82 %
Nei	0 %	9 %	0 %
I noen grad	0 %	18 %	18 %
Vet ikke	0 %	0 %	0 %
Ikke relevant	18 %	64 %	0 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Respondentene ser ut til å være samstemte om at rutinebeskrivelsene praktiseres for overganger der det er relevant, særlig fra barnehage til skole og fra mellomtrinnet til ungdomstrinnet.

3.3.3 Bli kjent med skolen

Planen for overganger fra barnehage til skole inneholder et mål for arbeidet som sier at barnet skal bli kjent med skolen i god tid før første skoledag. I planen ligger det rutiner i form av et årshjul som beskriver tidspunkt, innhold og ansvar. I årshjulet skal det blant annet sikres at førskolebarn som ikke går i barnehage får tilbud om å delta i førskolegruppe. Det skal også gjennomføres bli-kjent-dager på skolene i mai/juni.

Tabell 9. Barnas mulighet til å bli kjent med skolen og hverdagen i forkant av overgang

Svarkategori	Får barna mulighet til å bli kjent med skolen og hverdagen der i forkant av overgangen fra...		
	Barnehage til skole?	Småskoletrinnet til mellomtrinnet?	Mellomtrinnet til ungdomstrinnet?
Ja	73 %	64 %	100 %
Nei	0 %	0 %	0 %
I noen grad	9 %	0 %	0 %
Vet ikke	0 %	0 %	0 %
Ikke relevant	18 %	36 %	0 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

I plan for overgang fra barneskole til ungdomsskole er det et eget punkt at de nye elevene får en omvisning på ungdomsskolen. Det er også en egen aktivitetsdag for de nye elevene ifølge planen. Data fra spørreundersøkelsen indikerer at barna har gode muligheter for å bli kjent med skolen og skolehverdagen i forkant av de ulike overgangene.

3.3.4 Kommunikasjon av individuelle behov

I årshjulet for plan for overgang mellom barnehage og skole er barn med spesielle behov tema på det første møtet som blir arrangert i september/oktober. Hva som inngår i spesielle behov, er ikke spesifisert i årshjulet. Det er et eget ressursmøte i januar/februar for barn med spesialpedagogiske behov. Det er også skissert i planen at året før skolestart er det observasjon av barn med store sammensatte vansker. Førsteklasselærer/andre fra skolen/SFO observerer barnets spesialpedagogiske opplegg i barnehagen. Skolen kalles inn til ansvarsgruppemøter siste året i barnehagen. Årshjulet skisserer at det innen skoleslutt skal gjennomføres overgangssamtaler for alle skolestartere. Det er et eget skjema som gjennomgås på møtet hvor pedagogisk leder, kontaktlærer på 1. trinn og eventuell representant fra SFO deltar.

I rutiner ved overgang barneskole til ungdomsskole er det egne overføringsmøter på enkeltelever med spesielle behov.

Tabell 10. Kommunikasjon av individuelle utfordringer

Svarkategori	Kommuniseres individuelle utfordringer hos barna i forkant av overgang fra...		
	Barnehage til skole?	Småskoletrinnet til mellomtrinnet?	Mellomtrinnet til ungdomstrinnet?
Ja	73 %	73 %	82 %
Nei	0 %	0 %	0 %
I noen grad	9 %	9 %	18 %
Vet ikke	0 %	0 %	0 %
Ikke relevant	18 %	18 %	0 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Tabellen ovenfor viser at flesteparten av respondentene mener at det kommuniseres individuelle utfordringer hos barn i forkant av de ulike overgangene. 18 prosent sier at det skjer i noen grad i forkant av overgangen fra mellomtrinnet til ungdomstrinnet.

Planen for overgang mellom barnehage og skole sier at tjenestene PPT, barnevern, helsestasjon og spesialpedagog blir involvert ved behov.

Det er leder for PPT som er ansvarlig for ressursmøtet i januar/februar. Leder for PPT sier at de har en gjennomgang av barnehagebarna, både kjente og ukjente barn, og ser deretter på behovene. Ved åpenbare behov skrives det en sakkyndig vurdering som blir tatt videre med skolene. I tilfeller med sakkyndig vurdering blir det mer et spørsmål om hvilken kunnskap og kompetanse som skal overføres til skolen. Leder for PPT sier at de har godt innarbeidede rutiner når det kommer til overganger, både fra barnehage til skole og innad i skolen.

I rutinebeskrivelsen mellom barnehage og barnevern i kommunen står det angående overganger mellom barnehage og skole, at barnevernet er avhengig av samtykke fra foreldre til å gi informasjon til skolen, eventuelt et felles møte med foreldre, barnehage og skole. Leder av barneverntjenesten sier at når deres tjeneste er inne i en sak, tar barnevernet mye ansvar for overgangen mellom barnehage og skole. Barnevernet er svært opptatt av at overganger mellom ulike systemer er sårbare for utsatte barn og unge. Barnevernleder sier at det kreves at barnevernet legger godt til rette for overganger og har fokus på dette, sammen med sine samarbeidspartnere. Videre forteller barnevernleder at barneverntjenesten samarbeider i enkeltsaker med skolen om overganger mellom trinn i skolen. En av respondentene i spørreundersøkelsen har uttrykt et ønske for bedre rutiner for overgang med barnevernstjenesten.

Leder for helsestasjon- og skolehelsetjenesten forteller at deres tjeneste er bevisste på overganger, og har rutiner for hva de skal følge med på rundt overganger der de er kjent med utfordringer hos enkelte barn. Eksempel er en tettere samhandling fra helsestasjonen til barnehage, og fra barnehage til skole. Fra barnehage til skole gjennomføres det egne overføringsmøter i saker der helsestasjonen anser det som viktig at informasjon følger barnet på tvers.

3.3.5 Vurdering

- Plan for overgang mellom barnehage og skole skal være oppdatert og etterleves:
 - Barnas mulighet til å bli kjent med skolen
 - Kommunikasjon av individuelle behov hos barn mellom barnehage og skole

Planen for overganger er fra 2013, men opplysninger fra spørreundersøkelsen viser at flertallet fortsatt praktiserer den. Målet om at barnet skal bli kjent med skolen i god tid før første skoledag ser ut til å etterleves etter planen. Ansatte i skolen opplever at barna får mulighet til å bli kjent med skolen og skolehverdagen i forkant av overgangen. Alle skolestarterne skal ha egne overføringssamtaler, og i tillegg er det skissert egne møter for barn med spesielle behov. Spesielle behov er ikke definert i plan for overgangen. Siden alle barn skal ha overgangssamtaler er det rom for at utfordringer som faller for eksempel utenfor spesialpedagogisk hjelp blir ivaretatt. Ansatte i barnehagene ikke har uttalt seg, og revisor er ikke kjent med om de er av samme oppfattelse som skolen rundt overganger.

Tjenestene uttaler at de deltar ved behov ved overganger, og at flere av tjenestene er bevisste på å delta for å legge til rette for en best mulig overgang for barn. Samtidig er det indikasjoner på at rutiner for barnevernets rolle i overganger kan bli bedre.

- Plan for overgang mellom barneskole og ungdomsskole skal være oppdatert og etterleves:
 - Barnas mulighet til å bli kjent med skolen
 - Kommunikasjon av individuelle behov hos barn mellom barneskole og ungdomsskole

Flertallet av ansatte i skolen sier at det eksisterer en rutinebeskrivelse for overgangen fra barneskole til ungdomsskole. Revisor har fått rutinebeskrivelsen tilsendt, men har ikke fått tydelig informasjon om når den er gjeldende fra. Flertallet av de ansatte i skolen sier at rutinen praktiseres. Elevene har gode muligheter til å bli kjent med skolen. Det er egne overføringsmøter for elever med spesielle behov. Revisor er ikke kjent med hva som inngår i spesielle behov. Det kan bety at skolen ikke får informasjon om elever som har behov eller utfordringer som ligger utenfor spesialpedagogiske tiltak. Flertallet av de ansatte opplever at individuelle utfordring blir kommunisert i forkant av overgangen. Samtidig er det indikasjoner på at rutiner for barnevernets rolle i overganger kan bli bedre.

3.4 Samarbeid mellom tjenestene

Delkapittelet vil først beskrive det tverrfaglige samarbeidet på systemnivå. Videre vil samarbeidet mellom barnehage, skole og de ulike tjenestene i kommunen som her er PPT, barnevernet, helsestasjon og skolehelsetjeneste beskrives. Samarbeidet mellom barnehage, skole og hver tjeneste blir beskrevet i hvert sitt kapittel.

3.4.1 Kriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for samarbeid mellom tjenestene:

- Kommunen bør ha etablert samarbeidsordninger for å sikre god koordinering mellom tjenestene og sørge for at tjenestene har kjennskap til hverandre.
- PPT bør være jevnlig til stede og yte veiledning på sitt kompetanseområde, og bidra i barnehagenes og skolenes utviklingsarbeid ved behov.
- Barnevernet bør være tilgjengelig for barnehager og skole, og delta i barnehagenes og skolenes utviklingsarbeid ved behov.
- Helsestasjonen bør være tilgjengelig for barnehagene, og delta i barnehagenes utviklingsarbeid ved behov.
- Skolehelsetjenesten bør være jevnlig til stede og tilgjengelig for skole, og delta i skolenes utviklingsarbeid ved behov.

3.4.2 Samarbeid på systemnivå

Rådmann forteller at det er litt ulikt hvordan de ulike tjenestene rigger seg for samarbeid med barnehager og skoler. Dette gjelder både omfang og hyppighet i kontakten og hvordan dette er organisert med personer og team. Rådmannen viser til at samarbeidet kan være krevende. Det må legges til rette for dialog mellom de ulike tjenestene (hensiktsmessige møtefora), samarbeidet må koordineres (riktige personer til riktig tid) og det må settes av tid/ressurser til å gjennomføre. I en situasjon med knappe ressurser vil derfor deltakelse i samarbeid kunne gå på bekostning av tjenesteutøvelsen i den enkelte tjenesten. Rådgivningsressursen i rådmannens stab håndterer en del knyttet til samarbeid mellom tjenestene.

Flere av respondentene uttrykker at det gjøres en god jobb med tverrfaglig samarbeid og forebyggende innsats, men at kommunen har mye å gå på når det kommer til systematikk i samarbeidet. Kommunen har ingen egen ansatt som er ansvarlig for det tverrfaglige arbeidet (eksempelvis en tverrfaglig koordinator). Kommunalsjef oppvekst og kultur sier at ansvaret ligger på de som sitter i ledelsen i kommunen for å sørge for at kommunen samarbeider tverrfaglig rundt oppgavene som krever det. Det er ledelsen som må sjekke at representasjonen er riktig og at arbeidsgrupper kommer i gang. Kommunalsjef helse og velferd forteller at det er lyst ut en stilling som enhetsleder for familie, forebygging og mestring hvor stillingsannonsen viser til at lederen vil bli en viktig og aktiv bidragsyter i utformingen av kommunens strategier for tverrfaglig innsats.

Kommunalsjef oppvekst og kultur forteller at det er etterlyst en mer helhetlig strategi for samarbeid med øvrige kommunale tjenester. Flere av informantene bekrefter at dette er noe som mangler. Kommunalsjef oppvekst og kultur forteller at de kan bli bedre på å ha gode strategier for tverrfaglig samarbeid. Selv om det gjøres en del på området, kan det være vanskelig å finne det igjen i strategiske planer og lignende. Flertallet av informantene påpeker i intervju at kommunen sin utfordringen er at det mangler en plan for samarbeidet og å få til gode samhandlingsarenaer og strukturer som sikrer at tjenestene henger sammen. Kommunen har ingen systematiske arenaer ut over de tverrfaglige arenaene beskrevet i kapittelet om forebyggende innsats hvor tjenestene kan bli kjent med hverandre og samarbeidet på tvers av sektorer og enheter. Kommunalsjef oppvekst og kultur forteller at de var i gang med å planlegge et slikt arbeid, men på grunn av Covid-19 ble det lagt på is.

Kommunalsjef helse og velferd forteller at det er viktig å se på hvordan det arbeides med enkeltsaker og at det lages et system som begrenser antall personer som skal inn på en sak, slik at de man skal hjelpe ikke blir utlevert til så mange. Det har vokst frem en arbeidsform hvor man er samlet ti stykker rundt bordet for å diskutere, i stedet for å ta stilling til hvem som skal ta tak i saken og involveres. Sektor for helse og velferd har en koordinerende enhet, helse og

velferdskontoret, og kommunalsjef helse og velferd mener det er arbeidsform som kan videreføres innenfor tidlig innsats.

Kommunen har hatt omorganisering i organisasjonen gjennom at PPT ble flyttet fra sektor helse og velferd til sektor oppvekst og kultur fra februar 2021. Bakgrunnen for den organisatoriske endringen var at PPT må forholde seg til opplæringsloven (jamfør kapittel 5) i forhold til skolene og barnehageloven (jamfør kapittel 7) i forhold til barnehagene. PPT har ingen egen lov eller forskrift. Organisasjonskartet viser at sektor helse og velferd har organisert seg slik at det er en felles enhetsleder for tjenestene som inngår i denne rapporten, enhet for familie, forebygging og mestring. Kommunalsjef oppvekst og kultur forteller at hun ofte samarbeider med lederne for de ulike tjenestene, slik at samarbeidet ikke følger linjene i organisasjonskartet.

Flere av informantene påpeker at de ulike sektorene blir som organisatoriske siloer der alle blir konsentrert om å løse sine egne oppgaver effektivt. Dette er ikke unikt for Melhus, da problemet med organisatoriske siloer påpekes i rapporten til FAFO¹⁰. Rapporten skriver at organisatoriske siloer kan hindre samarbeidet på tvers. En av informantene forteller at saker som havner utenfor de gitte ansvarsområdene blir vanskelig å håndtere siden ingen av enhetene har ansvar. Alle må gjøre jobben i et komplekst bilde, og dette blir vanskeligere når det er flere tjenester som har en brikke i saken.

Flere av lederne for de ulike tjenestene påpeker at det er relevant informasjon for det tverrfaglige samarbeidet på tvers av sektorene. En leder sier at det kan bli lange avstander mellom de som jobber innenfor de ulike sektorene. Videre sier en leder at det ikke er gitt at man samarbeider bedre selv om man er under samme paraply, og vedkommende opplever at tjenestene er organisert under to sektorer som uproblematisk.

Det er flere av de ulike tjenestene som fremhever at de tverrfaglige teamene ikke fungerer som tiltenkt. Nærmere om dette beskrives under delkapittel for aktuell tjeneste. Kommunalsjef oppvekst og kultur forteller at det rapporteres fra skolene at medlemmer i ulike team gjør for lite sammenlignet med det som er forventet. De ansatte kan komme med tilbakemeldinger om at medlemmer i ulike team ikke gjør arbeidsoppgavene tilstrekkelig. Når kommunalsjef oppvekst og kultur besøker alle skolene en gang i året, gis det tilbakemelding på hvordan dårlige samarbeidsforum kan løses ved behov. Det varierer fra skole til skole hvor gode de teamene er.

¹⁰ Inger Lise Skog Hansen and Ragnhild Steen Jensen og Tone Fløtten, 'Trøbbel i Grenseflatene - Samordnet Innsats for Utsatte Barn Og Unge', 2020.

3.4.3 PPT

Tabellen nedenfor presenterer resultatene fra spørreundersøkelsen som enhetsledere/rektorer og avdelingsledere ved barnehage og skole har svart på angående rutinebeskrivelser for samarbeidet mellom barnehage, skole og PPT.

Tabell 11. Rutinebeskrivelser av samarbeidet mellom barnehage, skole og PPT

Svarkategori	Enhet	Foreligger det rutinebeskrivelse?	Er rutinebeskrivelsen oppdatert?	Praktiseres rutinebeskrivelsen?
Ja	Barnehage	80 %	47 %	67 %
	Skole	91 %	73 %	91 %
Nei	Barnehage	0 %	20 %	0 %
	Skole	0 %	0 %	0 %
I noen grad	Barnehage	7 %	13 %	13 %
	Skole	9 %	27 %	9 %
Vet ikke	Barnehage	13 %	20 %	13 %
	Skole	0 %	0 %	0 %
Ikke relevant	Barnehage	-	0 %	7 %
	Skole	-	0 %	0 %

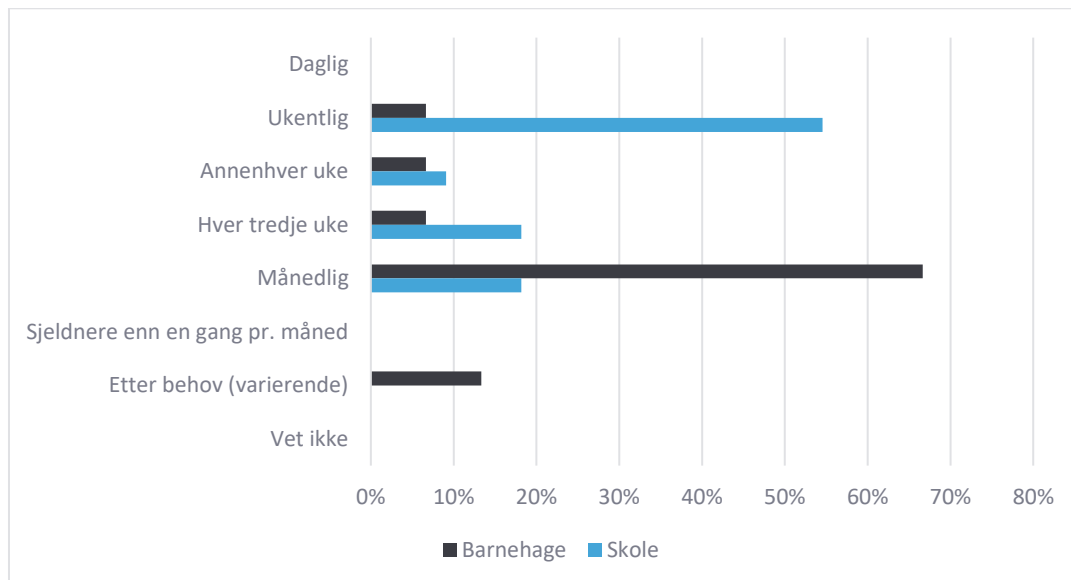
Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Det eksisterer rutinebeskrivelser for samarbeidet mellom PPT, barnehage og skole, og revisor har fått tilsendt disse. Tabellen viser at rutinebeskrivelsen med PPT oppleves som mer oppdatert for samarbeidet i skolen enn i barnehage. I både barnehage og skole svarer flertallet at rutinene praktiseres.

Både barnehage og skole har faste treffpunkter med PPT. Det er faste månedlige møter, og hver enhet har sin kontaktperson i PPT. På skolene er det egne kontaktpersoner for små-, mellom- og ungdomstrinnet. Leder for PPT forteller at de private barnehagene ikke har faste dager siden det er typisk familiebarnehager med få barn. Disse barnehagene takker som regel nei til barn med utfordring, og barn med utfordring blir overført til kommunale barnehager.

Leder for PPT forteller at hvor lenge PPT er til stede på de ulike enheten er fordelt etter antall barn og elever. I Melhus er det flere små enheter, både barnehager og skoler, som gjør at behovene varierer mellom enheten. Sosioøkonomiske forhold kan gi et større behov for bistand fra PPT noen steder. Leder for PPT sier at de har en viss fleksibilitet for dette gjennom at det gjøres interne omrokeringer av de ansatte for å håndtere svingningene.

Figur 4. Hvor ofte enhetene er i kontakt med PPT



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Tabellen ovenfor viser at flertallet av respondentene svarer at skolene er i kontakt med PPT ukentlig, mens for barnehagene viser flertallet at de er i kontakt med PPT månedlig. Leder for PPT sier at de får henvendelser fra barnehage knyttet til konkrete saker. Barnehagen melder behov for å drøfte saker, og PPT gjennomfører observasjoner ved behov slik at tjenesten ser hva det er behov for før man avklarer hvordan man skal gå videre (førhenvissingsarbeid). PPT kan besøke barnehagene ut over de faste dagene når det er behov for førhenvissingsarbeid. Tilsvarende gjelder for skolene.

Tabell 12. Opplevelsen av samarbeidet med PPT

Svarkategori	Enhet	Tilstrekkelig kontakt	Enkelt å ta kontakt med PPT	Bistand fra PPT ved meldt behov	Råd og veiledning fra PPT løser saker og utfordringer
Ja	Barnehage	53 %	93 %	33 %	40 %
	Skole	73 %	73 %	45 %	45 %
Nei	Barnehage	20 %	0 %	27 %	13 %
	Skole	9 %	0 %	18 %	0 %
I noen grad	Barnehage	27 %	7 %	33 %	47 %
	Skole	18 %	27 %	36 %	55 %
Vet ikke	Barnehage	0 %	0 %	7 %	0 %
	Skole	0 %	0 %	0 %	0 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Skolene opplever at kontakten med PPT er mer tilstrekkelig enn barnehagene. 20 prosent svarer at det ikke er tilstrekkelig kontakt med PPT i barnehagene. Hele 93 prosent svarer at det er enkelt å ta kontakt med PPT for barnehagene, mens 73 prosent opplever det på skolene.

Rådgiver for barnehage forteller at det planlagte kompetanseløftet har signaler om at PPT skal jobbe mer med miljø i barnehagene enn med enkeltbarn. Videre skal rutinene for hva som skal tas opp i de faste møtene med barnehage og PPT gjennomgås for mulighet til forbedring.

Når det gjelder bistand fra PPT ved meldt behov er svarene mer spredt. Av respondentene i barnehagen opplever 27 prosent at de ikke mottar bistand. I skolen svarer 45 prosent av respondentene at de får tilstrekkelig bistand. Leder for PPT sier at de kan bistå enheten ganske raskt dersom saker er allerede opprettet i systemet. Sakene som ikke er oppmeldt blir gjerne drøftet på de faste dagene. Leder anslår at tjenesten kommer inn i løpet av en til to måneder fra de mottar henvisningen. Det kan også være foreldre som ikke ønsker at tjenesten skal settes inn, og i de tilfellene opplever tjenesten at de kommer sent inn.

Flertallet av respondentene svarer at de opplever at råd og veiledning fra PPT i noen grad løser saker og utfordringer. I barnehage er det 13 prosent som opplever at det ikke løses.

Flere av respondentene har uttrykt i spørreundersøkelsen at det er for lite ressurser til å følge opp alle sakene og behovene. Leder for PPT forteller at tjenesten er underbemannet når det gjelder trykket i saker og antall barn. I tillegg har tjenesten hatt sykemeldinger, og lederen forteller at tjenesten er sårbare overfor dette. Tilbudet til tjenesten er også påvirket av at det er mange og små enheter med store avstander, så mye tid bindes opp i transporttid.

Leder for PPT forteller også om at muligheten for at skoler melder inn systemsaker (eksempelvis bruk for undervisning opp mot håndtering av spesifikke utfordringer) ikke benyttes så ofte på et mer generelt nivå enn i saker tilknyttet enkeltbarn. Leder forteller videre at tjenesten skulle ønske det var mer tid til å bruke på å veilede for eksempel lærere. Tidligere var det fokus på dette gjennom et program «De utrolige årene»¹¹. Leder forteller at gjennomføringen av programmet hadde flere problemer på grunn av at målgruppen ikke var planlagt og det var uklart hvem som skulle ta ansvar for det samtidig som det var et omfattende program.

Under spørsmål om forebyggende arbeid i spørreundersøkelsen tilsendt enhetsledere/rektorer og avdelingsledere i Melhus kom det frem at flere av respondentene opplever at PPT kan gi råd og veiledning, men at det er for lite tid til det. Noen av respondentene har uttrykt at man ønsker at PPT bidrar mer for å styrke det forebyggende arbeidet på grunn av tjenestens kunnskap på områder som ansatte i barnehage og skole ikke har. Leder for tjenesten uttrykker at man gjerne skulle jobbet mer forebyggende på flere områder.

¹¹ De utrolige årene (DUÅ) er en dokumentert programserie for å hjelpe barn med atferds- og sosiale vansker og deres familier. Programmet finansieres av Helsedirektoratet.

3.4.4 Barnevern

Tabellen nedenfor presenterer resultatene fra spørreundersøkelsen tilsendt til enhetsledere/rektorer og avdelingsledere ved barnehage og skole angående rutinebeskrivelser for samarbeidet mellom barnehage, skole og PPT.

Tabell 13. Rutinebeskrivelser av samarbeidet mellom barnehage, skole og barnevern

Svarkategori	Enhet	Foreligger det rutinebeskrivelse?	Er rutinebeskrivelsen oppdatert?	Praktiseres rutinebeskrivelsen?
Ja	Barnehage	87 %	27 %	27 %
	Skole	55 %	27 %	36 %
Nei	Barnehage	0 %	53 %	33 %
	Skole	9 %	9 %	9 %
I noen grad	Barnehage	7 %	13 %	33 %
	Skole	36 %	45 %	45 %
Vet ikke	Barnehage	7 %	7 %	7 %
	Skole	0 %	18 %	9 %
Ikke relevant	Barnehage	-	0 %	0 %
	Skole	-	0 %	0 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

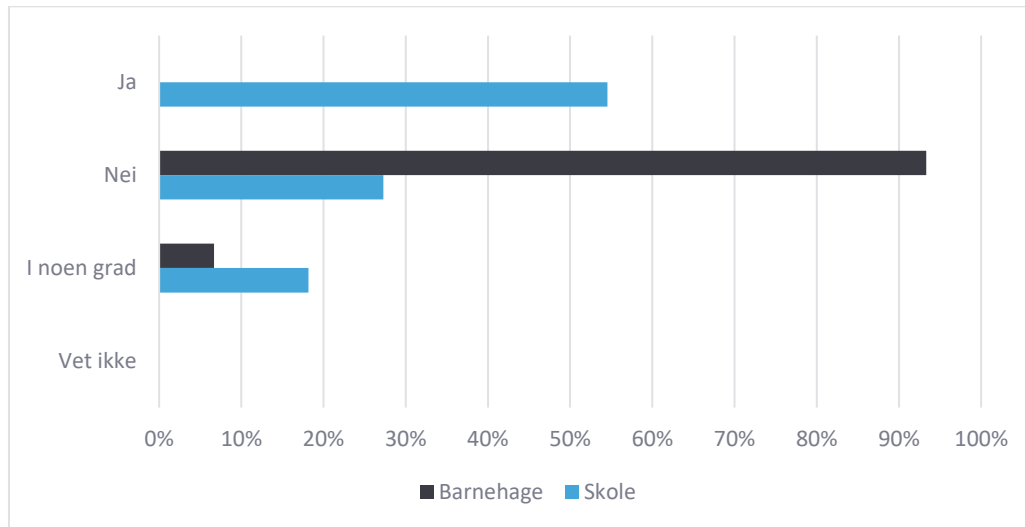
Revisor har fått tilsendt rutinebeskrivelser av samarbeidet mellom barnevern, barnehage og skole. Data fra spørreundersøkelsen viser at barnehagene er mer kjent med at det finnes en rutine, enn skolene. Rutinen for samarbeid mellom barnevernet og barnehagene er datert juni 2014. Flertallet av respondentene mener at rutinen ikke er oppdatert. For skolen ligger rutinen i EQS¹², og er samme rutine som for de andre tjenestene («Felles – Rutine for kontakt og samarbeid med andre enheter (PP-tjenesten, helsestasjon, barnevern)»). 45 prosent svarer at rutinen i noen grad er oppdatert.

Tabellen viser at praktiseringen av rutinebeskrivelsen for barnehagen varierer. Det er 36 prosent som svarer at den praktiseres i skolen og 45 prosent som sier at den praktiseres i noen grad i skolen.

Figuren nedenfor viser resultatene fra spørreundersøkelsen om faste treffpunkter mellom barnevern, barnehager og skoler.

¹² Kvalitetssystem

Figur 5. Faste treffpunkter mellom barnevern, barnehager og skoler



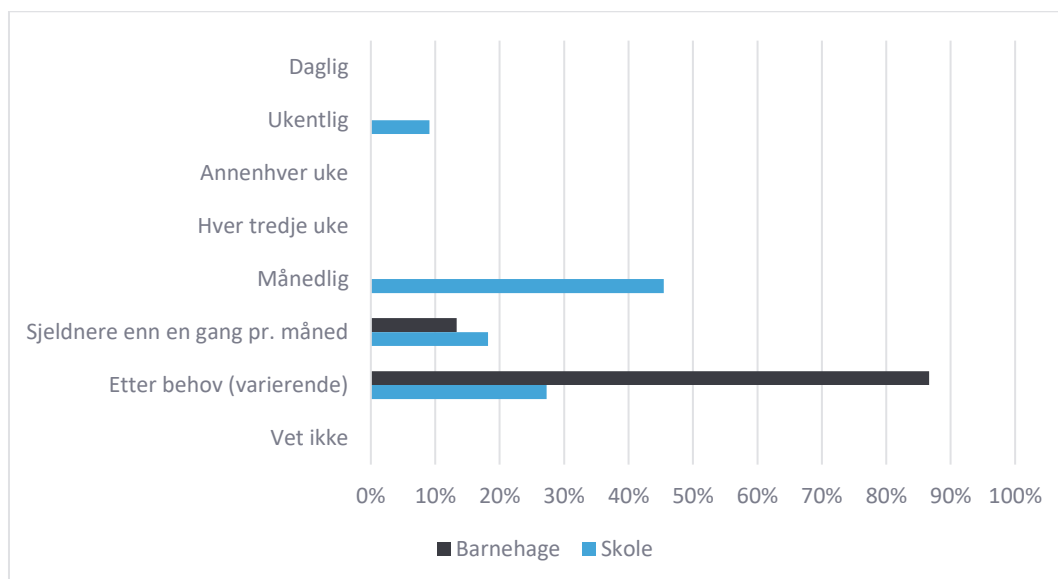
Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Barnehagene opplyser i spørreundersøkelsen om at det ikke er faste treffpunkter mellom barnevern og barnehage. Barnehagene har småbarnsteam som møtes fast en gang i måneden hvor også barnevernet deltar. Flere av respondentene har spesifisert dette som et treffpunkt i svarene om hvordan eventuelle treffpunkt mellom barnehage og barnevernet er organisert i spørreundersøkelsen. I skolen er det over 50 prosent som opplever at det er faste treffpunkter mellom barnevernet og skolen. Respondentene referer her til tverrfaglig team og SLT.

Leder for barneverntjenesten sier at det er et ønske å være tettere på rektorer og styrere siden tjenesten ikke har andre treffpunkter utenom på saksbehandlernivå gjennom tverrfaglige team. På ledernivå er det SLT som er rettet inn mot ungdomsskole, men det er ikke noe tilsvarende forum rettet inn mot barneskoler og barnehager. Leder for barneverntjenesten sier dette er noe hun har tatt opp i ulike møteforum. Videre forteller barnevernsleder at de forebyggende teamene fungerer forskjellig mellom de ulike enhetene. Barnevernsleder sier at for å sikre kvaliteten på arbeidet bør det lages et tydelig mandat for teamene, og at det bør gjennomføres jevnlig evalueringer.

Barnevernstjenesten har vært rundt på alle de kommunale barnehagene og skolene og fortalt om tjenestens rolle. Leder for barneverntjenesten forteller at det er et stort behov for informasjon om barneverntjenesten sin virksomhet, og derfor arrangerte barneverntjenesten et webinar våren 2021 med ca. 130 ansatte fra ulike enheter. Leder for tjenesten sier at dette er noe de har tenkt å fortsette med etter gode tilbakemeldinger, samt at barnehager og skoler kan komme med innspill til tema som kan tas opp.

Figur 6. Hvor ofte enhetene er i kontakt med barnevernet



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Barnehagene er i kontakt med barnevernet etter behov. For skolene er over 40 prosent i kontakt med barnevernet månedlig og i underkant av 30 prosent tar kontakt ved behov.

Tabell 14. Opplevelsen av samarbeidet med barnevernet

Svarkategori	Enhet	Tilstrekkelig kontakt	Enkelt å ta kontakt med barnevernet	Bistand fra barnevernet ved meldt behov	Råd og veiledning fra barnevernet løser saker og utfordringer
Ja	Barnehage	13 %	67 %	47 %	20 %
	Skole	27 %	64 %	27 %	18 %
Nei	Barnehage	40 %	7 %	27 %	33 %
	Skole	45 %	9 %	36 %	36 %
I noen grad	Barnehage	47 %	27 %	27 %	33 %
	Skole	27 %	27 %	27 %	45 %
Vet ikke	Barnehage	0 %	0 %	0 %	13 %
	Skole	0 %	0 %	9 %	0 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Tabellen ovenfor viser at 47 prosent av respondenter i barnehagen mener at kontakten i noen grad er tilstrekkelig med barnevernet. For skole er det 45 prosent som svarer at det ikke er tilstrekkelig kontakt med barnevernet.

Flertallet av respondentene i både barnehage og skole opplever at det er enkelt å ta kontakt med barnevernet. Det er et ønske fra barnevernstjenestene at barnehagene og skolene

kontakter mottaket i barnevernet, og ikke sin faste kontaktperson når det er snakk om bekymringsmeldinger.

Når det gjelder bistand fra barnevernet ved meldt behov i barnehagene opplever 47 prosent at de mottar det. For skole er svarene mer varierende, og 36 prosent opplever at de ikke mottar bistand fra barnevernet ved meldte behov. Samtidig svarer 45 prosent ved skole at barnevernet i noen grad bidrar til å løse saker og utfordringer. For barnehagene er det delte opplevelser om bistand fra barnevernet bidrar til å løse saker og utfordringer.

Flere av respondentene i undersøkelsen opplever at barnevernet ikke prioriterer de tverrfaglige møtene, og opplever tjenesten som passive. Det er flere av respondentene som ønsker et tettere samarbeid med barnevernet. Tidligere hadde kommunen et tverrfaglig forum som het «Familiesenter» hvor barneverntjenesten deltok, men som er lagt ned. Barnevernleder forteller at hun opplever et godt samarbeid på saksnivå, men ikke på systemnivå siden barnehage og skole ikke er i samme ledergruppe.

Leder av barneverntjenesten forteller at tjenesten er presset på ressursituasjonen, samtidig som tjenesten har sykemeldinger. Ressursituasjonen henger sammen med tjenesteproduksjonen, hvor den største utfordringen er å ha nok ansatte til enhver tid. Ressursituasjonen til barneverntjenesten er også kommentert av respondentene i undersøkelsen. Barneverntjenesten har også opplevd utfordringer knyttet til rekruttering. Leder for barneverntjenesten forteller at de har noe å gå på når det gjelder å komme raskt nok inn i saker. Noen ganger er tjenesten for sen i overgangen mellom de ulike fasene i en barnevernssak, noe som skyldes ressursituasjonen og fordeling av saker.

Barnevernleder forteller videre at de ønsker å tilby andre rammer i tiltaksarbeidet, og ønsker at tiltaksteamet kan disponere bedre lokaler og få til utvikling av tiltaksarbeidet. Det krever noe kompetanseheving. Videre har barnevernleder spilt inn forslag om et tiltakshus som kan gi en annen ramme for veiledning for barneverntjenesten enn at det foregår på deres kontorer. Tiltakshuset kan være en arena for å samle flere av hjelpetjenestene rundt familiene som skal motta hjelpen. Det er mange familier og barn som trenger ulike tiltak og hjelp som nødvendigvis ikke er så omfattende som barnevernet. Det er uklarheter rundt hvem som skal gi veiledning, og saken kan ende opp med å bli barnevernssak siden man ikke er tidlig nok inne. Opp mot dette kunne tiltakshuset vært et fint bidrag.

3.4.5 Helsestasjon

Det er egen rutine for samarbeid mellom helsestasjon og barnehagene i kommunen fra juni 2015. I spørreundersøkelsen svarer 67 prosent av de ansatte i barnehagen at det finnes rutinebeskrivelser for samarbeidet mellom barnehage og helsestasjon. 53 prosent av

respondentene svarer at rutinen ikke er oppdatert, mens 47 prosent svarer at rutinen i noen grad etterleves.

I spørreundersøkelsen oppgir 93 prosent at det ikke er faste treffpunkt mellom barnehage og helsestasjonen. Enhetene oppgir at 73 prosent tar kontakt ved behov. Helsestasjon er også deltaker i småbarnsteamet, og barnehagene kan melde inn saker til drøfting her.

Tabell 15. Opplevelsen av samarbeidet med helsestasjonen

Svarkategori	Tilstrekkelig kontakt	Enkelt å ta kontakt med helsestasjonen	Bistand fra helsestasjonen ved meldt behov	Råd og veiledning fra helsestasjonen løser saker og utfordringer
Ja	27 %	53 %	40 %	27 %
Nei	40 %	13 %	13 %	20 %
I noen grad	33 %	33 %	47 %	40 %
Vet ikke	0 %	0 %	0 %	13 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Av barnehagene som har svart på spørreundersøkelsen er det 40 prosent som opplever kontakten med helsestasjonen som ikke tilstrekkelig. 53 prosent opplever at det er enkelt å kontakte helsestasjonen. Respondentene opplever i ulike grad bistand fra helsestasjonen ved behov. Videre er det 40 prosent som opplever at råd og veiledning fra helsestasjonen i noen grad løser saker og utfordringer, mens 20 prosent av respondentene ikke opplever dette.

Leder av helsestasjon- og skolehelsetjenesten sier at de savner henvendelser fra barnehagene, og det er viktig at tjenesten kommer mer ut i barnehagene. Leder forteller at manglende kontakt fra barnehage kan handle om det å kjenne til hverandre. Det er ikke kompetansen på noen av nivåene det handler om, men strukturen for samarbeid. Flere av respondentene uttrykker at samarbeidet ikke er satt i et system, og at et treffpunkt hadde vært naturlig da helsestasjonen har fulgt familiene tett gjennom de første leveårene. Det ble satt i gang et arbeid i starten av 2020, men som ble satt på vent grunnet Covid-19.

Helsestasjonen opplever at barnehagene melder inn enkeltsaker, da til den enkelte helsesykepleier eller gjennom småbarnsteamet. Leder for helsestasjon- og skolehelsetjenesten forteller at de bistår raskt, og at henvendelsen blir ekspedert i det den kommer inn eller at det drøftes kjapt internt.

3.4.6 Skolehelsetjenesten

Rutiner for samarbeid mellom skolehelsetjenesten og skolene finnes sammen med rutinene for PPT og barnevern. Det er 91 prosent av enhetsledere/rektorer i skolene som har svart på

spørreundersøkelsen som svarer ja på at det foreligger rutinebeskrivelse for samarbeidet mellom skolen og skolehelsetjenesten. Av respondentene i spørreundersøkelsen opplever 64 prosent at rutinene er oppdatert, og 73 prosent opplyser om at de praktiseres. Leder for helsestasjon- og skolehelsetjenesten opplyser om at det jobbes med å utarbeide en samarbeidsavtale med skolene. Skolehelsetjenesten skal legge frem et utkast som skal drøftes med skolene.

Hver skole har en fast helsesykepleier ved den enkelte skole hvor skolens størrelse bestemmer størrelsen på ressursen. En stor barneskole har en helsesykepleier som har 80 prosent av stillingen sin der, mens andre skoler har en fast dag med helsesykepleier til stede. Leder for helsestasjon- og skolehelsetjenesten forteller at henvendelser til tjenesten mottar fra skolene går gjennom helsesykepleierne som er ute på de ulike skolene. Det er helsesykepleierne som har det løpende samarbeidet med skolene og foreldene i enkeltsaker, samt at elever kan komme og banke på døren på skolene. Skolehelsetjenesten deltar også i de forebyggende teamene på skolen. Leder for helsestasjon- og skolehelsetjenesten sier at det er litt ulikt hvordan teamene følges opp i skolen, og at det fungerer bra på noen skoler og er mer sårbart på andre skoler.

Figuren nedenfor viser hvordan respondentene i spørreundersøkelsen har beskrevet treffpunkter mellom skolehelsetjenesten og skolen, og flertallet referer til treffpunkter med helsesykepleier.

Figur 7. Treffpunkter mellom skolehelsetjenesten og skolen



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Av respondentene i spørreundersøkelsen er 91 prosent i kontakt med skolehelsetjenesten ukentlig, mens 9 prosent har daglig kontakt. Leder for helsestasjon- og skolehelsetjenesten forteller at mange av henvendelsene de mottar går gjennom helsesykepleierne på de ulike skolene. Det er de som har det løpende samarbeidet med skolene og foreldrene i enkeltsaker, samt at elever kan komme og banke på døren der.

Tabell 16. Opplevelsen av samarbeidet med skolehelsetjenesten

Svarkategori	Tilstrekkelig kontakt	Enkelt å ta kontakt med skolehelsetjenesten	Bistand fra skolehelsetjenesten ved meldt behov	Råd og veiledning fra skolehelsetjenesten løser saker og utfordringer
Ja	82 %	82 %	64 %	64 %
Nei	18 %	9 %	18 %	9 %
I noen grad	0 %	9 %	18 %	27 %
Vet ikke	0 %	0 %	0 %	0 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

82 prosent av respondentene svarer at kontakten er tilstrekkelig med skolehelsetjenesten, mens 18 prosent opplever det motsatte. De aller fleste opplever at det er enkelt å ta kontakt med tjenesten. Ved meldt behov, opplever flertallet at enhetene får bistand fra skolehelsetjenesten, og 64 prosent opplever at råd og veiledning fra tjenesten løser saker og utfordringer.

Noen av respondentene uttrykker at de er godt fornøyde med samarbeidet, mens andre opplever at tilstedeværelsen er for liten og at det kan ta lang tid før elever får hjelp. Leder for tjenesten forteller at det stadig er diskusjoner om at det burde være flere helsesykepleiere ute i skolen. Det er ulike oppgaver i skolehelsetjenesten, og til dels uforutsigbare dager. Tjenesten skal være en lavterskel og tilgjengelig tjeneste. Det som meldes tilbake fra helsesykepleierne er at det kan være uklart hvor saken skal videre når den er fanget opp.

3.4.7 Vurdering

- Kommunen bør ha etablert samarbeidsordninger for å sikre god koordinering mellom tjenestene og sørge for at tjenestene har kjennskap til hverandre.

I enkeltsaker samarbeider barnehage og skole med tjenestene, og det er rammer for samarbeidet gjennom tverrfaglige team i både barnehage og skole. Opplevelsen av hvor godt de tverrfaglige teamene fungerer er ulik.

Kommunen mangler systematiske rammer og en helhetlig strategi for det tverrfaglige samarbeidet i kommunen, og flertallet av informantene fremhever dette. Ledelsen i kommunen er selv klar over mangelen. Flere fremhever problemet med organisatoriske siloer som kan hindre samarbeidet på tvers. Gode samarbeidsordninger kan gi et mer forutsigbart samarbeid gjennom kjente strukturer for informasjonsutveksling og samordning på tvers av tjenester for å gi barn og unge den oppfølgingen de trenger. Kjennskap til hva de enkelte tjenestene kan bidra med i kommune fremstår som på plass.

Revisor vurderer at kommunen har ordninger for samarbeid på individnivå, men mangler systematiske rammer på overordnet nivå i kommunen og en helhetlig strategi. Systematiske rammer for samarbeidet er etterspurt av samtlige informanter.

- PPT bør være jevnlig til stede og yte veiledning på sitt kompetanseområde, og bidra i barnehagens og skolens utviklingsarbeid ved behov.

Systematiske rutiner for samarbeidet mellom PPT, barnehage og skole er på plass og etterleves. Rutinen for barnehage ser ut til å ha behov for en oppdatering, noe som også er planlagt. Skolene opplever kontakten med PPT som mer tilstrekkelig enn barnehagene. Bistand fra PPT er mer varierende, og det pekes på ressursmangel i tjenestene. Barnehagene og skolene opplever at PPT bidrar i noen grad til å løse saker og utfordringer, men at det særlig i barnehagene ser ut til å være et forbedringspotensial. Både barnehage, skole og PPT har et ønske om at det jobbes mer forebyggende, samt at PPT ønsker selv å ha mer tid til å bidra i arbeidet på systemnivå.

Revisor vurderer at samarbeidet med PPT har noen forbedringspunkter knyttet til seg. Dette gjelder særlig kontakten mellom PPT og barnehagene. Ønsket om å jobbe mer forebyggende er framhevet av alle partene i samarbeidet.

- Barnevernet bør være tilgjengelig for barnehager og skole, og delta i barnehagens og skolens utviklingsarbeid ved behov.

Det eksisterer rutinebeskrivelse for samarbeidet mellom barnevern, barnehage og skole. For barnehagene tyder det på at rutinen ikke er oppdatert, og at den ikke praktiseres fullt ut. Skolene opplever rutinen som mer oppdatert og praktiseres i større grad.

Hverken barnehage eller skole opplever at kontakten med barnevernet er tilstrekkelig nok for deres behov, og savner et tettere samarbeid. Flertallet i barnehage og skole opplever at det er enkelt å ta kontakt med barnevernet.

Barnehagene opplever i større grad at barnevernet bistår ved behov enn skolene. Bistanden fra barnevernet oppleves som et bidrag til å løse saker og utfordringer, men det er rom for

forbedring. Opplevelsen av hvordan de tverrfaglige teamene fungerer er forskjellige, både fra barnehage, skole og barnevernet. Manglende rammer for samarbeidet på systemnivået påpekes. Revisor vurderer at det gjennomførte webinarret kan være et godt og forutsigbart virkemiddel for kompetanseheving.

Revisor vurderer at samarbeidet mellom barnevernet, barnehagene og skolene kan bli bedre. Kontakten med barnevernet er ikke tilstrekkelig nok for barnehagene og skolene, selv om det oppleves som enkelt å ta kontakt. Bistand fra barnevernet ved behov kan bli bedre, særlig ved barnehagene.

- Helsestasjonen bør være tilgjengelig for barnehagene, og delta i barnehagenes utviklingsarbeid ved behov.

Det eksisterer en rutine for samarbeidet mellom helsestasjon og barnehage, men et knapt flertall av de ansatte i barnehage opplever at denne ikke er oppdatert. Samarbeidet mellom helsestasjon og barnehagene er ikke satt i et system, og barnehagene opplever at tilgjengeligheten til helsestasjonen ikke er tilstrekkelig. Leder for helsestasjonen sier at barnehagene henvender seg for lite til dem. Det er ikke faste treffpunkt mellom helsestasjonen og barnehagene.

Flertallet av de ansatte i barnehagen opplever at det er enkelt å ta kontakt med helsestasjonen, og mer enn halvparten opplever en viss grad av bistand fra helsestasjonen ved behov. De ansatte i barnehagene er mer spredt i sine svar når det gjelder om råd og veiledning fra helsestasjonen bidrar til å løse saker og utfordringer.

Revisor vurderer at samarbeidet mellom helsestasjon og barnehagene har noen mangler ved seg. Et samarbeid satt i system med fast treffpunkt kunne ha gitt barnehagene bedre mulighet til å søke råd og hjelp fra helsestasjonen. Helsestasjonen har kunnskap om barna og familiene siden helsestasjonen har hatt tett oppfølging med barna fra de var små.

- Skolehelsetjenesten bør være jevnlig til stede og tilgjengelig for skole, og delta i skolens utviklingsarbeid ved behov.

Systematiske rutinebeskrivelser av samarbeidet mellom skolehelsetjenesten og skolene oppleves av flertallet av ansatte i skolene som oppdaterte og etterleves. Hver skole har egen helsesykepleier tilgjengelig, men størrelsen på ressursen avhenger av størrelsen på skolen. Data kan tyde på at enkelte skoler opplever et større behov for tilstedeværelse av helsesykepleier enn det som er gjeldende. Videre er oppfølgingen av tverrfaglig team noe ulik mellom skolene.

Revisor vurderer at tilstedeværelsen av skolehelsetjenesten ved skolene som god, selv om tilstedeværelsen varierer noe mellom skolene. Det er noe spørsmål til om oppfølgingen av de tverrfaglige teamene kunne ha vært bedre for enkelte av skolene.

3.5 Samarbeid med hjemmet

3.5.1 Kriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for samarbeid med hjemmet:

- Kommunen bør ha rutiner for samarbeid med hjemmet for barnehage og skole.
- Kommunen må ha kontaktpunkter mellom hjemmet, barnehage og skole.

3.5.2 Rutiner for samarbeid med hjemmet

Alle respondentene i spørreundersøkelsen i både barnehage og skole opplever at det er faste rutiner for samarbeid med hjemmet for både barnehage og skole.

Rådgiver for barnehage opplyser om rutineene for samarbeid med hjemmet inneholder antall foreldresamtaler og foreldremøter. Revisor har ikke sett denne rutinen.

Kommunen har en egen serviceerklæring for grunnskolene i kommunen som inneholder formål, innhold og gjensidige forventinger. Kommunalsjef oppvekst og kultur opplyser at den enkelte skole har utviklet informasjonsmateriell for nye foreldre. Revisor har fått tilsendt ett eksempel. Informasjonsskrivet har som formål å informere om gjensidige forventninger i samarbeidet mellom skole og hjem. Skrivet definerer hva hjemmet kan forvente av skolen i form av kontaktpunkter (eksempelvis antall elevsamtaler og foreldremøter). Videre defineres også hva skolen forventer av hjemmet (eksempelvis delta på møter, tar opp saker via lærer, klassekontakt eller FAU).

3.5.3 Kontaktpunkter mellom hjemmet, barnehage og skole

Tabellen nedenfor viser at over 90 prosent i både barnehage og skole opplever at det er tilstrekkelige kontaktpunkter mellom enhetene og hjemmet.

Tabell 17. Samarbeid mellom hjemmet, barnehage og skole

Svarkategori	Enhet	Er det tilstrekkelig kontaktpunkter mellom enhet og hjem?	Lykkes dere i samarbeidet med hjemmet ved behov?
Ja	Barnehage	93 %	93 %
	Skole	91 %	82 %
Nei	Barnehage	0 %	0 %

	Skole	0 %	0 %
I noen grad	Barnehage	7 %	7 %
	Skole	9 %	18 %
Vet ikke	Barnehage	0 %	0 %
	Skole	0 %	0 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Respondentene beskriver kontaktpunkter gjennom foreldremøter, foreldresamtaler og FAU. I barnehage er det flere som uttrykker at kontakten skjer daglig gjennom levering og henting. Det er også fremhevet at det er individuell kontakt med hjemmet ved behov. Flere nevner også digital kommunikasjon som kontakt (telefon, SMS og Vigilo¹³). Sosiale sammenkomster beskrives også som et av kontaktpunktene.

For barnehage svarer 93 prosent at de lykkes i samarbeidet med hjemmet ved behov. For skole svarer 82 prosent tilsvarende, mens 18 prosent svarer at de i noen grad lykkes i samarbeidet. En av respondentene har svart at samarbeidet med hjemmet er slitsomt, da det er flere svært kravstore foreldre som krever mye energi over lengre tid. En av respondentene har også uttrykt et ønske om å ha flere møtepunkter med foreldre. Flere i barnehagene har trukket fram at Covid-19 har gjort at samarbeidet med hjemmet har blitt mer utfordrende med tanke på kontaktpunkter gjennom levering og henting.

Rådgiver for barnehage forteller at det er et samarbeidsprosjekt om foreldreveiledning, ICDP¹⁴, mellom barnehage, skole og helstasjon- og skolehelsetjenesten. Her vil helsesykepleiere sertifiseres i foreldreveiledningskompetanse. Noen av respondentene etterspør mer kompetanse på foreldreveiledning.

De andre tjenestene i kommunen som rapporten ser på (PPT, barnevern og helsestasjon og skolehelsetjeneste) uttrykker at samarbeidet med hjemmet er regulert gjennom lov og veiledere som de ulike tjenestene følger. Tjenestene har mange møter med familiene gjennom saksbehandlingen.

Leder for helsestasjon- og skolehelsetjenesten forteller at de har et tett samarbeid med foreldrene siden de møter så å si alle foreldre og barn i kommunen. Gjennom utvidet helsestasjon i kommunen har de styrket kompetansen til helsesykepleierne med hensyn til å styrke foreldrerollen. For skolen, forteller leder at de opplever at både foreldre og lærere er flinke til å kontakte dem. Tjenesten har drøftet om å utvide tilbudet i retning av foreldrestøtte

¹³ Kommunikasjonsløsning mellom enhet og hjem.

¹⁴ International Child Development Programme har som mål å styrke omsorgen og oppveksten for barn og unge. Retter seg om omsorgsgivere og skal styrke deres omsorgskompetanse.

hvor det kan jobbes mer målrettet mot foreldrene. Dette er noe som utredes nå, om hva tilbudet skal være og hvordan tjenesten eventuelt kan styrke ressursene til et slikt tilbud.

3.5.4 Vurdering

- Kommunen bør ha rutiner for samarbeid med hjemmet for barnehage og skole.

Respondentene opplever at det er rutiner for samarbeid med hjemmet både for barnehage og skole. For skolene er det et eget informasjonsskriv for nye foreldre. Selv om revisor ikke har fått tilsendt alle rutinene som eksisterer for samarbeid med hjemmet, tyder data på at dette eksisterer.

- Kommunen må ha kontaktpunkter mellom hjemmet, barnehage og skole.

Både barnehage og skole har flere ulike kontaktpunkter med hjemmet gjennom foreldremøter, foreldresamtaler og daglig levering i barnehage. Møtepunktene framstår som strukturerte. Flertallet av ansatte i barnehage og skole opplever at de lykkes i samarbeidet med hjemmet. Kommunen har også et samarbeidsprosjekt om foreldreveiledning som involverer både barnehage og skole, som vil gi helsesykepleiere sertifisering i foreldreveiledningskompetanse.

Revisor vurderer at det er nødvendige kontaktpunkter mellom hjemmet, barnehage og skole.

4 TAUSHETSPLIKT, OPPLYSNINGSPLIKT OG AVVERGEPLIKT

Kapittelet beskriver og vurderer om praktiseringen av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt mellom de ulike tjenestene er til barn og unges beste i kommunen.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Er praktiseringen av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste til barn og unges beste i Melhus kommune?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha rutiner og retningslinjer for praktisering av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt som er tilgjengelige og kjent for de ansatte.
- Kommunen bør ha etablert samarbeidsordninger som gjør det mulig å samhandle til barnets beste selv om det foreligger taushetsplikt.
- Ansatte i barnehage og skole bør ha tilstrekkelig opplæring og kunnskap om gjeldende taushetsplikt og opplysningsplikt innenfor sitt tjenesteområde og innenfor andres tjenesteområder.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Retningslinjer

Revisor har størst fokus på retningslinjer og praktisering av taushetsplikt og opplysningsplikt siden avvergeplikten er hjemlet i straffeloven og er en plikt alle har til å forhindre alvorlige straffbare handlinger, både på jobb og fritiden.

Kommunalsjef oppvekst og kultur opplyser om at kommunen har ikke egne retningslinjer om taushetsplikt utover det som framgår av taushetserklæringen som alle ansatte skal gå igjennom og signere ved oppstarten av arbeidsforholdet. Kommunen har punkter som gjelder taushetsplikt i både etiske retningslinjer, personalreglementet for ansatte i kommunen og sikkerhetshåndbok (IKT) med signering. Revisor har sett på de etiske retningslinjene og der står det angående taushetsplikt at:

«Vi skal behandle alle saksopplysninger etter gjeldende lovverk. Opplysninger som mottas i forbindelse med arbeidet i kommunen, skal behandles respektfullt og ivareta kravene til personvern.»

Tabell 18. Om det eksisterer retningslinjer for taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt

Svarkategori	Enhet	Taushetsplikt	Opplysningsplikt	Avvergeplikt
Ja	Barnehage	100 %	93 %	60 %
	Skole	100 %	73 %	73 %
Nei	Barnehage	0 %	0 %	0 %
	Skole	0 %	0 %	0 %
I noen grad	Barnehage	0 %	0 %	0 %
	Skole	0 %	27 %	18 %
Vet ikke	Barnehage	0 %	7 %	40 %
	Skole	0 %	0 %	9 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Tabellen viser at respondentene i barnehage og skole opplever at det eksisterer retningslinjer for taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt. Retningslinjer om avvergeplikten er noe mer usikker hos barnehage enn skole. Flere av informantene påpeker at det er de ulike lovene som regulerer praktiseringen av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt.

Tabell 19. Om rutinebeskrivelsene for taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt er oppdaterte

Svarkategori	Enhet	Taushetsplikt	Opplysningsplikt	Avvergeplikt
Ja	Barnehage	73 %	60 %	27 %
	Skole	82 %	55 %	55 %
Nei	Barnehage	7 %	13 %	7 %
	Skole	0 %	0 %	0 %
I noen grad	Barnehage	0 %	7 %	13 %
	Skole	0 %	18 %	9 %
Vet ikke	Barnehage	20 %	20 %	47 %
	Skole	18 %	27 %	36 %
Ikke relevant	Barnehage	0 %	0 %	7 %
	Skole	0 %	0 %	0 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Taushetsplikten oppleves av flertallet som oppdatert. Tilsvarende gjelder også for opplysningsplikt. For avvergeplikt er det 47 prosent av respondentene i barnehage som ikke vet, tilsvarende 36 prosent for skole. For skolen mener flertallet at avvergeplikten er oppdatert.

Tabell 20. Om rutinebeskrivelsene for taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt praktiseres

Svarkategori	Enhet	Taushetsplikt	Opplysningsplikt	Avvergeplikt
Ja	Barnehage	100 %	87 %	47 %
	Skole	91 %	64 %	64 %

Nei	Barnehage	0 %	0 %	0 %
	Skole	0 %	0 %	0 %
I noen grad	Barnehage	0 %	7 %	13 %
	Skole	9 %	27 %	9 %
Vet ikke	Barnehage	0 %	7 %	27 %
	Skole	0 %	9 %	27 %
Ikke relevant	Barnehage	0 %	0 %	13 %
	Skole	0 %	0 %	0 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Tabellen ovenfor viser at rutinebeskrivelser om taushetsplikt og opplysningsplikt praktiseres i både barnehage og skole. I skole er det 64 prosent som praktiserer rutinebeskrivelsen om opplysningsplikten, mens 27 prosent svarer at den praktiseres i noen grad. Når det gjelder avvergeplikten praktiseres den av flertallet i skolen, men både i barnehage og skole er det 27 prosent som opplyser om at de ikke vet om rutinebeskrivelsen praktiseres.

4.4 Praktisering av samarbeid

Rådmannen viser til at det er stadige diskusjoner rundt temaene taushetsplikt og opplysningsplikt. Tjenestene er oppmerksomme på at opplysninger kan deles mellom tjenestene, så lenge foresatte gir informert samtykke til dette. I spørreundersøkelsen opplyser flertallet av respondentene at utfordringer og problematikk tilknyttet taushetsplikt og opplysningsplikt kan diskuteres i de forebyggende teamene på skolene og i småbarnsteamene i barnehagene. Flere av informantene forteller at saker drøftes anonymt, men at anonym drøfting i kommunen kan fort bli litt for gjenkjennelig. Særlig gjelder dette forhold ved distriktene i kommunen.

En leder forteller at temaet kan tas opp på ledermøter i sektoren dersom det er behov for å diskutere problematikken. En leder forteller at man kunne hatt flere lokale samhandlingskonferanser og interne fagdager opp mot temaet i kommunen for å heve kompetansen og kunnskapen man har om hverandre. Leder opplever at det er for lite av slikt på tvers av fagområdene.

Hver tjeneste har plikt til å innhente eget samtykke, og dersom det ikke blir gitt samtykke er det ikke mange opplysninger man kan dele. Dette gjelder også dersom samtykke blir trukket tilbake. Flere av informantene sier at de prøver å forklare hjemmet/foreldrene hva et samtykke innebærer i de aktuelle tilfellene. Barnevernsleder forteller at de noen ganger føler de må skjerme familier som har gitt samtykke til overføringer av informasjon mellom tjenestene siden barnevernet opplever at foreldrene ikke helt skjønner hva de egentlig samtykker til. Det skal presiseres hva samtykket gjelder. Leder for PPT forteller at foreldrene kan trekke samtykket for så å gi det igjen, noe som medfører at saken stopper opp. Barnevernsleder sier videre at

de fleste foreldre sier ja til samarbeid, og at det alltid er den foretrukne samarbeidsformen. Leder for helsestasjon- og skolehelsetjenesten opplever at sine ansatte tidvis er i stuss på om barnehager har fått samtykke da de kan oppfatte barnehagene som ganske uklare på om det faktisk er innhentet samtykke eller ikke.

Leder for barnevernet opplever liten forståelse fra samarbeidspartene for deres lovverk tilknyttet taushetsplikten. Flere av respondentene i spørreundersøkelsen uttrykker at de som jobber tett med barna ikke får nok informasjon fra barnevernet, og at taushetsplikten oppleves som et hinder for å sikre barnets beste.

Tabell 21. Opplevelsen av taushets- og opplysningsplikten i samarbeidet

Svarkategori	Enhet	Taushets- og opplysningsplikten er et hinder for samarbeidet for å utveksle informasjon på tvers?	Taushets - og opplysningsplikten hinder arbeidet på tvers av tjenestene med å gi barn den beste mulige hjelpen?
Ja	Barnehage	33 %	47 %
	Skole	73 %	64 %
Nei	Barnehage	0 %	0 %
	Skole	9 %	9 %
Ofte	Barnehage	0 %	0 %
	Skole	0 %	9 %
Sjeldent	Barnehage	67 %	53 %
	Skole	18 %	18 %
Vet ikke	Barnehage	0 %	0 %
	Skole	0 %	0 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Tabellen ovenfor viser at det er forskjell på opplevelsen i barnehage og skole av om taushets- og opplysningsplikten er et hinder for samarbeidet for å utveksle informasjon på tvers. Ved barnehage svarer 67 prosent opplever dette sjeldent, mens 73 prosent av respondentene ved skole opplever det som et hinder. Når det gjelder om taushets- og opplysningsplikten hindrer arbeidet på tvers av tjenestene med å gi barn den best mulige hjelpen er svarene i barnehage svært delt. 47 prosent svarer at de opplever dette, mens 53 prosent opplever dette sjeldent i barnehage. For skole opplever 64 prosent av respondentene dette, mens 18 prosent opplever dette sjeldent.

En leder forteller at plikten om taushetsplikt kan være til hinder for samarbeidet, men at det er gode grunner til det (kravet i lovverket). Videre så er ikke lovverket til hinder for barnas beste siden det finnes unntak for taushetspliktene og at man har opplysningsplikt til barnevernet. En annen leder forteller at ansatte opplever at taushetsplikten håndheves for strengt og da opp

mot barnevernet, som kan bli en barriere i samarbeidet. Leder forteller at det handler om forskjellige forståelser og nyanser som gjør at dette blir ulikt mellom tjenestene, og at det er viktig med god kommunikasjon mellom tjenestene for å gå sammen i saksgangen.

Når det gjelder melding til barnevernet er ansatte i barnehager og skoler pålagt til å melde gjennom opplysningsplikten. Barnevernleder forteller at det er store forskjeller mellom barnehage og skole når det kommer til å melde inn saker. Leder sier at det kan handle om ledelse, kultur og at enkelte synes det er skummelt å melde til barnevernet siden de ansatte har en relasjon til hjemmet. Rådgiver for barnehage bekrefter at de får tilbakemelding fra barnevernet om at barnehagene innrapporterer for få saker.

4.5 Opplæring og kunnskap

Rådmann forteller at det ikke har vært noen systematisk opplæring/kursing taushetsplikt og opplysningsplikt på tvers av tjenestene. Barneverntjenesten har startet en runde for å informere på barnehager og skoler, om hvordan de arbeider og hvordan de håndterer opplysninger om barn/unge/familier. Barneverntjenesten har hatt flere runder hvor de har gitt informasjon til andre tjenester i kommunene om deres arbeid og hadde i 2019/2020 en runde med barnehagene. De ansatte i barnehagene kunne delta på møtet etter endt arbeidstid. Barnevernet opplevde en stor økning i antall meldinger til barnevernet i etterkant av møtene, og barnevernleder forteller at det påvirket terskelen for å ta kontakt og bruken av anonym drøfting.

Tabell 22. Om det er gitt opplæring innenfor de ulike pliktene

Svarkategori	Enhet	Taushetsplikt	Opplysningsplikt	Avvergeplikt	Andre tjenesters taushets- og opplysningsplikt
Ja	Barnehage	73 %	73 %	60 %	27 %
	Skole	73 %	36 %	36 %	45 %
Nei	Barnehage	13 %	13 %	27 %	20 %
	Skole	9 %	27 %	27 %	9 %
I noen grad	Barnehage	7 %	7 %	7 %	47 %
	Skole	18 %	36 %	36 %	45 %
Vet ikke	Barnehage	7 %	7 %	7 %	7 %
	Skole	0 %	0 %	0 %	0 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Flertallet i både skole og barnehage opplever at de har fått opplæring i taushetsplikt. Når det gjelder opplæring i opplysningsplikt er det forskjell mellom barnehage og skole. I barnehage opplever 73 prosent at de har fått opplæring, mens 36 prosent i skolen opplever at de har fått opplæring eller i noen grad opplæring. 27 prosent opplever ingen opplæring tilknyttet

opplysningsplikten for skolen. Opplæring i avvergeplikt ser ut til å være gitt i en større grad ved barnehage enn ved skole. Når det gjelder andre tjenesters taushets- og opplysningsplikt ser det ut til at skolene har hatt enn større opplæring enn barnehagene, 20 prosent av respondentene i barnehage svarer at dette ikke er gitt.

Tabell 23. Tilstrekkelig kunnskap om de ulike pliktene

Svarkategori	Enhet	Taushetsplikt	Opplysningsplikt	Avvergeplikt	Andre tjenesters taushets- og opplysningsplikt
Ja	Barnehage	100 %	93 %	53 %	27 %
	Skole	100 %	73 %	55 %	27 %
Nei	Barnehage	0 %	0 %	27 %	27 %
	Skole	0 %	0 %	9 %	18 %
I noen grad	Barnehage	0 %	7 %	20 %	47 %
	Skole	0 %	27 %	36 %	55 %
Vet ikke	Barnehage	0 %	0 %	0 %	0 %
	Skole	0 %	0 %	0 %	0 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Samtlige opplever å ha nok kunnskap om taushetsplikt. Det er mer tilstrekkelig kunnskap om opplysningsplikten i barnehage enn skole. Når det gjelder avvergeplikten mener et knapt flertall at kunnskapen er tilstrekkelig. Tilstrekkelig kunnskap om andre tjenesters taushets- og opplysningsplikt er mer spredt. I skolen opplever 55 prosent at de i noen grad har tilstrekkelig kunnskap, mens i barnehagen opplever 47 prosent tilsvarende. I barnehage er det 27 prosent som ikke opplever dette, tilsvarende 18 prosent i skole.

Flere av respondentene uttrykker i spørreundersøkelsen at det er viktig med jevnlig gjennomgang av teamet for alle i personalgruppen. En uttrykker at det ikke er annen form for opplæring enn et skjema om taushetsplikt og at det ikke er noe opplæring.

Kommunalsjef oppvekst og kultur forteller at det planlegges å ha en gjennomgang med barnevernet og skolene rundt temaet. Kommunalsjefen sier at det burde forekomme som en gjentakende syklus med varierende tematikk, eksempelvis barnevernets rolle og handlingsrom som blir tatt opp i felles forum der alle er til stede og kan stille spørsmål. Gjennom nyansettelser er behovet for å gjenta lovverket til stede.

4.6 Vurdering

- Kommunen bør ha rutiner og retningslinjer for praktisering av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt som er tilgjengelige og kjent for de ansatte.

Selv om kommunen ikke har utarbeidet egne rutiner og retningslinjer, så opplever de ansatte det ivaretatt gjennom lovverket og blant annet i kommunens etiske retningslinjer. Hvilken rutine og hva som ligger i avvergeplikten, fremstår noe mer usikkert i barnehage enn i skole. En egen retningslinje for taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt kunne ha gitt en samlet oversikt over de ulike pliktene de ansatte har og hvilke lovverk ansatte i de ulike enhetene skal forholde seg til.

- Kommunen bør ha etablert samarbeidsordninger som gjør det mulig å samhandle til barnets beste selv om det foreligger taushetsplikt.

Kommunen har ingen systematiske samarbeidsordninger ut over de tverrfaglige teamene og ledermøter til å diskutere problematikk rundt taushetsplikt. Resultat fra spørreundersøkelsen viser at det er stor forskjell på opplevelsen av dette i barnehage og skole. Ansatte ved skolene opplever flertallet at taushets- og opplysningsplikten hindrer arbeidet på tvers for å gi barn den beste hjelpen. Ansatte i barnehagene er delt i synet på om dette hindrer arbeidet for å gi barna den beste hjelpen. På ledernivå uttrykkes det at det handler om forståelsen for lovverket på tvers av tjenestene.

- Ansatte i barnehage og skole bør ha tilstrekkelig opplæring og kunnskap om gjeldende taushetsplikt og opplysningsplikt innenfor sitt tjenesteområde og innenfor andres tjenesteområder.

Kommunen har ingen systematisk opplæring, men det blir gitt noe opplæring for barnehage og skole. Kunnskap om egen taushetsplikt ser ut til å være på plass i kommunen. Selv om at skolen har mindre opplæring i opplysningsplikt, mener de ansatte at kunnskapen er tilstrekkelig. Barnehagen opplever kunnskapen om opplysningsplikt som tilstrekkelig, og kan skyldes en gjennomgang med barnevernet i årene 2019/2020. Dette gjenspeiler ikke opplysninger om kunnskap til andre tjenesters taushets- og opplysningsplikt for barnehage. Skolen har i større grad fått opplæring i andre tjenesters taushets- og opplysningsplikt. Videre har barnehage og skole i noen grad har tilstrekkelig kunnskap om andre tjenesters taushets- og opplysningsplikt, men at det etterlyses mer systematisk gjennomgang og opplæring av temaet.

5 HØRING

En rapport med faktagrunnlaget ble sendt til rådmannen for gjennomsyn i epost den 26. april 2021. Revisor har gjort små korrigeringer av faktagrunnlaget etter innspill fra rådmannen.

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmann den 11. mai 2021. Revisjon Midt-Norge SA mottok høringssvaret den 20. mai 2021. Høringssvaret er vedlagt rapporten i vedlegg 2. Høringssvaret medførte noen justeringer i datadelen, men disse medførte ingen endring i revisors vurdering eller konklusjon.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Hvordan arbeider Melhus kommune systematisk med forebyggende innsats rettet mot barn og unge?

Revisor har i rapporten beskrevet den forebyggende innsatsen ovenfor barn og unge i kommunen. Revisor har ikke etablert kriterier for å vurdere og konkludere på hvorvidt innsatsen er tilstrekkelig.

Sørger Melhus kommune for et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste?

Revisor konkluderer at samarbeidet mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjenesten kan bli mer hensiktsmessig og forutsigbart. På systemnivå mangler kommunen rammer for et godt tverrfaglig samarbeid. Kommunen har ingen overordnet strategisk plan for det tverrfaglige samarbeidet, noe som etterspørres i kommunen og som ledelsen selv er klar over at ikke er på plass. Gjennomgangen viser at samarbeidet mellom barnehage, skole og de ulike tjenestene har noen forbedringspunkter ved seg. Blant annet så opplever barnehagene og skolene ikke alltid at støtte fra de ulike tjenestene bidrar til å løse utfordringer i saker, og det er også et ønske om at tjenestene skal bidra mer i det forebyggende arbeidet.

Er praktiseringen av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste til barn og unges beste i Melhus kommune?

Revisor konkluderer med at praktiseringen av de ulike pliktene har noen forbedringspunkter ved seg. Revisor har ikke basert konklusjonen like sterkt på avvergeplikten, da dette gjelder alle (både ansatte, innbyggere og borgere). Tjenestene har god kunnskap om praktisering av taushetsplikt og opplysningsplikt i egen tjeneste. Kunnskap og forståelsen av andre tjenesters taushetsplikt framstår som noe mer usikker, og kan sees i sammenheng med at det ikke foregår noe systematisk opplæring innenfor temaet på tvers av tjenestene. En rutinebeskrivelse for de ulike pliktene i de ulike enhetene kunne også ha styrket forståelsen og kunnskapen om andre tjenesters plikter og lovverk. Dette kan også forklare hvorfor mange opplever at taushets- og opplysningsplikten hindrer samarbeidet og hindrer at barn får best mulig hjelp. Særlig skolen opplever dette som et hinder, mens barnehage er mer delt i oppfatningen.

6.2 Anbefalinger

Revisor har utarbeidet følgende anbefalinger:

- Rådmannen bør prioritere arbeidet med å formalisere samarbeidsstrukturer for det tverrfaglige arbeidet.
- Rådmannen bør prioritere arbeidet med å lage en strategisk plan for det tverrfaglige samarbeidet.
- Rådmannen bør vurdere tiltak i det tverrfaglige samarbeidet på bakgrunn av erfaringer fra barnehage og skole.
- Rådmann bør sørge for at de ansatte i tjenester knyttet til barn og unge har god kunnskap om andre tjenesters taushetsplikt og opplysningsplikt.

KILDER

Departementene, 'Rundskriv Q-16/2013 Forebyggende Innsats for Barn Og Unge'

Glavin, Kari, and Bodil Erdal, *Tverrfaglig Samarbeid i Praksis*, 4. utgave, 2000

Hansen, Inger Lise Skog, and Ragnhild Steen Jensen og Tone Fløtten, 'Trøbbel i Grenseflatene - Samordnet Innsats for Utsatte Barn Og Unge', 2020

Kunnskapsdepartementet, *Meld. St. 6 Tett På - Tidlig Innsats Og Inkluderende Fellesskap i Barnehage, Skole Og SFO*, 2019
<<https://www.regjeringen.no/contentassets/3dacad48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf>>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om barnehager (barnehageloven), LOV-2005-06-17-64
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven), LOV-1992-07-17-100
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), LOV-2011-06-24-30
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), LOV-1998-07-17-61
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, FOR-2017-04-24-487
- «Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen», Utdanningsdirektoratet
- «Fra eldst til yngst – Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole», veileider, Kunnskapsdepartementet
- «Trøbbel i grenseflatene – Samordnet innsats for utsatte barn og unge», Fafo-rapport 2020:02
- Plan for overgang barnehage og skole, Melhus kommune
- Rutiner ved overgang barneskole til ungdomsskole, Melhus kommune

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2: Sørger Melhus kommune for et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste?

Overganger

Både barnehageloven (§ 2 a) og opplæringsloven (§ 13-5) plikter både barnehage og skole til å samarbeide om barns overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordningen. Jamfør opplæringslovens § 13-5 er det skoleeier som har hovedansvaret for samarbeidet og skal utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og skolefritidsordning.

Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, kapittel 6, sier at barnehagen og skolen bør utveksle kunnskap og informasjon som utgangspunkt for samarbeid om tilbudet til de eldste barna i barnehagen, og deres overgang til og oppstart i skolen. Videre skriver forskriften at de eldste barna skal få mulighet til å glede seg til å begynne på skolen og oppleve

at det er en sammenheng mellom barnehagen og skolen. Barna skal få bli kjent med hva som skjer i skolen og skolefritidsordningen.

Veilederen «Fra eldst til yngst – Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole» fra Kunnskapsdepartementet anbefaler at barn blir kjent med skolen i god tid før første skoledag. Veilederen skriver at erfaring viser at det har stor betydning for barns trygghet ved skolestart at de har rukket å bli kjent med skolen de skal begynne på. Videre anbefaler veilederen at lærere i barnehage og skole har felles møteplasser for forventningsavklaringer, kompetanseutvikling og felles planlegging. Ansvar for den praktiske gjennomføringen av overganger ligger til den enkelte barnehage og skole, og de ansatte må samarbeide om å nyttiggjøre ressursene slik at barn er beredt til skolestart. Veilederen peker på at dette innebærer et ansvar for hva skolen trenger for å være beredt til å ta imot barnet og foreldrene.

Melhus kommune har en egen plan for overganger fra barnehage til skole datert fra 3. oktober 2013. Planen inneholder mål for arbeidet, involverte parter og en mal for arbeidet i førskolegruppa. Planen inneholder også et årshjul som viser de ulike aktivitetene i forbindelse med overganger og til hvilket tidspunkt aktivitetene skal foregå, samt hvem som er ansvarlig. Et av målene for arbeidet er at barnet skal bli kjent med skolen i god tid før første skoledag. Årshjulet viser også at det er flere møter knyttet til barn med spesielle behov og eget ressursmøte for barn med spesialpedagogiske behov og særskilte behov. Det gjennomføres også overgangssamtaler for alle skolestartere.

Melhus kommune har en egen rutine for overgang mellom barneskole til ungdomsskole. Den er datert som gyldig fra 21. desember 2020. Planen inneholder 10 punkter knyttet til overganger, hvor det blant annet er satt opp omvisning på ungdomsskolen for nye elever og aktivitetsdag for nye elever. Det er også punkt om egne overføringsmøter på enkeltelever med spesielle behov.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet for overganger:

- Plan for overgang mellom barnehage og skole skal være oppdatert og etterleves:
 - Barnas mulighet til å bli kjent med skolen
 - Kommunikasjon av individuelle behov hos barn mellom barnehage og skole
- Plan for overgang mellom barneskole og ungdomsskole skal være oppdatert og etterleves:
 - Barnas mulighet til å bli kjent med skolen
 - Kommunikasjon av individuelle behov hos barn mellom barneskole og ungdomsskole

Samarbeidsfora mellom tjenestene

Opplæringslovens § 15-8 omhandler samarbeid med kommunale tjenester. Skolen skal samarbeide med relevante kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlige og sosiale eller emosjonelle vansker. Barnevernlovens § 3-2 sier at barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer. Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter loven.

Rett til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er hjemlet både i barnehageloven (§ 31) og i opplæringsloven (§ 5-1). Den pedagogiske-psykologiske tjenesten (PPT) skal sørge for at det blir utarbeidet lovpålagte sakkyndige vurderinger (barnehageloven § 33 og opplæringsloven § 5-6). Videre skal PPT bistå barnehage og skole i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge for barn og elever med særlige behov.

For at kommunen skal oppfylle sitt ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen tilby helsefremmende og forbyggende tjenester som helsetjeneste i skoler og helsestasjonstjeneste (helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2). Kommunene skal blant annet ha en helsesykepleier ansatt. Videre har kommunen plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester omfattet av loven (helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4).

Rapporten fra FAFO «Trøbbel i grenseflatene» belyser utfordringer som ligger i grenseflatene mellom tjenester i kommuner. Ansvar skyves mellom tjenester, informasjon glipper og ingen tar ansvar for helheten eller koordineringen av tjenestene. Manglende samarbeid kan føre til at behov ikke oppdages tidlig nok, og barn og unge ikke får den oppfølgingen de trenger. Rapporten erkjenner behovet for bedre samarbeid og samordning, men at det krever:

- kjennskap i ulike sektorer til hva andre tjenester kan bidra med overfor målgruppen
- strukturer for informasjonsutveksling, samarbeid og samordning
- reguleringer av samarbeid og samhandling
- økonomi- og finansieringssystemer for tverrsektorielle innsatser
- samhandlingskompetanse i de ulike velferdsprofesjonene

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet for samarbeidsfora mellom tjenestene:

- Kommunen bør ha etablert samarbeidsordninger for å sikre god koordinering mellom tjenestene og sørge for at tjenestene har kjennskap til hverandre.
- PPT bør være jevnlig til stede og yte veiledning på sitt kompetanseområde, og bidra i barnehagenes og skolenes utviklingsarbeid ved behov.

- Barnevernet bør være tilgjengelig for barnehager og skole, og delta i barnehagenes og skolens utviklingsarbeid ved behov.
- Helsestasjonen bør være tilgjengelig for barnehagene, og delta i barnehagenes utviklingsarbeid ved behov.
- Skolehelsetjenesten bør være jevnlig til stede og tilgjengelig for skole, og delta i skolens utviklingsarbeid ved behov.

Samarbeid med hjemmet

Opplæringsloven definerer formålet med opplæringen i § 1-1 der opplæring i skole skal være i samarbeid og i forståelse med hjemmet. Videre skal kommunen sørge for samarbeid med hjemmet, jmfør § 13-3d. Forskrift til opplæringsloven definerer i § 20-3 foreldresamarbeidet i grunnskolen hvor skolen skal holde kontakt med foreldrene gjennom hele opplæringsåret. I tillegg skal skole ha foreldremøter i starten av hvert opplæringsår. Foreldre har minst to ganger i året rett til en planlagt og strukturert samtale med kontaktlærer. Hver grunnskole skal ha et samarbeidsutvalg og et foreldreråd, jmfør §§ 11-1 og 11-4.

Barnehageloven sier i sitt formål at barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barns behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling, jmfør § 1. For å sikre samarbeid med barnas hjem, skal hver barnehage ha et foreldreråd og et samarbeidsutvalg, jmfør § 4. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver omtaler samarbeid mellom hjem og barnehage i kapittel 5. Barnehagen skal legge til rette for foreldresamarbeidet og god dialog med foreldrene. Foreldresamarbeidet skal skje på individnivå og på gruppenivå gjennom foreldrerådet og samarbeidsutvalget.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet for samarbeide med hjemmet:

- Kommunen bør ha rutiner for samarbeid med hjemmet for skole og barnehage
- Kommunen må ha kontaktpunkter mellom hjemmet og skole og barnehage

Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 3: Er praktiseringen av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste til barn og unges beste i Melhus kommune?

Taushetsplikt

Alle som utfører tjenester for et forvaltningsorgan, har taushetsplikt etter forvaltningslovens §§ 13 til 13 e. Ifølge forvaltningsloven plikter de som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan å hindre at andre får adgang eller kjennskap personlige forhold gjennom

arbeidet sitt. Forvaltningsloven regner ikke fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted som personlig forhold. Taushetsplikten til barnehager og skoler er regulert i barnehageloven § 44 og opplæringsloven § 15-1. Helsepersonell sin taushetsplikt er regulert i helse og omsorgstjenestelovens § 12-1.

Barneverntjenesten har taushetsplikt etter barnevernlovens § 6-7. Barnevernloven definerer at taushetsplikten gjelder også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Jmfør § 6-7 a. skal barneverntjenesten gi den som har sendt melding til barneverntjenesten, jf. § 4-2 meldinger til barneverntjenesten, en tilbakemelding. Tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at meldingen ble mottatt. En generell tilbakemelding skal inneholde at meldingen er mottatt og at den vil bli fulgt opp i overensstemmelse med bestemmelsene i barnevernloven. Den generelle tilbakemeldingen er ikke underlagt taushetsplikt siden den ikke vil inneholde opplysninger som ikke allerede er kjent for melderens.

Opplysningsplikt

Lov om barneverntjenester § 6-4 inneholder bestemmelser om opplysningsplikt. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, skal uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker.

Jmfør barnehagelovens §§ 45 og 46 har barnehagene opplysningsplikt til sosialtjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten, samt barnevernet. Tilsvarende gjelder for skoler som har opplysningsplikt til barnevernet og sosialtjenesten etter opplæringslovens §§ 15-3 og 15-4. Skolehelsetjenesten er underlagt helsepersonellovens § 33 om meldeplikt og opplysningsplikt til barnevernstjenesten. Opplysningsplikten inntreer i de mest alvorlige tilfellene og innebærer unntak fra den lovbestemte taushetsplikten.

Avvergeplikt

Avvergeplikten er hjemlet i straffelovens § 196. Plikten til å avverge et straffbart forhold inntreer når man holder det for sikkert eller mest sannsynlig at den aktuelle straffbare handlingen vil bli eller er begått. Straffelovens § 196 definerer hvilke lovbrudd avvergeplikten gjelder for, og plikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt.

Samarbeid på tvers av tjenestene

Opplæringslovens § 15-8 slår fast at skolen skal samarbeide med relevante kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlige, sosiale

og emosjonelle vansker. Når det er nødvendig og forholdsmessig for å ivareta ansvaret etter første ledd, kan tjenestene som samarbeider behandle personopplysninger, inkludert særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffbare forhold.

KS sin veileder «Taushetsplikt og samhandling i kommunalt arbeid for barn – ungdom – familier» skriver at reglene om taushetsplikt setter visse rammer for hvordan samarbeidet kan gjennomføres. Taushetsplikten kan legge begrensninger i samarbeidet siden det er begrenset hvilke opplysninger tjenesteyterne kan formidle til hverandre. KS skriver videre at det tverrfaglige samarbeidet påvirkes rettslig i hovedsak av fem ulike regelsett om taushetsplikt:

- Adgangen til anonymt å formidle opplysninger
- Samtykke til å formidle opplysninger
- Retten til å meddele opplysninger uavhengig av samtykke
- Plikten til å gi opplysninger uavhengig av samtykke
- Plikten til på eget initiativ å gi opplysninger uavhengig av samtykke

Veilederen til KS ser på barnehagens, skolens og PPT sin rett og plikt til å kommunisere med andre. Veilederen skriver at når det gjelder kommunikasjon internt hos tjenesteyter er det rom for å meddele informasjon innen enheten, eksempel innen barnehage og skole om forhold vedrørende barn. Dette forutsetter at det er hensiktsmessig i forhold til arbeidet med barnet. Hva som er hensiktsmessig, kan ikke benyttes i relasjon med andre tjenester i kommunen. Selv om flere tjenester samles i en og samme etat, kan informasjon ikke meddeles mellom de ulike tjenesteyterne.

Jamfør forvaltningslovens § 13 b nr. 2, er ikke taushetsplikten til hinder for at opplysninger brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, blant annet kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll. I veilederen peker KS på at bestemmelsen gir grunnlag for at barnehage, skole og PPT gir opplysninger til andre. For eksempel dem som yter helsehjelp, slik at barnehage, skole og PPT selv kan få relevant informasjon fra helsetjenesten i respons til hjelp i å forberede egen sak. Opplysninger fra helsepersonell kan de bare få tilbake dersom den som opplysningene gjelder har gitt klart samtykke til det. Tilsvarende gjelder for barnehagen, skolen eller PPT at dersom andre enn dem bør følge opp formålet opplysningene de har er gitt for, kan de gi fra seg disse opplysningene. For eksempel kan det være at helsetjenesten bør følge opp læringsproblemer som henger sammen med barnets helse og som helsetjenesten kan bidra til å løse; da kan det gis opplysninger til helsetjenesten.

Forvaltningslovens § 13 b nr. 5 sier at taushetsplikten ikke er til hinder for at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om

avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lover, instruks eller oppnevningsgrunnlag. KS skriver at bestemmelsen gir basis for å bringe opplysninger til helse- og sosial og barneverntjenesten. Videre skriver de at i forhold til å fremme barnehagen og skolen sine oppgaver kan det sees som relevant å meddele seg til helsetjenesten og barnevernet dersom bistand derifra sees på som viktig for å kunne oppfylle de oppgavene barnehagen og skolen har for å utvikle barnas evner. Det er forvaltningsorganet, leder eller den som har fullmakt, som kan bestemme at opplysninger skal gis videre til helsetjenesten og barnevernet.

Veilederen til KS peker på at kommunen skal sikre at personell innenfor de ulike tjenesteyterne får nødvendig opplæring i forhold til deres arbeidsoppgaver. Plikten tjenesteyterne har til å samarbeide innebærer at de ulike tjenesteyterne må ha kunnskap og opplæring om hva andre tjenesteytere kan bidra med. Derfor må det finnes dokumenter som viser hva som er de ulike arbeidsoppgavene innenfor tjenestesystem, og som er tilgjengelig for de ansatte. Det må være etablert samarbeidsordninger som de ansatte vet finnes. Ut ifra kjennskap til tjenesteyternes ulike taushetsplikt, må de enkelte tjenesteyterne respektere at de opptrer forskjellig. Selv om loven åpner for å gi opplysninger til andre, må enhver tjenesteutøver tenke nøye gjennom slike ikke-rettslige beveggrunner å se om disse forholdene på en uhensiktsmessig måte bidrar til å ødelegge for et godt samarbeid.

Det vil over tid utvikle seg en kultur for samarbeid og praktisering av taushetspliktreglene. Det er en lederoppgave å evaluere samarbeidsvirksomheten ved sin enhet til enhver tid, og se på dette i sammenheng med andre enheter.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen bør ha rutiner og retningslinjer for praktisering av taushetsplikt, opplysningsplikt og avvergeplikt som er tilgjengelige og kjent for de ansatte.
- Ansatte i barnehage og skole bør ha tilstrekkelig opplæring om gjeldende taushetsplikt og opplysningsplikt innenfor sitt tjenesteområde og innenfor andres tjenesteområder.
- Kommunen bør ha etablert samarbeidsordninger som gjør det mulig å samhandle til barnets beste selv om det foreligger taushetsplikt.

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



MELHUS
KOMMUNE

Rådmann
Saksbehandler: Katriine Lereggen
Telefon: 72855010
Dato: 25.05.2021
Saksnr.: 20/19761-3

Revisjon Midt-Norge SA
Hanne Marit Ulseth Bjerkan
Brugata 2

7715 STEINKJER

Svar - Høringsrapport forvaltningsrevisjon tverrfaglig samarbeid

På vegne av Melhus kommune gis følgende tilbakemelding på den foreløpige revisjonsrapporten om tverrfaglig samarbeid:

Etter en god dialog rundt små misforståelser og korrigeringer har Melhus kommune ingen innsigelser på rapporten slik den fremstår.

Med hilsen

Katriine Lereggen
rådmann

Nina Ulseth
kommunalsjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Postadresse
Melhus kommune
Postboks 95
7221 Melhus

Dokumentadresse: Fjellstrøgen 2
E-post: postmottak@melhus.kommune.no
Hjemmeside: www.melhus.kommune.no
Orgnr: 910 716 017
Telefon: +47 72 53 90 00





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no