



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 10-2017

FOREBYGGENDE INNSATS FOR BARN OG UNGE

NES KOMMUNE

AUGUST 2017

INNHold

SAMMENDRAG	I
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens oppsummering	i
Revisjonens samlede vurdering og konklusjon	iii
Rådmannens uttalelse til rapporten	iv
Anbefalinger	iv
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål	1
1.3 Problemstillinger	2
1.4 Avgrensninger	2
1.5 Oppbyggingen av rapporten	2
2 Metode og gjennomføring	3
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	3
Dokumentanalyse	3
Intervjuer	3
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	3
3 Revisjonskriterier	4
3.1 Forebyggende arbeid	4
3.2 Kommunens ansvar for å ha oversikt over barn og unges levekår	5
3.3 Samordning av det forebyggende arbeidet	6
3.4 Helhetlig oppvekststrategi	7
4 Oversikt over oppvekstforhold	9
4.1 Kartleggingspraksis	9
4.1.1 Gjennomførte kartlegginger	11
4.2 Dokumenterte risikosoner i Nes	12
4.3 Er kommunens målsetninger rettet mot kjente risikoområder?	13
4.3.1 Psykisk og fysisk helse	14
4.3.2 Rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid	14
4.3.3 Skole og læring	14
4.4 Revisjonens vurdering	15

5 Samordnet forebyggende innsats	16
5.1 Organisasjonsstruktur	16
5.1.1 Enkelttjenester med ansvar for barn og unge	18
5.1.2 Funksjoner med ansvar for samordning	22
5.2 Retningslinjer for samarbeid	24
5.3 Tverrfaglige forum og møtepunkt	25
5.3.1 Tverrfaglige team	25
5.3.2 Øvrige faste møtepunkt	26
5.4 Revisjonens vurdering	28
6 Helhetlig oppvekststrategi	29
6.1 Om strategien	29
6.2 Oppfølging av tiltakene i strategien	30
6.3 Rapporteringspraksis	32
6.4 Revisjonens vurdering	33
Litteratur- og kildeoversikt	34
VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	37

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke i hvilke grad Nes kommune ivaretar sitt ansvar for å sikre et målrettet og helhetlig forebyggende arbeid for barn og unge i kommunen.

Følgende problemstillinger besvares i undersøkelsen:

1. I hvilken grad har kommunen oversikt over de forhold som kan være negative for barns oppvekst og utvikling?
2. I hvilken grad sikrer kommunen at det forebyggende arbeidet for barn og unge er godt samordnet?
3. I hvilken grad sikrer kommunen at kommunestyrets vedtak om ny helhetlig oppvekststrategi blir fulgt opp?

Revisjonens oppsummering

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstilling 1 i undersøkelsen:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad har kommunen oversikt over de forhold som kan være negative for barns oppvekst og utvikling?	<ul style="list-style-type: none">→ Kommunen skal gjennomføre systematiske kartlegginger av oppvekstforholdene i kommunen→ Kartleggingene skal bidra til at det forebyggende arbeidet rettes mot de faktorer som er dokumentert negative for barn og unge i kommunen

Kommunen har et ansvar for å følge nøye med på de forhold barn i kommunen lever under, samt finne og iverksette tiltak som kan forebygge negativ utvikling og omsorgssvikt.

Undersøkelsen viser at Nes kommune har gjennomført en rekke kartlegginger og brukerundersøkelser som gir informasjon om barn og unges oppvekstsvilkår. Flere av disse gjennomføres med faste intervaller og indikatorer. Et eksempel på dette er bruken av ungdomsundersøkelsen Ungdata. Revisjonens undersøkelse viser videre at det gjennom kartleggingene er identifisert områder for barn og unge, som krever særlig oppmerksomhet fra kommunens side. Blant disse er fysisk og psykisk helse, skole og læring og rus og kriminalitet. Undersøkelsen viser også at kommunen har utformet målsetninger og planlagt tiltak som er rettet mot disse områdene.

Det er revisjonens vurdering at Nes kommune har god oversikt over barn og unges oppvekstvilkår, og hvilke utfordringer som særlig gjør seg gjeldende. Det vurderes som positivt at kommunen på en god måte også har utnyttet informasjonen fra den lovpålagte folkehelsekartleggingen i dette arbeidet.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstilling 2 i undersøkelsen:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad sikrer kommunen at det forebyggende arbeidet for barn og unge er godt samordnet?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Det bør være etablert en organisasjonsstruktur som legger til rette for god samordning ➔ Kommunen skal ha rutiner for det tverrfaglige forebyggende arbeid med tydelige rolle- og ansvarsdeling ➔ Det bør være etablerte faste treffpunkter og forum for tverrfaglig samarbeid.

Kommunen har ansvar for at det forebyggende arbeidet for barn og unge er helhetlig og koordinert. Det er i undersøkelsen lagt til grunn at det bør etableres en organisasjonsstruktur som legger til rette for samordning, at det utarbeidet forpliktende rutiner for samarbeid om det forebyggende arbeidet og at det er etablert faste treffpunkter og forum for tverrfaglig samarbeid.

Revisjonens undersøkelse viser at det er en rekke enkeltinstanser og tjenester i ulike sektorer i kommunen som har ansvar for forebyggende arbeid for barn og unge. Det er utarbeidet retningslinjer og rutiner for samarbeidet mellom enkelttjenester, og for tverrfaglig samarbeid på overordnet nivå. I tillegg viser undersøkelsen at det er etablert en rekke faste møtepunkter og fora for de ulike tjenestene, både på utøvende og administrativt nivå.

I Familiens hus er det samlet en rekke tjenester som har ansvar for barn og unge. Dette skal gi brukerne «én dør inn» til tjenestene, og bidra til å sikre tverrfaglig samarbeid og koordinering av det forebyggende arbeidet. Undersøkelsen viser at det ikke er avklart hvilke tjenester som skal ligge under Familiens hus, men at dette vil skje i løpet av 2018.

Undersøkelsen viser videre at det i 2016 ble opprettet en ny stilling som oppvekst- og SLT-koordinator for å styrke samordningen av det forebyggende arbeidet på overordnet nivå i kommunen.¹ SLT-funksjonen lå tidligere under Familiens hus, men er nå plassert i en ny strategi- og utviklingsavdeling i stabsfunksjon under rådmannen.

Det fremkommer i undersøkelsen at tidligere og eksisterende systemer for samordning av det forebyggende arbeidet ikke fullt ut har vært opplevd å være tilfredsstillende. Det er grunn til å se positivt på at det gjøres organisatoriske tiltak for å styrke samordningen. Revisjonen er innforstått

¹ SLT er en samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus- og kriminalitet blant barn og unge.

med at kommunen selv må vurdere hva som er hensiktsmessig organisering på området. Revisjonen vil likevel peke på viktigheten av at fordelingen av oppgaver og ansvar i nye organisasjonsstrukturer blir avklart og tydelig for alle aktører, og at endringene fungerer etter forutsetningene.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstilling 3 i undersøkelsen:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad sikrer kommunen at kommunestyrets vedtak om ny helhetlig oppvekststrategi blir fulgt opp?	<ul style="list-style-type: none">→ Det skal være klart hvem som har ansvaret for oppfølging av Helhetlig oppvekststrategi→ Kommunen skal sørge for pålitelig rapportering fra arbeidet med å følge opp helhetlig oppvekststrategi

Etter revisjonens vurdering gir ny helhetlig oppvekststrategi et godt grunnlag for å styrke kommunens innsats for barn og unge. Den vil etter revisjonens vurdering også kunne bidra til å styrke samhandlingen mellom instanser og tjenester som har et ansvar for forebyggende arbeid.

Strategien har ambisiøse målsettinger og omfatter en rekke konkrete tiltak som er nedfelt i en egen framdriftsplan. Etter revisjonens vurdering gjenspeiler tiltakene de risikoområder som er identifisert gjennom kommunens egne kartlegginger av barn og unges oppvekstvilkår.

Revisjonen er innforstått med at strategien har et langtidsperspektiv (2017-2027) og at en vurdering av måloppnåelse tidlig i gjennomføringsfasen kan gi liten mening. Revisjonen vil samtidig understreke administrasjonens ansvar for å sikre at kommunestyrets vedtak om ny helhetlig oppvekststrategi blir fulgt opp. Undersøkelsen viser at det er klargjort hvem som har overordnet ansvar for oppfølging både av strategien som helhet og de enkelte tiltakene. Den viser også at det er etablert rutiner for rapportering om status og fremdrift for iverksetting av tiltakene til kommunestyret. Det er lagt opp til at kommunestyret vil få en årlig statusrapport om fremdriften, første gang i desember 2017/januar 2018.

Revisjonens samlede vurdering og konklusjon

Det er revisjonens vurdering at kommunen har lagt godt til rette for å kunne ivareta sitt ansvar for et forebyggende arbeid for barn og unge i kommunen. God kartleggingspraksis og tydelig sammenheng mellom identifiserte risikoområder på den ene siden, og målsettinger og planlagte tiltak på den andre siden, bidrar etter revisjonens vurdering til å sikre at dette arbeidet bli målrettet.

Det er en rekke tjenester, i ulike sektorer, som har ansvar for forebyggende arbeid for barn og unge. Det fremkommer i undersøkelsen at det har vært en utfordring å etablere en mer samordnet innsats i det forebyggende arbeidet, som er satt i system og forplikter de enkelte instansene som har med barn og unge å gjøre. Det er grunn til å se positivt på organisatoriske tiltak som er gjort for å styrke

samordningen av det forebyggende arbeidet. Revisjonen mener samtidig at for å lykkes med dette er det viktig å klargjøre og skape en felles forståelse av ansvars- og oppgavefordelingen.

Den helhetlige oppvekststrategien omfatter etter revisjonens vurdering gode, men også ambisiøse, mål og tiltak. At strategien blir fulgt opp, og tiltakene iverksatt som planlagt, vil etter revisjonens vurdering kunne være avgjørende for å styrke innsatsen for kommunens barn og unge, også det forebyggende arbeidet. Revisjonen vil derfor understreke administrasjonens ansvar for å sikre at kommunestyrets vedtak om ny helhetlig oppvekststrategi blir fulgt opp på en god måte fremover.

Rådmannens uttalelse til rapporten

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er mottatt den 14.8.2017 og er vedlagt rapporten.

Rådmannen stiller seg bak de funn, vurderinger og konklusjoner som ligger i rapportutkastet og har ingen forslag til endringer eller tilføyelser.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. Det bør følges opp at endringer i organisering sikrer en ansvars- og rolledeling som bidrar til å styrke samordningen av det forebyggende arbeidet.
2. Rådmannen må sikre at kommunestyrets vedtak om ny helhetlig oppvekststrategi blir fulgt opp i tilstrekkelig grad.

Jessheim, 14. august 2017



Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll



Øyvind Nordbrønd Grøndahl
prosjektleder forvaltningsrevisjon

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon bestilte Nes kontrollutvalg 30.8.2016 (sak 32/16) en forvaltningsrevisjon om kommunens forebyggende arbeid for barn og unge. Planen ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 6.12.2016 (sak 50/16).

Revisjonen ble av kommunen gjort oppmerksom på en ny strategi for kommunens innsats for barn og unge i kommunen, *Helhetlig oppvekststrategi for barn og unge i Nes kommune 2017-2027*, ble vedtatt i kommunestyremøte 20.12.2016. Da strategien inneholdt flere tiltak som direkte berørte kommunens forebyggende arbeid for barn og unge utarbeidet revisjonen et notat som ble behandlet i kontrollutvalgets møte 25.1.2017 (sak 2/17). Utvalget vedtok at prosjektet skulle gjennomføres som planlagt, hvor oppfølging av strategien ble inkludert som egen problemstilling.

I justert prosjektplan som ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 15.3.2017 (sak 10/17), var det lagt til en ny beskrivende problemstilling om «Hvordan sikrer kommunen at kommunestyrets vedtak om ny helhetlig oppvekststrategi blir fulgt opp?». Revisjonen har endret ordlyden i problemstillingen til «I hvilken grad sikrer kommunen at kommunestyrets vedtak om ny helhetlig oppvekststrategi blir fulgt opp?». Det innebærer at det er utformet revisjonskriterier til problemstillingen og at revisjonen også vurderer hvordan kommunen så langt har lagt til rette for oppfølging av strategien.

1.2 Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke i hvilken grad Nes kommune ivaretar sitt ansvar for å sikre et målrettet og helhetlig forebyggende arbeid for barn og unge i kommunen.

Kommunen har ansvar for å bidra til og legge til rette for at barn og unge har gode og trygge oppvekstvilkår, og at barn og unge som har behov for hjelp og omsorg får det. Kommunen har ansvar for å følge nøye med på de forhold barn i kommunen lever under, samt finne og iverksette tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Denne undersøkelsen fokuserer på det forebyggende arbeidet som retter seg mot grupper av barn og unge hvor det er en forhøyet risiko for vansker eller spesielt negative tendenser.

For å oppnå ønskede resultater innen det forebyggende arbeidet er det en forutsetning at kommunen har god kjennskap til hvilke risikosoner barn og unge i kommunen kan havne i, og at den jobber systematisk, tverrfaglig og målrettet i sitt forebyggende arbeid mot barn og unge i risikosoner. En helhetlig tilnærming til det forebyggende arbeidet i kommunen vil også kunne bidra til at mer spesialisert innsats og metodikk rettet mot risikosoner og utsatte grupper virker etter hensikten (Barne- og familiedepartementet 2005).

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger besvares i undersøkelsen:

- 1) I hvilken grad har kommunen oversikt over de forhold som kan være negative for barns oppvekst og utvikling?
- 2) I hvilken grad sikrer kommunen at det forebyggende arbeidet for barn og unge er godt samordnet?
- 3) I hvilken grad sikrer kommunen at kommunestyrets vedtak om ny helhetlig oppvekststrategi blir fulgt opp?

1.4 Avgrensninger

Undersøkelsen omfatter kommunens forebyggende arbeid rettet mot barn mellom 0 og 18 år og unge mellom 18 og 23 år. En rekke statlige, fylkeskommunale og frivillige aktører er også viktige i det forebyggende arbeidet for barn og unge i risikosoner. Hvordan dette arbeidet og samarbeidet fungerer ligger utenfor denne undersøkelsen, som er avgrenset til kommunens ansvar og tjenester.

Undersøkelsen har et systemfokus, og omhandler i første rekke kommunens organisering, systemer og rutiner for å sikre at det forebyggende arbeid for barn og unge er godt samordnet, herunder hvilken praksis kommunen har for å kartlegge barn og unges oppvekstvilkår. Undersøkelsen omhandler også i noen grad hvordan de ulike tjenestene enkeltvis arbeider forebyggende.

1.5 Oppbyggingen av rapporten

I kapittel to presenteres undersøkelsens metode og datagrunnlag. Kapittel tre gir en oversikt over revisjonskriteriene som legges til grunn. Revisjonskriteriene er den målestokken kommunens praksis blir holdt opp mot og grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Kapittel fire gir en oversikt over organiseringen av kommunens tjenester til barn og unge. Kapittel fem gir en beskrivelse av kommunens oversikt over levekår og kartleggingspraksis. Kapittel seks omhandler kommunens tilrettelegging for et tverrfaglig og samordnet forebyggende arbeid. Kapittelet inkluderer også en beskrivelse av hvordan de ulike tjenestene jobber forebyggende. Kapittel 7 tar for seg kommunens oppfølging av helhetlig oppvekststrategi.

I innledningen til hvert av faktakapitlene gjentas kort de aktuelle revisjonskriteriene. Etter hvert av faktakapitlene følger revisjonens vurdering. Revisjons samlede vurderinger og anbefalinger er presentert i rapportens sammendrag først i rapporten.

2 METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001- Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt i styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse og intervjuer.

Dokumentanalyse

Formålet med dokumentanalysen var å få informasjon om det forebyggende arbeidet for barn og unge generelt, samt en oversikt over hvordan kommunen gjennom blant annet planer, instruksjoner og rutiner legger til rette for at de relevante tjenestene kan arbeide forebyggende.

Intervjuer

For å supplere informasjonen innhentet gjennom dokumentanalyse ble det gjennomført intervjuer med kommunalsjef for oppvekst og utdanning, virksomhetsleder Familiens Hus og Oppvekst og SLT-koordinator.

Hovedtemaer i intervjuene var det forebyggende arbeidet for barn og unge, hvordan kommunen skaffer seg oversikt over forhold som kan være negative for barns oppvekst og utdanning, hvordan det forebyggende arbeidet er samordnet, og hvordan kommunen sikrer oppfølging av Helhetlig oppvekststrategi som ble vedtatt av kommunestyret i slutten av 2016.

Intervjuene ble gjennomført som delvis strukturerte intervjuer. Det er skrevet referater fra intervjuene, som igjen er verifisert av de som ble intervjuet.

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er med andre ord den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Revisjonskriteriene utledes fra lov, rundskriv fra departementer, kommunens egne rutiner og hva som ansees som god forvaltningsskikk på området. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene blant annet utledet fra følgende kilder:

- FNs konvensjon om barnets rettigheter
- Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- Lov 17.juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)
- Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova)
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLID): «Forebyggende innsats for barn og unge» Rundskriv Q-16/2013.
- Sosial- og helsedirektoratet: «Veileder for psykisk helsearbeid for barn og unge i kommunene». IS-1405 2007.
- Helsetilsynet: «Utsatte barn og unge - behov for bedre samarbeid» Rapport 5/2009.
- Nes kommune: «Helhetlig oppvekststrategi 2017-2027», vedtatt i 2016.

3.1 Forebyggende arbeid

Kommunen har ansvar for at barn og unge har gode oppvekstvilkår og for å forebygge psykiske og sosiale problemer (Q-16/2013, s. 2). Forebygging rettet mot barn og unge handler først og fremst om å legge til rette for et godt oppvekstmiljø for alle. Det er et samfunnsansvar som deles av mange. Forebyggende innsats er forankret i en rekke lovverk og ansvaret fordelt mellom mange offentlige tjenester og aktører.

Forebyggende innsats for barn og unge favner alt fra generelle oppvekstvilkår for alle barn i kommunen til spesifikke tiltak på individnivå. Som figuren under viser kan forebyggende arbeid deles inn i tre hovednivåer; universell, selektiv og indisert forebygging (Q-16/2013). Nivåene viser til de ulike formål og målgrupper det forebyggende arbeidet omfatter. I denne undersøkelsen er fokuset på kommunens forebyggende arbeid for barn og unge, mer spesifikt kommunens selektive forebygging. Selektiv forebygging skal forhindre at problemer utvikles hos grupper eller enkeltpersoner som befinner seg i identifiserte risikoområder, også uten å vite akkurat hvilke individer som befinner deg der, og identifisere tiltak med den intensjon å dempe og snu negative tendenser.

Figur 1 Ulike nivåer forebyggende arbeid

Kilde: Q-16/2013

Rundskriv Q-16/2013 understreker at gode arenaer for forebygging ofte er avhengig av voksne med kompetanse til å observere, forstå det de ser og evne og myndighet til å handle deretter. Dette innebærer evne til å analysere barn og unges behov, ha kunnskap om hva som virker og hvordan man kan nå ut til ulike grupper, samt evne til å iverksette tiltak.

3.2 Kommunens ansvar for å ha oversikt over barn og unges levekår

Å følge med på barn og unges levekår og hvilke områder og tendenser som kan føre til negative effekter er en forutsetning for at kommunen skal kunne ha et effektivt og treffende selektivt forebyggende arbeid. Kommunen har et ansvar for å følge nøye med på de forhold barn i kommunen lever under, samt finne og iverksette tiltak som kan forebygge negativ utvikling og omsorgssvikt.

Kommunens ansvar for å ha oversikt over barn og unges levekår og for å drive forebyggende arbeid fastslås i flere særlover av betydning for denne undersøkelsen. Barnevernloven legger stor vekt på kommunens ansvar for forebygging. Etter lovens § 3-1 er kommunen pålagt å drive generell forebyggende virksomhet:

Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.

I tillegg understreker blant annet også sosialtjenesteloven og folkehelseloven kommunens ansvar for å ha oversikt over levekårene til innbyggerne i kommunen, og sette inn forebyggende tiltak. Sosialtjenesteloven slår i § 12-1 fast at:

Kommunen skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer.

Folkehelseloven § 5 fastslår at kommunen skal ha oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer i kommunen. Bestemmelsen understreker at denne oversikten skal være skriftlig og identifisere folkehelseutfordringene i kommunen, herunder vurdere konsekvenser og årsaksforhold. Loven understreker at kommunen særlig skal være oppmerksom på trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale eller helsemessige problemer eller sosiale helseforskjeller.

Oppvekstforholdene for barn og unge endrer seg over tid. Kommunen må derfor jevnlig følge med på og gjennomføre oppdaterte kartlegginger av de til de forholdene til barn og unge i kommunen. For å sikre at de selektive forebyggende tiltakene er målrettede mot de forhold som er negative for barn og unge, bør tiltakene være basert på jevnlig, systematiske kartlegginger og vurderinger av risikoer.

Ut fra gjennomgangen over utledes følgende revisjonskriterier for problemstilling 1:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad har kommunen oversikt over de forhold som kan være negative for barns oppvekst og utvikling?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen skal gjennomføre systematiske kartlegginger av oppvekstforholdene i kommunen ➔ Kartleggingene skal bidra til at det forebyggende arbeidet rettes mot de faktorer som er dokumentert negative for barn og unge i kommunen

3.3 Samordning av det forebyggende arbeidet

Kommunen har ansvar for at det forebyggende arbeidet for barn og unge er helhetlig og koordinert. Det er en rekke kommunale aktører som har selvstendig ansvar for oppvekstsvilkårene til barn og unge, og det er uheldig når barn og unge opplever å bli skjøvet fra tjeneste til tjeneste uten å få hjelp, eller får hjelp fra flere kommunale instanser, uten at hjelpa er koordinert (Nes kommune 2016, s. 20, NOU 2009:22). Det er med andre ord et behov for et god samordnet, helhetlig og koordinert forebyggende arbeid til barn og unge. Kravet om at kommunen må samordne mellom de ulike aktørene og tjenesteyterne som jobber forebyggende med barn og unge utover den enkelte tjenestes samhandlingsplikt, er hjemlet både i kravene om internkontroll i barnevernloven og i forskriftene til sosialtjenesteloven.

I flere rundskriv peker Barne- og likestillingsdepartementet på at for å unngå at det forebyggende arbeidet «blir tilfeldig og fragmentert, er det nødvendig at virksomheten inngår i en formalisert struktur slik at den setter varige spor» (BFD 2005). Det vises videre til at «mange kommuner har erfart at uformelle samarbeidsrelasjoner kan føre til at mye godt arbeid blir utført, men faren ligger i

at det blir sårbart og lett faller bort hvis en av hovedaktørene forsvinner» (BFD 2005). Det er derfor viktig at kommunen lager formaliserte systemer og rutiner som gjør det enkelt å samarbeide (Q-16/2013). Kommunen står ellers fritt i hvordan den velger å organisere sine samarbeidsstrukturer (BUF-dir 2015).

Nasjonale føringer legger vekt på viktigheten av samordning på tvers av fagområder og forvaltningsnivåer (BLD 2013). Etablerte systemer og rutiner som nedfeller en felles forståelse av problemer, mål og virkemiddelbruk er ofte en forutsetning for gode resultater av slik samordning. Kommunen kan legge til rette for et godt tverrfaglig samarbeid blant annet gjennom å etablere samarbeidsstrukturer med faste treffpunkter og forum for tverrfaglig samarbeid mellom de aktuelle instansene.

Som Nes kommune påpeker i sin helhetlige oppvekststrategi innebærer et godt tverrfaglig samarbeid blant annet tydelig ansvarsfordeling (Nes kommune 2016, s. 20). Nedfelling av ansvars- og oppgavefordelingen mellom instansene i skriftlige rutiner, vil være et viktig hjelpemiddel for god samordning og for å unngå uklarheter og ansvarsfraskrivninger. Det er altså viktig at arbeidet med barn og unge koordineres og samordnes, at det er klart hvem som har hovedansvaret for dette og at arbeidet rapporteres til kommuneledelsen (Q-16/2007).

Ut fra gjennomgangen over utledes følgende problemstillinger for problemstilling 2:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad sikrer kommunen at det forebyggende arbeidet for barn og unge er godt samordnet?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Det bør være etablert en organisasjonsstruktur som legger til rette for god samordning ➔ Kommunen skal ha rutiner for det tverrfaglige forebyggende arbeid med tydelige rolle- og ansvarsdeling ➔ Det bør være etablerte faste treffpunkter og forum for tverrfaglig samarbeid.

3.4 Helhetlig oppvekststrategi

Et godt og systematisk forebyggende arbeid krever også helhetlige planer, tydelig ledelse og en tydelig forankring (BLD 2013). Departementet peker i sitt rundskriv på at forebygging får konsekvenser for hvordan kommunen organiserer og koordinerer tjenestetilbudet. Det pekes videre på at planarbeidet må være helhetlig og forpliktende, og at dette først er et godt verktøy når det er forankret i ledelsen og blant alle som har et ansvar.

Nes kommunestyre vedtok desember 2016 «Helhetlig oppvekststrategi». For at strategien skal fungere etter hensikten er det en forutsetning at det er delegert et oppfølgingsansvar. Det bør være avklart hvem som har ansvar for både de ulike oppgavene i strategien, og for strategien i sin helhet.

Vellykket forebyggende arbeidet mot barn og unge i kommunen forutsetter en tydelig ledelse og klar forankring i det kommunale planverket (BLD 2013). Strategien er forpliktende for alle aktører og tjenesteområder som berører barn og unges oppvekst, og må ses i sammenheng med kommunens øvrige planverk (Nes kommune 2016). Som det framgår i administrasjonens saksframlegg inneholder den helhetlige oppvekststrategien mange tiltak om opplæring og måten man jobber på i kommunen.

I tillegg til å sørge for gjennomføring av relevante tiltak, legger strategien opp til strukturert rapportering oppover i kommunen. Revisjonen legger derfor til grunn at det er systemer og strukturer som ivaretar dette. For at politikerne skal kunne følge opp at den vedtatte strategien utføres som planlagt av administrasjonen, forutsetter at det er fortløpende rapportering på hvordan målene i strategien oppnås.

Ut fra gjennomgangen over utledes følgende revisjonskriterier for problemstilling 3:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad sikrer kommunen at kommunestyrets vedtak om ny helhetlig oppvekststrategi blir fulgt opp?	<ul style="list-style-type: none">→ Det skal være klart hvem som har ansvaret for oppfølging av Helhetlig oppvekststrategi→ Kommunen skal sørge for pålitelig rapportering fra arbeidet med å følge opp helhetlig oppvekststrategi

4 OVERSIKT OVER OPPVEKSTFORHOLD

Kommunen har et ansvar for å ha en oversikt over barn og unges levekår, og de forhold som kan påvirke oppvekstvilkårene. At kommunen kartlegger og har en oppdatert oversikt over de områder som kan ha en negativ påvirkning for barn og unge, er også grunnleggende for at kommunen skal kunne finne tiltak som kan motvirke de negative forholdene og treffe godt med det forebyggende arbeidet.

Følgende problemstilling, med tilhørende revisjonskriterier, legges til grunn i kapittelet.

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad har kommunen oversikt over de forhold som kan være negative for barns oppvekst og utvikling?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen skal gjennomføre systematiske kartlegginger av oppvekstforholdene i kommunen ➔ Kartleggingene skal bidra til at det forebyggende arbeidet rettes mot de faktorer som er dokumentert negative for barn og unge i kommunen

Nes kommune viser i en rekke dokumenter til ulike risikoområder for barn og unge, og til gjennomførte kartlegginger av barn og unges oppvekstforhold. Det er også utarbeidet en rekke strategiplaner og tiltaksplaner for å møte noen av de dokumenterte utfordringene i kommunen. Dokumenter som omtaler kommunens kartlegging av levekår for barn og unge, oversikt over risikoområder og strategier er blant annet:

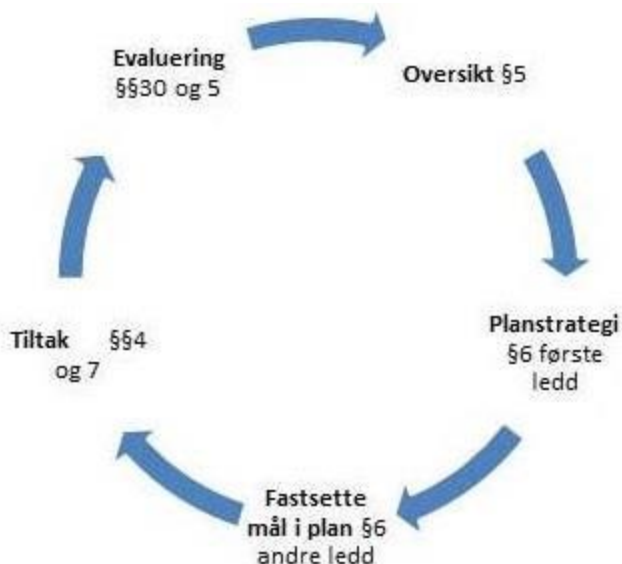
- Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer
- Planstrategi
- Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel
- Handlingsprogram med budsjett og økonomiplan 2017-2020
- Helhetlig oppvekststrategi

4.1 Kartleggingspraksis

I følge folkehelseloven har kommunen ansvar for å gjennomføre kartlegginger. Kartleggingen skal si noe om befolkningssammensetning, oppveksts- og levekårsforhold, fysisk, biologisk, kjemisk og sosialt miljø, skader og ulykker, helserelatert atferd, helsetilstand. Nes har gjennomført dette og utarbeidet dokumentet «Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer» (Nes kommune 2016 vedlegg 1a). Her viser kommunen til at oversikten over folkehelsen i kommunen og påvirkningsfaktorer skal være en del av grunnlaget for kommunens planstrategi som er knyttet til utviklingen av kommunesamfunnet. Kommunen viser til at et systematisk folkehelsearbeid

innebærer å få oversikt, lage en planstrategi, fastsette mål, iverksette tiltak og evaluere tiltakene, som vist i figuren under.

Figur 2 Systematisk folkehelsearbeid



Kilde: Nes kommune 2016 (vedlegg1a)

Nes kommune presiserer at folkehelseutfordringer og ressurser skal identifiseres med en skriftlig oversikt som utarbeides hvert fjerde år. Videre vises det til at oversikten skal være en del av grunnlaget for kommunens planstrategi som skal omfatte strategiske valg knyttet til utviklingen av kommunesamfunnet (Nes kommune 2016).

Kommunens beskrivelse av rutine vedrørende oversiktsarbeidet viser til at kommunelege og folkehelsekoordinator er ansvarlige for å koordinere det løpende oversiktsarbeidet og for å involvere aktuelle instanser i dette arbeidet. Oversiktsarbeidet skal skje fortløpende og ved behov, men det skal rapporteres rutinemessig medio mai og medio november. Rutinebeskrivelsen viser videre til at i oversiktsarbeidet skal det foretas faglige vurderinger av årsaksforhold og konsekvenser. Det løpende oversiktsarbeidet skal orienteres om politisk, samt gjøres kjent i hele organisasjonen, for eksempel i lederforum og på ansattportalen (Nes kommune 2017, vedlegg 1f).

Kommunalsjef oppvekst og utdanning og virksomhetsleder Familiens Hus bekrefter i intervju at folkehelsekartleggingen er en viktig kilde til informasjon om barn og unges oppvekstvilkår og var en god kilde i arbeidet med Helhetlig oppvekststrategi. SLT-koordinator bekrefter at oversikt over risikozonene er viktig for å ha mulighet til å iverksette tiltak der det trengs. SLT-koordinator peker også på at forebyggende innsats er vanskelig å måle effekt på, og det kan ta flere år før man ser effekten av tiltakene. Kartlegging og forskning på barn og unges er viktige for å ha noen målbare indikatorer over tid.

Kommunalsjef og virksomhetsleder viser til at utover de faste kartleggingene, som folkehelsekartlegging og Ungdata, gjennomføres også kartlegginger i regi av de enkelte tjenestene. Virksomhetsleder Familiens Hus viser til at hun har faste møter med kommunalsjef, hvor også avdelingsledere for de ulike tjenestene er med ved enkelte tilfeller. På disse møtene blir kommunalsjef orientert om drift og resultater ved Familiens Hus samlet og for de ulike tjenestene spesifikt.

Virksomhetsleder Familiens Hus peker på at praksis for dokumentasjon og rapportering på området kan bli satt mer i system. Kommunalsjef bekrefter også at kartlegging i hver enkelt tjeneste ikke systematiseres. Begge viser imidlertid at det er en etablert praksis for informasjonsutveksling mellom tjenestene, og i tjenestelinjen, gjennom blant annet tverrfaglige møter og ledermøter. SLT-koordinator bemerker at hun tar med seg erfaringene og tilbakemeldinger fra de ulike tjenestene hun har kontakt med inn i møter med både rådmann og kommunalsjef.

4.1.1 Gjennomførte kartlegginger

Nes kommune har gjennomført en rekke kartlegginger som omhandler barn og unges oppvekst. I tabellen under er også brukerundersøkelser som er planlagt og gjennomført i de tjenestene som yter tjenester til barn og unge inkludert. Brukerundersøkelser har ikke som formål å kartlegge oppvekstvilkår, men kommunen peker på at brukerundersøkelser er viktig del av kvalitetsutviklingen i tjenestene (Nes kommune 2016 vedlegg 1 e).

Navn	Gjennomført sist/hyppighet	Har målt
Innbyggerundersøkelsen	2016/ Hvert 4. år	Brukerundersøkelse
Folkehelsekartlegging	2016/ Hvert 3. år	Folkehelseindikatorer
SWOT-analyse (kommunenivå)		
Skole, elevundersøkelse	Hvert år	Brukerundersøkelse
Skole, foreldreundersøkelse	Hvert år	Brukerundersøkelse
SFO	Planlagt vår 2017/ 2. hvert år	Brukerundersøkelse
Barnevern, foreldre/foresatte	Høst 2016/ 2. hvert år	Brukerundersøkelse
Barnevern, barn og unge	Høst 2016/ 2. hvert år	Brukerundersøkelse
Skolehelsetjenesten, foreldre/foresatt	2016/ 2. hvert år	Brukerundersøkelse

Skolehelsetjenesten, helsestasjon for ungdom	2016/ 2. hvert år	Brukerundersøkelse
Skolehelsetjenesten, ungdomstrinn og vgs	2016/ 2. hvert år	Brukerundersøkelse
Helsestasjon	Planlagt 2017/ 2. hvert år	Brukerundersøkelse
Barnehage, foreldre/foresatte	2015/ 2. hvert år	Brukerundersøkelse
ESSENS-studien	2015/16	Kostholdsvaner, stillesitting og fysisk aktivitet hos ungdomsskoleelever på Øvre Romerike
UNG-data	2014/ Hvert 3.år	Rusvaner, trivsel skole, relasjon til hjemmet m.m
Faglige kartlegginger skole	Årlig	Lesferdigheter, matteferdigheter på ulike trinn

Kilde: Nes kommune 2016 vedlegg 1a, 1e

I Helhetlig oppvekststrategi er det utarbeidet tiltak for videre kartlegginger. Strategien legger opp til at det innen 2018 skal gjennomføres kartlegging av barn og unges helsetilstand for å få et bedre kunnskapsgrunnlag, og innen 2020 kartlegging av tiltak og behov for barn med nedsatt funksjonsevne.

4.2 Dokumenterte risikosoner i Nes

I folkehelsekartleggingen, «Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer 2016-2019», er helsetilstanden til befolkningen målt på en rekke indikatorer. Det er innledningsvis i dokumentet oppsummert hvordan indikatorene peker på hvorvidt Nes ligger bedre an enn landsgjennomsnittet, på samme nivå eller dårligere an enn landsgjennomsnittet. Av de 15 indikatorene hvor Nes ligger dårligere an enn gjennomsnittet, omhandler over halvparten av indikatorene forhold som påvirker oppveksts- og utdanningsvilkår. Nes kommunes egne kartlegginger og nasjonal statistikk viser blant annet at;

- Andelen barn med enslig forsørger er høyere enn i landet som helhet.
- Andelen elever i 5. trinn på laveste mestringsnivå i lesing og regning er høyere enn både landet og fylkesgjennomsnittet.
- Frafallet i videregående skole er høyere enn i landet som helhet.
- Deltagelsen i fritidsorganisasjoner blant ungdomsskoleelever er noe lavere sammenlignet med landsgjennomsnittet i Ungdata-undersøkelsen.
- Utbredelsen av overvekt og fedme blant elever i 3. klasse (2013) var større enn i landet som helhet.

- Nes har en høyere andel gutter og jenter som ved sesjon (17 år) oppgir høyde og vekt som viser overvekt og fedme, sammenlignet med landsgjennomsnittet.
- Andelen (15-29 år) med psykiske symptomer og lidelser, i primærhelsetjenesten er høyere enn landsgjennomsnittet.

I Handlingsprogrammet for perioden 2017- 2020 er det gjort en vurdering av kommunens overordnede utfordringer, fra økonomiske rammebetingelser og demografikostnader. Det blir slått fast at kommunen vil ha utfordringer knyttet til befolkningsveksten et økende press på alle tjenester, også de rettet mot barn og unge. Rådmannen påpeker i Handlingsprogrammet at det er et behov for effektivisering og omstillinger i en rekke kommunale tjenester. Handlingsprogrammet tar også med seg de utfordringene som er skissert tidligere, samt utdypet noen risikoområdene som gjør seg gjeldende for barn og unge i kommunen. Her pekes det på at det også må rettes en innsats mot områdene rus- og kriminalitetsutvikling i ungdomsmiljøene, vold i nære relasjoner og trivsel, mobbing og mestring i skolen.

Samlet viser gjennomførte kartlegginger at Nes kommune har noen utfordringer knyttet til barn og unges resultater på skole, frafall i skole, psykisk helse, kosthold og livstilsvaner og rus og kriminalitet.

Leder Familiens Hus bekrefter at Nes har enkelte utfordringer knyttet til oppvekstvilkårene til barn og unge. Noen risikosoner er generelle utfordringer som vil gjøre seg gjeldende i alle kommuner, men også særskilte utfordringer for Nes. Virksomhetsleder viser blant annet til at Nes har hatt en større andel akutte barnevernplasseringer. Det har imidlertid vært en endring i metodikk og akuttplasseringene er betydelig redusert. På spørsmål om det er områder man skulle hatt mer informasjon om, peker virksomhetsleder på at sammenhengen mellom økonomi og barns oppvekstvilkår er lite utforsket.

4.3 Er kommunens målsetninger rettet mot kjente risikoområder?

Samtlige som har blitt intervjuet peker på at gjennomførte kartlegginger har vært viktige kilder for utarbeidelsen av målsetninger og tiltak for oppvekstområdet. Nes kommune har i en rekke plandokumenter tatt inn de nevnte utfordringsområdene og forankret en rekke mål og tiltak rettet mot disse områdene.

Konkrete målsetninger og tiltak kan blant annet gjenfinnes i kommunens Handlingsprogram, årsrapport og Helhetlig oppvekststrategi. På et overordnet nivå viser Handlingsprogrammet til at folkehelsearbeidet i kommunen skal rettes dit tiltakene har størst effekt, herunder forebyggende og helsefremmende innsats for barn og unge. Videre presiseres det at folkehelseprogrammet skal rettes inn mot psykisk helse og rusforebyggende arbeid, hvor barn og unge er en prioritert målgruppe. Helhetlig oppvekststrategi på sin side har utarbeidet en rekke konkrete tiltak, som svarer ut de dokumenterte risikoområdene. Under er det sammenfattet noen av tiltakene som berører hovedfunnene fra kartleggingen av barn og unges oppvekstvilkår.

4.3.1 Psykisk og fysisk helse

Det er skissert i Handlingsprogrammet at kommunen skal ha et fokus på helsefremmende og forebyggende innsats for alle aldersgrupper i kommunen. Psykisk helse for barn trekkes imidlertid frem som et prioritert område. Det vises til at det skal gjøres en innsats for å øke barn og unges trivsel og mestring, som følge av den kartleggingen som ble gjort i Oversikt over helsetilstanden. Årsmeldingen viser til at det er etablert to ute-grupper for yngre alvorlig psykisk syke. I følge årsmeldingen 2016 har NAV Nes iverksatt flere tiltak i arbeidet med å få flere tjenestemottakerne ut i arbeid/aktivitet (Nes kommune 2016).

Handlingsprogrammet peker på at formålet med tiltakene i Helhetlig oppvekststrategi over tid skal ha en positiv effekt på hele folkehelseprofilen i kommunen. Hovedinnsatsen skal rettes mot å styrke foreldrerollen så tidlig som mulig, og på den måten sørge for en god oppvekst allerede fra svangerskapet. Helt konkret vil kommunen satse på hjemmebesøk for nyfødte og helsestasjon som et forebyggende tiltak.

Mål 2 i Helhetlig oppvekststrategi sier at «Vi gir alle barn fra 0-2 år den beste starten på livet». Dette innebærer en rekke tiltak som blant annet:

- at helsestasjonene i større grad tilbyr foreldreveiledning, helt fra svangerskapet,
- å videreutvikle modell for foreldreforberedende kurs som tilbys alle gravide, tilbud om foreldreveiledningskurs til alle spedbarnsforeldre og å tilby HOMESTART/ familiekontakt.

Videre vises det til at det i større grad skal arbeides målrettet med bedre samkjøring og koordinering av tverrfaglige tjenester. Ved å ta i bruk «uro-metodikk» har kommunen en målsetning å systematisk å ta opp uro/bekymring på et så tidlig stadium som mulig.

4.3.2 Rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid

Handlingsprogrammet viser til at feltarbeidertjenesten er et viktig tiltak for å forebygge og bremse en uheldig utvikling i ungdomsmiljøet, og et videre arbeid med rus- og kriminalitetsforebygging er prioritert i perioden. Det vises til at Samordningsmodellen for lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT-modellen) skal reorganiseres og videreutvikles, hvor Nes også har søkt og mottatt 250 000 i stimuleringsmidler fra Kompetansesenter rus, region Øst (Korus-Øst).

Med tanke på vold i nære relasjoner vil det, ifølge Handlingsprogrammet, vurderes å utarbeide en egen plan for å nå kommunens målsetning om å avdekke, forebygge og hindre helseskade i forbindelse med voldsutøvelse i nære relasjoner.

4.3.3 Skole og læring

Handlingsprogrammet presiserer at det er vedtatt for satsningsområdet LÆRE at det skal rettes en spesiell innsats for å øke andelen elever som fullfører videregående skole. Viktige områder som skal prioriteres er språk- og leseferdigheter, trivsel, mobbing og mestring.

Kommunen viser til at handlingsplanen «Løft i Nes-skolen» siden 2013 har arbeidet målrettet for å bedre læringsresultatene, ved blant annet bedre praksis for klasseledelse, skolemiljø og samarbeid. Fokus for inneværende periode er å revidere planen og eventuelt gjøre nødvendige justeringer. Helhetlig oppvekststrategi skal bidra til at flere fullfører videregående skole, gjennom å se sammenhenger i hele oppvekstfasen (Handlingsprogram 2016-2020).

Oppvekststrategien har også et tiltak der kommunen skal delta i et prosjekt for styrke skolehelsetjenesten ved utvalgte skoler. Prosjektet gjennomføres i samarbeid med Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). Utprøvingen vil starte høsten 2017, forskningsprosjektet avsluttes 1. november 2019 (Årsmelding 2016). Prosjektet innebærer at:

- helsesøsterressursen økes med 50 % ved utvalgte skoler, noe som skal legge til rette for økt samhandling mellom skolehelsetjeneste og skolen,
- læreren avlastes oppgaver som ikke er knyttet til undervisning av elevene,
- flerfaglig samarbeid i skolen kan være innrettet for å styrke elevers psykiske helse og/eller læreres kompetanse om psykisk helse.
- tiltaket skal gagne elever på 5.-7. årstrinn med henblikk på å styrke elevenes læringsmiljø og læringsutbytte

4.4 Revisjonens vurdering

Kommunen har et ansvar for å følge nøye med på de forhold barn i kommunen lever under, samt finne og iverksette tiltak som kan forebygge negativ utvikling og omsorgssvikt.

Undersøkelsen viser at Nes kommune har gjennomført en rekke kartlegginger og brukerundersøkelser som gir informasjon om barn og unges oppvekstsvilkår. Flere av disse gjennomføres med faste intervaller og indikatorer. Et eksempel på dette er bruken av ungdomsundersøkelsen Ungdata. Undersøkelsen viser videre at det gjennom kartleggingene er identifisert områder for barn og unge, som krever særlig oppmerksomhet fra kommunens side. Blant disse er fysisk og psykisk helse, skole og læring og rus og kriminalitet. Undersøkelsen viser også at kommunen har utformet målsetninger og planlagt tiltak som er rettet mot disse områdene.

Det er revisjonens vurdering at Nes kommune har god oversikt over barn og unges oppvekstsvilkår, og hvilke utfordringer som særlig gjør seg gjeldende. Det vurderes som positivt at kommunen på en god måte også har utnyttet informasjonen fra den lovpålagte folkehelsekartleggingen i dette arbeidet.

5 SAMORDNET FOREBYGGENDE INNSATS

Forebyggende arbeid for barn og unge i en kommune er en oppgave som både bør og skal deles av flere tjenester og sektorer i kommunen. Kommunen bør derfor ha en hensiktsmessig organisering som bidrar til en samordnet og helhetlig innsats i det forebyggende arbeidet, rutiner som beskriver oppgave- og ansvarsfordeling, samt treffpunkter og møteplasser for tverrfaglig samarbeid.

Revisjonen har utledet følgende kriterier for kommunens samordning av det forebyggende arbeidet:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad sikrer kommunen at det forebyggende arbeidet for barn og unge er godt samordnet?	<ul style="list-style-type: none"> → Det bør være etablert en organisasjonsstruktur som legger til rette for god samordning → Kommunen skal ha rutiner for det tverrfaglige forebyggende arbeid med tydelige rolle- og ansvarsdeling → Det bør være etablerte faste treffpunkter og forum for tverrfaglig samarbeid.

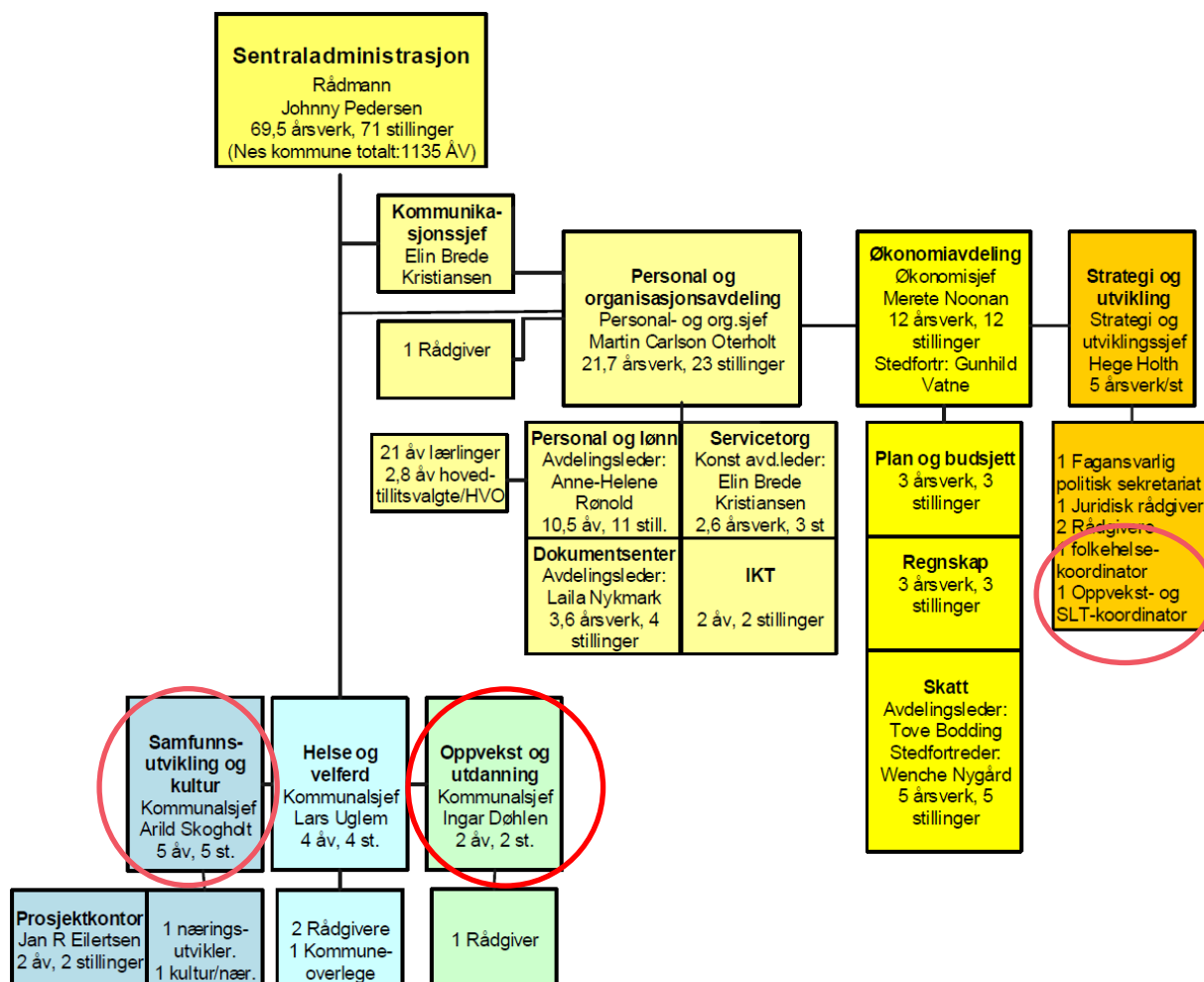
5.1 Organisasjonsstruktur

Nes kommune har lagt et ansvar for forebyggende ansvar til flere sektorer og enheter. Det ble gjennomført en omorganisering i 2015, som blant annet resulterte i etableringen av Strategi- og utviklingsavdelingen som er direkte underlagt rådmannen i stabsfunksjon.

Som vist i figuren under ligger stillingen Oppvekst- og SLT-koordinator i denne avdelingen, og har et særlig ansvar for kommunens kriminalitets- og rusforebyggende arbeid for ungdom. Stillingene i LOS/ FRAM- funksjonen, som arbeider med tiltak mot frafall i skole er knyttet til avdelingen samfunnsutvikling og kultur.

De øvrige tjenestene som er relevante i denne undersøkelsen er organisert under sektor for oppvekst og utdanning. Noen av tjenestene, barneverntjeneste, skolehelsetjeneste, helsestasjon og åpen barnehage, er igjen lagt under Familiens Hus.

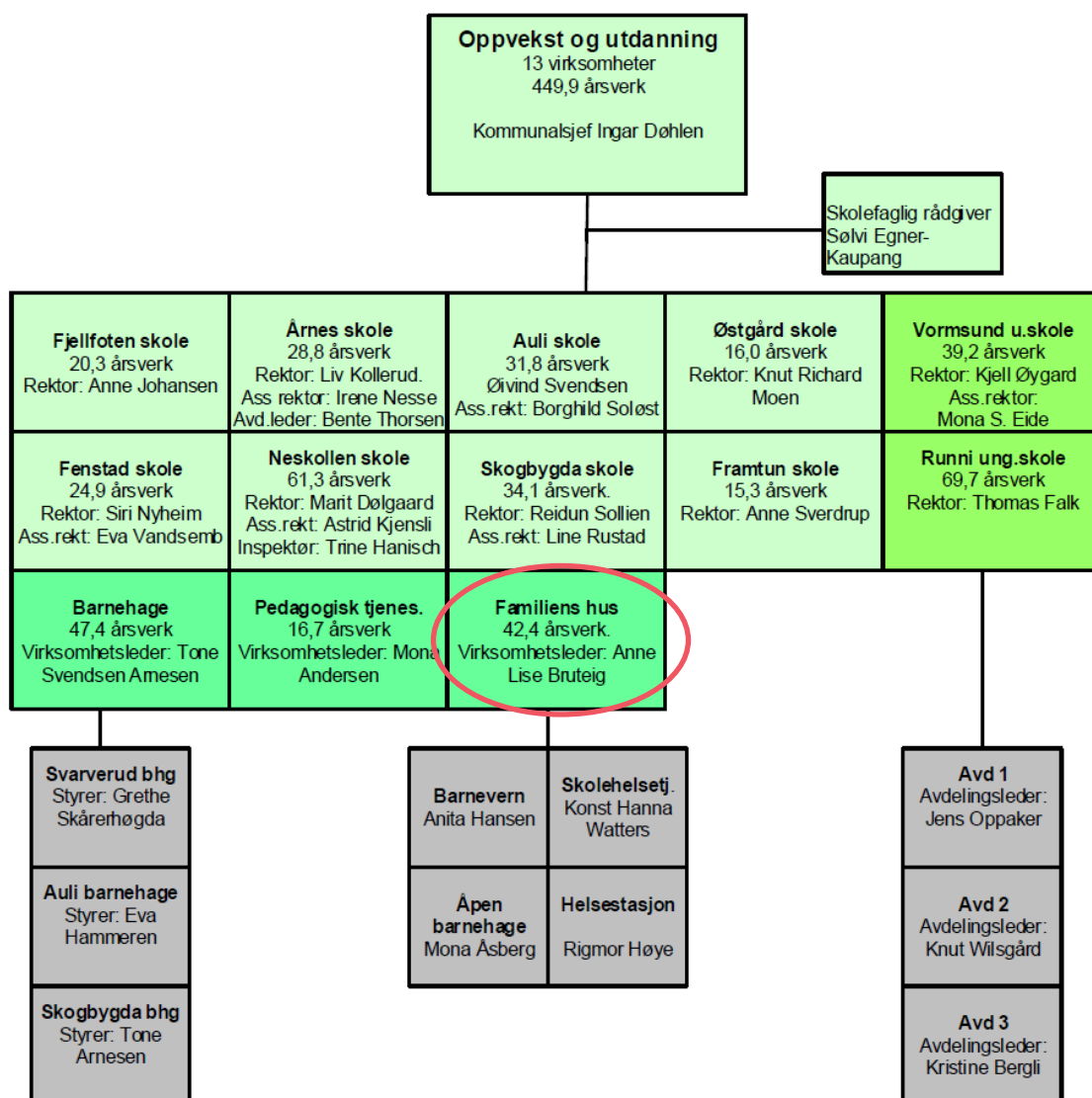
Figur 3 Oversikt over sentraladministrasjon i Nes



Kilde: Nes kommune 2016

Under sektoren oppvekst og utdanning ligger skoler, barnehager, PPT og Familiens Hus. Pedagogisk tjeneste er organisert som egen virksomhet, i likhet med skolene og kommunale barnehager.

Figur 4 Organisasjonskart oppvekst og utdanning



Kilde: Nes kommune 2016

5.1.1 Enkelttjenester med ansvar for barn og unge

For å kunne sikre at kommunen har en helhetlig forebyggende innsats, må kommunen sørge for at alle instanser som er i kontakt med barn og unge i kommunen har en tydelig forståelse av hva som er deres forebyggende oppgaver. For enkelte instanser vil dette være gitt, da de er en forebyggende tjeneste i sin natur som skolehelsetjenesten, mens andre har et forebyggende ansvar i tillegg til sine primæroppgaver, som for eksempel skolene.

Serviceerklæringer og Handlingsprogram viser at det ligger et forebyggende aspekt i alle kommunale instanser som møter med barn og unge. Under følger en gjennomgang av hvilke

instanser i Nes kommune som har et forebyggende ansvar for barn og unge. Gjennomgangen viser hva som er tjenestenes kjerneoppgaver, hva det rapporteres på som utfordringer i nåværende planperiode og hvordan tjenestene selv beskriver sitt forebyggende ansvar.

Helsestasjon og skolehelsestasjon

Helsestasjonen dekker oppfølging av barn mellom 0-5 år, og deres foreldre. Alle skolene i Nes kommune har en skolehelsesøster som, i følge serviceerklæringen, har som mål å forebygge sykdom og skade, samt å fremme elevens totale helse, fysisk, psykisk og sosialt (neskommune.no 2017). Nes kommune har en åpen helsestasjon som er et lavterskeltilbud, hvor foreldre med barn mellom 0- 6 år kan komme inn for veiledning og oppfølging ved behov. Helsestasjon for Ungdom (HFU) er et lavterskeltilbud for ungdom, hvor det skal være mulig å komme uten timebestilling.

Skolehelsetjenesten og helsestasjon skal fungere som rådgivere for barnehagens/skolens personale i det helsefremmende og forebyggende arbeidet. Helsestasjonen og skolehelsetjenesten ansatte skal være tilgjengelige for barnehagens og skolens personale på telefon for drøfting av generelle problemstillinger. Det er mulig å drøfte også enkeltsaker, så fremt samtykke er innhentet av foreldrene.

I Handlingsprogrammet viser helsestasjon- og skolehelsetjenesten til en rekke utfordringer for den kommende perioden. Tjenesten peker på at:

- et økende antall fødsler fører til større press på tjenesten for oppfølging av gravide,
- målsetningen om hjemmebesøk 1-3 dager etter fødsel gjennomføres i liten grad,
- helsestasjonstjenesten har for liten kapasitet til å følge opp barn og familier med tegn på risikofaktorer på en tilstrekkelig måte,
- tilgjengeligheten til helsetjenester på skolene bør økes for å fremme psykisk og fysisk helse for elevene og at
- brukere melder et stort behov for høyere tilgjengelighet av skolehelsetjeneste

Virksomhetsleder Familiens Hus peker på at det også er etablert et Familieteam, som er en understruktur på tvers av helsestasjon- og skolehelsetjenesten. Familieteamet jobber med alle aldersgrupper og består av to familiekonsulenter og to psykologer. Virksomhetsleder forklarer at tiltaket er et lavterskeltilbud som arbeider med endringsarbeid hos familier for en kortere periode. Familieteamet hadde ca. 200 aktive saker i 2016.

Barneverntjenesten

Serviceerklæringen til barneverntjenesten slår fast at barneverntjenesten har ansvar og plikt til å:

- undersøke om det er grunnlag for å iverksette tiltak ovenfor barn og deres familier
- sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp til rett tid
- å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår
- å følge nøye med i de forhold som barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer (neskommune.no 20.2.2017).

I Handlingsprogrammet er det beskrevet at barneverntjenesten skal være en pådriver i det forebyggende arbeidet i alle tjenester som arbeider mot barn og unge (Nes kommune 2016). Videre er det beskrevet at barneverntjenesten skal være en samtalepartner og rådgiver for barnehagene og skolene hvis det er et behov for å drøfte en sak, om for eksempel hvorvidt en sak skal meldes til barnevernet eller om den kan løses av andre instanser. Det skal samarbeides i saker hvor barneverntjenesten har iverksatt et tiltak som påvirker skolen eller barnehagen. Barnevernet skal være en pådriver i det forebyggende arbeidet i alle tjenester som arbeider mot barn og unge.

Kommunalsjef viser til at det har vært et særlig fokus på barneverntjenesten siden 2015, som har resultert i en omorganisering av tjenesten. Det har også vært et bytte av barnevernleder.

I Handlingsprogrammet peker barneverntjenesten på noen utfordringer i all hovedsak knyttet til omstilling og ressurser i kommende planperiode. Det vises til at:

- det er et behov for saksbehandlingsressurser for å unngå lovbrudd og nye tilsyn fra fylkesmannen,
- bemanning er avgjørende for å kunne oppfylle forsvarlighetskrav etter barnevernloven,
- barnevernet fortsetter omstillingsprosessen til en mer kostnadseffektiv barneverntjeneste, hvor barneverntjenesten kan tilby tiltak som treffer barn og familier tidlig, slik at andel plasseringer utenfor hjemmet reduseres,
- det er vanskelig å rekruttere fagpersoner med erfaring.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Nes kommune har samordnet pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), pedagogiske veiledere og utøvende spesialpedagoger under én tjeneste. Pedagogisk tjeneste skal, ifølge egne beskrivelser, støtte skoler og barnehager i arbeidet med kompetanseutvikling og tilrettelegging, slik at opplæringen blir best mulig for alle. Tjenesten skal videre bidra til at barn, unge og voksne med spesielle behov får hjelp, slik at de sikres gode utviklingsmuligheter (Nes kommune).

Skolene og barnehagene i Nes kommune har individuelle samarbeidsavtaler med pedagogisk tjeneste, hvor hver enkelt skole og barnehage har en kontaktperson i PPT. I rutinebeskrivelsen fremkommer det at PPT skal bidra med både systemarbeid og individarbeid. Det skal være en lav terskel for involvering av PPT i Nes kommune.

Barnehager og grunnskoler

Nes kommune har 18 barnehager, hvorav 3 er kommunale barnehager og 14 er private barnehager. I tillegg tilbyr kommunen en åpen barnehage i Familiens Hus. 91, 9 prosent av barn mellom 1- 5 år i Nes kommune har barnehageplass, noe som samsvarer med landsgjennomsnittet (KOSTRA/Framsikt). Nes kommune har 6 barneskoler, to ungdomsskoler og to videregående skoler. Skolene og de kommunale barnehagene er selvstendige enheter som rapporterer direkte til kommunalsjef for oppvekst og utdanning.

Under er en samstilling av hva skolen har rapportert på av utfordringer i nåværende planperiode (2017-2020). Hvor mange skoler som peker på det samme er angitt i parentes bak. Som oversikten

viser varierer det fra skole til skole hva som ansees som utfordringer for den kommende perioden, men det er flest skoler som trekker frem et behov for økt digital kompetanse (Nes kommune vedlegg 1e):

- omstilling og effektivisering betyr lavere lærertetthet og tid per elev
- for mange med vedtak om spesialundervisning (2)
- prioritering av tidlig innsats (2)
- opplever i større grad et behov for tettere tverrfaglig innsats i kommunen (2)
- digital kompetanseheving i forbindelse med innføring av IKT-satsning (5)
- høy grad av administrative oppgaver reduserer tid brukt på pedagogiske oppgaver
- befolkningsvekst skaper utfordringer både på bemanning og fysisk plass (2)
- budsjettnedgang (2)

Barnehagesektoren peker på utfordringer knyttet til befolkningsvekst og uforutsigbare behov i fremtiden:

- stor tilflytting av familier med barn i barnehagealder, samt mange 1-åringer uten kontantstøtte gir et økt behov for barnehageplasser
- ledig kapasitet i kommunale barnehageplasser
- økt fokus på tilsyn med barnehagene i Nes
- uforutsigbarhet i antall barn i både kommunale og private barnehager og gjestebarn
- redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid for 3-, 4 -og 5-åringer.

Utekontaktene

I kommunens oversikt over samarbeidsarenaer rundt barn og unge fremkommer det at utekontaktene er jevnlig til stede ved alle kommunens skoler, med en målsetning om å være innom alle skolene i løpet av en uke. Utekontaktene skal også være i kontakt med skolens ledelse, slik at eventuelle hendelser og fokusområder formidles raskt. Utekontaktene skal også tilstrebe å være tilstede på de arenaer barn og unge møtes, både i private og offentlige sammenhenger. I serviceerklæringen vises det til at utekontaktene også skal bistå med veiledning, sette ungdommene i kontakt med hjelpeapparatet og gjøre avtaler om individuell oppfølging etter behov (Nes kommune vedlegg 26).

LOS/FRAM-funksjonen

FRAM er en funksjon som ifølge serviceerklæringen arbeider blant ungdom og voksne, og søker å øke livskvaliteten og selvfølelsen hos unge i Nes som ikke er i arbeid eller utdanning. Målgruppen er unge som av ulike årsaker er i utenforskap. Serviceerklæringen viser til at funksjonen har som målsetning å forebygge rusbruk og psykiske helseplager, samt å gi flere som ikke er i jobb eller utdanning mulighet til å fylle dagene med noe meningsfullt og sosialt (nes-ak.kommune.no 2017).

Ungdoms-LOS-en arbeider med barn og ungdom mellom 14 og 18 år som har utfordringer med skoletilknytning, herunder ungdom med høyt fravær eller ungdom som har avsluttet sin videregående utdanning og trenger hjelp til å komme tilbake i utdanningsløpet.

5.1.2 Funksjoner med ansvar for samordning

Som vist i avsnittet over har Nes kommune en rekke aktører, tjenester og funksjoner som bidrar i kommunens forebyggende arbeid for barn og unge. Det er i undersøkelsen lagt til grunn at kommunens forebyggende innsats skal oppleves som samordnet og helhetlig, som krever at det er lagt til rette for at de ulike tjenestene koordineres. Dette innebærer blant annet at de ulike tjenestene har en god forståelse av hverandres oppgaver og ansvar, at det er etablert en struktur for samarbeid, samt at noen tar ansvar for samordning og koordinering.

Kommunalsjef oppvekst og utdanning viser i intervju til at ansvar for forebyggende arbeid er delt mellom flere instanser innen opplæringssektoren, helsesektoren og kultursektoren. Kommunalsjef peker videre på at det har vært en utfordring å etablere en mer samordnet innsats i det forebyggende arbeidet, hvor innsatsen er satt i system og forplikter de enkelte instansene som har med barn og unge å gjøre.

Nes kommune har særlig to funksjoner som skal bidra til en samordnet og helhetlig innsats for barn og unge, Oppvekst og SLT-modellen og Familiens Hus.

Familiens Hus

I serviceerklæringen står det at Familiens hus ønsker å fremme helse for barn, unge og foreldre ut fra en helhetlig livssituasjon, og styrke barn og ungdoms oppvekstvilkår. Videre beskrives det at Familiens Hus ønsker å legge til rette for nettverksskapende aktiviteter og være en møteplass for foreldre, barn og unge bosatt i Nes kommune (nes-ak.kommune.no 20.2.2017).

For Familiens Hus vises det til en rekke muligheter for den kommende perioden i Handlingsprogrammet (vedlegg 1e). Familiens Hus flytter til nye og større lokaler, noe som vil gi enheten muligheten til å yte en bedre tilgjengelighet for barn, unge og familier, samt å videreutvikle virksomheten til et ressurscenter for barn og unge. Det vises også til at Helhetlig oppvekststrategi gir muligheter til å utvikle nye metoder på tvers av sektorer og tjenesteområder som kan gi barn og familier helhetlige tjenester. Familiens Hus rapporterer i Handlingsprogrammet at de skal ta i bruk nye kartleggingsmetoder og verktøy som skal bidra til tidlig innsats for de mest sårbare barna og deres familier. Blant annet skal metoden Home-start familiekontakt bidra til bedre integrering i lokalsamfunnet, og avhjelpe familier i vanskelige perioder.

Etableringen av Familiens Hus hadde, i følge kommunalsjef, en målsetning om samordning av tjenestene med «én dør inn» for brukerne. Virksomhetsleder Familiens Hus viser til at Familiens Hus har klare fordeler med tanke på samordning og koordinering av ulike tjenester som har ansvar for barn og unge. Virksomhetsleder utdyper at Familiens Hus i større grad gjør det mulig å arbeide tverrfaglig, gjennom blant annet ved at det gjennomføres tverrfaglige ledermøter. Det pekes også på at etableringen av Familiens Hus ikke bare er en fysisk samlokalisering, men også en reorganisering som innebærer tverrfaglig ledelse og samarbeidsstrukturer.

Kommunalsjef oppvekst og utdanning viser til at hvilke tjenester som skal inngå i Familiens Hus ennå ikke er avklart, men vil bli gjort i 2018. Dette er også lagt inn som et tiltak i Helhetlig oppvekststrategi. Virksomhetsleder Familiens Hus peker på at det er mulig psykisk helse barn og

unge bør være en egen tjeneste i Familiens Hus, og at det vil bli opprettet en arbeidsgruppe som skal avgjøre hvilke tjenester som skal inn i Familiens Hus. Oppvekst og SLT-koordinator påpeker også at det er flere tjenester som bør vurderes inn i Familiens Hus, som blant annet de tjenestene som nå ligger under Kultur og avdeling Helse. Koordinator forklarer at det er en utfordring å utnytte potensialet i Familiens Hus fullt, med tanke på at huset faktisk samler alle tjenester som har med barn og unge å gjøre.

Med tanke på styringslinjer forklarer kommunalsjef at etter omorganiseringen er ansvarsfordelingen slik at leder av Familiens Hus har personalansvar og et overordnet administrativt, samt et faglig ansvar for virksomhetene som er samlet på huset. Virksomhetsleder rapporterer samlet for Familiens Hus for virksomheten på huset til kommunalsjef som rapporterer videre til rådmann. Kommunalsjef presiserer at barnevernleder er delegert vedtaksmyndighet direkte fra rådmann i henhold til barnevernloven, men at barneverntjenesten ligger under Familiens Hus både fysisk og med hensyn til rapportering. På grunn av utfordringer med tanke på ressurser og tiltak har det ifølge kommunalsjef vært et særlig fokus på barneverntjenesten de siste årene.

Oppvekst- og SLT-koordinator

SLT er en modell som skal sørge for at barn og unge skal få riktig hjelp til rett til at et hjelpeapparat som samarbeider på tvers av kommunens virksomheter og faggrupper. Koordinering av tjenester er nøkkelelementet i SLT. SLT er også et system for kommunal styring av det forebyggende arbeidet fordi man samles om planer og løsninger som er overordnet for hele kommunen. Modellen er et trenivåsystem med en styringsgruppe (ordfører, rådmann, leder politi og SLT-koordinator), koordineringsnivå og utføringsnivå (Nes kommune 2016, s. 26, kriminalitetsforebygging.no).

Oppgavene til SLT-modellen er å sørge for at det er en felles problemforståelse i kommunen og sørge for målrettet kartlegging og systematisk vurdering. Nes kommune viser til at SLT-arbeidet nå er tatt inn som tiltak i Helhetlig oppvekststrategi, samt at det skal utarbeides en strategiplan for SLT-arbeidet. I beskrivelsen av SLT-arbeidet viser Nes kommune til at det er nødvendig at arbeidsmodellen er forankret politisk, har en tydelig organisering og en egen SLT-koordinator. Koordinator understreker i intervju at funksjonen skal være en tilrettelegger, og ikke være involvert i enkeltsaker. Funksjonen omfatter også et ansvar for Barnas kommunestyre og skal generelt fungere som en talsperson for barn og unge, uavhengig av problemområder og sektorer.

SLT-modellen ble innført i Nes kommune som et prøveprosjekt i 2003, og vedtatt som en fast ordning fra 2005. Modellen og organiseringen ble vurdert i 2015, med et påfølgende vedtak om styrking og omorganisering. Oppvekst og SLT-koordinator bekrefter i intervju at bakgrunnen for å blåse liv i SLT-modellen igjen, og opprettelsen av SLT-koordinator, reflekterer et behov for å styrke og forbedre samordningen av det forebyggende arbeidet.

Omorganiseringen innebar også at SLT-arbeidet ble flyttet fra Familiens Hus til Strategi- og utviklingsavdelingen, samt en økning i stillingsprosent for SLT-koordinatoren. Koordinator peker på at kommunen oppfattet at SLT-funksjonen ikke fungerte tilstrekkelig blant på grunn av at det var en deltids-stilling (30 %), og at stillingen var plassert ute i tjenestene under Familiens Hus og derfor ble involvert i en del arbeid også på individnivå.

Nåværende organisering som en stilling under Strategi- og utviklingsavdelingen, som er en av rådmannens tre stabsavdelinger, reflekterer ifølge koordinator et behov for å løfte SLT-funksjonen opp til et mer overordnet nivå, med kortere vei til administrativ ledelse. Koordinator viser videre til at det er rom for at funksjonene kan fungere som kontaktpunkt for tjenestene, som for eksempel ved alvorlige hendelser, men at funksjonen er ment å skulle arbeide på strukturnivå. Koordinator opplever ikke avstanden til de utøvende tjenestene som for stor, men bemerker at det kan være et behov å skape en tettere kontakt med helsetjenestene i kommunen.

5.2 Retningslinjer for samarbeid

Nes kommune har utarbeidet en rekke retningslinjer og rutiner for ulike samarbeidsformer og avtaler mellom ulike instanser innen det forebyggende arbeidet. Retningslinjene er utarbeidet for tverrfaglig samarbeid på et overordnet kommunalt nivå og for samarbeidet mellom enkeltinstanser. Som tabellen under viser er retningslinjene utarbeidet med utgangspunkt i behovet for å dempe et kjent risikoelement, som mobbing eller leseferdigheter, eller som et generelt forebyggende tiltak. Retningslinjene varierer følgelig også i graden av detaljer på gjennomføring, roller og ansvarsfordeling.

Tabell 1 Rutiner for samarbeid

Tema	Formål	Aktører	Roller
Språk, Lesing og Læring	Øke elevers leseferdighet og gi et tydelig verktøy for alle ansatte i skole og barnehage	Barnehager, skoler og Pedagogisk tjeneste (PT) Plan utarbeidet etter samarbeid med Bredtvet kompetansesenter	Beskrivelser av hva instansene skal gjøre
Tall, Regning og Læring	Øke regne- og matteferdighetene til elevene. Et bidrag til tiltaket «Løft i Nes-skolen»	Barnehager, skoler og PT	Beskrivelser av hva instansene skal gjøre
Plan for overganger	Sikre gode overganger for elevene	Barnehage, skoler og PT	Beskrivelser av hvem som har ansvaret for de ulike tiltakene
Plan for arbeid med bekymringsfullt fravær	Plan for å redusere fravær hos elever. Etablere rutiner og det tverrfaglige arbeidet	Jessheim barne- og ungdomspsykiatri (BUP), skoler, PT, Familiens Hus, skoleadministrasjon	Beskrivelse av ansvarsområder for alle instansene
Foreldreforum	Bedre elevenes læringsmiljø gjennom styrking av skole og foreldre. Et ledd i «Løft i	Skoler og foreldre	Gjennomføringsplan, innhold og aktørenes ansvar beskrevet

	Nes-skolen».		
Et godt psykososialt arbeidsmiljø	Forpliktende retningslinje for å hindre mobbing og krenkende atferd	Skoler, barnehager	Ansvars beskrevet for nivåene; Skoleeier, skole, klasse og barnehage
Samarbeidsavtale mellom Øvre Romerike og BUP	Sikre et helhetlig, tverrfaglig psykisk helsetjeneste	BUP, barnehager, skoler, skolehelsetjeneste, PT, barnevernet	Overordnet rollebeskrivelse
Samarbeidsavtale mellom helsestasjon og fastlege	Sikre at barn med psykisk eller psykososialt problemstilling følges opp	Skolehelsetjeneste og fastlegetjenesten	Ansvarsområder i rutine beskrevet
Rutinebeskrivelse tverrfaglige team	Sikre tverrfaglige innsats og forebyggende tiltak	Alle instanser	Overordnet rutiner for gjennomføring av tverrfaglige team
Samarbeidsrutiner	Sørge for at kommunene på et tidlig tidspunkt setter inn riktige tiltak	Alle instanser	Ansvar for de ulike instansene beskrevet

Kilde: Nes kommune vedlegg 2-31

5.3 Tverrfaglige forum og møtepunkt

Gjennomgangen av dokumentasjonen fra kommunen viser at det er utarbeidet retningslinjer for samarbeid for alle tjenester som arbeider forebyggende for barn og unge i Nes kommune og at det er lagt opp til at kommunens aktører skal møtes på en rekke etablerte møtepunkter og fora, både på et administrativt og utførende nivå.

5.3.1 Tverrfaglige team

Rutinebeskrivelser viser til at tverrfaglige team skal ha som mål at 1) foresatte og fagpersoner skal få en utvidet forståelse og nye strategier for å håndtere en fastlåst situasjon på en mer hensiktsmessig måte, 2) fagpersoner skal oppleve å være en gruppe hvor det er rom for å delta faglig optimalt og skape en god tverrfaglig effekt, 3) teamene skal være en arena der personer som jobber med barn, unge og deres familier, og skal gis en mulighet til å drøfte generelle faglige problemstillinger i et tverrfaglig miljø (Nes kommune, vedlegg 5).

Retningslinjen slår fast at førskole- og skoleteam møtes hver 2. uke. Deltakere i tverrfaglig team er svangerskaps -og barselomsorg, helsestasjon, åpen barnehage, ergo- fysioterapitjenesten,

pedagogisk- psykologisk tjeneste, barneverntjenesten, psykisk helse og avhengighet, avdeling fritid og forebygging (ibid.).

Det fremkommer av kommunens dokumenter at alle tjenester som er involvert i tverrfaglige team har utarbeidete rutiner og ansvarsbeskrivelser opp mot dette forumet. Rutinebeskrivelsene slår blant annet fast at;

- Hver barnehage har ansvar for å bringe frem problemstillinger og bekymringer fra barnehagehverdagen det kan være hensiktsmessige å få et tverrfaglig fokus på. Barnehagene skal sørge for at skolehelsetjeneste og barneverntjenesten får relevant informasjon om barnehagens arbeid.
- Skolene har et ansvar for å melde inn saker fra skolen som kan være relevante for en tverrfaglig drøfting. Skolen skal også sørge for å holde kontaktpersonene ved skolehelsetjenesten og barneverntjenesten informert om skolens arbeid.
- Ansatte ved skolehelsetjenesten og helsestasjon kan ta saker inn til tverrfaglige team ved Familiens Hus for en større tverrfaglig drøfting.
- Barneverntjenesten skal sørge for at barnehagens eller skolens personale får informasjon om gangen i en barnevernssak, fra melding til beslutning om vedtak.

Leder Familiens Hus bekrefter i intervju at det er etablert tverrfaglige team for førskole og skole som møter fast på Familiens Hus. Det er imidlertid planlagt, og lagt inn som et tiltak i Helhetlig oppvekststrategi, at teamene skal etablere seg ute blant skolene og barnehagene. Leder Familiens Hus viser til at det per nå ikke er etablert team for ungdomsnivået, og at denne oppgaven skal følges opp av den nyopprettede SLT-koordinatoren, og ikke av Familiens Hus. Kommunalsjef og SLT-koordinator viser imidlertid til at tverrfaglige team på ungdomsnivå ikke nødvendigvis skal reetableres på lik linje med de andre teamene. SLT-koordinator presiserer at denne oppgaven i såfall vil koordineres av en stilling på utøvende nivå, men at det vil kunne bli et eget forum for denne målgruppen.

Avdeling for samfunnsutvikling og kultur viser i sin rutinebeskrivelse at til at ungdomsteamet ligger under SLT-funksjonen. Det fremkommer her at avdelingen har møter med ungdomsLOS, utekontakt og avdelingsleder, og månedlige drøftinger med helsesøster, SLT-koordinator, PPT, politi, ruskonsulent og sosiallærere. Avdelingen viser også til at den har tverrfaglige møter med elevtjeneste-teamet på Hvam VGS og i et Oppfølgingsteam.

5.3.2 Øvrige faste møtepunkt

Nes kommune har utarbeidet rutiner for samarbeid mellom barnehagene, grunnskolen, PPT og Familiens Hus. Her er det beskrevet at målet for samarbeidet er å sørge for at Nes kommune, som tjenesteyter, på et så tidlig tidspunkt som mulig skal sette inn de riktige tiltakene for å gi barn og unge i Nes gode oppvekst- og omsorgsvilkår (Nes kommune, vedlegg 6).

Det vises til en rekke faste møtepunkter mellom de ulike aktørene under sektor for oppvekst og utdanning, som vist i figuren under.

Tabell 2 Faste møtepunkter

	VHL Fam.hus og PPT, AVDL barneverntjeneste og helsestasjon/ skolehelsetjeneste	Skolehelsetjenesten (helsesøster), PPT og barneverntjenestens kontaktperson	Helsestasjonen og barneverntjenestens kontaktpersoner
Barnehagesjef, skolefaglig rådgiver	2 ganger pr. år Drøftelser rundt det forebyggende arbeidet og samordning av informasjon		
Styrere og barnehagesjef	Vår og høst Evaluering av samarbeid og felles faglig utvikling		
Rektorer, styrere, barnehagesjef, skolefaglig rådgiver	1 gang pr. år Evaluering av samarbeid og felles faglig utvikling		
Rektor egen skole		2 ganger pr. år Koordinering og evaluering av samarbeidet	
Hele personalet ved barnehagen pr. gruppe			1 gang per barnehage ila. 3 år Evaluering av samarbeid, avtaler om videre samarbeid og problemstillinger til drøfting.

Kilde: Nes kommune, vedlegg 6

Kommunalsjef oppvekst og utdanning viser i intervju til at det gjennomføres oppvekstmøte én gang i måneden. Her deltar fra alle instanser i kommunen som har med barn og unge å gjøre. Her skjer blant annet fordeling av ansvar og oppgaver når det gjelder tiltak som er nedfelt i ny oppvekststrategi. I tillegg skal det etableres et eget forum for de samme instansene, som skal møtes én gang i halvåret.

Oppvekst- og SLT-kordinator viser til at det er etablert en egen styringsgruppe for SLT-arbeidet, som skal ha møter annenhver måned. Denne gruppen består blant annet av lensmann, rådmann, ordfører og kommunalsjefer. På et koordinerende nivå skal det i tillegg avholdes egne møter med ledere for tjenesteområdene en gang pr. måned. Dette inkluderer virksomhetsleder for Familiens Hus, folkehelsekoordinator, barnevernsleder og rådgiver psykisk helse og rus.

Avdeling for samfunnsutvikling og kultur viser også til rutinebeskrivelser for samarbeid med andre aktører, utover å møte i tverrfaglige team (Nes kommune, vedlegg 26), som vist i figuren under.

Figur 5 Samarbeidsrutiner avdeling samfunnsutvikling og kultur

Faste samarbeidsmøter			
Hvem møter vi?	Representant fra oss	Agenda:	
Politiet	Forebyggende team (FRAM, LOS og utekontakt) og leder for Årnes fritidsklubb	Drøfting av bekymring rundt hendelser, utvikling i ungdomsmiljøet og <u>evnt.</u> enkeltsaker. Avtaler om samarbeid rundt det ovenstående.	Månedlig
Ruskonsulentene	FRAM og utekontakt	Gjensidig oppdatering, drøfting av felles ungdommer	Hver 2.mnd.
Psykisk helse og avhengighet	FRAM	Veiledning innenfor rus/psykiatri generelt og enkeltsaker ved behov	Månedlig

Kilde: Skjermklipp Nes kommune vedlegg 26

5.4 Revisjonens vurdering

Kommunen har ansvar for at det forebyggende arbeidet for barn og unge er helhetlig og koordinert. Det er i undersøkelsen lagt til grunn at det bør etableres en organisasjonsstruktur som legger til rette for samordning, at det utarbeidet forpliktende rutiner for samarbeid om det forebyggende arbeidet og at det er etablert faste treffpunkter og forum for tverrfaglig samarbeid.

Revisjonens undersøkelse viser at det er en rekke enkeltinstanser og tjenester i ulike sektorer i kommunen som har ansvar for forebyggende arbeid for barn og unge. Det er utarbeidet retningslinjer og rutiner for samarbeidet mellom enkelttjenester, og for tverrfaglig samarbeid på overordnet nivå. I tillegg viser undersøkelsen at det er etablert en rekke faste møtepunkter og fora for de ulike tjenestene, både på utøvende og administrativt nivå.

I Familiens hus er det samlet en rekke tjenester som har ansvar for barn og unge. Dette skal gi brukerne «én dør inn» til tjenestene, og bidra til å sikre tverrfaglig samarbeid og koordinering av det forebyggende arbeidet. Undersøkelsen viser at det ikke er avklart hvilke tjenester som skal ligge under Familiens hus, men at dette vil skje i løpet av 2018.

Undersøkelsen viser videre at det i 2016 ble opprettet en ny stilling som oppvekst- og SLT-koordinator for å styrke samordningen av det forebyggende arbeidet på overordnet nivå i kommunen. SLT-funksjonen lå tidligere under Familiens hus, men er nå plassert i en ny strategi- og utviklingsavdeling i stabsfunksjon under rådmannen.

Det fremkommer i undersøkelsen at tidligere og eksisterende systemer for samordning av det forebyggende arbeidet ikke fullt ut har vært opplevd å være tilfredsstillende. Det er grunn til å se positivt på at det gjøres organisatoriske tiltak for å styrke samordningen. Revisjonen er innforstått med at kommunen selv må vurdere hva som er hensiktsmessig organisering på området. Revisjonen vil likevel peke på viktigheten av at fordelingen av oppgaver og ansvar i nye organisasjonsstrukturer blir avklart og tydelig for alle aktører, og at endringene fungerer etter forutsetningene.

6 HELHETLIG OPPVEKSTSTRATEGI

Kommunestyret i Nes vedtok Helhetlig oppvekststrategi for barn og unge i Nes kommune 2017-2027 i møte 20.12.2016. Strategien gjelder alle barn og unge fra 0 til 23 år. Strategien fokuserer på helsefremmende og forebyggende arbeid, samt tidlig innsats (Nes kommune 2017, s. 5).

Følgende problemstilling, med tilhørende revisjonskriterier, er lagt til grunn for kapitlet:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad sikrer kommunen at kommunestyrets vedtak om ny helhetlig oppvekststrategi blir fulgt opp?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Det skal være klart hvem som har ansvaret for oppfølging av Helhetlig oppvekststrategi. ➔ Kommunen skal sørge for pålitelig rapportering fra arbeidet med å følge opp helhetlig oppvekststrategi.

6.1 Om strategien

Det beskrives innledningsvis i strategien at kommunen må finne de gode grepene i den praktiske hverdagen på alle nivå. Det vises til en tro på at helhetlig samarbeid på tvers av virksomheter og fagområder vil gi barn og unge i Nes en solid og god plattform inn i det livslange læringsløpet.

Strategien bygger på barnekonvensjonens prinsipper og alle mål viser til hvilke artikler i konvensjonen de tar hensyn til. Videre viser strategien til nasjonale føringer på det tverrfaglige, forebyggende arbeidet for barn og kommunens ansvar rundt dette. Til slutt har strategien tatt med seg kommunale føringer og da særlig sett til kommunens verdier; Nærhet, Engasjement og Synlighet.

Strategiens 7 mål er:

1. Barnekonvensjonene kommer tydelig fram i alle overordnede plandokumenter, i vedtak og omsettes i praksis i alle våre tjenester.
2. Vi gir alle barn fra 0-2 år den beste starten på livet
3. Vi legger til rette for livslang læring der flere gis tilstrekkelig grunnlag for å fullføre videregående opplæring.
4. Barn og unge har god fysisk og psykisk helse, og mestrer egen hverdag.
5. Vi handler ved bekymring for barns utvikling
6. Alle barn og unge skal få tjenester med kvalitet som er samordnet og koordinert
7. Alle ledere følger opp Helhetlig oppvekststrategi.

Virksomhetsleder Familiens Hus viser i intervju til at utarbeidelsen av Helhetlig Oppvekststrategi reflekterer et behov for en mer helhetlig og sektorovergripende innsats i det forebyggende arbeidet for barn og unge i Nes kommune. Virksomhetsleder peker særlig på mål 1 og 7 i strategien som viktige målsetninger.

6.2 Oppfølging av tiltakene i strategien

Vedlagt oppvekststrategien er en oppfølgingsplan. Oppfølgingsplanen er en skjematisk oversikt over alle tiltakene under hvert mål, oppstart av tiltakene etter kvartal for årene 2017 til 2020 og beskrivelse av ansvar og delegering. Som vist i figuren under er oversikten markert med fargekodene rødt for «ikke-igangsatt», gult for «under arbeid» og grønt for «ferdigstilt».

Figur 6 Utklipp oppfølging av tiltak i Helhetlig oppvekststrategi

MÅL 5: Vi handler ved bekymring for barns utvikling														Kommentar	Ansvarlig	Delegert
Tiltak	2017				2018				2019				2020			
	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q
5.1	Minimum 10 ansatte gjennomfører trenerutdanningen "Å ta opp uro"													7000,- pr. pers + evt. Vikarutgifter 10 deltakere påmeldt og starter straks utdanning	Kommunalsjef for O & U	Oppvekst- og SLT-koord. (inntil videre)
5.2	Utvikle forpliktende modell for handlinger ved URO (1. URO-metodikk, 2. Nettverksmøter, 3. Familieråd)														Kommunalsjef for O & U	

I følge oppfølgingsplanen har 21 tiltak planlagt oppstart i løpet av første og andre kvartal 2017. Under følger en oversikt over de tiltakene som er planlagt å være ferdig i løpet av 2017.

Tabell 3 Oversikt over planlagte tiltak for 2017

Tiltak planlagt gjennomført i 2017				
Mål	Tiltak	Planlagt oppstart	Status i plan per 1.1.2017	Planlagt ferdigstilt
1	Alle saksbehandlere får opplæring/innføring i barnekonvensjonen	Q2	Under arbeid	Kurs 2. og 3. mars 2017
1	Alle ansatte får opplæring i hva barnekonvensjonen betyr i praksis	Q1	Ikke påbegynt	Q4 2017
1	Utvikle barn og unges kommunestyre og rollen til barn og unges talsperson	Q1	Gjennomført	

Tiltak planlagt gjennomført i 2017

1	Barnetråkk innføres som metode i alle plansaker som berører barn og unge	Q2	Under arbeid	Q4 2017
3	Utvikle strategi for kvalitet i barnehage	Q1	Ikke påbegynt	Q4 2017
4	Utvikle samarbeid med frivilligheten for å styrke fritidstilbudene i hele kommunen	Q1	Under arbeid	Q2 2017
4	Alle barnehager, skoler og SFO skal innarbeide «Nasjonale retningslinjer for mat og måltider»	Q1	Ikke påbegynt	Q4 2017
5	Minimum 10 ansatte gjennomfører trenerutdanningen «Å ta opp uro»	Q1	Under arbeid	Q4 2017
6	Opprette prosjektstillingen URO-koordinator	Ikke påbegynt		Q2 2017
6	Utarbeid rutinebeskrivelse for samarbeid mellom LOS-funksjonene og andre aktører	Q1	Ikke påbegynt	Q4 2017
6	Tema fra oppvekststrategien behandles i ledermøte for oppvekstområdet hver måned	Q1	Ikke påbegynt	Q1 2017

Virksomhetsleder Familiens Hus peker på at det er viktig med implementeringskompetanse for å lykkes med gjennomføringen av kommunens planer og strategier.

Oppvekst og SLT-koordinator peker i intervju på at strategien med tanke på antall målsetninger og tiltak, er ambisiøs. Kommunalsjef peker på sin side på at det viktig at mål og tiltak i strategien følges tett opp og at de ulike tjenestene på områdene forpliktes til gjennomføring. Han understreker samtidig at det må være en viss fleksibilitet i forhold til de tiltak som er nedfelt i framdriftsplanen for strategien. Ny kunnskap kan også gjøre det nødvendig å endre innretningen på tiltak. Strategien vil ifølge kommunalsjefen bli revidert hvert 3. år, for å sikre at det er riktige tiltak som til enhver tid settes inn.

6.3 Rapporteringspraksis

Kommunalsjef peker på at det nedsatt en styringsgruppe med et ansvar for oppfølgingen av tiltakene i strategien. Gruppen består av blant annet leder Familiens Hus og representanter fra skolesektor og helsesektor. Styringsgruppen gir oppdrag til instanser i kommunene som har ansvar for gjennomføring av tiltak på sine områder. Videre er det etablert en tverrfaglig arbeidsgruppe, som et ledd av oppfølging av strategien.

Strategien definerer i mål 7 selv hva god oppfølging innebærer på de forskjellige nivåene i kommunen. Strategien slår fast at hovedutvalg og kommunestyret skal ha årlig statusrapport. Videre skal rådmann/kommunalsjefer:

- Ha halvårlig oppfølging med oppvekst/SLT-koordinator
- Iverksette tiltak/grep etter behov som sikrer måloppnåelse
- Gjennomgå status i resultatsamtaler med virksomhetsledere (Nes kommune 2016, s. 22)

Kommunalsjef oppvekst og utdanning opplyser i intervju at rådmannen vil få rapportering om fremdriften i strategien hvert kvartal. Kommunestyret vil få en årlig statusrapport, og første gang vil bli desember 2017/januar 2018.

Virksomhetsledere skal ifølge strategien:

- Sørge for at virksomheten gjennomfører relevante tiltak
- Bidra til statusrapporter i samråd med oppvekst/SLT-koordinator (ibid.)

Virksomhetsleder Familiens Hus viser i intervju til at det er etablert et system med resultatavtaler mellom virksomhetsledere og kommunalsjef oppvekst og utdanning. Virksomhetsleder har tilsvarende resultatavtaler med avdelingsledere knyttet til Familiens Hus. Resultatavtalene inneholder spesifikke mål.

Oppvekst- og SLT-koordinator skal:

- Innhente status på tiltak hos den enkelte virksomhet og på tvers av virksomheter
- Rapportere halvårlig til kommunalsjefene på mål, strategier og tiltak (ibid.)

SLT-koordinator viser i intervju til at oppvekststrategien er en sentral del av oppgavene til stillingen, og bekrefter at dette innebærer et oppfølgingsansvar både med tanke på gjennomføring av tiltak og rapportering. Koordinator opplyser at hun rapporterer direkte til kommunalsjef for oppvekst og utdanning vedrørende fremdrift og implementering av oppvekststrategien, men ellers til leder av strategi- og utviklingsavdelingen.

6.4 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering gir ny helhetlig oppvekststrategi et godt grunnlag for å styrke kommunens innsats for barn og unge. Den vil etter revisjonens vurdering også kunne bidra til å styrke samhandlingen mellom instanser og tjenester som har et ansvar for forebyggende arbeid.

Strategien har ambisiøse målsettinger og omfatter en rekke konkrete tiltak som er nedfelt i en egen framdriftsplan. Etter revisjonens vurdering gjenspeiler tiltakene de risikoområder som er identifisert gjennom kommunens egne kartlegginger av barn og unges oppvekstvilkår.

Revisjonen er innforstått med at strategien har et langtidsperspektiv (2017-2027) og at en vurdering av måloppnåelse tidlig i gjennomføringsfasen kan gi liten mening. Revisjonen vil samtidig understreke administrasjonens ansvar for å sikre at kommunestyrets vedtak om ny helhetlig oppvekststrategi blir fulgt opp. Undersøkelsen viser at det er klargjort hvem som har overordnet ansvar for oppfølging både av strategien som helhet og de enkelte tiltakene. Den viser også at det er etablert rutiner for rapportering om status og fremdrift for iverksetting av tiltakene til kommunestyret. Det er lagt opp til at kommunestyret vil få en årlig statusrapport om fremdriften, første gang i desember 2017/januar 2018.

LITTERATUR- OG KILDEOVERSIKT

Lover og forskrifter

LOV-1992-07-17-100: *Lov om barneverntjenester (Barnevernloven).*

LOV-2013-06-21-99. *Lov om barnehager (Barnehageloven).*

LOV-2011-06-24-30. *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.*

LOV-2015-06-19-65. *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.*

FOR-2005-12-14-1584. *Forskrift om internkontroll etter lov om barneverntjenester.*

FOR-2003-04-03-450. *Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.*

Rundskriv og veiledere

BLID. *Forebyggende innsats for barn og unge.* Rundskriv Q-16/2013, Oslo: Barne,- likestillings - og inkluderingsdepartementet, 2013.

BLD. *Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene- en veileder*, 2006.

BUF-dir. *Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester til barnets beste.* Rundskriv Q-21/2015, Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2015.

BFD. *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier.* Rundskriv Q-25/2005, Oslo: Barne- og familiedepartementet, 2005.

Utdanningsdirektoratet. *Barns trivsel - voksens ansvar. Forebyggende arbeid mot mobbing starter i barnehagen.* Veileder, Oslo: Utdanningsdirektoratet, 2011.

Kommunale dokumenter

Dokumentasjonen fra kommunen ble sendt som vedlegg i kommunens svar på dokumentbestillingen. Dokumentene er referert til som vedlegg 1- 35 i rapport og kildeliste, kategorisert etter de tre problemstillingene.

Problemstilling 1

Vedlegg 1. Beskrivelse av eksisterende rutiner for å sikre at forhold som har betydning for barn og unges oppvekst blir kartlagt.

Vedlegg 1a. Oversikt over helsetilstand og pavirkningsfaktorer 2016-2019

Vedlegg 1b. Planstrategi Nes kommune 2016-2019

Vedlegg 1c. Kommuneplanens samfunnsdel 2013-2030

Vedlegg 1d-1. Kommuneplanens arealdel 2015-2030

Vedlegg 1d-2. Kommuneplanens bestemmelser og retningslinjer

Vedlegg 1e. Handlingsprogram med budsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020

Vedlegg 1f. Løpende oversiktsarbeid – rutine

Vedlegg 1g. arshjul-brukerundersokelser-og-faglige-kartleggingsprover-i-nes_2016-17

Vedlegg 1h. ESSENS

Problemstilling 2

Vedlegg 2. Prosedyre for kommunikasjonslinjer og møtестruktur mellom barnevern og tildelingsenheten

Vedlegg 3. Retningslinje samarbeid kommuner BUP Øvre Romerike Godkjent 091013

Vedlegg 4. Samarbeidsrutiner mellom helsestasjon-fastlegene 2014

Vedlegg 5. Struktur for de tverrfaglige teamene i Familiens Hus

Vedlegg 6. Samarbeidsrutiner mellom barnehagene, grunnskolen, PPT og Familiens hus

Vedlegg 7. Avtale mellom Akershus fylkeskommune og Nes om skolehelsetjenesten i vgs

Vedlegg 8. Delavtale 8 - svangerskaps-fødsels- og barselsomsorg

Vedlegg 9. Legevakt-Prosedyre_barnevern_bekymringsmelding_2015

Vedlegg 10. Lokal avtale mellom Nes kommune og vgs i Nes_Nes vgs

Vedlegg 11. Lokal avtale mellom Nes kommune og vgs i Nes_Hvam vgs

Vedlegg 12. Språk, lesing og læring (SLL-planen)

Vedlegg 13. Tall, regning og læring (TRL-plan)

Vedlegg 14. Plan for overganger

Vedlegg 15. Plan for arbeid med fravær

Vedlegg 16. Plan for foreldreforum 17.09.15

Vedlegg 17. Et godt psykososialt arbeidsmiljø for elever og barn i Nes kommune

Vedlegg 18. Dokumentasjonsrutine ved elevfravær – en veileder for grunnskolene i Nes

Vedlegg 19. Internkontrollsystem for oppfølging av opplæringslovens § 9a (psykososialt miljø)

Vedlegg 20. Retningslinjer, rutiner og tiltak for å forebygge tuberkulosesmitte i Nes kommunes barnehager og skoler

Vedlegg 21. Rutine for konstituering av Samarbeidsutvalgene ved den enkelte skole

Vedlegg 22. Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever, innføringsklasser i grunnskolen med oppstart 2014

Vedlegg 23. Verktøy for resultatoppfølging i Nes-skolen

Vedlegg 24. §9a-1, 9a-2 og 9a-3 – rutinebeskrivelse med vedlegg for grunnskolen i Nes

Vedlegg 25. Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret.

Vedlegg 26. Oversikt over avdelingens faste samarbeidsarenaer rundt barn og unge

Vedlegg 27. Beskrivelse av SLT-arbeidet

Vedlegg 28. Politisk sak, SLT -Reorganisering og videreutvikling

Vedlegg 29. Referat styringsgruppa 21. desember 2016

Vedlegg 30. Prosjektskisse SLT-plan

Vedlegg 31. Mandat for folkehelseforum for Nes kommune, oppdatert 1.1.2017

Vedlegg 32. Prosjektbeskrivelse, Søknad om midler til utredning av et helhetlig frisklivs- og mestringstilbud i Nes

Problemstilling 3

Vedlegg 33. Beskrivelse av implementering og oppfølging av Helhetlig oppvekststrategi

Vedlegg 34. Oppfølging av tiltakene i Helhetlig oppvekststrategi

Vedlegg 35. Plan felles styrer og rektormøter 16-17, oppfølging helhetlig oppvekststrategi

VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR



NES
KOMMUNE

Nes kommune
Besøksadresse:
Rådhusgata 2
2150 Årnes

Postadresse:
Postboks 114
2151 Årnes
Telefon: 63 91 10 00

E-post: postmottak@nes-ak.kommune.no
www.nes-ak.kommune.no
Bank: 8601 41 62811
Org. nr.: 938 679 088 MVA

Romerike Revisjon IKS

Offl. §5 Utsatt offh.

Att. Øyvind Nordbrønd Grøndahl

Saksnr
2014/1141-64

Deres ref:
FR 16-09/459-17

Saksbehandler
Ingar Døhlen

Dato
14.08.2017

Svar rapportutkast - rådmannens uttalelse

Viser til brev datert, 07.07.17, der dere ber om rådmannens uttalelse vedrørende rapportutkast forebyggende arbeid barn og unge.

Rådmannen har følgende uttalelse vedrørende rapporten:
Rådmannen stiller seg bak de funn, vurderinger og konklusjoner som ligger i rapportutkastet som er utarbeidet av Romerike revisjon IKS. Rådmannen har følgelig ingen forslag til endringer eller tilføyelser til rapportutkastet.

Med hilsen

Johnny Pedersen
Rådmann

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.



