FORVALTNINGSREVISJON

Forebyggende arbeid blant barn og unge

Bø kommune

KOMREV NORD

Rapport 2018

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Bø kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens forebyggende arbeid blant barn og unge. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v. (revisjonsforskriften) § 7 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Bø kommune, jamfør kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi vil takke Bø kommune og Vesterålen barnevern for samarbeidet i denne forvaltningsrevisjonen.

Finnsnes, 4.12.2018

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Truls Siri
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen som omhandler forebyggende arbeid blant barn og unge, har vi undersøkt og vurdert om Bø kommune har et system for forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med krav i regelverket og øvrige mål og anbefalinger.

Vår konklusjon er at kommunen i stor grad har et system for forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med krav i regelverket og øvrige mål og anbefalinger. Våre vurderinger er:

- Kommunen *oppfyller* revisjonskriteriene om å forankre det forebyggende arbeidet på øverste politiske og administrative nivå samt forankre det forebyggende arbeidet i overordnet planverk.
- Kommune *oppfyller* revisjonskriteriene om å etablere rutiner for samarbeidet mellom tjenester og å koordinere og samordne arbeidet med barn og unge. Videre vurderer revisor at revisjonskriteriene om at Vesterålen barnevern skal medvirke til at barns interesser blir ivaretatt av andre offentlige organer og samarbeide med skoler, barnehager, PPT og skolehelse- og helsestasjonene, samt med politiet, som *oppfylte*.
- Kommune *oppfyller* revisjonskritene om at de bør sørge for å rette innsatsen mot barn og unge på et tidlig tidspunkt samt ha forebyggende tiltak som er basert på kunnskap, lokale behov og utfordringer.
- Kommunen *oppfyller til dels* revisjonskriteriene om å ha kartleggingsverktøy og kompetanse om hvilke tiltak som virker samt evaluere om forebyggende tiltak har ønsket effekt.
- Kommune *oppfyller* revisjonskriteriet om å ta utgangspunkt i barn og unges behov.

Funn fra spørreundersøkelsen som revisor har gjennomfør i anledning forvaltningsrevisjonen, indikerer imidlertid et forbedringspotensial på enkelte viktige punkter når det gjelder samarbeidet mellom Vesterålen barnevern og kommunen for øvrig

Vi anbefaler Bø kommune å jobbe systematisk med kartlegging av hvilke tiltak som virker og dermed styrke sin kompetanse på dette området

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING 1

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER 1

2.1 Problemstillinger 1

2.2 Revisjonskriterier 1

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING 6

4 ORGANISERING 7

4.1 Bø kommune og Vesterålen barnevern 7

5 FOREBYGGENDE ARBEID BLANT BARN OG UNGE 8

5.1 Forankring av forebyggende arbeid 8

5.2 Samarbeid, samordning og koordinering 12

5.3 Tidlig intervensjon og tiltak basert på kunnskap 15

5.4 Barn og unges behov 18

5.5 Resultat fra spørreundersøkelse 20

5.6 Konklusjon 22

6 HØRING 23

7 ANBEFALING 24

8 REFERANSER 25

1 INNLEDNING

Forvaltningsrevisjon rettet mot barnevernet var satt opp som første prioriterte prosjekt i Bø kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020. Kontrollutvalget vedtok 22.1.2018 i sak 5/18 å bestille forvaltningsrevisjonsprosjekt avgrenset til å omhandle det forebyggende arbeid blant barn og unge. Revisjonens forslag til prosjektskisse ble vedtatt av kontrollutvalget 11.4.2018 i sak 12/18, og prosjektet ble igangsatt.

Formålet med prosjektet er å bidra til at Bø kommune, alene og gjennom sitt interkommunale samarbeid innenfor barneverntjenesten (Vesterålen barnevern), har et tilfredsstillende system for forebyggende arbeid blant barn og unge i kommunen.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

På bakgrunn av kontrollutvalgets formål med bestillingen har vi utarbeidet følgende problemstilling for vår undersøkelse:

Har Bø kommune et system for forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med krav i regelverket og øvrige mål og anbefalinger?

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet utleder vi revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)
- Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)
- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)
- NOU 2009:08 pkt. 8 Tidlig innsats
- NOU 2009:22 pkt. 2.2 Lovforankring og krav om samarbeid
- Ot.prp. nr. 44 (1991-1992)
- Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementets rundskriv *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-16/2007 og Q-16/2013)

Kommunens overordnede ansvar for forebyggende arbeid blant barn og unge

Barnevernloven § 3-1 angir at kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under og at kommunen har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Loven angir ikke hva som menes med å forebygge, men en vanlig forståelse av begrepet er at det dreier seg om å skape gode og trygge lokalsamfunn og innsats som spesielt retter seg mot å begrense,

stanse eller snu en negativ utvikling. Forebygging handler både om å tilrettelegge for en positiv utvikling uten at et konkret problem er identifisert og om å stanse en negativ utvikling som er identifisert eller som har utviklet seg.

Det er vanlig å dele forebyggende arbeid inn i tre nivåer, og nyere forskning og metoder skiller mellom universell, selektiv og indisert forebygging.[1] Generelt forebyggende arbeid kalles ofte universell forebygging. Denne innsatsen retter seg mot alle barn og unge uten at en har identifisert individer eller grupper med forhøyet risiko. Læringsmiljø- og antimobbeprogram i skolen er eksempler på universell forebygging. Med «selektiv forebygging» menes tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko for å utvikle problemer. Tiltakene skal motvirke negativ utvikling hos barn og unge og/eller deres foreldre. Eksempler på selektiv forebygging er ulike program som for eksempel *Parent Management Training (PMTO)* og *De utrolige årene* som er programmer for barn og unge i risiko for å utvikle atferdsvansker. Indisert forebygging 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.

Det er opp til den enkelte kommune å vurdere hvordan det forebyggende arbeidet innenfor de tre nevnte nivåene skal organiseres. Det finnes imidlertid statlige føringer for hva kommunene bør vektlegge i det forebyggende arbeidet. Barne- og likestillingsdepartementet med flere departementer redegjør i rundskrivene *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-16/2007) og i det nyeste rundskrivet *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-16/2013) for grunnleggende forutsetninger for forebyggende arbeid og viktige prinsipper i det forebyggende arbeidet. Det er hensiktsmessig å bruke føringene fra de nevnte rundskrivene som revisjonskriterier for å vurdere Bø kommunes systemer for forebyggende arbeid blant barn og unge, fordi rundskrivene henvender seg til den politiske og administrative ledelsen i kommunene og andre i kommunene med ansvar for forebyggende arbeid blant barn og unge samt deres samarbeidspartnere på ulike nivå i offentlig og frivillig sektor[2]

Grunnleggende forutsetninger og viktige prinsipper

Barn og unges medvirkning

Gjennom brukerinnflytelse fra barn og unge kan vi få kunnskap om hva de selv ønsker og har behov for, og på den måten tilrettelegge for et godt oppvekstmiljø. FNs konvensjon om barnets rettigheter artikkel 12 sier at barn har rett til å si sin mening og bli hørt, og dets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Denne retten reflekteres i flere lover som omhandler barn og unge, for eksempel barneloven, barnehageloven, opplæringslova og barnevernloven. Ungdomsråd eller barnas kommunestyre er eksempler på tilrettelegging for å sikre deltakelse og innflytelse[3].

[1] Rundskriv Q16-2013 pkt. 2
[2] Rundskriv Q16-2013 pkt. 1
[3] Jf. rundskriv Q-16/2013

Forebygging krever helhetlige planer og tydelig ledelse

En forutsetning for systematisk arbeid med forebyggende innsats er tydelig ledelse og tydelig forankring. Forebyggende innsats vil påvirke hvordan kommunene organiserer og koordinerer tjenestetilbudet. Et planarbeid må være helhetlig, forpliktende og forankret i ledelsen og blant alle som har et ansvar. Først da er det et godt verktøy[4]. Med *forankring* av forebyggende arbeid menes blant annet at mål, fremgangsmåte og ansvar er definert[5]. Aktørene som har vært med på å utvikle innholdet, må være enige om innholdet, erkjenne sin rolle og være i stand til å gjøre noe innenfor det aktuelle området[6]. For å unngå at forebyggende innsats blir tilfeldig og fragmentert, er det nødvendig at virksomheten inngår i en formalisert struktur slik at den setter varige spor. Forebyggende tiltak bør inngå i et program eller en virksomhetsplan. Det er videre viktig at kommunene legger opp til en helhetlig strategi. Gjennom mest mulig helhetlig planlegging vil tiltakene kunne samordnes og settes inn på flere relevante arenaer samtidig, for eksempel helsestasjon, skole og barnehage[7].

Tidlig intervensjon/tidlig forebyggende innsats

Tidlig intervensjon, også omtalt som tidlig forebyggende innsats, blir i rundskrivene Q-16/2007 og Q16-2013 trukket frem som sentralt for forebyggende arbeid. En forutsetning for å kunne sette inn tiltak så tidlig som mulig og før problemene utvikler seg, er kunnskap om risiko og beskyttelse. Det er nødvendig med gode kartleggingsverktøy og kompetanse om hvilke tiltak som virker overfor den enkelte målgruppe. Tidlig innsats handler om å optimalisere barnets oppvekstmiljø tidligst mulig, med sikte på å utvikle en robust psykisk helse og forebygge skjevutvikling[8].

Tiltak basert på kunnskap

Å kjenne til risiko samt vite hvordan en kan beskytte barn og unge er avgjørende for å kunne oppdage dem som er i en vanskelig livssituasjon eller utsettes for overgrep. De voksne må ha kompetanse til å observere, forstå og deretter handle på bakgrunn av det de ser. De må ha evne til å analysere behovene, ha kunnskap om hva som virker og hvordan man kan nå ut til ulike grupper, samt evne til å iverksette tiltak. Hva barn og unge mener er en god oppvekst, er et av de viktigste spørsmålene en bør stille[9]. Det er videre opp til kommunen å velge hvilke metoder den vil benytte i det forebyggende arbeidet, men det er sentralt å vite om de tiltak man iverksetter, har ønsket effekt. Virkningen eller sannsynligheten for effekt bør derfor undersøkes eller dokumenteres, og det bør stimuleres til større bruk av tiltak med dokumentert effekt[10]. Det forebyggende arbeidet bør så langt som mulig baseres på tilgjengelig kunnskap om hva som virker og hva som ikke virker ut fra det enkelte problemområde og den enkelte målgruppe. Gjennom bruk av kunnskapsbaserte tiltak styrkes sannsynligheten for god, effektiv og treffsikker forebygging og behandling. Allerede i planleggingsfasen bør det defineres konkrete mål og kriterier for evaluering av innsatsen. Tiltak som iverksettes, bør i tillegg til å basere seg på kunnskap sees i sammenheng med lokale behov og

[4] Rundskriv Q-16/2013 pkt. 4
[5] http://www.forebygging.no/Kronikker/TIDLIGERE-KRONIKKER/Forankring-og-samarbeid-et-umulig-arbeid/ 19.3.2018
[6] Se http://www.kommunetorget.no/HVORFOR-planlegge/Flere-grunner-til-a-planlegge/Forankring/
[7] Barne- og familiedept rundskriv *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier* s. 8
[8] Jf. NOU 2009:08 pkt. 8 *Tidlig innsats*
[9] Rundskriv Q-16/2013 pkt. 4
[10] Jf. rundskriv Q-16/2007

utfordringer[11]. Lokale ungdomsundersøkelser og andre kartlegginger av barn og unges situasjon kan være gode virkemidler for målretting av den forebyggende innsatsen overfor ulike barne- og ungdomsgrupper. I rundskriv Q-25/2005 presenteres noen av tiltakene som etter departementets oppfatning peker seg ut som særlig aktuelle: *Godt samliv, program for foreldreveiledning, samlivsveiledning til foreldre med barn med nedsatt funksjonsevne, Home-Start, Familierådslag, De utrolige årene* og *Parent Management Training (PMT).*

Samordning og samarbeid på tvers

Kommunen har ansvar for gode koordinerte tjenester for barnefamiliene. Godt forebyggende arbeid forutsetter samarbeid på tvers av ulike fagområder og forvaltningsnivå. Det er derfor viktig at det blir laget rutiner og systemer som gjør det enkelt å samarbeide[12]. Det er en klar forbindelse mellom det forebyggende arbeidet og *samarbeidet med andre sektorer* om generell oppgaveløsning og planarbeid, jf. barnevernloven § 3-2[13]. Ifølge barnevernloven § 3-2 første ledd skal barneverntjenesten medvirke til at barns interesser blir ivaretatt av andre offentlige organer. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at barneverntjenestens ansvar er begrenset til tilfeller der de andre tjenestene ikke i tilstrekkelig grad ivaretar de oppgavene som naturlig tilhører dem. Ifølge forarbeidene innebærer bestemmelsen ikke at barneverntjenesten skal overta de andre tjenestenes ansvar, men at barneverntjenesten skal bidra til at de andre tjenestene selv gjør det som er nødvendig. Videre presiseres det at dersom barneverntjenesten ikke lykkes i sine forsøk, bør den ta initiativ til at spørsmålet får en politisk avklaring i kommunen[14].

Alle offentlige etater og institusjoner som har med barn og unge å gjøre, er i prinsippet barneverntjenestens samarbeidspartnere. Helt sentrale arenaer for forebygging innenfor kommunen er barnehager, skoler, helsestasjoner og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Utenfor kommunen er spesielt politiet en sentral forebyggingsaktør. For blant annet skole, barnehage, PPT og skolehelse- og helsestasjonstjenestene fremgår det av relevant lovverk at tjenestene plikter å samarbeide med barneverntjenesten. Plikten til samarbeid fremgår også av bestemmelser om opplysningsplikt til barneverntjenesten. Ifølge barnevernloven § 6-4 annet ledd skal offentlige myndigheter av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker eller når det er grunn til å tro at det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel. For personalet i *barnehage* og *skole* følger denne plikten av henholdsvis barnehageloven § 22 og opplæringslova § 15-3. For *helsepersonell* følger plikten av helsepersonelloven § 33. *Politiet* skal drive forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet som et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig[15]. Regelverket angir ikke hvordan samarbeidet skal skje, og det må forutsettes at kommunen etablerer rutiner for samarbeid og at disse rutinene følges opp, jf. det statlige tilsyn i barnevernet[16]. For aktører

[11] Jf. rundskriv Q-16/2007
[12] Rundskriv Q-16/2014 pkt.4
[13] Jf. Ot.prp.nr 44 (1991-1992) del 4
[14] Jf. Ot.prp.nr 44 (1991-1992)
[15] Jf. Rundskriv Q-16/2013 *Forebyggende innsats for barn og unge*
[16] Jf. NOU 2009:22 pkt. 2.2 *Lovforankring og krav om samarbeid*

som har roller i det forebyggende arbeidet, er det sentralt at systemer og strukturer synliggjør hvordan samarbeidet skal foregå. Et eksempel på en slik struktur er politiråd[17].

Det er viktig at arbeidet med barn og unge koordineres eller samordnes og at noen har hovedansvaret for en slik koordinering eller samordning[18]. En slik samordning kan også sies å være nødvendig for etterlevelse av det ikke lovfestede forvaltningsprinsippet om at forvaltningsutøvelsen skal være forsvarlig[19].

På bakgrunn av statlige føringer om forebyggende arbeid i kommunene, som fremgår av kildene vi viste til ovenfor, utleder vi som revisjonskriterier at

Bø kommune bør sørge for å:

- forankre det forebyggende arbeidet på øverste politiske og administrative nivå
- forankre det forebyggende arbeidet i overordnet planverk
- etablere rutiner for samarbeidet mellom tjenester
- koordinere og samordne arbeidet med barn og unge
- rette innsatsen mot barn og unge på et tidlig tidspunkt
- ha forebyggende tiltak som er basert på kunnskap, lokale behov og utfordringer
- ha kartleggingsverktøy og kompetanse om hvilke tiltak som virker
- evaluere om forebyggende tiltak har ønsket effekt
- ta utgangspunkt i barn og unges behov

Vesterålen barnevern skal:

- medvirke til at barns interesser blir ivaretatt av andre offentlige organer
- samarbeide med skoler, barnehager, PPT og skolehelse- og helsestasjonene, samt med politiet

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

[17] Jf. rundskriv Q-16/2007
[18] Jf. rundskriv Q-16/2007
[19] Jf. Ot.prp.nr. 44 (1991-1992)

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltnings-revisjon[20].

Problemstillingen er besvart ved bruk av data fra dokumentanalyse, spørreundersøkelse og revisors dialog med kontaktperson fra kommunen (skole- og barnehagekonsulent. Revisor har hatt dialog med leder for Vesterålen barnevern og de to ansatte der som har oppmøtested i Bø kommune, om erfaringer fra arbeidet i Bø kommune. Funnene fra vår gjennomgang presenteres i kapittel 5. Vi har innhentet informasjon om kommunens forebyggende arbeid blant barn og unge i skriftlige dokumenter som kommunalt planverk, tiltak og prosjekter blant barn og unge i kommunen, årsmelding, samt rutiner og beskrivelser hentet fra kommunens kvalitetssystem Compilo.

Vi anser dokumentasjonen Bø kommune har framlagt for revisor, som relevant for å vurdere kommunes forebyggende arbeid blant barn og unge, fordi den sier noe om kommunens arbeid på dette området. Likeså betrakter vi opplysninger fra våre informanter og respondenter som relevante på bakgrunn av deres stillinger i henholdsvis kommunen og Vesterålen barnevern, samt deres deltakelse i Tverrfaglig forum og Barne- og ungdomsteamet (omtales senere i rapporten). Samlet sett vurderer vi dataene som tilstrekkelige for å kunne gi en overordnet vurdering av om Bø kommune har et system for forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med krav i regelverket og øvrige mål og anbefalinger.

Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi framlagt datamaterialet for kommunen. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten. Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssystem.

I kapittel 5.5 presenterer vi resultatene fra en avgrenset spørreundersøkelse om forebygging, samarbeid og bekymringsmeldinger. Spørreundersøkelsen, som var en elektronisk spørreundersøkelse ved bruk av Questback[21], ble sendt til styrerne i barnehagene, rektorene ved skolene, rektor ved kulturskolen, aktuelle ansatte fra PPT, NAV og helsestasjon. Av totalt tolv mulige respondenter[22], svarte ti, noe som gir en svarprosent på 83.

Revisjonens undersøkelse er avgrenset til forebyggende arbeid blant barn og unge. Det vil si at vår undersøkelse ikke er en fullstendig gjennomgang av alle oppgaver som ligger til barneverntjenesten, eller de områdene hvor Bø kommune plikter å arbeide forebyggende.

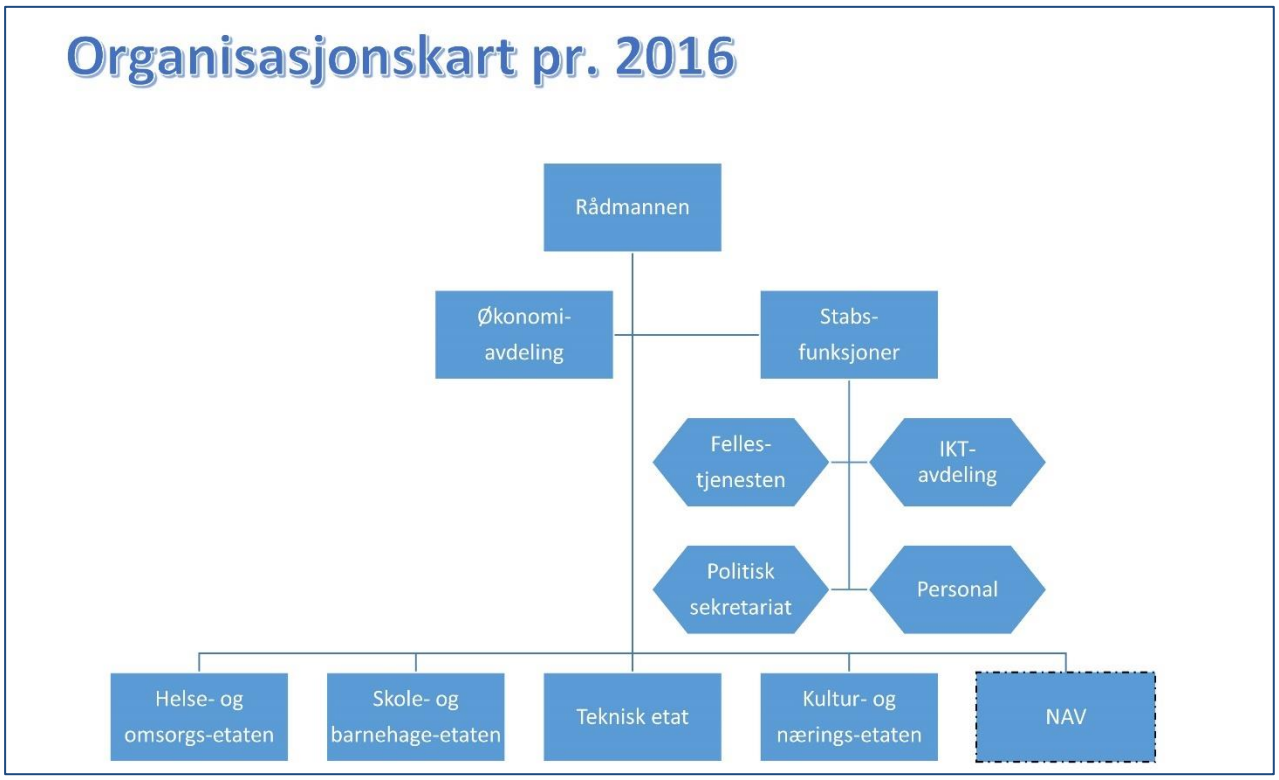
[20] *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011
[21] www.questback.com/no
[22] Ansatte som har besvart undersøkelsen

4 ORGANISERING

4.1 Bø kommune og Vesterålen barnevern

Figuren under viser Bø kommunes administrative organisering vedtatt av kommunestyre 10.12.2015 i sak 92/15. Bø kommune er organisert i etater samt med økonomiavdeling og stabsfunksjoner som er underlagt rådmannen.

Figur 1: Administrativ organisering, Bø kommune



Kilde: Bø kommune

Vesterålen barnevern ble etablert i januar 2012 og er en interkommunal og regional barneverntjeneste som dekker kommunene Øksnes, Bø, Andøy, Lødingen, Hadsel og Sortland. De fleste ansatte har oppmøtested på hovedkontoret i vertskommunen Sortland, mens øvrige er fordelt på avdelingskontorene i de øvrige fem eierkommunene. Vesterålen barnevern har to stillinger med oppmøtested i Bø kommune og totalt 3,4 stillinger tilknyttet kommunen.

Vesterålen barnevern har 38 ansatte fordelt på 36,4 årsverk. I tillegg til barnevernleder, som er underlagt oppvekstsjefen i Sortland kommune, har barneverntjenesten en stab-/støttefunksjon som består av merkantilt ansatt, advokat, fagleder og tre teamledere. Hver teamleder har personal- og fagansvar for sitt team. De øvrige ansatte i barneverntjenesten er jevnt fordelt på disse tre teamene:

- *Kartleggingsteamet (= undersøkelsesteamet)*
- *Tiltaksteamet.* Iverksetter hjelpetiltak. Forebyggende arbeid knyttet til enkeltvedtak; for å forhindre ytterligere forverring/omsorgsovertakelse
- *Omsorgsteamet* – Følger opp barn under omsorg

5 FOREBYGGENDE ARBEID BLANT BARN OG UNGE

Har Bø kommune et system for forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med krav i regelverket og øvrige mål og anbefalinger?

Bø kommune bør sørge for å:

- forankre det forebyggende arbeidet på øverste politiske og administrative nivå
- forankre det forebyggende arbeidet i overordnet planverk

5.1 Forankring av forebyggende arbeid

Revisors funn

Revisor har fått tilsendt dokumentasjon som viser grunnlaget for arbeidet med og etableringen av modell for samhandling mellom Vesterålen barnevern og Bø kommune. Prosjektet som ble kalt «*Samhandling = forebygging i Vesterålen*», ble gjennomført og implementert i 2015. Prosjektets mandat var å få på plass omforente modeller for samhandling mellom barnevern og øvrig hjelpeapparat i den enkelte Vesterålskommune. Eierkommunene ved helse- og omsorgssjef, oppvekstsjef og leder for Vesterålen barnevern, utgjorde prosjektets styringsgruppe. Det ble vedtatt tre samhandlingsarenaer i Bø kommune, hvorav to på systemnivå; «*folkehelsegruppe*» og «*Tverrfaglig forum (TVF)*», samt et på individnivå; «*barne- og ungdomsteam (BUT)*». Rådmannen opplyser at prosjektet var et faglig administrativt samarbeid der initiativet kom fra helse- og omsorgsetaten, og ble vedtatt av rådmannen. Politisk nivå ble i tertialrapport 2:2015 orientert om prosjektet, og i tertialrapport 2:2016 var det redegjort for utvidelsen av BUT og etableringen av Tverrfaglig forum.

Utklipp 1: Vedtak om samhandlingsmodell i Bø kommune

Forslag til vedtak:

1) Rådmannen vedtar at den framlagte modellen for samhandling internt i Bø kommune og mellom Bø kommune og Vesterålen barnevern utarbeidet av arbeidsgruppe Bø i prosjektet "Samhandling=forebygging i Vesterålen", tas i bruk fra og med oktober 2015.
2) Vedlagte plan for informasjon og implementering høsten 2015 omfattes av vedtaket.
3) Modellen skal evalueres innen utgangen av 2016.

Kilde: Bø kommune, «Informasjonsgrunnlag modell samhandlingstiltak Vesterålen barnevern/Bø kommune»

Som det fremgår av utklippet på neste side, inngår rådmannens ledergruppe i «*folkehelsegruppa*».

Utklipp 2: Samhandlingsarena på systemnivå

Samhandlingsarenaer systemnivå Bø

Folkehelsegruppa – systemnivå			
Mandat	**Oppgave**	**Deltakere**	**Møtefrekvens**
Jobbe aktivt og langsiktig for a utvikle og legge til rette for tverrfaglig samhandling i Bø kommune Sikre reell medvirkning fra barn, unge og foresatte i systemarbeid. Utarbeide og rullere(oppdatere) kommunens Folkehelseplan.	Vedta foreslåtte rutiner, systemer og retningslinjer for arbeidet med barn og unge i Bø kommune på bakgrunn av arbeid gjort i TVF. Sikre innspill fra TVF i forhold til kommunens kompetanse – og folkehelseplan. Etterspørre evaluering av forebyggende tiltak i Bø kommune. Innhente helhetlige analyser av behov i befolkningen.	Rådmannens ledergruppe Kommuneoverlege Folkehelsekoordinator er sekretær	3 ganger årlig

Kilde: Bø kommune, «Informasjonsgrunnlag modell samhandlingstiltak Vesterålen barnevern/Bø kommune»

Kommunestyret vedtok 26.4.2018 å inngå ny samarbeidsavtale med Nordland fylkeskommune om folkehelsearbeid for perioden 2018-2021. Avtalen ble i mai 2018 signert av ordfører for Bø kommune. Formålet med avtalen er å etablere et gjensidig forpliktende samarbeid om et godt forankret, kunnskapsbasert, strukturert og målrettet folkehelsearbeid. Barn og ungdom er ett av syv samarbeidsområder. I avtalen står det at den skal forankres politisk i kommunen, og administrativt skal avtalen følges opp av rådmannen.

Forebyggende arbeid blant barn og unge i Bø kommune omtales i følgende planverk:

Kommuneplanens samfunnsdel 2014 – 2026 (vedtatt i kommunestyret 30.10.2014)
Kommuneplanens samfunnsdel er kommunens overordna styringsdokument og styrende for kommunens øvrige planverk. Samfunnsdelen omhandler lokalsamfunnets langsiktige utfordringer og inkluderer mål og strategier både for lokalsamfunnet og for kommunen som organisasjon. Kommuneplanens samfunnsdel gir strategiske føringer for kvalitet og omfang av de kommunale tjenestene, og inneholder kommunens overordna mål og strategier samt en handlingsdel hvor det fremgår hvordan strategiene skal gjennomføres og målene nås.

Som strategi for å videreutvikle det gode liv i Bø, skal det utøves målrettet arbeid mot aldersgruppen under 20 år – med sikte på å sikre Bø som et godt sted å vokse opp. Det fremgår blant annet følgende:

Det er viktig å arbeide forebyggende i forhold til rus, kriminalitet og mistrivsel gjennom kultur-, fritids- og idrettstilbudet. Barn og unge skal gjennom kulturlivet møte gode rollemodeller, delta i kreative prosesser og få anledning til å utvikle egne evner og muligheter. Det er også viktig å gi barn og unge dugnadsånd og ansvar. Vårt mål er å skape trivsel, identitet og stolthet blant barn og unge - både i seg selv og som del av lokalsamfunnet.

Neste strategi er å sikre god kvalitet på oppvekstsstjenestene. Kunnskap og kompetanse trekkes frem som avgjørende for personlig utvikling og for samfunnsutviklinga. Det står blant annet at Bø kommune i planperioden må prioritere sine knappe ressurser for å opprettholde oppvekstsstjenestene på samme nivå som i dag.

Aktivt folkehelsearbeid blant barn og unge er en annen strategi som omhandler barn og unge. I planen fremgår det at helsefremmende arbeid overfor barn og unge handler om å forebygge dårlig helse og om økt livskvalitet for den enkelte, men det handler også om å ivareta samfunnsbehov.

Plan for fysisk aktivitet og naturopplevelse, 2016-2019 (vedtatt i kommunestyret 10.12.2015)
I planarbeidet med «*Plan for fysisk aktivitet og naturopplevelse*» deltok representanter fra helse- og sosialavdelingen, teknisk avdeling, avdeling for skoler og barnehager, idrettsrådet og kulturavdelingen. Planen tar for seg hvordan kommunen skal tilby aktiviteter, naturopplevelser samt bruke anlegg og planlegge anleggsutbygging. I tillegg til redegjørelser for hvordan ordinær drift og bruk av idrettsanlegg og fysisk aktiviteter i barnehage og skole virker forebyggende, vil revisor trekke frem følgende som fremgår i planen:

Bø kommune har et aktivitetskort for barn i familier som har tiltak gjennom NAV eller barnevernet som gir barna muligheten til å delta i mange forskjellige aktiviteter i Bø kommune, innen både fysisk aktivitet og kultur. Dette er et ledd i det forebyggende arbeidet for å utjevne sosiale helseforskjeller.

Frisklivssentralen i Bø startet opp igjen i 2014 etter å ha vært nedlagt på grunn av manglende ressurser siden 2009. Frisklivssentralen er et lavterskeltilbud hvor man kan bli henvist av lege, NAV, fysioterapeut, avdeling for psykisk helse eller man kan ta kontakt selv. Helsestasjonen og kulturavdelingen har startet familiefredag, et prosjekt som innebærer gratis fysisk aktivitet og sosialt samvær hver fredag for alle aldersgrupper. Da er idrettshallen, ungdomsklubben og svømmehallen åpen.

Skole- og barnehagekonsulenten opplyser at i tillegg til *aktivitetskortet* nevnt ovenfor, betaler kommunen leie/tilskudd til Bøhallen, Lunahallen og Skytterhuset, noe som bidrar til at lag og foreninger kan ha lav medlemskontingent siden de ikke betaler leie av hall. Dette bidrar til at flest mulig kan bruke anleggene uten at det koster for mye.

Temaplan og handlingsplan for folkehelsearbeid Bø kommune
I foregående planperiode (2014-2018) for folkehelsearbeidet i Bø kommune, var det blant annet rettet særlig oppmerksomhet mot følgende når det gjelder forebygging blant barn og unge:

- Tidlig intervensjon i skole og barnehage (helsefremmende skole og barnehage).

- Psykiske symptomer hos unge.
- Frafall fra videregående skole og aktiv brukermedvirkning skal ligge til grunn for alle tiltak. Ungdomsråd skal etableres.

Av foregående plan fremgikk det at rådmann var ansvarlig for oppdatering av folkehelseplanen og at folkehelsekoordinator var ansvarlig for å utarbeide en årlig rapport om faktorer som påvirker innbyggernes helse.

Handlingsplanen for folkehelsearbeid i Bø kommune 2018, redegjør for ulike tiltak og tiltaksmidler som er foreslått brukt i 2018.

- *«Helsefremmende barnehager*[23] *og skoler»*[24] innebærer at barnehagene og skolene skal bidra til god helse, trivsel, læring og gode holdninger for elever og ansatte. For å bli godkjent helsefremmende barnehage og skole må de oppfylle ti kriterier som bygger på FNs barnekonvensjon, barnehageloven, opplæringsloven, folkehelseloven og gjeldende forskrifter for barnehager og skoler. Status i dag er at alle barnehagene, Steine og Straume skole er godkjente som helsefremmende samt at det er planlagt oppstart på Eidet skole
- «*Tiltak i arbeid mot seksuelle overgrep»* innebærer blant annet undervisningsopplegget *«Æ e mæ»* som omtales senere i rapporten samt innføring av rutiner i arbeidet mot seksuelle overgrep.
- Aktivitetstilbudet *«Etter skoletid»*, som omtales senere i rapporten, er tiltak rettet mot barn og ungdom for å utjevne sosiale ulikheter.

Revisors vurderinger

Revisors vurdering er at Bø kommune *oppfyller* revisjonskriteriene om å forankre det forebyggende arbeidet på øverste politiske og administrative nivå samt forankre det forebyggende arbeidet i overordnet planverk.

[23] https://www.nfk.no/tjenester/folkehelse/barn-og-ungdom/helsefremmende-barnehage/
[24] https://www.nfk.no/tjenester/folkehelse/barn-og-ungdom/helsefremmende-skole/

5.2 Samarbeid, samordning og koordinering

Bø kommune bør sørge for å:

- etablere rutiner for samarbeidet mellom tjenester
- koordinere og samordne arbeidet med barn og unge

Vesterålen barnevern skal:

- medvirke til at barns interesser blir ivaretatt av andre offentlige organer
- samarbeide med skoler, barnehager, PPT og skolehelse- og helsestasjonene, samt med politiet

Revisors funn

Tverrfaglig forum (TVF)

Som nevnt i foregående delkapittel er det vedtatt ulike modeller for samhandling mellom barnevern og øvrig hjelpeapparat i den enkelte Vesterålskommune. *«Tverrfaglig forum»* som ble vedtatt som en av samhandlingsmodellene på systemnivå i Bø kommune, skal møtes minst to ganger i året eller oftere ved behov. Nedenfor er et utklipp som viser TVF's mandat, oppgaver og deltakere.

Utklipp 3: Beskrivelse av Tverfaglig forum, «Informasjonsgrunnlag modell samhandlingstiltak Vesterålen barnevern/Bø kommune»

Tverrfaglig forum for barn og unge – systemniva			
Mandat	**Oppgave**	**Deltakere**	**Møtefrekvens**
Tverrfaglig forum for barn og unge skal være en arena for informasjon, drøfting og kunnskapsdeling for de som jobber med barn og unge i Bø kommune. TVF skal bedre samhandlingen og styrke det tverrfaglige arbeidet overfor barn og unge i Bø kommune Bygge nettverk for å sikre kontinuitet, relevans og kommunikasjon internt og i forhold til eksterne samhandlingspartnere. Legge til rette for fleksibilitet og kompromissvilje gjennom en åpen holdning, gjensidighet og anerkjennelse.	TVF skal bidra i arbeidet med å skape systemer og rutiner for oppfølgning av barn og unge i Bø kommune, og gi råd om implementering av disse. TVF kan bestemme tiltak innenfor deltakernes ansvar og myndighet jamfør forumets mandat. Være høringsinstans for ulike satsninger og planer for barn og unge i Bø med særlig fokus på folkehelsearbeid Koordinere / se i sammenheng ulike årshjul/tiltak/tilbud for barn og unge i Bø kommune TVF skal initiere /spille inn forslag til tiltak /satsinger/prosjekter av forebyggende og tverrfaglig karakter til Folkehelsegruppa.	Folkehelsekoordinator skal koordinere arbeidet, innkalle til møter, sette agenda for møte på bakgrunn av innspill fra medlemmene. Møteledelse går på omgang. **Faste medlemmer:** Helsesøster Rektorer Styrere for barnehager Musikkskolerektor Ungdomsleder Kommuneoverlege Representant for psykisk helse/rus Integreringskontoret NAV Vesterålen Barnevern **På invitasjon:** BUP PPT Habiliteringsteam Politi Ungdomsråd FAU Samarbeidsutvalg bhg	Minst to ganger i året, oftere ved behov.

Kilde: Bø kommune, «Informasjonsgrunnlag modell samhandlingstiltak Vesterålen barnevern/Bø kommune»

Revisor har fått oversendt referater fra de første møtene som ble gjennomført i TVF i 2015 og 2016. Konstituerende møte i TVF var 17.9.2015. Referatene viser at det ble utarbeidet rutiner for henvisning til Vesterålen barnevern og *«Barne- og ungdomsteamet»*. Møtereferater viser at det er blitt utarbeidet håndbok for henvisning til BUT og Vesterålen barnevern. TVF har hatt jevnlige møter og sist avholdte møte var 5.9.2018.

Barne- og ungdomsteam (BUT)

Barne- og ungdomsteamet er en samhandlingsarena på individnivå og et lavterskeltilbud som skal vurdere behov for tiltak for barn/unge/familier. I utklippet nedenfor fremgår BUT's mandat, oppgaver, oversikt over deltakere og møtefrekvens.

Utklipp 4: Beskrivelse av Barne- og ungdomsteamet.

BUT – Barne- og ungdomsteam – Individnivå

Mandat	Oppgave	Deltakere	Møtefrekvens
BUT er et lavterskeltilbud for å avdekke familiens behov og gi råd om videre oppfølgning BUT skal bidra til å bedre tverrfaglig samhandling i Bø kommune og øke kunnskapen om oppfølgning av barn og unge i organisasjonen. BUT skal arbeide for å skape felles verdier og holdninger overfor barn og unge i Bø kommune.	BUT er koordinerende enhet for barn og unge i Bø kommune BUT møte avholdes etter «henvendelse» fra ansatte eller foreldre/barn. BUT skal vurdere barnets/familiens behov og gi råd om oppfølgning BUT skal nedsette og avvikle ansvarsgrupper og bestemme hvem som skal være leder/koordinator for ansvarsgruppe. BUT skal vurdere om barnet har rett til individuell plan og utpeke koordinator	Koordinator innkaller til møte, bestemmer i samråd med foreldrene hvem som skal delta, og skriver referat. Koordinatorfunksjonen i BUT går på omgang mellom helse og oppvekst. **Faste deltakere:** Helsesøster Lege Rep.skole/bhg Vesterålen bv **Ved behov:** Skole Barnehage Rus og psykiatritjenesten NAV Familiens nettverk PPT BUP Representant for barnevernet har rådgiverfunksjon og bidrar med barnevernsfaglig kompetanse.	BUT har faste møtedager på helsestasjon 1 gang/mnd (om lag 8 ganger/året) Eller innkalling ved behov i akutte saker

Kilde: Bø kommune, «Informasjonsgrunnlag modell samhandlingstiltak Vesterålen barnevern/Bø kommune»

Revisor har fått oversendt ulike dokumenter som gjelder BUT, slik som brosjyre, henvisningsskjema, prosedyrer, samtykkeskjema og skjema for klage. Videre ligger informasjon om BUT både på kommunens hjemmesider og i Compilo (kommunens interne kvalitetssystem).

Revisor har spurt leder for Vesterålen barnevern om deres arbeid og erfaringer i samarbeidet med barnehager, grunnskoler, helsestasjon, PPT, politiet og NAV. Lederen og de to ansatte med oppmøtested i Bø, viser til å ha et godt samarbeid med disse instansene i Bø, både på systemnivå i TVF og på individnivå i BUT. I tillegg trekker de frem at de har et godt samarbeid i ansvarsgrupper som er opprettet rundt det enkelte barn. Vesterålen barnevern har fast representant i BUT som er én

av de ansatte med oppmøtested i Bø. I dette teamet bidrar barneverntjenesten med råd og veiledning til de instansene som jobber rundt det enkelte barn og også til den enkelte familie. Vesterålen barnevern bidrar også gjennom deltakelse i TVF hvor leder deltar.

Vesterålen barnevern erfarer at Bø kommune tar stort ansvar i det forebyggende arbeidet gjennom at kommunen har etablerte samhandlingsmodeller. I tillegg viser leder for VB at Bø kommune har jobbet med å styrke kompetansen innen helse/omsorg for å kunne komme tidlig inn og jobbe forebyggende med barn og familier. Hun legger til at TVF fokuserer hele tiden på det viktige arbeidet med forebygging.

Melderutiner

Leder for VB opplyser at Tverrfaglig forum har arbeidet med rutiner for melding til barnevernet. Barnevernets deltakelse i BUT gir de øvrige virksomhetene godt grunnlag for å vurdere en eventuell melding til barnevernet. Rutinene er tilgjengelig for alle ansatte i kvalitetssystemet Compilo. De skriftlige rutinene oppstiller blant annet en plikt for de ansatte til å sette seg inn i Vesterålen barneverns nettside. I Compilo er det også oversikt over lovverket som gjelder ansattes opplysningsplikt til barneverntjenesten, og dette gjelder for ansatte i barnehage, skole og blant helsepersonell. Leder for VB opplyser at deres erfaring er at opplysningsplikten er godt kjent blant øvrige virksomheter.

I Compilo er det tillegg et «flytskjema» som viser saksgangen hvis en ansatt i barnehage eller skole har mistanke om seksuelle overgrep mot barn. Videre fremgår det i Compilo at alle kommunalt ansatte som enten jobber direkte med barn og unge eller som møter barn og unges foreldre/foresatte, skal gjennomføre nettkurset *«vold og seksuelle overgrep mot barn»*[25], og at etter bestått eksamen skal kursbevis legges i ESA[26]/personalmappe. I følge opplysninger fra skole- og barnehagekonsulenten, er det om lag 100 som har gjennomført nettkurset til nå. Det står også i Compilo at barnehagene skal en gang i året gjennomføre opplegget *«Æ e mæ»* [27], og at skolene etter hvert skal gjennomføre opplegget for 7. trinn. Skole- og barnehagekonsulenten opplyser at *«Æ e Mæ»* ble startet opp i 2016 og årlig blir gjennomført i barnehagene samt at det er planlagt oppstart for 7. trinn i løpet av skoleåret 2018/2019.

Revisors vurderinger

Revisors vurdering er at Bø kommune *oppfyller* revisjonskriteriene om å etablere rutiner for samarbeidet mellom tjenester og å koordinere og samordne arbeidet med barn og unge. Revisor vurderer også at revisjonskriteriene om at Vesterålen barnevern skal medvirke til at barns interesser blir ivaretatt av andre offentlige organer og samarbeide med skoler, barnehager, PPT og skolehelse- og helsestasjonene, samt med politiet, er *oppfylte*.

[25] http://helsekompetanse.no/kurs/vold-og-seksuelle-overgrep-mot-barn
[26] Elektronisk saksarkiv
[27] Startet som et prosjekt i Sortland kommune. Målet er forebygging, tidlig oppdagelse og god intervensjon ved seksuelle overgrep. Undervisningsopplegget kalles «Æ e mæ»

5.3 Tidlig intervensjon og tiltak basert på kunnskap

Bø kommune bør sørge for å:

- rette innsatsen mot barn og unge på et tidlig tidspunkt
- ha forebyggende tiltak som er basert på kunnskap, lokale behov og utfordringer
- ha kartleggingsverktøy og kompetanse om hvilke tiltak som virker
- evaluere om forebyggende tiltak har ønsket effekt

Revisors funn

Helsestasjon

Helsestasjonen i Bø har to helsesøstre, hvorav den ene også er jordmor med ansvar for svangerskapskontroller. Helsestasjonen følger retningslinjene for helsestasjonsarbeid utgitt av Helsedirektoratet i 2017 og er sentral i kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid. Helsestasjonens oppgaver redegjøres for på kommunens nettsider, og her står det blant annet:

- ***Jordmortjenesten*** inngår gjennom svangerskapsomsorgen som en del av kommunens forebyggende helsearbeid. Retningslinjer for svangerskapsomsorgen inneholder et basisprogram for det normale svangerskap med åtte kontroller. Konsultasjonene omfatter helseundersøkelser, samtaler, veiledning og rådgivning. Dette inkluderer forberedelse til fødsel og barseltid. Svangerskapskontrollene er gratis. Når barnet er født, vil jordmor ta kontakt for å avtale hjemmebesøk. Etter dette følger helsesøster opp barnet og familien videre.
- ***Helsestasjon for barn*** driver helsefremmende og forebyggende arbeid som omfatter helseopplysning, veiledning, helseundersøkelser og vaksinasjoner, oppfølging av sped- og småbarn med spesielle behov, og oppfølging av foreldre med behov for utvidet støtte. Etter samtykke fra foreldre/foresatte samarbeider helsestasjonen med barnehagene i kommunen. Dette gjøres hovedsakelig i forbindelse med helsesøsters faste besøk i barnehagene (ca. én gang pr. mnd) der hun treffer barna i deres vante miljø.
- ***Skolehelsetjenesten*** er en forlengelse av helsestasjonstilbudet og arbeider for å fremme barns helse og trivsel, samt forebygge sykdom og skade. Helsesøster har regelmessige kontortid ved skolene i kommunen, og har «Drop-in – tjeneste» der elevene kan komme til samtale uten å ha avtalt tid. Videre gjennomføres det helseundersøkelser, helseopplysning og veiledning individuelt, i grupper eller klassevis samt oppfølging av barnevaksinasjonsprogrammet. Sammen med skolens øvrige personale har skolehelsetjenesten ansvar for å følge opp elever med spesielle behov og tilrettelegge forholdene best mulig.

I årsmeldingen for 2017 fremgår det at helsestasjonen var involvert i flere prosjekter. For eksempel ble nybakte mødre invitert til barselstreff to ganger i året. Videre arrangerte helsestasjonen, i samarbeid med ambulansepersonell og lege, førstehjelpskurs for småbarnsforeldre 0-3 år. Tilbudet beskrives i årsmeldingen som svært vellykket og skal videreføres en gang i året. *«God skolestart»* er et samarbeidsprosjekt mellom helsesøster, fysioterapeut, logoped og PPD for vurdering, forebygging og eventuell oppfølging av barn i første klasse.

Videre i årsmeldingen for Bø kommune 2017, fremgår det at helsestasjonen gjennomførte et prosjekt kalt «*Oppfølging av overvekt barn og unge*», finansiert av Helsedirektoratet. Andelen barn med overvekt og fedme er høy i kommunen, og helsestasjon har gitt tilbud om behandling, aktiviteter og rådgiving til barn og deres foreldre. Prosjektet har også pågått i 2018.

Foreldreveiledningsprogrammet ICDP

«*ICDP (International Child Development Program)*», er et program for foreldreveiledning, og kommunen fikk prosjektmidler fra Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) for 2017-2020 til opplæring av personell og kursing av foreldre i grupper. Formålet med foreldreveiledningsprogrammet er å tilby alle foreldre i Bø kommune et kurs i foreldrerollen som bidrar til å skape trygge oppvekstsvilkår som legger til rette for positiv utvikling. Helsesøster og pedagogisk leder v/skolekontoret fikk opplæring i ICDP høsten 2017. Foreldrekurs ble gjennomført våren 2018.

Ordensreglement i grunnskolene

Kommunestyre vedtok 4.2.2016 *«Ordensreglement for grunnskolene i Bø»*. Ordensreglementet inneholder regler for orden og oppførsel, regler for hvilke tiltak som skal brukes når elever bryter reglementet (sanksjoner) og regler for framgangsmåten når slike saker skal behandles (saksbehandlingsregler). Det fremgår av reglementet at grunnskolen i Bø skal gi elevene de beste muligheter for læring og utvikling, og det er derfor viktig å skape et godt arbeidsmiljø for både elever og ansatte på skolene. Alle elever skal følge ordensreglementet og vanlige regler i samfunnet, herunder alminnelig god folkeskikk.

Handlingsplan mot krenkende atferd og mobbing

Alle skolene i Bø kommune har egen *«handlingsplan mot krenkende atferd og mobbing»*. Handlingsplanen inneholder bekrivelser av hva mobbing og krenkende atferd er og hvilket ansvar skolen har for å forebygge mobbing, avdekke, følge opp og dokumentere oppfølging av eventuell mobbesak. Skolens mål er å skape en trygg skolegang for alle, og i handlingsplanen er det redegjort for ulike tiltak og ansvarsfordeling for å oppnå dette målet. Blant annet skal det gjennomføres elevundersøkelse på 5.-7. trinn hvert år.

Ungdomsarbeid og ungdomsklubb

I årsmeldingen for 2017 vises det til at kommunen har ansatt ungdomsleder i 100% stilling med blant annet oppgave å drifte Bø ungdomsklubb som er en møteplass for ungdom der ungdommen selv har et stort ansvar for drift og prosjekter i regi av klubben med faste klubbkvelder hver fredag. Ungdomsklubben sto for produksjon under «*UKM*»[28], «*Rock mot Frafløtting*» og «*Reginedisco*» i 2017. I tillegg til den lokale aktiviteten organiserte ungdomsleder tur for ungdommene til «*Rock mot Rus*» på Andenes i mars 2017. Bø ungdomsklubb fikk i 2017 tilsagn på 400 000 kroner til Rockebrakke (musikkbinge) fra musikkutstyrsordningen, som realiseres i 2018, og dette beskrives i årsmeldingen som et stort løft for ungdomsklubben, kulturskolen og ungdom som ønsker seg et profesjonelt lokale der de kan drive bandøving.

[28] Ungdommens kulturmønstring

Familiefredag

«Familiefredag» arrangeres av kulturetaten fredager i Bøhallen fra kl. 18-20, og er et tilbud for alle med tilbud om åpen hall, basseng, ungdomsklubb, kafé og kiosk. Familiefredag har gratis inngang. Av årsmeldingen for 2017 fremgår det besøkstallene for familiefredag har vært gode og ligget på mellom 90-140 personer. Åpen hall fikk et løft i besøkstall etter at kommunen begynte å tilby gratis skyss hjem etter Åpen Hall.

Etter skoletid

I prosjektet «*Etter skoletid»* arbeider kommunen for å forebygge at ungdom som ikke deltar i organisert aktivitet, «faller utenfor». Tiltaket er rettet mot barn og ungdom fra familier med lav inntekt som har behov for samt ønsker et alternativ til de allerede etablerte tilbudene i kommunen. Tiltaket retter seg mot barn og ungdommer i 5.-7., og 8.-10. klasse som kunne ha nytte av ekstra oppmerksomhet og omsorg, som ikke er med i organisert aktivitet eller ønsker et annet tilbud etter skoletid, eller ungdom som har behov for endring av livsstilsvaner. Kommunen er innvilget tilskudd fra Bufdir gjennom nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom med kr. 300 000 til prosjektet i 2018. Folkehelsekoordinator har vært prosjektleder i 30 % i prosjektet, og i tillegg har ungdomsleder og kulturkonsulent i felleskap fulgt opp prosjektet. En «typisk ettermiddag» er beskrevet slik:

> *Alle elevene blir hentet på skolen til møtested*
> *14.30 Et lite mellommåltid inntas*
> *14.45-15-45 Lekser*
> *15.45-16.45 Matlaging i grupper, fokus på vanlig, men sunn mat*
> *16.45-17.15 Måltidet spises sammen, fokus på ro, småprat og sosialt samvær*
> *17.15-19.15 Det blir sosialt samvær og aktivitet (svømming/dykking, ridning/gårdsarbeid, turer, brettspill e.l.)*
> *19.30 Elevene blir kjørt hjem.*
>
> *Ulike tema blir tatt opp - eksempel på dette kan være kosthold, kropp, utdanning. Temaene kommer noen gang opp spontant, andre ganger planlagt. Vi har hatt god erfaring med quiz der denne har vært utgangspunkt for samtale. Det blir i tillegg lagt opp til minimum to helgeturer med aktivitet og sosialt samvær for ungdomsgruppa.*

Evaluering

Revisor har spurt skole- og barnehagekonsulenten om for eksempel samandlingsmodellene er blitt evaluert, slik det fremgår av vedtakets pkt. 3 i utklipp 1, samt om kommunen for øvrig har gjort eventuell evalueringer av de forebyggende tiltakene og om de har hatt effekt. Skole- og barnehagekonsulenten opplyser at samhandlingsmodellen har vært tatt opp og diskutert i tverrfaglig forum (TVF) og BUT flere ganger og at de for hver BUT-dag har et formøte der blant annet form og erfaringer med BUT diskuteres og evalueres. Hun kjenner ikke til noen andre evalueringer av tiltak.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Bø kommune *oppfyller* revisjonskritene om at de bør sørge for å rette innsatsen mot barn og unge på et tidlig tidspunkt samt ha forebyggende tiltak som er basert på kunnskap, lokale behov og utfordringer.

Når det gjelder revisjonskriteriene vedrørende kartleggingsverktøy og kompetanse om hvilke tiltak som virker samt evaluering om forebyggende tiltak har ønsket effekt, vurderer revisor de som *til dels oppfylte*. De nevnte oppgavene fremkommer blant annet i folkehelsegruppa jamfør utklipp 2, hvor det fremgår at gruppa skal etterspørre evaluering av forebyggende tiltak i Bø kommune og innhente helhetlige analyser av behov i befolkingen. Videre evaluerer BUT sitt arbeid. Imidlertid er arbeidet i liten grad dokumentert.

5.4 Barn og unges behov

Bø kommune bør sørge for å:

- ta utgangspunkt i barn og unges behov

Revisors funn

Bø ungdomsråd

Bø kommune har eget ungdomsråd som skal være ungdommens organ for å bedre vilkårene for ungdommen i kommunen. To medlemmer fra ungdomsrådet har møte- og talerett i alle sakene i kommunestyret. Representanter fra ungdomsrådet har blant annet deltatt på møter i Tverrfaglig forum. Ungdomsrådet disponerer et eget ungdomsfond med egne vedtekter godkjent av kommunestyret, og Ungdomsrådet skal vedta tildeling fra ungdomsfondet til tiltak og aktiviteter for ungdom i Bø. Av vedtektenes § 10 fremgår det at ungdomsrådets arbeidsoppgaver er:

- *UR skal få unge til å trives bedre i egen kommune.*
- *Stoppe fraflyttingen fra Bø.*
- *Skape økt ungdomsaktivitet, identitet og trivsel for ungdom i Bø.*
- *Arbeide spesielt med saker som gjelder:*
    - *Arbeid*
    - *Fritid*
    - *Lokalmiljø for ungdom*
- *Følge opp informasjon som kommer fra ungdom.*
- *Delta på kommunestyremøter.*
- *Ta initiativ til aktuelle ungdomssaker*
- *Være med på å markedsføre ungdomsrådet.*

Barnevernets involvering av barn og unge

Leder for VB opplyser at de på individnivå har stort fokus på at barns stemme skal høres, og at unge så langt det lar seg gjøre skal få medvirke og komme med innspill i egne saker/liv. Hun opplyser at de snakker alltid med barna som et ledd i barnevernundersøkelsen, i de fleste evalueringer av hjelpetiltak og i oppfølging av barn under omsorg. Lederen opplyser videre at de har hatt et stort utviklingsfokus på at de skal være et barnevern som samarbeider med barnet, og i den forbindelse var Vesterålen barnevern en av 14 kommuner som deltok i et pilotprosjekt i regi av

Forandringsfabrikken[29] og barnevernproffene.[30] Arbeidet startet i 2014 og ble gjennomført som prosjekt til 2016. De siste årene har store deler av barnevernet i Norge deltatt i dette utviklingsarbeidet. Leder for Vesterålen barnevern oppsummerer at pilotprosjektet har gjort at barnevernets arbeid med barn i Bø og i resten av Vesterålen, med hensyn til verdier og perspektiv, preges av at:

- *barneverntjenestene skal være en tjeneste som samarbeider mer med barn; skal være en tjeneste for barnet – ikke primært for de voksne slik barnevernet jobbet for få år siden*
- *barnet er ekspert i eget liv*
- *barna vil bli møtt med kjærlighet, av kontaktperson/saksbehandler, fosterforeldre osv.*

Når det gjelder hvordan barneverntjenesten jobber, preges arbeidet av:

- *at barneverntjenesten i mange tilfeller skal snakke med barnet før de snakker med de voksne (i førstegangs samtaler når de undersøker en bekymringsmelding og ved oppfølging av barn i fosterhjem)*
- *at barnet alltid skal snakkes med i løpet av gjennomføringen av en barnevernundersøkelse og ved avslutning for å formidle hva som videre skjer, ved evaluering av hjelpetiltak og før det bestemmes om tiltaket skal fortsette eller henlegges, ved oppfølging av barn i fosterhjem*
- *at barnets stemme skal vektlegges og barnevernet skal alltid vurdere hvor stor vekt barnets stemme skal ha i beslutningen som fattes. (Dette er kommet inn som et krav i barnevernloven fra 01.07.18).*

Tiltak og prosjekter

Revisor har tidligere i kapittel 5.3 redegjort for ulike tiltak og prosjekter som er tilrettelagt for, eller som tar utgangspunkt i behovene til barn og unge i Bø kommune. Blant disse kan det nevnes; *«God skolestart», «Oppfølging av overvekt barn og unge», «foreldreveiledningsprogrammet (ICDP)», «ungdomsarbeid og ungdomsklubb», «Familiefredag»* og «*Etter skoletid»*. Revisor vil også vise til at satsing på barn og unge og deres behov, fremgår i flere av kommunens overordnende planverk, jamfør kapittel 5.1.

Kulturskolen i Bø har visjonen «En kulturskole for alle», som innebærer de skal være et lokalt ressurssenter for kunst og kultur i kommunen. Kulturskolen skal gi et breddetilbud for alle som ønsker å lære å spille, synge, skape og uttrykke seg kunstnerisk, og de samarbeide med frivillige lag og foreninger. Skole- og barnehagekonsulenten trekker frem kulturskolen som et viktig i og med deres varierte tilbud når ut til mange barn og unge.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Bø kommune *oppfyller* det revisjonskriteriet om å ta utgangspunkt i barn og unges behov.

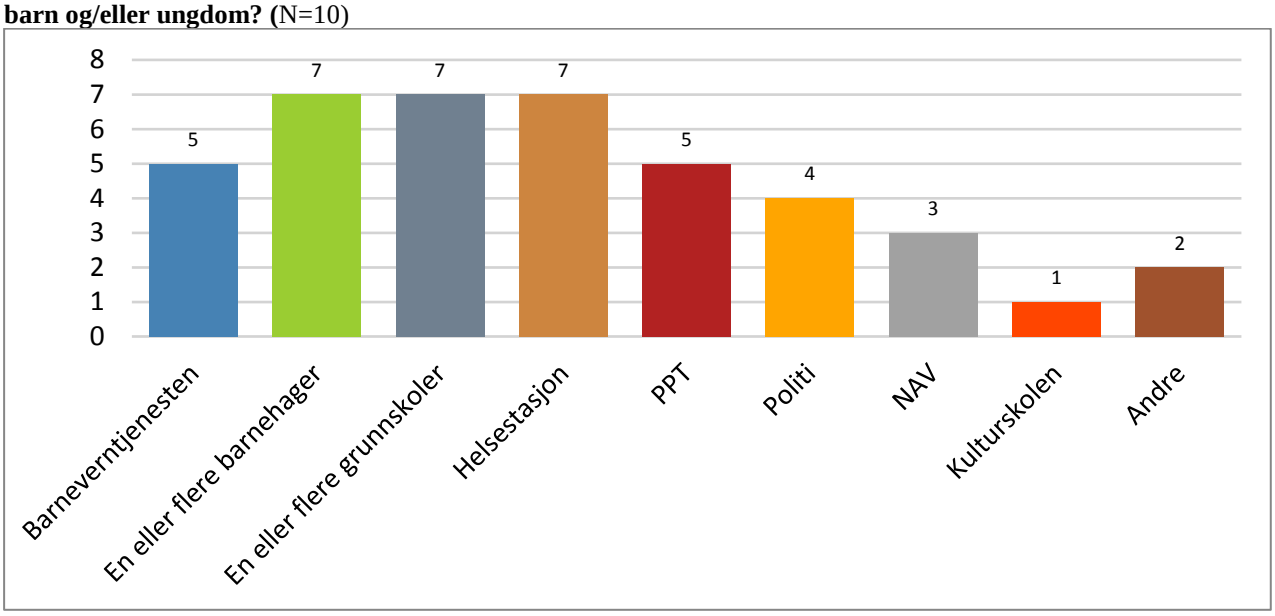
[29] http://www.forandringsfabrikken.no/article/forandringsfabrikkens-arbeid-på-barnevern
[30] http://www.forandringsfabrikken.no/bli-proff

5.5 Resultat fra spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om forebygging, samarbeid og bekymringsmeldinger. Samtlige ti respondenter svarte at kommunen driver forebyggende arbeid blant barn og unge. Flere av respondentene oppga i fritekstkommentar Tverrfaglig forum som eksempel på forebyggende arbeid, men også ulike prosjekter som i skole og samarbeid med helsestasjon ble også nevnt.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om og med hvilke virksomheter de kommunale virksomhetene samarbeider med når det gjelder forebygging blant barn og/eller unge. Diagrammet nedenfor viser at de ti respondentene som svarte, samarbeider med henholdsvis barneverntjenesten, én eller flere barnehager, én eller flere grunnskoler, helsestasjon, PPT, NAV, politi, kulturskolen og andre. Barnehager, skoler og helsestasjon fremgår som de virksomheter som flest samarbeider med når det gjelder forebygging blant barn og/eller unge.

Diagram 1: Hvilke av følgende virksomheter samarbeider din virksomhet med, når det gjelder forebygging blant barn og/eller ungdom? (N=10)



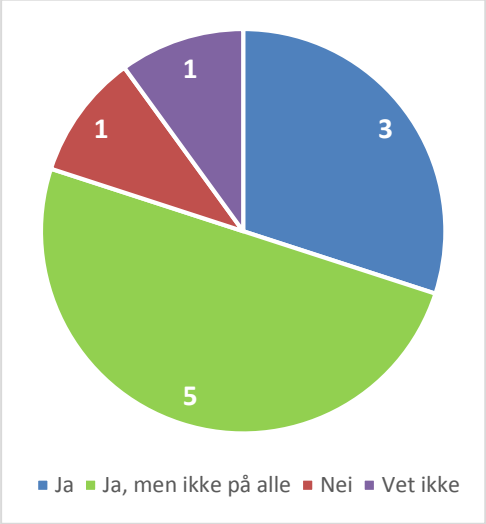
Kilde: KomRev Nord/QuestBack

Samtlige av de ti respondentene som svarte undersøkelsen, oppga at de har faste rutiner for hvordan en skal melde eventuelle bekymringer til barneverntjenesten.

På neste side fremgår det av diagram 2 at åtte av ti respondenter svarte at deres virksomhet deres virksomhet har sendt bekymringsmelding til barnevernet. Når barneverntjenesten mottar bekymringsmelding fra offentlige virksomheter, plikter den å gi tilbakemelding om at meldingen er mottatt. Åtte respondenter har svart at de fikk tilbakemelding fra barneverntjenesten, men fem av disse svarte at de ikke fikk tilbakemelding på *alle* bekymringsmeldingene.

Diagram 2: Har det fra din virksomhet noen ganger blitt sendt bekymringsmelding til Vesterålen barnevern?
Diagram 3: Fikk din virksomhet tilbakemelding fra barneverntjenesten på bekymringsmeldingen(e)? (N=10)

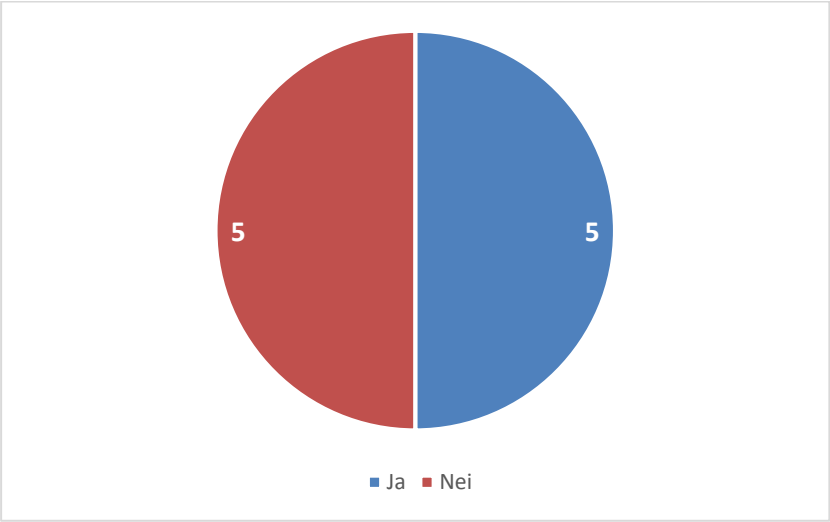
Kilde: KomRev Nord/QuestBack



Kilde: KomRev Nord/QuestBack

I diagram 4 fremgår det at fem av ti respondenter har svart at de har opplevd at forhold vedrørende barn i deres virksomhet tilsa at bekymringsmelding burde sendes ut, uten at dette ble gjort. Av kommentarer til årsaken til at det ikke ble sendt bekymringsmelding, viser to kommentarer til at dette var svært mange år tilbake. De øvrige kommentarene viser til at saken enten løste seg i samtale eller at det var uenighet/usikkerhet om hvorvidt det var grunnlag for bekymringsmelding.

Diagram 4: Har du noen gang opplevd at forhold vedrørende barn i din virksomhet tilsa at bekymringsmelding burde sendes ut, uten at dette ble gjort?)? (N=10)



Kilde: KomRev Nord/QuestBack

Revisors kommentar

Etter revisors syn indikerer resultatene fra spørreundersøkelsene isolert sett at det på enkelte viktige områder er et forbedringspotensial når det gjelder samarbeidet mellom Vesterålen barnevern og kommunen for øvrig.

5.6 Konklusjon

På bakgrunn av revisors funn og vurderinger er vår konklusjon at Bø kommune **i stor grad** har et system for forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med krav i regelverket og øvrige mål og anbefalinger.

6 HØRING

Revisor sendte rapportutkast på høring til Bø kommune v/rådmann 21.11.2018, med frist for tilbakemelding 4.12.2018. Vi mottok svar innen fristen, og svaret er i sin helhet gjengitt nedenfor.

BØ KOMMUNE

Rådmannen

Rådhuset, Veaveien 50
8475 STRAUMSJØEN

KomRev Nord
Ringveien 1

9300 FINNSNES

28.11.2018

Unntatt offentlighet off.l. §5

Saksnr.	Løpenr.	Arkivkode	Avd/Sek/Saksb	Deres ref
18/242	8694/18	217//	RÅD//GUJA	

SVAR - FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT TIL HØRING, "FOREBYGGENDE ARBEID BLANT BARN OG UNGE"

Viser mottatt høringsdokument vedrørende Forvaltningsrevisjonsrapport «Forebyggende arbeid blant barn og unge.

Rapporten er grundig og gir en god beskrivelse av kommunens arbeid på området.

Rådmannen har ingen merknader til innholdet i rapporten.

Med vennlig hilsen

Gundar Jakobsen
Rådmann

7 ANBEFALING

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjon, anbefaler vi Bø kommune å jobbe systematisk med kartlegging av hvilke tiltak som virker og dermed styrke sin kompetanse på dette området.

8 REFERANSER

Lov, forarbeider, rundskriv:

Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)
Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)
Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregåande opplæringa (opplæringslova)
Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)
NOU 2009:08 pkt. 8 Tidlig innsats
NOU 2009:22 pkt. 2.2 Lovforankring og krav om samarbeid
Ot.prp. nr. 44 (1991-1992)
Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementets rundskriv *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-16/2007 og Q-16/2013)

Bø kommune:

Brosjyre og annen dokumentasjon om Barne- og ungdomsteam
Handlingsplan folkehelsearbeid 2018
Handlingsplan mot krenkende atferd og mobbing i grunnskolen
Informasjonsgrunnlag modell samhandlingstiltak Vesterålen barnevern/Bø kommune
Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026
Ordensreglement for grunnskolen
Plan for fysisk aktivitet og naturopplevelse 2016-2019
Prosjekt «Etter skoletid»
Prosjekt «overvekt og fedme»
Prosjekt ICDP
Referater fra Tverrfaglig forum
Rutiner for å melde bekymring
Rutiner ved mistanke om overgrep mot barn
Saksprotokoller fra politiske behandlinger av planverk og samarbeidsavtale om folkehelsearbeid
Samarbeidsavtale om folkehelsearbeid 2018-2021
Temaplan for folkehelse i Bø kommune
Vedtekter Bø ungdomsråd
www.boe.kommune.no
Årsmelding 2017

Annet:

http://www.forandringsfabrikken.no/bli-proff
http://www.forandringsfabrikken.no/article/forandringsfabrikkens-arbeid-på-barnevern
https://mittliv.no/index.html
www.questback.no

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms fylkeskommune, alle kommunene i Troms, ni kommuner i Nordland og fire kommuner i Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes, og Sjøvegan.

Vi har 36 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av ni medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Pedagogikk
- Samfunnsplanlegging
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Bø kommune:

Offentlige anskaffelser	*2017*
Arbeidsmiljø og sykefravær i PLO	*2015*
Ressursbruk og kvalitet i grunnskolen	*2013*
Investeringsprosjektet «Bø ungdomsskole»	*2011*
Barneverntjenesten	*2008*
Iverksetting av politiske vedtak	*2007*