

FORVALTNINGSREVISJON

Tidlig innsats, forebyggende arbeid og
saksbehandling i barneverntjenesten

Ibestad kommune



Rapport 2020

Forord

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Ibestad kommune har KomRev NORD gjennomført en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i Ibestad kommune. Kontrollutvalgets plikt til å påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 første ledd bokstav c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger jf. kommuneloven § 23-3 første ledd.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert sin egen uavhengighet overfor Ibestad kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Ibestad kommune og barneverntjenesten for samarbeidet i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 27.05.2020

Knut Teppan Vik

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Astrid Indrebø

Ansvarlig for kvalitetssikring

Dag Ove Andreassen

Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Truls Siri

Prosjektmedarbeider, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

KomRev NORD har på bestilling fra kontrollutvalget i Ibestad kommune gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot tidlig innsats, forebyggende arbeid, saksbehandling og internkontroll i barneverntjenesten. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er å avklare om Ibestad kommune har et tilfredsstillende system for forebyggende arbeid, tidlig innsats og forsvarlig saksbehandling innen barnevern, samt tilføre kommunens politiske og administrative nivå kunnskap som kan bidra til å forbedre tjenestene i henhold til regelverkets krav.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1) Har Ibestad kommune et system for tidlig innsats og forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med krav i regelverket og anbefalinger på området?
- 2) Er saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Ibestad kommune i henhold til regelverket?
 - a) Overholdes tidsfristene når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføringer av undersøkelser iht. regelverket?
 - b) Etterleves regelverk om utarbeiding og bruk av tiltaksplaner for barn som har vedtak om hjelpetiltak?
- 3) Er barneverntjenestens internkontroll i henhold til regelverket?

Problemstilling 1 omhandler *forebyggende arbeid*. Det følger av barnevernloven § 3-1 at kommunen skal følge nøye med de forhold barn lever under, og den har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barnevernloven inneholder ingen definisjon av begrepet «å forebygge», men en vanlig språklig 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. For å besvare problemstilling 1 har vi vurdert kommunens praksis opp mot krav i barnevernloven og anbefalinger i rundskriv. Vi har innhentet informasjon om praksis gjennom skriftlig dokumentasjon, muntlig informasjon samt gjennom spørreundersøkelse blant virksomheter det er naturlig at barneverntjenesten samarbeider med.

Vår konklusjon på problemstilling 1 er at ***Ibestad kommunes system for tidlig innsats og forebyggende arbeid blant barn og unge til dels er i tråd med krav i regelverk og anbefalinger på området.***

Konklusjonen bygger på følgende vurderinger.

Revisor har vurdert at Ibestad kommune har **oppfylt** revisjonskriteriene om at kommunen bør sørge for å:

- Etablere rutiner for samarbeidet mellom tjenester
- Koordinere og samordne arbeidet med barn og unge
- Rette innsatsen mot barn og unge på et tidlig tidspunkt

Vi har også vurdert at barneverntjenesten **har oppfylt** revisjonskriteriet om at tjenesten skal medvirke til at barns interesser bli ivaretatt av andre offentlige organer.

Videre har vi vurdert at Ibestad kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriene om at kommunen bør sørge for å:

- 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

Vi har vurdert at barneverntjenesten i Ibestad kommune **ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen bør sørge for å ta utgangspunkt i barn og unges behov ved utformingen av forebyggende tiltak.

Revisor vurderer at Ibestad kommune **i liten grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å forankre det forebyggende arbeidet i overordnet planverk. Kommunestyret i Ibestad kommune har ikke vedtatt samfunnsdel til kommuneplanen. Arbeidet med dette er påbegynt, og i møte 12.3.2020 tilrådte formannskapet at kommunestyret vedtar forslaget til samfunnsdel til kommuneplanen. Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet. Ibestad kommune har altså manglet den overordnede planen som skal ligge til grunn for planer og virksomhet i sektorene, herunder også forebyggende arbeid. «Forebyggende tiltaksplan for barn og unge i Ibestad kommune» ble vedtatt i 2011 og er fremdeles gjeldende. Denne er imidlertid ikke oppdatert/rullert, slik det står i planen skal gjøres årlig.

Revisor vurderer at Ibestad kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om å forankre det forebyggende arbeidet på øverste politiske og administrative nivå. I vår vurdering vektlegger vi at det forebyggende arbeidet ikke er forankret i overordnet planverk, men også at innføring av BTI¹-modellen er politisk vedtatt samt at formannskapet orienteres regelmessig om dette arbeidet, og at leder for seksjon for oppvekst deltar i arbeidet med BTI.

Vi vurderer at barneverntjenesten i Ibestad kommune **ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å samarbeide med skoler, barnehager, PPT og skolehelse- og helsestasjonene. Revisjonskriteriet er vurdert som ikke fullt ut oppfylt, med bakgrunn i at barneverntjenesten ikke har samarbeidsrutiner eller -avtaler med alle disse virksomhetene.

Den andre problemstillingen retter seg mot barneverntjenestens *saksbehandling*, herunder om barneverntjenesten overholder lovfestede tidsfrister og om regelverket om utarbeidelse og bruk av tiltaksplaner etterleves. Barnevernloven angir tidsfrister for gjennomgang av innkomne meldinger og for gjennomføring av undersøkelser. Revisor har undersøkt overholdelsen av disse ved å gjennomgå barneverntjenestens egne halvårlige rapporteringer til Fylkesmannen for årene 2016 – 2019. Når det gjelder tiltaksplan, følger det av barnevernloven at dette skal utarbeides når barneverntjenesten vedtar hjelpetiltak. For å besvare problemstilling 2b) har vi vurdert kommunens praksis opp mot krav i barnevernloven og veileder for utarbeidelse av tiltaksplaner. Vi har undersøkt kommunens praksis ved å gjennomgå mappene til tolv barn/unge som hadde vedtak om hjelpetiltak.

Vår konklusjon på problemstilling 2 er at saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Ibestad kommune ikke fullt ut er i henhold til regelverket.

Konklusjonen på underproblemstilling 2a) er at barneverntjenesten i Ibestad kommune i de fleste, men ikke alle saker overholder tidsfristene for gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser.

¹ BTI står for Bedre tverrfaglig innsats

Konklusjonen er basert på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

- I perioden 2016 - 2019 mottok barneverntjenesten til sammen 111 meldinger. Av disse er det tre meldinger som ikke ble gjennomgått innen fristen. Revisors vurdering er at barneverntjenesten i Ibestad kommune **i de fleste – men ikke alle tilfelle - har oppfylt** revisjonskriteriet om å gjennomgå innkomne meldinger senest innen en uke og henlegge meldinger eller iverksette undersøkelser.
- I perioden 2016 – 2019 gjennomførte barneverntjenesten til sammen 98 undersøkelser. Av disse var det ni undersøkelser som ikke ble gjennomført innenfor barnevernlovens tidsfrister. Syv av disse ni fristoversittelsene var i 2019. Revisors vurdering er at Ibestad kommune **ikke i alle tilfeller har oppfylt** revisjonskriteriet om å gjennomføre undersøkelser i løpet av tre måneder eller i særlige tilfeller i løpet av seks måneder.

Konklusjonen på underproblemstilling 2b) er at våre undersøkelser indikerer at kommunen ikke fullt ut etterlever regelverket for utarbeiding av tiltaksplaner for barn som har vedtak om hjelpetiltak.

Konklusjonen er basert på revisors funn og vurderinger av tolv gjennomgåtte mapper for barn med hjelpetiltak. Vi har vurdert at barneverntjenesten i Ibestad kommune har oppfylt revisjonskriteriene om at de for barn med hjelpetiltak skal sørge for å:

- Utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan
- At det kun er én tiltaksplan for barnet
- Å følge med på hvordan det går med barnet og foreldrene
- Å evaluere tiltaksplanen regelmessig

Vi vurderer også at barneverntjenesten i Ibestad kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om at de for barn med hjelpetiltak bør sørge for at tiltaksplanen inneholder situasjonsbeskrivelse, målbeskrivelse, tiltaksbeskrivelse, tidsperspektiv og evaluering.

Revisors vurdering er at barneverntjenesten i Ibestad kommune **i flertallet av de undersøkte tilfellene ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å utarbeide tiltaksplan samtidig med vedtaket. Kun en av de undersøkte tiltaksplanene var datert. Ved å sammenholde tidsangivelsen som var oppgitt i tiltaksplanen med vedtaksdato, fant vi at det i tre tilfeller var samsvar mellom vedtaksdato og tidsangivelse for tiltakene som var oppgitt i planene. For de øvrige ni tilfellene fant vi ikke at det var samsvar.

Vi har besvart problemstilling 3 om barneverntjenestens *internkontroll*, gjennom å innhente muntlig og skriftlig dokumentasjon om tjenestens internkontrollsystem. Det følger av barnevernloven at kommunen skal ha internkontroll for å sikre at den utfører sine oppgaver innenfor barnevern i tråd med barnevernloven. Nærmere bestemmelser om barneverntjenestens internkontroll følger av egen forskrift.

Revisors konklusjon på problemstilling 3 er at barneverntjenestens internkontroll til dels er i henhold til regelverket.

Konklusjonen bygger på følgende vurderinger:

- Revisor vurderer at Ibestad kommune **i liten grad** har oppfylt revisjonskriteriet om at kommunen som en del av sitt internkontrollsystem skal beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet.
- Revisors vurdering er at Ibestad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å sikre at arbeidstakerne har *tilgang* til aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten.

Revisor kan ikke undersøke og vurdere hvorvidt de ansatte i barneverntjenesten faktisk har kunnskap om aktuelle lover og forskrifter, og vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere den delen av revisjonskriteriet som omhandler at kommunen skal sikre at ansatte har *kunnskap* om aktuelle lover og forskrifter.

- Revisors vurdering er at Ibestad kommune **i stor grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha systemer for å sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll. Vi presiserer at vi ikke kan vurdere om ansatte i barneverntjenesten har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet eller om tjenestens internkontroll. Vi har vurdert om kommunen har *systemer* som skal ivareta dette.
- Revisor vurderer at Ibestad kommune **delvis oppfyller** revisjonskriteriet om å ha systemer for å sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.
- Revisor har fått informasjon om at det ikke er gjennomført brukerundersøkelser i kommunen, men at barneverntjenesten er mottakelig for tilbakemeldinger de mottar i forbindelse med sitt arbeid. På bakgrunn av at det ikke er arbeidet *systematisk* med innhenting av erfaringer fra barn og foreldre er revisors vurdering at Ibestad kommune **ikke har** oppfylt revisjonskriteriet om å ha systemer for å gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten.
- Det er gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse som omhandler hvilke risikoer de ansatte må være oppmerksomme på i sitt arbeid i barneverntjenesten. Det foreligger ikke ytterligere dokumentasjon knyttet til kartlegging av risikoområder - herunder ikke av områder hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav slik disse følger av barnevernloven. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Ibestad kommune **i liten grad** har oppfylt revisjonskriteriet om å skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav i barneverntjenesten.
- Revisors vurdering at Ibestad kommune **ikke har** oppfylt revisjonskriteriet om å foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten. Bakgrunnen for vurderingen er at barneverntjenesten har opplyst at planlagt arbeid med internkontroll ofte blir nedprioritert på grunn av tidspress, og revisor har ikke fått dokumentasjon eller informasjon om at systematisk overvåking eller gjennomgang av internkontrollen er gjennomført. Vi vurderer derfor at barneverntjenesten ikke *systematisk* gjennomgår og overvåker internkontrollen.
- Det er virksomheten selv, som ut fra hva som anes nødvendig og hensiktsmessig, skal vurdere og avgjøre hvor mye av internkontrollen som skal nedfelles skriftlig. Det innebærer at revisor ikke kan sette opp krav til hvilke konkrete rutiner barneverntjenesten skal ha nedfelt skriftlig, eller hvilke rutiner eller prosedyrer som er nødvendige spesifikt for barneverntjenesten i Ibestad kommune. Vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad barneverntjenesten har iverksatt *nødvendige* tiltak for å hindre overtredelse av barnevernlovgivningen. Revisor har altså **ikke grunnlag for å vurdere** hvorvidt Ibestad kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen.

- Ibestad kommune har dokumentert å ha et system for internkontroll for barneverntjenesten, men - som det fremkommer av de ovenstående vurderingene - vurderer revisor at systemet har enkelte mangler. Vi vurderer derfor at Ibestad kommune **ikke fullt ut** har oppfylt revisjonskriteriet om å dokumentere et system for internkontroll i barneverntjenesten.

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Ibestad kommune å:

- Treffe tiltak for å oppfylle sentrale anbefalinger om forebyggende arbeid blant barn og unge
- Treffe tiltak for å oppfylle alle krav til saksbehandlingen i forbindelse med gjennomgang av meldinger, gjennomføring av undersøkelser og utarbeidelse av tiltaksplaner
- Videreutvikle internkontrollsystemet for barneverntjenesten for å sikre at tjenesteproduksjonen og internkontrollen tilfredsstillter krav i gjeldende regelverk

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	5	
1	INNLEDNING	6
1.1	Bestilling	6
1.2	Ibestad kommune	6
2	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	7
2.1	Problemstillinger	7
2.2	Kilder for revisjonskriterier	7
2.2.1	<i>Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1</i>	8
2.2.2	<i>Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2a)</i>	11
2.2.3	<i>Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2b)</i>	12
2.2.4	<i>Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3</i>	15
3	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSNING	18
3.1	Metode og datamateriale	18
3.2	Gyldighet og pålitelighet	19
4	BARNEVERNTJENESTEN I IBESTAD KOMMUNE	21
5	FOREBYGGENDE ARBEID OG TIDLIG INNSATS	22
5.1	Politisk, administrativ og planmessig forankring av forebyggende arbeid	22
5.2	Samarbeid, samordning og koordinering	26
5.3	Tidlig intervensjon og tiltak basert på kunnskap	34
5.4	Barn og unges synspunkter	35
5.5	Konklusjon	36
6	SAKSBEHANDLING	37
6.1	Frister for gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser	37
6.2	Tiltaksplaner for barn med vedtak om hjelpetiltak	39
6.3	Konklusjon	42
7	INTERNKONTROLL	43
7.1	Barneverntjenestens system for internkontroll	43
7.2	Vurderinger, oppsummering og konklusjon	47
8	KOMMUNENS UTTALELSE TIL RAPPORTEN	49
9	ANBEFALINGER	53
10	REFERANSER	54

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Ibestad kommune bestilte i møte den 28.11.18 under sak 30/18 en forvaltningsrevisjon rettet mot tidlig innsats, forebyggende arbeid og saksbehandling i barneverntjenesten i Ibestad kommune. I møte den 06.02.19 under sak 3/19 vedtok kontrollutvalget overordnet prosjektskisse utarbeidet av KomRev NORD. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er å avklare om Ibestad kommune har et tilfredsstillende system for forebyggende arbeid, tidlig innsats og forsvarlig saksbehandling innen barnevern, samt å tilføre kommunens politiske og administrative nivå kunnskap som kan bidra til å forbedre tjenestene i henhold til regelverkets krav.

1.2 Ibestad kommune

Ibestad kommune ligger i Troms, og består av de to øyene Rolla og Andørja. Kommunen grenser til kommunene Senja, Dyrøy, Salangen, Lavangen, Gratangen, Tjeldsund og Harstad. I tredje kvartal 2019 hadde kommunen 1355 innbyggere, hvorav 210 av disse er mellom 0 og 19 år.² Barneverntjenesten i Ibestad er drevet i egenregi, men kommunen samarbeider om akuttberedskap for barnevernssaker med en rekke av sine nabokommuner.

² <https://www.ssb.no/kommunefakta/ibestad> (11.02.20)

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling har vi formulert følgende problemstillinger:

- 1) **Har Ibestad kommune et system for tidlig innsats og forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med krav i regelverket og anbefalinger på området?**
- 2) **Er saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Ibestad kommune i henhold til regelverket?**
 - a) **Overholdes tidsfristene når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføringer av undersøkelser iht. regelverket?**
 - b) **Etterleves regelverk om utarbeiding og bruk av tiltaksplaner for barn som har vedtak om hjelpetiltak?**
- 3) **Er barneverntjenestens internkontroll i henhold til regelverket?**

2.2 Kilder for revisjonskriterier

For å besvare problemstillingene må vi utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til.

- Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (heretter barnevernloven) omhandler barneverntjenestens ansvarsområder i kommunen.
- Forskrift av 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Rundskriv Q-25/2005 *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, barne- og familiedepartementet
- Rundskriv Q-16/2007 *Forebyggende innsats for barn og unge*³
- Rundskriv Q-16/2013 *Forebyggende innsats for barn og unge*⁴
- *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder*, barne- og likestillingsdepartementet, 2006
- *Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder*, barne- og likestillingsdepartementet, 2006

³ Rundskrivet er utgitt av barne- og likestillingsdepartementet, kommunal- og regionaldepartementet, arbeids- og inkluderingsdepartementet, helse- og omsorgsdepartementet, justis- og politidepartementet og kunnskapsdepartementet.

⁴ Rundskrivet er utgitt av barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, kommunal- og regionaldepartementet, arbeidsdepartementet, helse- og omsorgsdepartementet, justis- og beredskapsdepartementet, justis- og beredskapsdepartementet og kunnskapsdepartementet.

2.2.1 *Utledding av revisjonskriterier for problemstilling 1*

Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og den har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Dette følger av barnevernloven § 3-1. Barnevernloven inneholder ingen definisjon av begrepet «å forebygge», men en vanlig språklig 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.⁵ 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 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 Ibestad kommunes systemer for forebyggende arbeid blant barn og unge, fordi rundskrivene retter seg mot 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.⁶

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 barnelova, barnehageloven, opplæringslova og barnevernloven. Ungdomsråd eller barnas kommunestyre er eksempler på tilrettelegging for å sikre deltakelse og innflytelse.⁷

⁵ Rundskriv Q-16/2013 punkt 2.

⁶ Rundskriv Q-16/2013 punkt 1.

⁷ 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.⁸ Med *forankring* av forebyggende arbeid menes blant annet at mål, fremgangsmåte og ansvar er definert.⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹

Tidlig intervensjon/tidlig forebyggende innsats

Tidlig intervensjon, også omtalt som tidlig forebyggende innsats, blir i rundskrivene med tittelen Forebyggende innsats for barn og unge¹² 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.¹³

Tiltak basert på kunnskap

Å kjenne til risiko samt vite hvordan en beskytter barn og unge er avgjørende for å kunne oppdage de 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.¹⁴ 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 som dokumenterer effekt.¹⁵ 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 utfordringer.¹⁶ Lokale ungdomsundersøkelser og andre kartlegginger av barn og unges situasjon kan være gode virkemidler for målretting av den forebyggende innsatsen overfor ulike barne- og

⁸ Rundskriv Q-16/2013 pkt. 4

⁹ Jf. rundskriv Q-16/2013 pkt. 4

¹⁰ Se <http://www.kommunetorget.no/HVORFOR-planlegge/Flere-grunner-til-a-planlegge/Forankring/>

¹¹ Barne- og familiedepartementets rundskriv *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier* s. 8

¹² Q-16/2007 og Q-16/2013

¹³ Jf. NOU 2009:08 pkt. 8 *Tidlig innsats*

¹⁴ Rundskriv Q-16/2013 pkt. 4

¹⁵ Jf. rundskriv Q-16/2007

¹⁶ Jf. rundskriv Q-16/2007

ungdomsgrupper. I rundskrivet *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*¹⁷ fremgår det at det er utviklet og implementert en rekke programmer, metoder og andre tiltak som på ulike måter involverer og bygger på de ressursene som finnes i familien og nærmiljøet. I rundskrivet presenteres noen av tiltakene som etter departementets oppfatning peker seg ut som særlig aktuelle: *Godt samliv! (parkurs for førstegangsførelde)*, *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.¹⁸ Det er en klar forbindelse mellom det forebyggende arbeidet og barneverntjenestens *samarbeid med andre sektorer* om generell oppgaveløsning og planarbeid, jf. barnevernloven § 3-2.¹⁹ 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.²⁰

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 har plikt til 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.²¹

Regelverket angir ikke hvordan samarbeidet skal skje, og det må dermed forutsettes at kommunen etablerer rutiner for samarbeid og at disse rutineene følges opp, jf. det statlige tilsynet i barnevernet.²² For aktører 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.²³ Kommunen skal også legge til rette for samarbeid med frivillig sektor og andre aktører.²⁴ Flere

¹⁷ Q-25/2005 s. 25

¹⁸ Rundskriv Q-16/2013 pkt.4

¹⁹ Ot.prp.nr 44 (1991-1992) del 4 – merknader til kapittel 3

²⁰ Jf. Ot.prp.nr 44 (1991-1992)

²¹ Jf. Rundskriv Q-16/2013 *Forebyggende innsats for barn og unge*

²² Jf. NOU 2009:22 pkt. 2.2 *Lovforankring og krav om samarbeid*

²³ Jf. rundskriv Q-16/2007

²⁴ Jf. rundskriv Q-16/2007

virksomheter spiller en viktig rolle i det forebyggende arbeid uten at dette er regulert i lov og regelverk. Oppsøkende tjenester, fritidsklubber og familiesentre er blant annet eksempler på dette. Denne typen lavterskeltilbud kan spille en viktig rolle for barn, ungdom og familier, blant annet gjennom å tilby møteplasser og sosialt fellesskap eller ved å sørge for særlige tilbud for utsatte grupper.

Det er viktig at arbeidet med barn og unge koordineres eller samordnes og at noen har hovedansvaret for en slik koordinering eller samordning.²⁵ En slik samordning kan også sies å være nødvendig for etterlevelse av det ikke lovfestede forvaltningsprinsippet om at forvaltningsutøvelsen skal være forsvarlig.²⁶

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

Ibestad 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

Barneverntjenesten i Ibestad kommune skal:

- Medvirke til at barns interesser blir ivaretatt av offentlige organer
- Gjennomføre tiltak i samarbeid med skoler, barnehager, PPT og skolehelse- og helsestasjonene, samt med politiet

2.2.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2a)

Frist for gjennomgang av meldinger

Formålet med barnevernloven fremgår av bvl. § 1-1: «Loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.» For å sikre dette er det avgjørende at barneverntjenesten har kort behandlingstid i forbindelse med innkomne meldinger. Det følger av barnevernloven § 4-2 at barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, skal gjennomgå innkomne meldinger og konkludere med henleggelse eller iverksettelse av undersøkelser etter lovens § 4-3.

²⁵ Jf. rundskriv Q-16/2007

²⁶ Jf. Ot.prp.nr. 44 (1991-1992)

Frist for gjennomføring av undersøkelser

Dersom meldinger ikke blir henlagt, er det av stor betydning for å sikre ivaretagelse av barnet at det blir gjennomført undersøkelser kort tid etter at meldingen blir behandlet. Det følger av barnevernloven § 4-3 at dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter lovens kapittel 4, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet. Frister for undersøkelse er inntatt i § 6-9 som foreskriver at en undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder etter at meldingen ble behandlet. Loven åpner for at fristen «i særlige tilfeller» kan være seks måneder. Undersøkelsestid utover tre måneder i særlige tilfeller må kun skje rent unntaksvis. Det er sakens karakter som er avgjørende for om utvidet undersøkelsesfrist kan legges til grunn. En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller saken er besluttet henlagt. I de tilfeller tiltaket hører under fylkesnemndas myndighetsområde, regnes undersøkelsen som gjennomført når barneverntjenesten har framlagt begjæring om tiltak for fylkesnemnda i henhold til § 7-11.

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi at:

Barneverntjenesten i Ibestad kommune skal:

- Gjennomgå innkomne meldinger senest innen en uke og henlegge meldingen eller iverksette undersøkelser
- Gjennomføre undersøkelser i løpet av tre måneder eller i særlige tilfeller i løpet av seks måneder

2.2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2b)

Generelt om hjelpetiltak

Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien, jf. barnevernloven § 4-4 annet ledd. Barnevernloven kapittel 4 inneholder bestemmelser om særlige tiltak som barneverntjenesten (eventuelt med samtykke fra fylkesnemnda) kan iverksette med sikte på å bedre situasjonen for det enkelte barn. Barnets beste skal være utgangspunktet for vurderingen av hvilke tiltak som skal settes i verk, jf. § 4-1 og det presiseres videre i loven at det skal legges vekt på å gi barn stabil og god voksenkontakt.

Hjelpetiltak kan gis både i hjemmet og utenfor hjemmet. Tiltak kan være begrunnet i forhold ved omsorgssituasjonen i hjemmet eller forhold ved barnet/ungdommen selv. Barneverntjenestens avgjørelse om hjelpetiltak regnes som enkeltvedtak, jf. barnevernloven § 6-1 annet ledd.

Tiltaksplan for barn som har vedtak om hjelpetiltak

Når barneverntjenesten har satt i verk hjelpetiltak for barnet og familien, jf. barnevernloven § 4-4, plikter den å følge opp tiltaket. Barnevernloven § 4-5 lyder: «Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten skal følge nøye med hvordan det går med barnet og foreldrene og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig.»

Tiltaksplan er et sentralt verktøy for å følge opp barn og familier med hjelpetiltak. Av § 4-5 forstår vi at barneverntjenesten skal utarbeide tiltaksplanen samtidig som vedtaket om hjelpetiltak utarbeides. Dette følger av forarbeidene til bestemmelsen som gjør det klart at det samtidig med at vedtak om hjelpetiltak fattes skal det utarbeides en tidsavgrenset tiltaksplan. Gjennom en evaluering av tiltaksplanen, herunder hjelpetiltakene, vil barneverntjenesten kunne dokumentere vurderinger

av om målene i tiltaksplanen nås og eventuelt i hvilken grad. Et siktemål med systematiske og dokumenterbare evalueringer må være å unngå at barn lever under omsorgssvikt fordi man viderefører eller prøver ut stadig nye hjelpetiltak som ikke i tilstrekkelig grad bedrer barnets situasjon.²⁷

Tiltaksplanen er et selvstendig dokument. Et barn kan ha flere tiltak, men bare én tiltaksplan, og alle tiltakene skal fremgå av den samme planen. Barnevernloven inneholder ikke bestemmelser om hva tiltaksplanen skal inneholde. Barne- og likestillingsdepartementets veileder *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder* inneholder struktur for tiltaksplaner og innspill til hva som bør vektlegges når strukturen skal fylles med innhold.²⁸ I tabellen på neste side inngår de ulike bestemmelsene om hjelpetiltak, årsaker som begrunner hjelpetiltak, hjemmel for tiltaksplan etter de ulike bestemmelsene og veilederens angivelse av innhold i tiltaksplaner for ulike hjelpetiltak.

²⁷ Jf. Ot. Prp. Nr. 69 (2008-2009) s. 82-83

²⁸ Jf. veilederens del to

Hjelpetiltak og tiltaksplaner

Typer tiltaksplaner →		Tiltaksplaner for hjelpetiltak for barn som bor hjemme	Tiltaksplaner for plasseringer som hjelpetiltak	Tiltaksplaner for plasseringer etter §§ 4-24 og 4-26
Om hjelpetiltaket og tiltaksplanen ↓				
Hjemmel for hjelpetiltak		Barnevernloven § 4-4 annet ledd	Barnevernloven § 4-4 sjette ledd	Barnevernloven §§ 4-24 og 4-26
Årsaker til hjelpetiltak		Forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det	Forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, og dersom behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak	§ 4-24: Barn har vist alvorlige atferdsvansker ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte, og hvor barnet selv/foreldrene ikke samtykker til plassering. § 4-26: Barn som har vist alvorlige atferdsvansker, og hvor barnet/foreldrene samtykker
Mulige hjelpetiltak		Ønsket virkning av tiltaket skal være avgjørende. ²⁹	Plass i fosterhjem, institusjon eller omsorgs-senter for mindreårige	Plassering i institusjon for observasjon, undersøkelse og korttids-behandling Plassering i behandlings- eller opplærings-institusjon
Hjemmel for tiltaksplan		Barnevernloven § 4-5	Barnevernloven § 4-5	Barnevernloven § 4-28
Krav til tiltaksplanens innhold, jf. veileder		-Situasjonsbeskrivelse -Målbeskrivelse -Tiltaksbeskrivelse -Tidsperspektiv -Evaluering	-Situasjonsbeskrivelse -Mål for plasseringen utenfor hjemmet -Varighet -Plasseringssted -Samarbeid og kontakt med foreldre/familie, plasseringssted og barn -Evaluering av plasseringen -Oppfølging av barnets særlige behov - delmål - tiltaksbeskrivelse - tidsperspektiv - evaluering	-Situasjonsbeskrivelse -Mål for plasseringen utenfor hjemmet -Varighet -Plasseringssted -Samarbeid og kontakt med foreldre/familie -Evaluering av plasseringen -Delmål og tiltak - målbeskrivelse - tiltaksbeskrivelse - tidsperspektiv - evaluering

I den siste raden i tabellen som omhandler krav til tiltaksplanens innhold, ser vi at uavhengig av hjemmelen for hjelpetiltaket skal tiltaksplanen inneholde en situasjonsbeskrivelse. Det vil si en

²⁹ Barnevernloven § 4-4 listet tidligere opp eksempler på hvilke hjelpetiltak som kunne iverksettes. Oppstillingen ble fjernet for å rette oppmerksomheten mot hva som er ønsket virkning av et slikt tiltak. Fjerningen av eksempellistingen medfører ingen begrensning av hvilke hjelpetiltak som kan benyttes, jf. Prop. 106L (2012-2013)

beskrivelse av barnets situasjon og hvilke behov barnet har på det tidspunktet tiltaksarbeidet starter, eller hvilke behov barnet har som må imøtekommes ved plasseringen. En tiltaksplan skal inneholde målbeskrivelse, og ifølge veilederen er gode målsettinger avgjørende for at en tiltaksplan skal være et funksjonelt arbeidsredskap: «målsettingene skal uttrykke hva som er hensikten med innsatser og tiltak som skal iverksettes, de begrunner og legitimerer tiltakene og er utgangspunktet for oppfølging av evaluering. Målene skal fokusere på barnet, være så konkrete som mulig, realistiske og oppnåelige.» Tiltaksbeskrivelse vil si en *angivelse av hvordan målene skal oppnås*, og med tidsperspektiv er det i veilederen ment *når målene skal oppnås*. Evaluering innebærer å ta *beslutninger om hva som skal skje videre*. Dersom utviklingen er tilfredsstillende i henhold til målene, vil det være viktig å understøtte de prosesser som allerede er i gang. Dersom evalueringen viser at utviklingen går i negativ retning, vil forståelsen av årsaker til manglende måloppnåelse være avgjørende for beslutningene som må tas.

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi at:

Barneverntjenesten i Ibestad kommune skal for barn med hjelpetiltak sørge for:

- å utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan
- å utarbeide tiltaksplanen samtidig med vedtaket om hjelpetiltak
- at det kun er én tiltaksplan for barnet
- å følge med hvordan det går med barnet og foreldrene
- å evaluere tiltaksplanen regelmessig

Barneverntjenesten i Ibestad kommune bør for barn med hjelpetiltak sørge for:

- at tiltaksplanen inneholder
 - situasjonsbeskrivelse
 - målbeskrivelse
 - tiltaksbeskrivelse
 - tidsperspektiv
 - evaluering

2.2.4 *Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3*

Fra 1. januar 2006 ble det i lov om barneverntjenester § 2-1 andre ledd inntatt bestemmelse om at kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører sine oppgaver innenfor barnevern i tråd med de krav som følger av nevnte regelverk. Bestemmelsen lyder som følger: «*Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om internkontroll.*»

Med hjemmel i denne bestemmelse, er det gitt forskrift 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester. I forskriften gis nærmere bestemmelser om innholdet i internkontrollen og om hvordan internkontrollen skal dokumenteres.

Formålet med forskriften er å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov.³⁰ Internkontroll er definert i § 3 i forskriften: «*I denne forskriften betyr internkontroll systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av barneverntjenester.*» Av veileder til forskriften følger det at internkontroll skal bidra til å forebygge

³⁰ Jf. § 1 i forskriften

svikt eller uheldige hendelser og bidra til at kommunen lærer av de feil som skjer slik at de ikke gjentas. Videre følger det av veilederen at internkontroll handler om styring og kontroll av virksomheten og at det også er et verktøy for ledere for styring og utvikling av tjenesten. Internkontroll i barneverntjenesten kan også innarbeides i kommunens generelle styringssystem.

Hva internkontrollen skal inneholde fremgår av § 4:

«Internkontrollen skal tilpasses barneverntjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.

Internkontroll innebærer at kommunen blant annet skal:

- a) beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,*
- b) sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten,*
- c) sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll,*
- d) sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,*
- e) gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten,*
- f) skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,*
- g) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen,*
- h) foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt, og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.»*

Internkontroll innebærer blant annet at de ansvarlige for virksomheten skal sørge for at kravene som er beskrevet i internkontrollforskrift § 4 annet ledd bokstav a-h, blir oppfylt. Av § 5 fremgår det at internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktivitet og risikoforhold, og videre at dokumentasjonen til enhver tid skal være oppdatert og tilgjengelig.

I veilederen *Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene* utdypes kravene til internkontrollen og til dokumentasjonen av den. Her påpekes det at virksomheten selv - ut fra hva som anses nødvendig og hensiktsmessig - skal vurdere og avgjøre hvor mye av internkontrollen som skal nedfelles skriftlig. Hva som skal dokumenteres, må avgjøres ut fra virksomhetens egne interne behov. Dokumentasjon som virkemiddel skal bidra til å sikre at internkontrollen fungerer som forutsatt.

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at:

- Ibestad kommune skal dokumentere et system for internkontroll i barneverntjenesten
- Ibestad kommune skal som en del av sitt internkontrollsystem for barneverntjenesten;
 - beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt

- sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten
- sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll
- ha systemer for å sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll
- ha systemer for å sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes
- ha systemer for å gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten
- skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav
- utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen
- foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten

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

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSNING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.³¹

Revisor gjennomførte møte med barneverntjenesten og kommunalsjef for oppvekst den 27. mars 2019 på rådhuset i Hamnvik. I møtet redegjorde revisor for forvaltningsrevisjon og datainnsamlingen som ble gjennomført senere samme dag. Vi stilte også spørsmål knyttet til hvordan barneverntjenesten var organisert, hvordan det arbeides med forebyggende arbeid i Ibestad kommune samt aktuelle utfordringer i barneverntjenesten og blant barn og unge i Ibestad kommune. Ved senere henvisninger til møtet den 27. mars 2019 i rapporten brukes begrepet «oppstartsmøte».

For å besvare *problemstilling 1* som gjelder Ibestad kommune og den kommunale barneverntjenestens arbeid med tidlig innsats og forebyggende arbeid blant barn og unge, har vi gjennomgått relevant dokumentasjon samt gjennomført spørreundersøkelse. Vi har etterspurt rutiner og referater fra møter i ungdomsteam, barnehageteam og skoleteam som inngår i det tverrfaglige arbeidet i kommunen. Vi har også etterspurt politisk vedtatte planer og rutiner. Spørreundersøkelsen vi har gjennomført i kommunen rettet seg mot enhetsledere og ledere i virksomheter som arbeider med barn og unge, og som det er naturlig å legge til grunn har et samarbeid med barneverntjenesten i Ibestad kommune om forebyggende arbeid og tidlig innsats. Spørreundersøkelsen ble utformet etter en velutprøvd mal som KomRev NORD har anvendt i lignende forvaltningsrevisjoner i andre kommuner. Spørreundersøkelsen ble sendt per e-post til følgende virksomheter: Grunnskole, kommunale barnehager, NAV, BUP, PPT, Skolehelsepleier/helsesykepleier, psykisk helsetjeneste, politi og fritidsklubb.

E-postadressene til kommunalt ansatte i Ibestad kommune ble innhentet av revisor fra kommunens hjemmeside, og eksterne e-postadresser ble fremskaffet av administrasjonen i Ibestad kommune. Spørreundersøkelsene ble gjennomført ved bruk av QuestBack.³² Undersøkelsen ble sendt ut 09.09.2019 med svarfrist på elleve dager. For å oppnå høyere svarprosent ble fristen utsatt til 08.11.2019. Vi sendte i denne perioden ut fire påminnelser om å besvare spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 13 ansatte i virksomheter som arbeider med barn og unge. Da spørreundersøkelsen ble avsluttet hadde vi mottatt 10 besvarelser. Dette gir en svarprosent på 77 %. Ved besvarelsen av spørreundersøkelsen har ingen av respondentene oppgitt at de arbeider i NAV, BUP eller politiet. Disse virksomhetene er dermed ikke representerte i spørreundersøkelsesresultatene som presenteres i rapporten.

Spørreundersøkelsen er gjennomført blant et relativt lite utvalg. Ved utsendelsen av spørreundersøkelsen fikk respondentene informasjon om at de ikke vil være direkte identifiserbare i gjengivelsen av resultatene i rapporten. På bakgrunn av at utvalget her er relativt lite, har revisor valgt å gjengi resultatene av spørreundersøkelsene på et relativt overordnet nivå, og vi ber leseren være oppmerksom på dette. Det innebærer at vi ikke oppgir hvordan svar fordeler seg mellom de ulike tjenestene/enhetene som har besvart spørreundersøkelsen. Etter revisors oppfatning gir likevel presentasjonen av resultatene fra spørreundersøkelsen den sentrale og nødvendige informasjonen.

Revisor har også bedt barneverntjenesten besvare et skjema som inneholdt en rekke spørsmål om hvordan barneverntjenesten i Ibestad løser sine lovpålagte oppgaver innenfor forebyggende arbeid i kommunen. I det videre omtaler vi besvarelsen av dette som *egenerklærings skjema* fra

³¹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

³² Internettbasert verktøy for spørreundersøkelser

barneverntjenesten. Revisors undersøkelser av det forebyggende arbeidet i Ibestad kommune er avgrenset mot å vurdere innholdet og virkningen av det faktiske arbeidet. Vi redegjør for hvilke rutiner og tiltak som er etablert på området forebygging blant barn og unge og tidlig innsats i Ibestad kommune.

For å besvare **problemstilling 2** som gjelder barneverntjenestens saksbehandling, har vi basert oss på dokumentanalyse. Barneverntjenesten samler all dokumentasjon, herunder blant annet vedtak, tiltaksplaner og referater fra møter med barn og foreldre på et klientnummer. Samlet utgjør denne dokumentasjonen en *klientmappe*. I det følgende er det klientmappe som menes når vi skriver «mappe».

Våren 2019 var det totalt 27 barn og ungdommer i Ibestad kommune som hadde vedtak om hjelpetiltak fra barneverntjenesten. Revisor har totalt gjennomgått dokumentasjon i mappene til tolv av disse barna/ungdommene. Seks av de tolv mappene vi har gjennomgått, tilhører enslige mindreårige flyktninger. Ibestad kommune tar imot enslige mindreårige flyktninger, og det har blitt etablert et bofellesskap for disse. Bofellesskapet hadde våren 2019, ifølge tilstandsrapport for oppvekst 2019, ansvaret for 19 ungdommer som bodde enten i bofellesskapet, på hybel med oppfølging eller i fosterhjem. Barn/ungdom som var bosatt i bofellesskapet på undersøkelsestidspunktet hadde vedtak om hjelpetiltak fra barneverntjenesten, og dermed tiltaksplan.

Klientmapper for enslige mindreårige flyktninger oppbevares ved bofellesskapet og er innelåst der. Øvrige klientmapper oppbevares i barneverntjenestens lokaler på rådhuset. Vi har altså gjennomgått totalt tolv mapper. Disse ble valgt ut gjennom tilfeldig utvalg; seks ved bofellesskapet og seks fra barneverntjenestens saksbehandlingssystem. Vi gjennomførte mappegjennomgang 27.3.2019, i henholdsvis bofellesskapets lokaler og på rådhuset.

Revisor har også innhentet barneverntjenestens rapporteringer til Fylkesmannen. Barneverntjenesten rapporterer to ganger i året om blant annet fristbrudd på gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser.

Revisors undersøkelser under **problemstilling 3** som gjelder barneverntjenestens internkontroll er hovedsakelig basert på en analyse av barneverntjenestens dokumentasjon på egen internkontroll. I oppstartsmøtet med barneverntjenesten fikk revisor informasjon om internkontrollsystemet. I etterkant av møtet fikk vi tilsendt dokumentasjon fra tjenesten. Supplerende informasjon er også innhentet gjennom senere kommunikasjon med enhetsleder i barneverntjenesten. Funn som revisor gjør under de øvrige problemstillingene, vil også være med på å belyse hvorvidt tjenesten har internkontroll i henhold til regelverket.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp mot revisjonskriteriene og problemstillingene. Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige.

For å besvare problemstilling 1 har revisor innhentet dokumentasjon fra Ibestad kommune. Vi har også gjennom spørreundersøkelse innhentet svar fra sentrale ansatte eller ledere i virksomheter som arbeider med barn og unge, om hvordan det arbeides med forebyggende arbeid og tidlig innsats i kommunen. Spørreundersøkelsen ble sendt til en ansatt/leder per virksomhet. Barneverntjenesten

har også besvart spørsmål om det forebyggende arbeidet gjennom egenerklæringsskjema. Det må kunne forutsettes at kommunens barneverntjeneste, sentrale ansatte og ledere i virksomheter som arbeider med barn og unge har god kunnskap om det forebyggende arbeidet i Ibestad kommune, og en svarprosent på 77 % på spørreundersøkelsen tilsier at vi har fått tilbakemeldinger fra flertallet av enhetslederne/sentrale ansatte i virksomheter som arbeider med barn og unge i kommunen. Vi vurderer datamaterialet samlet sett som tilstrekkelig til å gjøre vurderinger av revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingen. Vi har ikke grunn til å anta at det innsamlede datamaterialet er beheftet med feil, og vurderer dermed dataene som er innhentet for å besvare problemstilling 1 som pålitelige.

Revisor mener at datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapportens kapittel 6 om saksbehandling, oppfyller kravene til gyldige og pålitelige data. Ved å undersøke 44 prosent av alle mappene til barn med vedtak om hjelpetiltak fra barneverntjenesten i Ibestad kommune, anser revisor å ha et datamateriale som er relevant og tilstrekkelig for å gi *tydelige indikasjoner* på om regelverket for utarbeiding og bruk av tiltaksplaner etterleves. Revisor har også innhentet barneverntjenestens rapporteringer av fristbrudd til Fylkesmannen. Vi ser ikke grunn til å anta at den informasjonen vi har innhentet i forbindelse med mappegjennomganger og i rapporteringene til Fylkesmannen, er beheftet med vesentlige feil. Vi understreker imidlertid at tallmaterialet som er innrapportert til Fylkesmannen, er kommunens egne rapporteringer. På bakgrunn av ovenstående anser vi dataene vi har innhentet i forbindelse med **problemstilling 2** for å være egnet til å gi indikasjoner på hvorvidt barn med hjelpetiltak følges opp i tråd med regelverket samt hvorvidt barneverntjenesten overholder saksbehandlingsfrister.

Når det gjelder **problemstilling 3** om internkontroll har revisor i møte med barneverntjenesten etterspurt informasjon om tjenestens internkontroll. Vi har fått tilsendt en del internkontrolldokumenter som barneverntjenesten oppbevarer samlet i en perm. Revisor har også etterspurt interne saksbehandlingsrutiner fra barneverntjenesten, og har også fått utdypende opplysninger per e-post og muntlig. Vi anser dokumentasjonen og opplysningene vi har fått fra barneverntjenesten som relevante og tilstrekkelige for å belyse tjenestens egen internkontroll.

Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Vi har også fremlagt datamaterialet for kommunen og korrigert feil og innarbeidet supplerende opplysninger. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisor at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

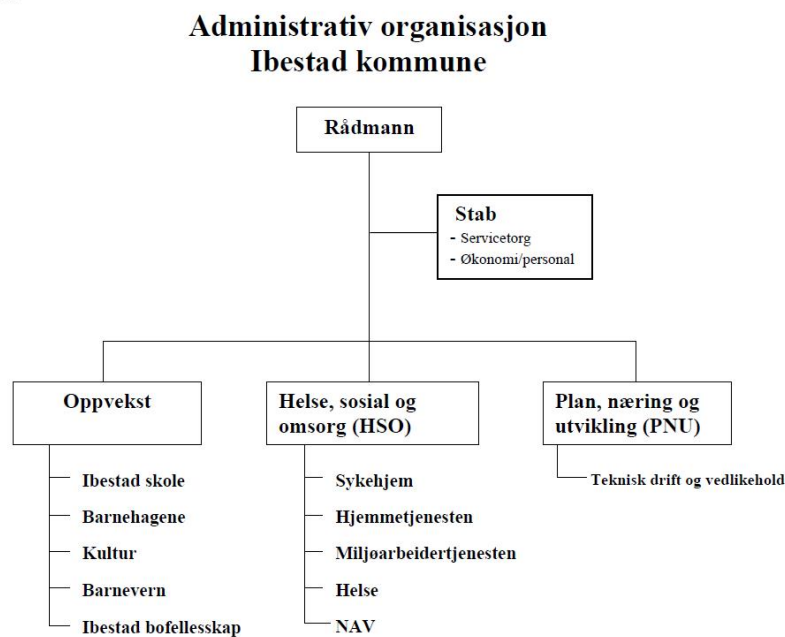
Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er på et overordnet nivå også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssystem.

4 BARNEVERTJENESTEN I IBESTAD KOMMUNE

Barneverntjenesten i Ibestad kommune er organisert under enhet for oppvekst. Barneverntjenesten bestod våren 2019 av to årsverk inkludert barnevernsleder. I møte med tjenesten og oppvekstsjef våren 2019 fikk revisor opplyst at det skulle ansettes en midlertidig saksbehandlingsressurs. I sin rapportering for siste halvår 2019 har barneverntjenesten opplyst at den består av tre fagstillinger og at alle tre er besatt. Barneverntjenesten har de siste årene også i perioder hatt en ekstra saksbehandlingsressurs. Revisor har fått opplyst at per april 2020 består barneverntjenesten i Ibestad av 1,6 årsverk. Ifølge tall fra Fylkesmannen i Troms behandlet barneverntjenesten 22 bekymringsmeldinger og gjennomførte 21 undersøkelser i 2019.

Utklipp 1: Organisasjonskart per januar 2015³³

Organisasjonsplan



Vedtatt i kommunestyret 15.01.2015, sak 1/2015

Kilde: www.ibestad.kommune.no

³³ Av hjemmesiden til kommunen fremgår det at Ibestad kommune sist oppdaterte sitt administrative organisasjonskart i 2015.

5 FOREBYGGENDE ARBEID OG TIDLIG INNSATS

Har Ibestad kommune et system for tidlig innsats og forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med krav i regelverket og anbefalinger på området?

5.1 Politisk, administrativ og planmessig forankring av forebyggende arbeid

Ibestad kommune bør sørge for å:

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

Revisors funn

Forankre det forebyggende arbeidet i overordnet planverk

På hjemmesidene til Ibestad kommune har revisor funnet en oversikt over hvilke planer og regelverk som er vedtatt i kommunestyret. Revisor finner at Ibestad kommune har vedtatt kommuneplanens arealdel med varighet fra 2015 – 2017, i kommunestyremøte den 09.06.2016 under sak 15/16.

I møte 13.12.2018, under sak 47/18, vedtok kommunestyret planstrategi 2019 – 2022. I denne oversikten fremgår det at *kommuneplan samfunnsdel oppvekststrategi for Ibestad kommune* er påbegynt. I sak 49/19 vedtok kommunestyret planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2020 – 2023. Det fremkommer i saksutredningen til sak 49/19 at Ibestad kommune ikke tidligere har hatt en samfunnsdel til kommuneplanen.

Oppvekst						
Kommuneplan samfunnsdel oppvekststrategi for Ibestad kommune	Kommuneplan	x			Egne ressurser	Påbegynt
Kulturplan	Temaplan		x		Egne ressurser	Påbegynt Rulleres hvert 4. år
Anleggsplan for idrett og friluftsliv	Kommunedelplan	x			Egne ressurser	Vedtatt 2014 i KS sak 24/13. Plan rulleres hvert 4.år. Handlingsprogram for anlegg rulleres årlig
Kulturminneplan	Temaplan	x			Egne ressurser	Påbegynt Rulleres hvert 4. år

Utklipp fra saksutredning til sak 47/18.

I sak 47/18 i kommunestyremøte den 13.12.18 ble altså planstrategi 2019-2022 presentert. I utklipp nedenfor fremgår administrasjonens egen redegjørelse for hvilke planer som er vedtatt av kommunestyret. Av utklippet fremgår det at planen «Barn og unges oppvekstvilkår», skal ha blitt vedtatt i 2010. Revisor finner ikke denne planen på kommunens hjemmesider og har etterspurt den fra enhetsleder i barneverntjenesten som heller ikke har funnet den. Vi kjenner derfor ikke innholdet i planen og vet ikke om den fremdeles er gjeldende.

Oversikt over vedtatte planer:

Plan	Vedtatt år	Plantype
Administrativ virksomhet		
Økonomiplan 2014-2016	2012	
Oppvekst		
Kulturplan 2007 - 2010	2007	Andre planer
Idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet	2012	Andre planer
3-årig plan for Den kulturelle skolesekken 2011-2013	2011	Andre planer
Baren og unges oppvekstsvilkår	2010	Andre planer
NAV (kommunal del)		
Helse		
Smittevernplan		Andre planer
Pleie, rehabilitering og omsorg		
Opplæringsplan	2012 (årlig rullering)	Andre planer
HMS-plan	2012 (årlig rullering)	Andre planer
Plan, næring og utvikling		
Rusmiddelpolitisk handlingsplan	2000	Andre planer
Strategisk næringsplan 2007 - 2011	2007	Andre planer
Reiselivsplan 2009 - 2012	2010	Andre planer
Samferdselsplan	2005	Andre planer
Energi og klimaplan	2012	Andre planer
Trafikksikkerhetsplan	2011	Andre planer

Utklipp fra Ibestad kommunes planstrategi 2019-2022.

I saksfremlegget til sak 47/19 har administrasjonen i Ibestad kommune under sin vurdering blant annet gjort rede for at: «En god planstrategi og et godt planverk er til stor hjelp i arbeidet med å utvikle kommunen i den retning politikerne ønsker.» Som vedlegg til saken ligger også en situasjonsbeskrivelse til planstrategi for Ibestad kommune 2012 - 2016 som ble vedtatt i kommunestyremøte den 30.05.2013. I denne situasjonsbeskrivelsen er oppvekst og kompetanse skrevet om i kapittel 5. I dette kapitlet inngår det ingen informasjon om forebyggende arbeid i Ibestad kommune.

På nettsiden <https://ibestad.samhandlingsmodell.no/kommuneniva/> (hentet 29.11.19) er det en presentasjon av «overordnede strategier, planer og prosedyrer som støtter opp under tverrfaglig samarbeid og viser hvordan arbeidet skal prioriteres over tid.» Blant planene som finnes på nettsiden er «Forebyggende tiltaksplan for barn og unge i Ibestad kommune». Nevnte plan er utarbeidet av oppvekstetaten 28.02.11, og inneholder en gjennomgang av bakgrunn og målsetning for planen, planens målgruppe og evaluering av planen. Videre er det gjort en gjennomgang av eksisterende tjenester og tilbud i Ibestad kommune. Ibestad kommune har opplyst at planen ble vedtatt i kommunestyret 31.05.2011, og er enda gjeldende. Det står i planen at den blir evaluert ved behov og rulleres årlig. Ut fra opplysningene fra Ibestad kommune oppfatter vi at planen ikke er rullert årlig.

Revisor har gjennomgått planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2020 – 2032. Under sak 18/20: «Godkjenning av Ibestad kommunes Kommuneplanens samfunnsdel» i formannskapetets møte den 12.03.2020 vedtok formannskapet å tilrå kommunestyret til å vedta kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032. Det fremgår av planen at kommunen skal ha seks satsningsområder hvor «unge og familier» er ett av disse.

Mål	Slik skal vi nå målene
Et verdigrunnlag for oppvekst som bygger på FNs barnekonvensjon.	<p>Grunnlaget for livslang læring og mestring av eget liv skal legges i Ibestad kommunes barnehager, skoler og kulturliv, samt gjennom tilrettelegging for et godt familieliv.</p> <p>Oppvekst i Ibestad skal preges av inkludering, gode opplevelser, god helse, trivsel, lek og læring.</p>
Unge menneskers og familienes muligheter til å skape en god og positiv oppvekst styrkes.	<p>Prioritere forebyggende arbeid og tidlig innsats.</p> <p>Forbedre medvirkningen for de unge og familiene.</p> <p>Utvikle forebyggende lavterskeltilbud som forenkler møtet med de kommunale tilbudene – det skal være «ei dør inn».</p> <p>Yte tverrfaglige samhandlende tjenester i alle saker der det gagnar brukere.</p> <p>Brukere som har store og sammensatte behov skal gis enkel adgang til helhetlige tjenester, og de skal prioriteres.</p> <p>Gi likeverdig, tilpassa, variert og motiverende tilbud til alle i skole og barnehage.</p> <p>Motvirke ekskludering av barn og unge fra familier med lav inntekt.</p> <p>Sikre at alle opplever trygghet og inkludering i alle miljøer.</p> <p>Nulltoleranse for mobbing og krenkelser på alle arenaer og plattformer.</p>

Utklipp fra kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032³⁴.

Som det fremgår av utklippet ovenfor er det et mål i kommuneplanens samfunnsdel at *unge menneskers og familienes muligheter til å skape en god og positiv oppvekst styrkes*. For å nå dette målet skal blant annet *forebyggende arbeid og tidlig innsats* prioriteres.

Forankre forebyggende arbeid på øverste politiske og administrative nivå

I møte med revisor har enhetsleder og oppvekstsjef i kommunen informert om Ibestad kommunes politiske styringssystem *Ti på Topp*. *Ti på Topp* er ti prioriterte saker som formannskapet blir orientert om regelmessig. *BTI – Bedre tverrfaglig innsats* har vært en av disse prioriterte sakene. *BTI* er en samarbeidsmodell for forebyggende arbeid og tidlig innsats rettet mot barn og unge i kommuner. Formålet med modellen er å sørge for tverrfaglig samarbeid for å forebygge tidlig. Protokoll fra formannskapsmøte 21. august 2019 viser at *BTI* er en av sakene under overskriften styringssaker/*Ti på Topp*. Revisor har også fått informasjon om at det hvert år presenteres en tilstandsrapport/utvidet årsmelding som gir kommunestyret oppdatert informasjon om oppvekstsektoren, herunder også barneverntjenesten. I tilstandsrapport for 2018³⁵ inngår informasjon om blant annet barneverntjenestens størrelse, hvor mange meldinger og undersøkelser som ble gjennomført samt hvilke utfordringer tjenesten står overfor. Det er også redegjort for tverrfaglig samarbeid, herunder *BTI*-modellen og at forventet nytteverdi av denne er antatt å være at enkeltsaker kan fanges opp tidligere.

³⁴ Hentet fra innkalling til formannskapetets møte den 12.03.2020.

³⁵ Behandlet av kommunestyret i møte 8.11.2018

Revisor har gjennomgått innkallinger og protokoller fra kommunestyremøter i Ibestad kommune i perioden juni 2015 – oktober 2019. I denne perioden ble *tilstandsrapport oppvekst* behandlet årlig som forutsatt. Det ble behandlet en sak om oppvekststrategi – tidlig innsats i 2015. I 2016 ble det vedtatt å innføre system for bedre tverrfaglig innsats. I møte i desember 2018 ble samarbeidsavtale om beredskapstelefon for barnevern vedtatt. To saker som omhandlet henholdsvis et omstillingsprosjekt i Ibestad kommunes bofelleskap for mindreårige enslige asylsøkere, og en orientering til kommunestyret om situasjonen i barneverntjenesten, ble behandlet våren 2019. Revisor har ikke funnet øvrige henvisninger i protokollene til kommunestyret til arbeid som omhandler forebyggende arbeid blant barn og unge. Kommunens oppvekstutvalg er nyopprettet og har per 26.2.2020 ikke avholdt møter.

Leder for seksjon for oppvekst deltar i arbeidet med BTI i kommunen, og har overtatt koordinerende rolle i BTI-teamet. Det fremgår av referat fra møte i barnehageteamet den 15.01.2020 at leder for seksjon for oppvekst også deltar i møter i BTI-teamene som er opprettet når det lar seg gjøre.

Revisors vurderinger

Kommunestyret i Ibestad kommune har ikke vedtatt samfunnsdel til kommuneplanen. Arbeidet med dette er påbegynt, og i møte 12.03.2020 tilrådte formannskapet at kommunestyret vedtar forslaget til samfunnsdel til kommuneplanen. Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.³⁶ Ibestad kommune har dermed manglet den overordnede planen som skal ligge til grunn for sektorenes plan og virksomhet, herunder også for forebyggende arbeid. «Forebyggende tiltaksplan for barn og unge i Ibestad kommune» ble vedtatt i 2011, og er fremdeles gjeldende. Planen er imidlertid ikke oppdatert/rullert, slik det står i planen at skal gjøres årlig. Revisors vurdering er at Ibestad kommune **i liten grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å forankre det forebyggende arbeidet i overordnet planverk.

Revisor har fått informasjon av administrasjonen om hvordan det arbeides med forebyggende arbeid i kommunen. Formannskapet har regelmessig blitt orientert om hvordan implementeringen av BTI-modellen foregår, videre er leder for seksjon for oppvekst involvert i det praktiske arbeidet med BTI i Ibestad. Revisors vurdering er at Ibestad kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om å forankre det forebyggende arbeidet på øverste politiske og administrative nivå. I vår vurdering vektlegger vi at det forebyggende arbeidet ikke er forankret i overordnet planverk, men også at innføring av BTI-modellen er politisk vedtatt og at formannskapet orienteres regelmessig om dette arbeidet.

³⁶ Jf. Lov om planlegging og byggesaksbehandling § 11-2 andre ledd.

5.2 Samarbeid, samordning og koordinering

Ibestad kommune bør sørge for:

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

Barneverntjenesten skal:

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

Revisors funn

I kapittel 5.1 redegjorde vi for hvorvidt det forebyggende arbeidet blant barn og unge er forankret i overordnet planverk og i politisk og administrativ ledelse i Ibestad kommune. I dette kapitlet er det *organiseringen* av det forebyggende arbeidet, herunder det tverrfaglige samarbeidet, som beskrives.

I det følgende presenterer vi funn fra skriftlig dokumentasjon, egenerklæringskjemaet barneverntjenesten har besvart og muntlige opplysninger vi har fått. Vi presenterer også resultater fra spørreundersøkelsen vi har gjennomført blant ledere eller ansatte i virksomheter det er naturlig at barnverntjenesten har et samarbeid med.

I møte med revisor i mars 2019 orienterte barneverntjenesten om den daværende situasjonen i kommunen. Det er opprettet barnehageteam, skoleteam og ungdomsteam i kommunen. I disse teamene arbeider aktører innenfor skole, helsetjeneste og barnevern sammen både generelt om tidlig innsats og forebygging, men også med individuelle saker. Det har vært møteaktivitet i alle teamene, og det er arbeidet både systemrettet og «ad-hoc» i enkeltsaker i møtene.

Barnverntjenesten opplyser at historisk sett var det få bekymringsmeldinger fra barnehagene i kommunen. På bakgrunn av dette har det over tid blitt arbeidet for å gi støtte til barnehagene i form av rutiner og økning av kompetansen til de ansatte i barnehagene angående hvilke ting en skal se etter og hva en skal gjøre når en ser noe som gir grunnlag for bekymring. Samarbeidet mellom barneverntjenesten og barnehagene har blitt bedre som følge av tiltakene ifølge barneverntjenesten, og tjenesten opplyser at det har blitt flere meldinger fra barnehagene som følge av dette. Barneverntjenesten opplyser at de også er tilgjengelig for både skole og barnehagene for å diskutere enkeltsaker.

Bedre tverrfaglig innsats (BTI)

Kommunestyret i Ibestad vedtok å innføre BTI i 2016. I etterkant av vedtaket har det blitt arbeidet med å ta i bruk modellen. En prosjektarbeider ble ansatt i 2018, og vedkommende har arbeidet med blant annet BTI. Modellen har begynt å bli tatt i bruk i daglig drift. BTI består av en samhandlingsmodell samt en handlingsplan for tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid fra nivå 0 til nivå 4.

På hjemmesiden til Ibestad kommune, under «oppvekst», er det lagt ut en lenke som heter BTI. Ved å trykke seg inn her får en oversikt over samhandlingsmodellen, samt handlingsplaner og rutiner på kommunenivå, tjenestenivå og individnivå. Individnivået deles inn i barn/ungdom, voksen og ansatt. For barn/ungdom inneholder BTI-modellen en egen oversikt over hvilke ressurser som er

tilgjengelig i kommunen for barn samt alarmtelefon for barn og unge. For voksne inneholder BTI-modellen retningslinjer om hvordan en går fram med en bekymring for et barn eller ungdom, samt en redegjørelse for hva en bekymring kan være. For de ansatte inneholder siden en veileder/sjekkliste for hvordan en skal arbeide tverrfaglig med en oppstått bekymring.³⁷ Denne veilederen er delt i fire nivåer fra 0 til 3, og inneholder en oversikt over hvilke tjenester som bør involveres på det enkelte nivå.³⁸

Et av dokumentene som er tilgjengelig på hjemmesiden til kommunen redegjør for målene til modellen «tidlig innsats». Det er tre uttalte hovedmål: risikoutsatte barn skal identifiseres på et tidlig tidspunkt, nødvendig hjelp gis til rett tid og kommunens ansatte og deres samarbeidspartnere har en samordnet og forpliktende arbeidsmodell. Som en del av modellen har kommunen opprettet blant annet et skoleteam og et barnehageteam. Rutiner og retningslinjer til disse fremgår også av dokumentasjonen som er tilgjengelig på hjemmesiden.

Ungdomsteam

Revisor har mottatt referat fra et møte i ungdomsteamet den 08.10.19. I møtet deltok blant annet barneverntjenesten, politiet og psykisk helsetjeneste i kommunen. Revisor har ikke funnet rutiner og beskrivelser av retningslinjer for møtene i ungdomsteamet, men teamet blir presentert som en del av BTI-systemet i referatet fra møtet.

Skoleteam

Som en del av BTI har Ibestad kommune opprettet et skoleteam som består av barneverntjenesten, skole og helsestasjon som faste deltakere. Andre tjenester kan kalles inn ved behov. Teamet har fast møtepunkt hver tredje måned. Skole har ansvaret for å kalle inn til møtene og ta imot innmeldinger til møtene. Revisor har innhentet referat fra de to siste møtene i skoleteamet, datert 30.09.19 og 03.01.20. Det var ikke innmeldte saker på enkeltelever til disse møtene. Av referatet for møtet i september fremgår det at rutiner rundt samtykkeerklæring og når bekymringsmelding bør sendes var tema. I møtet avholdt i januar ble bruk av systemet BTI tema. Neste møte i skoleteamet skal brukes til å gi opplæring i praktisk bruk av BTI til medlemmene av skoleteamet.

Barnehageteam

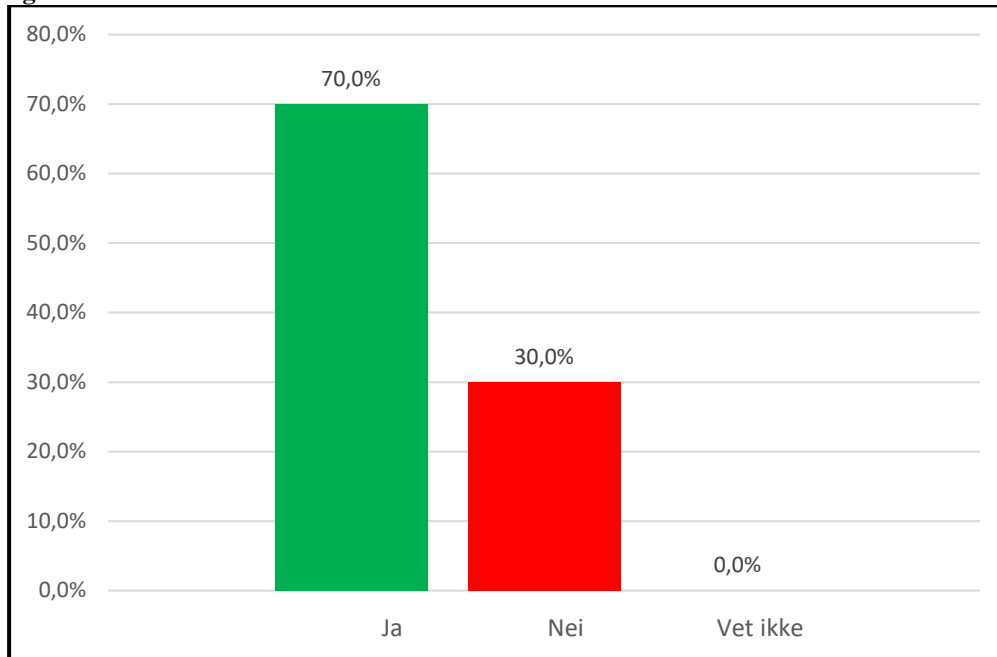
Barnehageteamet består av styrer for barnehagene, PPT (pedagogisk-psykologisk tjeneste), helsesøster og barneverntjenesten. Andre tjenester kan innkalles ved behov. Barnehagen skal kalle inn til møte annenhver måned. Teamet skal innhente samtykke fra foresatte i hver enkelt drøftingssak, og foresatte skal inviteres til å delta i drøftingen. Revisor har innhentet referater fra de to siste møtene i barnehageteamet. Til møtet 15.01.2020 forelå det ikke en spesiell agenda, og det fremgår at det var lenge siden sist møte. Referat fra det nest siste møtet som er avholdt i teamet er datert 12.03.2019. Det ble i møtet innledningsvis orientert om hva BTI er, og hvordan teamene skal brukes i arbeidet med forebygging.

I det følgende presenteres funn fra spørreundersøkelsen som rettet seg mot samarbeidende virksomheter i Ibestad kommune og egenerklæringsskjemaet som barneverntjenesten har besvart. I egenerklæringsskjemaet som ble sendt til de ansatte i barneverntjenesten var et av spørsmålene: «Deltar barneverntjenesten i Ibestad kommune i kommunal planlegging i kommunen?» Tjenesten har i sitt svar skrevet: «Barneverntjenesten deltar i utarbeidelse av de kommunale planleggingsprosesser som det er naturlig vi er med i. Barneverntjenesten blir involvert gjennom at oppvekstleder inkluderer oss i det arbeidet som foregår.»

³⁷ <https://ibestad.betreinnsats.no/> (Hentet 03.12.19)

³⁸ <https://ibestad.betreinnsats.no/bti-veileder/> (Hentet 03.12.19)

Diagram 1 (N=10): Er det etablert samarbeid om forebygging mellom barneverntjenesten i Ibestad kommune og virksomheten du er ansatt i?



Kilde: KomRev NORD/QuestBack

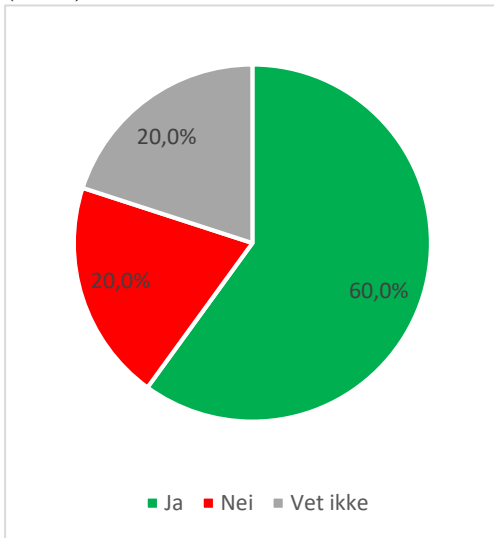
Som redegjort for i kapittel 3, ble spørreundersøkelsen sendt til enhetsledere/ledere eller sentrale ansatte i virksomheter som arbeider med barn og unge i Ibestad kommune, herunder grunnskoler, kommunale barnehager, PPT, skolehelsepleier, helsesykepleier, NAV, BUP, psykisk helsetjeneste, politi og fritidsklubber for barn og unge. Av diagram 1 ser vi at syv av de ti respondentene har svart bekræftende på at de samarbeider med barneverntjenesten i kommunen. I spørreundersøkelsen fikk respondentene også spørsmål om virksomheten deres drev noen form for forebyggende arbeid blant barn og/eller ungdom i Ibestad kommune. Ni av ti svarte ja på dette spørsmålet, en av ti svarte nei. Respondentene som svarte ja, fikk mulighet til å beskrive hvordan virksomheten driver forebyggende arbeid blant barn og unge i kommunen. Av svarene fremgår det at det forebyggende arbeidet i kommunen består av ulike prosjekter, BTI og tilbud til barn og unge. Videre er tilbakemeldingene fra skolene og barnehagene at det arbeides med inkluderende barnehage- og skoleliv i kommunen.

I sin egenerklæring har barneverntjenesten på spørsmål om hvilke virksomheter de har rutiner for samarbeid med svart: «Vi samarbeider med BUP, PPT, skole, barnehage og helse- og sosialtjenesten. I tillegg har vi planlagt ett møte med alle kommunens frivillige organisasjoner som gir tilbud til barn og unge». Revisor har ikke blitt forelagt dokumentasjon på omfanget av, eller rutiner for, samarbeidet med BUP, PPT, og helse- og sosialtjenesten utover barneverntjenestens deltakelse i de tverrfaglige teamene i kommunen. Enhetsleder for barneverntjenesten har opplyst at tjenesten per i dag ikke har samarbeidsrutiner og -avtaler med disse tjenestene/enhetene, og at dette er noe de fremover ønsker å ha fokus på å utarbeide. Når det gjelder samarbeid med henholdsvis skole og barnehage, har barneverntjenesten oversendt rutiner for dette til revisor. Av rutinene fremgår det hvordan barneverntjenesten skal kontakte henholdsvis barnehage og skole, hvordan de innhenter informasjon fra barnehagen og rutiner for innkalling til samarbeidsmøter/ansvarsgruppemøter på skolen.

Et annet spørsmål i spørreundersøkelsen til virksomheter barneverntjenesten samarbeider med, var om de har rutiner for å sende bekymringsmeldinger til barnevernet. Ni av ti respondenter har svart

at deres virksomhet har faste rutiner for hvordan en skal melde eventuelle bekymringer til barneverntjenesten. Spørreundersøkelsen inneholdt ytterligere tre spørsmål som omhandlet bekymringsmeldinger, og i diagrammene 2, 3, og 4 viser vi spørsmålene og svarfordelingen på disse.

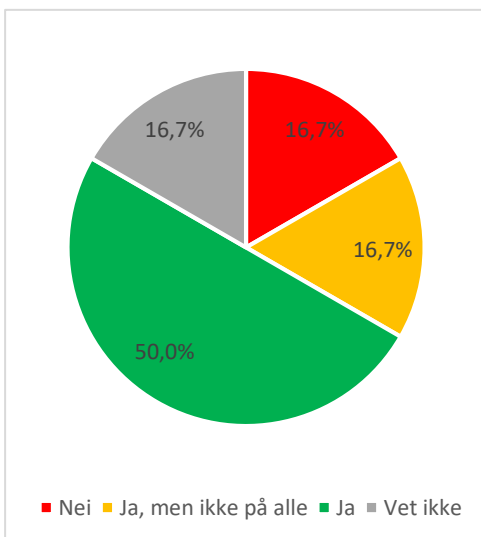
Diagram 2: Har det fra din virksomhet noen gang vært meldt bekymring til barnevernet i Ibestad kommune? (N=10)



Kilde: KomRev NORD/QuestBack

Respondenter som svarte at deres virksomhet hadde sendt bekymringsmelding til barneverntjenesten fikk spørsmål om de fikk tilbakemelding fra barneverntjenesten på melding(e). Resultatene presenteres i diagram 3.

Diagram 3: Fikk din virksomhet tilbakemelding fra barnevernstjenesten på bekymringsmeldingen(e)? (N=6)

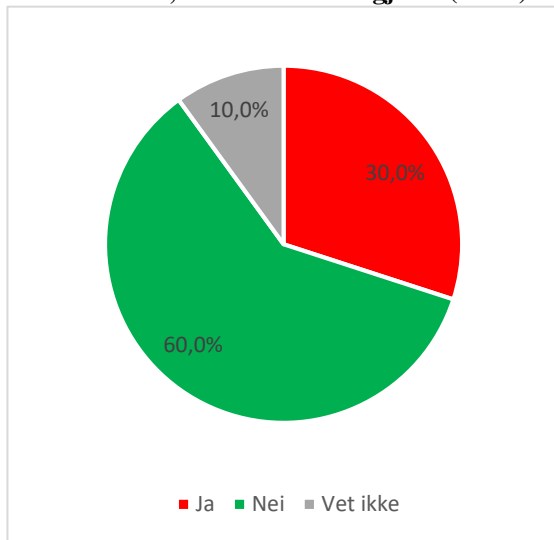


Kilde: KomRev NORD/QuestBack

Diagram 2 viser at seks av ti respondenter svarte at det fra deres virksomhet har vært sendt bekymringsmelding til barnevernet. Når barneverntjenesten mottar bekymringsmelding fra offentlige organer, plikter den å gi tilbakemelding om at meldingen er mottatt. Diagram 3 viser at en av seks har svart at de ikke fikk tilbakemelding på bekymringsmeldingen(e). Videre viser diagrammet at en av seks har svart at de fikk tilbakemelding, men de fikk ikke tilbakemelding på

alle bekymringsmeldingene. Tre av seks har svart at de fikk tilbakemelding på bekymringsmeldingen(e) de har sendt, og den siste respondenten har svart *vet ikke*.

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

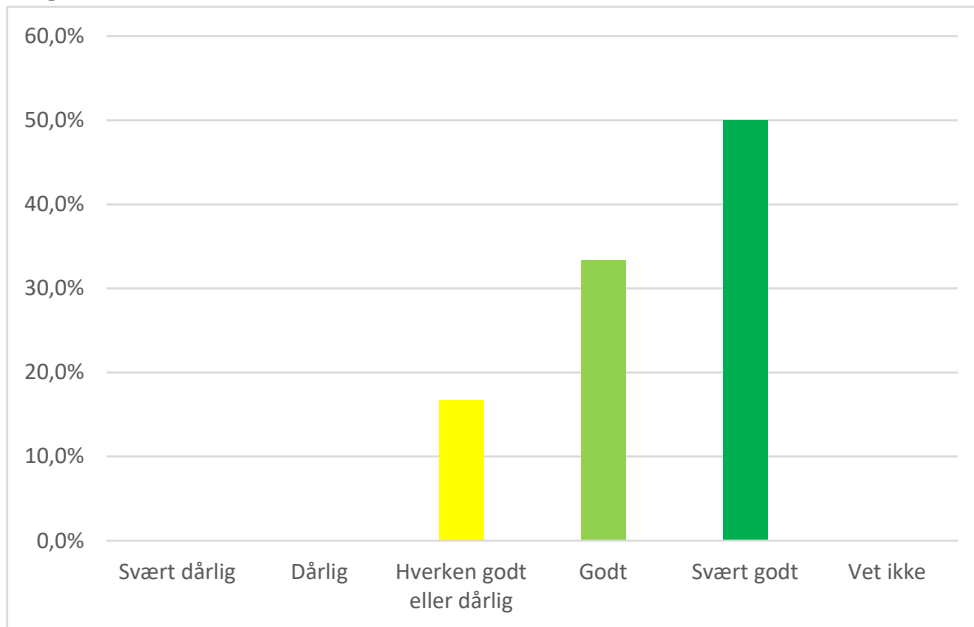
Diagram 4 viser at tre av ti respondenter har opplevd at forhold vedrørende barn i dennes virksomhet tilsa at bekymringsmelding burde sendes ut, uten at dette ble gjort. Seks av ti respondenter svarte at de ikke hadde opplevd dette, og den siste respondenten svarte *vet ikke*. Respondentene som svarte ja på spørsmålet i diagram 4 fikk følgende oppfølgingsspørsmål: «Hva var årsaken til at det ikke ble sendt bekymringsmelding i saken/sakene som nevnt i forrige spørsmål?» To av respondentene har svart at de ikke vet hva årsaken var, men at det er blitt diskutert og at systemene er bedre nå enn de var før. Det blir også trukket frem at det ofte er flere virksomheter inne i saken. Den siste av de tre respondentene har svart at det ble gjennomført dialog med foreldrene, og gitt veiledning etter samarbeid med barnevernet.

Svarene på spørsmålene som fremgår av diagram 2, 3 og 4 indikerer at flertallet av respondentene har opplevd at deres virksomhet har sendt bekymringsmelding til barneverntjenesten i Ibestad kommune. Videre viser svarene at flertallet av respondentene som svarte at det har vært sendt ut bekymringsmelding fra deres virksomhet har opplevd å få tilbakemelding på sine bekymringsmeldinger. Flertallet av respondentene har svart at de ikke har opplevd situasjoner hvor det burde ha blitt meldt bekymring til barnevernet hvor bekymringsmelding ikke ble sendt. Av de tre respondentene som har svart at de har opplevd dette, har to av respondentene presisert at de ikke husker hva årsaken var, men at sakene ble diskutert og at systemene er blitt forbedret i etterkant. Den tredje respondenten viser til at det ble gjennomført tiltak sammen med blant annet barnevernet.

På spørsmålet «Hvordan opplever du at samarbeidet med øvrige aktører i kommunen fungerer når det kommer til forebyggende arbeid med barn og unge?» i egenerklæringen, svarte tjenesten følgende: «Barneverntjenesten opplever at samarbeidet kan variere alt etter sak og kompleksitet. Stort sett så går det bra. Vi har som mål å få til gode samarbeidsavtaler med de andre sektorene/enhetene i kommunen som arbeider med barn og unge.»

Respondentene som tidligere i undersøkelsen oppga at det var etablert samarbeid mellom deres virksomhet og barneverntjenesten, fikk spørsmål om hvordan de opplever at samarbeidet fungerer. Resultatene presenteres i diagram 5.

Diagram 5: Hvordan opplever du at samarbeidet om forebygging mellom barneverntjenesten og din virksomhet fungerer? (N=6)

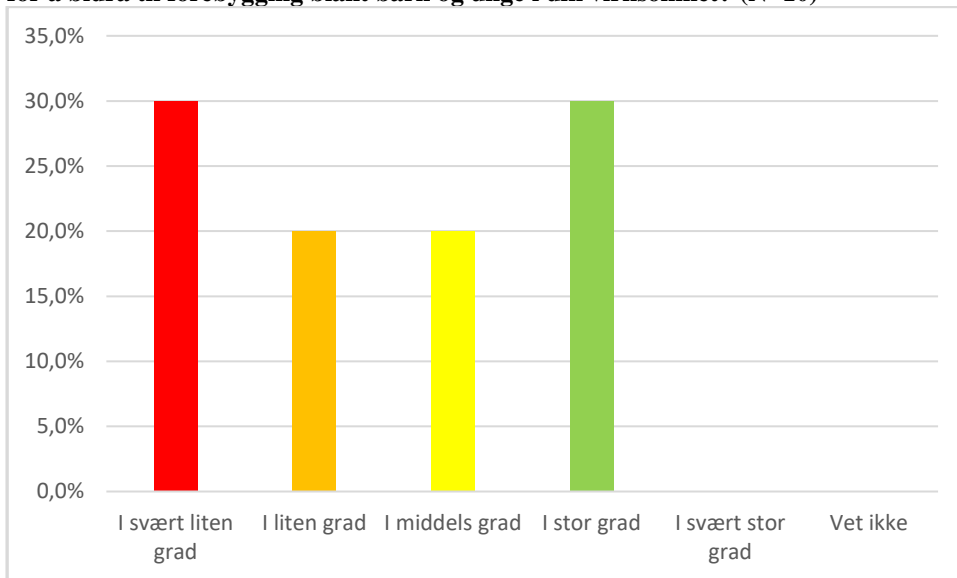


Kilde: KomRev NORD/QuestBack

Resultatene fra spørreundersøkelsen som er presentert i diagram 5, viser at flertallet av respondentene opplever samarbeidet om forebyggende arbeid mellom barneverntjenesten og deres virksomhet som godt eller svært godt.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål til virksomhetene om de opplevde at barneverntjenesten uoppfordret henvender seg til deres virksomhet for å bidra til forebygging blant barn og unge. Resultatene presenteres nedenfor i diagram 6.

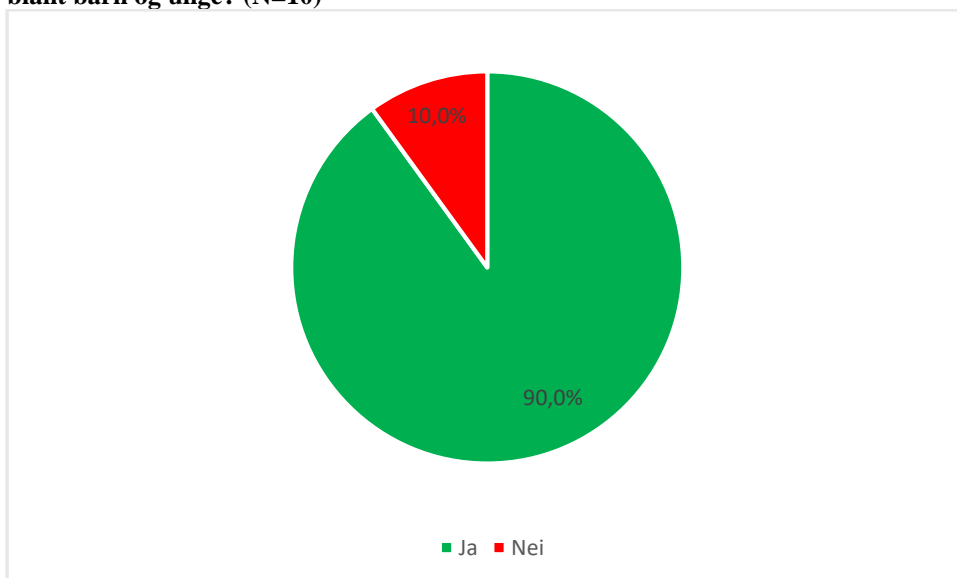
Diagram 6: I hvor stor grad opplever du at barneverntjenesten uoppfordret henvender seg til din virksomhet for å bidra til forebygging blant barn og unge i din virksomhet? (N=10)



Kilde KomRev NORD/QuestBack

Som det fremgår av diagram 6, har tre respondenter har svart med svaralternativet i svært liten grad. Dette kan indikere at barneverntjenesten ikke har henvendt seg til deres virksomhet for å bidra til forebyggende arbeid blant barn og unge. Tre respondenter har svart at de opplever at barneverntjenesten i stor grad henvender seg til deres virksomhet for å bidra til forebygging blant barn og unge. Resultatene viser at det blant virksomhetene som har besvart spørreundersøkelsen, er blandede opplevelser av hvorvidt barneverntjenesten uoppfordret henvender seg for å bidra til forebygging blant barn og unge.

Diagram 7: Samarbeider din virksomhet med andre virksomheter i Ibestad kommune om forebyggende arbeid blant barn og unge? (N=10)



Kilde KomRev NORD/QuestBack

Ni av ti respondenter oppga at de samarbeider med øvrige virksomheter i Ibestad kommune om forebyggende arbeid. Ved å svare ja på spørsmålet fikk respondentene et oppfølgingsspørsmål om

hvilke virksomheter de samarbeider med i kommunen. Respondentene oppga samarbeid med følgende aktører i kommunen:

- Skole
- Barnehagene
- Helsesøstertjeneste
- Ibestad ungdomsråd
- Ibestad røde kors
- Frivillighetssentralen
- Kulturenheten
- Rus og psykiatriteam
- HSO³⁹
- Politi

Videre opplyser respondentene at samarbeidet foregår både formelt i ulike team, samt uformelle kontakter/møter i form av blant annet ansvarsgruppemøter.

Revisors vurderinger

Ibestad kommune har de siste årene arbeidet med å implementere BTI-modellen. BTI (Bedre tverrfaglig innsats) er en samarbeidsmodell for forebyggende arbeid og tidlig innsats rettet mot barn og unge i kommuner. Som et ledd i dette arbeidet er det opprettet flere arenaer for samarbeid på tvers av de kommunale tjenestene som jobber med barn og unge i Ibestad. Det er utarbeidet rutiner for møter i blant annet skoleteam og barnehage team. Videre inneholder nettsidene til Ibestad kommune retningslinjer og veiledere for hvordan en skal arbeide tverrfaglig ved bekymring rundt et barns situasjon. Revisors vurdering er dermed at Ibestad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å etablere rutiner for samarbeid mellom tjenester.

Ibestad kommune har innført BTI-modellen. Formålet med modellen er å sørge for tverrfaglig samarbeid for å forebygge tidlig. Med bakgrunn i at BTI-modellen er innført, er revisors vurdering at Ibestad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å koordinere og samordne arbeidet med barn og unge.

Revisors vurdering er at barneverntjenesten i Ibestad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å medvirke til at barns interesser blir ivaretatt av andre offentlige organer. I vår vurdering vektlegger vi at barneverntjenesten har arbeidet med å forbedre samarbeidet med barnehage og skole, samt at barneverntjenesten deltar i tverrfaglige samarbeidsarenaer i kommunen. Vi bemerker imidlertid at resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer at barneverntjenesten har forbedringspotensial når det gjelder å gi offentlige meldere tilbakemelding på mottatt bekymringsmelding og å henvende seg til virksomheter for å bidra til forebygging blant barn og unge.

Revisor vurderer at barneverntjenesten i Ibestad kommune **ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å samarbeide med skoler, barnehager, PPT og skolehelse- og helsestasjonene samt politiet. Kriteriet vurderes som ikke fullt ut oppfylt med bakgrunn i at barneverntjenesten ikke har samarbeidsrutiner eller – avtaler med alle disse virksomhetene.

³⁹ Enhet for helse, sosial og omsorg i Ibestad kommune.

5.3 Tidlig intervensjon og tiltak basert på kunnskap

Ibestad 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

Revisor har gjennom kartleggingen av det forebyggende arbeidet søkt å få oversikt over hvordan de ulike tjenestene faktisk arbeider med forebyggende tiltak og hvilke virksomheter som inngår i samarbeidet.

I spørreundersøkelsen stilte vi dermed spørsmålet «Hvordan driver din virksomhet forebyggende arbeid blant barn og/eller ungdom i Ibestad kommune?» Ni respondenter besvarte spørsmålet. Disse oppga at det arbeides forebyggende i form av prosjekter og samtaler samt at flere tilbud til barn og unge driftes i kommunen deriblant svømming, bibliotek og fritidsklubb. En respondent oppga at virksomheten inngår i skoleteam, barnehageteam og ungdomsteam, samt arbeid med BTI. To respondenter svarte at virksomheten inngår i arbeidet med inkluderende barnehage og skolemiljø.

I egenerklærings skjemaet som revisor sendte til barneverntjenesten stilte vi spørsmålet: «Hva gjør barneverntjenesten i Ibestad kommune for å bidra til at andre virksomheter arbeider forebyggende blant barn og ungdom?» På dette spørsmålet svarte tjenesten at de har arbeidet med kulturhuset for å etablere åpen svømmehall. Videre viser tjenesten til godt samarbeid i regi av BTI-prosjektet som har pågått de siste årene. Tidlig innsats, samordning og medvirkning er noen av de ønskede virkningene med å innføre BTI-modellen. BTI-modellen i Ibestad består av en veileder som deler inn innsatsen rundt et barn i nivåene 0-3. Nivå 0 består av å identifisere og definere en eventuell bekymring for et barn, og dele bekymringen med leder, foresatt og barnet. Hvis det er grunn til videre oppfølging er neste ledd i nivå 1 at det samtykkes til *stafettlogg*. Stafettlogg er en elektronisk logg som sikrer dokumentasjon samarbeid, framdrift og gode overganger i BTI-modellen. I de videre nivåene settes det inn ytterligere ressurser rundt barnet fra flere instanser for å forebygge en uønsket effekt så tidlig som mulig.⁴⁰

Vi har spurt barneverntjenesten om de benytter kartleggingsverktøy. Enhetsleder har i brev til revisor skrevet at «å vurdere hvorvidt forebyggende tiltak har ønsket effekt er vanskelig, vi har ikke gjennomført noen brukerundersøkelser. Barneverntjenesten har over tid hatt utfordringer i forhold til kapasitet til arbeid som ikke har vært direkte klientrettet. Derfor har det heller ikke vært prioritert.» Revisor oppfatter av dette at kommunen ikke benytter konkrete kartleggingsverktøy eller systematisk evaluerer tiltakene i det forebyggende arbeidet.

Revisors vurderinger

En av de ønskede effektene av BTI-modellen er at problemer og utfordringer hos barn og unge blir plukket opp på et tidlig tidspunkt, og at de offentlige virksomhetene rundt barnet kan starte å arbeide for å løse problemer og utfordringer. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Ibestad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å rette innsatsen mot barn og unge på et tidlig tidspunkt.

⁴⁰ <https://ibestad.betreinnsats.no/bti-veileder/> (Hentet 26.02.2020)

Revisor har ikke mottatt dokumentasjon eller informasjon som viser at Ibestad kommune baserer seg på kunnskap, lokale behov og utfordringer ved utarbeidelse av forebyggende tiltak. Revisors vurdering er at Ibestad kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen bør ha forebyggende tiltak som er basert på kunnskap, lokale behov og utfordringer.

Revisor oppfatter at det ikke er anvendt kartleggingsverktøy eller gjort systematiske vurderinger av det forebyggende arbeidet i Ibestad kommune. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at kommunen **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha kartleggingsverktøy og kompetanse om hvilke tiltak som virker. Enhetsleder for barneverntjenesten har opplyst til revisor at det er vanskelig å vurdere om forebyggende tiltak har ønsket effekt. Revisor er enig i at det er utfordrende å «måle» den konkrete effekten av forebyggende arbeid og tiltak. Imidlertid er det mulig å gjøre evalueringer av tiltak på området og finne indikasjoner på om utviklingen går i ønsket retning. Barneverntjenesten har opplyst at de over tid har hatt kapasitetsutfordringer og at arbeid som ikke er direkte klientrettet ikke har blitt prioritert. Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at Ibestad kommune bør sørge for å evaluere om forebyggende tiltak har ønsket effekt, **ikke er oppfylt**.

5.4 Barn og unges synspunkter

Ibestad kommune bør sørge for å:

- Ta utgangspunkt i barn og unges behov ved utformingen av forebyggende tiltak

I egenerklæringskjemaet fikk barneverntjenesten følgende spørsmål: «Hvordan innhenter barneverntjenesten innspill fra kommunens barn og unge med hensyn til forebyggende tiltak?» Tjenesten har svart at det er etablert kontordager på kommunens skoler. På disse dagene forsøker tjenesten å komme i kontakt med barna på deres arena. I tillegg har tjenesten som mål å gjennomføre et undervisningsopplegg på skolene dette skoleåret.

Videre har revisor stilt spørsmålet «Hvordan bruker barneverntjenesten innspill fra barn og unge i utformingen av forebyggende tiltak». Tjenesten har her redegjort for at den har hatt et særlig fokus på å få igangsatt lavterskelaktiviteter etter innspill fra barn i kommunen.

Ibestad kommune har et ungdomsråd. Ifølge vedtektene skal ungdomsrådet møtes fire ganger i løpet av et år. Vedtektene ble sist revidert av kommunestyret i 2014. Ifølge dokumentasjon revisor har funnet på hjemmesidene til kommunen hadde ungdomsrådet sist møte i starten av 2019. Vi finner ikke innkallinger eller protokoller fra senere møter i 2019. Enhetsleder for barneverntjenesten har opplyst at ungdomsrådet i kommunen ikke har vært direkte spurt i arbeidet med forebyggende tiltak, men at ungdomsrådet på generelt grunnlag blir forelagt til uttalelse alt som berører barn og unge i kommunen.

Revisors vurdering

Revisor vurderer at Ibestad kommune **ikke fullt ut har** oppfylt revisjonskriteriet om å ta utgangspunkt i barn og unges behov ved utformingen av forebyggende tiltak. Opplysningene vi har fått fra kommunen tilsier at barn og unge involveres i saker som angår dem. Revisor oppfatter imidlertid at kommunen ikke systematisk arbeider med å ta utgangspunkt i barn og unges behov ved utformingen av forebyggende tiltak.

5.5 Konklusjon

På bakgrunn av våre funn og vurderinger i kapittel 5.1 til 5.4 er revisors konklusjon at Ibestad kommunes system for tidlig innsats og forebyggende arbeid blant barn og unge til dels er i tråd med krav i regelverk og anbefalinger på området.

6 SAKSBEHANDLING

Er saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Ibestad kommune i henhold til regelverket?

- a) *Overholdes tidsfristene når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser i henhold til regelverket?*
- b) *Etterleves regelverket om utarbeiding og bruk av tiltaksplaner for barn som har vedtak om hjelpetiltak?*

6.1 Frister for gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser

Barneverntjenesten i Ibestad kommune skal:

- Gjennomgå innkomne meldinger senest innen en uke og henlegge meldingen eller iverksette undersøkelser
- Gjennomføre undersøkelser i løpet av tre måneder eller i særlige tilfeller i løpet av seks måneder

Revisors funn

Barnevernsleder har gjort rede for hvilke rutiner barneverntjenesten har for å gjennomgå innkomne meldinger og gjennomføre undersøkelser. Det avholdes fagmøte hver mandag der innkomne meldinger behandles. Enhetsleder har presisert overfor revisor at meldinger drøftes både i fagmøter men også etter hvert som de kommer inn - akutte saker tas der og da. Sakene blir scannet inn i fagsystemet som barneverntjenesten bruker. Det er den enkelte saksbehandler som fører inn saken i systemet. I saker av mindre alvorlig karakter der det blir besluttet å gjennomføre undersøkelser, innkalles foreldre til møte og det innhentes samtykke til innhenting av informasjon. Enhetsleder har opplyst at i mer akutte saker vil saksbehandlingen kunne avvike fra dette.

For å undersøke hvorvidt Ibestad kommune overholder lovpålagte frister til gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser har revisor innhentet barneverntjenesten i Ibestad kommune sine halvårsrapporteringer til Fylkesmannen. Innholdet i kommunens rapporteringer til Fylkesmannen de siste fire årene gjengis i tabell 1 nedenfor.

Tabell 1: Funn fra undersøkelse av halvårsrapporteringer til Fylkesmannen.

Tidsperiode	Innkomne meldinger (totalt)	Fristoversittelser på gjennomgang av meldinger	Gjennomførte undersøkelser (totalt)	Fristoversittelser gjennomføring av undersøkelser
2016, første halvår	25	0	20	0
2016, siste halvår	17	0	11	0
2017, første halvår	15	0	7	0
2017, siste halvår	14	0	12	0
2018, første halvår	18	2	13	2
2018, siste halvår	10	1	14	0
2019, første halvår	10	0	8	2
2019, siste halvår	12	0	13	5

Kilde: Ibestad kommunes halvårsrapporteringer til Fylkesmannen i Troms for årene 2016, 2017, 2018 og 2019.

Ibestad kommune har forklart at når det gjelder fristbrudd i barneverntjenesten, teller fagsystemet deres Familia hver måned som 30 dager. Det gir frist på 3x30 dager, uavhengig av antall dager i de aktuelle månedene. Barnevernsleder var ikke kjent med dette, og har derfor trodd det var lengre tid til å gjennomføre undersøkelsen enn det som var reelt. Dette har barnevernsleder også utdypet i

kommentarfeltet i rapporteringen til Fylkesmannen for siste halvår i 2019, hvor det fremgår at dette har ført til flere fristoversittelser. Det fremgår også av kommentaren i denne rapporteringen at det i tillegg ikke har vært rettet nok oppmerksomhet på at vedtak faktisk har vært fattet selv om man har regnet undersøkelsen som ferdig.

For siste halvår 2019 har kommunen rapportert om fire fristbrudd. Det fremgår imidlertid av kommunens rapportering at undersøkelser i fem saker har blitt avsluttet senere enn seks måneder. Denne feilrapporteringen er så vidt revisor kan se en konsekvens av at skjemaet som anvendes trekker fra to fristoversittelser som følge av at det i to saker er besluttet utvidet undersøkelse. For kommunens rapportering fra 2019 fremgår det at en av de to sakene hvor det ble besluttet utvidet undersøkelse i, ble avsluttet innen fristen på tre til seks måneder. Den andre ble dermed avsluttet senere enn seks måneder. Vi legger dermed til grunn at det reelle tallet på fristoversittelser knyttet til gjennomføring av undersøkelser for siste halvår 2019 er fem.

Utklipp fra siste halvårsrapport 2019.

3 UNDERSØKELSER SISTE HALVÅR

Antall nye undersøkelser siste halvår	13
A) Antall avsluttede undersøkelser siste halvår	
B) Antall henlagte undersøkelser siste halvår	4
C) Antall vedtak om tiltak fattet av barneverntjenesten	8
D) Antall saker konkludert og oversendt fylkesnemnda	1
E) Antall undersøkelser siste halvår avsluttet innen 3 mnd	7
F) Antall undersøkelser siste halvår avsluttet innen 3-6 mnd	1
G) Antall undersøkelser siste halvår avsluttet senere enn 6 mnd	5
H) I hvor mange av sakene med mellom 3-6 mnd undersøkelsestid er det besluttet utvidet undersøkelse?	2
Kommunens rapportering av fristoversittelser (F+G-H)	4
Kommunens rapportering av fristoversittelser (i %)	
Hvor mange barn venter på tiltak etter endt undersøkelse (dvs. saker der det er vedtatt tiltak, men tiltaket er ikke iverksatt?)	0

Tabell 1 indikerer at Ibestad kommune i 2016 og 2017 ikke hadde fristoversittelser på gjennomgang av meldinger eller gjennomføring av undersøkelser. I 2018 hadde barneverntjenesten tre fristoversittelser på meldinger; to i første halvår, og én i andre halvår. I 2018 hadde kommunen to fristoversittelser på gjennomføring av undersøkelser i første halvår. Ifølge barneverntjenestens rapporteringer forekom ikke fristoversittelser på meldinger i løpet av 2019, men det er registrert sju fristoversittelser på gjennomføring av undersøkelser i løpet av året. Disse fordelte seg på to i løpet av første halvår, og fem i løpet av siste halvår 2019.

Videre ser vi av tabell 1 at både antall meldinger og undersøkelser har variert de siste årene. I 2016 mottok barneverntjenesten 42 bekymringsmeldinger, mens de i 2017 mottok 29 meldinger. I 2018 mottok de 28 bekymringsmeldinger og i 2019 var det 22 meldinger. I 2016 gjennomførte tjenesten 31 undersøkelser, mens de i 2017 gjennomførte 17 undersøkelser. I 2018 ble det gjennomført 27 undersøkelser, og i 2019 ble det gjennomført 21 undersøkelser.

Barneverntjenesten fortalte i møte med revisor at de opplever at sakene har blitt større og mer komplekse de siste årene.

Revisors vurderinger

Ifølge barneverntjenestens rapporteringer til Fylkesmannen i perioden 2016 - 2019 mottok barneverntjenesten til sammen 111 meldinger i denne perioden. Av disse er det rapportert at tre meldinger ikke ble gjennomgått innen fristen. Revisors vurdering at barneverntjenesten i Ibestad kommune **i de fleste – men ikke alle tilfeller** – i perioden 2016 - 2019 har oppfylt revisjonskriteriet om å gjennomgå innkomne meldinger senest innen en uke og henlegge meldinger eller iverksette undersøkelser.

Ifølge barneverntjenestens rapporteringer til Fylkesmannen i perioden 2016 – 2019 gjennomførte barneverntjenesten til sammen 98 undersøkelser i denne perioden. Av disse var det ni undersøkelser som ikke ble gjennomført innenfor barnevernlovens tidsfrister. Syv av disse ni fristoverskridelsene var i 2019. På bakgrunn av dette er revisors vurdering er at de innrapporterte tallene indikerer at barneverntjenesten i Ibestad kommune **ikke i alle tilfeller har oppfylt** revisjonskriteriet om å gjennomføre undersøkelser i løpet av tre måneder eller i særlige tilfeller i løpet av seks måneder.

6.2 Tiltaksplaner for barn med vedtak om hjelpetiltak

Barneverntjenesten i Ibestad kommune skal for barn med hjelpetiltak sørge for:

- å utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan
- at det kun er én tiltaksplan for barnet
- å utarbeide tiltaksplanen samtidig med vedtaket om hjelpetiltak
- å følge med hvordan det går med barnet og foreldrene
- å evaluere tiltaksplanen regelmessig

Barneverntjenesten i Ibestad kommune bør for barn med hjelpetiltak sørge for:

- at tiltaksplanen inneholder
 - situasjonsbeskrivelse
 - målbeskrivelse
 - tiltaksbeskrivelse
 - tidsperspektiv
 - evaluering

Revisors funn

Enhetsleder i barneverntjenesten opplyser at tiltaksplaner blir utarbeidet av saksbehandler, og at dette i noen tilfeller skjer i samarbeid med barn/foreldre. Barneverntjenesten har en intern mal de anvender når de skal utarbeide en tiltaksplan. Tiltaksplanene blir evaluert i fagmøtene eller sammen med barn/foreldre, og andre aktører som er involvert i arbeidet med hjelpetiltakene, eksempelvis skole. Enhetsleder opplyste at det i tjenesten er rom for forbedring ved evaluering av tiltaksplaner.

I kommunes rapporteringer til Fylkesmannen fremgår det at det i 2018 var 27 barn i kommunen med vedtak om tiltaksplan. Revisor har selv foretatt mappegjennomgang i Ibestad kommune den 27. mars 2019. Som redegjort for i kapittel 3, har revisor gjennomgått et tilfeldig utvalg på tolv tiltaksplaner.

I Ibestad kommunes halvårsrapporteringer til Fylkesmannen rapporteres det på hvor mange barn som har hjelpetiltak, men som ikke har tiltaksplan. I tabellen nedenfor er oversikt over hvor mange

barn som, ifølge kommunens rapporteringer til Fylkesmannen, hadde hjelpetiltak i perioden 2016 til 2019 og ikke hadde tiltaksplan.

Tabell 2: Oppsummering av antall barn i hjelpetiltak uten tiltaksplan 2016-2019.

Første halvår 2016	16
Annet halvår 2016	20
Første halvår 2017	21
Annet halvår 2017	16
Første halvår 2018	15
Annet halvår 2018	5
Første halvår 2019	7
Annet halvår 2019	1

Som det fremgår av tabellen har barnevernet frem til utgangen av 2019 hatt etterslep på utarbeidelse av tiltaksplaner for barn som mottar hjelpetiltak jf. barnevernloven § 4-4. Enhetsleder har i e-post informert om at det i første halvår 2018 var «39 barn i hjelpetiltak. 15 barn uten tiltaksplan på det tidspunktet. Mulig feilkilde her kan være at tiltaksplaner kan være laget utenom fagsystem hva gjelder enslige mindreårige flyktninger.»

De videre funn og vurderinger i dette delkapittelet er basert på revisors gjennomgang av mappene til 12 av de 27 barnene som per 27.3.2019 hadde vedtak om hjelpetiltak i kommunen. De undersøkte tiltaksplanene var basert på en mal, og malen inneholdt følgende punkter som skulle fylles ut:

- Tidsavgrensning
- Situasjon- og tiltaksbeskrivelse
- Dato for vedtak
- Hovedmål
- Delmål med tiltak tilknyttet f.eks. skole og fritid.
- Tidspunkt for evaluering

I punktene nedenfor presenteres revisors funn fra de tolv gjennomgåtte mappene:

- I alle de 12 undersøkte mappene forelå det en tiltaksplan.
- I samtlige av de 12 mappene forelå det kun *en* aktiv plan.
- For kriteriet om at tiltaksplanen skal utarbeides samtidig med vedtaket om hjelpetiltak⁴¹, gjorde revisor følgende funn:
 - I 11 av 12 undersøkte mapper var tiltaksplanen ikke datert.
 - Den tiltaksplanen som var datert, var datert dagen etter vedtaksdato. I tiltaksplanen er det angitt hvilken periode tiltakene gjelder. Det er ikke samsvar mellom tidsangivelsen i tiltaksplanen og dateringen av planen – tidsangivelsen tilsier at tiltakene startet tre dager før planen er datert. Ifølge tidsangivelsen i planen startet også tiltakene to dager før vedtak om hjelpetiltak ble fattet.
 - I tre av de undersøkte mappene hvor tiltaksplanen ikke var datert, samsvarte angitt dato for oppstart av tiltakene i tiltaksplanen med dato i vedtaket.
 - I åtte av de undersøkte mappene var det ikke samsvar mellom angitt oppstart av tiltakene i tiltaksplanene og datoen for vedtakene.
 - I fire tilfeller fremgikk det av tidsavgrensningen i tiltaksplanen at tiltakene startet etter at vedtak var fattet. I to av tilfellene ble tiltakene ifølge tidsangivelsen i

⁴¹ Barneverntjenesten har bemerket våre funn tilknyttet datering av tiltaksplaner i sitt svar som er inntatt i sin helhet i kapittel 8.

tiltaksplanene påbegynt over en uke etter vedtaket var truffet. I de to andre tilfellene ble tiltakene ifølge tidsangivelsen i tiltaksplanene påbegynt mellom to og tre måneder etter at vedtaket var truffet.

- I fire tilfeller fremgikk det av tidsangivelsen i tiltaksplanene at tiltakene begynte å virke forut for at vedtakene om hjelpetiltak var fattet.
- Samtlige av de undersøkte tiltaksplanene inneholdt en angivelse av hvor lenge tiltakene skulle vare.
- I samtlige av de undersøkte mappene fant revisor en situasjonsbeskrivelse. Situasjonsbeskrivelsen fremgikk av vedtaket, og tiltaksplanene viste til disse situasjonsbeskrivelsene.
- Alle de undersøkte tiltaksplanene inneholdt en målbeskrivelse samt en tiltaksbeskrivelse.
- I samtlige av de undersøkte mappene fant revisor informasjon om evaluering. Informasjonen bestod av referater fra gjennomførte evalueringer samt planlagte framtidige evalueringer.
- Alle mappene inneholdt dokumentasjon som viste at barneverntjenesten holdt seg oppdatert på barnets utvikling og forhold rundt barnet og barnets familie. Eksempler på dokumentasjon var referater og beskrivelser fra møter med barnet og dets familie.

Revisors vurderinger

På bakgrunn av det ovenstående hvor det blir redegjort for at samtlige av de undersøkte tiltaksplanene var tidsavgrenset er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at det skal utarbeides en tidsavgrenset tiltaksplan **er oppfylt** i de undersøkte tilfellene.

Samtlige av de undersøkte mappene inneholdt bare én aktiv tiltaksplan. Vår vurdering er dermed at barneverntjenestens i Ibestad kommune i de undersøkte tilfellene har **oppfylt** revisjonskriteriet om å sørge for at det kun er én tiltaksplan for barnet som har vedtak om hjelpeplan.

Kun en av de undersøkte tiltaksplanene var datert. Ved å sammenholde tidsangivelsen som var oppgitt i tiltaksplanen med vedtaksdato, fant vi at det i tre tilfeller var samsvar mellom vedtaksdato og tidsangivelse for tiltakene som var oppgitt i planene. For de øvrige ni undersøkte tilfellene, fant vi ikke at det var samsvar. Revisors vurdering er barneverntjenesten i Ibestad kommune **i flertallet av de undersøkte tilfellene ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å utarbeide tiltaksplan samtidig med vedtaket.

Samtlige av de undersøkte mappene inneholdt informasjon som viste at barneverntjenesten holder seg oppdatert på situasjonen til det enkelte barn med hjelpetiltak og deres familier. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Ibestad kommune for de undersøkte tilfellene **har oppfylt** revisjonskriteriet om å følge med hvordan det går med barnet og foreldrene.

I de undersøkte mappene fant revisor at det forelå referater og øvrig dokumentasjon fra gjennomførte evalueringer samt at det var planlagt framtidige evalueringer av de undersøkte tiltaksplanene. Revisor vurdering er at Ibestad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å evaluere tiltaksplaner regelmessig.

Samtlige undersøkte tiltaksplaner inneholdt situasjonsbeskrivelser, målbeskrivelser, tiltaksbeskrivelser, tidsperspektiv og tidspunkt for evaluering av planen. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Ibestad kommune i de undersøkte tilfellene **har oppfylt** revisjonskriteriet om at tiltaksplanene skal inneholde situasjonsbeskrivelse, målbeskrivelse, tiltaksbeskrivelse, tidsperspektiv og evaluering.

6.3 Konklusjon

På bakgrunn av revisors funn og vurderinger i kapittel 6.1 er revisors konklusjon på problemstilling 2a) at våre undersøkelser indikerer at barneverntjenesten i Ibestad kommune i de fleste, men ikke alle saker overholder tidsfristene for gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser.

På bakgrunn av våre funn og vurderinger i kapittel 6.2 er revisors konklusjon på problemstilling 2b) at kommunen ikke fullt ut etterlever regelverket for utarbeiding og bruk av tiltaksplaner for barn som har vedtak om hjelpetiltak.

Med bakgrunn i ovenstående er revisors konklusjon på problemstilling 2 at saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Ibestad kommune ikke fullt ut er i henhold til regelverket.

7 INTERNKONTROLL

Er barneverntjenestens internkontroll i henhold til regelverket?

- Ibestad kommune skal dokumentere et system for internkontroll i barneverntjenesten
- Ibestad kommune skal som en del av sitt internkontrollsystem for barneverntjenesten;
 - beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt
 - sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten
 - sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll
 - ha systemer for å sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll
 - ha systemer for å sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes
 - ha systemer for å gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten
 - skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav
 - utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen
 - foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten

7.1 Barneverntjenestens system for internkontroll

I møte med barneverntjenesten, hvor leder for oppvekstenheten i kommunen, leder for barneverntjenesten og barnevernskonsulent deltok, fikk revisor informasjon om at barneverntjenesten har en perm hvor sentrale internkontrolldokumenter er samlet. Videre ble revisor fortalt at planlagt arbeid med å oppdatere internkontrollen ofte måtte vike på bakgrunn av en travel hverdag. Kommunen har startet arbeidet med å ta i bruk KF-kvalitetsstyring⁴². Dette er et digitalt verktøy som kan anvendes til blant annet kvalitetsstyring, digitale håndbøker, sjekklister og malverktøy. Når KF-kvalitetsstyring er ferdig innarbeidet i kommunen er målet at dette er et lett tilgjengelig system som er oppdatert i forhold til lovverket samt at det er lett å oppdatere egne rutiner og lignende. I etterkant av oppstartsmøtet har revisor fått oversendt dokumentasjonen fra internkontrollpermen. I møtet fortalte enhetsleder at det sjeldent ble tid til å anvende internkontrolldokumentene, men forklarte at siden tjenesten er liten og de jobber mye sammen er det mye kontakt mellom de ansatte som gjør at internkontrollen er noe de alltid har med seg på oppdrag ute og ved intern saksbehandling i barneverntjenesten. Internkontrollpermen inneholder flere oversikter samt en rekke skriftlige rutiner, veiledninger og skjemaer for de arbeidsoppgaver som barneverntjenesten utfører:

- Oversikt over seksjon for oppvekst i Ibestad kommune
- Oversikt over seksjon for helse, sosial og omsorg i Ibestad kommune

⁴² <https://www.kf.no/kvalitet2/> (Hentet 28.11.2019)

- Oversikt over andre aktører i kommunen, samt reiseruter og lignende.
- Kriseplan for barnevernvakt, herunder varslingsplan ved krise eller alvorlige hendelser i Ibestad kommune
- Flyttemeldingsskjema, og instruksjoner for hvordan en skal melde flytting for personer under 18 år.
- Rutiner for mottak av melding i saker hvor det allerede eksisterer pågående undersøkelser eller tidligere registreringer på barnet
- Rutiner og kontaktinformasjon i forbindelse med akutt tur
- Rutiner for flytting av barn, herunder redegjørelse for lovgrunnlag og prosessen
- Rutiner/prosedyrer for undersøkelsesfasen, herunder sjekklister for interne møter og gangen i undersøkelsene.
- Rutiner/prosedyrer for mottak av melding, herunder sjekklister og instruksjoner for hva som skal gjøres ved mottak av melding samt rutiner for interne møter og meldingsmøte
- Rutiner for samarbeid med barnehage og skole
- Rutine for innsyn i egen mappe
- Risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder rutiner for møter på kontoret og hjemmebesøk, rutiner for klienter i bil og rutiner for akuttsaker.
- Rutiner for håndtering av trusler, og rutiner for utsettelse for vold
- Rutiner for ettervern
- Veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon

Barneverntjenestens organisering

Revisors funn

Av dokumentene i internkontrollpermen fremgår det hvordan enheten er organisert, hvor mange ansatte det er i tjenesten samt rutiner for saksbehandling av meldinger og rutiner for gjennomføring av undersøkelser. Deler av rutinene er streket over, og det er skrevet inn ny informasjon i marginen på enkelte av punktene deriblant: «Meldingen skrives inn/~~mottas av barnevernleder. Samme dag som den~~». Under dette er det lagt til så snart som mulig, samt at det i dokumentet fremgår at dette ved fravær skal gjøres av barnevernkonsulent. I tilstandsrapport for oppvekst 2019 er barneverntjenestens oppgaver beskrevet:

- Følge opp de barna/familier som har tiltak
- Ta imot nye meldinger/registrere og konkludere på disse
- Undersøke eller henlegge nye meldinger
- Gi råd og veiledning til alle som henvender seg til oss
- Oppfølging av barn som bor i fosterhjem/institusjon – plassert av oss
- Engasjere tillitsperson som besøker fosterbarnet/hjemmet minimum 4 ganger pr. år. Dette gjelder barn plassert i vår kommune av oss og av andre barneverntjenester
- Rydde/arkivere saker som ligger på vent – saker som skal avsluttes og sendes til arkiv

Revisor har ikke blitt forelagt dokumentasjon utover det som fremgår i tilstandsrapporten som inneholder beskrivelser av barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det foreligger ikke en redegjørelse for hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt utover stillingstitlene enhetsleder og saksbehandler.

Tilgang til lover og forskrifter

Revisors funn

I møte med barneverntjenesten fikk revisor informasjon om at barneverntjenesten nylig hadde gått til innkjøp av nye lovbøker rettet mot rettsområdet barnevern. De opplyste også at tjenesten hyppig søker råd og avklaringer fra kommuneadvokaten. Fra dokumentasjonen i internkontrollpermen fremgår det også at barneverntjenesten har søkt avklaringer og råd fra øvrige advokater ved behov.

Arbeidstakernes kunnskap og ferdigheter

Revisors funn

Internkontrolldokumentasjonen inneholder en rekke skriftlige rutiner og sjekklister for flere av arbeidsoppgavene som barneverntjenesten utfører etter barnevernloven. Rutinene inneholder detaljert informasjon om prosessen med å ta imot og loggføre skriftlige og muntlige meldinger. Meldingen skal loggføres i saksbehandlingssystemet Familia og det skal settes av tid til å gjennomgå meldingen i internt møte. Rutinen som angår undersøkelser gir også detaljert informasjon om gangen i undersøkelsen. Barneverntjenesten oppbevarer rutinene i internkontrollpermen i sine lokaler i Hamnvik. Flere av rutinene har som krav at begge de ansatte i barneverntjenesten deltar på f.eks. hjemmebesøk. Ibestad kommune har startet arbeidet med å digitalisere internkontrollen til barneverntjenesten, for å gjøre internkontroll, rutiner og sjekklister lettere tilgjengelig for de ansatte.

Barneverntjenesten er medlem av tiltaksnettverk sammen med de øvrige åtte nabokommunene som danner den interkommunale barnevernvakten i området.⁴³ Barneverntjenesten har fra 2018 deltatt i Sør- og Midt-Troms barnevernlederforum. Barneverntjenesten og oppvekstleder har gjennomført tjenestetøtteprogrammet⁴⁴ i løpet av 2018. Dette er et program som er en del av Barne- og familiedepartementets strategiplan for 2018-2024. Målsettingen er at tjenestene som deltar skal oppnå forbedret og systematisert praksis som fører til bedre kvalitet i barnevernarbeidet og bedre tjenester til barna og familiene. Barneverntjenesten i Ibestad kommune bestod våren 2019 av to ansatte, hvorav barnevernleder var utdannet førskolelærer med videreutdanning fra NTNU i barnevernsledelse. Barnevernspedagog var utdannet barnevernspedagog med videreutdanning i rus/psykiatri og økonomi/ledelse. Etter omorganisering i barneverntjenesten og bofellesskapet for mindreårige enslige asylsøkere sommeren 2019 er det etablert felles ledelse av bofellesskap og barnevernet. Barnevernet består nå av to stillinger hvorav barnevernleder er utdannet vernepleier med videreutdanning i praktisk-pedagogisk utdanning, ledelse, migrasjon, krisehåndtering og traumebehandling og innenfor multihandikap. Barnevernkonsulent er utdannet førskolelærer med videreutdanning innen barnevernledelse. Det var også tatt inn en midlertidig stilling som barnevernkonsulent i barneverntjenesten som var besatt i fra midten av 2019. Vedkommende som hadde stillingen var utdannet barnevernspedagog i 2019. Ibestad kommune har opplyst at den midlertidige stillingen er vakant per april 2020.

Utnytting av samlet kunnskap og erfaring

Revisors funn

Det fremgår av rutinene til enheten at det avholdes interne møter for å diskutere den enkelte sak. Dette skjer blant annet i etterkant av at melding er blitt mottatt, i forkant av hjemmebesøk og midtveis i undersøkelsesfasen. Tjenesten består ikke av mer enn tre ansatte og i samtale med enheten opplyser de at det er mye kontakt mellom de ansatte som bidrar til at det ikke blir store forskjeller på saksbehandling. Videre har enheten informert revisor om at det avholdes fagmøte hver mandag. Revisor har ikke mottatt informasjon eller dokumentasjon om hvordan barneverntjenesten sikrer

⁴³ Følgende kommuner inngår i samarbeidet per 2019: Ibestad, Bardu, Målselv, Salangen, Lavangen, Gratangen, Sørreisa og Dyrøy.

⁴⁴ <https://kommunaltbarnevern.no/om-programmet/> (27.01.2020)

medvirkning fra oppdragstakere som f.eks. tilsynspersoner som er ansatt med å føre tilsyn med barn i fosterhjem.

Bruk av erfaringer fra barn og foreldre

Revisors funn

I møte med enheten stilte revisor spørsmål om hvordan tjenesten nyttiggjorde seg av tilbakemeldinger fra barn og foreldre. Til svar fikk revisor at barneverntjenesten er lydhør for tilbakemeldingene de får. Når undersøkelser blir avsluttet uten at det blir truffet vedtak om hjelpetiltak spør tjenesten alltid de involverte om hvordan prosessen har vært for dem. Revisor kan ikke finne at det foreligger skriftlige rutiner i internkontrollpermen om innhenting av tilbakemeldinger/erfaringer fra barn og foreldre. Revisor har etterspurt dokumentasjon på om det er gjennomført brukerundersøkelser i kommunen. I brev til revisor har enhetsleder opplyst om at de ikke har gjennomført brukerundersøkelser. Brukerundersøkelser har ikke vært prioritert på bakgrunn av utfordringer tilknyttet kapasitet til arbeid som ikke er direkte klientrettet.

Kartlegging av risikoområder

Revisors funn

Dokumentasjonen fra internkontrollpermen til tjenesten viser at det er gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse knyttet til barneverntjenesten i Ibestad. Denne analysen omhandler hvilke risikoer de ansatte må være oppmerksomme på i sitt arbeid i barneverntjenesten i Ibestad. Analysen kartlegger risikoer for farlige hendelser som kan oppstå for de ansatte i barneverntjenesten, og innebærer konkrete retningslinjer for hvordan en kan minimere/reducere risikoen for alvorlige situasjoner som innebærer for eksempel vold mot de ansatte i barneverntjenesten. Videre inneholder analysen rutiner og sjekklister for håndtering av situasjoner hvor de ansatte har opplevd trusler og vold. I møte med enheten spurte revisor om hvilke områder av tjenesten det var fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. Barneverntjenesten nevnte overholdelse av tidsfrister som et av områdene som var sårbare. Dette på bakgrunn av ressursmangel. Videre ble begrenset kompetanse innenfor hjelpetiltak på bakgrunn av at tjenesten bestod av to ansatte ble også trukket frem som et annet område. Revisor har ikke blitt forelagt dokumentasjon på at andre risiko- og sårbarhetsanalyser er gjennomført.

Kontinuerlig arbeid med nødvendige prosedyrer og rutiner

Revisors funn

Under oppstartsmøte stilte revisor spørsmål til barnevernstjenesten om hvordan de arbeidet med å oppdatere nødvendige prosedyrer og rutiner. Barnevernstjenesten informerte at på bakgrunn av stor arbeidsmengde ble ofte planlagt arbeid med internkontroll nedprioritert. Det er ikke satt opp rutiner i internkontrolldokumentasjonen om revidering og gjennomgang av prosedyrer og rutiner. Ved avvik knyttet til overholdelse av tidsfrister og gjennomføring av undersøkelser har enhetsleder opplyst at det er vanlig prosedyre å informere den administrative ledelsen. Revisor har ikke mottatt skriftlige rutiner eller dokumentasjon knyttet til avvikssystem. Det er gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse knyttet til vold og trusler mot ansatte i kommunens barneverntjeneste, hvorpå det i denne fremgår rutiner for hvordan en skal handle og hvem som skal varsles hvis en slik hendelse oppstår. Enhetsleder har informert revisor om at det veldig sjelden/ikke forekommer vold og trusler mot ansatte. Barneverntjenesten har over tid hatt utfordringer knyttet til overholdelse av tidsfrister og utarbeidelse av tiltaksplaner, og dette rapporteres det ifølge enhetsleder om til administrativ og politisk ledelse. Ved klager på vedtak følger barneverntjenesten ifølge enhetsleder forvaltningsloven, mens øvrige klager rapporteres til administrativ ledelse i kommunen. Det er ifølge enhetsleder sjeldent at barneverntjenesten mottar klager på vedtak eller andre forhold.

Systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen

Revisors funn

Revisor har ikke mottatt eller funnet rutiner/planer som tilsier at overvåking og gjennomgang av internkontrollen er gjennomført. I møte med tjenesten fikk revisor informasjon om at arbeidet med å digitalisere og oppdatere barneverntjenestens internkontroll var påbegynt, og at arbeidet tok tid.

7.2 Vurderinger, oppsummering og konklusjon

I internkontrolldokumentene er det utarbeidet en oversikt over ansatte og barneverntjenestens organisering er beskrevet. Det fremgår av dokumentasjonen ikke klart hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt i tjenesten. Videre foreligger det ikke dokumentasjon i internkontrolldokumentene som sier noe om barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Ibestad kommune **i liten grad** har oppfylt revisjonskriteriet om at kommunen som en del av sitt internkontrollsystem skal beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet.

Vi har fått opplyst at ansatte i barneverntjenesten har tilgang til relevant faglitteratur om rettsområdet barnevern. Kommunen har også tatt i bruk KF Kvalitetsstyring, som blant annet skal sikre tilgang til oppdatert regelverk. Revisors vurdering er at Ibestad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å sikre at arbeidstakerne har *tilgang* til aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten. Revisor kan ikke undersøke og vurdere hvorvidt de ansatte i barneverntjenesten faktisk har kunnskap om aktuelle lover og forskrifter, og har derfor ikke grunnlag for å vurdere den delen av revisjonskriteriet som omhandler at kommunen skal sikre at ansatte har *kunnskap* om aktuelle lover og forskrifter.

Barneverntjenesten i Ibestad deltar i Sør- og Midt-Troms barnevernlederforum. Tjenesten og oppvekstleder har gjennomført *tjenestestøtteprogrammet*, hvor målsetningen er forbedret og systematisert praksis som fører til bedre kvalitet i barnevernsarbeidet. De ansatte i barneverntjenesten har også relevant fagutdanning, og har tilgang til juridisk bistand/veiledning ved behov. Når det gjelder internkontroll, har vi fått opplyst at dokumentasjonen av denne er tilgjengelig i en perm. Videre har vi fått opplyst at de ansatte i tjenesten samarbeider mye. Revisor kan ikke vurdere om ansatte i barneverntjenesten har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet eller om tjenestens internkontroll. Vi kan imidlertid vurdere om kommunen har systemer som skal ivareta dette. Revisors vurdering er at Ibestad kommune **i stor grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha systemer for å sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll.

Barneverntjenesten avholder interne fagmøter hver uke. De avholder også møter hvor de diskuterer enkeltsaker. Barneverntjenesten er liten, og tjenesten har opplyst at det er mye kontakt mellom de ansatte. Vi har ikke mottatt informasjon om, eller dokumentasjon på, at barneverntjenesten sikrer medvirkning fra oppdragstakere. Revisors vurdering er at Ibestad kommune **delvis** oppfyller revisjonskriteriet om å ha systemer for å sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.

Revisor har fått informasjon om at det ikke er gjennomført brukerundersøkelser i kommunen, men at barneverntjenesten er mottakelig for tilbakemeldinger de mottar i forbindelse med sitt arbeid. På bakgrunn av at det ikke er arbeidet systematisk med innhenting av erfaringer fra barn og foreldre er

revisors vurdering at Ibestad kommune **ikke har** oppfylt revisjonskriteriet om å ha systemer for å gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten.

Det er gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse som omhandler hvilke risikoer de ansatte må være oppmerksomme på i sitt arbeid i barneverntjenesten. Det foreligger ikke ytterligere dokumentasjon knyttet til kartlegging av risikoområder i barneverntjenesten – herunder ikke av områder hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav slik disse følger av barnevernloven. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Ibestad kommune **i liten grad** har oppfylt revisjonskriteriet om å skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav i barneverntjenesten.

Revisor vurderer at Ibestad kommune **ikke har** oppfylt revisjonskriteriet om å foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten. Bakgrunnen for vurderingen er at barneverntjenesten har opplyst at planlagt arbeid med internkontroll ofte blir nedprioritert på grunn av tidspress, og revisor ikke har fått dokumentasjon eller informasjon om at systematisk overvåking eller gjennomgang av internkontrollen er gjennomført. Vi vurderer derfor at barneverntjenesten ikke *systematisk* gjennomgår og overvåker internkontrollen.

Internkontrolldokumentasjonen inneholder en rekke skriftlige rutiner og sjekklister for flere av arbeidsoppgavene til barneverntjenesten. Barneverntjenesten har altså utviklet og iverksatt en del rutiner som skal bidra til å forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen. Flere av disse rutinene ble laget for en tid tilbake, og barneverntjenesten har opplyst at planlagt arbeid med internkontroll og gjennomgang av prosedyrer og rutiner ofte blir nedprioritert på grunn av at mer presserende oppgaver prioriteres. Som det fremgår av våre funn, vurderinger og konklusjon tilknyttet barneverntjenestens saksbehandling i kapittel 6, har ikke tjenesten i alle tilfeller overholdt krav i regelverket. Dette er en indikasjon på at tjenesten ikke har tilstrekkelige rutiner/prosedyrer/tiltak for å forebygge overtredelse av lovgivningen. Som redegjort for i kapittel 2, skal internkontrollen tilpasses barneverntjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenesten. Det er virksomheten selv, som ut fra hva som anses nødvendig og hensiktsmessig, skal vurdere og avgjøre hvor mye av internkontrollen som skal nedfelles skriftlig. Det innebærer at revisor ikke kan sette opp krav til hvilke konkrete rutiner barneverntjenesten skal ha nedfelt skriftlig, eller hvilke rutiner eller prosedyrer som er nødvendige spesifikt for barneverntjenesten i Ibestad kommune. Vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad barneverntjenesten har iverksatt *nødvendige* tiltak for å hindre overtredelse av barnevernlovgivningen. Revisor har altså **ikke grunnlag for å vurdere** hvorvidt Ibestad kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen.

Ibestad kommune har dokumentert å ha et system for internkontroll for barneverntjenesten, men – som det fremkommer av de ovenstående vurderingene – vurderer revisor at systemet har enkelte mangler. Vi vurderer derfor at Ibestad kommune **ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å dokumentere et system for internkontroll i barneverntjenesten.

På bakgrunn av våre funn og vurderinger som er redegjort for i dette kapittelet, er vår konklusjon at barneverntjenestens internkontroll **til dels** er i henhold til regelverket.

8 KOMMUNENS UTTALELSE TIL RAPPORTEN

Rapporten ble sendt på uttalelse til Ibestad kommune v/konstituert kommunedirektør 08.05.2020. Vi mottok innen fristen 25.5.2020 tilbakemelding fra kommunen. Vi fikk fra oppvekstleder oversendt notat med barneverntjenestens kommentarer til rapporten. I tillegg mottok vi tilbakemelding fra konstituert kommunedirektør. Vi oppfatter at disse tilbakemeldingene samlet utgjør Ibestad kommunes uttalelse til rapporten, og begge er i sin helhet gjengitt nedenfor. På bakgrunn av kommunens uttalelse har vi inntatt supplerende opplysninger om kommuneplanens samfunnsdel i rapportens kapittel 5.

Tilbakemelding fra konstituert kommunedirektør

Hei

Det vises til epost av 8. mai vedrørende uttalelse til rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i Ibestad kommune. Dette er en godt gjennomarbeidet rapport som gir gode svar på de problemstillingene som forvaltningsrevisjonen har tatt utgangspunkt i. Dette vil danne et godt grunnlag for Ibestad kommune for den jobben som i ettertid skal gjøres for å tilstrebe de endringer som må til før at Ibestad kommune skal kunne yte enda bedre tjenester innen barnevern.

Oppvekstleder Willy Aas sendte dere uttalelsen i form av et notat tidligere i dag. I tillegg vil jeg nevne at de resursene som brukes i barneverntjenesten i dag er iht vedtatt budsjett. Videre satses det på digitalisering i kommunen, noe som også vil komme barneverntjenesten til gode. Herunder kan nevnes Visma arkiv, samt at man vil ta i bruk tjenesten svarinn og svarut før sommeren. Digitaliseringen vil kunne gi gjøre hverdagen lettere og man vil på sikt kunne omfordele resurser til å ivareta andre arbeidsoppgaver på en mer effektiv måte.

Med hilsen

*Roald Pedersen
Ibestad kommune
Konstituert kommunedirektør
Telefon: 90 62 62 72 / Sentralbord: 77 09 90 00*



Ibestad kommune
- hvor alt er mulig

Tilbakemelding fra barneverntjenesten

Vår saksbehandler
Aina Brox Mathisen, tlf. +47 940 59 960

**Notat uten
oppfølging**

Vår dato
14.05.2020

1 av 2

Vår referanse
20/00029-13

Til
20/00029

Kopi til

Notat vedrørende forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten 2020

Barneverntjenesten har gjennomgått utkast til forvaltningsrevisjon utarbeidet av KomRev NORD og velger å komme med kommentarer til dokumentet slik det foreligger i dag.

Først om barneverntjenestens ressurser; det er pr 14.05.2020 to ansatte der 1,6 årsverk er tilknyttet barneverntjenesten. Barneverntjenesten har bedt om å bli tilført mere ressurser og det vil fra 01.06.2020 bli opprettet en midlertidig 50% stilling som saksbehandler ut 2020. Barneverntjenesten er fornøyd med at så skjer, selv om dette sannsynligvis ikke vil avhjelpe de behov vi har på lang sikt.

Barneverntjenesten synes det er bra at det er gjort vurderinger av tjenesten og det arbeid som gjøres for barn og unge i vår kommune. Forvaltningsrevisjonen startet våren 2019 og det er slik en del som har endret seg etter at arbeidet startet. Blant annet er kommuneplanens samfunnsdel behandlet politisk første gang 12.03.20.

Det er satt opp tre problemstillinger i rapporten fra KomRev NORD:

- 1) Har Ibestad kommune et system for tidlig innsats og forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med krav i regelverket og anbefalinger på området?
- 2) Er saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Ibestad kommune i henhold til regelverket?
 - a. Overholdes tidsfristene når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføringer av undersøkelser iht. regelverket?
 - b. Etterleves regelverk om utarbeiding og bruk av tiltaksplaner for barn som har vedtak om hjelpetiltak?

3) Er barneverntjenestens internkontroll i henhold til regelverket?

Problemstilling 1

Til første spørsmålet, så tenker barneverntjenesten at dette er ett ansvar som ligger på ett overordnet nivå. Vi kan ikke dra lasset for alle seksjonene, men skal bidra der det er naturlig at vi gjør det. Selv om barnevernlovens § 3-1 omhandler det forebyggende arbeidet kommunen skal gjøre så tenker vi at dette ikke er ett ansvar som pålegges barneverntjenesten alene.

BTI har blitt innført, med litt blanda resultat. Men vi ser at vi har kommet et langt stykke av gårde.

Når det gjelder kunnskap om de forhold barn og unge lever under i lbestad kommune er det vanskelig for barneverntjenesten alene å skaffe seg denne informasjonen uten at barnehage, skole og andre aktører som er nærmest barna bidrar med informasjon inn til oss.

Når det gjelder det overordna planverket som skal være til stede så har vi noen forventninger om at kommunens ledelse initierer og legger til rette for at slike planer utarbeides. Barneverntjenesten har over tid hatt lite ressurser og knapt hatt mulighet til å gjennomføre undersøkelser innenfor de frister som er gitt.

Samarbeid med andre instanser har i all hovedsak vært med offentlige organer og i lite grad med private aktører og frivillige organisasjoner. Her har vi en vei å gå. Vi planla et slikt arbeid høsten 2019, men dette arbeidet måtte settes i bero med bakgrunn i personellsituasjonen i barneverntjenesten.

Barneverntjenesten ser at vi må arbeide for å få på plass samarbeidsavtaler med de ulike andre instanser i første og andrelinjetjenesten som det er naturlig at vi samarbeider med. Dette er ett arbeid som kan igangsettes umiddelbart i samarbeid med seksjonsleder.

Problemstilling 2

Barneverntjenesten har jobbet strukturert og målrettet for å unngå fristbrudd. Det har i enkelttilfeller likevel vært vanskelig å få gjennomført undersøkelser innenfor fristen. Barneverntjenesten har de siste årene ikke hatt fristbrudd på gjennomgang av melding, men har hatt flere fristbrudd hva gjelder undersøkelser. Noen brudd skyldes kompliserte forhold i saken, andre gjelder forhold i barneverntjenesten.

Når det gjelder tiltaksplanene så tenker vi at en viktig feilkilde her er de malene vi har hatt i vårt saksbehandlersystem. I malen for tiltaksplan fremkommer ikke dato automatisk, dette er allerede endret på. I tillegg så vil det nok vise seg hvis man går inn i «Familia» at tiltaksplanene i all hovedsak er laget samtidig med vedtakene. Så er det også viktig å bemerke at tiltaksplanene er ett «levende» dokument som skal evaluere og eventuelt endres etter som det er utvikling i sakene. Det gjør at det i barnets mappe vil finnes tiltaksplaner som ikke har samme dato som vedtaket.

Barna skal ha en tiltaksplan selv om det foreligger flere vedtak, dette gjør også at det kan fremkomme ulike datoer på vedtak og tiltaksplan.

Problemstilling 3

Barneverntjenesten har et ufullstendig internkontrollsystem. Vi har samlet det meste av våre rutiner i en perm, men det er ikke ett godt nok system. Barneverntjenesten skal i henhold til Forskrift om internkontroll for kommunenes oppgaver etter lov om barneverntjenester ha en internkontroll som er tilpasset tjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Barneverntjenesten oppfordrer kommunens ledelse til å tilføre tjenesten nok ressurser slik at dette kan komme i orden snarest.

Barneverntjenesten er også i ferd med å digitalisere deler av saksbehandlingen og det vil i den forbindelse også være naturlig å se på hvordan vi utfører de enkelte oppgavene lovpålagte og forefallende.

9 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Ibestad kommune å:

- Treffe tiltak for å oppfylle sentrale anbefalinger om forebyggende arbeid blant barn og unge
- Treffe tiltak for å oppfylle alle krav til saksbehandlingen i forbindelse med gjennomgang av meldinger, gjennomføring av undersøkelser og utarbeidelse av tiltaksplaner
- Videreutvikle internkontrollsystemet for barneverntjenesten for å sikre at tjenesteproduksjonen og internkontrollen tilfredsstiller krav i gjeldende regelverk

10 REFERANSER

- Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)
- Forskrift av 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Rundskriv Q-25/2005 Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier
- Rundskriv Q-16/2007 Forebyggende innsats for barn og unge
- Rundskriv Q-16/2013 Forebyggende innsats for barn og unge
- Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder
- Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder

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 og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, 25 kommuner i Troms og Finnmark og tolv kommuner i Nordland.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Bodø, Finnsnes Leknes, Narvik, Sjøvegan, Svolvær, Sortland og Tromsø.

Vi har 42 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 tolv medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Ibestad kommune:

Arbeidsmiljø, sykefravær og skader ved Ibestad sykehjem 2017

