

FORVALTNINGSREVISJON

Forebyggende arbeid, saksbehandling og internkontroll i barneverntjenesten

Harstad kommune



Rapport 2020

Forord

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Harstad kommune har KomRev NORD gjennomført en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i Harstad 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 ovenfor Harstad 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 Harstad kommune, og spesielt barneverntjenesten for samarbeidet i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 10.6.2020

Knut Teppan Vik

*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Ansvarlig for kvalitetssikring*

Dag Ove Andreassen

Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Astrid Indrebø

*Prosjektmedarbeider,
forvaltningsrevisor*

SAMMENDRAG

KomRev NORD har på bestilling fra kontrollutvalget i Harstad kommune gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot saksbehandling, forebyggende arbeid og internkontroll i barneverntjenesten. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen har vært å bidra til at Harstad kommune sikrer tilfredsstillende system for forebyggende arbeid innen barnevern.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1) Driver Harstad kommune forebyggende arbeid for barn og unge i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?
- 2) Hvilken formell kompetanse har de ansatte ved kommunens barneverntjeneste?
- 3) Er saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Harstad kommune i henhold til regelverket; herunder
 - a) Overholdes tidsfristene når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser?
 - b) Gjennomføres tilsyn med og oppfølging av fosterhjemsplasserte barn i henhold til regelverket?
- 4) I hvilken utstrekning brukes familieråd som tiltak ved Harstad kommunes barneverntjeneste?
- 5) Har Harstad kommune ved barneverntjenesten internkontroll i tråd med gjeldende regelverk?

Problemstilling 1 omhandler *forebyggende arbeid*. Det følger av barnevernloven § 3-1 at kommunen skal følge nøye med på 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 om både 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 kommunens praksis gjennom skriftlig dokumentasjon, muntlig informasjon samt gjennom en spørreundersøkelse blant virksomheter det er naturlig at barneverntjenesten samarbeider med.

Vår konklusjon på problemstilling 1 er at Harstad kommune driver forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med regelverk og anbefalinger på området.

Konklusjonen bygger på følgende vurderinger.

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

- Forankre det forebyggende arbeidet på øverste politiske og administrative nivå.
- Forankre det forebyggende arbeidet i overordnet planverk.
- Etablere rutiner for samarbeid mellom tjenester.
- Koordinere og samordne samarbeidet 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 ved utforming av forebyggende tiltak.

Revisor har vurdert at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriene om at kommunen ved barneverntjenesten skal:

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

Problemstilling 2 omhandler hvilken *formell kompetanse* de ansatte i barneverntjenesten i Harstad kommune innehar. Det er ikke sentralt fastsatte kompetansekrav til ansatte i barneverntjenesten, og vi har derfor ikke gjort vurderinger eller konkludert på denne problemstillingen. I kapittel 6 har vi gjengitt informasjon om hvilken utdanning, videreutdanning og eventuelle kurs de ansatte i barneverntjenesten har gjennomført per våren 2019. Alle ansatte har formell kompetanse, og flertallet av de ansatte har gjennomført videreutdanning/kurs.

Problemstilling 3 retter seg mot barneverntjenestens *saksbehandling*, herunder om barneverntjenesten overholder lovfestede tidsfrister og om tilsyn og oppfølging av fosterhjem gjennomføres i henhold til lov og anbefalinger. 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 *oppfølging* av barn i fosterhjem følger det av forskrift om fosterhjem at kommunen skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Dette skal gjøres ved å blant annet se hen til barnets tiltaksplan eller plan for barnets omsorgssituasjon, samt besøke fosterhjemmet minst fire ganger årlig med mindre det er fattet vedtak om reduksjon av oppfølgingsbesøk. Når det gjelder *tilsyn* med fosterhjem følger det av forskrift om fosterhjem at det skal føres tilsyn med fosterhjem minst fire ganger i året, med mindre det foreligger vedtak om reduksjon av tilsynsbesøk i fosterhjemmet. Det skal føres tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at forutsetningene som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Det skal skrives tilsynsrapporter i etterkant av tilsynsbesøk hvor det blant annet skal gis en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet og hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på. For å besvare problemstilling 3b) har revisor undersøkt kommunens praksis ved å gjennomgå mappene til 14 barn som var plassert i fosterhjem av Harstad kommune, og tolv barn som var plassert i fosterhjem i Harstad kommune.

Vår konklusjon på problemstilling 3 er at saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Harstad kommune til dels er i henhold til regelverket.

Konklusjonen på underproblemstilling 3a) er at barneverntjenesten i Harstad kommune i perioden 2016-2019 i flertallet, men ikke alle saker, har overholdt tidsfristene for gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser.

Konklusjonen er basert på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

- I perioden 2016-2019 mottok barneverntjenesten 1053 meldinger. Av disse var det rapportert fristoversittelse i to tilfeller. Revisors vurdering er at barneverntjenesten i Harstad

kommune med to unntak **har oppfylt** revisjonskriteriet om å gjennomgå innkomne meldinger senest innen en uke, og henlegge meldinger eller iverksette undersøkelser.

- I perioden 2016-2019 var det ikke rapportert om fristoversittelser for gjennomføring av undersøkelser i årene 2016 og 2017. I 2018 ble det rapportert om fristoversittelser i åtte av 208 gjennomførte undersøkelser. I 2019 har barneverntjenesten rapportert om fristoversittelser i 89 av 219 gjennomførte undersøkelser. Revisors vurdering er at Harstad 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 3b) er at barneverntjenesten i Harstad kommune ikke for alle barn i fosterhjem gjennomfører tilsyn og oppfølging i henhold til regelverket.

Konklusjonen er basert på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

- I de undersøkte mappene fant revisor dokumentasjon i form av referater fra oppfølgingsbesøk og i noen tilfeller referater fra ansvarsgruppemøter. Dette er dokumentasjon som etter revisors syn tyder på at barneverntjenesten fører kontroll med de overordnede momentene som er trukket frem i omsorgsplanene til barna som inngikk i utvalget. I årene før 2019 viser revisors undersøkelser at det var to brudd på kravet til antall oppfølgingsbesøk i to forskjellige fosterhjem, og i 2019 viser en oversikt revisor har blitt forelagt at det var totalt fem brudd på kravet til antall oppfølgingsbesøk. Revisors vurdering er at Harstad kommune **i mange – men ikke alle – tilfeller i tilstrekkelig grad** følger opp og fører kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Revisors vurdering er tilsvarende med henblikk på revisjonskriteriet om å besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minst fire ganger i året.
- I tolv av de 14 undersøkte tilfeller har revisor funnet at det er inngått skriftlig avtale med fosterforeldrene og Harstad kommune, ved barneverntjenesten, om fosterforeldrenes rettigheter og plikter ved plassering av barnet i fosterhjem. I de tilfellene der fosterhjemsavtale ikke forelå, er det snakk om midlertidige fosterhjem med frivillig plassering. I de tolv tilfellene hvor det er inngått fosterhjemsavtale, er mal for slik avtale utarbeidet av KS benyttet. Revisors vurdering er at barneverntjenesten i Harstad kommune i disse tolv tilfellene har oppfylt revisjonskriteriet om å inngå skriftlig avtale med fosterforeldre om barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser.
- Når det gjelder de to tilfellene hvor det ikke forelå skriftlig avtale, gjelder dette midlertidige, frivillige plasseringer. I slike tilfeller følger det av forskrift om fosterhjem at fosterhjemsavtalen skal «benyttes så langt den passer». Harstad kommune har påpekt at det ikke er laget nasjonal mal for fosterhjemsavtale til bruk i slike midlertidige fosterhjem. Kommunen har imidlertid laget et eget utkast til slik mal for fosterhjemsavtale for midlertidige fosterhjem og fremlagt denne for revisor. Med bakgrunn i at det i regelverket ikke er uttrykkelig krav om at den nasjonale fosterhjemsavtalen skal benyttes i tilfeller med frivillig plassering, finner ikke revisor grunnlag for å vurdere hvorvidt kriteriet er oppfylt i disse to tilfellene
- Harstad kommune har i sin mal for referater fra oppfølgingsbesøk et eget punkt som omhandler evaluering av planer. Revisor har derfor lagt til grunn at vi ved gjennomgang av disse referatene ville finne eventuell informasjon om hvorvidt fosterhjemsavtalene er gjennomgått årlig. Med bakgrunn i Harstad kommunes uttalelse til rapporten, ser vi at dette ikke nødvendigvis er tilfelle. Fosterhjemsavtalene kan være gjennomgått selv om dette ikke fremgår av referatene fra oppfølgingsbesøkene. Regelverket inneholder ikke nærmere krav

til hvordan avtalene skal gjennomgås – det er ikke krav til at dette skal gjøres i forbindelse med oppfølgingsbesøk. Det innebærer at avtalene kan være gjennomgått for eksempel per telefon. Vi anser derfor at vi ikke har grunnlag for å vurdere revisjonskriteriet om at Harstad kommune minst en gang i året skal gjennomgå fosterhjemsavtalen.

- Revisor har fått informasjon om hvordan barneverntjenesten sørger for å gi opplæring og veiledning til fosterforeldrene i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn. På bakgrunn av denne informasjonen, samt at de gjennomgåtte mappene viser at barneverntjenesten ved behov gir avklaringer under oppfølgingsbesøk samt over telefon, legger revisor til grunn at Harstad kommune har tiltak som er relevante og egnet for å gi nødvendige råd og veiledning til fosterforeldrene i forbindelse med plassering av det enkelte barn. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere om kommunen *faktisk* gir all nødvendig opplæring og veiledning som den enkelte plassering krever.
- Det fremgår av delegasjonsreglementet til kommunen at kommunens oppgaver i henhold til barnevernloven delegeres til barnevernsleder i Harstad kommune. Videre fremgår det av driftsplanen til barneverntjenesten for 2019 at familieavdelingen i barneverntjenesten har arbeidsoppgaven med å føre tilsyn med fosterhjem. Revisors vurdering er at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha et delegasjonsreglement der det klart går frem hvilken instans i kommunen som skal føre tilsynet.
- Ved tilsetting av tilsynspersoner har barneverntjenesten informert revisor om at de vektlegger blant annet barnefagligkompetanse. Revisors vurdering er at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å gi tilsynsoppgaven til personer som kommunen har vurdert egnet til å utføre oppgaven, kan utføre oppgaven over tid, og har en tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten og fosterforeldrene. Revisor bemerker at det har vært utfordringer tilknyttet gjennomføring av tilsyn med fosterhjem i Harstad kommune i årene 2017 og 2018 på bakgrunn av utfordringer med personell.
- Av tolv undersøkte mapper fant revisor at det i sju av disse ikke var gjennomført minst fire tilsyn i året. De manglende tilsynene skulle vært gjennomført i årene 2017 og 2018. Revisors vurdering er at Harstad kommune **ikke har** oppfylt revisjonskriteriet om å gjennomføre tilsyn så ofte som nødvendig, og minst fire ganger i året for de undersøkte mappene.
- Som nevnt i forrige kulepunkt har vi funnet at i sju av tolv mapper var antallet tilsyn ikke i tråd med minstekravet i regelverket. Revisors vurdering er at Harstad kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å føre tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp.
- Tilsynspersoner med oppdrag fra Harstad kommune får tildelt veileder for tilsyn, samt har muligheter til å ta kontakt med en ansatt i barneverntjenesten som har ansvar for tilsynsordningen ved behov for avklaringer. Revisor bemerker at Harstad kommune har iverksatt tiltak som er egnet til å oppfylle revisjonskriteriet om å gi opplæring og veiledning til tilsynspersoner, men revisor har ikke grunnlag for å vurdere om revisjonskriteriet er oppfylt.
- I tilsynsrapportene revisor har undersøkt gis det en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet, hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på, og om det har vært gjennomført samtaler med barnet. Revisors vurdering er at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å sørge for at det i sine tilsynsrapporter gis en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet, hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger

på, og om det har vært gjennomført samtaler med barnet. Samtlige av rapportene var oversendt til omsorgskommunen, og alle bortsett fra én av de undersøkte rapportene ble oversendt innen en uke. I oversendelsen til omsorgskommunene blir det bemerket om det er forhold i tilsynsrapportene som bør følges opp av omsorgskommunen. Revisors vurdering er at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å kvalitetssikre tilsynsrapporter og oversende endelig tilsynsrapport til omsorgskommunen.

Problemstilling 4 retter seg mot hvordan *familieråd* som tiltak anvendes av Harstad kommune. Revisor har ikke konkludert på problemstillingen, da anvendelse av familieråd som tiltak ikke er et krav i regelverket. Revisor har i kapittel 9 gjengitt informasjon fra barneverntjenesten om hvor mange familieråd som er gjennomført i 2017, 2018 og 2019. Det ble disse årene gjennomført henholdsvis åtte, to og to familieråd. Barneverntjenesten har informert revisor om at de har fokus på å anbefale og tilby familieråd som tiltak, men at det er opp til den enkelte familie å takke ja til tilbudet.

Vi har besvart problemstilling 5 om barneverntjenesten *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 5 er at barneverntjenestens internkontroll til dels er i tråd med gjeldende regelverket. Vi bemerker at barneverntjenester arbeider med å utvikle internkontrollsystemet sitt, noe som gjenspeiles i at flere rutiner og prosedyrer er utarbeidet/opdatert det siste året.

Konklusjonen bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

- I driftsplanen fra 2019 fremgår det hvordan barneverntjenesten er organisert. Revisors vurdering er at Harstad kommune **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. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt.
- Barneverntjenesten bruker lovdata.no for å slå opp i lovverket og gjeldende forskrifter som beskriver tjenestens oppgaver. De bruker også det elektroniske verktøyet *Fagstøtte* som inneholder blant annet faglige retningslinjer og rutiner. Revisors vurdering er at den delen av revisjonskriteriet som omhandler at Harstad kommune skal sikre at ansatte har *tilgang* til aktuelle lover og forskrifter **er oppfylt**. Når det gjelder den delen av revisjonskriteriet om omhandler at Harstad kommune skal sikre at ansatte har *kunnskap* om aktuelle lover og forskrifter, har kommunen iverksatt relevante tiltak for å ivareta dette. Revisor har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt kommunen sikrer at den ansatte *faktisk har kunnskap* om aktuelle lover og forskrifter.
- Barneverntjenesten har flere relevante tiltak for å sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet og om internkontroll, herunder fast veiledning og faste møter hvor det orienteres om oppdateringer i regelverk, veiledere, interne rutiner m.m. Tjenesten har også rutiner for opplæring av nyansatte. Revisors vurdering er at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha systemer for å sørge for at arbeidstakerne

har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll.

- Det avholdes faste enhetsmøter, ledermøter og avdelingsmøter i tjenesten. Revisors vurdering er at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen som en del av sitt internkontrollsystem skal ha systemer for å sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.
- Det er gjennomført brukerundersøkelser blant foreldrene til barn i barnevernet. Tjenesten selv erkjenner at de har forbedringspotensial i å innhente erfaringer fra barn/ungdommer og foreldre/familier hvor barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet. Det er ikke opprettet brukerutvalg i Harstad kommune. Revisors vurdering er at Harstad kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha systemer for å gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedringer av barneverntjenesten.
- Det er gjennomført risikovurderinger på enkelte områder, men barneverntjenesten har ikke gjennomført systematiske risikovurderinger, som er egnet til å skaffe oversikt over områder hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav til tjenesteproduksjonen. De to ROS-analysene som revisor har blitt forelagt i sluttdialogen med kommuneadministrasjonen er spesifikt rettet mot henholdsvis HMS-arbeid (jf. arbeidsmiljølovens krav) og risiko knyttet spesifikt til Korona-pandemien. Det er positivt at kommunen har utarbeidet slike ROS-analyser. Imidlertid knytter revisors vurdering seg til hvorvidt barneverntjenesten har gjennomført systematiske risikovurderinger knyttet til fare for manglende oppfyllelse av myndighetskrav til tjenesteproduksjonen. På bakgrunn av dette samt øvrige funn som det er redegjort for i kapittel 10.1.6 er revisors vurdering at Harstad kommune **i liten grad har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen som en del av sitt internkontrollsystem skal skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav.
- I etterkant av organisasjonsendring i barneverntjenesten har tjenesten prioritert arbeid med ledelsesforankring, prosedyreutvikling, systematisering og struktur. Arbeidet med å utvikle prosedyrer og rutiner er ikke ferdigstilt, og kommunens avvikssystem benyttes i liten grad. Revisors vurdering er at Harstad kommune **kun delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen som en del av sitt internkontrollsystem for barneverntjenesten skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen.
- Barneverntjenesten gjennomførte internrevisjon i 2017. For årene 2018 og 2019 ble det ikke gjennomført internrevisjon. Revisors vurdering er at Harstad kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet at kommunen som en del av sitt internkontrollsystem for barneverntjenesten skal foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.
- På bakgrunn av revisors funn og vurderinger tilknyttet barneverntjenestens internkontrollsystem er revisors vurdering at Harstad kommune **til dels** har oppfylt revisjonskriteriet om å dokumentere et system for internkontroll i barneverntjenesten.

Med henvisning til våre funn, vurderinger og konklusjoner i denne forvaltningsrevisjonen anbefaler vi Harstad kommune:

- Å treffe tiltak for å sikre at saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstiller regelverkets krav, herunder
 - Sikre overholdelse av lovpålagte frister for gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser
 - Følge opp og føre kontroll og tilsyn med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjem der kommunen er pliktig til dette

- Å videreutvikle internkontrollsystemet i barneverntjenesten slik at dette tilfredsstiller regelverkets krav, herunder:
 - Videreutvikle sitt arbeid med å gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten
 - Videreutvikle sitt arbeid med å skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav
 - Videreutvikle sitt arbeid med å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen
 - Overvåke og gjennomgå internkontrollsystemet på en systematisk måte for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring

Innholdsfortegnelse

	SAMMENDRAG	5
1	INNLEDNING	2
2	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	2
2.1	Problemstillinger	2
2.2	Kilder for revisjonskriterier	3
2.2.1	<i>Utledning av revisjonskriterier: Forebyggende arbeid.....</i>	<i>3</i>
2.2.2	<i>Utledning av revisjonskriterier: Overholdelse av frister</i>	<i>7</i>
2.2.3	<i>Utledning av revisjonskriterier: Tilsyn og oppfølging av fosterhjem</i>	<i>8</i>
2.2.4	<i>Utledning av revisjonskriterier: Internkontroll.....</i>	<i>11</i>
3	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING	14
3.1	Metode og datamateriale	14
3.2	Gyldighet og pålitelighet	17
4	ORGANISERING AV HARSTAD KOMMUNE.....	19
5	FOREBYGGENDE ARBEID FOR BARN OG UNGE.....	21
5.1	Politisk, administrativ og planmessig forankring av forebyggende arbeid	21
5.2	Samarbeid, samordning og koordinering	23
5.3	Tidlig intervensjon og tiltak basert på kunnskap.....	35
5.4	Barn og unges synspunkter.....	37
5.5	Konklusjon	39
6	FORMELL KOMPETANSE	40
7	MELDINGER OG UNDERSØKELSER.....	42
8	TILSYN OG OPPFØLGING AV FOSTERHJEM.....	45
8.1	Oppfølging av fosterhjem.....	45
8.2	Tilsyn med fosterhjem.....	49
8.3	Konklusjon	52
9	FAMILIERÅD SOM TILTAK	54
10	INTERNKONTROLL	55
10.1	Barneverntjenestens system for internkontroll	55
10.1.1	<i>Barneverntjenestens organisering, hovedoppgaver og mål</i>	<i>56</i>
10.1.2	<i>Tilgang til lover og forskrifter.....</i>	<i>58</i>
10.1.3	<i>Arbeidstakernes kunnskap og ferdigheter</i>	<i>58</i>
10.1.4	<i>Medvirkning og utnytting av samlet kunnskap og erfaring.....</i>	<i>59</i>
10.1.5	<i>Bruk av erfaring fra foreldre og barn</i>	<i>60</i>
10.1.6	<i>Kartlegging av risikoområder.....</i>	<i>61</i>
10.1.7	<i>Kontinuerlig arbeid med prosedyrer og rutiner.....</i>	<i>62</i>
10.1.8	<i>Systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen.....</i>	<i>63</i>
10.2	Oppsummering, vurderinger og konklusjon.....	63
11	KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	66
12	ANBEFALINGER.....	71
13	REFERANSER.....	72

1 INNLEDNING

Kontrollutvalget i Harstad vedtok i møte den 19.6.2018, under sak 40/18, å bestille en forvaltningsrevisjon om forebyggende arbeid, saksbehandling og internkontroll i barneverntjenesten. I møte den 4.9.2018, i sak 45/18, behandlet kontrollutvalget KomRev NORDS overordnede prosjektskisse. Formålet med forvaltningsrevisjonen er ifølge kontrollutvalgets bestilling å bidra til at Harstad kommune sikrer tilfredsstillende system for forebyggende arbeid innen barnevern. Forvaltningsrevisjon rettet mot kvalitet i barneverntjenesten er prioritert på tredje plass i plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016 – 2020.¹

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling formulerte vi følgende problemstillinger:

- 1) **Driver Harstad kommune forebyggende arbeid for barn og unge i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?**
- 2) **Hvilken formell kompetanse har de ansatte ved kommunens barneverntjeneste?**
- 3) **Er saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Harstad kommune i henhold til regelverket; herunder**
 - a) **Overholdes tidsfristene når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser?**
 - b) **Gjennomføres tilsyn med og oppfølging av fosterhjems plasserte barn i henhold til regelverket?**
- 4) **I hvilken utstrekning brukes familieråd som tiltak ved Harstad kommunes barneverntjeneste?**
- 5) **Har Harstad kommune ved barneverntjenesten internkontroll i tråd med gjeldende regelverk?**

Problemstilling 1 omhandler forebyggende arbeid for barn og unge. 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. Under problemstilling 1 vurderer vi Harstad kommunes forebyggende arbeid opp mot gjeldende regelverk og anbefalinger på området.

Problemstilling 2 innebærer kartlegging av hvilken formell kompetanse de ansatte i barneverntjenesten i Harstad kommune besitter. Det er ikke krav i regelverket til hvilken kompetanse ansatte i barneverntjenesten skal inneha, og vi gjør ikke vurderinger av kommunen under denne problemstillingen.

¹ Planen ble vedtatt av kommunestyret i sak 99/2016, i møte 27.5.2016.

Problemstilling 3a gjelder hvorvidt barneverntjenesten i Harstad kommune overholder tidsfrister som følger av barnevernloven. For å besvare *problemstilling 3b* undersøker vi om Harstad kommune etterlever regelverket for tilsyn og oppfølging av fosterhjemsplasserte barn.

For å besvare *problemstilling 4* redegjør vi for i hvilken grad familieråd blir anvendt som hjelpetiltak i Harstad kommune. Familieråd er et tilbud hvor barnet og barnets familie og nettverk aktivt involveres i å finne gode løsninger for barnet. *Problemstilling 4* er deskriptivt formulert, og vi utleder dermed ikke revisjonskriterier og gjør ikke vurderinger av kommunens praksis.

Under *problemstilling 5* omtaler vi barneverntjenestens internkontroll og vurderer denne opp mot gjeldende regelverk.

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. *Problemstillingene 2 og 4* er deskriptivt formulerte, og som nevnt ovenfor er det ikke relevant å utlede revisjonskriterier for deskriptivt formulerte *problemstillinger*. Utledning av revisjonskriterier for de øvrige *problemstillingene* følger i det videre.

Vi utleder revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov 17.juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)
- Forskrift 18.desember nr. 1659 om fosterhjem (fosterhjemsforskriften)
- Forskrift 14.desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Rundskriv Q-16/2013 *Forebyggende innsats for barn og unge*²
- Rundskriv Q-16/2007 *Forebyggende innsats for barn og unge*³
- Rundskriv Q-25/2005 *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*⁴
- *Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder*⁵
- *Tilsyn med barn i fosterhjem – veileder 2015*⁶

2.2.1 Utledning av revisjonskriterier: Forebyggende arbeid

Barnevernloven § 3-1 slår fast at kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og at 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.

² Rundskrivet er utgitt av barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, kommunal- og regionaldepartementet, arbeidsdepartementet, helse- og omsorgsdepartementet, justis- og beredskapsdepartementet, justis- og beredskapsdepartementet og kunnskapsdepartementet.

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- og familiedepartementet.

⁵ Veilederen er utgitt av Barne- og likestillingsdepartementet mars 2006.

⁶ Veilederen er utgitt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i 2015.

Det er vanlig å dele forebyggende arbeid inn i tre nivåer, og nyere forskning og metoder skiller mellom universell, selektiv og indisert forebygging.⁷ 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 (PMT)* 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.

En kan også dele inn forebyggende arbeid i primær-, sekundær- og tertiærforebygging. Rundskrivet *Forebyggende innsats for barn og unge (Q-16/2007)* beskriver primærforebygging som generelt forebyggende arbeid. Dette er innsats som retter seg mot alle barn og unge, og som skal hindre at problemer eller negativ utvikling oppstår. Eksempler på primærforebyggende arbeid er Manifest mot mobbing med holdningsarbeid i barnehage, skole og fritidsaktiviteter, økt fysisk aktivitet og måltider i skolen, tilbud til barn og unge gjennom helsestasjons- og skolehelsetjenesten, kampanjen psykisk helse for ungdom på ungdomstrinnet. Sekundærforebygging er innsats som retter seg mot grupper av barn og unge hvor det finnes høy risiko for at vansker kan oppstå eller hvor det er tendenser til slike vansker. Sekundærforebyggende tiltak har til hensikt å begrense varighet og omfang av et problem eller negativ utvikling. Innsats rettet mot barn av rusmiddelmissbrukere og psykiske syke, foreldreveiledning for innsatte, tiltak mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse eller tiltak rettet mot barn, unge og familier berørt av fattigdomsproblemer er eksempler på sekundærforebyggende tiltak. Tertiærforebygging er innsats som forsøker å hindre, snu eller begrense konsekvensene av et etablert problem eller negativ utvikling som har oppstått. Disse tiltakene retter seg mot grupper eller individer med tydelig identifiserte problemer. Målet med tertiærforebyggende tiltak vil ofte være å begrense, stabilisere eller motvirke forverring av situasjonen. Eksempler på tertiærforebyggende tiltak er ventetidsgarantien for unge rusmiddelavhengige og psykisk syke ungdommer, tett oppfølging av unge som begår kriminalitet eller behandlingsmetoder for barn og unge med alvorlige atferdsvansker, som multisystemisk terapi.

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 og viktige prinsipper i det forebyggende arbeidet. Det er hensiktsmessig å bruke føringene fra de nevnte rundskrivene som revisjonskriterier for å vurdere Harstad kommunes systemer for forebyggende arbeid blant barn og unge, fordi rundskrivene retter seg mot den politiske og administrative ledelsen i kommunene. Rundskrivene retter seg også mot andre i kommunene med ansvar for forebyggende arbeid blant barn og unge samt deres samarbeidspartnere på ulike nivå i offentlig og frivillig sektor.⁸

⁷ Rundskriv Q-16/2013 punkt 2.

⁸ Rundskriv Q-16/2013 punkt 1.

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.⁹

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 verktøy¹⁰. Med *forankring* av forebyggende arbeid menes blant annet at mål, fremgangsmåte og ansvar er definert¹¹. 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 området¹². 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.¹³

Tidlig intervensjon/tidlig forebyggende innsats

Tidlig intervensjon, også omtalt som tidlig forebyggende innsats, blir i rundskrivene Q-16/2007 og Q-16/2013 trukket frem som sentralt for forebyggende arbeid. En forutsetning for å kunne sette inn tiltak så tidlig som mulig og før problemene utvikler seg, er kunnskap om risiko og beskyttelse. Det er nødvendig med gode kartleggingsverktøy og kompetanse om hvilke tiltak som virker overfor den enkelte målgruppe. Tidlig innsats handler om å optimalisere barnets oppvekstmiljø tidligst mulig, med sikte på å utvikle en robust psykisk helse og forebygge skjevutvikling.¹⁴

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.¹⁵ 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

⁹ Jf. rundskriv Q-16/2013.

¹⁰ Rundskriv Q-16/2013 pkt. 4.

¹¹ Jf. rundskriv Q-16/2013 pkt. 4.

¹² Se <http://www.kommunetorget.no/Temaomrader/Kommunal-planlegging/HVORFOR-planlegge/Flere-grunner-til-a-planlegge/>

¹³ Rundskriv Q-25/2005 s. 8.

¹⁴ Jf. NOU 2009:08 pkt. 8 *Tidlig innsats*.

¹⁵ Rundskriv Q-16/2013 pkt. 4.

stimuleres til større bruk av tiltak som dokumenterer effekt.¹⁶ Det forebyggende arbeidet bør så langt som mulig baseres på tilgjengelig kunnskap om hva som 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.¹⁷ Lokale ungdomsundersøkelser og andre kartlegginger av barn og unges situasjon kan være gode virkemidler for målretting av den forebyggende innsatsen overfor ulike barne- og ungdomsgrupper. I rundskriv Q-25/2005 presenteres noen av tiltakene som etter departementets oppfatning peker seg ut som særlig aktuelle: «*Godt samliv!*» (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 *samarbeidet 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

¹⁶ Jf. rundskriv Q-16/2007

¹⁷ Jf. rundskriv Q-16/2007

¹⁸ Rundskriv Q-16/2013 pkt.4

¹⁹ Jf. Ot.prp.nr 44 (1991-1992) del 4

²⁰ Jf. Ot.prp.nr 44 (1991-1992)

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

Regelverket angir ikke hvordan samarbeidet skal skje, og det må dermed forutsettes at kommunen etablerer rutiner for samarbeid og at disse rutineene følges opp. En slik forutsetning blir lagt til grunn for det statlige tilsynet med 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 virksomheter spiller en viktig rolle i det forebyggende arbeidet 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

Harstad 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 ved utforming av forebyggende tiltak

Barneverntjenesten i Harstad kommune skal:

- Medvirke til at barns interesser blir ivaretatt av offentlige organer
- Samarbeide med skoler, barnehager, PPT og skolehelse- og helsestasjonene, samt med politiet.

2.2.2 Utledning av revisjonskriterier: Overholdelse av frister

Frist for gjennomgang av meldinger

Formålet med barnevernloven er å 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 jf. § 1-1. For å sikre dette er det avgjørende at barneverntjenesten har kort behandlingstid i forbindelse med innkomne meldinger. Det følger av barnevernloven § 4-2 at

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

²⁵ Jf. rundskriv Q-16/2007

²⁶ Jf. Ot.prp.nr. 44 (1991-1992)

barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, skal gjennomgå innkomne meldinger og konkludere med henleggelse eller iverksettelse av undersøkelser etter lovens § 4-3.

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 Harstad 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: Tilsyn og oppfølging av fosterhjem

Tilsyn og oppfølging av fosterhjem

Fosterhjem er omtalt i barnevernloven § 4-22. Av bestemmelsen fremgår det hva som menes med fosterhjem i barnevernloven:

a) private hjem som tar imot barn til oppfostring på grunnlag av barneverntjenestens beslutning om hjelpetiltak etter § 4-4, eller i samband med omsorgsovertakelse etter § 4-12 eller § 4-8 annet og tredje ledd,

b) private hjem som skal godkjennes i henhold til § 4-7.

Av samme bestemmelse følger det at til fosterforeldre skal det velges personer som har særlig evne til å gi barn et trygt og godt hjem, og som kan løse oppfostringsoppgavene i samsvar med de forutsetningene som er lagt til grunn om oppholdets varighet. Et fosterhjem er altså et privat hjem som tar vare på barn som ikke kan bo hos foreldrene sine. En mulig fosterforelder kan komme fra familie og nettverk. Fosterforeldre kan være gifte eller samboende par eller enslige. Fosterforeldrene samarbeider med barneverntjenesten i kommunen, og i de fleste tilfellene med barnets familie, om barnets behov og barnets fremtid.²⁷ Kommunens ansvar for å føre tilsyn med barn i fosterhjem følger av barnevernloven § 4-22 sjette ledd. Kommunen hvor fosterhjemmet ligger, har ansvaret for godkjenning av fosterhjem, og tilsyn av fosterhjemmet jf. § 4-22 femte ledd. Omfanget og utføringen av tilsynet følger av *Forskrift om fosterhjem*.²⁸

²⁷ https://www.bufdir.no/Fosterhjem/Ulike_typer_fosterhjem/ (11.12.2019)

²⁸ Barne- og familiedepartementet fastsatt 18. desember 2003 med hjemmel i lov av 17. juli 1992. nr. 100 om barneverntjenester § 4-22 tredje ledd.

Forskrift om fosterhjem definerer og angir ulike forpliktelser for barneverntjenesten i kommunen som er *omsorgskommune*, og for barneverntjenesten i kommunen som er *fosterhjemskommune*. Nedenfor definerer vi disse begrepene og utleder revisjonskriterier. Harstad kommune kan være enten fosterhjemskommune eller omsorgskommune i en sak, men kommunen kan også være både fosterhjems- og omsorgskommune i samme sak.

Omsorgskommune

Omsorgskommunen er den kommune som har ansvaret for barnet etter barnevernloven § 8-4 tredje ledd. Forut for plassering i et fosterhjem må det foreligge vedtak enten etter § 4-8 annet og tredje ledd eller 4-12 i barnevernloven. Plassering i fosterhjem kan også formidles frivillig jf. barnevernloven § 4-4 sjette ledd. Etter forskrift om fosterhjem § 6 første ledd skal det være inngått en skriftlig avtale mellom omsorgskommunen og fosterforeldrene. Om mulig skal avtalen være inngått før barnet plasseres i fosterhjemmet. Avtalen skal gjennomgå minst én gang i året. Omsorgskommunen plikter å følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. I denne kontrollen skal det blant annet sees hen til barnets tiltaksplan eller plan for barnets omsorgssituasjon. Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av barnet så lenge plasseringen varer. Dette ansvaret følger av forskrift om fosterhjem § 7 første og annet ledd.

Barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle ansvaret etter forskrift om fosterhjem § 7 første og annet ledd. Det følger av forskrift om fosterhjem § 7 tredje ledd at barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet minimum fire ganger i året. Dersom barneverntjenesten vurderer at forholdene i fosterhjemmet som gode, kan det vedtas at antall besøk skal reduseres til minimum 2 ganger i året dersom barnet har vært plassert i fosterhjem i mer enn 2 år.

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at Harstad kommune som omsorgskommune skal:

- følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, ved blant annet å se hen til barnets tiltaksplan eller plan for barnets omsorgssituasjon
- inngå skriftlig avtale om barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser med fosterforeldre
- gjennomgå fosterhjemsavtalen minst en gang i året
- gi nødvendig råd og veiledning til fosterforeldrene i forbindelse med plassering av det enkelte barn
- besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minst 4 ganger i året
 - før vedtak om at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året, ha vurdert at forholdene i fosterhjemmet er gode. Barnet må ha vært plassert i fosterhjem i mer enn to år.
 - ved vedtak om at antall besøk reduseres, besøke fosterhjemmet minst 2 ganger i året

Fosterhjemskommune

Fosterhjemskommunen er den kommune hvor fosterhjemmet ligger. Ansvaret fosterhjems-kommunen har for å føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem, følger av forskrift om fosterhjem § 8. Det skal føres tilsyn med barn i fosterhjem fra plasseringstidspunkt frem til barnet fyller 18 år. Det skal av kommunens delegasjonsreglement gå klart frem hvilken instans i kommunen som skal føre tilsynet. Det skal føres tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen, blir fulgt opp. Dette ansvaret omfatter også tilsyn med at barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn ivaretas på en

hensiktsmessig måte, herunder samiske barns rett til å ivareta språk og kultur. Fosterhjems kommunen skal gi tilsynsoppgaver til personer som er egnet til å utføre oppgaven, og det er en rekke forhold ved tilsynspersonen som skal vektlegges, deriblant at personen kan utføre oppgaven over tid og har tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten og fosterforeldrene. Fosterhjems kommunen skal tilstrebe at personen har samme kulturelle eller språklige tilhørighet som barnet, eller besitter kompetanse i minoritetsbarns eget språk eller kultur. Fosterhjems kommunen skal gi tilsynspersonene nødvendig opplæring og veiledning, herunder innenfor rammene for barneverntjenestens ansvar for barnet, tilsynsfunksjonen, samtaler med barn, kunnskap om omsorgssvikt, rapportskriving og barnets rettigheter. Fosterforeldrene og barnet skal orienteres om kommunens ansvar for tilsynet og hvem som skal føre tilsyn med barnet. Videre skal barnet informeres at det når som helst kan ta opp eventuelle problemer i fosterhjemmet eller i forholdet til barneverntjenesten.

I § 9 i forskrift om fosterhjem fremgår det hvor ofte det skal føres tilsyn, samt hvordan det skal rapporteres fra tilsynet. Det skal føres tilsyn med barnet så ofte som nødvendig for å oppfylle formålet etter § 8 annet ledd²⁹, men minimum 4 ganger i året jf. § 9 første ledd i forskriften. Dersom fosterhjems kommunen vurderer at forholdene i fosterhjemmet er gode, og barnet samtykker, kan fosterhjems kommunen vedta at tilsynet skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som har fylt 15 år og som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn 2 år. Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal samtykke før et slikt vedtak fattes jf. forskriftens § 9 første ledd.

Den som fører tilsyn på vegne av fosterhjems kommune, skal ta kontakt med det enkelte barn. Barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på forholdene i fosterhjemmet. Den som fører tilsyn, skal legge til rette for samtaler uten at fosterforeldrene er tilstede jf. forskriftens § 9 tredje ledd. Det skal skrives rapport fra hvert tilsyn, i rapporten skal det gjøres en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet. Det skal gå frem hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på. Det skal vises til om det er gjennomført samtaler med barnet, hvordan barnet er gitt mulighet til å uttrykke sine synspunkter, hva barnet har formidlet, og om det bør innhentes ytterligere informasjon fra miljøer som barnet er i. Rapporten skal umiddelbart sendes til fosterhjems kommunen. Fosterhjems kommunen skal kontrollere at rapporten fra tilsynet gir tilstrekkelig informasjon til at formålet med tilsynet må anses ivaretatt. Rapport fra tilsyn skal deretter oversendes til omsorgskommunen jf. § 9 femte ledd annet punktum. Hvis rapporten har mangler, skal tilsynsperson skrive tilleggsrapport, og om nødvendig foreta supplerende vurderinger.

I veileder til tilsyn med barn i fosterhjem utarbeidet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet utgitt i 2015 redegjør Departementet for ansvaret for tilsyn med barn i fosterhjem. I veilederen redegjøres det for hva opplæring av tilsynspersoner må inneholde:

- Fosterhjems kommunenes ansvar for tilsyn
- Barneverntjenestens ansvar for den enkelte plassering
- Tilsynspersons oppgave, rolle og ansvar
- Barns rettigheter
- Det å samtale med barn i en krevende og utsatt livssituasjon
- Omsorgssvikt, herunder forskjellige typer omsorgssvikt og hvordan dette kan komme til uttrykk i barns adferd

²⁹ Forskrift om fosterhjem § 8 annet ledd lyder: «Fosterhjems kommunen skal føre tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at det forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen bli fulgt opp. Dette omfatter også tilsyn med at barnets etiske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn ivaretas på hensiktsmessig måte, herunder samiske barns rett til å ivareta språk og kultur.»

- Hva er alvorlige mangler i barnets omsorgssituasjon
- Rapportskriving; hvordan skrive gode rapporter etter tilsynsbesøkene
- Informasjon om tilsynspersonens opplysningsplikt når det er mistanke om at barnet blir utsatt for omsorgssvikt.

Hva som er nødvendig opplæring, vil variere ut fra individuelle forutsetninger og behov. Det anbefales at alle tilsynspersoner får opplæring før første tilsynsoppdrag.³⁰ I veilederen side 49 står det at fosterhjemskommunen normalt bør kvalitetssikre innholdet i tilsynsrapport innen en uke fra den er mottatt.

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at Harstad kommune som fosterhjemskommune skal:

- Ha et delegasjonsreglement der det klart går frem hvilken instans i kommunen som skal føre tilsynet
- Gi tilsynsoppgaven til personer som kommunen har vurdert som egnet til å utføre oppgaven, kan utføre oppgaven over tid og har en tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten og fosterforeldre.
- Sørge for å gi opplæring og veiledning til tilsynspersoner
- Sørge for at det blir gjennomført tilsyn så ofte som nødvendig, og minst 4 ganger i året.
 - Før vedtak om at antall tilsyn skal reduseres til minst to ganger i året fattes, innhente samtykke fra barnet og barneverntjenesten i omsorgskommunen.. Barnet må være fylt 15 år, og ha vært plassert i fosterhjemmet i mer enn 2 år
 - Ved vedtak om at antall tilsyn skal reduseres utføre tilsyn minst to ganger i året
- Føre tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen, blir fulgt opp
- I sine tilsynsrapporter sørge for:
 - At det gis en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet
 - At det fremgår hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på
 - At det fremgår om det har vært samtaler med barnet herunder:
 - Hvordan barnet er gitt mulighet til å uttrykke sine synspunkter
 - Hva barnet har formidlet
 - Om det bør innhentes ytterligere informasjon fra miljøene rundt barnet.
- Kvalitetssikre tilsynsrapporter og oversende endelig tilsynsrapport til omsorgskommunen

2.2.4 Utledning av revisjonskriterier: Internkontroll

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.»

³⁰ Veileder til tilsyn i fosterhjem, kapittel 4.

Med hjemmel i denne bestemmelsen, 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.³¹ 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 lov og barneverntjenester.*» Av veileder til forskriften følger det at internkontroll skal bidra til å forebygge svikt og 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 i forskriften:

«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 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

³¹ Formålet fremgår av forskriftens § 1.

behov. Dokumentasjon som virkemiddel skal bidra til å sikre at internkontrollen fungerer som forutsatt.

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at:

- Harstad kommune skal dokumentere et system for internkontroll i barneverntjenesten
- Harstad 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
 - 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 i dette kapitlet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.³²

Vi avholdt oppstartsmøte for forvaltningsrevisjonen med enhetsleder for barnverntjenesten den 02.04.2019 på rådhuset i Harstad. Vi har også gjennomført møte med enhetsleder og koordinator for forebyggende arbeid i Harstad kommune den 05.03.2020. Enhetsleder for barneverntjenesten har vært revisors kontaktperson i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen og bistått med å fremskaffe nødvendige opplysninger. I oppstartsmøtet orienterte revisor om den forestående forvaltningsrevisjonen og fikk informasjon om Harstad kommunes barneverntjeneste.

For å besvare *problemstilling 1* som gjelder Harstad kommune og den kommunale barneverntjenestens forebyggende arbeid blant barn og unge, har vi for det første basert oss på dokumentanalyse – primært politisk vedtatte planer og rutiner. Vi har også fått muntlig informasjon fra enhetsleder for barneverntjenesten og koordinator for forebyggende arbeid. I tillegg har vi gjennomført to spørreundersøkelser. En av disse er gjennomført blant de ansatte i barneverntjenesten. Den andre spørreundersøkelsen ble sendt til utvalgte ansatte i andre relevante virksomheter som det er naturlig å legge til grunn at har et samarbeid med barneverntjenesten om forebyggende arbeid. Sistnevnte gruppe består av rektorer og avdelingsledere fra grunnskolene i kommunen, bestyrere og avdelingsledere i kommunens barnehager (6 kommunale og 15 private), helsestasjon, rus- og psykiatritjenesten, PPT, BUP, NAV, politi, kulturskolen og ledere i fritidsklubber. Spørreundersøkelsen ble sendt til ledere og avdelingsledere i de ulike virksomhetene. Alle ansatte i helsestasjon og skolehelsetjenesten mottok spørreundersøkelsen. I spørreundersøkelsene stilte vi en rekke spørsmål for å kartlegge hvordan samarbeid mellom barneverntjenesten og andre relevante kommunale virksomheter oppleves og vurderes. Spørreskjemaene ble utformet etter en velutprøvd mal som revisor har anvendt i lignende forvaltningsrevisjoner i andre kommuner.

Begge spørreundersøkelsene ble sendt ut per e-post. E-postadressene ble fremskaffet av administrasjonen i Harstad kommune. Spørreundersøkelsene ble gjennomført ved bruk av QuestBack.³³ Spørreundersøkelsen til ansatte i barneverntjenesten ble sendt ut 30.10.2019 med svarfrist på ni dager. For å oppnå høyere svarprosent ble svarfristen utsatt til 04.12.2019. Vi sendte ut sju påminnelser om å besvare spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelsen blant ansatte i barnevernet ble sendt til 43 ansatte. Da spørreundersøkelsen ble avsluttet 04.12.2019 hadde vi mottatt 22 besvarelser. Dette gir en svarprosent på 51 %.

Spørreundersøkelsen til virksomheter det er naturlig at barneverntjenesten samarbeider med, ble sendt ut 14.08.2019 med svarfrist på to uker. Svarfristen ble utsatt til 9. oktober 2019. Vi sendte ut tre påminnelser om å besvare spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til totalt 92 ansatte i disse virksomhetene. Da spørreundersøkelsen ble avsluttet 09.10.2019 hadde vi mottatt 54 besvarelser. Dette gir en svarprosent på 56 %. I første spørsmål ble respondentene bedt om å krysse av for hvilken virksomhet de var ansatt i. Tabell 1 viser hvilke virksomheter som mottok spørreundersøkelsen samt hvor mange per virksomhet som besvarte den. Som det fremgår av tabellen, krysset ingen av respondentene av for at de var ansatt i NAV eller innen psykisk helse og

³² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

³³ Internettbasert verktøy for spørreundersøkelser

ROP-tjenesten³⁴ i kommunen. Disse enhetene er dermed ikke representerte i besvarelsene som presenteres i kapittel 5.

Tabell 1: Respondenter i spørreundersøkelse til barneverntjenestens samarbeidspartnere

Samarbeidspartner	Antall svar
Barne- eller ungdomsskole	16
Kommunal barnehage	7
Privat barnehage	7
NAV	0
PPT	5
Helsestasjon for barn og unge, skolehelsetjenesten eller jordmortjenesten	8
Psykisk helse, ROP-tjenesten	0
Kulturskolen	1
Politi	1
SFO	1
Fritidsklubb for barn og ungdom	2
Annet	6

Resultatene fra spørreundersøkelsene presenteres i kapittel 5. På flere av spørsmålene i spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å krysse av på svaralternativer. Svaralternativene har en tilhørende tallverdi, som vist i tabell 2 nedenfor. På de fleste spørsmålene kunne man også svare *vet ikke*. Det var i spørreundersøkelsen også spørsmål med svaralternativene ja/nei/vet ikke.

Tabell 2: Svaralternativer og deres betydning

Verdi(tall)	Betydning/fortolkning
1	Svært dårlig/i svært liten grad
2	Dårlig/i liten grad
3	Verken godt eller dårlig/i middels grad
4	Godt/i stor grad
5	Svært godt/i svært stor grad

I presentasjonen og drøftingen av resultatene fra spørreundersøkelsen bruker vi følgende begreper:

- Respondenter: Personer som har besvart spørreundersøkelsen/et bestemt spørsmål
- Svarfordeling: Hvordan respondentenes svar fordeler seg på de ulike svaralternativene på spørsmålene
- N: Antall personer som har besvart det enkelte spørsmålet i spørreundersøkelsen
- Gjennomsnittskår: Gjennomsnittsverdien av respondentenes svar når spørsmålet ble besvart med alternativer tilordnet en tallverdi i henhold til skalaen i tabell 2. Tabell 3 nedenfor viser hvilken fortolkning vi tillegger gjennomsnittsskårene i undersøkelsen.

Tabell 3: Gjennomsnittskårer og deres betydning/fortolkning

Gjennomsnittskår	Betydning/fortolkning
1 - 1,50	Svært dårlig/i svært liten grad
1,51 – 2,50	Dårlig/i liten grad
2,51 – 3,50	Verken godt eller dårlig/i middels grad
3,51 – 4,50	Godt/i stor grad
4,51 - 5	Svært godt/i svært stor grad

³⁴ Rus- og psykiatritjenesten

I rapporten fremstiller vi resultatene fra spørreundersøkelsen hovedsakelig i diagrammer. Overskriften til hvert diagram viser spørsmålet slik det ble stilt i spørreundersøkelsen samt hvor mange som besvarte det aktuelle spørsmålet.

Hvor mange som har besvart det enkelte spørsmål, varierer. Dette skyldes at noen av spørsmålene i spørreundersøkelsen var betinget av svaret på forrige spørsmål. Eksempelvis var et spørsmål «Er det etablert samarbeid om forebygging mellom barneverntjenesten i Harstad kommune og virksomheten du er ansatt i?». De som svarte «ja», fikk også spørsmålet «Hvordan opplever du at samarbeidet om forebygging mellom barneverntjenesten og din virksomhet fungerer?». De som svarte «nei» fikk ikke dette spørsmålet, men ble sendt videre i spørreundersøkelsen.

I spørreundersøkelsen hadde respondentene også anledning til å gi utdypende kommentarer til spørsmålene i «fritekstfelt». Innholdet i fritekstkommentarene presenteres i tilknytning til det enkelte spørsmål/tema.

For å besvare **problemstilling 2**, som omhandler kompetansen til ansatte i barneverntjenesten, har vi bedt enhetsleder for barneverntjenesten i Harstad kommune om å fremskaffe en oversikt over de ansatte i barneverntjenesten i Harstad kommune og deres utdanning.

For å besvare **problemstilling 3a)**, om hvorvidt tidsfrister ved gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser overholdes, har vi innhentet barneverntjenesten i Harstad sine halvårsrapporteringer til Fylkesmannen fra de fire siste årene; 2016, 2017, 2018 og 2019. Revisor har også innhentet oversikt utarbeidet av barnevernsleder i Harstad kommune over nøkkeltall fra barneverntjenesten i perioden 2007-2019. Revisor har også fått referat fra dialogmøte mellom representanter fra Harstad kommune og Fylkesmannen i forbindelse med situasjon med høyt sykefravær i 2019. Vi har basert besvarelsen av denne problemstillingen på en analyse av tjenestens rapporteringer til Fylkesmannen for å kartlegge barneverntjenestens saksbehandlingstid ved gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser.

Problemstilling 3b) omhandler tilsyn med og oppfølging av fosterhjemsplasserte barn. Barnevernstjenestens dokumentasjon tilknyttet det enkelte barn finnes i mapper. For å besvare problemstillingen har vi gjennomført en gjennomgang av mappene til barn som er plassert i fosterhjem. På tidspunktet mappegjennomgangen ble gjennomført, var Harstad kommune *omsorgskommune* for 69 barn og *fosterhjemskommune* for 32 barn. Revisor har gjennomgått tolv tilfeldige valgte mapper hvor Harstad kommune er fosterhjemskommune for barnet. Vi har gjennomgått 14 tilfeldige valgte mapper hvor Harstad kommune er omsorgskommune for barnet.

Mappegjennomgangen ble gjennomført med utgangspunkt i sjekklister revisor på forhånd hadde utarbeidet med utgangspunkt i regelverket (forskrift om fosterhjem). Vi har også mottatt supplerende informasjon og dokumentasjon fra Harstad kommune i etterkant av mappegjennomgangen.

For å besvare **problemstilling 4** som omhandler familieråd, har revisor innhentet muntlig informasjon om Harstad kommunes bruk av familieråd som tiltak fra enhetsleder i barneverntjenesten i Harstad kommune. Vi har også innhentet informasjon om antall gjennomførte familieråd i Harstad kommune fra årsrapportene til Harstad kommune for årene, 2016, 2017 og 2018.

For å besvare **problemstilling 5** om internkontroll, har revisor innhentet muntlig og skriftlig informasjon om barneverntjenesten i Harstad kommune sitt internkontrollsystem fra enhetsleder i

barneverntjenesten. Den skriftlige dokumentasjonen består blant annet av virksomhetsplan, driftsplan og barneverntjenestens rutiner. Vi har også fått dokumentasjon på barneverntjenestens sjekklister for internrevisjon, og utfylte sjekklister fra gjennomført internrevisjon.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

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

Vi betrakter resultatene fra spørreundersøkelsen blant ansatte i barneverntjenesten, og blant virksomhetene det er naturlig at barneverntjenesten har et samarbeid med, som relevante. Svarprosenten på de to spørreundersøkelsene var henholdsvis 51 % og 56 % - altså ble begge spørreundersøkelsene besvart av et knapt flertall av mulige respondenter. Resultatene fra spørreundersøkelsen er kun representative for dem som har besvart den, og gir indikasjoner på hvordan respondentene som har besvart undersøkelsen opplever deler av Harstad kommunes forebyggende arbeid. Vi betrakter resultatene fra spørreundersøkelsene som relevante, fordi de gir indikasjoner på hvordan Harstad kommunes forebyggende arbeid fungerer.

Når det gjelder dataenes pålitelighet, manglet ved en inkurie svaralternativet «vet ikke» på flere spørsmål i spørreundersøkelsene. Disse spørsmålene var obligatoriske å besvare, og respondenter som egentlig ville svart «vet ikke» måtte dermed benytte et annet svaralternativ for å komme videre i spørreundersøkelsen. Revisor kan ikke med sikkerhet anslå hvor mange respondenter som ønsket å svare «vet ikke» på spørsmål, men ikke fikk anledning til det. Vi ser at to-tre av respondentene blant ansatte i barneverntjenesten har kommentert denne mangelen i spørreundersøkelsen. Mangelen av «vet ikke» som svaralternativ kan svekke dataenes pålitelighet og innebærer at vi må knytte forbehold til resultatene fra spørreundersøkelsene og deres pålitelighet.

Det skriftlige materialet som presenteres i rapporten, har vi innhentet fra Harstad kommune. Det består av offentlige tilgjengelige dokumenter som vi har hentet fra kommunens egen hjemmeside/portaler, av dokumenter vi har fått tilsendt fra kommunen eller dokumenter vi selv har gjennomgått i kommunens lokaler. Vi anser dokumentasjonen vi har blitt forelagt som relevant og tilstrekkelig, da den gir informasjon om barneverntjenestens internkontroll, forebyggende arbeid og overholdelse av tidsfrister. Vi ser ingen grunn til å anta at den skriftlige dokumentasjonen er beheftet med vesentlige feil. Vi benytter imidlertid kommunens rapporteringer til Fylkesmannen med forbehold om at de ikke inneholder feil.

Revisor har gjennomført to mappegjennomganger i barneverntjenestens lokaler. Vi har undersøkt tilfeldig utvalgte mapper hvor Harstad kommune har ansvaret for tilsyn og oppfølging av barn i fosterhjem. Vi gjennomgikk 14 mapper hvor Harstad kommune omsorgskommune for barna. Vi gjennomgikk tolv mapper hvor Harstad kommune er fosterhjemskommune. Revisor undersøkte også hvordan Harstad kommune kvalitetssikrer tilsynsrapporter fra tilsynspersoner som er ansatt i kommunen, eller som har inngått oppdragsavtale med kommunen. Under supplerende mappegjennomgang fikk revisor forelagt seg den første tilsynsrapporten og godkjenning av denne fra 2019 for alle de tolv undersøkte mappene. I noen tilfeller var tilsynsoppdraget avsluttet i 2018 på bakgrunn av at barnet ble myndig i løpet av 2018. For disse tilfellene undersøkte revisor siste tilsynsrapport og godkjenning av denne fra 2018.

På undersøkelsestidspunktet hadde Harstad kommune 69 barn som de var omsorgskommune for jf. § 8-4 i barnevernloven og § 1 punkt 1 i fosterhjemsforskriften. Seks av disse var plassert etter

barnevernlovens § 4-4 sjette ledd i frivillig plassering, og et barn var plassert etter et midlertidig vedtak i akutt situasjon jf. § 4-6 første ledd i barnevernloven. De øvrige var plassert etter barnevernlovens § 4-12 som innebærer at det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse. Videre hadde Harstad kommune på undersøkelsestidspunktet totalt 32 barn de var fosterhjems kommune for jf. forskrift om fosterhjem § 8.

Revisjonen mener at også det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten i kapittel 8, oppfyller kravene til gyldig og pålitelig data. For å undersøke hvordan Harstad kommune som omsorgskommune følger opp barn i fosterhjem har vi undersøkt mappene til totalt 14 barn – og dermed ca. en femtedel av tilfellene der Harstad er omsorgskommune. For å undersøke hvordan Harstad kommune som fosterhjems kommune utfører sin lovpålagte tilsynsoppgave, har vi undersøkt tolv mapper – og dermed nærmere 40 % av tilfellene der Harstad kommune på revisors undersøkelsestidspunkt var fosterhjems kommune. Vi har også undersøkt kvalitetssikringen av tilsynsrapportene. Vi har gjennomgått rapporter fra flere tilsyns- og oppfølgingsbesøk for hver mappe og innhentet fosterhjemsavtaler inngått mellom Harstad kommune og fosterforeldre. Revisor har også innhentet og gjennomgått vedtak fra Fylkesnemnda om omsorgsovertakelse. Revisor anser på bakgrunn av det ovennevnte å ha innhentet datamateriale som er relevant og tilstrekkelig for å gi *tydelige indikasjoner* på hvordan Harstad kommune utfører sine lovpålagte plikter som fosterhjems kommune og omsorgskommune for barn i fosterhjem.

Vi har også fått muntlige opplysninger fra enhetsleder for barneverntjenesten. Disse vurderer vi som relevante, da enhetsleder gjennom sin stilling må forutsettes å ha god oversikt over de tema/områder rapporten belyser. Også muntlige opplysninger fra koordinator for forebyggende arbeid betrakter vi som relevante.

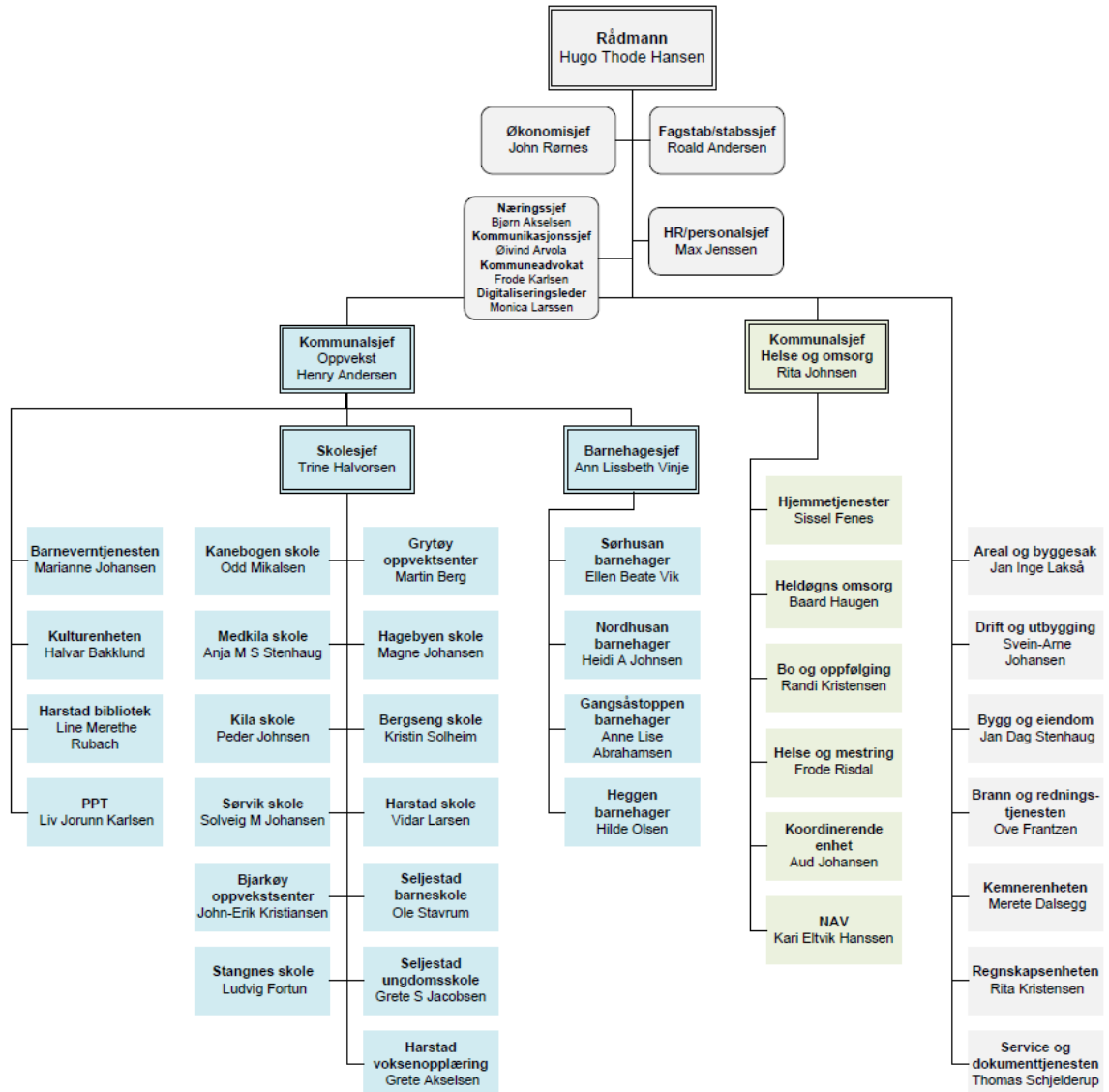
Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Revisor har forelagt datamaterialet for kommunen, og korrigert faktabeskrivelsene i rapporten i henhold til tilbakemeldinger fra kommunen. 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 KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

4 ORGANISERING AV HARSTAD KOMMUNE

Utklipp 1: Organisasjonskart Harstad kommune

Organisasjonskart, Harstad kommune pr. 01.01.2018



Barneverntjenesten i Harstad kommune er organisert under avdeling oppvekst. Barneverntjenesten i Harstad består av 36 årsverk, fordelt på 40 ansatte. Tjenesten i Harstad er inndelt etter en spesialistmodell som betyr at den består av ulike avdelinger; i dette tilfellet fire: Mottaks-, tiltaks-, omsorgs- og familieavdeling. *Mottaksavdelingen* i barneverntjenesten tar imot bekymringsmeldinger og gjennomfører undersøkelser i den første fasen av barnevernssaker. Avdelingen har omtrent 220 saker i året. *Tiltaksavdelingen* arbeider med ulike hjelpetiltak, herunder både frivillige hjelpetiltak og hjelpetiltak som blir utført med tvang. I møte med revisor opplyste leder for barneverntjenesten at det ikke er blitt gjennomført hjelpetiltak med tvang i Harstad per dags dato. *Omsorgsavdelingen* jobber opp mot barn i saker hvor barneverntjenesten i Harstad kommune har reist sak for fylkesnemnda om omsorgsovertakelse. Dersom barneverntjenesten fatter

vedtak om å plassere barn utenfor hjemmet uten samtykke fra foreldrene til barnet eller ønsker en omsorgsovertakelse, skal dette avgjøres av fylkesnemnda. Fylkesnemnda er et juridisk organ som har myndighet til å treffe beslutninger om tvangsvedtak. Våren 2019 arbeidet avdelingen med omtrent 70 saker. *Familieavdelingen* besitter terapeutisk kompetanse og jobber med 60-70 saker i året. Familieavdelingen gjennomfører ulike hjelpetiltak når det er besluttet foreldreveiledning i en barnevernssak. Tiltakene som familieavdelingen bruker, skal styrke foreldrerollen, styrke barnets utvikling, øke sosial kompetanse og forebygge skjevutvikling. I 2018 arbeidet familieavdelingen med tiltak rettet mot 60 barn og familier med vedtak om tiltak fra barnevernet.

5 FOREBYGGENDE ARBEID FOR BARN OG UNGE

Driver Harstad kommune forebyggende arbeid for barn og unge i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?

5.1 Politisk, administrativ og planmessig forankring av forebyggende arbeid

Harstad kommune bør sørge for å:

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

Revisors funn

Kommunestyret i Harstad vedtok den 17.12.15 strategisk plan for oppvekst kalt «inkluderende oppvekst». Strategisk plan for oppvekst er en temaplan under samfunnsdelen i kommuneplan 2009-2025 «Ved egne krefter». Planen gjelder for perioden 2016 – 2021. Planen angir retning og skal danne grunnlaget for politiske og administrative beslutninger i planperioden. Oppvekstplanen tar for seg fire hovedområder innen oppvekstfeltet; barnehage, skole, kultur og forebyggende arbeid. Det redegjøres i planen blant annet for den lovpålagte rollen barneverntjenesten har i kommunens arbeid med forebyggende arbeid rettet mot barn og unge. Videre viser planen til at barneverntjenestens forebyggende ansvar er mer vidtrekkende enn det forebyggende arbeidet som er hjemlet i helse- og omsorgslovgivningen, som primært har et helsefremmende perspektiv. Planen slår fast at både forebyggende tiltak og hjelpetiltak må forankres i politisk og administrativ ledelse.

I strategisk oppvekstplan som ble vedtatt i 2015, deles forebyggende arbeid inn i tre nivåer; universell forebygging, selektiv forebygging og indisert forebygging. Barnevernets rolle i det forebyggende arbeidet er beskrevet i planen med utgangspunkt i det lovpålagte ansvaret i barnevernloven kapittel 3. Det er presisert i planen at det er barnevernet på vegne av kommunen som er ilagt et særlig ansvar for kommunens forebyggende arbeid overfor barn og unge.

I 2019 ble strategisk plan for oppvekst revidert.³⁵ Revidert plan; *Strategisk plan for oppvekst 2020-2025*, ble behandlet og vedtatt av kommunestyret i møte 27.2.2020. Den reviderte planen har undertittelen *tidlig innsats og inkluderende oppvekst*. I planen beskrives tverrfaglig samarbeid, som i Harstad foregår på flere nivå og arenaer. Det samarbeides tverrfaglig med forankring i både barnevernloven og helselovgivningen. Også forebyggende forum (FF) er beskrevet i planen³⁶: *Forebyggende forum er et tverrfaglig samarbeidsforum bestående av administrativ ledelse, enhetsledere, fagrådgivere og representanter fra frivillig organisasjon og ungdomsråd*. I tillegg er eksterne instanser som politi, BUP, NAV, videregående skole, tannhelsetjeneste og familievernkantoret representert. I møtene i forebyggende forum drøftes aktuelle utfordringer på oppvekstområdet, slik at kommunen raskt kan møte nye og endrede behov. Alle tiltak på oppvekstområdet som opprettes, evalueres og endres, skal opp i forebyggende forum. Det er utviklet en egen håndbok for tverrfaglig samarbeid i Harstad kommune, og i denne inngår det rutiner også for forebyggende forum. Det fremgår av oppvekstplanen at opprettelse av forebyggende forum har vært et strategisk nøkkelgrep for Harstad sin del, og at forankringen av det forebyggende arbeidet i politisk ledelse og i øverste administrative ledelse har vært en suksessfaktor i dette arbeidet.

Forebyggende forum er altså en tverrfaglig møtearena for sektorovergrepene koordinering og utvikling av tjenester til barn og unge i Harstad kommune. Forumet ble etablert i 2006. Målgruppen for forumets arbeid er barn og unge i alderen 0-23 år. Målsettingen er å jobbe forebyggende, og den

³⁵ Kommunestyret vedtok i sak 18/88 at kommunens oppvekst plan skulle revideres.

³⁶ Forebyggende forum var også beskrevet i oppvekstplanen som ble vedtatt i 2015.

tverrfaglige forankringen på ledernivå skal sikre at en raskt kan ta beslutninger og iverksette tiltak når behov enten oppstår eller blir meldt inn. Kommunalsjef for oppvekst og kultur er ansvarlig leder for forumet. Arbeidsutvalget til forebyggende forum planlegger møtene, skal drive frem prosedyrearbeid og prioritere utfordringer som skal behandles i forebyggende forum. Arbeidsutvalget består av koordinator, leder for barnevern og ledende helsesøster. Revisor har fått møteplan for forebyggende forum, og det er planlagt seks møter i 2020. Ved behov avholdes møter utover dette. Av møteplanen fremgår det også hvem som deltar i forebyggende forum: Kommunalsjefene, politiet, videregående skole, kultur og fritid, NAV, BUP, Helsehuset, PPT, skole, barnehage, barneverntjenesten, tannhelsetjenesten, koordinerende enhet og boligkontoret. Av møtereferater fra møter avholdt i 2019 fremgår det at også andre inviteres inn og deltar dersom det er saker som kan være relevante for dem.

Blant arbeidsområdene for forebyggende forum er videreutvikling og vedlikehold av tverrfaglige samarbeidsmodeller. Forumet skal holde seg orientert om situasjonen i oppvekstmiljøet i Harstad og drøfte tiltak i forhold til utfordringer i oppvekstmiljøet. FF skal også drøfte, utrede og tilrå tiltak som er primær-, sekundær- og tertiærforebyggende. Alle medlemmene har ansvar for å bringe aktuelle problemstillinger inn til forumet. Medlemmene må også holde hverandre oppdaterte på eget tjenesteområde, herunder orientere om nye tiltak. FF skal også være referansegruppe for prosjekter og arbeidsgrupper tilknyttet oppvekstområdet samt drøfte, utrede og tilrå saker til kommunestyret og tverrfaglig forebyggende arbeid.

I den reviderte strategiske planen for oppvekst er det angitt seks målsettinger for forebyggende arbeid:

- *Kommunen ivaretar individuell og kollektiv medvirkning*
- *Barn, ungdom og familier får rett hjelp til rett tid*
- *Kommunen tilbyr tjenester og tiltak som fremmer barn og unges psykiske helse og styrker foreldrerollen*
- *Kommunen arbeider systematisk for å bekjempe vold og overgrep*
- *Kommunen arbeider systematisk for å motvirke konsekvensene av fattigdom for barn og ungdom*
- *Kommunen bidrar til økt bevissthet om bruk og ferdsel på den digitale arena*

Det er i planen også angitt strategier til hver av disse målsetningene.

En av målsetningene i oppvekstplanen som ble vedtatt i 2015, var å etablere *Familiens hus*. I Familiens hus er ulike enheter/faggrupper representert, og de er organisert i tverrfaglige og fleksible team, som kan bistå i tråd med brukernes behov, samt sikre en helhetlig tiltakskjede rundt brukerne. Familiens hus en «en dør inn» for barn og unge med sammensatte behov. Målsettingen om å etablere Familiens hus er innfridd. Dette ble etablert i 2017.

Harstad kommune har også utviklet en handlingsplan mot vold og overgrep mot barn og unge. Denne ble vedtatt av kommunestyret i møte 12.10.2017.

I møte med revisor fortalte enhetsleder for barneverntjenesten og koordinator for forebyggende arbeid at det også politisk er økt fokus på arbeidet innenfor oppvekst. Utvalg for oppvekst og kultur ønsker tematiserte orienteringer fra administrasjonen i hvert møte, om ulike tema som ligger innunder utvalgets ansvarsområde. Utvalget ønsker også mer informasjon om pågående saker. Revisor ser av protokoll fra siste møte i utvalg for oppvekst og kultur at det ble gitt orientering fra PPT om hvordan det arbeides for å motarbeide frafall i grunnskolen. Det fremgår også av

protokollene fra møtene i utvalget at det gjennomføres «Politikernes kvarter – spørretime», hvor utvalgsmedlemmene stiller spørsmål og får svar fra administrasjonen.

Revisors vurdering

På bakgrunn av ovennevnte er revisors vurdering at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å forankre det forebyggende arbeidet på øverste politiske og administrative nivå. I vår vurdering vektlegger vi at kommunen gjennom forebyggende forum sørger for administrativ forankring av det forebyggende arbeidet. Kommunestyret har vedtatt strategisk plan for oppvekst, hvor mål, fremgangsmåte og ansvar for det forebyggende arbeidet er definert. Vi vurderer dermed også at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å forankre det forebyggende arbeidet i overordnet planverk.

5.2 Samarbeid, samordning og koordinering

Harstad kommune bør sørge for å:

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

Barneverntjenesten i Harstad kommune skal:

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

Revisors funn

Som nevnt har Harstad kommune utarbeidet en *håndbok for tverrfaglig samarbeid*. I denne håndboken redegjøres det for rutiner, fellesprosedyrer og tiltaksbeskrivelser relatert til målgruppen 0-18 år. Fellesprosedyrer er ifølge håndboken prosedyrer som gjelder tjenester innrettet mot barn og unge i målgruppen og som involverer minst to enheter eller avdelinger. Håndboken inneholder også en oversikt over forebyggende tiltak i kommunen.

I håndboken er det lenker til prosedyrer og rutiner for samarbeid ved bekymring for barn og unge. Det foreligger også rutiner for individuell plan. I tillegg redegjøres det for rutiner og prosedyrer for å sikre at bekymringsmelding blir gitt til barneverntjenesten ved mistanke om at barn og unge utsettes for alvorlig omsorgssvikt. I håndboken får en også oversikt over relevant regelverk på området, samt begrepsforklaring og skjema for bekymringsmelding. Håndboken redegjør også for rutiner for tverrfaglig team i barne- og ungdomsskolen og tverrfaglig konsultasjonsteam for barn i førskolealder.

Videre beskrives rutiner og prosedyrer for forebyggende forum, hvor målet er å samarbeide tverrfaglig med aktuelle problemstillinger i kommunen som angår barn og unge. Revisor har fått referater fra tre møter i forebyggende forum, herunder fra et ekstraordinært møte i oktober 2019 vedrørende ungdom og rusbruk i Harstad. Det fremgår av referatene at tema i møtene var overordnede planer, fellesprosjekter i kommunen og aktuelle saker. Det ekstraordinære møtet i oktober 2019 omhandler utelukkende rusbruk blant ungdom i Harstad.

I det følgende redegjøres det kort for de enkelte programmene som inngår i det forebyggende arbeidet i Harstad kommune, slik de er beskrevet i håndbok for tverrfaglig samarbeid. I tillegg til beskrivelsene nedenfor, er det i håndboken også henvisning til tiltakene kulturskole, private og kommunale barnehager i Harstad, PPT, idrett og utfordring og inkludering i idrettslag.

Harstad helsestasjon

Helsestasjonen i Harstad deltar også i det tverrfaglige samarbeidet i kommunen. De tilbyr foreldreforbereidende kurs, og innehar kompetanse i å bruke foreldreveiledningsmetodene PMTO³⁷, ICDP³⁸ og Dialog. Målgruppen er gravide, barn mellom 0-5 år og deres foreldre. Målsetningene til helsestasjonen er at den skal bidra til å fremme fysisk og psykisk helse, fremme gode sosiale og miljømessige forhold og forebygge sykdom. Det er også en målsetning at helsestasjonen tidlig skal identifisere signaler på utviklingsavvik, mistrivsel og omsorgssvikt.

PMTO (Parent Management Training Oregon)/TIBIR (tidlig innsats for barn i risiko)

PMTO er et behandlingstilbud til familier med barn i aldergruppen 3-12 år. I PMTO-behandling arbeides det med å erstatte fastlåste og uheldige samspillsmønstre mellom foreldre og barn med samspillsmønstre som fremmer samarbeid og en positiv utvikling hos barnet. Foreldrene regnes som de viktigste aktørene i å endre familiens dynamikk, og det er foreldrene som går til terapi/rådgivning.

TIBIR (tidlig innsats for barn i risiko) er en helhetlig kommunemodell med flere tiltak basert på PMTO. Gjennom opplæring og kompetanseheving blant ansatte i tjenester for barn og familier har Harstad kommune innført hele TIBIR-modellen.

Førskoleteam

Teamet gjennomfører spesialpedagogisk hjelp etter enkeltvedtak i samsvar med barnehageloven. Teamet kontaktes av foreldrene, eller personer som kjenner barnet som for eksempel ansatte i barnehage eller helsesøster bekymrer seg for barnets utvikling. Førskoleteamet ligger også under PPT, og er bemannet av spesialpedagoger. Det fremgår av målsetningen til teamet at den spesialpedagogiske hjelpen fra førskoleteamet alltid skal omfatte tilbud om foreldrerådgivning.

Tverrfaglig konsultasjonsteam for barn i førskolealder

Dette er et veiledningstilbud til foresatte, barnehageansatte og andre fagpersoner som opplever utfordringer knyttet til barn eller barnegrupper i alderen 0-6 år. Konsultasjonsteamet gir veiledning knyttet til psykososiale og atferdsmessige utfordringer, samt bekymringer relatert til barnets omsorgssituasjon. Teamet består av representanter fra pedagogisk-psykologisk tjeneste, barnevern, kommunepsykolog, helsesøster, PMTO-veileder samt koordinator for Forebyggende forum som er teamets leder. Teamets målsetting er at sammensatte utfordringer rundt barn i førskolealder fanges opp og løses tidlig, på lavest mulig bistandsnivå.

Skoleteam

Skoleteamets primære oppgave er å bistå skolene i Harstad kommune i opplevde kriser, og være med på å utforme gode tiltak i regi av skolene. Teamet er et lavterskeltilbud, og støtter seg på informasjon fra de involverte og jobber løsningsorientert med elev, skole og hjemmet. Teamet kan også bistå med analyser av elevens læringsmiljø og veiledning. Skoleteamet ligger under Pedagogisk psykologisk tjeneste, og består av konsulenter fra PPT. Ved behov involveres øvrige aktører i kommunen, etter å ha innhentet samtykke fra de involverte.

Tverrfaglig team i barne- og ungdomsskolen

Tverrfaglige team i skolen er et lavterskelteam som kan konsulteres når det oppstår utfordringer knyttet til enkeltelever eller elevgruppers psykiske helse, atferd, faglige og/eller sosiale fungering på skolen. Teamet består av representanter fra skoleledelse, ansatte, skolehelsesøster, PP-tjeneste og kommunepsykolog. Teamet er forankret i skolens ledelse, og har faste møter hver måned.

³⁷ Parent Management Training - Oregon

³⁸ International Child Development Program

Skoleledelsen er ansvarlig for innkalling og gjennomføring av møtene, og rektor på den enkelte skole er kontaktperson og melder saker til behandling i teamet. Målsettingen for tiltaket er at sammensatte utfordringer rundt barne- og ungdomsskoleelever fanges opp og løses tidlig, på lavest mulig bistandsnivå.

Helsestasjon og skolehelsetjeneste for ungdom

Skolehelsetjenesten i barne- og ungdomsskolen har som målsetting å fremme helse og trivsel, forebygge sykdom og negativ utvikling ved å gi tidlig hjelp og støtte ved fysiske og psykososiale helseproblemer. Skolehelsepleier har ukentlig trefftid ved den enkelte skole. Skolehelsepleier deltar også i tverrfaglig samarbeid.

Skolehelsetjenesten ved videregående skole gir tilbud om individuelle samtaler med enkeltelever, helseopplysning i grupper og/eller klasser og samtalegrupper med enkeltelever om spesielle tema og utfordringer. Helsesøster har fast ukentlig trefftid ved den enkelte videregående skole. Helsesøster deltar også i tverrfaglig samarbeid.

Helsestasjon for ungdom er et lavterskeltilbud for ungdom i aldersgruppen 13-20 år, hvor ungdom kan søke råd og hjelp fra ungdom og lege. Det kan være spørsmål som handler om seksuell helse, samtaler om personlige vansker og bekymringer, behov for henvisning til andre hjelpetjenester og/eller hjelp til å finne fram til gode løsninger.

Oppsøkende ungdomsteam (OUT)

Målgruppen til oppsøkende ungdomsteam er ungdom i alderen 12-23 år, med hovedfokus på ungdom i ungdomsskolealder. Kommunen ønsker gjennom oppsøkende ungdomsteam spesielt å nå:

- Ungdom som er i faresonen for å utvikle problemer i en slik grad at deres sosiale og/eller mentale funksjonsevne er truet
- Ungdom i vanskelige og utfordrende situasjoner, som ikke har etablert kontakt med det ordinære hjelpeapparatet
- Ungdom i vanskelige og utfordrende situasjoner, som har etablert kontakt med det ordinære hjelpeapparatet, men som har behov for OUT sin innsats som et supplement til det øvrige hjelpeapparatet

Teamet er beskrevet som hjelpeapparatets frontlinje overfor vanskeligstilt ungdom. Det oppsøkende arbeidet har et langsiktig perspektiv, og arbeidet utføres opp mot ungdommer i risikozonen på ungdommens egen arena. OUT skal utvikle kjennskap til ungdomsmiljøene. Tilbudet er beskrevet som et lavterskeltilbud som skal være tilgjengelig for alle i målgruppen. I tillegg til oppsøkende ungdomsarbeid kan teamet arbeide med individbaserte tiltak for enkeltungdommer. Disse tiltakene inkluderer blant annet å motivere vedkommende inn på nye positive arenaer, eksempelvis skole, fritidsaktiviteter, venner og familie.

Foyer Harstad

Dette er et tilbud i Harstad kommune til ungdom mellom 16 og 25 år, som er eller står i fare for å bli bostedsløse, og som er motiverte og har behov for støtte og veiledning på flere livsområder. Ungdommene søkes inn fra det kommunale hjelpeapparatet. Det blir tilbudt bolig, veiledning og bistand basert på den enkeltes individuelle behov, og målet er at ungdommen i løpet av sin botid i tilbudet skal mestre eget liv, og ta gode valg for sin egen fremtid. Ungdom tildeles plass i Foyer Harstad i samarbeid mellom barnevernet, boligkontoret og/eller NAV.

Fritidsklubber

Ungdommens hus er et kulturtilbud til unge i alderen 15-25 år hvor det tilbys en rekke aktiviteter. Målsetningen deres er å tilby ungdom et engasjert, mangfoldig og utviklende fritidstilbud med høy grad av medbestemmelse. Kanebogen fritidsklubb gir ulike fritidstilbud til mennesker med funksjonsnedsettelse. Tilbudet er ikke aldersbestemt. Deres målsetning er å tilby et engasjert, mangfoldig og utviklende fritidstilbud med høy grad av medbestemmelse. Radio Harstad er et tilbud som startet opp i 1985. Radiostasjonen driftes av ungdom, og målgruppen er ungdom i alderen 13-20 år. Målsetningen er å tilby ungdom et engasjert og utviklende fritidstilbud med høy grad av medbestemmelse. Flere av tilbudene til barn og unge i regi av Harstad kommune er lokalisert i Harstad fritidssenter sentralt i Harstad. Blant tilbudene til barn og unge som finnes her er Radio Harstad, Torsdagsklubben og Centrum fritidsklubb. I lokalene finnes også øvingslokaler. Ansatte i avdelingen Barn og unge fritid i Harstad kommune har sitt arbeidssted ved Harstad fritidssenter.

På sine hjemmesider viser Harstad kommune også til følgende andre fritidsklubber: Sandtorg ungdomsklubb, Ervik ungdomsklubb, Medkila ungdomsklubb, Grytøy ungdomsklubb, og Kasfjord City.

Ruskontakt – tiltak oppfølging av ungdom med rusproblematikk

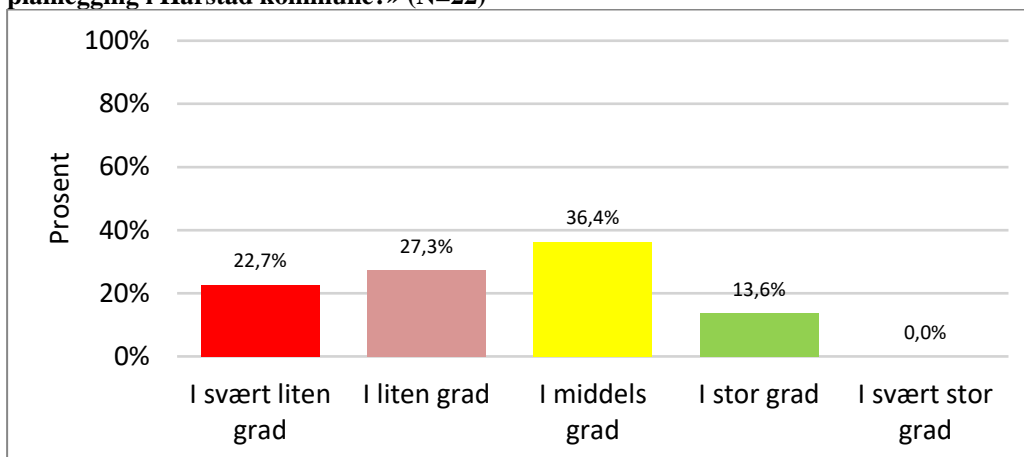
Dette tiltaket rette seg mot ungdom som er pågrepet av politiet for bruk eller besittelse av narkotika, hvor det blir en straffesak hvor det er aktuelt å gi en påtaleunntatelse. Ungdommen undertegner en kontrakt der vedkommende sier seg villig til å følges opp av ruskontakt i kommunen. Kontrakten innebærer blant annet rustesting og veiledningssamtaler i inntil et år. Ruskontakt jobber tverrfaglig opp mot andre nødvendige samarbeidspartnere. Målgruppen for tilbudet er ungdommer med nyoppstått rusproblematikk opp til 23 år, med påtaleunntatelse.

I tillegg til de ovennevnte tiltakene som fremgår av håndbok for tverrfaglig samarbeid, har enhetsleder for barneverntjenesten og koordinator for forebyggende arbeid i møte med revisor fortalt at Harstad kommune også har «Et lag rundt eleven». Prosjektet «Et lag rundt eleven» handler om bruk av tverrfaglig kompetanse i skolen, og forebyggende forum er styringsgruppe.

Som redegjort for i kapittel 3 har revisor gjennomført to spørreundersøkelser om forebyggende arbeid. Den ene retter seg mot de ansatte i barneverntjenesten og den andre retter seg mot ledere i virksomheter som det er naturlig at barnevernet samarbeider med. I det følgende gjør vi rede for resultatene fra spørreundersøkelsen. Som redegjort for i kapittel 3, var det på enkelte spørsmål i spørreundersøkelsene ved en inkurie ikke anledning til å benytte svaralternativet «vet ikke». Det innebærer at respondenter som ønsket å svare «vet ikke», måtte benytte et annet svaralternativ. Vi må derfor knytte noe forbehold til spørreundersøkelsesresultatene som fremstilles i denne rapporten.

I spørreundersøkelsen til de ansatte i barneverntjenesten spurte revisor om i hvor stor grad de ansatte opplever at barneverntjenesten gis mulighet til å delta i kommunal planlegging i Harstad kommune. Resultatene presenteres nedenfor i diagram 1.

Diagram 1. «I hvor stor grad opplever du at barneverntjenesten gis mulighet til å delta i kommunal planlegging i Harstad kommune?» (N=22)



Kilde: QuestBack/KomRev NORD

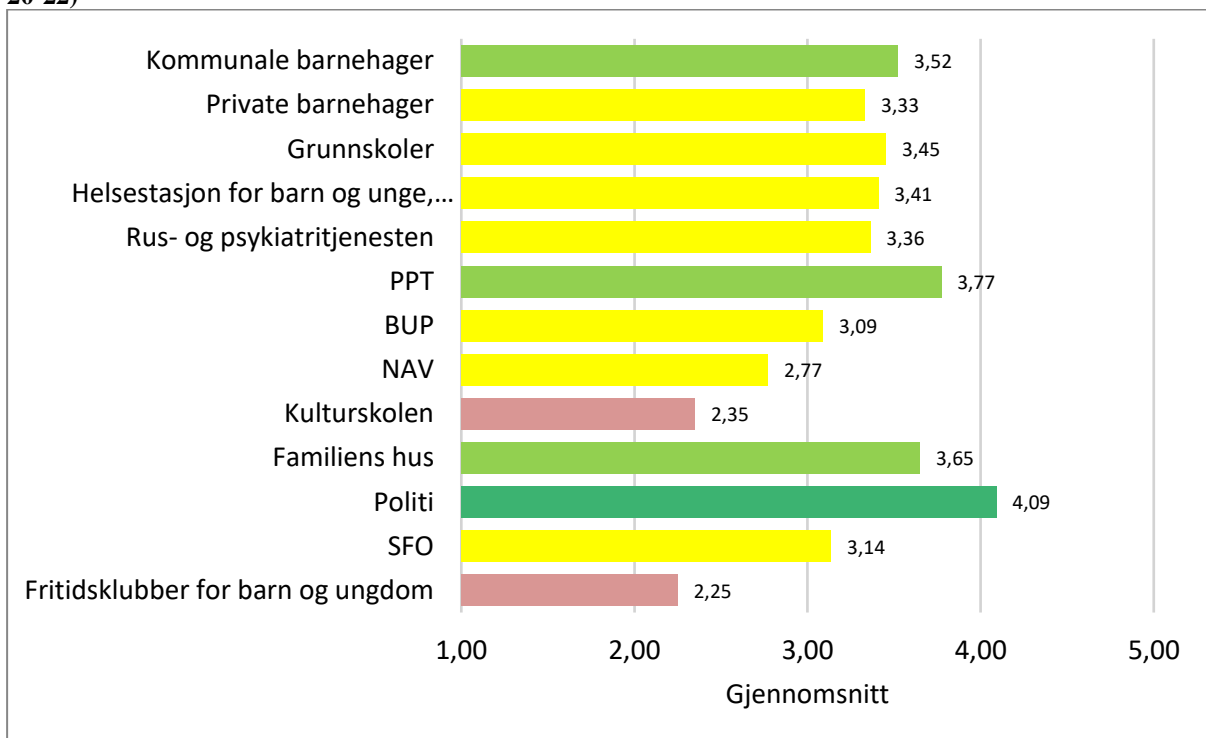
Diagram 1 ovenfor indikerer blandede oppfatninger blant respondentene når det gjelder hvorvidt barneverntjenesten gis mulighet til å delta i kommunal planlegging i Harstad kommune. Halvparten av respondentene har svart at de *i liten* eller *svært liten grad* opplever at barneverntjenesten gis slik mulighet, og gjennomsnittsskåren på 2,36 ligger nærmest svaralternativet *i liten grad*.

I spørreskjemaet vi sendte til de ansatte i barneverntjenesten, inngikk et direkte spørsmål om hvilke virksomheter barneverntjenesten har rutiner for samarbeid med. Respondentene viste til samarbeid med politiet, familievernkontor, Universitetssykehuset Nord-Norge (UNN)³⁹, skoler, barnehager, Familiens hus, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), Røde Kors, Idrettsrådet, fritidsklubber for barn og unge, NAV, Oppsøkende rusteam, kjøreskoler, ROP-tjenesten⁴⁰, og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, leger, helsesykepleier, Barnehuset, Bufetat og helse og omsorg.

Vi spurte også hvordan de ansatte i barneverntjenesten opplever at samarbeidet med ulike virksomheter i Harstad kommune fungerer. Resultatene presenteres i diagram 2.

³⁹ Herunder Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og Distriktpsikiatrisk Senter.

⁴⁰ Rus- og psykiatritjenesten

Diagram 2. Hvordan opplever du at barneverntjenestens samarbeid med følgende virksomheter fungerer?⁴¹ (N=20-22)⁴²

Kilde: QuestBack/KomRev NORD

Diagram 2 ovenfor indikerer at respondentene fra barneverntjenesten gjennomsnittlig vurderer samarbeidet med Politiet, PPT, Familiens hus og kommunale barnehager som *godt*. Når det gjelder de øvrige virksomhetene som omtales i diagrammet, ser vi at respondentene har svart slik at gjennomsnittsverdiene tilsvarer «*middels godt*» (gult) eller «*dårlig*» (lyserødt).

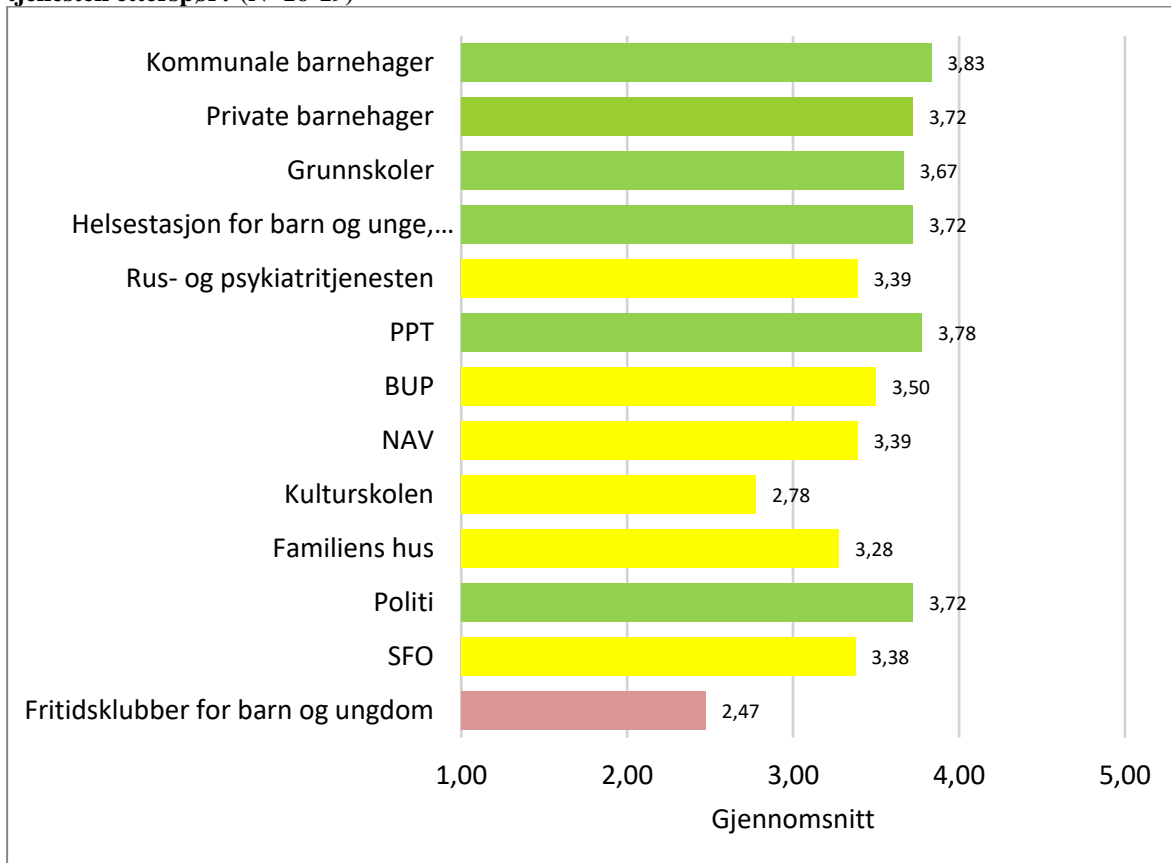
Enkelte respondenter utdypet sine svar ved å vise til at de hadde krysset av på svaralternativet «*dårlig*» i spørreskjemaet i de tilfellene der de ikke kjente til at det er noe samarbeid mellom barneverntjenesten og den aktuelle tjenesten de ble bedt om å vurdere samarbeidet med. Respondentene hadde ikke anledning til å svare «*vet ikke*» på spørsmålene om hvordan de opplever samarbeidet med virksomhetene.

De ansatte i barneverntjenesten fikk videre spørsmål om i hvilken grad ulike virksomheter i Harstad kommune gir opplysninger som barneverntjenesten etterspør. Resultatene presenteres i diagram 3.

⁴¹ «Helsestasjon for barn og unge, skolehelsetjenesten og jordmortjenesten» ble samlet som ett svaralternativ i spørreskjemaet.

⁴² Det var ikke alle av respondentene som krysset av med et svar for hver av virksomhetene som fremgår av diagrammet.

Diagram 3. I hvor stor grad opplever du at følgende virksomheter gir opplysninger som dere i barnevern-tjenesten etterspør? (N=16-19)⁴³

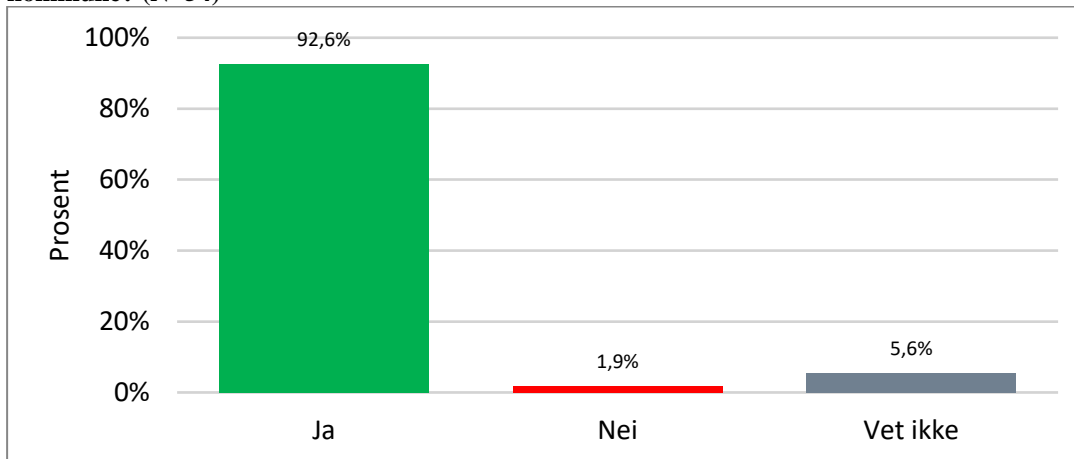


Kilde: QuestBack/KomRev NORD

Gjennomsnittene som fremgår av diagram 3 ovenfor indikerer tilfredshet blant barnevernansatte med hensyn til tilgangen på opplysninger fra kommunale barnehager, private barnehager, grunnskoler, helsestasjon/jordmor/skolehelsetjeneste, PPT og politiet. Gjennomsnittlig synes respondentene å oppleve at disse virksomhetene *i stor grad* gir barnevernet de opplysninger de etterspør. Når det gjelder de øvrige tjenestene/instansene diagrammet omhandler, ligger gjennomsnittene nærmest svaralternativet *i middels grad*.

I spørreundersøkelsen til virksomheten det er naturlig at barneverntjenesten samarbeider med, spurte vi om deres virksomhet driver noen form for forebyggende arbeid blant barn og/eller ungdom i Harstad. Diagram 4 viser at et stort flertall av respondentene har svart *ja* på spørsmålet om hvorvidt deres virksomhet driver forebyggende arbeid blant barn og/eller ungdom i kommunen.

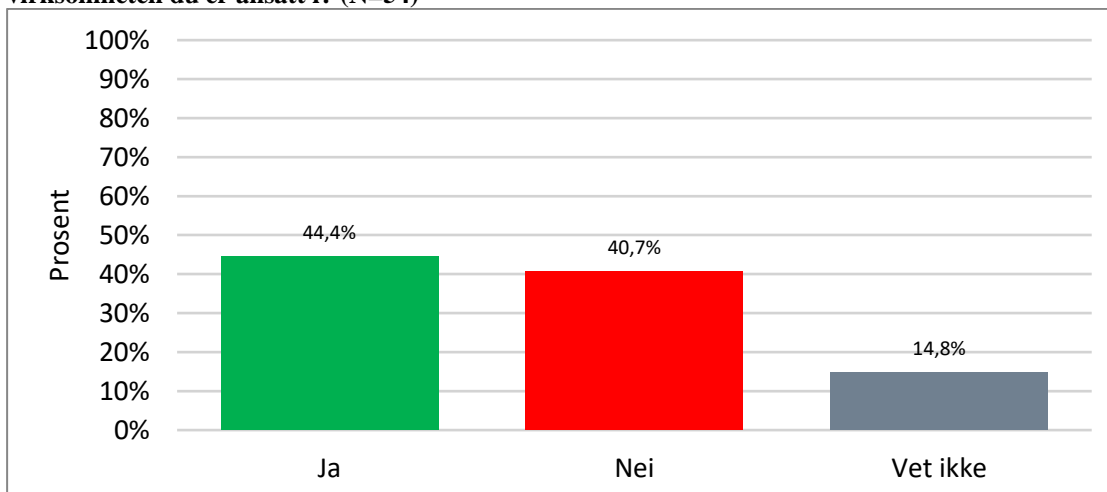
⁴³ Det var ikke alle av respondentene som krysset av med et svar for hver av virksomhetene som fremgår av diagrammet.

Diagram 4. Driver din virksomhet noen form for forebyggende arbeid blant barn og/eller ungdom i Harstad kommune? (N=54)

Kilde: QuestBack/KomRev NORD

I spørreundersøkelsen ble respondentene også bedt om å skrive noe om *hvordan* deres virksomhet driver slikt forebyggende arbeid. Nesten alle respondentene svarte på dette spørsmålet. Svarene fra respondentene varierer naturligvis med hvilken tjeneste de er tilknyttet. Respondentene i denne spørreundersøkelsen jobber i grunnskole, barnehage, PPT, kulturskole, politi, skolefritidsordning, fritidsklubber, skolehelsetjeneste, helsestasjon m.m. Mange av kommentarene beskriver at tjenesteproduksjonen ved de ovennevnte tjenestene/instansene i seg selv betraktes som primærforebygging; som i utgangspunktet er rettet mot alle barn og unge. Enkelte kommentarer beskriver mer eksplisitte forebyggingstiltak som inngår i den ordinære tjenesteproduksjonen; for eksempel veiledning av foreldre til barn med utfordringer relatert til atferd, tilrettelagte fritidsaktiviteter, foreldreterapi, ruskontakter, bekymringssamtaler m.m.

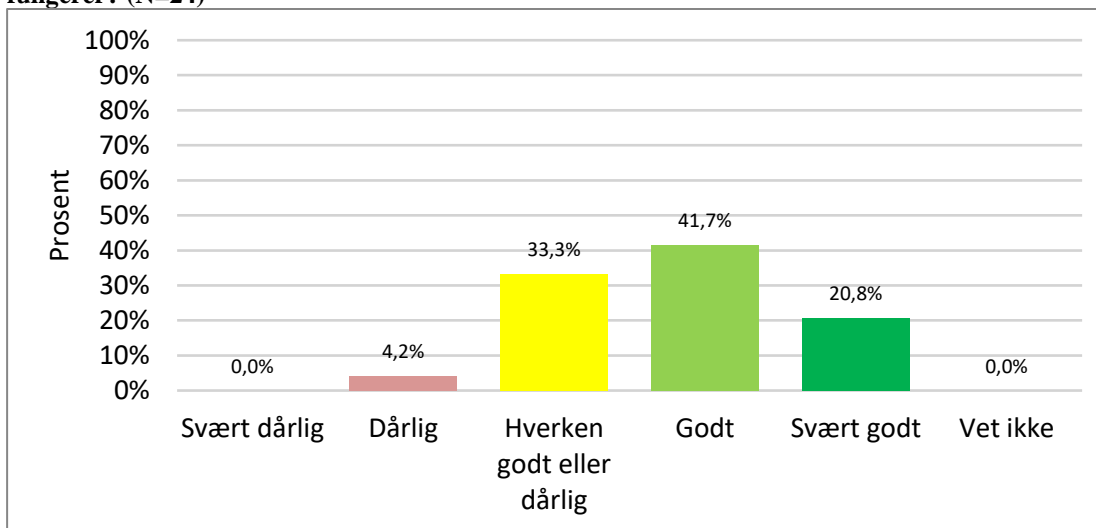
I spørreundersøkelsen til virksomheter som det er naturlig at barneverntjenesten i kommunen samarbeider med, spurte vi om det er etablert samarbeid om forebyggende arbeid mellom barneverntjenesten i Harstad kommune og virksomheten deres. Vi spurte også respondentene om hvordan de opplevde samarbeidet om forebyggende arbeid mellom barneverntjenesten og deres virksomhet. I nedenstående diagrammer presenteres svarene på disse spørsmålene.

Diagram 5. Er det etablert samarbeid om forebygging mellom barneverntjenesten i Harstad kommune og virksomheten du er ansatt i? (N=54)

Kilde: QuestBack/KomRev NORD

Resultatene som fremgår av diagram 5 ovenfor, tyder på at det mellom noen av tjenestene/virksomhetene som respondentene representerer, er etablert et samarbeid med barneverntjenesten om forebygging. De som svarte *ja* på spørsmålet, ble også oppfordret til å skrive noe om hvordan slikt samarbeid foregår. I svarene beskrev mange av respondentene samarbeid mellom barneverntjenesten og respondentenes virksomhet i enkeltsaker, i Forebyggende forum og ellers ved behov. Respondentene som altså bekreftet at det er etablert samarbeid mellom deres virksomhet og barneverntjenesten, ble også stilt spørsmålet som fremgår av diagram 6 nedenfor.

Diagram 6. Hvordan opplever du at samarbeidet om forebygging mellom barneverntjenesten og din virksomhet fungerer? (N=24)

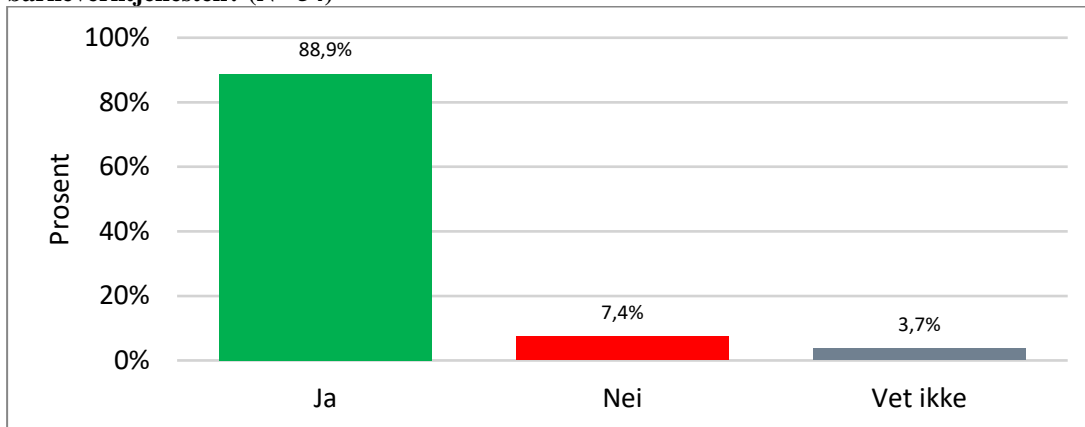


Kilde: QuestBack/KomRev NORD

Svarene indikerer at et flertall av de her 24 respondentene opplever samarbeidet mellom deres virksomhet og barneverntjenesten om forebygging som *godt* eller *svært godt*. I utdypende svar fra respondentene som kommenterte spørsmålet ytterligere, ble det imidlertid formulert noen forbedringsbehov. Enkelte respondenter ga uttrykk for manglende tilbakemeldinger fra – og for sene undersøkelser utført av – barneverntjenesten i anledning bekymringsmeldinger. Andre viste til at barneverntjenesten oppleves lite tilgjengelig.

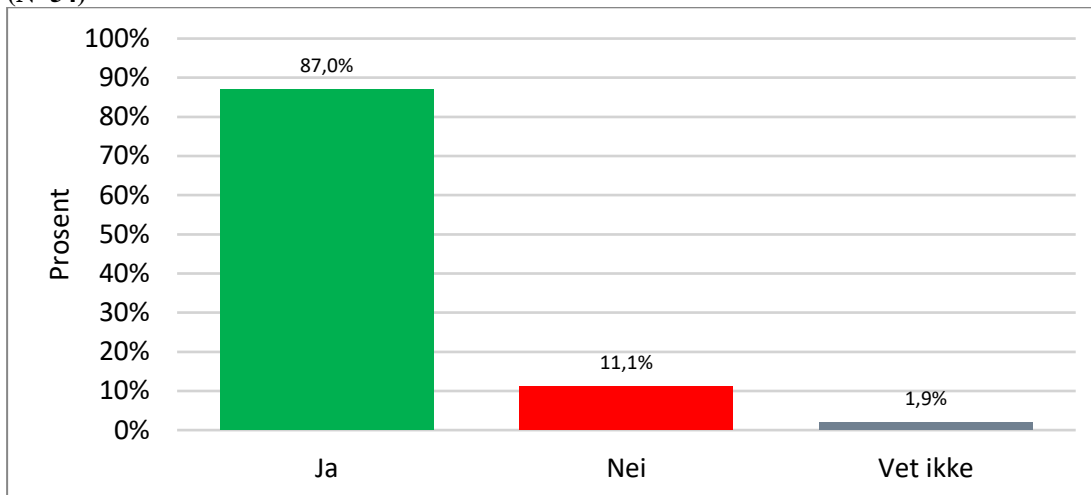
Vi spurte respondentene fra virksomheter som det er naturlig at barneverntjenesten samarbeider med, om de har faste rutiner for å melde eventuelle bekymringer til barneverntjenesten. Resultatene presenteres nedenfor i diagram 7. Av diagrammet fremgår det at det store flertallet – men ikke alle – av respondentene har svart at det ved deres virksomhet er faste rutiner for hvordan en skal melde eventuelle bekymringer til barneverntjenesten. De av respondentene som utdypet sine svar, beskrev rutinene ved sin virksomhet. Noen av dem viste til kommunens kvalitetshåndbok og at rutiner for bekymringsmelding inngår i denne. Som det er redegjort for tidligere i denne rapporten har kommunen utarbeidet en tverrfaglig håndbok som inneholder rutiner for samarbeid mellom de ulike tjenestene. Denne inneholder også retningslinjer for når, hvor og hvordan en skal melde bekymring til barneverntjenesten.

Diagram 7. Har din virksomhet faste rutiner for hvordan en skal melde eventuelle bekymringer til barneverntjenesten? (N= 54)



Kilde: QuestBack/KomRev NORD

Diagram 8. Har det fra din virksomhet noen gang vært meldt bekymring til barnevernet i Harstad kommune? (N=54)



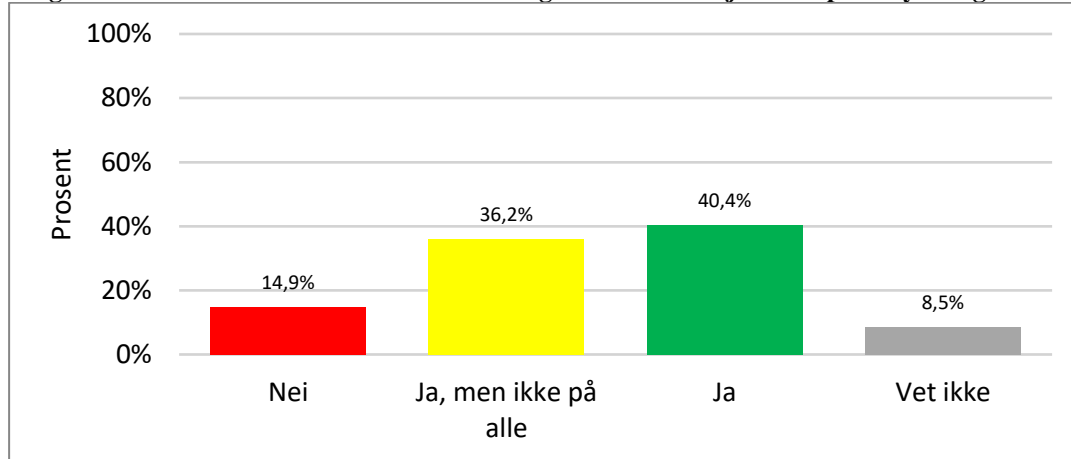
Kilde: QuestBack/KomRev NORD

Det fremgår av diagram 8 at det store flertallet av respondentene i vår undersøkelse svarte at det fra deres virksomhet har vært meldt bekymring til barnevernet i Harstad kommune. Respondentene som svarte *ja* på spørsmålet, fikk et nytt spørsmål: «Fikk din virksomhet tilbakemelding fra barneverntjenesten på bekymringsmeldingen(e)?» Resultatene på spørsmålet er presentert i diagram 9. Som diagram 9 viser, ble alle svaralternativene tatt i bruk. Halvparten av respondentene har oppgitt at det har forekommet at virksomheten de arbeider ved, ikke har fått tilbakemelding fra barneverntjenesten på bekymringsmeldingen. Resultatene indikerer at det ikke i alle tilfeller er slik at barneverntjenesten gir tilbakemelding til offentlige meldere i forbindelse med bekymringsmeldinger. Det følger av barnevernloven § 6-7 a første ledd at barneverntjenesten skal gi den som har sendt bekymringsmelding til barneverntjenesten tilbakemelding innen tre uker etter at melding er mottatt.⁴⁴ Barneverntjenesten viser til at saksbehandlingssystemet Familia automatisk sender ut kvittering til melder når bekymringsmeldingen blir registrert, og i en intern gjennomgang barneverntjenesten har gjort fant de at det i to tilfeller ikke var gitt tilbakemelding til melder. En mulig forklaring på hvorfor flere respondenter i diagram 9 har svart «nei» og «ja, men ikke på alle»

⁴⁴ Tilbakemelding kan unnlates i tilfeller der meldingen er åpenbart grunnløs, eller der andre særlige hensyn taler mot å gi tilbakemelding.

på spørsmålet kan være at tilbakemelding til offentlig melder sendes til virksomheten, og ikke til melder. Hvis en lærer på en skole sender en bekymringsmelding vil tilbakemeldingen sendes til skolen.

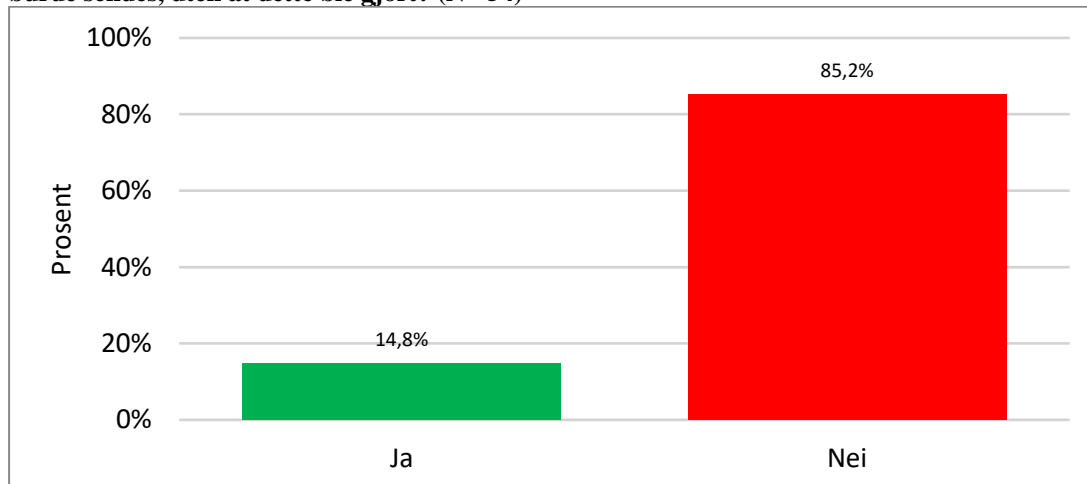
Diagram 9. Fikk din virksomhet tilbakemelding fra barneverntjenesten på bekymringsmeldingen(e)? (N=47)



Kilde: QuestBack/KomRev NORD

Som det fremgår av diagram 10, fikk respondentene fra virksomhetene det er naturlig at barnevernet har et samarbeid med, også spørsmål om hvorvidt de noen gang har opplevd at forhold vedrørende barn i deres virksomhet tilsa at bekymringsmelding burde sendes, uten at dette ble gjort. Diagrammet viser at det store flertallet – men ikke alle – svarte *nei* på spørsmålet.

Diagram 10. Har du noen gang opplevd at forhold vedrørende barn i din virksomhet tilsa at bekymringsmelding burde sendes, uten at dette ble gjort? (N= 54)



Kilde: QuestBack/KomRev NORD

Respondentene som svarte *ja* på spørsmålet, ble i spørreskjemaet også gitt mulighet til å skrive om årsaken til at bekymringsmelding ikke ble sendt i saken/sakene. Én respondent skrev at han/hun hadde svart feil på forrige spørsmål og mente å svare *nei*. Blant de øvrige respondentene som svarte *ja* på spørsmålet som fremkommer i diagram 9, ble det vist til konkrete vurderinger som ble gjort i tilfellene. Det ble vist til at barneverntjenesten i ett konkret tilfelle hadde frarådet bekymringsmelding.

Avslutningsvis i spørreundersøkelsen fikk respondentene i virksomhetene barneverntjenesten samarbeider med anledning til å formidle fritt til oss andre ting de hadde på hjertet med hensyn til

temaet for undersøkelsen. En del respondenter formidlet ønsker om forbedring i samarbeidet med barneverntjenesten, herunder:

- Informasjon/tilbakemelding fra barneverntjenesten etter at bekymring er meldt
- Kortere saksbehandlingstid hos barneverntjenesten
- At det skal bli lettere å komme i kontakt med barneverntjenesten
- Mer samarbeid og mer tilstedeværelse fra barneverntjenestens side ute på enhetene

Andre av respondentene ga uttrykk for å oppleve at barneverntjenesten utviser faglig dyktighet og viste til positive erfaringer fra samarbeid med tjenesten.

Revisor har innhentet barneverntjenestens innspill til oppvekstplan. I sitt innspill trekker barneverntjenesten frem status fra 2018, målsettinger, medvirkning og medbestemmelse, tverrfaglig samarbeid og kvalitet i tjenesten. Det redegjøres også for at hensynet til barnets beste er det bærende hensyn i barnevernet, og at dette er styrende for hva barneverntjenesten kan foreta seg og for hvilke vedtak som fattes. Det redegjøres også for strategier som anvendes for å forbedre områdene ovenfor.

Også de ansatte i barneverntjenesten fikk til slutt i spørreskjemaet anledning til å skrive fritt om eventuelle andre forhold de ønsket å formidle i anledning undersøkelsen. Enkelte respondenter ga uttrykk for å oppleve at forebyggende arbeid blant barn og unge er nedprioritert og utilstrekkelig i Harstad kommune.

Revisors vurdering

På bakgrunn av det ovennevnte er revisors vurdering at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å etablere rutiner for samarbeid mellom tjenester. I vår vurdering vektlegger vi at det igjennom etablering og påfølgende møter i Forebyggende Forum i Harstad kommune er tilrettelagt for tverrfaglig samarbeid mellom de ulike tjenestene i kommunen. Videre vektlegger vi at Harstad kommune har utarbeidet en håndbok for tverrfaglig samarbeid. Vår vurdering er dermed også at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å koordinere og samordne arbeidet med barn og unge.

På bakgrunn av resultatene fra spørreundersøkelsen, og barneverntjenestens fremtredende rolle i arbeidsutvalget i Forebyggende Forum er revisors vurdering at barneverntjenesten **har oppfylt** revisjonskriteriet om å medvirke til at barns interesser blir ivaretatt av andre offentlige organer. Videre er vår vurdering at barneverntjenesten **har oppfylt** revisjonskriteriet om å samarbeide med skoler, barnehager, PPT og skolehelse- og helsestasjonene samt politiet. I vår vurdering har vi vektlagt at barneverntjenesten inngår i ulike team i kommunen samt at de ulike tjenestene i kommunen deltar i Forebyggende forum. I spørreundersøkelsen vi har gjennomført i kommunen sier flertallet av respondentene at de opplever et godt samarbeid med barneverntjenesten. I resultatene fra spørreundersøkelsen er det fra noen aktører bemerket at det ikke er etablert rutiner for samarbeid. Det er også enkelte respondenter som med sine svar tilsynelatende mener det er noe forbedringspotensial når det gjelder samarbeid om forebyggende arbeid.

5.3 Tidlig intervensjon og tiltak basert på kunnskap

Harstad kommune bør:

- 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

I kapittel 5.2 har vi redegjort for tiltak Harstad kommune har som en del av sitt forebyggende arbeid. Kommunen har relativt mange tiltak tilpasset ulike aldersgrupper. Målsetningen med flertallet av tiltakene er å fange opp eventuelle utfordringer på et tidlig tidspunkt, og derigjennom forebygge at utfordringer eskalerer. Kommunen har også innført TIBIR-modellen (tidlig innsats for barn i risiko).

Både i strategisk plan for oppvekst som ble vedtatt i 2015, og den reviderte planen som ble vedtatt i 2020, er det en målsetning at barn, ungdom og familier får rett hjelp til rett tid. En av strategiene for å oppnå dette er å videreutvikle kommunens forebyggende og tverrfaglige arbeid rundt barn, unge og deres familier, med fokus på tidlig identifisering og tidlig innsats. I oppvekstplanen for 2020 omtales «Tidlig innsats og inkluderende oppvekst» i kapittel 1. Vi gjengir her deler av det som står om tidlig innsats i oppvekstplanen:

«[...] Tidlig innsats betyr å handle så tidlig som mulig når en blir bekymret for et annet menneske. Tidlig innsats inkluderer både forebyggende og helsefremmende tenkemåter og konkrete innsatser. Formålet med innsatsene er å yte best mulig hjelp, tidligst mulig. En grunntanke er å hindre at begynnende problemer får vokse seg store og dermed bli vanskeligere å håndtere. Innsatsene kan iverksettes tidlig i livet og/eller tidlig i en negativ utviklingsprosess og/eller være helsefremmende innsatser som stryker den enkeltes mestring og motstandskraft mot problemutvikling.»

I planen er det også angitt tiltak for tidlig innsats ved ulike kommunale tjenestetilbud:

Tidlig innsats skole

- Positiv atferd, støttende læringsmiljø (PALS) fra 1.klasse
- Tilbud om foreldreveiledning
- Plan for overgang fra barnehage til skole
- Tilgjengelig skolehelsetjeneste
- Tverrfaglige team på alle skolene
- Skolefritidsordning (SFO)

Tidlig innsats Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT)

- PP-rådgiver, jobber opp mot barnehage og skole
- Førskoleteam, gir spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn
- Skoleteam, bistå skolene i utfordringer rundt elev(er).
- Nærværsteam, bistå skolene i utfordringer rundt elev(er) med høyt skolefravær

Tidlig innsats helsestasjon

- Oppfølging av gravide og kvinner i barsel, skape gode relasjoner
- Foreldreveiledning/helseopplysning
- Bruker opplæringsprogrammet Tidlig Inn, for å kunne gi kompetent hjelp tidlig på områdene rus, psykisk helse og vold gjennom tverrfaglig samarbeid.
- Konsultasjoner og vaksinerings av barn, satt i system for barn i ulik alder
- Samarbeid med skole

Tidlig innsats Familiens hus

- Åpen barnehage for barn fra 0-6 år med ulike tjenester gitt av helsesykepleier, fysioterapeut og migrasjonsrådgiver
- Foreldreveiledning ved bruk av anerkjente veiledningsmetoder
- Tverrfaglig konsultasjonsteam et tilbud til alle barnehagene i kommune

Tidlig innsats barnehage

- Pedagogisk tilrettelagt tilbud
- Legge til rette for foreldresamarbeid
- Tilbud om foreldreveiledning
- Tverrfaglig samarbeid ved behov

Under tidlig innsats barnehage, inngår også «plan for overgang fra barnehage til skole» som et tiltak.

I møte med enhetsleder for barneverntjenesten og koordinator for forebyggende arbeid, spurte revisor om hvordan Harstad kommune kommer frem til hvilke forebyggende tiltak som skal implementeres, om det benyttes kartleggingsverktøy og om det gjøres evalueringer av de forebyggende tiltakene. For å besvare spørsmålene, tok de utgangspunkt i situasjonen i 2019, hvor det var økende rusbruk blant ungdom i Harstad. På bakgrunn av bekymringsmeldinger til administrasjonen, ble det kalt inn til ekstraordinært møte i forebyggende forum med rus blant ungdom som tema. I dette møtet løftet de ulike aktørene frem sine erfaringer fra miljøet. Brukerplaner ble brukt for å kartlegge saker hvor det var kjent rusproblematikk. Resultater fra ungdomsundersøkelsen benyttes også for å kartlegge status. Ungdata er et standardisert system for lokale spørreskjemaundersøkelser, hvor skoleelever svarer på spørsmål om ulike sider ved livet sitt. Slik undersøkelse ble gjennomført i Harstad i 2018. Ungdom på åttende, niende og tiende trinn besvarte spørsmål innen kategoriene foreldre, venner, lokalmiljø, skoletrivsel, skolearbeid, skulk, framtidstro, hjemme, ute med venner, mediebruk, organisert fritid, trening, helse, kosthold, fysiske plager, psykiske plager, selvbilde, alkohol, hasj, mobbing, vold og regelbrudd. I spørreundersøkelsen fra 2018 deltok 767 ungdommer, og svarprosenten var på 90%. Ungdatasenteret og KoRus Nord⁴⁵ har utarbeidet en rapport basert på svarene til ungdommene⁴⁶. Enhetsleder og koordinator for forebyggende arbeid fortalte at i disse undersøkelsene får en bare svar på det en spør om. Spørsmålene i undersøkelsen knyttet til bruk av rusmidler er relativt snevre, og høsten 2019 ble det avdekket et helt annet bilde av rusbruken blant ungdom i Harstad enn de generelle kartleggingene viste.

KoRus Nord og RKBU⁴⁷ Nord har vært involvert med tanke på mulighetene for å gjennomføre fremtidige kartlegginger i kommunen. RKBU la frem en del forskningsresultater, men KoRus la frem to kartleggingsverktøy kommunen kunne bruke. Harstad kommune har etablert et samarbeid med KoRus Nord, og det er besluttet at kommunen skal sammenfatte det de allerede har fremfor å innføre nytt kartleggingsverktøy. Kommunen ser at de har ganske mye, men at dette kanskje er litt fragmentert.

Når det gjelder evaluering av det forebyggende arbeidet, er det fast evalueringsmøte i forebyggende forum på våren. Enhetsleder for barneverntjenesten fortalte til revisor at det er veldig utfordrende å måle konkret hva som er effekten av forebyggende arbeid. Kommunen kan se på kvantitative mål som en indikator, eksempelvis hvor mange saker barnevernet har knyttet til et spesifikt tema, eller hvor mange saker politiet har knyttet til et tema og om antallet saker reduseres etter at tiltak er iverksatt.

Koordinator for forebyggende arbeid og enhetsleder fortalte at de ser en endring når saker løftes og tiltak iverksettes. Når flere enheter sammen setter et felles fokus på et område, så gjør det noe med hele systemet, fortalte de. Samtidig trakk de frem at det også er viktig å få involvert/gitt informasjon til foreldre. Når det ble satt fokus på rusbruk blant ungdom i kommunen, ble det avholdt folkemøte, og det ble også avholdt eget møte med foreldretvalget i kommunen.

⁴⁵ Kompetansesenter for rus, region nord.

⁴⁶ <http://harstad.kommune.no/eknet/docs/pub/dok02673.pdf>

⁴⁷ Regionalt kunnskapssenter for barn og unge

Revisors vurdering

På bakgrunn av det ovenstående er revisors vurdering at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å rette innsatsen mot barn og unge på et tidlig tidspunkt. I vår vurdering vektlegger vi at Harstad kommune har etablert en rekke tiltak som er rettet mot barn i ulike aldersgrupper. Det er også av relevans for vår vurdering at kommunen har innført TIBIR-modellen samt at tidlig innsats er forankret i gjeldende strategisk plan for oppvekst.

Videre er det revisors vurdering at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha forebyggende tiltak som er basert på kunnskap, lokale behov og utfordringer. Revisor viser til at kommunen i sitt arbeid med å kartlegge situasjonen med rusbruk blant ungdom i siste halvår 2019 anvendte forebyggende tiltak basert på kunnskap, lokale behov og utfordringer for å få oversikt over situasjonen. Revisor har også vektlagt at kommunen bruker anerkjente tiltak som f.eks. PMTO.⁴⁸

Revisors vurdering er videre at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha kartleggingsverktøy og kompetanse om hvilke tiltak som virker. Kommunen har inngått et samarbeid med KoRus Nord for å sammenfatte allerede innhentet data. Barneverntjenesten har overfor revisor presisert at det er krevende å fastslå med sikkerhet effekten av ulike tiltak, men revisor registrerer at kommunen har iverksatt tiltak for å prøve å kartlegge virkningen av forebyggende tiltak.

Forebyggende Forum har et eget årlig møte hvor forebyggende tiltak evalueres. Enhetsleder påpekte riktignok, som vist ovenfor, at det er vanskelig å evaluere den reelle effekten av forebyggende tiltak. Kommunen fremholder at det til dels er mulig å se effekten av forebyggende tiltak og måle effekten kvantitativt ved for eksempel å se på antall saker politi eller barnevern har i løpet av et år. Revisors vurdering er på denne bakgrunn at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å evaluere om forebyggende tiltak har ønsket effekt. I vår vurdering har vi vektlagt at det gjennomføres et årlig møte i Forebyggende forum hvor de forebyggende tiltakene i Harstad kommune og deres effekt evalueres.

5.4 Barn og unges synspunkter

Harstad kommune bør:

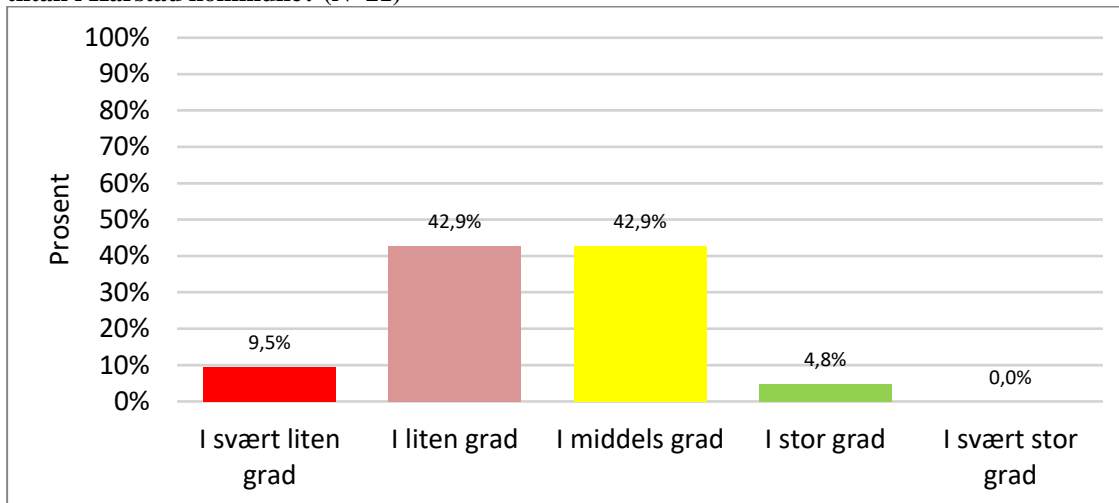
- ta utgangspunkt i barn og unges behov ved utforming av forebyggende tiltak

Revisors funn

I diagram 11 presenteres resultatene fra spørsmål til ansatte i barneverntjenesten om i hvor stor grad de opplever at innspill fra barn og unge brukes i utformingen av forebyggende tiltak i kommunen. Diagram 11 indikerer blandede opplevelser blant respondentene når det gjelder i hvilken grad innspill fra barn og unge brukes i utformingen av forebyggende tiltak i Harstad kommune. Ingen respondenter har svart med svaralternativet *i svært stor grad*. Et klart flertall av respondentene har svart med alternativene *i liten grad* og *i middels grad*. Gjennomsnittskåren på 2,42 ligger nærmest svaralternativet *i liten grad*.

⁴⁸ Parent Management Training Oregon.

Diagram 11. I hvor stor grad opplever du at innspill fra barn og unge brukes i utformingen av forebyggende tiltak i Harstad kommune? (N=21)



Kilde: QuestBack/KomRev NORD

Respondentene ble gitt anledning til å skrive litt i spørreskjemaet om hvordan barneverntjenesten innhenter innspill fra kommunens barn og unge med hensyn til forebyggende tiltak. Om lag halvparten benyttet denne muligheten, og flere av dem svarte at de ikke vet hvordan - eller ikke kjenner til at - dette gjøres. Andre av respondentene svarte at barneverntjenesten innhenter innspill fra barn og unge i forbindelse med deres konkrete saker, i øvrige samtaler med barn og unge og gjennom andre instanser som jobber med barn og unge og får innspill fra disse. Enkelte respondenter viste til at barneverntjenesten i Harstad i liten grad bedriver (primær)forebygging.

Harstad kommune har et eget ungdomsråd. Revisor har fått tilsendt fem innkallinger og fem protokoller fra møter avholdt i ungdomsrådet i 2019 og 2020.⁴⁹ Revisor har også innhentet vedtektene til ungdomsrådet. Ifølge vedtektene skal ungdomsrådet bestå av én representant fra hver ungdomsskole, videregående skole og Ungdommens Hus, samt personlige varamedlemmer. Ungdomsrådets ansvarsområder og oppgaver er å være et partipolitisk uavhengig, rådgivende organ for Harstad kommune. Ungdomsrådet har møte- og talerett i kommunestyret, formannskapet og øvrige utvalg i kommunen. Ungdomsrådet har rett til å få seg forelagt alle saker av spesiell betydning for ungdom. Dette gjelder blant annet saker som angår den enkelte skole, generell oppvekst-/skole- og utdanningspolitikk, aktuelle spørsmål for enkelte ungdomsgrupper samt kommunedirektørens forslag til årsbudsjett og økonomiplan. Utvalget kan på eget initiativ ta opp saker som angår ungdom i kommunen. Det skal utarbeides en årlig rapport om ungdomsrådets virksomhet, og denne skal forelegges kommunestyret sammen med årsrapportene fra de andre brukerrådene. Ungdomsrådet skal avholde minst 10 møter i året, og møtene er i utgangspunktet åpne for offentligheten.

Harstad kommune har møter i Barn og unges kommunestyre (BUK), ifølge vedtektene til BUK er målsetningene å⁵⁰:

- ta i bruk den ressurs som barn og ungdom representerer i Harstad
- gi et talerør i det politiske systemet for alle ungdommer i kommunen
- gi ungdom medinnflytelse over utforminga av ungdomspolitikken
- bedre kontakten mellom ungdom, politikere og administrasjonen

⁴⁹ Møtene ble avholdt 15.03.19, 27.11.19, 16.12.19, 16.03.20 og 23.04.20.

⁵⁰ Vedtektene til både Ungdomsrådet og BUK er hentet fra møteinnkalling til møte i BUK 07.02.2020.

- arbeide for bedre samordning av ungdomspolitikken
- stimulere til medvirkning og deltakelse blant barn og ungdom i samfunnsspørsmål
- gi informasjon fra det politiske systemet tilbake til ungdom.

Nedre aldersgrense for å delta i BUK er 5. klasse og den øvre aldersgrensen er det året en fyller 19. Det skal velges to medlemmer og to varamedlemmer fra hver barne- og ungdomsskole, samt to medlemmer og to varamedlemmer fra hver av de to videregående skolene i kommunen. To medlemmer skal velges med tilhørighet på Ungdommens Hus. Medlemmer og varamedlemmer velges for et år av gangen, og velges av elevrådene ved den enkelte skole. Vedtektene til BUK og ungdomsrådet ble endret i møte i Barn- og unges kommunestyre den 07.02.2020.

I møte med enhetsleder for barneverntjenesten og koordinator for forebyggende arbeid, spurte revisor hvordan barn og unge involveres i det forebyggende arbeidet. De fortalte at både BUK og ungdomsrådet ble involvert i arbeidet med strategisk plan for oppvekst. Ungdomsrådet deltok i gjennomgang av hele planen og deres innspill var vedlagt planen som ble oversendt kommunestyret for behandling. BUK fikk også planen til gjennomgang. Videre fortalte de at handlingsplanen mot seksuelt krenkende atferd mot barn og unge ble gjennomgått med ungdomsrådet i egne møter, hvor også andre tema ble diskutert. Leder for ungdomsrådet har også deltatt i gjennomgang av søknader til en tilskuddordning for lavinntektsfamilier sammen med koordinator for forebyggende arbeid. Under folkemøtet om rusbruk blant ungdom i Harstad hadde ungdomsrådet innlegg.

Ungdomsrådet var tidligere representert i forebyggende forum. Det er imidlertid vanskelig for ungdomsrådet å delta i disse møtene, fordi de foregår på dagtid, og de får fravær fra skolen. Ungdomsrådet har imidlertid anledning til å komme med innspill til saker.

Videre fortalte enhetsleder og koordinator for forebyggende arbeid at russestyret i Harstad har engasjert seg veldig i arbeidet med å forebygge rusbruk blant ungdom. Det er inngått samarbeidsavtale mellom Harstad kommune, russe og politiet. Russe har selv kommet med forslag til innhold i avtalen og ønsker samarbeid. Kommunen og politiet deltar i kampanjeuke som russe arrangerer.

Revisors vurdering

På bakgrunn av det ovennevnte er revisors vurdering at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ta utgangspunkt i barn og unges behov ved utformingen av forebyggende tiltak. Revisor har lagt vekt på at kommunen har etablert Barn og unges kommunestyre samt ungdomsråd samt at kommunen i lys situasjonen rundt rusbruk i kommunen etablerte samarbeid med ungdommen for å finne gode løsninger sammen. I tillegg er det gjennomført ungdomsundersøkelse i kommunen. Respondentenes svar på spørsmålet som fremgår av diagram 11 indikerer at respondentene mener Harstad kommune har et forbedringspotensial i forbindelse med å ta utgangspunkt i barn og unges behov.

5.5 Konklusjon

Under revisors funn i kapittel 5.1-5.4 har revisor redegjort for våre funn og vurderinger tilknyttet forebyggende arbeid blant barn og unge i Harstad kommune. Samtlige av revisjonskriteriene revisor har utledet for forebyggende arbeid i Harstad kommune er vurdert oppfylt. På bakgrunn av dette konkluderer revisor med at Harstad kommune driver forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med regelverk og anbefalinger på området.

6 FORMELL KOMPETANSE

Hvilken formell kompetanse har de ansatte ved kommunens barneverntjeneste?

Som redegjort for i kapittel 2 og 3, er det ingen kompetansekrav til ansatte i barneverntjenesten, og vi har derfor ikke utledet revisjonskriterier. Revisor har mottatt oversikt over alle ansatte i barneverntjenesten i Harstad kommune og deres respektive kompetanse/utdanning. Tabell 3 nedenfor gir oversikt over kompetansen til de ansatte i barneverntjenesten i Harstad kommune. Barneverntjenesten i Harstad kommune består ifølge oversikt innhentet fra enhetsleder av 40 stillinger fordelt på fire avdelinger samt ledelse og administrasjon. Tre av stillingene var vakante våren 2019.

Tabell 4 nedenfor viser at det er to merkantilt ansatte i barneverntjenesten, og disse har utdanning som førskolelærer og barnevernspedagog. Barneverntjenesten ledes av enhetsleder som er vernepleier med videreutdanning innen blant annet barnevernledelse. Tre av fire avdelingsledere er barnevernspedagoger, mens en avdelingsleder har sosiologiutdanning. Det er 21 saksbehandlere i barneverntjenesten. Av disse er 19 utdannet som barnevernspedagoger og to utdannet vernepleiere. Det fremgår av tabellen at tre er ansatte har stilling som *sosialkurator PMTO*. Disse har utdanning innenfor sykepleie, sosiologi og barnevernspedagogikk og videreutdanning i PMTO-terapi. PMTO (Parent Management Training Oregon) er et behandlingstilbud til familier med barn i alderen 3-12 år som viser tydelige tegn på atferdsvansker PMTO har som mål å gjenopprette eller bygge et positivt og utviklingsstøttende forhold mellom barn og foreldre, og bryte negative samspillsmønstre.⁵¹

Det er to ansatte i stilling som familierapeut, og disse er utdannet innenfor vernepleie og sosiologi og familierapi. En ansatt, som er utdannet barnevernspedagog, har stilling som miljøterapeut, oppsøkende ungdomsteam (OUT). En ansatt, som er utdannet førskolelærer, har et 50 % vikariat innenfor tilsyn samt en 50 %-stilling som koordinator.

Flertallet av de ansatte i barneverntjenesten har gjennomført videreutdanning. Nærmere informasjon om hvilken type videreutdanning de ansatte har gjennomført fremgår av tabell 4.

Tabell 4: Oversikt over kompetanse barneverntjenesten, Harstad kommune

Stilling	Utdanning	Videreutdanning
Enhetsleder	Vernepleier	Relasjon og nettverk, helse og sosialadministrasjon, barnevernledelse.
Merkantil	Førskolelærer	
Merkantil	Barnevernspedagog	Spesped. ADHD, Tourettes og Asperger. Tverrfaglig videreutdanning i psykososialt arbeid med barn og unge.
Avdelingsleder	Barnevernspedagog	Engelsk grunnfag. Videreutdanning barnevern, egenutvikling relasjon og nettverk, VUKAT ⁵² .
Saksbehandler	Barnevernspedagog	VUKAT ⁵³ , relasjon og nettverk. Kurs: Kartlegging og behandling av seksuelt skadelig adferd (SSA)
Saksbehandler	Barnevernspedagog	Spesialpedagogikk
Saksbehandler	Barnevernspedagog	Grunnfag statsvitenskap, relasjon og nettverk.
Saksbehandler	Barnevernspedagog	Krisehåndtering og traumeutdanning
Saksbehandler	Barnevernspedagog	1. avdeling spesialpedagogikk. Krisehåndtering og traumeutdanning.
Saksbehandler	Barnevernspedagog	Krisehåndtering og traumeutdanning
Saksbehandler	Vernepleier	1. avdeling spesialpedagogikk. Videreutdanning barnevern, utredning og vurdering av barnevernssaker, metoder og tiltak i barnevernet, egenutvikling samt tverrfaglig videreutdanning i psykososialt arbeid med barn og unge.

⁵¹ Jf. Bufdir: https://bufdir.no/barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Metoder/

⁵² Videreutdanning i Modulbasert Kognitiv Atferd-Terapi

⁵³ Videreutdanning i Modulbasert Kognitiv Atferd-Terapi

Saksbehandler	Barnevernspedagog	Relasjon og nettverk. Småbarnspedagogikk.
Saksbehandler	Vernepleier	Psykiske lidelser og aldersdement puh ⁵⁴ . Psykisk helse arbeid, helserett
Avdelingsleder	Sosiologi	Sosiologi. Veiledning barnevern
Saksbehandler	Barnevernspedagog	
Saksbehandler	Barnevernspedagog	Videreutdanning i barnevern. Tverrfaglig videreutdanning i psykososialt arbeid med barn og unge
Saksbehandler	Barnevernspedagog	Barnevern i minoritetsperspektiv. VUKAT ⁵⁵ . Videreutdanning i barnets bestevurdering – pågår
Saksbehandler	Barnevernspedagog	
Saksbehandler	Barnevernspedagog	Vold i nær relasjon
Saksbehandler	Barnevernspedagog	ExPhil. Studentveileder i praksis. Psykisk helsearbeid
Avdelingsleder	Barnevernspedagog	Relasjon og nettverk. VUKAT ⁵⁶ . Videreutdanning spes.ped
Saksbehandler	Barnevernspedagog	Kurs i COS-p
Saksbehandler	Barnevernspedagog	Master i pedagogikk – utdanning ikke ferdig Vitenskapsteori og forskning. Kurs i COS-p ⁵⁷ . Kurs i PMTO ⁵⁸ foreldreveileder
Saksbehandler	Barnevernspedagog	Tverrfaglig videreutdanning psykososialt arbeid med barn og unge
Saksbehandler	Barnevernspedagog	Tverrfaglig videreutdanning psykososialt arbeid med barn og unge
Saksbehandler	Barnevernspedagog	Videreutdanning i rus og psykiatri. Kurs i PYC ⁵⁹ .
Saksbehandler	Barnevernspedagog	Videreutdanning i rus og psykiatri. Kurs i PYC ⁶⁰ .
Avdelingsleder	Barnevernspedagog	Statsvitenskap grunnfag. Helse og sosial administrasjon.Veiledning.
Sosialkurator PMTO	Barnevernspedagog	Spesialpedagogikk. Praksisveiledning. PMTO-terapi ⁶¹ VUKAT ⁶²
Sosialkurator PMTO	Sykepleier	Helsesøster. Praktisk pedagogisk-utdanning. PMTO-terapi ⁶³
Sosialkurator PMTO	Sosiologi	Medisin grunnfag. Psykologi grunnfag, del 1 og 2. Etnisitet og barnevern. PMTO-terapi ⁶⁴
Familierapeut	Vernepleier	Relasjon og nettverk. Rusforebygging. Kunstterapi. ART ⁶⁵ . VUKAT ⁶⁶ . Nasjonal veilederkompetanse i KAT ⁶⁷ .
Familierapeut	Sosiologi, familierapeut	Familierapi og systemisk praksis. Trygghetssirkelen, adferdsobservasjon.
Miljøterapeut OUT	Barnevernspedagog	ART ⁶⁸ . VUKAT ⁶⁹ .
Tilsynsperson	Barnevernspedagog	Relasjon og nettverksarbeid. Spesialpedagogikk, 1. avdeling. Pedagogikk.
Saksbehandler	Barnevernspedagog	VUKAT ⁷⁰ . Videreutdanning i krisehåndtering og traumebehandling.
Vikar 50% tilsyn og 50% koordinator	Førskolelærer	Pedagogisk arbeid på småskoletrinnet Marte Meo-metoden ⁷¹ (under utdanning)

⁵⁴ Psykisk utviklingshemming

⁵⁵ Videreutdanning i Modulbasert Kognitiv Atferd-Terapi

⁵⁶ Videreutdanning i Modulbasert Kognitiv Atferd-Terapi

⁵⁷ Circle of Security Parenting

⁵⁸ Parent Management Training Oregon

⁵⁹ Parenting Young Children

⁶⁰ Parenting Young Children

⁶¹ Videreutdanning i Modulbasert Kognitiv Atferd-Terapi

⁶² Videreutdanning i Modulbasert Kognitiv Atferd-Terapi

⁶³ Parent Management Training Oregon

⁶⁴ Videreutdanning i Modulbasert Kognitiv Atferd-Terapi

⁶⁵ Aggression Replacement Training

⁶⁶ Videreutdanning i Modulbasert Kognitiv Atferd-Terapi

⁶⁷ Kognitiv Atferdsterapi

⁶⁸ Aggression Replacement Training

⁶⁹ Videreutdanning i Modulbasert Kognitiv Atferd-Terapi

⁷⁰ Videreutdanning i Modulbasert Kognitiv Atferd-Terapi

⁷¹ Marte Meo er en veiledningsmetode og brukes i hovedsak for å styrke og utvikle samspeillet mellom foreldre og barn.

7 MELDINGER OG UNDERSØKELSER

Overholdes tidsfristene når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser?

Barneverntjenesten i Harstad 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

Som redegjort for i kapittel 4 har barnevernstjenesten en egen avdeling; mottaksavdelingen, som arbeider med å gjennomgå innkomne meldinger. Samme avdeling gjennomfører også undersøkelser, dersom meldinger gir grunnlag for det. Revisor har mottatt en rutine for vakt-telefon på dagtid som er utarbeidet 04.11.19. I denne rutinen er det blant annet gjort rede for ansvaret til den som betjener vakt-telefonen:

1. *Skrive inn bekymringsmeldinger i Familia fortløpende*
 - Ikke ferdigstill meldingen i Familia (Se Perm)
 - Skriv ut meldingen og legg den i post-inn-hylla
 - Vurdere om meldingen trenger akutt-avklaring med leder.

Revisor har innhentet rutine for mottak og registrering av bekymringsmelding i Familia.⁷² Rutinen redegjør for ansvaret som tillegges den enkelte som mottar bekymringsmeldingen. Bekymringsmeldinger skal skrives inn i Familia fortløpende. Det ligger en mal i saksbehandlingssystemet som skal anvendes, og alle punktene i denne malen skal besvares. Rutinen foreskriver også at det skal avklares med melder om vedkommende ønsker å være anonym. For privatpersoner er det ikke et krav at vedkommende skal stå frem med navn når det meldes fra om bekymring til barnevernet. Offentlig ansatte i skoler, barnehager og i helsetjenesten kan imidlertid ikke melde inn bekymring anonymt. Ifølge rutinen skal bekymringsmeldingen også kvalitetssikres ved å lese den opp for melder, slik at saksbehandler er sikker på at en har forstått hvilke forhold som melder ønsker å melde bekymring om. Ordinære meldinger skal skrives ut og legges i post-inn-hyllen til barneverntjenesten. Ved behov for akutt-avklaring skal dette skje med leder. Rutinen er todelt og redegjør også for den tekniske fremgangen for å registrere melding i Familia.

For å undersøke hvorvidt Harstad kommune overholder lovpålagte frister til gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser, har revisor innhentet informasjon fra Harstad kommunes halvårsrapporteringer til Fylkesmannen. Informasjon fra halvårsrapporteringene er satt inn i tabell 5 nedenfor, og gjelder fra første halvår 2016, til og med siste halvår 2019.

Når det gjelder *innkomne meldinger*, viser tabell 5 at barneverntjenesten i Harstad kommune i 2016 mottok totalt 244 meldinger. Kommunen har i sin rapportering til Fylkesmannen oppgitt at én av disse meldingene ikke ble gjennomgått innen fristen på en uke. I 2017 mottok barneverntjenesten 269 meldinger – én av disse ble ifølge kommunens rapportering til Fylkesmannen ikke gjennomgått innen fristen på en uke. Antallet innkomne meldinger i 2018 var 220, og kommunens rapportering

⁷² Saksbehandlingssystem anvendt av barneverntjenesten i Harstad kommune.

til Fylkesmannen indikerer at samtlige av meldingene barneverntjenesten mottok i 2018 ble gjennomgått innen fristen på en uke.

Dersom barneverntjenesten vurderer at en melding skal følges opp med undersøkelse, skal slik undersøkelse gjennomføres innen tre måneder.⁷³ Tabell 5 viser at barneverntjenesten i 2016 totalt gjennomførte 198 undersøkelser og at barneverntjenesten har rapportert til Fylkesmannen at samtlige av disse ble gjennomført innen fristen. I 2017 ble det gjennomført 243 undersøkelser, og som det fremgår av tabell 5, har barneverntjenesten rapportert til Fylkesmannen at samtlige av disse ble gjennomført innen fristen. Videre viser tabellen at barnverntjenesten har rapportert til Fylkesmannen at de i 2018 gjennomførte totalt 208 undersøkelser, hvorav fristen for gjennomføring av undersøkelse ikke ble overholdt i åtte tilfeller. I 2019 viser tabell 5 at det er en markant økning i antall innkomne meldinger. Enhetsleder har i møte med revisor den 05.03.20 pekt på at dette har sammenheng med en ny retningslinje fra Direktoratet for hvordan nye meldinger i allerede åpne saker skal registreres. Det er ikke registrert fristbrudd på gjennomgang av meldinger i 2019.

I møte med revisor den 05.03.20 informerte enhetsleder om at det hadde vært store utfordringer med høyt sykefravær i 2019. Disse utfordringene har gitt utslag på statistikken for fristoversittelser på gjennomføring av undersøkelser. I samme møte fikk revisor informasjon om at det har vært gjennomført dialogmøte med Fylkesmannen i forbindelse med blant annet det store antallet fristoversittelser på gjennomføring av undersøkelser. På dialogmøtet som ble avholdt den 17.12.19, deltok oppvekst- og barneverndirektør og seksjonsleder for barnevern hos Fylkesmannen og fra Harstad kommune deltok rådmannen, ordfører, varaordfører og kommunens barnevernsleder. På møtet ble det redegjort for situasjonen i barnevernet og hvordan situasjonen med høyt sykefravær i 2019 har gitt utslag på oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. I møtet med revisor informerte barnevernsleder om at tjenesten har arbeidet hardt for å redusere sykefraværet. De har blant annet hatt fokus på individuell oppfølging, det har også vært fokusert på avtale om inkluderende arbeidsliv og det har vært gjennomført samtaler om sykemeldinger med de ansatte i enheten. De har også gitt informasjon om muligheter for å tilrettelegge arbeidet. De har også engasjert KS konsulent som har arbeidet opp mot barneverntjenesten i nesten ett år. Enhetsleder redegjorde videre for at det i januar 2020 var svært lavt fravær i barneverntjenesten.

I tabell 5 nedenfor er fristbruddene tilknyttet gjennomføring av undersøkelser tatt inn. Totalt er det rapportert om 31 fristoversittelser første halvår 2019 og 55 fristoversittelser siste halvår 2019.

Tabell 5: Halvårsrapporteringer til Fylkesmannen, Harstad kommune

Tidsperiode	Innkomne meldinger (totalt)	Fristoversittelser på gjennomgang av meldinger	Gjennomførte undersøkelser (totalt)	Fristoversittelser gjennomføring av undersøkelser
2016, første halvår	140	1	112	0
2016, siste halvår	104	0	86	0
2017, første halvår	140	1	123	0
2017, siste halvår	129	0	120	0
2018, første halvår	122	0	113	2
2018, siste halvår	98	0	95	6
2019, første halvår	137	-6 ⁷⁴	110	31
2019, siste halvår	183	0	109	55

Kilde: Harstad kommunes halvårsrapporteringer til Fylkesmannen i 2016, 2017, 2018 og 2019

⁷³ I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder, jf. barnevernloven § 6-9 første ledd.

⁷⁴ I kommunens rapporteringer til Fylkesmannen står innrapporterte fristoversittelser oppført med -6. Revisor legger til grunn at dette skyldes en teknisk svikt i skjemaet som anvendes for rapportering.

Revisors vurdering

Rapporteringene til Fylkesmannen viser at de har mottatt 1053 meldinger i løpet av den undersøkte perioden, og at det i to tilfeller, et i 2016 og et i 2017, var fristoversittelser på meldinger. Øvrige meldinger er gjennomgått innen fristen på en uke. Revisors vurdering er dermed at barneverntjenesten i Harstad kommune i perioden f.o.m. 2016 t.o.m. 2019 med to unntak **har oppfylt** revisjonskriteriet om å gjennomgå innkomne meldinger senest innen en uke og henlegge eller iverksette undersøkelser.

Når det gjelder undersøkelser, er det i 2016 og 2017 ikke rapportert om fristoversittelser. I 2018 ble rapportert om fristoversittelser i åtte av 208 gjennomførte undersøkelser. I 2019 har barneverntjenesten rapportert om fristoversittelser i 89 av 219 gjennomførte undersøkelser, noe som betyr at det var fristoversittelser i 39% av tilfellene. Revisors vurdering er at Harstad 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.

Revisors konklusjon

På bakgrunn av de ovenstående funn og vurderinger er revisors konklusjon på underproblemstilling 3a) at barneverntjenesten i Harstad kommune i perioden 2016-2019 i flertallet, men ikke alle saker, har overholdt tidsfristene for gjennomgang av meldinger og undersøkelser.

8 TILSYN OG OPPFØLGING AV FOSTERHJEM

Gjennomføres tilsyn med og oppfølging av fosterhjemsplasserte barn i henhold til regelverket?

8.1 Oppfølging av fosterhjem

Harstad kommune som omsorgskommune skal

- følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, ved blant annet å se hen til barnets tiltaksplan eller plan for barnets omsorgssituasjon
- inngå skriftlig avtale om barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser med fosterforeldre
- gjennomgå fosterhjemsavtalen minst en gang i året
- gi nødvendig råd og veiledning til fosterforeldrene i forbindelse med plassering av det enkelte barn
- besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minst 4 ganger i året
 - før vedtak om at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året, ha vurdert at forholdene i fosterhjemmet er gode. Barnet må ha vært plassert i fosterhjem i mer enn to år.
 - ved vedtak om at antall besøk reduseres, besøke fosterhjemmet minst 2 ganger i året

Revisors funn

Følge opp og føre kontroll med barns situasjon i fosterhjemmet:

Revisor har innhentet rutine for oppfølgingsbesøk av fosterhjem. Rutinen var gjeldende fra 01.04.2014. I møte med enhetsleder våren 2020 fikk revisor informasjon om at rutinen for oppfølgingsbesøk i fosterhjem var blitt oppdatert. Det var avdekket at ved en misforståelse trodde noen saksbehandlere at de fire oppfølgingsbesøkene hadde halvårlige frister istedenfor kvartalsvis frist slik det fremgår av den nye rutinen. Det er ifølge rutinen den enkelte saksbehandler som ved årsskiftet har ansvar for å sette opp en plan for fosterhjemsoppfølging.

Rutinen tar utgangspunkt i årets fire kvartaler. Ifølge rutinen skal det planlegges og gjennomføres minst fire oppfølgingsbesøk i året. Dersom det er vedtatt redusert oppfølging i fosterhjemmet skal besøk gjennomføres minst to ganger i året, fordelt på første og siste halvår.

Rutinen redegjør også for at det skal meldes avvik i Harstad kommunes avvikssystem dersom rutinen ikke følges eller oppsatte frister ikke overholdes. Harstad kommune har avviksprosedyre som er felles for alle ansatte. Av denne fremgår det at avvik skal registreres via intranett. Type hendelse som skal registreres, er forhold som har betydning for enhetens drift eller ansattes og tjenestemottakeres sikkerhet, brudd på krav i lover, forskrifter og interne bestemmelser, personskade på ansatte og brukere og klager fra tjenestemottakere/pårørende. Som det er redegjort for i rutinen for oppfølgingsbesøk av fosterhjem skal det meldes avvik i systemet dersom planlagte oppfølgingsbesøk ikke blir gjennomført. I møte med enhetsleder stilte revisor spørsmål knyttet til hvordan barneverntjenesten bruker avvikssystemet i Harstad kommune. Ifølge enhetsleder brukes avvikssystemet av de ansatte for å rapportere avvik på HMS. Det har ifølge enhetsleder ikke vært rapportert avvik i avvikssystemet knyttet til manglende overholdelse av oppsatte frister for oppfølgingsbesøk i fosterhjem.

Revisor gjennomgikk totalt 14 mapper for barn som på undersøkelsestidspunktet hadde Harstad kommune som omsorgskommune. Et av barna var plassert frivillig i fosterhjem av sine foreldre. De

Øvrige barna var plassert i fosterhjem av Harstad kommune som har reist sak om omsorgsovertakelse til Fylkesnemnda. I etterkant av oppfølgingsbesøk skriver barneverntjenesten referat. Dette referatet er bygd opp av ulike punkter i en mal. Revisor har innhentet malen som er brukt for å skrive referat. I denne fremgår det at det skal rapporteres på følgende punkter: Situasjonen i fosterhjemmet, situasjonen i barnehage/skole, samvær, trygg base, besøkshjem/avlastning, evaluering av planer, økonomi, tilsynsperson, annet/eventuelt, samtale med barnet og neste møte. For flere av punktene inngår eksempler på hva som skal beskrives under punktene. Det skal blant annet beskrives hvorfor det eventuelt ikke er gjennomført samtale med barnet.

I flere tilfeller inneholdt mappene brev til fosterhjemmet hvor det fremgikk dato for oppfølgingsbesøk samt agenda for oppfølgingsbesøket. I noen av mappene som ble undersøkt, fremgikk det egne notater som dokumenterte at det var gjennomført samtaler med barnet uten at fosterforeldrene var til stede. I alle de undersøkte mappene forelå det vedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12, med mindre barnet var plassert frivillig i fosterhjemmet jf. barnevernloven § 4-4 sjette ledd.

Revisor har også undersøkt om det forelå tiltaksplaner eller omsorgsplan i de gjennomgåtte mappene. **I to av mappene** var det utarbeidet tiltaksplaner, og **i tolv av mappene** forelå det omsorgsplan for barnet. I den ene mappen forelå det en tiltaksplan og ikke en omsorgsplan, og i den siste mappen forelå det ikke omsorgsplan. Revisor har i ettertid fått bekreftet fra barnevernsleder at det foreligger endelig omsorgsplan for dette barnet, men den var ved et feiltak ikke blitt skrevet ut og forelå således ikke i dokumentasjonen revisor gjennomgikk. I den siste mappen hvor det ikke forelå omsorgsplan, var barnet plassert frivillig i fosterhjem.

Endelig omsorgsplan er delt inn i fire deler: varighet og bosted, plassering/bosted, forhold til egen familie/mål for samvær og særlige behov. Omsorgsplanene redegjør på overordnet nivå barnets behov og mål med plasseringen, eksempelvis at barnet trenger trygge rammer og voksne som er tydelige. Under de tre første kategoriene redegjøres det for generell informasjon knyttet til vedtak for omsorgsovertakelse, herunder hvor barnet skal bo, samt hvilken grad av samvær barnet skal ha med sine biologiske foreldre. I flere av de undersøkte omsorgsplanene inngikk informasjon om særlige behov. Disse særlige behovene er ofte beskrevet på et overordnet nivå med enkelte tilpasninger dersom barnet eksempelvis har en diagnose som fordrer tettere oppfølging av barnehage, skole eller helseapparatet i kommunen.

I samtlige av de gjennomgåtte mappene foreligger det informasjon i form av referater fra oppfølgingsbesøk, og kontakt mellom barneverntjenesten og fosterhjemmene utenom oppfølgingsbesøkene. Det foreligger også referater fra ansvarsgruppemøter og lignende tverrfaglige møter hvor barneverntjenesten deltar. I de tilfellene det redegjøres for særlige behov tilknyttet eksempelvis lærevansker, foreligger det dokumentasjon på at PPT er inne i saken for å veilede de involverte skolene. I de to tiltaksplanene som revisor har gjennomgått, var det i ett tilfelle satt opp konkrete mål som ble fulgt opp av barneverntjenesten og fosterforeldre. Den andre tiltaksplanen inneholdt tiltaksbeskrivelser som var noe mer overordnet, og gjenga ikke konkrete tiltak foruten om to overordnede tiltaksbeskrivelser.

Inngå skriftlig avtale om forpliktelser med fosterforeldrene samt gjennomgå fosterhjemsavtalen årlig

I tolv av 14 mapper inngår skriftlig fosterhjemsavtale mellom Harstad kommune og fosterforeldrene. I alle tolv mappene er avtalen en standard utarbeidet av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med KS og Norsk Fosterhjemsforening. I en av mappene hvor det ikke foreligger fosterhjemsavtale, var barnet frivillig plassert i fosterhjem, og barneverntjenesten hadde startet forhandlinger med fosterforeldrene om avtale. Barnet bodde i forsterket familiehjem.⁷⁵ Enhetsleder har opplyst at det i begge mappene der fosterhjemsavtale ikke forelå, er snakk om midlertidige fosterhjem. Kommuneadministrasjonen har laget, og revisor har blitt forelagt, kommunens eget utkast til avtalemal for slike tilfeller. Revisor har etterspurt dokumentasjon som viser hvordan barneverntjenesten evaluerer fosterhjemsavtalene. For en av mappene forelå det referater fra evalueringsmøter. Evalueringsmøtene var avholdt med litt over ett års mellomrom. I malen som brukes for å skrive referat fra oppfølgingsbesøkene, fremgår det et punkt som heter «evaluering av planer». Det følger av presiseringen i malen at planene som skal evalueres, er tiltaksplan, omsorgsplan, fosterhjemsavtalen og samarbeid med barneverntjenesten. I flertallet av de undersøkte referatene er det skrevet inn «ikke aktuelt» eller «ikke tema denne gang» eller lignende formuleringer. I mindretallet av de undersøkte referatene er det skrevet inn standardformuleringer om at planer er evaluert.

Gi nødvendige råd og veiledning til fosterforeldre i forbindelse med plassering av barnet

Revisor etterspurte informasjon i møtet med enhetsleder den 05.03.2020 om hvordan barneverntjenesten gir nødvendig råd og veiledning til fosterforeldre i forbindelse med plassering av det enkelte barn. Det gjennomføres individuell veiledning gjennom telefon og besøk i fosterhjemmet, ifølge enhetsleder. Det er ofte tettere veiledning og oppfølging av fosterforeldrene i starten av en plassering. Fosterforeldrene er ofte godkjent⁷⁶ i forkant av plasseringen, og det er saksbehandlerne i saken som forestår veiledningen og oppfølgingen. Under mappegjennomgangen fant revisor at noen av fosterforeldrene hadde gjennomført PRIDE-kurs i regi av Bufdir.⁷⁷ I den nye nasjonale reformen som er planlagt gjennomført i barnevernet i 2022, er det barnevernet i kommunene som overtar det ansvaret Bufdir innehar i dag for generell opplæring av fosterhjemsforeldre. Enhetsleder opplyste at Harstad kommune har startet arbeidet med å forberede seg på å overta slikt ansvar.

Besøke fosterhjemmet minst fire eller to ganger årlig

I noen av de gjennomgåtte mappene foreligger det beslutningsbrev om reduksjon av antall oppfølgingsbesøk i undersøkelsesperioden. I **elleve** av de gjennomgåtte mappene fremsto antall oppfølgingsbesøk som å tilfredsstillte minstekravet i forskriften. I tre av de undersøkte mappene manglet referat fra et oppfølgingsbesøk. I en av mappene manglet det dokumentasjon for et av de pålagte oppfølgingsbesøkene i 2017, og i en annen mappe manglet det dokumentasjon for et de pålagte tilsynsbesøkene i 2018. I den siste av disse tre mappene var det dokumentert to besøk i løpet av 2019, og det fremgikk at et nytt besøk var planlagt i midten av november. Revisor har ikke informasjon om det ble gjennomført et påfølgende oppfølgingsbesøk i etterkant av det planlagte oppfølgingsbesøket i november 2019.

Revisor har også innhentet oversikt utarbeidet av enhetsleder hvor det fremgår at det i 2019 var fem brudd på minstekravet på enten to eller fire oppfølgingsbesøk i året.

⁷⁵ Forsterket familiehjem betyr at en er i 100% fast stilling som oppdragstaker med fast oppdragsavtale i Bufetat.

⁷⁶ Forskrift om fosterhjem § 5 første ledd: *Plassering i fosterhjem (...) skal ikke foretas før fosterhjemmet er godkjent, med mindre godkjenning før plassering ikke lar seg gjennomføre.*

⁷⁷ https://bufdir.no/Fosterhjem/Hvordan_bli_fosterhjem/Delta_pa_kurs/PRIDE_grunnkurs/ (09.03.2020)

Revisors vurdering

Revisor har utledet som revisjonskriterier at barneverntjenesten skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, ved blant annet å se hen til barnets tiltaksplan eller plan for barnets omsorgssituasjon, og at barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet minst fire ganger i året, eller - ved vedtak - minst to ganger i året. I de undersøkte mappene fant revisor dokumentasjon i form av referater fra oppfølgingsbesøk og i noen tilfeller referater fra ansvarsgruppemøter. Dette er dokumentasjon som etter revisors syn tyder på at barneverntjenesten fører kontroll med de overordnede momentene som er trukket frem i omsorgsplanene til barna som inngikk i utvalget. Målene og tiltakene som var formulert i de to gjennomgåtte tiltaksplanene, var også sett hen til ved oppfølgingsbesøk. Revisors gjennomgang av mappene viser at det i årene før 2019 var to brudd på kravet til antall besøk i to forskjellige fosterhjem. Videre viser oversikten revisor blitt forelagt av barneverntjenesten, at det i 2019 totalt var fem brudd på kravet til antall fosterhjemsbesøk.⁷⁸

Revisors vurdering er at vår egen mappegjennomgang samt oversikten vi har blitt presentert for av barneverntjenesten selv, viser at Harstad kommune **i mange – men ikke alle – tilfeller i tilstrekkelig grad** følger opp og fører kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Revisors vurdering er tilsvarende med henblikk på revisjonskriteriet om å besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minst 4 ganger i året.

I tolv av de 14 undersøkte tilfeller har revisor funnet at det er inngått skriftlig avtale med fosterforeldrene og Harstad kommune, ved barneverntjenesten, om fosterforeldrenes rettigheter og plikter ved plassering av barnet i fosterhjem. I de tilfellene der fosterhjemsavtale ikke forelå, er det snakk om midlertidige fosterhjem med frivillig plassering. I de tolv tilfellene hvor det er inngått fosterhjemsavtale, er mal for slik avtale utarbeidet av KS benyttet. Revisors vurdering er at barneverntjenesten i Harstad kommune i disse tolv tilfellene har oppfylt revisjonskriteriet om å inngå skriftlig avtale med fosterforeldre om barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser.

Når det gjelder de to tilfellene hvor det ikke forelå skriftlig avtale, gjelder dette midlertidige, frivillige plasseringer. I slike tilfeller følger det av forskrift om fosterhjem at fosterhjemsavtalen skal «benyttes så langt den passer». Harstad kommune har påpekt at det ikke er laget nasjonal mal for fosterhjemsavtale til bruk i slike midlertidige fosterhjem. Kommunen har imidlertid laget et eget utkast til slik mal for fosterhjemsavtale for midlertidige fosterhjem og fremlagt denne for revisor. Med bakgrunn i at det i regelverket ikke er uttrykkelig krav om at den nasjonale fosterhjemsavtalen skal benyttes i tilfeller med frivillig plassering, finner ikke revisor grunnlag for å vurdere hvorvidt kriteriet er oppfylt i disse to tilfellene

Harstad kommune har i sin mal for referater fra oppfølgingsbesøk et eget punkt som omhandler evaluering av planer. Revisor har derfor lagt til grunn at vi ved gjennomgang av disse referatene ville finne eventuell informasjon om hvorvidt fosterhjemsavtalene er gjennomgått årlig. Med bakgrunn i Harstad kommunes uttalelse til rapporten, ser vi at dette ikke nødvendigvis er tilfelle. Fosterhjemsavtalene kan være gjennomgått selv om dette ikke fremgår av referatene fra oppfølgingsbesøkene. Regelverket inneholder ikke nærmere krav til hvordan avtalene skal gjennomgås – det er ikke krav til at dette skal gjøres i forbindelse med oppfølgingsbesøk. Det innebærer at avtalene kan være gjennomgått for eksempel per telefon. Vi anser derfor at vi **ikke har grunnlag for å vurdere** revisjonskriteriet om at Harstad kommune minst en gang i året skal gjennomgå fosterhjemsavtalen.

⁷⁸ Brudd på oppfølgingsbesøk betyr at et barn ikke har fått enten fire eller to oppfølgingsbesøk i løpet av et kalenderår. For eksempel kan det være at et besøk i januar har utgått.

I møte mars 2020 fikk revisor informasjon om hvordan barneverntjenesten sørget for å gi opplæring og veiledning til fosterforeldrene i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn. På bakgrunn av denne informasjonen, samt at de gjennomgåtte mappene viser at barneverntjenesten ved behov gir avklaringer under oppfølgingsbesøk samt over telefon, legger revisor til grunn at Harstad kommune har tiltak som er relevante og egnet for å gi nødvendige råd og veiledning til fosterforeldre i forbindelse med plassering av det enkelte barn. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om kommunen faktisk gir all nødvendig opplæring og veiledning som den enkelte plassering krever.

8.2 Tilsyn med fosterhjem

Harstad kommune som fosterhjemscommune skal

- Ha et delegasjonsreglement der det klart går frem hvilken instans i kommunen som skal føre tilsynet
- Gi tilsynsoppgaven til personer som kommunen har vurdert som egnet til å utføre oppgaven, kan utføre oppgaven over tid og har en tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten og fosterforeldre
- Sørge for å gi opplæring og veiledning til tilsynspersoner
- Sørge for at det blir gjennomført tilsyn så ofte som nødvendig, og minst 4 ganger i året.
 - Før vedtak om at antall tilsyn skal reduseres til minst to ganger i året fattes, innhente samtykke fra barnet og barneverntjenesten i omsorgskommunen.. Barnet må være fylt 15 år, og ha vært plassert i fosterhjemmet i mer enn 2 år
 - Ved vedtak om at antall tilsyn skal reduseres utføre tilsyn minst to ganger i året
- Føre tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen, blir fulgt opp
- I sine tilsynsrapporter sørge for:
 - At det gis en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet
 - At det fremgår hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på
 - At det fremgår om det har vært samtaler med barnet herunder:
 - Hvordan barnet er gitt mulighet til å uttrykke sine synspunkter
 - Hva barnet har formidlet
 - Om det bør innhentes ytterligere informasjon fra miljøene rundt barnet
- Kvalitetssikre tilsynsrapporter og oversende endelig tilsynsrapport til omsorgskommunen

Revisors funn

Delegasjonsreglement

Revisor har undersøkt Harstad kommunes delegasjonsreglement. I reglementet fremkommer det at kommunens oppgaver i henhold til barnevernloven delegeres til barnevernsleder i Harstad kommune. I driftsplanen for barneverntjenesten for 2019 fremgår det at det er familieavdelingen som har arbeidsoppgaven med å føre tilsyn med fosterhjem.

Vurdering av tilsynspersoner som egnet til å utføre oppgaven

I møte den 05.03.2020 stilte revisor spørsmål knyttet til hvilke vurderinger Harstad kommune gjør ved ansettelse i stilling eller oppdragsavtale av tilsynspersoner. Enhetsleder fortalte revisor at for stillingene som tilsynsperson i Harstad kommune er det ønskelig at de innehar treårig universitetsutdannelse innen helse- og sosialfag. For oppdragstakere har det ikke tidligere vært stilt krav til utdannelse, men ved rekruttering av tilsynspersoner rekrutteres det i all hovedsak fra ansatte i barnehage og skole for å sikre at tilsynspersonene har barnefaglig kompetanse. De har også oppdragstakere fra Røde Kors samt øvrige frivillige organisasjoner. Tilsynsordningen med

fosterhjem er i barneverntjenesten i Harstad kommune underlagt en ansatt som har ansvaret for at de lovpålagte tilsynene blir gjennomført, samt at rapporter fra tilsyn blir kvalitetssikret. Vedkommende har også ansvar for å følge opp både stillingene tilknyttet tilsynsordningen og oppdragstakerne.

Sørge for å gi tilsynspersoner nødvendig opplæring og veiledning

Enhetsleder har i møte opplyst at tilsynspersoner i Harstad kommune mottar en kopi av veileder for tilsyn av fosterhjem. Videre følges tilsynspersoner i Harstad kommune opp av en ansatt i barneverntjenesten som har ansvaret for tilsynsordningen i kommunen. Ved behov kan tilsynspersoner melde behov for veiledning i tilsynsrapporten, og dette vil bli fulgt opp av barneverntjenesten. Revisor har ved gjennomgang av tilsynsrapporter sett konkrete eksempler på hvor tilsynsperson har etterspurt møter eller informasjon fra barneverntjenesten. Dokumentasjon i mappen i form av notater har bekreftet at tilsynspersonens forespørsel har blitt besvart.

Sørge for at det blir gjennomført tilsyn minst fire ganger i året

I møte med enhetsleder i barneverntjenesten fikk revisor informasjon om hvordan barneverntjenesten er organisert. Det er to stillinger i familieavdelingen i barneverntjenesten som arbeider med tilsyn av fosterhjem. Enhetsleder opplyste videre at det hadde vært utfordringer knyttet til disse stillingene i 2017 og 2018 som førte til at det er avvik i antall gjennomførte tilsyn og rapporteringer fra disse som skulle ha funnet sted i løpet av disse årene. Det er i etterkant av dette ansatt en ny tilsynsperson. Revisor fikk også beskjed om at det føres tilsyn med i overkant av 30 fosterhjem i kommunen, og at det i etterkant av disse tilsynene skrives rapport som sendes til omsorgskommunen. I dokumentasjonen som forelå i mappene revisor undersøkte, så revisor blant annet at kommunen har en intern retningslinje på at tilsyn skal skje kvartalsvis innenfor 01.03, 01.06, 01.09 og 01.12. Flere av tilsynsrapportene revisor har undersøkt, viser at når det blir gjennomført fire tilsyn i året, er disse spredt ut over året med ca. tre måneders mellomrom.

Revisor har gjennomgått 12 mapper for barn som på undersøkelsestidspunktet hadde Harstad kommune som fosterhjemscommune. Ingen av de undersøkte mappene inneholdt tilleggsrapporter, eller viste til alvorlige mangler i barnets omsorgssituasjon. Samtlige av tilsynsrapportene fra de undersøkte mappene ble oversendt til omsorgskommunen. I møte mars 2020 stilte revisor spørsmål om hvor ofte det utarbeides tilleggsrapporter og hvor ofte barneverntjenesten tar kontakt med Fylkesmannen på bakgrunn av tilsynsrapporter. Enhetsleder opplyste at det veldig sjeldent blir utarbeidet tilleggsrapporter, og at det er svært sjeldent at Fylkesmannen blir satt på kopi ved oversendelse av tilsynsrapporter. Det forelå ikke vedtak om reduksjon av tilsyn i noen av de 12 undersøkte mappene, og enhetsleder informerte på spørsmål fra revisor angående reduksjon at dette sjeldent forekom i barneverntjenesten i Harstad kommune.

I en av de undersøkte mappene forelå det dokumentasjon på at tilsyn var gjennomført, men barnet var nylig plassert i fosterhjemmet slik at det ikke fremgikk historikk eller lignende. I fire av mappene som ble undersøkt, inngikk det dokumentasjon på at fire eller flere tilsyn var gjennomført i året. I de sju resterende mappene inngikk det ikke dokumentasjon for fire tilsyn i året. For samtlige av mappene hvor det ikke var dokumentert fire tilsyn i året, var manglene tilknyttet årene 2017 og 2018. Enhetsleder fortalte i oppstartsmøtet med revisor at bakgrunnen er at det har vært utfordringer knyttet til sykemeldinger og at en ansatt ikke leverte tilsynsrapporter som forutsatt i denne perioden. I noen av de undersøkte mappene forelå det ingen tilsynsrapporter fra 2018, og i andre manglet det fra én til tre rapporter. For de manglende tilsynene i 2017 ble det oversendt beskjed til omsorgskommunen om at det på bakgrunn av sykemelding ikke var gjennomført fire tilsyn dette året. For de manglende tilsynene i 2018 fant revisor ikke at det var sendt beskjed til omsorgskommunen om dette.

Føre tilsyn med barnet samt sørge for at tilsynsrapporter inneholder relevant informasjon

I sitt arbeid med tilsynsrapporter bruker Harstad kommune en mal. Ved utfylling av malen gjengir tilsynspersonen hva som har foregått under tilsynet, hvem som var til stede samt om barnets situasjon har forandret seg. I malen er det et eget punkt hvor det skal fremgå om tilsynsperson har snakket med barnet alene, og hva barnet eventuelt har fortalt i samtale med tilsynspersonen. I flere av rapportene som revisor har undersøkt ble det avdekket at det var behov for ytterligere informasjon rundt barnet, og det fremgår av rapportene at dette vil bli hentet inn gjennom andre aktører rundt barnet, for eksempel barnehage eller skole.

I samtlige av rapportene fremgår det at tilsynsperson har gjort vurderinger av om barnet får forsvarlig omsorg i hjemmet. Det er også gjort vurderinger av barnets situasjon i fosterhjemmet. I rapportmalen er det et eget punkt som går på barnets kulturelle, etniske og språklige behov blir ivarettatt i fosterhjemmet. I en av de undersøkte mappene var barnets kulturelle, etniske og språklige behov redegjort for under dette punktet. I de øvrige mappene var dette punktet ofte fylt ut med ikke aktuelt eller ikke tema denne gangen.

I rapportene beskrives situasjonen i hjemmet. Tilsynsrapportene revisor har gjennomgått, har et stort spenn i alder på barnene som er plassert i fosterhjem. I noen tilfeller har det for tilsynsperson vært vanskelig å oppnå god kontakt med barnet enten på grunn av lav alder eller på bakgrunn av sammensatte problemer og utfordringer, som for eksempel at avtaler om møter og lignende ikke blir overholdt. I de tilfeller det har vært gjennomført samtaler alene med barnet uten fosterforeldrene til stede, skildres dette i rapportene med en beskrivelse av hvordan og hvor samtalen foregikk samt hva barnet meddelte. I noen tilfeller blir barnet spurt om dets syn på forholdene i fosterhjemmet.

For de tilfeller der det ved tilsyn blir tatt opp forhold enten fra barnet eller fosterforeldre om behov som faller innunder omsorgskommunens ansvarsområde, blir dette tatt opp i tilsynsrapporten som sendes til omsorgskommunen i etterkant av tilsynet.

I rapportene som er undersøkt, er det gjort vurderinger av omsorgssituasjonen til barnet. Disse er skrevet inn under punkt «beskriv barnets situasjon/trivsel i fosterhjemmet» i malen som er utarbeidet for tilsynsrapportene. Vurderingene synes å være basert på observasjonene til tilsynsperson under tilsynet, utvikling og endring fra tidligere tilsyn og opplysninger gitt fra fosterforeldrene i forbindelse med samtale under tilsynet.

Kvalitetssikre og oversende endelig rapport til barnets omsorgskommune

I de undersøkte mappene forelå det dokumentasjon på at tilsynsrapportene var blitt oversendt barnas respektive omsorgskommuner. Revisor stilte i møte med enhetsleder spørsmål om hvilke rutiner Harstad kommune har for å kvalitetssikre og godkjenne tilsynsrapporter. Enhetsleder svarte at de ikke har skriftlige rutiner for gjennomgang av tilsynsrapporter. Videre opplyste enhetsleder at alle tilsynsrapporter blir gjennomgått, og hvis det i tilsynsrapportene fremgår forhold som fordrer videre undersøkelser, blir dette bemerket i oversendelsesbrevet til omsorgskommunene. Revisor har gjennomgått oversendelsesbrev for samtlige av tilsynsrapportene som var oversendt i de gjennomgåtte mappene og har sett flere eksempler på forhold som er blitt bemerket. Det er en ansatt i barneverntjenesten som har ansvaret for kvalitetssikring og godkjenning av tilsynsrapportene. Revisor har i mappegjennomgangen kontrollert hvor lang tid det tar fra mottak av tilsynsrapport til rapporten er godkjent og oversendt omsorgskommunene. Alle tilsynsrapportene bortsett fra en var oversendt innen en uke fra mottak. Den ene tilsynsrapporten som ikke ble oversendt innen en uke ble mottatt 21.12.18 og oversendt til omsorgskommunen 02.01.19.

Revisors vurdering

På bakgrunn av det ovenstående er revisors vurdering at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha et delegasjonsreglement der det klart går frem hvilken instans i kommunen som skal føre tilsynet. I vår vurdering har vi vektlagt at det klart går frem at kommunens oppgaver i henhold til barnevernsloven er delegert til enhetsleder i barnevernet.

På bakgrunn av de vurderinger Harstad kommune legger til grunn knyttet til utdanning og barnefaglig kompetanse når de tilsetter tilsynspersoner eller engasjerer oppdragstakere for tilsynsoppgaver, er revisors vurdering at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å gi tilsynsoppgaven til personer som kommunen har vurdert som egnet til å utføre oppgaven, kan utføre oppgaven over tid, og har en tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten og fosterforeldre. Revisor bemerker at det i årene 2017 og 2018 har vært utfordringer tilknyttet gjennomføring av tilsyn med fosterhjem i Harstad kommune, på bakgrunn av utfordringer med personell.

Revisor har fått en redegjørelse av enhetsleder om at tilsynspersoner i Harstad kommune mottar veileder for tilsyn, samt har muligheter for å ta kontakt med en ansatt i barneverntjenesten i Harstad som har ansvar for tilsynsordningen ved behov for avklaringer. Harstad kommune har dermed iverksatt tiltak som er egnet til å oppfylle revisjonskriteriet, men revisor har ikke grunnlag for å vurdere om revisjonskriteriet om å sørge for å gi tilsynspersoner opplæring og veiledning er oppfylt.

Revisor har mottatt informasjon fra barnevernsleder om situasjonen i tilsynsordningen i årene 2017 og 2018. Videre har revisor selv ved mappegjennomgang fått bekreftet at et stort antall av de lovpålagte tilsynene i disse årene har utgått. Av tolv undersøkte mapper fant revisor at det i sju av disse manglet tilsyn i årene 2017 og/eller 2018. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Harstad kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å sørge for at det blir gjennomført tilsyn så ofte som nødvendig, og minst 4 ganger i året for de undersøkte mappene. Revisors vurdering er tilsvarende med henblikk på revisjonskriteriet om at Harstad kommune skal føre tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. I denne vurderingen vektlegger revisor at ikke alle de lovpålagte tilsynene er gjennomført for årene 2017 og 2018.

Harstad kommune bruker en mal for å utarbeide rapporter fra tilsynsbesøk i fosterhjem. Samtlige av tilsynsrapportene revisor har undersøkt har utgangspunkt i denne malen, eller en lignende mal utarbeidet av andre kommuner. På bakgrunn av dette gis det en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet, hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på, og om det har vært gjennomført samtaler med barnet. Alle rapportene bortsett fra én var oversendt til omsorgskommunen innen en uke. Av oversendelsene til omsorgskommunene fremgår det at forhold som bør følges opp blir bemerket. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Harstad kommune som fosterhjemskommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å sørge for at det i sine tilsynsrapporter gis en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet, at det fremgår hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på, og at det fremgår om det har vært samtaler med barnet. Revisors vurdering er videre at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å kvalitetssikre tilsynsrapporter og oversende endelig tilsynsrapport til omsorgskommunen.

8.3 Konklusjon

På bakgrunn av funn og vurderinger som det er redegjort for i kapittel 8.1 og 8.2 er revisors konklusjon på underproblemstilling 3b) at barneverntjenesten i Harstad kommune ikke for alle barn i fosterhjem gjennomfører tilsyn og oppfølging i henhold til regelverket.

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner på underproblemstilling 3a) og 3b) er revisors konklusjon på problemstilling 3 at saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Harstad kommune til dels er i henhold til regelverket.

9 FAMILIERÅD SOM TILTAK

I hvilken utstrekning brukes familieråd som tiltak ved Harstad kommunes barneverntjeneste?

Revisors funn

Familieråd er en modell hvor familiens private nettverk og offentlige instanser deltar i møter. Målet med møtene er å lage en plan som skal bedre familiens, og spesielt barnets, situasjon. Metoden stammer fra New Zealand. Familieråd som metode kan anvendes i ulike typer barnevernssaker og for barn i alle aldersgrupper. Resultatet av et familieråd kan være at barnet flytter i fosterhjem til en slektning, at barnet kan dra på helgebeseøk til noen i familien, eller at storfamilien støtter familien i å gi omsorg for barnet.⁷⁹ For å bistå med planleggingen av familieråd anvender kommunene en koordinator som ikke er ansatt i barnevernet.⁸⁰ Det er i all hovedsak barnevernet som beslutter å anbefale at saken kan få en løsning gjennom å anvende familieråd.

Enhetsleder i barneverntjenesten i Harstad kommune har beskrevet for revisor i hvilken utstrekning familieråd benyttes. Hun opplyser at tidligere var familieråd et populært tiltak som ble anvendt i større grad enn i de seneste årene. Av Harstad kommunes årsrapport for 2018 fremgår det at et resultatmål innenfor barnevern er *godt forebyggende barnevernsarbeid*. Dette måles gjennom tre indikatorer; *andel saker med familierådslag*, *andel familier med PMTO-tiltak* og *andel vedtak om tiltak utenfor hjemmet i forhold til totalt antall saker*. Ønsket resultat for familieråd er økning fra foregående år. I 2018 ble det gjennomført to familieråd. I 2017 ble det gjennomført åtte familieråd. I årsrapporten for 2018 står det at familieråd er tilbudt til flere familier, men at barneverntjenesten kun har lyktes med å gjennomføre to familieråd. I møte med enhetsleder 05.03.2020 etterspurte revisor tall på hvor mange familieråd som ble gjennomført i 2019. Enhetsleder opplyste at det var gjennomført to familieråd i 2019.

I oppstartsmøte med revisor fortalte enhetsleder for barneverntjenesten at tjenesten har fokus på å tilby familieråd som et tiltak, og at dette er et område de ønsker å forbedre seg på. Enhetsleder understreket at det er opp til familien å si ja til familieråd, og at mange av de som får tilbudt familieråd som tiltak, takker nei. De ønsker heller andre hjelpetiltak. En del av bakgrunnen for dette, kan ifølge enhetsleder være at mange av de som får presentert familieråd som tiltak, føler at de har belastet familien og sine nærmeste i stor grad allerede.

⁷⁹ https://bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Familierad/Hva_er_familierad/

⁸⁰ <http://www.forebygging.no/Rapporter-og-undersokelser/Evalueringertiltaksvurderinger/Konkrete-tiltak-og-programmer/Anbefalte-program-og-tiltak/Tiltak-for-utsatte-grupper/Familierad/>

10 INTERNKONTROLL

Har Harstad kommune ved barneverntjenesten internkontroll i tråd med gjeldende regelverk?

- Harstad kommune skal dokumentere et system for internkontroll i barneverntjenesten
- Harstad 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
 - 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

10.1 Barneverntjenestens system for internkontroll

Harstad kommune har gjort en organisasjonsendring hvor barneverntjenesten i 2018 ble delt inn i avdelinger. Tidligere var barneverntjenesten en del av barne- og ungdomsenheten. Enhetsleder opplyser at i denne forbindelse har de arbeidet mye med ledelsesforankring, prosedyreutvikling, systematisering og struktur. Dette har vært prioritert. Enhetsleder opplyser at arbeid med internkontrollsystem i denne perioden ikke har blitt prioritert like høyt. Enhetsleder fortalte at arbeidet med internkontrollsystem pågår, og tjenesten jobber med å utvikle prosedyrer og rutiner.

Det følger av forskriften om internkontroll at internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktivitet og risikoforhold. Videre følger det av veilederen 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. I møte med enhetsleder for barneverntjenesten, spurte revisor hvordan tjenesten har vurdert dette. Enhetsleder opplyser at de egentlig ikke har gjort en overordnet vurdering av i hvor stor grad de trenger å dokumentere internkontrollen, sett i forhold til tjenestens størrelse. Hun opplyser videre at en detaljert oversikt og vurdering sett i forhold til deres størrelse og aktivitet blir en form for risikoanalyse, og det har de ikke gjennomført.

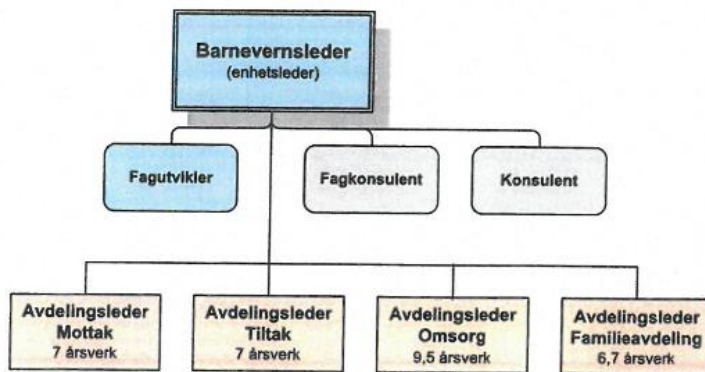
Barneverntjenesten i Harstad kommune har ikke et overordnet dokument med oversikt over internkontrollsystemet. Tjenesten har imidlertid flere systemer og dokumenter av relevans, og disse omtaler vi nærmere i de følgende delkapitlene.

10.1.1 Barneverntjenestens organisering, hovedoppgaver og mål

Revisors funn

I driftsplanen til barneverntjenesten for 2019 fremgår det hvordan tjenesten er organisert. Hensikten med driftsplanen er å beskrive konkret hvilke oppgaver som ligger til barneverntjenesten, og å skissere tiltak som skal føre til at tjenesten når sine interne mål og Harstad kommune sine mål i 2019. Organiseringen fremgår av utklipp 2 nedenfor.

Utklipp 2: Organisering av barneverntjenesten, 2019



Kilde: Driftsplan for barneverntjenesten 2019

Mottaksavdelingen ivaretar mottak av meldinger og undersøkelse av meldinger. *Tiltaksavdelingen* ivaretar hjelpetiltak som iverksettes i en barnevernssak, og ivaretar også etterverntiltak. Oppfølging av barn og unge som er plassert utenfor hjemmet ivaretas av *omsorgsavdelingen*. *Familieavdelingen* har ulike terapeutiske tiltak rettet mot familier og barn. Koordinator for forebyggende arbeid og tilsyn av fosterhjem hører også innunder denne avdelingen.

Ifølge driftsplanen var det følgende hovedmål for barneverntjenesten i 2019:

- yte gode tjenester overfor Harstad kommune sine innbyggere
- frister skal overholdes
- fornøye brukere
- godt systematisk arbeid med forebyggende arbeid for risikoutsatte barn og unge
- godt arbeidsmiljø
- relevant kompetanse i enheten
- god ledelse
- redusere risiko
- god organisering
- god økonomistyring og budsjett disiplin
- involvering og medvirkning av familier, barn og unge

I driftsplanen er det også satt egne mål for hver avdeling samt administrasjonen og ledergruppen i enheten. For hver av disse er det også angitt hvilke løpende oppgaver de har og «nytiltak/kontinuerlig forbedring».

Driftsplanen er basert på virksomhetsplanen til Harstad kommune og oppvekstplan for barneverntjenesten. I virksomhetsplanen er det satt egne resultatmål for barneverntjenesten. Disse er: «Godt forebyggende arbeid» og «frister overholdes». I årsrapportene for Harstad kommune rapporteres det på disse resultatmålene. I Harstad kommunes virksomhetsplan for 2020-2023 fremgår det under «Mål» at barneverntjenesten skal:

- Tilrettelegge for medvirkning og medbestemmelse
- Bidra til et tverrfaglig samarbeid
- Yte tjenester av høy kvalitet

Nedenfor er resultatmålene for barneverntjenesten, slik de fremgår av Harstad kommunes virksomhetsplan for 2020-2023.

Utklipp 3: Resultatmål for barneverntjenesten

4.10.1.1. Resultatmål for barnevernstjenesten

Resultatmål	Kritisk suksessfaktor/strategier	Ind. nr.	Resultat-/måleindikator	Resultat
TJENESTE/BRUKERE				
Godt forebyggende barnevernsarbeid	Fokus på barnets nettverk som ressurs - Kartlegging - Samarbeid - Aktivisering - Kompetanse - Bruk av metoder som nettverksmøter, familierådslag og foreldrestyrkende tiltak.	BU T1.1	Andel saker med familierådslag Indikatorkrav: Ønsket resultat er økning	2017: 8 2018: 2
		BU T1.2	Antall familier med PMTO tiltak Indikatorkrav: Ønsket resultat er økning	2017: 21 2018: 20
	BU T1.3	Andel vedtak om tiltak utenfor hjemmet i forhold til totalt antall saker Indikatorkrav: Ønsket resultat er reduksjon	2017: 41,8 % 2018: 40,3 %	
Frister overholdes	Gjennomgang av meldinger innen for frister Gjennomføring av undersøkelser innenfor frister Evaluering av tiltakssaker en gang i kvartalet Besøk i fosterhjem i samsvar med lovkrav Tilsynsbesøk til barn i som bor i fosterhjem i Harstad	BU T2.1	Andel meldingsgjennomganger med fristoverskridelser Indikatorkrav: Ønsket resultat er 0	2017: 0,3 % 2018: 2,4 %
			Andel undersøkelser med fristoverskridelser Indikatorkrav: Ønsket resultat er 0	
			Andel tiltakssaker med fristoverskridelser Indikatorkrav: Ønsket resultat er 0	
			Andel fosterhjemsbesøk med fristoverskridelser Indikatorkrav: Ønsket resultat er 0	
			Andel tilsynsbesøk med fristoverskridelser Indikatorkrav: Ønsket resultat er 0	

Kilde: Harstad kommunes virksomhetsplan, 2020-2023

Barneverntjenesten har også et myndighetskart av 19.11.2019. Enhetsleder har opplyst at dette er nytt og at de ikke hadde noe tilsvarende tidligere. Myndighetskartet er delt inn i tre hovedkategorier;

personal, faglige beslutninger og økonomi. Innenfor hver av disse er det angitt mange ulike avklaringsområder, og hvilket ansvar henholdsvis saksbehandler, familieterapeut, avdelingsleder, merkantil, fagutvikler og enhetsleder har for disse. For noen avklaringsområder under «faglige beslutninger» er det ikke fylt ut hvem som har ansvaret for hva. Revisor antar dette har sammenheng med at myndighetskartet er forholdsvis nyutviklet.

10.1.2 Tilgang til lover og forskrifter

Revisors funn

Revisor har spurt enhetsleder om hva barneverntjenesten gjør for å sørge for at ansatte har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter. Enhetsleder opplyser at tjenesten benytter www.lovdata.no. De benytter også et elektronisk verktøy utviklet av barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), kalt *Fagstøtte*.⁸¹ *Fagstøtte* inneholder faglige retningslinjer, anbefalinger, rutiner og skjema og kompetansetiltak som er utarbeidet av Bufdir. Barneverntjenesten prøver nå også ut et verktøy fra Visma som heter «Veilederen». Her kan en søke på et tema/nøkkelord, og en får da opp det som finnes av regelverk, NOU-er, veiledere, retningslinjer o.l. om temaet det søkes på.

Gjennomføring av enhetsmøter er relativt nytt i barneverntjenesten. Det er etablert en egen rutine for disse av 14.10.19. Av denne fremgår det at ett av punktene på agendaen er orientering fra fagutvikler, blant annet om fagoppdatering. Enhetsleder opplyser at eventuelle nye juridiske vurderinger, nye retningslinjer/veiledere, nytt regelverk eller nye interne prosedyrer/rutiner gjennomgås i enhetsmøter. Det er møteplikt for alle i disse møtene. Også veiledning av ansatte som skal gjennomføres minimum en gang i måneden (oftere for nytilsatte), trekker enhetsleder frem som et relevant tiltak for å sikre at ansatte har kunnskap om aktuelle lover og forskrifter.

10.1.3 Arbeidstakernes kunnskap og ferdigheter

Revisors funn

I kapittel 6 er utdanningen og eventuell tilleggsutdanning for de ansatte i barneverntjenesten i Harstad fremstilt i tabell 4. I 2019 ble det opprettet en ny stilling i barneverntjenesten som fagutvikler. Fagutvikler har ansvar for planlegging av kompetanseheving og implementering av ny kunnskap. Barneverntjenesten har også arbeidet med kompetanseplan. Denne er per mars 2020 nesten ferdig, og revisor har fått utkastet til kompetanseplanen. Planen viser eksisterende kompetanse, behov for kompetansebygging som følge av nasjonale føringer og satsningsområder samt tjenestens prioriteringer i planperioden.

Barneverntjenesten deltar også i et læringsnettverk sammen med Tromsø kommune og omkringliggende kommuner. Barnevernsreformen, som trer i kraft i 2022, skal gi mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet og styrke kommunenes forebyggende arbeid og tidlig innsats. Kommunene får også økt ansvar for fosterhjem. For å forberede kommunene på endringene har Bufdir via Fylkesmannen opprettet tilskuddordninger for etablering av interkommunale læringsnettverk og kompetanseheving. Det er et slikt læringsnettverk Harstad kommune har etablert sammen med Tromsø kommune og flere omkringliggende kommuner. Harstad kommune er prosjekteier. Oppfølging av fosterhjem er hovedfokus i læringsnettverket, og det fremgår av kompetanseplanen at det er planlagt flere kurs for å heve ansattes kompetanse på generell og spesiell veiledning av fosterhjem.

⁸¹ <https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/> (13.01.2020)

Når det gjelder rutiner for opplæring av nytilsatte, er revisors inntrykk at barneverntjenesten har videreutviklet sin internkontroll i løpet av perioden denne forvaltningsrevisjonen har pågått. Vi anser kommunens uttalelse til rapporten, gjengitt i kapittel 11 nedenfor, som et uttrykk for dette. Tjenesten har en ordning hvor alle nyansatte får en fadder. Dette fremgår også av myndighetskartet. I tillegg har de *Rutine for veiledning av ansatte i barneverntjenesten*, av 14.10.2019. Av denne følger det at nyansatte får veiledning 1,5 time hver uke, med unntak av på familieavdelingen hvor nyansatte får veiledning 1,5 time annenhver uke. Etter seks måneders ansettelse reduseres hyppigheten til henholdsvis annenhver uke og hver fjerde uke. Av kommunens uttalelse til denne rapporten, se kapittel 11, fremgår det riktignok at veiledning av nyansatte generelt gjennomføres hver 14. dag. Det er avdelingslederne som har ansvaret for veiledning av ansatte og nyansatte i sin avdeling. Revisor har spurt enhetsleder om hva denne veiledningen innebærer. Hun har opplyst at veiledningen tar utgangspunkt i de konkrete sakene den enkelte ansatte arbeider med, samt på utfordringer den enkelte saksbehandler har eller møter i sin arbeidshverdag. Av rutinen for veiledningen følger det at *vurderinger, drøftinger og beslutninger* som tas i veiledningstimene, skal dokumenteres av avdelingsleder. Revisor har innhentet innkalling til veiledningstime for to av de ansatte i barneverntjenesten. Av innkallingene fremgår det at det innkalles til veiledningstime for begge de ansatte annenhver uke. I sin uttalelse til vår rapport viser enhetsleder også til en del andre tiltak for opplæring av nyansatte. Se for øvrig revisors vurdering i delkapittel 10.2.

Det er også egen rutine for veiledning av avdelingsledere. Denne veiledningen er det enhetsleder som forestår, og det skal gis to timer veiledning per måned. Det følger av rutinen at individuelle personalsaker og komplekse klientsaker tas i disse veiledningsmøtene. Også vurderinger, drøftinger og beslutninger som tas i disse veiledningstimene, skal dokumenteres av enhetsleder. Det er enhetsleder som har ansvaret for veiledning av avdelingslederne. De skal få veiledning av enhetsleder to timer hver måned, og nyansatte avdelingsledere skal ha veiledning to timer annenhver uke. Begge veiledningsrutinene gjelder fra 14. oktober 2019, og eget skjema for agenda og referattaking fra veiledningstimene er ifølge rutinen under utarbeidelse i saksbehandlingssystemet Familia. Revisor har innhentet innkalling til veiledning for to av avdelingslederne i barneverntjenesten. Av innkallingene fremgår det at en av avdelingslederne har veiledning i to timer hver fjerde fredag. Den andre avdelingslederen har oppfølging annenhver onsdag i to timer.

Det avholdes hver mandag ledermøter i barneverntjenesten, og det er en fast saksliste for disse. Et av punktene i denne er *fag (fagutvikling, jus, kompetanseheving)*. Hver mandag er det også avdelingsmøter. Revisor har innhentet innkalling til ledermøtet, hvor det fremgår at de avholdes hver fjerde mandag i perioden 20.01.2020 – 10.01.2021.

Revisor har spurt enhetsleder om hun opplever at barneverntjenesten mangler kompetanse på noen områder. Enhetsleder svarte at de hele tiden ønsker å utvikle kompetansen sin, men at tjenesten har god kompetanse. De har ansatte med ulik grunnutdanning og ulik videreutdanning. Videre fortalte hun at juridisk kompetanse er et nasjonalt satsingsområde og at barneverntjenesten i Harstad ønsker å styrke sin juridiske kompetanse. De har i dag tilgang til juridisk kompetanse hos kommuneadvokaten, og Harstad kommune har også rammeavtale som sikrer at barneverntjenesten kan kjøpe juridisk kompetanse ved behov.

10.1.4 Medvirkning og utnytting av samlet kunnskap og erfaring

Revisors funn

Harstad kommune, herunder også barneverntjenesten, benytter kommune-lean (K-LEAN). Gjennom dette verktøyet skal alle ansatte i tjenesten medvirke til forbedring. Formålet med K-LEAN er å:

- skape bedre flyt i arbeidsprosessene ved å fokusere på det som har verdi for brukerne eller innbyggerne, og fjerne unødvendige operasjoner og ledd.
- lytte til brukernes erfaringer med tjenesten og til hva som er viktig for dem.
- gi den enkelte medarbeider helhetsforståelse, overblikk og direkte innflytelse over arbeidsprosessene.
- ta i bruk en strukturert verktøykasse for å innhente, utvikle, velge ut og implementere ideer som kan forbedre prosessene og skape bedre resultater for brukeren.

Harstad kommune har hatt fokus på forbedringstavlen og tavlemøter. Enhetsleder opplyser at i perioden hvor barneverntjenesten har vært i omstilling, har de ikke benyttet forbedringstavlen like mye. De må innføre dette igjen etter hvert, sier enhetslederen.

I arbeidet med omstilling har tjenesten hatt inne konsulent fra KS siden høsten 2019. Konsulenten avslutter sitt arbeid i april 2020. Enhetsleder fortalte at det i dette arbeidet er jobbet systematisk med tilbakemeldinger fra ansatte på flere områder, blant annet tilbakemelding på ledelse, forhold de ansatte opplever ikke fungerer godt nok og hva de synes har vært utfordrende.

Som tidligere redegjort for, avholdes det faste enhetsmøter, ledelsesmøter og avdelingsmøter i barneverntjenesten. I møte med avdelingsleder fortalte enhetsleder at i avdelingsmøtene kan de ansatte komme med innspill til tema de ønsker tas opp. I disse møtene kan det også jobbes med konkrete ting i fellesskap. Eksempelvis kan det jobbes med en mal eller rapport som er felles for alle i avdelingen, og en blir i fellesskap enige om endringer.

Harstad kommune gjennomfører også medarbeiderundersøkelser; ti-faktorundersøkelsen. Det gjennomføres også medarbeidersamtaler. Det følger av myndighetskartet at avdelingsledere er ansvarlige for gjennomføring av medarbeidersamtaler og oppfølgingssamtaler med nyansatte i sin avdeling. Enhetsleder er ansvarlig for dette for øvrige ansatte.

Barneverntjenesten har også en egen HMS-gruppe.

Barneverntjenesten skal også sørge for at oppdragstakerne medvirker, slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes. Barneverntjenesten innhenter tilbakemeldinger fra oppdragstakere i enkeltsaker.⁸² Enhetsleder for barneverntjenesten har opplyst at de i svært liten grad bruker støttekontakter. Fosterhjem og besøkshjem deltar ifølge enhetsleder i evalueringsmøter fire ganger i året. Barneverntjenesten innhenter da tilbakemeldinger fra disse.

10.1.5 Bruk av erfaring fra foreldre og barn

Revisors funn

Harstad kommune gjennomførte i 2018 brukerundersøkelse rettet mot foreldre i barnevernet. I undersøkelsen var det spørsmål innenfor åtte kategorier:

- Tilgjengelighet
- Informasjon
- Respektfull behandling
- Pålitelighet
- Brukermedvirkning
- Samarbeid

⁸² Oppdragstakere er personer som arbeider på vegne av barnevernet for å bidra til at kommunen oppfyller sine plikter etter loven. Det kan for eksempel være støttekontakter, besøkshjem, beredskapshjem, fosterhjem eller tilsynspersoner.

- Resultat for brukerne
- Helhetsvurdering

Resultatene av brukerundersøkelsen viser at barneverntjenesten i Harstad scoret høyere enn nasjonalt gjennomsnitt på alle kategoriene i undersøkelsen. De som besvarte undersøkelsen hadde også anledning til å komme med kommentarer. Basert på disse tilbakemeldingene er det i etterkant gjort følgende tiltak:

- Kjøpt parkeringsplasser slik at det er gratis parkering for klienter
- Igangsatt arbeid med utbedring av nettside for å forbedre informasjonen
- Resepsjonen i bygget der tjenesten holder til, er under utbedring.

Enhetsleder opplyser at det ikke er opprettet brukerråd, og hun gir uttrykk for at tjenesten har et forbedringspotensial i å innhente erfaringer fra ungdommer og foreldre/familier hvor barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet.

Barneverntjenesten har benyttet Forandringsfabrikken.⁸³ Gjennom dette har de benyttet generelle brukererfaringer, men ikke konkret fra egne brukere. Enhetsleder fortalte at de også har rekruttert ungdommer fra deres område inn i Forandringsfabrikken.

Barneverntjenesten mottar også tilbakemeldinger fra både foreldre og barn i enkeltsaker. Dette så også revisor ved vår gjennomgang av dokumentasjon tilknyttet barn som bor i fosterhjem. Revisor spurte enhetsleder om barneverntjenesten har et system for samlet gjennomgang/systematisering av slike tilbakemeldinger for å se om det er fellestrekk i disse. Vi oppfatter at barneverntjenesten ikke har slikt system for alle typer saker. Enhetsleder fortalte at de har gjort det mht. ettervern for ungdommer. De hadde tilsyn fra Fylkesmannen i 2017, og en av merknadene i tilsynet var: *Harstad kommune har forbedringspotensial når det gjelder å sikre at det gis tilstrekkelig og riktig informasjon om ettervern til den enkelte ungdom. Kommunen anbefales å få rutiner på plass.* Enhetsleder opplyser at de i etterkant av dette har utviklet rutiner.

10.1.6 Kartlegging av risikoområder

Revisors funn

Enhetsleder har opplyst at det ikke er jobbet systematisk med risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) i barneverntjenesten. Dette er et avvik barneverntjenesten ble klar over i etterkant av gjennomført intern kvalitetsrevisjon. Arbeidet med å lukke avviket er påbegynt, og det første området det skal gjennomføres en ROS-analyse på er vold og trusler mot ansatte. Arbeidet med ROS-analysen gjennomføres av HMS-gruppen. I mars 2020 er «*Risikoplan – en handlingsplan for forebygging og oppfølging av vold, trusler og arbeidsrelatert belastning i barneverntjenesten*» nesten ferdig, og revisor har fått et utkast. Arbeidsgruppen har valgt ut seks aktuelle situasjoner med potensiell risiko for vold og trusler - og har risikovurdert dem. For å ivareta sikkerheten i risikoutsatte arbeidssituasjoner utarbeides det tiltakskort for de seks arbeidsoppgavene som er risikovurdert. Disse beskriver vurderinger og tiltak som ansatte skal gjennomføre ved risikofylt arbeid.

Enhetsleder har opplyst at de ansatte har ønsket at den ovennevnte risikovurderingen skulle prioriteres høyt. Revisor spurte om det er laget en prioritert liste over områder som skal risikovurderes når denne er ferdigstilt. Enhetsleder svarte at det er det ikke.

⁸³ Forandringsfabrikken er et kunnskapssenter som innhenter oppsummert kunnskap fra barn, for å forandre skole og hjelpesystemer. Det innhentes kunnskap fra barn og unge om hvordan de opplever møtene med blant annet barnevern.

I 2017 ble det «Risikovurdering av filming i klientsammenheng i forbindelse med familiearbeid i Barne- og ungdomstjenesten, inkludert lagring av filmopptak og fysisk oppbevaring samt utlevering til tredjepart» gjennomført. Det er også gjennomført en grovkartlegging av risikoforhold i barneverntjenesten. Revisor har mottatt denne. I grovkartleggingen har 27 ansatte levert skjemaer med svar på spørsmål om blant annet hvilke arbeidsoppgaver de gjør mest av, skader/helseplager og uønskede hendelser. Denne grovkartleggingen er ikke datert, og vi har spurt enhetsleder om når den ble gjennomført. Hun har opplyst at det er lenge siden. Arbeidet med den stoppet opp, men enhetsleder har opplyst at det skal igangsettes igjen i 2020 med ROS-analyser.

Som vedlegg til kommunens uttalelse til vår rapport (gjengitt i kapittel 11), fulgte to ROS-analyser vedlagt. Den første av dem er eksplisitt hjemlet i Arbeidsmiljøloven, og den andre tar spesifikt for seg Korona-trusselen og mulige konsekvenser av denne.

I møte med revisor fortalte enhetsleder at bruk av vikarer i barneverntjenesten har de vurdert som et risikoområde, selv om det ikke er en skriftliggjort risikovurdering. Tjenesten opplever at bruk av vikarer er sårbart.

10.1.7 Kontinuerlig arbeid med prosedyrer og rutiner

Revisors funn

Som tidligere nevnt er det i forbindelse med endringer i organisasjonen iverksatt et større arbeid i barneverntjenesten. I dette bidrar blant annet fagutvikler med utvikling av prosedyrer, instruksjoner og rutiner. Barneverntjenesten har utviklet en del nye prosedyrer og rutiner, men arbeidet med dette er ikke ferdigstilt. Flere av prosedyrene/rutinene som er utviklet, er såpass nye at det foreløpig ikke er satt noen dato for når de skal revideres, men dette vil ifølge enhetsleder komme.

Barneverntjenesten har altså utviklet og iverksatt en del prosedyrer. Når det gjelder tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen, er det flere tiltak som kan være relevante. Avvikssystemet er et relevant tiltak. Harstad kommune har avviksprosedyre som er felles for alle ansatte. Av denne fremgår det at avvik skal registreres via intranett. Type hendelse som skal registreres er forhold som har betydning for enhetens drift eller ansattes og tjenestemottakeres sikkerhet, brudd på krav i lover, forskrifter og interne bestemmelser, personskade på ansatte og brukere og klager fra tjenestemottakere/pårørende. I møte med revisor opplyste enhetsleder at avvikssystemet i liten grad benyttes – det meldes få avvik. Hun fortalte at det jevnlig gis opplæring i bruk av avvikssystemet, men at det først og fremst meldes avvik innenfor HMS; skader/trusler mot ansatte eller mangler på arbeidsplassen. Som det fremgår av kapittel 8, har barneverntjenesten rutiner for at det skal meldes avvik ved manglende oppfølgingsbesøk i fosterhjem, noe enhetsleder fortalte til revisor at ikke gjøres. Enhetsleder fortalte at det nok er mye som det burde vært meldt avvik på, men som ikke meldes. Det er HMS-gruppa som gjennomgår avviksmeldingene i barneverntjenesten.

Klager og gjennomgang av disse kan også avdekke forhold som bør rettes opp. I møte med revisor fortalte enhetsleder at klagesaker egentlig er det beste læringsverktøyet. De gir soleklar veiledning i hvor tjenesten bør forbedre seg. Enhetsleder har opplyst at klagen på barneverntjenesten til Fylkesmannen har veldig ulikt innhold; klage ift. innsyn, klager på henleggelse, manglende tilrettelegging av samvær og klage på vedtak. Det som har gått igjen, er klager i saker hvor det var iverksatt frivillig plassering av barn i fosterhjem. På bakgrunn av dette har tjenesten utviklet nye rutiner knyttet til frivillig plassering. Frem til nå er det stort sett enhetsleder som har foretatt gjennomgang av klagesaker. Enheten har rutine for behandling av klagesaker, og denne omfatter ulike kategorier av klager; muntlige personrettede klager, muntlige forvaltningsmessige klager,

skriftlige klager per post og mail og klagesaker oversendt fra Fylkesmannen. Enhetsleder fordeler klagesak oversendt fra Fylkesmannen til aktuell avdelingsleder. Klagesvar til Fylkesmannen skal drøftes med enhetsleder.

Barneverntjenestens egen rapportering til Fylkesmannen er også egnet til å avdekke overtredelse av barnevernlovgivningen. Som det fremgår av kapittel 7, hadde barneverntjenesten i 2019 en stor økning i fristbrudd. Enhetsleder har forklart bakgrunnen for dette – det var høyt sykefravær i tjenesten. Harstad kommune og barneverntjenesten iverksatte flere tiltak for å få ned sykefraværet, og dermed fristbruddene. Blant annet ble det opprettet to nye stillinger fremfor å bruke vikarer. I en oversikt utarbeidet av kommunen over sykefravær for 2019 står barneverntjenesten oppført med 19.9% fravær i første kvartal, 24.6% fravær i andre kvartal, 12% fravær i tredje kvartal og 5.7% fravær i fjerde kvartal. For første kvartal 2020 er det rapportert om 9% sykefravær. Enhetsleder viser til at sykefraværet har gått ned betraktelig siden første halvår 2019, og rapporterer at de ikke har fristbrudd på nye saker som kommer inn.

10.1.8 Systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen

Revisors funn

I møte med revisor fortalte enhetsleder for barneverntjenesten at de har som mål å gjennomføre to til tre internrevisjoner i året. Videre opplyste enhetsleder om at for 2018 ble det ikke gjennomført slike internrevisjoner da enheten var i gang med en omstrukturingsprosess. Dette ble heller ikke gjennomført i 2019. Internrevisjon ble gjennomført i 2017. Revisor har mottatt sjekklisten enheten anvender for å gjennomføre internrevisjon. Revisor har også innhentet åtte utfylte sjekklister fra gjennomførte internrevisjoner i tjenesten. Sjekklisten inneholder sjekkpunkter under følgende inndeling: postføring, status ajourhold saksmappe, habilitetsvurdering, sakens totale inntrykk, partsrettigheter, undersøkelse, tiltak, vedtak – økonomi, omsorg, status ajourhold Familia og avslutning av barnevernssak. Ved internrevisjon i 2017 ble det gjennomgått ulike typer saker; undersøkelse av melding, tiltak, omsorg, ettervern. Hvilke punkter i sjekklisten for internrevisjon som er aktuelle, avhenger av hvilken type sak som gjennomgås.

Enhetsleder har også opplyst at en del av bakgrunnen for at de har innført veiledning av alle ansatte, og at beslutninger som tas under disse veiledningene skal dokumenteres, var at barneverntjenesten så at de ikke klarte å ettergå seg selv i sine egne vurderinger i saker.

10.2 Oppsummering, vurderinger og konklusjon

I driftsplanen til barneverntjenesten fra 2019 fremgår det hvordan barneverntjenesten er organisert. Driftsplanen redegjør for de konkrete arbeidsoppgavene som er tillagt den enkelte av barneverntjenestens fire avdelinger. Videre redegjør driftsplanen for hvilke tiltak som skal lede til at barneverntjenesten når sine egne mål som er beskrevet i driftsplanen, samt Harstad kommunes mål for 2019. På bakgrunn av dette og de øvrige funnene som er redegjort for i kapittel 10.1.1 er revisors vurdering at Harstad kommune 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. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt.*

Barneverntjenesten bruker lovdata.no for å slå opp i lovverket og gjeldende forskrifter som beskriver barneverntjenestens oppgaver. Barneverntjenesten bruker også det elektroniske verktøyet *Fagstøtte*⁸⁴, og dette verktøyet inneholder blant annet faglige retningslinjer og rutiner. På bakgrunn

⁸⁴ <https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/> (13.01.2020)

av dette og de resterende funnene som det er redegjort for i kapittel 10.1.2 er revisors vurdering at den delen av revisjonskriteriet som omhandler at Harstad kommune skal sikre at ansatte har *tilgang* til aktuelle lover og forskrifter **er oppfylt**. Når det gjelder delen av revisjonskriteriet som omhandler at Harstad kommune skal sikre at ansatte har *kunnskap* om aktuelle lover og forskrifter, har kommunen iverksatt relevante tiltak for å ivareta dette. Revisor har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt kommunen sikrer at den enkelte ansatte faktisk har kunnskap om aktuelle lover og forskrifter.

Barneverntjenesten i Harstad kommune har flere relevante tiltak for å sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet og om internkontroll, herunder fast veiledning og faste møter hvor det orienteres om oppdateringer i regelverk, veiledere, interne rutiner m.m. De deltar også i læringsnettverk og har egen fagutvikler. Tjenesten har også oversikt over ansatte kompetanse og har nær ferdigstilt en kompetanseplan. Tjenesten har også rutiner for opplæring av nyansatte. Revisor vurderer at Harstad kommune **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 faste enhetsmøter, ledermøter og avdelingsmøter. I sitt arbeid har de også engasjert KS-konsulent som har arbeidet systematisk med blant annet tilbakemeldinger fra ansatte på flere områder, blant annet tilbakemelding på ledelse, forhold de ansatte opplever ikke fungerer godt nok og hva de synes har vært utfordrende. På bakgrunn av dette og øvrige funn som er redegjort for i kapittel 10.1.4 er revisors vurdering at Harstad kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen som en del av sitt internkontrollsystem for barneverntjenesten skal *ha systemer for å sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes*.

I 2018 ble det gjennomført brukerundersøkelse blant foreldre til barn i barnevernet. På bakgrunn av denne undersøkelsen har Harstad kommune iverksatt forbedringstiltak. Det er ikke opprettet brukerutvalg i Harstad kommune, og barneverntjenesten selv erkjenner at de har forbedringspotensial i å innhente erfaringer fra barn/ungdommer og foreldre/familier hvor barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet. I enkelte saker ser revisor at barneverntjenesten får tilbakemeldinger. Vi bemerker at det er ved å lete etter *fellestrekk* i disse tilbakemeldingene at barneverntjenesten kan identifisere svakheter/forbedringsbehov på systemnivå. På bakgrunn av dette og øvrige funn som er redegjort for i kapittel 10.1.5 er revisors vurdering at Harstad kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen som en del av sitt internkontrollsystem for barneverntjenesten skal *ha systemer for å gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedringer av barneverntjenesten*.

Det er gjennomført risikovurderinger på enkelte områder, men barneverntjenesten har ikke gjennomført systematiske risikovurderinger, som er egnet til å skaffe oversikt over områder hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav til tjenesteproduksjonen. De to ROS-analysene som revisor har blitt forelagt i sluttdialogen med kommuneadministrasjonen er spesifikt rettet mot henholdsvis HMS-arbeid (jf. arbeidsmiljølovens krav) og risiko knyttet spesifikt til Korona-pandemien. Det er positivt at kommunen har utarbeidet slike ROS-analyser. Imidlertid knytter revisors vurdering seg til hvorvidt barneverntjenesten har gjennomført systematiske risikovurderinger knyttet til fare for manglende oppfyllelse av myndighetskrav til tjenesteproduksjonen. På bakgrunn av dette samt øvrige funn som det er redegjort for i kapittel 10.1.6 er revisors vurdering at Harstad kommune **i liten grad har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen som en del av sitt internkontrollsystem skal skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav.

Som følge av organisasjonsendring, har barneverntjenesten prioritert arbeid med ledelsesforankring, prosedyreutvikling, systematisering og struktur. Dette er også momenter som er relevante i tjenestens internkontrollsystem. Kommunen iverksatte også tiltak i 2019 ved overtredelse av barnevernlovens krav. Som følge av at arbeidet med å utvikle prosedyrer og rutiner ikke er ferdigstilt og at avvikssystemet i liten grad benyttes, samt øvrige funn redegjort for i kapittel 10.1.7, er revisors vurdering at Harstad kommune **kun delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen som en del av sitt internkontrollsystem for barneverntjenesten skal *utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen*

Barneverntjenesten gjennomførte i 2017 internrevisjon og har utviklet sjekklister for dette. Slik internrevisjon ble imidlertid ikke gjennomført i 2018 og 2019. Revisors vurdering er at Harstad kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen som en del av sitt internkontrollsystem for barneverntjenesten skal *foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten*.

Revisor har utledet som revisjonskriterium at Harstad kommune skal dokumentere et system for internkontroll i barneverntjenesten. På bakgrunn av de ovenstående vurderingene er revisors vurdering at Harstad kommune **til dels** har oppfylt revisjonskriteriet.

Revisors konklusjon

På bakgrunn av våre vurderinger er revisors konklusjon at internkontrollen til barneverntjenesten i Harstad kommune til dels er i tråd med gjeldende regelverk. Vi bemerker at barneverntjenesten arbeider med å utvikle internkontrollsystemet sitt, noe som gjenspeiles i at flere rutiner og prosedyrer er utarbeidet/opdatert det siste året.

11 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Revisor sendte et utkast av denne rapporten til Harstad kommune v/ kommunedirektøren for uttalelse den 14. mai i år. Frist for uttalelse ble fra vår side satt til 29. mai. Vi mottok tilbakemelding den 3. juni. Uttalelsen fremgår i sin helhet nedenfor og har medført enkelte endringer i vår rapport. Vedleggene det vises til i kommunens uttalelse, har blitt gjennomlest og vurdert fra vår side før vi ferdigstilte endelig rapport.

Fra: Marianne Johansen <Marianne.Johansen@harstad.kommune.no>

Sendt: onsdag 3. juni 2020 17:34

Til: Dag Ove Andreassen <dag.ove.andreassen@komrevnord.no>

Emne: Harstad kommune sine kommentarer til forvaltningsrevisjon forebyggende arbeid, saksbehandling og internkontroll i barneverntjenesten

Hei Dag Ove

Harstad kommune sender over innspill knyttet til forvaltningsrevisjon forebyggende arbeid, saksbehandling og internkontroll i barneverntjenesten

1) Driver Harstad kommune forebyggende arbeid for barn og unge i tråd med gjeldende regelverk og anbefalinger på området?

Svar fra forvaltningsrevisjonen;

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

- Forankre det forebyggende arbeidet på øverste politiske og administrative nivå.
- Forankre det forebyggende arbeidet i overordnet planverk.
- Etablere rutiner for samarbeid mellom tjenester.
- Koordinere og samordne samarbeidet 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 ved utforming av forebyggende tiltak.

Revisor har vurdert at Harstad kommune har oppfylt revisjonskriteriene om at kommunen ved barneverntjenesten skal:

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

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet.

2) Hvilken formell kompetanse har de ansatte ved kommunens barneverntjeneste?

Svar fra forvaltningsrevisjonen;

Problemstilling 2 omhandler hvilken formell kompetanse de ansatte i barneverntjenesten i Harstad kommune innehar. Det er ikke sentralt fastsatte kompetansekrav til ansatte i barneverntjenesten, og vi har derfor ikke gjort vurderinger eller konkludert på denne problemstillingen. I kapittel 6 har vi gjengitt informasjon om hvilken utdanning, videreutdanning og eventuelle kurs de ansatte i barneverntjenesten har gjennomført per våren 2019. Alle ansatte har formell kompetanse, og flertallet av de ansatte har gjennomført videreutdanning/kurs.

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet.

3) Er saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Harstad kommune i hnehold til regelverket;**Herunder****A) overholdes tidsfristene når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser?****B) Gjennomføres tilsyn med og oppfølging av fosterhjemsplasserte barn i henhold til regelverket?**

Svar fra forvaltningsrevisjonen, etterfulgt av en punktvis gjennomgang med kommentarer fra Harstad kommune;

- I de undersøkte mappene fant revisor dokumentasjon i form av referater fra oppfølgingsbesøk og i noen tilfeller referater fra ansvarsgruppemøter. Dette er dokumentasjon som etter revisors syn tyder på at barneverntjenesten fører kontroll med de overordnede momentene som er trukket frem i omsorgsplanene til barna som inngikk i utvalget. I årene før 2019 viser revisors undersøkelser at det var to brudd på kravet til antall oppfølgingsbesøk i to forskjellige fosterhjem, og i 2019 viser en oversikt revisor har blitt forelagt at det var totalt fem brudd på kravet til antall oppfølgingsbesøk. Revisors vurdering er at Harstad kommune i mange – men ikke alle – tilfeller i tilstrekkelig grad følger opp og fører kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Revisors vurdering er tilsvarende med henblikk på revisjonskriteriet om å besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minst fire ganger i året.

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet.

- I tolv av 14 undersøkte mapper fant revisor at det er inngått skriftlig avtale med fosterforeldrene om Harstad kommune ved barneverntjenesten og fosterforeldrenes rettigheter og plikter ved plassering av barnet i fosterhjem. Revisors vurdering er at Harstad kommune i mange – men ikke alle – tilfeller har oppfylt revisjonskriteriet om å inngå skriftlig avtale om barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser med fosterforeldre.

Harstad kommune har følgende kommentarer til dette punktet;

De fosterhjemmene det ikke er funnet inngått fosterhjemsavtale, er midlertidige fosterhjem med frivillig plassering.

Det er ikke laget en nasjonal fosterhjemsavtale til bruk i slike midlertidige fosterhjem.

Harstad kommune har laget et eget utkast til fosterhjemsavtale for slike midlertidige fosterhjem.

Fosterhjemsavtale til midlertidige fosterhjem ved plassering etter barnevernloven § 4-4. 5. ledd vedlegges på denne tilbakemeldingen fra Harstad kommune.

- I samtlige av de undersøkte referatene fra oppfølgingsbesøkene Harstad kommune har gjennomført de siste tre årene, inneholdt den benyttede malen et punkt om evaluering av planer. Revisor fant imidlertid at mindretallet av de gjennomgåtte referatene inneholdt informasjon som tilsa at fosterhjemsavtalen var gjennomgått og evaluert. Revisors vurdering er at Harstad kommune ved barneverntjenesten ikke i alle tilfeller oppfyller revisjonskriteriet om å gjennomgå fosterhjemsavtalen minst en gang i året for de undersøkte mappene.

Harstad kommune har følgende kommentarer til dette punktet;

Innhold til hva en gjennomgang av fosterhjemsavtalen skal inneholde er ikke tydelig beskrevet i fosterhjemsforskriftene.

Fosterhjemsavtalen som er inngått, er ikke en avtale som justeres. Det er derimot tilleggsavtalen som inngås med fosterfamilien som er den som reguleres jevnlig. Tilleggsavtalen inneholder forsterkningsavtaler som er knyttet opp i mot fosterbarnet i hjemmet. Det er derfor utfordrende å vurdere om en har gjennomgått innholdet i fosterhjemsavtalen årlig.

Men barneverntjenesten i Harstad kommune gjør følgende;

Harstad kommune regulerer lønn til fosterhjem i tråd med KS sine anbefalinger.

Barneverntjenesten har i alle fosterhjemsbesøk fokus på barnets behov ifht om det er behov for å vurdere forsterkningstiltak knyttet til fosterhjemmet. Da med tanke på er det behov for ekstra veiledning fra barneverntjenesten eller andre instanser til fosterhjemmet.

Dersom slike behov dukker opp utenfor planlagte besøk i fosterhjemmet, er det kontakt mellom fosterhjemmet og saksbehandler på telefonen.

Er det behov avlastning og/eller behov for å vurdere frikjøp ifht nye oppståtte behov hos barnet.

Er det behov hos barnet som gjør at det er behov for at barneverntjenesten kobler inn andre tjenester eller tiltak overfor barnet og fosterfamilien.

Som forbedringspunkt vil barneverntjenesten lage mer konkrete underpunkter på malen for oppfølging av fosterhjem på punktet «gjennomgang av fosterhjemsavtalen».

- Revisor har fått informasjon om hvordan barneverntjenesten sørger for å gi opplæring og veiledning til fosterforeldrene i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn. På bakgrunn av denne informasjonen, samt at de gjennomgåtte mappene viser at barneverntjenesten ved behov gir avklaringer under oppfølgingsbesøk samt over telefon, legger revisor til grunn at Harstad kommune har tiltak som er relevante og egnet for å gi nødvendige råd og veiledning til fosterforeldrene i forbindelse med plassering av det enkelte barn. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere om kommunen faktisk gir all nødvendig opplæring og veiledning som den enkelte plassering krever.

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet.

- Det fremgår av delegasjonsreglementet til kommunen at kommunens oppgaver i henhold til barnevernloven delegeres til barnevernsleder i Harstad kommune. Videre fremgår det av driftsplanen til barneverntjenesten for 2019 at familieavdelingen i barneverntjenesten har arbeidsoppgaven med å føre tilsyn med fosterhjem. Revisors vurdering er at Harstad kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å ha et delegasjonsreglement der det klart går frem hvilken instans i kommunen som skal føre tilsynet.

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet.

- Ved tilsetting av tilsynspersoner har barneverntjenesten informert revisor om at de vektlegger blant annet barnefagligkompetanse. Revisors vurdering er at Harstad kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å gi tilsynsoppgaven til personer som kommunen har vurdert egnet til å utføre oppgaven, kan utføre oppgaven over tid, og har en tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten og fosterforeldrene. Revisor bemerker at det har vært utfordringer tilknyttet gjennomføring av tilsyn med fosterhjem i Harstad kommune i årene 2017 og 2018 på bakgrunn av utfordringer med personell.

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet.

- Av tolv undersøkte mapper fant revisor at det i sju av disse ikke var gjennomført minst fire tilsyn i året. De manglende tilsynene skulle vært gjennomført i årene 2017 og 2018. Revisors vurdering er at Harstad kommune ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å gjennomføre tilsyn så ofte som nødvendig, og minst fire ganger i året for de undersøkte mappene.

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet.

- Som nevnt i forrige kulepunkt har vi funnet at i sju av tolv mapper var antallet tilsyn ikke i tråd med minstekravet i regelverket. Revisors vurdering er at Harstad kommune ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å føre tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp.

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet.

- Tilsynspersoner med oppdrag fra Harstad kommune får tildelt veileder for tilsyn, samt har muligheter til å ta kontakt med en ansatt i barneverntjenesten som har ansvar for tilsynsordningen ved behov for avklaringer. Revisor bemerker at Harstad kommune har iverksatt tiltak som er egnet til å oppfylle revisjonskriteriet om å gi opplæring og veiledning til tilsynspersoner, men revisor har ikke grunnlag for å vurdere om revisjonskriteriet er oppfylt.

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet.

- I tilsynsrapportene revisor har undersøkt gis det en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet, hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på, og om det har vært gjennomført samtaler med barnet. Revisors vurdering er at Harstad kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å sørge for at det i sine tilsynsrapporter gis en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet, hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på, og om det har vært gjennomført samtaler med barnet. Samtlige av rapportene var oversendt til omsorgskommunen, og alle bortsett fra én av de undersøkte rapportene ble oversendt innen en uke. I oversendelsen til omsorgskommunen blir det bemerket om det er forhold i tilsynsrapportene som bør følges opp av omsorgskommunen. Revisors vurdering er at Harstad kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å kvalitetssikre tilsynsrapporter og oversende endelig tilsynsrapport til omsorgskommunen

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet.

4) i hvilken utstrekning brukes familieråd som tiltak ved Harstad kommunes barneverntjeneste?

Svar fra forvaltningsrevisjonen;

Problemstilling 4 retter seg mot hvordan familieråd som tiltak anvendes av Harstad kommune. Revisor har ikke konkludert på problemstillingen, da anvendelse av familieråd som tiltak ikke er et krav i regelverket. Revisor har i kapittel 9 gjengitt informasjon fra barneverntjenesten om hvor mange familieråd som er gjennomført i 2017, 2018 og 2019. Det ble disse årene gjennomført henholdsvis åtte, to og to familieråd. Barneverntjenesten har informert revisor om at de har fokus på å anbefale og tilby familieråd som tiltak, men at det er opp til den enkelte familie å takke ja til tilbudet.

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet.

5) Har Harstad kommune ved barneverntjenesten internkontroll i tråd med gjeldende regelverk?

Svar fra forvaltningsrevisjonen, etterfulgt av en punktvis gjennomgang med kommentarer fra Harstad kommune;

Revisors konklusjon på problemstilling 5 er at barneverntjenestens internkontroll til dels er i tråd med gjeldende regelverket. Vi bemerker at barneverntjenester arbeider med å utvikle internkontrollsystemet sitt, noe som gjenspeiles i at flere rutiner og prosedyrer er utarbeidet/opdatert det siste året. Konklusjonen bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

- I driftsplanen fra 2019 fremgår det hvordan barneverntjenesten er organisert. Revisors vurdering er at Harstad kommune 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. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt.

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet.

- Barneverntjenesten bruker lovdata.no for å slå opp i lovverket og gjeldende forskrifter som beskriver tjenestens oppgaver. De bruker også det elektroniske verktøyet Fagstøtte som inneholder blant annet faglige retningslinjer og rutiner. Revisors vurdering er at den delen av revisjonskriteriet som omhandler at Harstad kommune skal sikre at ansatte har tilgang til aktuelle lover og forskrifter er oppfylt. Når det gjelder den delen av revisjonskriteriet om omhandler at Harstad kommune skal sikre at ansatte har kunnskap om aktuelle lover og forskrifter, har kommunen iverksatt relevante tiltak for å ivareta dette. Revisor har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt kommunen sikrer at den ansatte faktisk har kunnskap om aktuelle lover og forskrifter.

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet.

- Barneverntjenesten har flere relevante tiltak for å sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet og om internkontroll, herunder fast veiledning og faste møter hvor det orienteres om oppdateringer i regelverk, veiledere, interne rutiner m.m. Tjenesten har ikke egne rutiner for opplæring av nyansatte. Revisors vurdering er at Harstad kommune ikke fullt ut har oppfylt revisjonskriteriet om å ha systemer for å sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll.

Harstad kommune har følgende kommentarer til dette punktet;

Ivaretagelse av nytilsatte i barneverntjenesten er som følgende;

- Veiledning på sak hver 14 dag (dobbel så hyppig som øvrige ansatte i enheten) – gjennomført av avdelingsleder
- Egen «fadder» som den nytilsatte kan gå til ved behov utenfor dette for rådgivning og ivaretagelse
- Veiledning mnd med ekstern veileder som jobber med prosessuell veiledning i avdelingen
- Avdelingsmøte hver uke der en gjennomgår saker, gjennomfører reflekterende team og oppdateres på nye rutiner etc
- Myndighetskart med oversikt over ansvarsområder og beslutningsområder til alle i enheten
- Følger faglig internopplæring som gjennomføres i enheten
- Mulighet for å være med på gjennomføring av møter etc dersom det er behov for opplæring på ulike prosesser
- Tilgang til Visma veilederen med samlet database på alle temaer og egne digitale kurspakker som en kan gjennomføre knyttet til ulike tema i barneverntjenesten sitt arbeid
- Harstad kommune sine sentrale oppfølginger knyttet til nytilsatte med fokus på ansatt-leder samtaler og bruk av prøvetiden på en gjensidig god måte

Harstad kommune vurderer at dette er en forsvarlig oppfølging av nytilsatte i barneverntjenesten og ber revisjonen se nærmere på dette punktet.

Som forbedringspunkt vil barneverntjenesten lage prosedyre for oppfølging av nytilsatte der denne praksisen framkommer.

- Det avholdes faste enhetsmøter, ledermøter og avdelingsmøter i tjenesten. Revisors vurdering er at Harstad kommune har oppfylt revisjonskriteriet om at kommunen som en del av sitt internkontrollsystem skal ha systemer for å sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.

Harstad kommune har følgende kommentarer til dette punktet.

- Det er gjennomført brukerundersøkelser blant foreldrene til barn i barnevernet. Tjenesten selv erkjenner at de har forbedringspotensial i å innhente erfaringer fra barn/ungdommer og foreldre/familier hvor barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet. Det er ikke opprettet brukerutvalg i Harstad kommune. Revisors vurdering er at Harstad kommune delvis har oppfylt revisjonskriteriet om å ha systemer for å gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedringer av barneverntjenesten.

Som forbedringspunkt til systematisk oppfølging vil barneverntjenesten lage en prosedyre for oppfølging av forbedringsforslag knyttet til brukerundersøkelser samt starte arbeidet med etablering av brukerråd.

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet.

- Barneverntjenesten har gjennomført risikovurderinger på enkelte områder, men tjenesten har ikke gjennomført systematiske risikovurderinger, som er egnet til å skaffe oversikt over områder hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. Revisors vurdering er at Harstad 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.

Harstad kommune har følgende kommentarer til dette punktet;

Barneverntjenesten har ikke tidligere gjennomført systematiske risikovurderinger, men har den siste tiden gjennomført risikovurdering knyttet til covid-19 situasjonen som pågår samt ulike uønskede hendelser i tjenesten. Disse risikovurderingene legges ved denne tilbakemeldingen.

- I etterkant av organisasjonsendring i barneverntjenesten har tjenesten prioritert arbeid med ledelsesforankring, prosedyreutvikling, systematisering og struktur. Arbeidet med å utvikle prosedyrer og rutiner er ikke ferdigstilt, og kommunens avvikssystem benyttes i liten grad. Revisors vurdering er at Harstad kommune kun delvis har oppfylt revisjonskriteriet om at kommunen som en del av sitt internkontrollsystem for barneverntjenesten skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen.

Harstad kommune har ingen nye kommentarer til dette punktet;

- Barneverntjenesten gjennomførte internrevisjon i 2017. For årene 2018 og 2019 ble det ikke gjennomført internrevisjon. Revisors vurdering er at Harstad kommune ikke har oppfylt revisjonskriteriet at kommunen som en del av sitt internkontrollsystem for barneverntjenesten skal foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.

Harstad kommune har følgende kommentarer til dette punktet;

Ulike endringer som endring i organisasjonsstruktur, overgang til fullelektronisk arkiv og innføring av myndighetskart og nye prosedyrer i barneverntjenesten har ført til total revidering av internkontrollen til tjenesten.

Dette arbeidet er pr i dag fortsatt pågående. Under utarbeidelse av nytt internkontrollsystem har barneverntjenesten fulgt opp lovkrav med følgende rapportering mellom avdelingsleder og enhetsleder på følgende områder;

-Gjennomgang av individuelle saker mellom saksbehandler og avdelingsleder 1 gang i mnd.

-Drøftingsmøter som dokumenteres i saksbehandlersystemet der beslutning og drøftinger i saken kan ettergås i hver en enkeltsak

- gjennomgåtte meldinger innenfor lovkrav

- gjennomførte undersøkelser innenfor 3 mnd frist

- evaluering av tiltak pr sak hvert kvartal

- gjennomførte oppfølgingsbesøk i fosterhjem hvert kvartal

- gjennomførte tilsynsbesøk i fosterhjem hvert kvartal

Rapportering gjennomføres 1 mnd før rapporteringsfrist slik at en kan gjøre omprioriteringer dersom det er behov for det.

Disse punktene følges systematisk opp i dag. Men det gjenstår for barneverntjenesten i det videre arbeidet og sette dette inn i en prosedyre for internkontroll.

Dersom det er ønskelig kan disse rapportene oversendes komrev. Gi beskjed dersom dette er ønskelig.

Ta kontakt dersom det er behov for noen videre avklaringer.

12 ANBEFALINGER

Med henvisning til våre funn, vurderinger og konklusjoner i denne forvaltningsrevisjonen anbefaler vi Harstad kommune:

- Å treffe tiltak for å sikre at saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstiller regelverkets krav, herunder
 - Sikre overholdelse av lovpålagte frister for gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser
 - Følge opp og føre kontroll og tilsyn med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjem der kommunen er pliktig til dette

- Å videreutvikle internkontrollsystemet i barneverntjenesten slik at dette tilfredsstiller regelverkets krav, herunder:
 - Videreutvikle sitt arbeid med å gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten
 - Videreutvikle sitt arbeid med å skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav
 - Videreutvikle sitt arbeid med å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen
 - Overvåke og gjennomgå internkontrollsystemet på en systematisk måte for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring

13 REFERANSER

Lov 17.juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)

Forskrift 18.desember nr. 1659 om fosterhjem (fosterhjemsforskriften)

Forskrift 14.desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester

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

Rundskriv Q-16/2007 *Forebyggende innsats for barn og unge*

Rundskriv Q-25/2005 *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*

Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder

Tilsyn med barn i fosterhjem – veileder 2015

Strategisk plan for oppvekst 2016- 2021, Harstad kommune

Håndbok for tverrfaglig samarbeid – Harstad kommune

Handlingsplan mot vold og overgrep overfor barn og unge – Harstad kommune

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 avdelingskontor i Bodø, Leknes, Svolvær, Narvik, Sortland, Finnsnes, Sjøvegan 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 Harstad kommune:

- *Offentlige anskaffelser,* 2004
- *Barnevernstjenesten,* 2005
- *Areal- og byggesakstjenesten,* 2005
- *Arbeidsmiljø og skader i hjemmetjenesten,* 2006
- *Iverksetting av politiske vedtak,* 2006
- *Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygninger,* 2007
- *Offentlige anskaffelser,* 2008
- *Harstad kommunes kjøp av tjenester fra Sama Maskin og Stenhaug transport AS,* 2011
- *Selvkost VA,* 2012
- *Ressursbruk PLO,* 2013
- *Selvkost på avfallstjenester i Hålogaland Ressurs selskap IKS,* 2015
- *Kvalitet ved sykehjemmene Slottet og Stangnes,* 2015
- *Regeletterlevelse og saksbehandling ved Koordinerende enhet,* 2015
- *Legemiddelhåndtering og medikamentavvik ved sykehjemmene,* 2017
- *Kvalitet i hjemmetjenestene,* 2017
- *Offentlige anskaffelser,* 2019

