# FORVALTNINGSREVISJON

## Barnevern

**Hemnes kommune**

KOMREV NORD

Rapport 2017

## Forord

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

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

KomRev NORD benytter anledningen til å takke administrasjonen i Hemnes kommune, og barneverntjenesten spesielt, for samarbeidet under gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen. Revisjonen har opplevd dialogen med de involverte som svært god og konstruktiv, og etterspurt dokumentasjon har blitt levert hurtig og av god kvalitet.

Tromsø, 23. mai 2017

**Knut Teppan Vik**
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

**Lene Zahl Johnsen**
*Prosjektleder, forvaltningsrevisor*

**Tone Steffensen**
*Ansvarlig for kvalitetssikring*

# 0 SAMMENDRAG

KomRev NORD har undersøkt Hemnes kommunes generelle forebyggende arbeid blant barn og unge, samt kommunens oppfølging av barn med spesielle tiltak etter barnevernloven. Undersøkelsen er gjort med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. Følger Hemnes kommune opp barn med hjelpe- og omsorgstiltak i tråd med regelverket?
2. Har Hemnes kommune system for forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med anbefalinger og regelverk på området?

For å besvare den første problemstillingen har vi gjennomgått dokumentasjon i et utvalg mapper i barneverntjenesten. Vår konklusjon er at kommunen delvis følger opp barn med tiltak i henhold til regelverket. Konklusjonen bygger blant annet på at

- kommunen har utarbeidet en tidsavgrenset tiltaksplan for noen, men ikke alle, barn med hjelpetiltak
- de utarbeidete tiltaksplanene tilfredsstiller de fleste, men ikke alle, barnevernlovens krav til hva slike planer skal inneholde
- kommunen har ikke utarbeidet foreløpige omsorgsplaner for barn under omsorg
- i de undersøkte sakene som gjelder barn under omsorg, har kommunen utarbeidet endelige omsorgsplaner
- omsorgsplanene tilfredsstiller barnevernlovens innholdskrav
- kommunen overholder barnevernlovens krav om å følge med hvordan det går med barnet og foreldrene og å tilby hjelp til foreldrene.

Problemstillingen som gjelder Hemnes kommune sitt system for forebyggende arbeid blant barn og unge, har vi undersøkt med dokumentgjennomgang av blant annet kommunens rutiner og politisk vedtatte planer. Vi har også gjennomført spørreundersøkelser blant barneverntjenestens ansatte og utvalgte ansatte i andre virksomheter som også ivaretar eller forventes å ivareta barns interesser.

Revisor konkluderer med at Hemnes kommune i stor grad – men ikke fullt og helt – har et system for forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med anbefalinger og regelverk på området. Denne konklusjonen baserer vi blant annet på at det forebyggende arbeidet er forankret i kommunens øverste politiske og administrative nivå gjennom planverk. Videre legger vi til grunn at kommunen, ved sluttføring av påbegynt innsats på områdene, har etablert rutiner for samarbeid mellom tjenester om forebyggende arbeid samt sørger for å koordinere og samordne arbeidet med barn og unge. På bakgrunn av resultatene fra spørreundersøkelsene vurderer vi at barneverntjenesten i Hemnes delvis følger departementets anbefalinger om å samarbeide med og medvirke til at barns interesser blir ivaretatt av andre offentlige organer. Kommunen retter innsatsen mot barn og unge på et tidlig tidspunkt, og baserer forebyggende tiltak på kunnskap, lokale behov og utfordringer. Hemnes kommune tar utgangspunkt i barn og unges behov på individnivå, men ikke på et overordnet nivå, når forebyggende tiltak skal utformes og evalueres.

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

- iverksette tiltak for å sikre korrekt saksbehandling i saker som gjelder hjelpe- og/eller omsorgstiltak etter barnevernloven
- fullføre de påbegynte arbeidene samt videreutvikle sitt system for forebyggende arbeid blant barn og unge for å sikre at det tilfredsstiller regelverk og anbefalinger på området

# Innholdsfortegnelse


**0 SAMMENDRAG ... 4**

**1 INNLEDNING ... 7**

**2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER ... 7**

2.1 Problemstillinger ... 7

2.2 Revisjonskriterier ... 7

*2.2.1 Generelt om hjelpetiltak og omsorgstiltak ... 8*

*2.2.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1: Tiltaksplaner ... 9*

*2.2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1: Omsorgsplaner ... 11*

*2.2.4 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2 ... 13*

**3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING ... 17**

**4 ORGANISERING AV ARBEIDET MED BARN OG UNGE ... 20**

4.1 Enheten Helse og velferd ... 20

4.2 Enheten Skolene ... 24

4.3 Enheten Barnehagene ... 24

4.4 Eksterne samarbeidsparter ... 24

**5 OPPFØLGING AV BARN MED HJELPE- OG OMSORGSTILTAK ... 25**

5.1 Tiltaksplaner ... 25

5.2 Omsorgsplaner ... 28

5.3 Konklusjon ... 29

**6 FOREBYGGENDE ARBEID BLANT BARN OG UNGE ... 30**

6.1 Politisk, administrativ og planmessig forankring av forebyggende arbeid ... 30

6.2 Samarbeid, samordning og koordinering ... 33

6.3 Tidlig intervensjon, tiltak basert på kunnskap samt barn/unges synspunkter ... 42

6.4 Konklusjon ... 44

**7 HØRING ... 45**

**8 ANBEFALINGER ... 46**

**9 ANDRE FUNN ... 46**

**10 REFERANSER ... 47**

# 1 INNLEDNING

Hemnes kommunes *Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon 2016 – 2020* ble vedtatt i kommunestyresak 26/16 under møtet 23. juni 2016. I planen er barnevern utpekt som ett av fire områder/tema det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon på i planperioden. Kontrollutvalget i Hemnes kommune vedtok i sak 38/16 å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt om barnevernets overholdelse av frister ved tiltaksutredninger og om forebyggende arbeid. KomRev NORD IKS har gjennomført prosjektet i tråd med overordnet prosjektskisse som kontrollutvalget i møte 7. desember 2016 vedtok i sak 54/16.

# 2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

## 2.1 Problemstillinger

På grunnlag av kontrollutvalgets bestilling er det formulert følgende problemstillinger for revisors undersøkelse:

1. **Følger Hemnes kommune opp barn med hjelpe- og omsorgstiltak i tråd med regelverket?**

2. **Har Hemnes kommune system for forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med anbefalinger og regelverk på området?**

## 2.2 Revisjonskriterier

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

- Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven/bvl)
- Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)
- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregåande opplæringa (opplæringslova)
- NOU 2009:08 pkt. 8 *Tidlig innsats*
- NOU 2009:22 pkt. 2.2 *Lovforankring og krav om samarbeid*
- Ot.prp. nr. 44 (1991-1992)
- Ot. prp. nr. 69 (2008-2009)
- Prop. 106L (2012-2013)
- Barne- og likestillingsdepartementets veileder *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder* (Q-1104)
- Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementets rundskriv *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-17/2007 og Q-16/2013)

Problemstilling 1 gjelder barneverntjenesten i Hemnes kommune sin oppfølging av barn med hjelpe- og omsorgstiltak, der kommunen plikter å utarbeide henholdsvis tiltaksplan og omsorgsplan. Vi redegjør først i kapittel 2.2.1 generelt om barnevernlovens bestemmelser om hjelpetiltak og omsorgstiltak. For å kunne vurdere om Hemnes kommune følger opp barn med slike tiltak, har vi

undersøkt om kommunen har utarbeidet tiltaks- og omsorgsplaner for barn der slike tiltak er vedtatt, og hvorvidt disse planene er i henhold til nærmere bestemte krav på området.

For å besvare problemstilling 2 om system for forebyggende arbeid blant barn og unge har det vært relevant å se hen til hele kommunens virksomhet rettet mot barn og unge. Vi redegjør i kapittel 2.2.4 generelt om barnevernlovens bestemmelser om forebygging og deretter om grunnleggende forutsetninger og prinsipper som er anbefalt i rundskriv fra Barne- og likestillingsdepartementet. Revisor kan ikke vurdere den faglige kvaliteten på kommunens forebyggende arbeid eller om iverksatte tiltak faktisk er forebyggende. Med utgangspunkt i rundskrivene Q-17/2007 og Q-16/2013 vurderer vi kommunens *system* for forebyggende arbeid for barn og unge.

### *2.2.1 Generelt om hjelpetiltak og omsorgstiltak*

*Hjelpetiltak*

Barneverntjenesten får vanligvis kjennskap til et barn/familie ved at den mottar en bekymrings-melding. Barneverntjenesten skal da snarest, og senest innen en uke, gjennomgå meldingen og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter barnevernloven § 4-3, jf. § 4-2. Dersom barneverntjenesten mener det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven kapittel 4, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet, jf. bvl. § 4-3 første ledd. Fristene for undersøkelse følger av barnevernloven § 6-9. Bestemmelsen angir at undersøkelsen skal gjennomføres snarest og innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder. En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller saken er besluttet henlagt.

Barnevernloven kapittel 4 inneholder særlige tiltak som barneverntjenesten (eventuelt med samtykke fra fylkesnemnda) kan iverksette med sikte på å bedre situasjonen for det enkelte barn. Barnets beste skal være utgangspunktet for vurderingen av hvilke tiltak som skal settes i verk, og det presiseres i loven at det skal legges vekt på å gi barn stabil og god voksenkontakt.

Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien, jf. barnevernloven § 4-4 annet ledd. Når disse vilkårene er til stede, og dersom behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak, kan barneverntjenesten også formidle plass i fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter for mindreårige, jf. barnevernloven § 4-4 sjette ledd.

Et barn som har vist alvorlige atferdsvansker ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler, eller på annen måte, kan uten eget samtykke eller samtykke fra den som har foreldreansvaret for barnet, plasseres i en institusjon for observasjon, undersøkelse og korttids-behandling, jf. barnevernloven § 4-24 første ledd. Et barn med alvorlige atferdsvansker kan tas inn i en institusjon som omfattes av § 4-24 første og annet ledd[1], også på grunnlag av samtykke fra barnet og de som har foreldreansvaret for barnet, jf. barnevernloven § 4-26.

Av bestemmelsene ser vi at hjelpetiltak kan gis både i hjemmet og utenfor hjemmet. Tiltak kan være begrunnet i forhold ved omsorgssituasjonen i hjemmet eller i forhold ved barnet/ungdommen selv. Barneverntjenestens avgjørelse om hjelpetiltak regnes som enkeltvedtak, jf. barnevernloven § 6-1 annet ledd[2].

[1] Dette vil kunne innebære en lengre oppholdsperiode, på inntil tolv måneder.

[2] Det vil si at barneverntjenesten ved behandlingen av saker om hjelpetiltak må følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Barneverntjenestens overholdelse av forvaltningslovens regler inngår ikke i denne undersøkelsen.

*Omsorgstiltak*
Barnevernloven § 4-12 lister opp forskjellige grunner for at barneverntjenesten kan fremme forslag om omsorgsovertakelse overfor fylkesnemnda:

- Alvorlige mangler ved den daglige omsorg eller den personlige kontakt og trygghet som barnet trenger etter sin alder og utvikling
- Foreldre sørger ikke for at syke, funksjonshemmede eller andre spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring
- Barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet
- Det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet.

Vedtak om omsorgsovertakelse kan ikke treffes dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak etter § 4-4 eller ved tiltak etter § 4-10 eller § 4-11. Hensynet til barnets beste skal tillegges avgjørende vekt. Vedtaket om omsorgsovertakelse kan bare treffes av fylkesnemnda.

Når det er gjort vedtak etter § 4-12 (eller § 4-8 annet og tredje ledd), skal barnet plasseres i fosterhjem, institusjon, opplærings- eller behandlingsinstitusjon eller i omsorgssenter for mindreårige, jf. barnevernloven § 4-14.

### *2.2.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1: Tiltaksplaner*

Når barneverntjenesten har satt i verk hjelpetiltak for barnet og familien, jf. barnevernloven § 4-4, plikter den å følge opp tiltaket. Barnevernloven § 4-5 som pålegger barneverntjenesten blant annet å utarbeide tiltaksplan, lyder: *«Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten skal følge nøye med hvordan det går med barnet og foreldrene og vurdere om hjelpen er tjenelig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig.»* Også når hjelpetiltaket består i midlertidig plassering i institusjon uten eget samtykke eller samtykke fra den som har foreldreansvaret, jf. barneverntjenesten § 4-24, skal barneverntjenesten sørge for at det utarbeides en tiltaksplan for barnet, jf. barnevernloven § 4-28 første ledd første punktum.

Tiltaksplan er etter dette et sentralt verktøy for å følge opp barn og familier med hjelpetiltak. Av bestemmelsene forstår vi at barneverntjenesten skal utarbeide tiltaksplanen samtidig som vedtaket om hjelpetiltak utarbeides[3]. Gjennom en evaluering av tiltaksplanen, herunder hjelpetiltakene, vil barneverntjenesten kunne dokumentere om målene i tiltaksplanen nås og eventuelt i hvilken grad. Et siktemål med systematiske og dokumenterbare evalueringer må være å unngå at barn lever under omsorgssvikt fordi man videreføre eller prøver ut stadig nye hjelpetiltak, som ikke i tilstrekkelig grad bedrer barnets situasjon[4].

Tiltaksplanen er et selvstendig dokument. Et barn kan ha flere tiltak, men alle tiltakene skal fremgå av den samme planen. Barnevernloven inneholder ikke bestemmelser om hva tiltaksplanen skal inneholde. Barne- og likestillingsdepartementets veileder *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder* inneholder struktur for tiltaksplaner og innspill til hva som bør vektlegges når strukturen skal fylles med innhold[5]. I tabellen på neste side inngår de ulike bestemmelsene om hjelpetiltak, årsaker som begrunner hjelpetiltak, hjemmel for tiltaksplan etter de ulike bestemmelsene og veilederens angivelse av innhold i tiltaksplaner for ulike hjelpetiltak.

[3] Jf. ordet *«når»* i bestemmelsene
[4] Jf. Ot. prp. nr. 69 (2008-2009) s. 82-83
[5] Jf. veilederen s. 5

**Tabell 1. Beskrivelse av tiltaksplaner avhengig av type hjelpetiltak**

| Typer tiltaksplaner → / Om hjelpetiltaket og tiltaksplanen ↓ | Tiltaksplaner for hjelpetiltak for barn som bor hjemme | Tiltaksplaner for plasseringer som hjelpetiltak | Tiltaksplaner for plasseringer etter §§ 4-24 og 4-26 |
|---|---|---|---|
| **Hjemmel for hjelpetiltak** | Barnevernloven § 4-4 annet ledd | Barnevernloven § 4-4 sjette ledd | Barnevernloven §§ 4-24 og 4-26 |
| **Årsaker til hjelpetiltak** | Forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det | Forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, og dersom behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak | § 4-24: Barn har vist alvorlige atferdsvansker ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte, og hvor barnet selv/foreldrene ikke samtykker til plassering.<br>§ 4-26: Barn som har vist alvorlige atferdsvansker, og hvor barnet/foreldrene samtykker |
| **Mulige hjelpetiltak** | Ønsket virkning av tiltaket skal være avgjørende[6]. | Plass i fosterhjem, institusjon eller omsorgs-senter for mindreårige | Plassering i institusjon for observasjon, undersøkelse og korttids-behandling<br><br>Plassering i behandlings- eller opplærings-institusjon |
| **Hjemmel for tiltaksplan** | Barnevernloven § 4-5 | Barnevernloven § 4-5 | Barnevernloven § 4-28 |
| **Krav til tiltaksplanens innhold, jf. veileder** | -Situasjonsbeskrivelse<br>-Målbeskrivelse<br>-Tiltaksbeskrivelse<br>-Tidsperspektiv<br>-Evaluering | -Situasjonsbeskrivelse<br>-Mål for plasseringen utenfor hjemmet<br>-Varighet<br>-Plasseringssted<br>-Samarbeid og kontakt med foreldre/familie, plasseringsted og barn<br>-Evaluering av plasseringen<br>-Oppfølging av barnets særlige behov<br>- delmål<br>- tiltaksbeskrivelse<br>- tidsperspektiv<br>- evaluering | -Situasjonsbeskrivelse<br>-Mål for plasseringen utenfor hjemmet<br>-Varighet<br>-Plasseringssted<br>-Samarbeid og kontakt med foreldre/familie<br>-Evaluering av plasseringen<br>-Delmål og tiltak<br>- målbeskrivelse<br>- tiltaksbeskrivelse<br>- tidsperspektiv<br>- evaluering |

I den siste raden i tabellen som omhandler krav til tiltaksplanens innhold, ser vi at uavhengig av hjemmelen for hjelpetiltaket skal tiltaksplanen inneholde en situasjonsbeskrivelse. Det vil si en *beskrivelse av barnets situasjon og hvilke behov barnet har* på tidspunktet tiltaksarbeidet starter eller hvilke behov barnet har som må imøtekommes ved plasseringen. Tiltaksplanene etter § 4-5 og § 4-28 – for plasseringer henholdsvis som hjelpetiltak (bvl. § 4-4 (6)) og som følge av forhold ved barnet (bvl. §§ 4-24 og 4-26) – skal redegjøre for mål for plasseringen, varighet, plasseringssted og samarbeid med og mellom foreldre, barn og voksne som tar seg av barnet/ungdommen. En

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

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

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi at:

**Barneverntjenesten i Hemnes kommune skal for <u>barn med hjelpetiltak</u> sørge for**

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

**Barneverntjenesten i Hemnes kommune skal for <u>barn med hjelpetiltak etter § 4-4 sjette ledd, §§ 4-24 og 4-26</u> sørge for at planen i tillegg gir opplysninger om**

- mål for plasseringen utenfor hjemmet
- varighet for plasseringen
- plasseringssted
- evaluering

### *2.2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1: Omsorgsplaner*

For barn under barneverntjenestens omsorg plikter barneverntjenesten å utarbeide omsorgsplan. Ifølge barnevernloven § 4-15 tredje ledd skal barneverntjenesten allerede ved omsorgsovertakelsen vedta en plan for barnets omsorgssituasjon. Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon som ikke kan endres uten at forutsetningene for den er falt bort. Av bestemmelsen ser vi at det skal utarbeides to typer omsorgsplaner; en foreløpig omsorgsplan når omsorgsovertakelse vedtas og en endelig omsorgsplan senest to år etter at barnet ble tatt under omsorg. Omsorgsplaner tar utgangspunkt i at det er tatt stilling til om barnet skal plasseres i fosterhjem eller institusjon. Omsorgsplanenes formål er først og fremst å avklare barneverntjenestens intensjoner og formål med plasseringen. De er dermed ikke handlingsanvisende ved å konkretisere hvilke innsatser som må iverksettes for å nå spesifikke mål, slik tiltaksplaner gjør. *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder* inneholder struktur for omsorgsplaner og innspill til hva som bør vektlegges når strukturen skal fylles med innhold[7]:

[7] Jf. veilederen s. 36 og 39

**Struktur for Plan for barnets *foreløpige omsorgssituasjon***

- Situasjonsbeskrivelse
- Varighet/forutsetninger for tilbakeføring
- Plasseringssted
- Intensjon for kontakt og samvær med foreldre/familie
- Barnets særlige behov over tid
- Evaluering

**Struktur for Plan for barnets *fremtidige omsorgsituasjon***

- Situasjonsbeskrivelse
- Varighet
- Plasseringssted/Bosted
- Intensjon for kontakt og samvær med foreldre/familie
- Barnets særlige behov over tid

Videre følger det av barnevernloven § 4-16 at barneverntjenesten etter omsorgsovertakelsen har et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene. Barneverntjenesten skal der hensynet til barnet ikke taler imot det, legge til rette for samvær med søsken. Kort tid etter omsorgsovertakelsen skal barneverntjenesten kontakte foreldrene med tilbud om veiledning og oppfølging. Dersom foreldrene ønsker det, skal barneverntjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi at:

**Barneverntjenesten i Hemnes kommune skal for <u>barn under omsorg</u> sørge for**

- allerede ved omsorgsovertakelsen å utarbeide en *foreløpig omsorgsplan* som inneholder
    - situasjonsbeskrivelse
    - varighet/forutsetninger for tilbakeføring
    - plasseringssted
    - intensjon for kontakt og samvær med foreldre/familie
    - barnets særlige behov over tid
    - evaluering

**og**

- senest to år etter fylkesnemndas vedtak vedta en *endelig omsorgsplan* for barnet som inneholder
    - situasjonsbeskrivelse
    - varighet
    - plasseringssted/bosted
    - intensjon for kontakt og samvær med foreldre/familie
    - barnets særlige behov over tid

**Barneverntjenesten skal følge med hvordan det går med barnet og foreldrene samt tilby hjelp til foreldrene.**

Vi har gjengitt de utledete revisjonskriteriene i tekstbokser i kapittel 5.

### *2.2.4 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2*

**Kommunens overordnede ansvar for forebyggende arbeid blant barn og unge**

Barnevernloven § 3-1 angir at kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og at den har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Loven angir ikke hva som menes med å forebygge, men en vanlig forståelse av begrepet er at det dreier seg om å skape gode og trygge lokalsamfunn og innsats som spesielt retter seg mot å begrense, stanse eller snu en negativ utvikling. Forebygging handler både om å tilrettelegge for en positiv utvikling uten at et konkret problem er identifisert og om å stanse en negativ utvikling som er identifisert eller som har utviklet seg.

Det er vanlig å dele forebyggende arbeid inn i tre nivåer, og nyere forskning og metoder skiller mellom universell, selektiv og indisert forebygging.[8] Generelt forebyggende arbeid kalles ofte universell forebygging. Denne innsatsen retter seg mot alle barn og unge uten at en har identifisert individer eller grupper med forhøyet risiko. Læringsmiljø- og antimobbeprogram i skolen er eksempler på universell forebygging. Med selektiv forebygging menes tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko for å utvikle problemer. Tiltakene skal motvirke negativ utvikling hos barn og unge og/eller deres foreldre. Eksempler på selektiv forebygging er ulike program som for eksempel *Parent Management Training (PMTO)* og *De utrolige årene*, som er programmer for barn og unge i risiko for å utvikle atferdsvansker. Indisert forebygging er tiltak rettet mot individer med høy risiko eller klare tegn på problemer. Tiltak rettet mot ungdom med begynnende rusproblemer eller tiltak rettet mot barn og unge med symptomer på psykiske vansker er eksempler på indisert forebygging.

Det er opp til den enkelte kommune å vurdere hvordan det forebyggende arbeidet innenfor de tre nevnte nivåene skal organiseres. Det finnes imidlertid statlige føringer for hva kommunene bør vektlegge i det forebyggende arbeidet. Barne- og likestillingsdepartementet med flere departementer redegjør i rundskrivene *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-16/2007) og i det nyeste rundskrivet *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-16/2013) for grunnleggende forutsetninger for forebyggende arbeid og viktige prinsipper i det forebyggende arbeidet. Det er hensiktsmessig å bruke føringene fra de nevnte rundskrivene som revisjonskriterier for å vurdere Hemnes kommunes systemer for forebyggende arbeid blant barn og unge, fordi rundskrivene henvender seg til den politiske og administrative ledelsen i kommunene og andre i kommunene med ansvar for forebyggende arbeid blant barn og unge, og deres samarbeidspartnere på ulike nivå i offentlig og frivillig sektor[9].

***Grunnleggende forutsetninger og viktige prinsipper***

*Barn og unges medvirkning*

Gjennom brukerinnflytelse fra barn og unge kan vi få kunnskap om hva de selv ønsker og har behov for, og på den måten tilrettelegge for et godt oppvekstmiljø. FNs konvensjon om barnets rettigheter artikkel 12 sier at barn har rett til å si sin mening og bli hørt, og dets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Denne retten reflekteres i flere lover som omhandler barn og unge, for eksempel barneloven, barnehageloven, opplæringslova og barnevernloven. Ungdomsråd eller barnas kommunestyre er eksempler på tilrettelegging for å sikre deltakelse og innflytelse[10].

[8] Rundskriv Q16-2013 pkt. 2
[9] Rundskriv Q16-2013 pkt. 1
[10] Jf. rundskriv Q-16/2013

*Forebygging krever helhetlige planer og tydelig ledelse*
En forutsetning for systematisk arbeid med forebyggende innsats er tydelig ledelse og tydelig forankring. Forebyggende innsats vil påvirke hvordan kommunene organiserer og koordinerer tjenestetilbudet. Et planarbeid må være helhetlig og forpliktende og forankret i ledelsen og blant alle som har et ansvar, først da er det et godt verktøy[11]. Med *forankring* av forebyggende arbeid menes blant annet at mål, fremgangsmåte og ansvar er definert[12]. Aktørene som har vært med på å utvikle innholdet, må være enige om innholdet, erkjenne sin rolle og være i stand til å gjøre noe innenfor det aktuelle området[13]. 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[14].

*Tidlig intervensjon/tidlig forebyggende innsats*
Tidlig intervensjon, også omtalt som tidlig forebyggende innsats, blir i rundskrivene Q-16/2007 og Q16-2013 trukket frem som sentralt for forebyggende arbeid. En forutsetning for å kunne sette inn tiltak så tidlig som mulig og før problemene utvikler seg, er kunnskap om risiko og beskyttelse. Det er nødvendig med gode kartleggingsverktøy og kompetanse om hvilke tiltak som virker overfor den enkelte målgruppe. Tidlig innsats handler om å optimalisere barnets oppvekstmiljø tidligst mulig, med sikte på å utvikle en robust psykisk helse og forebygge skjevutvikling[15].

*Tiltak basert på kunnskap*
Å kjenne til risiko samt vite hvordan beskytte barn og unge er avgjørende for å kunne oppdage dem som er i en vanskelig livssituasjon eller utsettes for overgrep. De voksne må ha kompetanse til å observere, forstå og deretter handle på bakgrunn av det de ser. De må ha evne til å analysere behovene, ha kunnskap om hva som virker og hvordan man kan nå ut til ulike grupper, samt evne til å iverksette tiltak. Hva barn og unge mener er en god oppvekst, er et av de viktigste spørsmålene en bør stille[16]. Det er videre opp til kommunen å velge hvilke metoder den vil benytte i det forebyggende arbeidet, men det er sentralt å vite om de tiltak man iverksetter, har ønsket effekt. Virkningen eller sannsynligheten for effekt bør derfor undersøkes eller dokumenteres, og det bør stimuleres til større bruk av tiltak som dokumenterer effekt[17]. Det forebyggende arbeidet bør så langt som mulig baseres på tilgjengelig kunnskap om hva som virker og hva som ikke virker ut fra det enkelte problemområde og den enkelte målgruppe. Gjennom bruk av kunnskapsbaserte tiltak styrkes sannsynligheten for god, effektiv og treffsikker forebygging og behandling. Allerede i planleggingsfasen bør det defineres konkrete mål og kriterier for evaluering av innsatsen. Tiltak som iverksettes, bør i tillegg til å basere seg på kunnskap sees i sammenheng med lokale behov og utfordringer[18]. Lokale ungdomsundersøkelser og andre kartlegginger av barn og unges situasjon kan være gode virkemidler for målretting av den forebyggende innsatsen overfor ulike barne- og ungdomsgrupper. I rundskriv Q-25/2005 presenteres noen av tiltakene som etter departementets oppfatning peker seg ut som særlig aktuelle: *Godt samliv!*, *program for foreldreveiledning*, *samlivsveiledning til foreldre med barn med nedsatt funksjonsevne*, *Home-Start*, *Familierådslag*, *De utrolige årene* og *Parent Management Training (PMT).*

[11] Rundskriv Q-16/2013 pkt. 4
[12] Se http://tidligintervensjon.no/Kunnskapsgrunnlag/Gjennomforing/Prosjektarbeid-og-forankring/Forankring/
[13] Se http://www.kommunetorget.no/HVORFOR-planlegge/Flere-grunner-til-a-planlegge/Forankring/
[14] Barne- og familiedept rundskriv *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier* s. 8
[15] Jf. NOU 2009:08 pkt. 8 *Tidlig innsats*
[16] Rundskriv Q-16/2013 pkt. 4
[17] Jf. rundskriv Q-16/2007
[18] Jf. rundskriv Q-16/2007

*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[19]. Det er en klar forbindelse mellom det forebyggende arbeidet og *samarbeidet med andre sektorer* om generell oppgaveløsning og planarbeid, jf. barnevernloven § 3-2[20]. 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[21].

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 tjenestenes respektive lover at tjenesten plikter å samarbeide med barneverntjenesten. Plikten til samarbeid fremgår også av bestemmelser om opplysningsplikt til barneverntjenesten. Ifølge barnevernloven § 6-4 annet ledd skal offentlige myndigheter av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker eller når det er grunn til å tro at det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel. For personalet i *barnehage* og *skole* følger denne plikten av henholdsvis barnehageloven § 22 og opplæringslova § 15-3. For *helsepersonell* følger plikten av helsepersonelloven § 33. *Politiet* skal drive forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet som et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig[22]. Regelverket angir ikke hvordan samarbeidet skal skje, og det må forutsettes at kommunen etablerer rutiner for samarbeid og at disse rutinene følges opp, jf. det statlige tilsyn i barnevernet[23]. 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[24].

Det er viktig at arbeidet med barn og unge koordineres eller samordnes og at noen har hovedansvaret for en slik koordinering eller samordning[25]. At kommunene må samordne samarbeidet mellom de ulike tjenesteyterne ut over den plikten som ligger på de enkelte av disse, kan utledes fra kravene til internkontroll etter forskriftene om internkontroll for helse- og sosialtjenesten og for barnevernet. Mer generelt kan samordningen også sies å være et resultat av det ikke lovfestede forvaltningsprinsippet om at forvaltningsutøvelsen skal være forsvarlig[26].

[19] Rundskriv Q-16/2014 pkt.4
[20] Jf. Ot.prp.nr 44 (1991-1992) del 4
[21] Jf. Ot.prp.nr 44 (1991-1992)
[22] Jf. Rundskriv Q-16/2013 *Forebyggende innsats for barn og unge*
[23] Jf. NOU 2009:22 pkt. 2.2 *Lovforankring og krav om samarbeid*
[24] Jf. rundskriv Q-16/2007
[25] Jf. rundskriv Q-16/2007
[26] Jf. Ot.prp.nr. 44 (1991-1992)

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

**Hemnes kommune bør sørge for å:**

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

**Barneverntjenesten i Hemnes 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

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstbokser i kapittel 6.

# 3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon[27].

For å besvare **problemstilling 1** om hvorvidt Hemnes kommune følger opp barn med hjelpetiltak og omsorgstiltak i tråd med regelverket, har vi basert oss på dokumentanalyse. Vi har gjennomgått og analysert dokumentasjon i 23 tilfeldig utvalgte mapper blant mappene til de totalt 45 barna/ ungdommene som hadde vedtak om hjelpetiltak fra barneverntjenesten per februar 2017 da revisor gjennomførte undersøkelsen[28]. Dette utgjorde 51 % av mappene. Blant mappene til de 14 barna/ ungdommene som på undersøkelsestidspunktet hadde vedtak om omsorgstiltak fra barneverntjenesten, plukket vi ut ni tilfeldige mapper – det vil si 64 % av - for gjennomgang og analyse.

Revisor gjennomgikk de til sammen 32 mappene uforstyrret i barneverntjenestens lokaler. Øvrige opplysninger om barneverntjenestens oppfølging av barn og ungdommer med hjelpe- og omsorgstiltak har revisor innhentet gjennom muntlig og skriftlig dialog med barnevernleder.

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

Ved å undersøke henholdsvis 51 og 64 % av mappene til barn og ungdommer med vedtak om hjelpe- og omsorgstiltak fra barneverntjenesten i Hemnes kommune, anser revisor å ha et datamateriale som er relevant og tilstrekkelig for å gi tydelige indikasjoner på i hvor stor grad kommunen følger opp barn med disse to typene tiltak i tråd med gjeldende regelverk. Opplysningene som inngår i mappene, har vi fått supplert gjennom dialog med barnevernleder. Det samlede datamaterialet som beskrives under «revisors funn» i rapportens kapittel 5, er framlagt for barnevernleder, og revisor har korrigert evt. påviste feil i faktabeskrivelsen. Etter dette legger vi til grunn at dataene vi har innhentet og beskrevet i forbindelse med problemstilling 1, ikke er beheftet med vesentlige feil, og at datamaterialet er pålitelig og gyldig.

Revisors undersøkelser under **problemstilling 2** om hvorvidt Hemnes kommune har et system for forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med regelverk og anbefalinger på området, er for det første basert på dokumentanalyse – primært politisk vedtatte planer og rutiner. Dokumentene er innhentet blant annet via kommunens internettside. I tillegg har vi gjennomført spørreundersøkelser blant barneverntjenestens ansatte og utvalgte ansatte i andre relevante offentlige virksomheter[29]. Sistnevnte gruppe består av rektorer eller inspektør fra kommunens grunnskoler, ledere i kommunale og privatdrevet barnehager[30], leder for pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og Barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikk (BUP), den ansvarlige for kommunens rus- og psykiatritjeneste, ledende helsesøster og ansatte ved helsestasjonene samt barneverntjenestens kontaktpersoner hos NAV Hemnes og Hemnes lensmannskontor. I samarbeid med barnevernleder i Hemnes kommune kom revisor frem til hvilke virksomheter det var relevant å invitere til å delta i spørreundersøkelsene – basert på hvem barneverntjenesten har samarbeid med og mottar

[27] *RSK 001Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt av Norges kommunerevisorsforbunds styre 1. februar 2011
[28] Opprinnelig ble 25 av 47 mapper plukket ut, men under gjennomgangen fant revisor at to av vedtakene om hjelpetiltak ikke var gjort med hjemmel i barnevernloven. Disse to sakene ble derfor tatt ut av utvalget.
[29] Se kapittel 2.2.4.
[30] Det er én privat barnehage i Hemnes kommune, men revisor fikk ikke svar fra denne på spørsmål om å besvare spørreundersøkelsen.

bekymringsmeldinger fra. I spørreundersøkelsene stilte vi disse to gruppene ansatte en rekke spørsmål for å kartlegge hvorvidt og hvordan samarbeidet mellom barneverntjenesten og andre relevante offentlige virksomheter foregår og eventuelt oppleves. Spørreskjemaene ble utformet etter en velutprøvd mal som revisor har lagt til grunn i liknende forvaltningsrevisjonsprosjekter i andre kommuner.

Spørreundersøkelsene ble gjennomført med bruk av det elektroniske nettbaserte dataprogrammet Questback. Revisor sendte ut spørreundersøkelsen til de fem ansatte i barneverntjenesten 16. januar 2017. Etter å ha sendt fire påminnelser[31] fikk vi svar fra samtlige barnevernansatte. Undersøkelsen ble avsluttet 6. februar 2017. Invitasjon til ansatte i andre virksomheter om deltakelse i revisors spørreundersøkelse ble sendt 16. januar 2017 til totalt 19 personer. Etter to påminnelser[32] ble undersøkelsen stengt 10. februar 2017. Med 16 besvarelser oppnådde denne undersøkelsen en svarprosent på 84. Personene som besvarte revisjonens to spørreundersøkelser, omtales heretter som respondenter. Antall deltakere og prosentandel i forhold til antall invitasjoner som ble sendt til virksomhetene er fremstilt i tabell 2. Som det fremgår av nederste rad i tabellen fikk revisor svar fra 21 respondenter til sammen i de to spørreundersøkelsene. Det gir en samlet svarprosent på 88.

**Tabell 2. Antall deltakere i undersøkelsen (andel deltakere i forhold til sendte invitasjoner) fra hver virksomhet.**

| Kommunal enhet/virksomhet | Antall deltakere (andel deltakere av antall spurte) |
|---|---|
| Barneverntjenesten | 5 (100 %) |
| Grunnskole | 5 (100 %) |
| Kommunal barnehage | 4 (80 %) |
| Privat barnehage | 0 (0 %) |
| Kommunens rus- og psykiatritjeneste | 1 (100 %) |
| Helsestasjoner | 2 (67 %) |
| Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) | 1 (100 %) |
| Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) | 1 (100 %) |
| NAV | 1 (100 %) |
| Politiet | 1 (100 %) |
| **Totalt** | **21 (88 %)** |

*Kilde: Questback/KomRev NORD*

I utgangspunktet betrakter vi resultatene fra spørreundersøkelsene blant ansatte i barneverntjenesten og de øvrige enhetene/virksomhetene som et relevant og tilstrekkelig datagrunnlag i den forstand at resultatene gir viktige indikasjoner på i hvor stor grad Hemnes kommune har et system for forebyggende arbeid blant barn og unge. Det begrenser imidlertid datamaterialets tilstrekkelighet noe at ansatte ved den private barnehagen i kommunen ikke besvarte undersøkelsen, og det faktum at to av de fem ansatte i barneverntjenesten på undersøkelsestidspunktet var relativt nytilsatte i sine stillinger og derfor opplyste å ikke ha fullstendig oversikt over det forebyggende arbeidet som gjøres for kommunens barn og unge. Når det gjelder datas nøyaktighet og pålitelighet, medfører bruken av Questback-programmet at risikoen for feil i dataproduksjonen og -registreringen er svært lav. Vi fikk heller ingen tilbakemeldinger fra respondenter om at spørsmålene i spørreskjemaene var vanskelige å svare på. Under problemstilling 2 gjengir vi også muntlig informasjon fra barnevern-leder. Barnevernleder har fått framlagt det samlede datamaterialet i rapportens kapittel 6, og revisor

[31] 25. og 30. januar samt 1. og 6. februar
[32] 30. januar og 1. februar

har korrigert evt. påviste feil i faktabeskrivelsen. På dette grunnlaget anser vi datamaterialet vi har lagt til grunn under problemstilling 2, som pålitelig og gyldig.

Påliteligheten og gyldigheten i det samlede presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssystem.

**Spørreundersøkelsene - begreper**

I kapittel 6 presenterer og drøfter vi resultatene fra spørreundersøkelsene. På flere av spørsmålene måtte respondentene krysse av på ett av flere rangordnede alternativ som vist i tabell 3.

**Tabell 3. Svaralternativer (ordinalnivå) og deres betydning/fortolkning**

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

I presentasjonen og drøftingen i kapittel 6 bruker vi følgende begrep med følgende innhold:

- *Respondentene:* personer som har besvart undersøkelsen
- *Svarfordeling:* hvordan respondentenes svar fordeler seg på de ulike svaralternativene på spørsmålene
- *N*: det totale antallet personer som har svart på det enkelte spørsmålet i spørreundersøkelsen
- *Gjennomsnittsskår*: gjennomsnittsverdien av respondentenes svar på de ulike svaralternativene når vi regner svaralternativene om til tallverdi

# 4 ORGANISERING AV ARBEIDET MED BARN OG UNGE

Pr. 1. januar 2017 hadde Hemnes kommune 4 524 innbyggere, herav 1 037 under 20 år[33]. Kommunen er organisert med rådmannen som øverste administrative leder, og med en assisterende rådmann som også er personalsjef. Kommunens støttefunksjoner - servicekontor, økonomi, personal og IKT samt kulturtjenesten - er direkte underlagt rådmannen. Det kommunale arbeidet som er rettet mot barn og unge og som har relevans for denne undersøkelsen er organisert under enhetene *Helse og velferd*, *Skolene* og *Barnehagene*. I tillegg har Hemnes kommune noen interkommunale samarbeid og eksterne samarbeidspartnere. I det følgende omtaler vi de aktuelle tjenestetilbyderne.

## 4.1 Enheten Helse og velferd

Fra 1. januar 2017 opprettet Hemnes kommune enheten *Helse og velferd*, en enhet med nær 50 ansatte og som i en omorganiseringsfase er ledet av assisterende rådmann. Kommunens barneverntjeneste, NAV, legekontorene, helsestasjonene, ergo- og fysioterapitjenestene samt rus- og psykiatritjenesten er organisatorisk plassert i den nye enheten. Per februar 2017 er det ikke tilsatt enhetsleder, men assisterende rådmann fungerer som leder inntil vedkommende er på plass.

Hemnes kommunes *rus- og psykiatritjeneste* har fire psykisk helsearbeidere, hvorav én er hovedansvarlig for tjenesten. Tjenesten har kontorer på rådhuset, og de ansatte har ansvar for oppfølging av enkeltpersoner i alle aldre som har psykiske lidelser eller russykdom. Ansvaret omfatter også tilbud om ulike aktiviteter og kurs. I tillegg har tjenesten en veiledningsfunksjon for andre offentlige enheter og samarbeidsgrupper.

Hemnes kommune har to *helsestasjoner*; i Korgen og på Hemnesberget. I Korgen jobber to helsesøstre, blant annet ledende helsesøster. På Hemnesberget er det ansatt to helsesøstre som også driver kommunens skolehelsetjeneste[34]. Ved Korgen og Hemnes sentralskoler er helsesøster fast til stede to til to og en halv dager per uke, ved Bleikvassli skole én dag hver eller annen hver uke, mens tilstedeværelsen ved Bjerka og Finneidfjord skoler er én dag hver annen uke. Helsestasjonen har ved behov også oppfølging av elever ved videregående skole. Kommunens familieveileder har delt arbeidssted på Hemnesberget og Korgen. Hovedfokus for familieveileder er barnas situasjon i familien[35]. Foruten familieveiledning gis det tilbud om terapi for enkeltpersoner og parveiledning. I tillegg har familieveileder om ønskelig oppfølging/veiledning etter samlivsbrudd hvor fokus er på hvordan barna best kan ivaretas.

*NAV Hemnes* har besøksadresse på rådhuset i Korgen. Det er innenfor NAVs ansvarsområde blant annet å forebygge og redusere barnefattigdom samt å bidra til bedre oppvekstvilkår for barn og unge. NAV skal samarbeide med andre tjenester om dette.

*Barneverntjenesten* har lokaler like ved rådhuset i Korgen. Frem til 2014 var tjenesten del av enheten Helsetjenester. I 2014 ble barneverntjenesten organisatorisk lagt under rådmannens område. Assisterende rådmann ble tillagt det administrative lederansvaret mens barnevernleder var faglig leder. I september 2016 vedtok Hemnes kommunestyre at enheten Helse og velferd skulle opprettes fra 1. januar 2017. Da kommunen ikke lykkes med å få tilsatt ny enhetsleder i løpet av høsten 2016 ble assisterende rådmann konstituert i stillingen. Før 1. januar 2017 hadde barneverntjenesten en fagleder, mens enhetsleder hadde budsjett- og personalansvar. Etter den datoen er alle tre

[33] www.ssb.no/kostra
[34] Hemnes kommunes årsmelding 2015
[35] Hemnes kommunes årsmelding 2015

ansvarsområdene samlet hos barnevernleder. I tillegg til barnevernleder i 100 % stilling har tjenesten en 100 % merkantil stilling samt tre 100 % saksbehandlerstillinger.

Om bemanningssituasjonen i barneverntjenesten står det i Hemnes kommunes årsmelding for 2015 at denne var stabil i perioden 2011 – 2014. Én medarbeider sluttet i 2014, og i løpet av året fikk kommunen rekruttert en erfaren barnevernarbeider i denne stillingen. En annen medarbeider sa opp sin stilling påfølgende år, men etter tre utlysninger hadde det sommeren 2015 fortsatt ikke lyktes å få en ny medarbeider med ønsket erfaring i denne stillingen. Dette året var det også en langtids-sykemelding i barneverntjenesten. Ifølge barnevernleder sluttet ytterligere to ansatte i sine jobber i løpet av 2016, og disse ble erstattet av to nytilsatte. I løpet av året var det også perioder der ansatte var sykemeldt. Kommunen fikk i 2016 styrkningsmidler fra Fylkesmannen i Nordland for tilsetting av en saksbehandler i 100 % stilling i 18 måneder. Denne er per februar 2017 en 60 % stilling. Barnevernleder opplyste til revisor at de ansattes arbeidshverdag og mulighet til å ivareta alle lovkrav til tjenesten i perioder har vært påvirket av utskiftinger i personalet og for lav bemanning.

I årsmeldingen for 2015 står det at barneverntjenesten, på grunn av manglende kapasitet og behov for spesiell kompetanse, har leid inn eksterne konsulenter i vurderingen av tiltak. Det framgår videre av årsmeldingen at: «*På grunn av den pågående kommunereformprosessen måtte arbeidet med å få til et interkommunalt barnevernssamarbeid justeres, eller endre. Planene om å få utredet et vertskommunesamarbeid måtte legges til side. Styringsgruppa for arbeidet – rådmennene i de aktuelle kommunene – besluttet derfor å fremme forslag om å få utredet et avgrenset samarbeid innenfor fem konkrete områder i barnevernet:*

- *Rekruttering av fosterhjem og beredskapshjem*
- *Oppfølging av ungdom / botilbud med oppfølging*
- *Felles tilsynsførerordning*
- *Veiledning til marginaliserte familier / familier i risiko*
- *Felles kunnskaps- og kompetanseutvikling*

*Det ble så fremmet en politisk sak i alle de aktuelle kommunene i løpet av høsten. Alle kommunene ønsket å få utredet muligheter for samarbeid innenfor de fem områdene. Dette utredningsarbeidet vil fortsette i 2016.*»

Revisor har fått opplyst fra barnevernleder at alle ansatte i tjenesten møtes én gang per uke på et fagmøte hvor de gjennomgår alle saker som har kommet inn. Samtidig diskuteres aktuelle forhold ved sakene til barn og ungdommer som har aktive hjelpe- eller omsorgstiltak. Ifølge kommunens halvårlige meldinger til Fylkesmannen i Nordland, og som fremstilt i tabell 4, har antallet nye meldinger vært relativt stabilt fra år til år de siste tre årene.

**Tabell 4: Meldinger siste halvår**

| Meldinger | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1. halvår | 2. halvår | 1. halvår | 2. halvår | 1. halvår | 2. halvår |
| Antall nye meldinger siste halvår | 26 | 28 | 30 | 22 | 30 | 29 |
| Fristoverskridelser på meldingsgj.gang | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 |

*Kilde: Hemnes kommunes halvårsmeldinger til Fylkesmannen i Nordland*

Barnevernleder forklarte for revisor at saksbehandlerne i Hemnes barneverntjeneste har flere aktive saker enn det som er anbefalt og normen i Nordland fylke og nasjonalt. Ifølge kommunens årsmelding for 2015 mottok barnevernet i Hemnes 52 nye meldinger det året. Antallet aktive saker per saksbehandler er i Hemnes cirka 22, mens det ifølge årsmeldingen var et gjennomsnitt på omtrent 17 aktive saker i kommunene i Nordland fylke og nasjonalt.

I tabellene 5 og 6 gjengir vi informasjon fra Hemnes kommunes årsmelding for 2015 og barneverntjenestens oppdaterte tall for 2016. Tabell 5 inneholder antall bekymringsmeldinger til barneverntjenesten sortert etter grunnlaget for meldingene. I tabell 6 er bekymringsmeldingene sortert etter avsender av meldingene.

**Tabell 5: Bakgrunn for meldingene barnevernet mottok i 2015 og 2016**

| Melder | Antall meldinger i 2015 | Antall meldinger i 2016 |
|---|---|---|
| Rusmisbruk foreldre | 8 | 7 |
| Psykiske problem - foreldre | 8 | 8 |
| Manglende foreldreferdighet | 8 | 11 |
| Barnets psykiske helse | 6 | 5 |
| Vold i familien (fysisk) | 5 | 8 |
| Rus barn | 1 | 3 |
| Annet med barn | 1 | 4 |
| Annet / konflikt / avlastning | 15 | 13 |

*Kilder: Hemnes kommunes årsmelding for 2015 og Hemnes barneverntjeneste*

**Tabell 6: Instanser som meldte saker til barnevernet i 2015 og 2016**

| Melder | Antall meldinger i 2015 | Antall meldinger i 2016 |
|---|---|---|
| Psykisk helsevern | 17 | 9 |
| Politi | 10 | 10 |
| Barnevern | 8 | 3 |
| Skole | 5 | 4 |
| Foresatte | 5 | 3 |
| Andre private | 7 | 9 |
| Lege / sykehus | 5 | 10 |
| Barnehage | 3 | 0 |
| Helsestasjon | 2 | 5 |
| Andre offentlige virksomheter | - | 6 |

*Kilder: Hemnes kommunes årsmelding for 2015 og Hemnes barneverntjeneste*

Ifølge kommunens årsmelding for 2015 har politiet/lensmannen i flere år vært den instansen som oftest melder saker til barneverntjenesten i Hemnes. Barneverntjenesten har ifølge tjenestens leder et ikke formalisert, men svært velfungerende samarbeid med lensmannskontoret i kommunen. Politiet sender mange meldinger til barnevernet. Dette forklares med at politiet rutinemessig sender melding når de får befatning med noen som har barn under 18 år. Det blir ikke alltid opprettet barnevernsak i slike tilfeller, men barnevernleder fortalte revisor at tjenesten er tilfreds med at politiet slik gjør dem oppmerksomme på barn og ungdom i en potensielt vanskelig livssituasjon. Den videre behandlingen av hver enkelt melding diskuteres ofte i telefonsamtale med politiet.

I tabell 7, 8 og 9 presenterer vi tallmateriale fra Hemnes kommunes halvårsmeldinger om barnevern-tjenesten til Fylkesmannen i Nordland.

**Tabell 7: Oversikt over antall undersøkelser og tidsbruk til undersøkelser 2014 - 2016**

| Undersøkelser | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1. halvår | 2. halvår | 1. halvår | 2. halvår | 1. halvår | 2. halvår |
| Antall nye undersøkelser siste halvår | 25 | 23 | 29 | 18 | 24 | 25 |
| Antall avslutta undersøk. siste halvår | 24 | 16 | 24 | 27 | 19 | 29 |
| Antall henlagte undersøkelser | 10 | 3 | 10 | 11 | 11 | 15 |
| Antall nye vedtak om tiltak | 14 | 13 | 14 | 15 | 8 | 14 |
| Antall saker oversendt til fylkesnemnd | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Tidsbruk undersøkelser, antall saker = antall barn | | | | | | |
| Vedtak fattet innen 3 mnd | 21 | 16 | 20 | 14 | 16 | 28 |
| Vedtak fattet mellom 3 – 6 mnd | 3 | 0 | 4 | 11 | 2 | 0 |
| Vedtak fattet etter mer enn 6 mnd | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 |
| Saker med mlm 3 – 6 mnd undersøk.-tid det er besluttet utvidet undersøk. i | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |

*Kilde: Hemnes kommunes halvårsmeldinger til Fylkesmannen i Nordland*

**Tabell 8: Oversikt over antall barn/ungdommer med hjelpe- og omsorgstiltak på registreringstidspunktet**

| Barn i hjelpetiltak | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1. halvår | 2. halvår | 1. halvår | 2. halvår | 1. halvår | 2. halvår |
| Antall barn i hjelpetiltak totalt (§ 4-4) | 44 | 50 | 51 | 52 | 54 | 47 |
| Herav mellom 18 – 23 år | 8 | 11 | 7 | 7 | 11 | 10 |
| Antall barn i hjelpetiltak som har tiltaksplan jf. § 4-5 | 40 | 46 | 43 | 47 | 38 | 28 |
| Barn under omsorg | | | | | | |
| Antall i botiltak etter § 4-4 2. ledd[36] | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 |
| Herav mellom 18 – 23 år | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Antall plassert etter § 4-4 4. ledd[37] | 5 | 5 | 4 | 4 | 3 | 1 |
| Herav mellom 18 – 23 år | 1 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Antall barn plassert etter § 4-24[38] | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Hvor mange av disse som har tiltaksplan jf. § 4-28 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Antall plassert etter § 4-26[39] | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Hvor mange av disse som har tiltaksplan jf. § 4-28 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

*Kilde: Hemnes kommunes halvårsmeldinger til Fylkesmannen i Nordland*

**Tabell 9: Oversikt over antall barn i fosterhjem 2014 - 2016**

| Antall barn plassert i fosterhjem i Hemnes kommune (også fra andre kommuner) | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1. halvår | 2. halvår | 1. halvår | 2. halvår | 1. halvår | 2. halvår |
| Totalt antall plasserte | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 | 3 |
| Herav under 18 år | 3 | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 |

*Kilde: Hemnes kommunes halvårsmeldinger til Fylkesmannen i Nordland*

[36] Hybel, bolig med oppfølging, bofellesskap
[37] Fosterhjem, institusjon
[38] Ikke under omsorg
[39] Ikke under omsorg

Av tabell 10 fremgår antallet barn med barnevernstiltak – i alt, omsorgstiltak og hjelpetiltak – i løpet av 2015 og 2016 samt ved utgangen av kalenderåret.

**Tabell 10: Barn med barnevernstiltak i løpet av året og per 31.12. etter omsorgs-/hjelpetiltak, 2015 og 2016**

| | I løpet av året | | | På slutten av året | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | I alt | Omsorgstiltak | Hjelpetiltak | I alt | Omsorgstiltak | Hjelpetiltak |
| 2015 | 81 | 12 | 69 | 63 | 12 | 51 |
| | I løpet av året | | | På slutten av året | | |
| | I alt | Omsorgstiltak | Hjelpetiltak | I alt | Omsorgstiltak | Hjelpetiltak |
| 2016 | 86 | 13 | 73 | 59 | 13 | 46 |

*Kilde:* www.ssb.no

## 4.2 Enheten Skolene

Enheten *Skolene* er ledet av *enhetsleder skole*. Det er fem grunnskoler i Hemnes kommune. Bjerka skole (1. – 4. klasse), Bleikvassli skole (1. – 10. klasse) og Finneidfjord skole (1. – 7. klasse) er fådelt, det vil si at elever fra flere trinn går i samme klasse. Hemnes sentralskole (1. – 10. klasse) og Korgen sentralskole (1. – 10. klasse) er skolene med flest elever[40]. Det totale elevtallet vårsemesteret 2017 er 521.

## 4.3 Enheten Barnehagene

Enheten *Barnehagene* er ledet av *enhetsleder barnehager*. I Hemnes kommune er det seks kommunale barnehager; Bjerka barnehage, Sørfjellet gårds- og friluftsbarnehage, Finneidfjord barnehage, Hemnes barnehage, Korgen fysak-barnehage og Tømmerheia naturbarnehage. Kommunen har en 100 % stilling som kommunal logoped og en like stor stilling som spesialpedagog formelt organisert under tjenesteområdet barnehage. I tillegg er det én privat barnehage i kommunen. Hemnes kommune har 222 heltidsplasser i de kommunale barnehagene – og alle barnehagene er tilrettelagt for barn fra 0 til 5 år.

## 4.4 Eksterne samarbeidsparter

*PPT Rana* er pedagogisk psykologisk tjeneste for kommunene Hemnes, Rana, Nesna og Rødøy samt Nordland fylkeskommune. PPT er en råd- og veiledningstjeneste for førskolebarn, grunnskoleelever og elever på videregående skole. PP-Tjenestens hovedoppgaver er tilknyttet både enkeltklienter (utredning og sakkyndig arbeid med tilrådninger) og organisasjons- og kompetanse-utvikling i skoler og barnehager. De ansatte er spesialpedagoger, sosionom, vernepleier, ped.psyk. rådgivere og barnevernspedagog.

Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk Mo i Rana, *BUP Rana*, skal gi et tilbud til barn og unge som er inntil 18 år. Hovedoppgaven er å hjelpe barn og unge med psykiatriske vansker. Hjelpen består av utredning av problemet og eventuell videre behandling. De ansatte er psykologer, pedagoger, barnevernspedagoger, sosionomer, leger sykepleier og merkantil stab, og alle ansatte har videreutdanning innen psykiatri/psykisk helsevern.

*Hemnes lensmannskontor* er tilknyttet Helgeland politidistrikt og har besøksadresse på Hemnesberget. Barneverntjenesten i Hemnes oppgir å ha en kontaktperson hos lensmannen som de opprettholder dialog med og som deltar i samarbeidsmøter.

[40] Hemnes kommunes årsmelding 2015.

# 5 OPPFØLGING AV BARN MED HJELPE- OG OMSORGSTILTAK

*Følger Hemnes kommune opp barn med hjelpetiltak og omsorgstiltak i tråd med regelverket?*

## 5.1 Tiltaksplaner

**Revisjonskriterier**

Barneverntjenesten i Hemnes kommune skal for barn med hjelpetiltak sørge for
- å utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan
- å utarbeide tiltaksplanen samtidig med vedtaket om hjelpetiltak
- at det kun er én tiltaksplan for barnet
- at tiltaksplanen inneholder
  - situasjonsbeskrivelse
  - målbeskrivelse
  - tiltaksbeskrivelse
  - tidsperspektiv
  - evaluering
- å følge med hvordan det går med barnet og foreldrene
- å evaluere tiltaksplanen regelmessig

Barneverntjenesten i Hemnes kommune skal for barn med hjelpetiltak etter § 4-4 sjette ledd, §§ 4-24 og 4-26 sørge for at planen i tillegg gir opplysninger om
  - mål for plasseringen utenfor hjemmet
  - varighet for plasseringen
  - plasseringssted
  - evaluering

Kilder: *Barnevernloven* og Barne- og likestillingsdepts veileder «*Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder*»

Funnene og vurderingene i dette delkapittelet er basert på revisors gjennomgang av 23 mapper til barn og unge som på undersøkelsestidspunktet[41] hadde enkeltvedtak om hjelpetiltak fra barneverntjenesten i Hemnes kommune. Ett av disse vedtakene gjaldt et hjelpetiltak om frivillig plassering utenfor hjemmet. Da kravene til tiltaksplanene for slike hjelpetiltak er mer omfattende enn for andre hjelpetiltak, omtaler vi revisors funn og vurderinger for dette tiltaket særskilt der vi finner det relevant og nødvendig.

*Revisors funn*

a) I samtlige 23 mapper forelå enkeltvedtak om hjelpetiltak.

b) I 16 av de 23 mappene – herunder den med enkeltvedtak om frivillig plassering - forelå det tiltaksplan tilknyttet det sist daterte enkeltvedtaket om hjelpetiltak. I ytterligere én mappe forelå tiltaksplan som gjaldt for en liten del av perioden det ble fattet vedtak om.

[41] Per februar 2017

c) Samtlige 16 mapper – herunder den med enkeltvedtak om frivillig plassering - inneholdt bare én gjeldende tiltaksplan.

d) I åtte av de 16 mappene med enkeltvedtak og tiltaksplan var tiltaksplanen datert med samme dato som det sist daterte enkeltvedtaket. Tiltaksplanen for vedtaket om frivillig plassering var ifølge dateringen utarbeidet før barnet ble plassert.

e) Av 15 tiltaksplaner fremgikk planens tidsavgrensning. Tidsavgrensning fremgikk ikke av tiltaksplanen for den frivillige plasseringen.

f) Alle de 16 tiltaksplanene inneholdt en klar situasjonsbeskrivelse.

g) Samtlige 16 tiltaksplaner inneholdt en klar målbeskrivelse. For den frivillige plasseringen var det i tillegg en beskrivelse av delmål, men disse var ikke konkrete.

h) 16 av tiltaksplanene – herunder den som gjaldt for frivillig plassering som hjelpetiltak - inneholdt en klar tiltaksbeskrivelse.

i) Tiltaksplanen for den frivillige plasseringen inneholdt ikke beskrivelse av plasseringssted.

j) Alle tiltaksplanene inneholdt en angivelse av tiltakets varighet. Tiltaksplanen for frivillig plassering som hjelpetiltak hadde ikke beskrivelse av plasseringens/tiltakets varighet.

k) I tiltaksplanen for vedtaket om frivillig plassering som hjelpetiltak fremgikk det en beskrivelse av barnets samvær med familien.

l) Ingen av tiltaksplanene inneholdt beskrivelse av hvordan planen skulle evalueres. I ti av planene var dato for evaluering angitt eller at evaluering skal gjøres «jevnlig». Av tiltaksplanen for den frivillige plasseringen framgår ikke hvordan plasseringen eller tiltaket skal evalueres.

m) Med to unntak inneholdt alle de undersøkte mappene dokumentasjon som viser at barneverntjenesten holder seg oppdatert på barnets/ungdommens utvikling. Saksbehandler dokumenterer dette gjennom føring av til dels fyldige journalnotater om hva som er kommunisert under telefonsamtaler, møter og hjemmebesøk samt gjennom rapporter fra engasjerte tilsynsførere. I to mapper er journalnotatene svært kortfattete og lite beskrivende, særlig i perioder. I disse mappene gir journalnotatene som er utarbeidet i 2016, mer omfattende beskrivelser av tjenestens dialog med barnet/ungdommen og foreldre/ foresatte enn notatene fra tidligere år.

n) De samme mappene som under punkt m) omtales å ha kortfattede og lite beskrivende journalnotater, inneholdt også lite dokumentasjon av hvorvidt barneverntjenesten har vurdert tjeneligheten av det aktuelle hjelpetiltaket.

Barnevernleder opplyste til revisor at de fleste barna og ungdommene med vedtak om hjelpetiltak har tiltaksplaner, men at en intern gjennomgang viste at slike planer mangler for noen av barna/ ungdommene. Hun forklarte det med at de ansatte i en hektisk hverdag ikke har prioritert å evaluere gamle og utarbeide nye planer når planperioden for eksisterende tiltaksplaner går ut. Hun fortalte at tidligere tiltaks effekt og om hjelpetiltakene skal videreføres, har blitt diskutert med foreldrene, og på bakgrunn av samtalene har nye enkeltvedtak om hjelpetiltak blitt fattet. I tillegg diskuteres det i

ukentlige fagmøter, i ansvarsgruppemøter og i dialog med foreldrene om hjelpen som gis til barna/ ungdommene/familien, er tjenelig, om ønsket effekt eller mål oppnås eller om andre tiltak skal iverksettes. Barnevernleder mener at en slik praksis har ført til at tiltakene som fungerer, har blitt fornyet, men at formalitetene ikke innfris tilfredsstillende på grunn av den pressede ressurs-situasjonen i tjenesten. Hvor tett en sak følges opp (f.eks. hyppighet på samtaler med barn/foreldre, varslet eller uanmeldt hjemmebesøk) varier ifølge barnevernleder etter behov og sakens omfang/ kompleksitet. Til tross for den pressede ressurssituasjonen hadde barneverntjenesten ifølge barnevernleder bare én fristoversittelse på undersøkelser av bekymringsmeldinger i 2016.

*Revisors vurderinger*

Revisors vurdering er at Hemnes kommune i 16 av de 23 undersøkte sakene oppfyller revisjons-kriteriet om at det skal utarbeides en tidsavgrenset tiltaksplan for barn med vedtak om hjelpetiltak.

De følgende vurderingene er knyttet til de 16 mappene hvor revisor fant dokumentasjon for at barneverntjenesten hadde utarbeidet tiltaksplan.

I alle 16 sakene oppfyller kommunen revisjonskriteriet om at det bare skal foreligge én gjeldende tiltaksplan. Kriteriet om at tiltaksplan skal være utarbeidet samtidig med vedtaket er, etter revisors vurdering, oppfylt for åtte av de undersøkte 16 sakene. For 15 av de undersøkte tiltaksplanene er kriteriet om at tiltaksplanen skal være tidsavgrenset oppfylt.

Etter revisors vurdering oppfyller Hemnes kommune for alle de undersøkte tiltaksplanene revisjonskriteriene om at tiltaksplanen må inneholde situasjons-, mål- og tiltaksbeskrivelse samt en beskrivelse av tiltakets varighet. Revisor vurderer at kommunen ikke oppfyller kriteriet om at tiltaksplanene skal inneholde en beskrivelse av hvordan planen skal evalueres. Revisjonskriteriene om at barneverntjenesten skal følge med på hvordan det går med barnet og foreldrene samt å evaluere tiltaksplanen, vurderer revisor som oppfylt i 14 av 16 saker.

I saken om frivillig plassering som hjelpetiltak vurderer revisor at Hemnes kommune ikke oppfyller revisjonskriteriet om at tiltaksplanen skal inneholde en beskrivelse av plasseringssted og plasseringens/tiltakets varighet.

## 5.2 Omsorgsplaner

**Revisjonskriterier**
Barneverntjenesten i Hemnes kommune skal for barn under omsorg sørge for
- å utarbeide en *foreløpig omsorgsplan* allerede ved omsorgsovertakelsen, som inneholder
  - situasjonsbeskrivelse
  - varighet/forutsetninger for tilbakeføring
  - plasseringssted
  - intensjon for kontakt og samvær med foreldre/familie
  - barnets særlige behov over tid
  - evaluering

og
- senest to år etter fylkesnemndas vedtak vedta en *endelig omsorgsplan* for barnet som inneholder
  - situasjonsbeskrivelse
  - varighet
  - plasseringssted/bosted
  - intensjon for kontakt og samvær med foreldre/familie
  - barnets særlige behov over tid

Barneverntjenesten skal følge med hvordan det går med barnet og foreldrene samt tilby hjelp til foreldrene.

Kilder: *Barnevernloven* og Barne- og likestillingsdepts veileder «*Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder*»

Funnene og vurderingene i dette delkapittelet er basert på revisors gjennomgang av mappene til ni personer som barneverntjenesten i Hemnes på undersøkelsestidspunktet[42] hadde omsorgsansvar for etter vedtak i Fylkesnemnda.

**Foreløpige omsorgsplaner**
*Revisors funn*
I tre av de ni omsorgssakene som revisor undersøkte i denne forvaltningsrevisjonen, ble fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse gjort for 10 til 15 år siden. Da vedtakene er gjort så langt tilbake i tid, har revisor ikke funnet det hensiktsmessig å undersøke om det etter fylkesnemndas vedtak ble utarbeidet foreløpig omsorgsplan i disse tre sakene. For ytterligere fem mapper har revisor fått bekreftet fra barnevernleder at det ikke ble utarbeidet foreløpig omsorgsplan. I den siste saken ble endelig omsorgsplan utarbeidet to måneder etter fylkesnemndas vedtak, og barneverntjenesten fant det av den grunn ikke hensiktsmessig å også lage en foreløpig omsorgsplan.

*Revisors vurderinger*
Hemnes kommune har i de seks sakene det var aktuelt å undersøke, ikke overholdt revisjonskriteriet om at en foreløpig omsorgsplan skal utarbeides når en omsorgsovertakelse vedtas.

**Endelige omsorgsplaner**
*Revisors funn*
a) I samtlige ni undersøkte mapper var fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse mer enn to år gammel. Endelig omsorgsplan forelå i alle mapper.

[42] Per februar 2017

b) Alle planene inneholdt en situasjonsbeskrivelse, men tre av disse var svært korte.

c) Samtlige planer inneholdt en redegjørelse for omsorgsovertakelsens varighet.

d) Alle ni planene inneholdt en redegjørelse for plasseringssted/bosted.

e) I alle planene var det formulert hvilke intensjoner barneverntjenesten hadde med hensyn til barnets/ungdommens samvær med foreldre og familie.

f) I samtlige planer var barnets særlige behov over tid angitt. I noen av planene er det kort redegjort for at barnet antas å ikke ha særlige behov på kort sikt, men at barnet vil følges opp med tanke på å fange opp behov som eventuelt melder seg under oppveksten.

g) Alle mappene inneholder dokumentasjon av barneverntjenestens oppfølging av barn og familien de var plassert i etter omsorgsovertakelsen; i journalnotater loggføres innholdet i samtaler, møtereferater og rapporter fra tilsynsførerne som tjenesten har engasjert.

Ifølge barnevernloven § 4-16 skal barneverntjenesten kort tid etter omsorgsovertakelsen kontakte foreldrene med tilbud om veiledning og oppfølging. På spørsmål fra revisor opplyste barnevernleder at oppfølging av kravene i lovens § 4-16 står beskrevet i tjenestens rutineperm som hver saksbehandler har fått utdelt. Barnevernleder viser til at tjenesten på dette området benytter sjekklisten *Arbeid med barn under omsorg*, hentet fra kapittel 7.6 i Barne- og likestillings-departementets *Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene*. Sjekklistene gjennomgås jevnlig i tjenestens fagmøter. På spørsmål om tjenesten følger opp barnas biologiske familie like etter varige plasseringer/omsorgsovertakelser og over tid, svarte barnevernleder at barnevernet følger opp foreldrene i den grad de selv ønsker. Samvær med barn legges alltid opp i samråd med foreldrene, der også deres behov i størst mulig grad imøtekommes. Hun opplyste videre at foreldre som har mistet omsorgen for sine barn, i ulik grad ønsker å ha kontakt med barna og samarbeid med barneverntjenesten. I tilfeller der de biologiske foreldrene har ønsket det, har barnevernet formidlet kontakt med det øvrige hjelpeapparatet. Ved behov henvender barneverntjenesten seg til kommunens psykiske helsetjeneste, som er i beredskap for å hjelpe foreldrene etter at en avgjørelse er falt i en fylkesnemdsak.

*Revisors vurderinger*
Revisor vurderer at Hemnes kommune i samtlige ni undersøkte saker har overholdt revisjonskriteriet om å utarbeide endelige omsorgsplaner samt innholdskravene til planene. På bakgrunn av vår mappegjennomgang og opplysninger fra barneverntjenesten vurderer vi at Hemnes kommune også overholde kravene om å følge med hvordan det går med barnet og foreldrene, og å tilby hjelp til foreldrene.

## 5.3 Konklusjon

På bakgrunn av våre funn og vurderinger i de undersøkte sakene, både vedrørende barn med hjelpetiltak og barn under omsorgstiltak, er revisors konklusjon at Hemnes kommune delvis følger opp barn med hjelpetiltak i henhold til regelverket.

# 6 FOREBYGGENDE ARBEID BLANT BARN OG UNGE

*Har Hemnes kommune system for forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med anbefalinger og regelverk på området?*

## 6.1 Politisk, administrativ og planmessig forankring av forebyggende arbeid

**Revisjonskriterier**

Hemnes kommune bør sørge for at:

- det forebyggende arbeidet er forankret på øverste politiske og administrative nivå
- det forebyggende arbeidet er forankret i kommunens overordnede planverk

Kilde: Rundskriv Q-16/2007

*Revisors funn*

I Hemnes kommunes *Kommuneplanens samfunnsdel 2013 - 2025*, vedtatt 12. september 2013[43], er det nedfelt momenter om hvordan de kommunale etatene skal jobbe med forebygging. Dette er videre konkretisert i *Kommunedelplan for barn og unge* som ble politisk vedtatt i 3. september 2015[44]. Planen består av to deler; én med fakta og analyse samt én med mål og strategier:

- **Kommunedelplan Barn & Unge**

I *Kommunedelplan Barn & Unge – mål og strategier* er det nedfelt et delmål om et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Med henvisning til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets rundskriv Q-16/2013 *Forebyggende innsats for barn og unge* skisseres tre nivåer for å arbeide forebyggende; universell, selektiv og indisert forebygging. Nivåene defineres og det presiseres hvilke av kommunens tjenester som jobber på hvert av de tre nivåene. Det uttrykkes at det i påfølgende tiltaksplaner skal angis på hvilket forebyggingsnivå de konkrete tiltakene er. Deretter følger det i planen en liste over 14 strategier for Hemnes kommunes arbeid med barn og unge. Strategiene oppsummeres punktvis som:

- Forebygging
- Tverrfaglighet
- Kompetanse
- Fleksibilitet
- Helhetlig ledelse
- Tilgjengelighet
- Samhandling
- Sikring av gode overganger

Det følger av barnevernloven § 3-2 annet ledd at barneverntjenesten skal delta i kommunens planleggingsvirksomhet. I spørreundersøkelsen til barneverntjenestens ansatte spurte vi i hvor stor grad de opplever at barneverntjenesten gis mulighet til å delta i kommunal planlegging i Hemnes

[43] Kommunestyresak 54/13
[44] Kommunestyresak 25/15

kommune[45]. To av de fem respondentene svarte «i liten grad», to svarte «i middels grad» mens én svarte «i stor grad». Resultatene viser at de ansatte i varierende grad opplever mulighet for deltakelse i kommunal planleggingsvirksomhet i Hemnes kommune.

I dokumentet *Kommunedelplan Barn & Unge – mål og strategier* står blant annet følgende om planprosessen frem til ferdigstillelse av kommunedelplanen: «*Et planprogram ble utarbeidet, og sendt på høring i oktober 2014, med høringsfrist 26. november 2014.* […] *Planarbeidet har vært drevet frem av en prosjektgruppe. En styringsgruppe sammensatt av administrasjon og tillitsvalgt har bidratt i den overordnede styringen av prosjektet. To plangrupper ble opprettet, henholdsvis for plan for Helse & Omsorg, og plan for Barn & Unge. Plangruppene er sammensatt av fagpersoner innen de ulike fagfelt prosjektet berører. Plangruppenes hovedoppgave er å delta i drøftinger og gi innspill slik at arbeidet som gjøres er relevant, faglig forankret og riktig prioritert i samsvar med prosjektets målsettinger. Plangruppen skal også vurdere de innspill og betraktninger som måtte oppstå i høringsrunden.*» Barneverntjenesten var del av prosjektgruppen sammen med andre kommunale instanser som jobber med denne innbyggergruppen. Barnevernleder fortalte at engasjementet var stort, og prosjektgruppen fikk veldig mange innspill. Innspillene gjaldt særlig konkrete tiltak og i mindre grad den overordnede planen og de lange linjene i arbeidet. I kommunedelplanen opplyses det videre at det har vært avholdt informasjons- og drøftingsmøter med blant annet Ungdomsrådet, Oppvekst og kulturutvalget, Helse og omsorgsutvalget, Frivilligsentralen, Mental Helse Hemnes, rektorgruppa, styrergruppa for barnehagene, alle lederne i FAU ved skolene (foreldrenes arbeidsutvalg), referansegruppa og politirådet. I tillegg har det blitt avholdt fire møter med plangruppene. Første utkast til kommunedelplan for Helse & Omsorg og Barn & Unge ble sendt ut til høring 13. mars 2015, med høringsfrist 24. april 2015.

I forbindelse med planarbeidet ga Hemnes kommune Nordlandsforskning et oppdrag med å fremskaffe forskningsbasert kunnskap om levekårene for barn og unge i kommunen basert på gjennomgang av dokumenter og databaser. I tillegg ble det 20. februar 2015 gjennomført en workshop med 25 deltakere fra ulike sektorer og myndighetsnivå i kommunen og frivillige organisasjoner. Barneverntjenesten var representert ved fagleder. Under workshopen ble funn fra studien presentert, diskutert og innspill til gitt til Nordlandsforsknings arbeidsnotat. Arbeidsnotatet *Levekår for barn og unge i Hemnes kommune* med resultatene fra arbeidet ble ferdigstilt i mai 2015, og ble behandlet av kommunestyret sammen med kommunedelplanen for barn og unge.

Grunnlaget for kommunedelplanens mål og strategier ligger i delplanens *fakta og analyse* der det vises til at planarbeidet har avdekket et behov for virksomme og reviderte tema- eller strategiplaner på områdene *«fremtidig ungdomssatsning», «forebygging og tverrfaglig samhandling knyttet til barns oppvekst og helse», «bekjempelse av fattigdom i barnefamilier», «anlegg for lek, idrett og aktivitet»* og «*kulturskole, skole og barnehage»*. Revisor har blitt informert om at disse planene ikke er utarbeidet når denne forvaltningsrevisjonen sluttføres.

Også andre planer, retningslinjer og utredninger som omtaler barn og unge i kommunen er framlagt til politisk behandling:

- **Arbeid med barn og unge i Hemnes**

Revisor fikk fra ass. rådmann tilsendt dokumentet *Arbeid med barn & unge i Hemnes*. Dokumentet, som ble utarbeidet som del av et prosjekt om oppretting av en koordinerende enhet, har fire deler:

[45] Ifølge barnevernloven § 3-2 annet ledd skal barneverntjenesten – som ledd i samarbeidet med andre sektorer og forvaltningsnivåer – gi uttalelser og råd og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.

Del 1 Oppgaver om myndighet for Oppvekstkoordinator (OK)
Del 2 Tverrfaglig samarbeid
Del 3 Individuell Plan (IP)
Del 4 Forebyggende arbeid i Hemnes kommune

I dokumentet nedfelles formål, (sam)arbeidsformer/-metoder og samarbeidspartenes oppgaver, ansvar og myndighet i arbeidet med barn og unge. Revisjonen får opplyst fra barnevernleder at Koordinerende enhet ble lagt inn i kommunens budsjett og økonomiplan for 2. halvår 2016.

- **Kommunedelplan Helse & Omsorg**

I *Kommunedelplan for Helse & Omsorg*, vedtatt 3. september 2015[46], opplyses det at planen, strategier og tiltaksbeskrivelser blant annet bygger på faktakunnskap og utviklingstrekk fra Folkehelseprofil 2014 og KOSTRA-rapport 2013 samt tilbakemelding fra kommunale enheter, brukerrepresentanter og innbyggere. Generelle utfordringer for kommunen skisseres; blant annet folkehelsearbeid på tvers av enheter og nivå, forebyggende arbeid blant barn og unge, utvikling av kompetanse og kvalitet samt økt brukermedvirkning. Videre i planen oppgis folkehelse, forebygging og helsefremming, brukermedvirkning samt koordinerte og helhetlige tjenester som fokusområder.

Om forebygging står det i planen: «*For å øke fokus på forebygging og folkehelsearbeid skal samarbeidet økes mellom alle kommunens enheter og personell med ulik fagbakgrunn. Både faglig utøvende enheter og administrativt og tekniske enheter samarbeider om kommunens samlede tjenesteutøvelse.*
*Kommunen må satse på helsefremmende og forebyggende arbeid overfor barn og unge innen alle sektorer. Fokus må ligge på tidlig innsats for barn og unge som innebærer lett tilgjengelig lavterskeltilbud for barnefamilier.*
*[…] Kartlegging og analyse av den enkeltes situasjon skal gjøres så tidlig som mulig, for å kunne iverksette forebyggende tiltak. Innbyggere i risikogrupper skal prioriteres*.»

- **Kommunedelplan for fysisk aktivitet og naturopplevelser**

Hemnes kommune har siden desember 2008 hatt en politisk vedtatt *Kommunedelplan for fysisk aktivitet og naturopplevelser*. Arbeidet med revidering av kommunedelplanen ble startet høsten 2016. I forordet til planutkast vises det til at fysisk aktivitet og naturopplevelser er en kilde til helse og livskvalitet og et sentralt virkemiddel i folkehelsearbeidet. Hemnes kommune ønsker gjennom et koordinert arbeid innenfor feltet å øke innsatsen på forebygging for å minske behovet for «å reparere». Videre fremkommer det av forordet at kommunen bør satse på å nå grupper av ungdommer som ikke finner seg til rette i dagens tilbud – både i utbyggingen av anlegg samt tilbud om og tilrettelegging for aktiviteter. Det er i planen et gjennomgående fokus på tiltak tilknyttet barn og unge.

*Revisors vurderinger*
Fordi de øverste politiske nivå i Hemnes kommune har vedtatt tre ulike kommunedelplaner som vedrører forebyggende arbeid blant barn og unge, vurderer revisor at revisjonskriteriene om at det forebyggende arbeidet skal forankres i kommunens øverste politiske og administrative nivå samt i kommunens overordnede planverk innfris.

[46] Kommunestyresak 26/15

## 6.2 Samarbeid, samordning og koordinering

**Revisjonskriterier**

Hemnes kommune bør sørge for:
- å etablere rutiner for samarbeidet mellom tjenester
- å koordinere og samordne arbeidet med barn og unge

Barneverntjenesten skal
- medvirke til at barns interesser blir ivaretatt av andre offentlige organer
- samarbeide med skoler, barnehager, rus- og psykiatritjenesten, PPT, BUP og skolehelse- og helsestasjonene, NAV samt med politiet.

Kilder: barnevernloven § 3-2 første ledd, rundskriv Q-16/2007

*Revisors funn*
Ifølge barnevernleder er det ikke én enkelt enhet eller instans som har overordnet ansvar for det forebyggende arbeidet i kommunen. Men det er gjennomført et prosjekt for utforming av innholdet i og organisasjonsform for en koordinerende enhet i Hemnes kommune. Prosjektet hadde utspring fra en kartlegging Fylkesmannen i Nordland[47] gjorde av det forebyggende arbeidet i fylkets kommuner. I forbindelse med kartleggingen definerte Hemnes kommune tre punkter som skulle være fokus for en koordinerende enhets arbeid; rutiner og felles prosedyrer for tverrfaglig samhandling/samarbeid, ettervern for ungdom som har hatt tiltak fra barnevernet og som skal inn i en voksentilværelse, samt plan for barn av foreldre med psykisk sykdom og/eller rusavhengighet. Dette er forhold som kommer inn under ansvarsområdet til flere av kommunens enheter.

I september 2015 ble det ett-årige prosjektet *Koordinerende enhet for barn og unge med særskilte/ sammensatte behov* etablert. Det var ansatt en prosjektleder i 100 % stilling. Kommunestyret bevilget midler til prosjektet for budsjettet i 2015 og 2016 som tilsvarte cirka 50 % av utgiftene. Øvrige kostnader ble delt mellom de ulike tjenestene som arbeider med barn og unge. Målgruppen for den koordinerende enheten ble i kommunens årsmelding for 2015 oppgitt å være barn og unge med sammensatte/særskilte behov. Tema for prosjektet var koordinering, samhandling og tilgjengelighet. Forebygging og medvirkning var tenkt å være sentralt for enhetens arbeid, men også å
- arbeide for at tjenestene barn og unge mottar, oppleves som helhetlige
- være et felles henvendelsessted for familier og tjenesteytere – «en dør inn»
- ha et overordnet ansvar for koordinering av det tverrfaglige samarbeidet i kommunen

På kommunens nettsider opplyses det at prosjektet skulle utvikle et fundament for at koordinerende enhet skal kunne etablere gode systemer for kartlegging, igangsetting og koordinering av tiltak. Barnevernleder har opplyst til revisor at prosjektet er avsluttet, og at mandat og innholdet i denne tjenesten er planlagt og utviklet. Prosjektleder for arbeidet med koordinerende enhet er tilbake i sin stilling i barneverntjenesten. Barnevernleder opplyste for revisor at enheten er vedtatt opprettet av kommunestyret, men når forvaltningsrevisjonsprosjektet avsluttes er det ingen tilsatte i enheten. Barnevernleder fortalte revisor at enheten driftes av en styringsgruppe i påvente av ansettelsen av en koordinator.

Barnevernleder karakteriserer samarbeidsklimaet om forebyggende barnevern i Hemnes kommune som godt. Mye informasjon om de enkelte klientene i barneverntjenesten er taushetsbelagt, men

[47] Prosjektet *Vårres unga – vårres framtid!*, http://www.sjumilssteget.no/index.php/nordland

ifølge barnevernleder opplever tjenesten svært sjelden at foreldre ikke gir samtykke til at offentlige virksomheter samarbeider til det beste for deres barn.

Barnevernleder fortalte at hun og lederne for helsestasjonene, rus- og psykiatritjenesten, NAV Sosial og kommunelegene sammen har begynt å jobbe med hvordan den forebyggende innsatsen skal organiseres i den nye kommunale enheten Helse og velferd. Per februar 2017 har det vært ett møte i denne gruppen, og det skal i fortsettelsen være månedlige møter. Ifølge barnevernleder er det enighet i gruppen om at det er behov for en felles innsats og et godt organisert forebyggende arbeid, men at manglende menneskelige og økonomiske ressurser i tjenestene setter begrensninger.

Barnevernlederen fortalte i samtale med revisor at det ved behov opprettes ansvarsgrupper for enkeltpersoner, og at det vurderes særskilt hvilke instanser som skal inkluderes i gruppene. Hun fortalte videre at det fire ganger i året er møter i førskolemiljøutvalget (FMU – for barnehagebarn) og tverrfaglig utvalg (TFU – for skolebarn). Under disse møtene diskuterer instansene generelle tema eller anonyme saker. I FMU deltar de pedagogiske lederne i barnehagene, barneverntjenesten, familieveileder og helsesøster. I TFU deltar skolenes rektorer, barneverntjenesten, PPT og helsesøster. I tillegg innkalles andre instanser ved behov. Revisor har fått oversendt formelle rutiner/ retningslinjer for arbeidet i Hemnes kommunes førskolemiljøutvalg (FMU). I disse er det nedfelt en overordnet målsetting og delmål for samarbeidet, hvem som er medlemmer av utvalget, fordeling av roller, agenda for møtene, forhold rundt taushetsplikt og samtykke samt om kompetanseutvikling. Barnevernleder opplyste til revisor at det er igangsatt et arbeid med å utarbeide lignende prosedyrer for TFU. Disse skal være ferdig innen høsten 2017.

Barnevernleder fortalte til revisor at samarbeidet mellom barneverntjenesten og NAV Sosial har vært inaktivt en periode. I forbindelse med at det er tatt initiativ til å gjenoppta kontakten, skal det ifølge henne lages en skriftlig rutine og nedfelles målsetninger for samarbeidet. Hun mener at en samorganisering av de to instansene i den nye enheten Helse og Velferd vil bidra til å få en mer formalisert samarbeidsform.

Barnevernet har ifølge tjenestens leder et ikke formalisert, men svært velfungerende samarbeid med lensmannskontoret i Hemnes. Politiet er avsender i en stor andel av bekymringsmeldingene som barnevernet i Hemnes mottar. Det er fordi politiet rutinemessig sender melding når de får befatning med noen som har barn under 18 år. Barneverntjenesten oppretter ikke alltid en sak i etterkant av meldinger fra politiet. Den videre behandlingen av hver enkelt melding diskuteres ofte under en telefonsamtale med politiet. Men barnevernleder sier seg tilfreds med at politiet gjør tjenesten oppmerksom på barn og ungdom i en potensielt vanskelig livssituasjon.

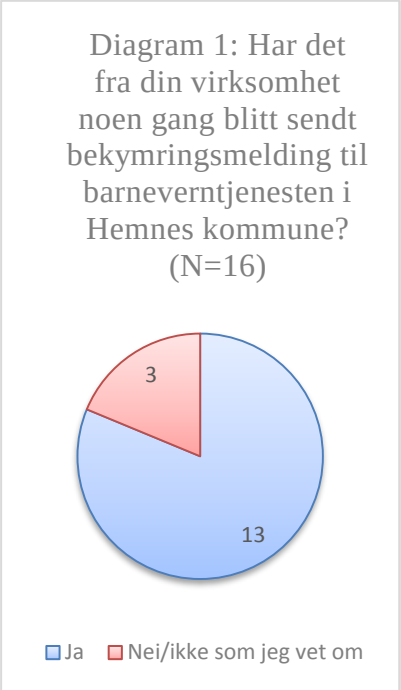
Barnevernleder fortalte revisor at barneverntjenesten i mars 2017 skal ha et samarbeidsmøte med alle kommunens barnehagestyrere. Ifølge barnevernleder er samarbeidet mellom barnehagene og barneverntjenesten tenkt å fylle tre formål:

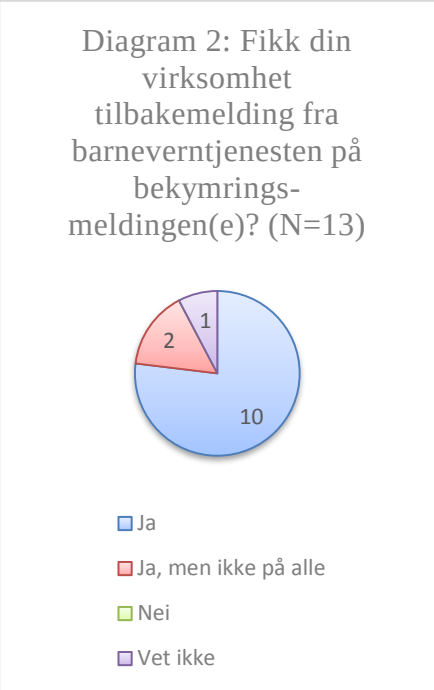
1. Formidling av opplysninger mellom barnehagene og barneverntjenesten
2. Samarbeid når barnehagen er bekymret for et barns omsorgssituasjon
3. Kjennskap til hverandres arbeidsområder, mål, oppgaver og regelverk.

Hemnes kommunes enhetsleder for barnehage har i samarbeid med barnevernleder ansvar for at det utarbeides gode prosedyrer og rutiner for området, som etter hvert skal innarbeides i kommunens internkontroll.

Samarbeidet mellom barneverntjenesten og andre tjenester/virksomheter er kartlagt av revisor også gjennom spørreundersøkelsen til andre offentlige virksomheter som arbeider med barn og unge. En form for slikt samarbeid er at tjenester melder bekymring for barn til barneverntjenesten. En andel

på 14 av16 respondenter fra de andre offentlige virksomhetene oppga at deres virksomhet har faste rutiner for hvordan en skal melde eventuell bekymring til barneverntjenesten. De to øvrige respondentene svarte *nei/ikke som jeg vet om* på spørsmålet. Revisors spørreundersøkelse inneholdt ytterligere tre spørsmål som gjaldt bekymringsmeldinger til barneverntjenesten, og i diagrammene 1, 2 og 3 viser vi spørsmålene og svarfordelingen på disse.



*Kilde: QuestBack/KomRev NORD*

Når barneverntjenesten mottar bekymringsmelding fra offentlige organer, plikter den å gi tilbakemelding om at meldingen er mottatt. Vi ser i diagram 2 at tolv av de 13 respondentene som svarte *ja* på at bekymringsmelding har blitt sendt fra deres virksomhet, også svarte at de fikk tilbakemelding fra barneverntjenesten. Når to respondenter har svart at de ikke fikk tilbakemelding for alle meldingene, kan det bety at barneverntjenesten ikke i alle tilfeller har oppfylt plikten til å gi tilbakemelding til melder, eller at tilbakemeldingen ikke har nådd melder. Som presentert i diagram 3 viser vår spørreundersøkelse til andre offentlige tjenester at seks av 16 respondenter oppga å ha opplevd forhold vedrørende barn i sin virksomhet som tilsier at bekymringsmelding burde sendes, uten at dette har blitt gjort. Alle disse respondentene er representanter fra kommunens egne enheter. Vi ba i spørreundersøkelsen om å få opplysninger om årsakene til at bekymringsmelding ikke ble sendt selv om det burde vært gjort, og flere respondenter svarte at de var usikre på om det var grunnlag for bekymring og at det det ble en langtekkelig prosess. To respondenter svarte at andre enheter allerede hadde sendt bekymringsmelding eller at barnevernet allerede «var inne i familien», mens én annen mente at virksomheten noen ganger bør sende bekymringsmeldinger tidligere enn det blir gjort.

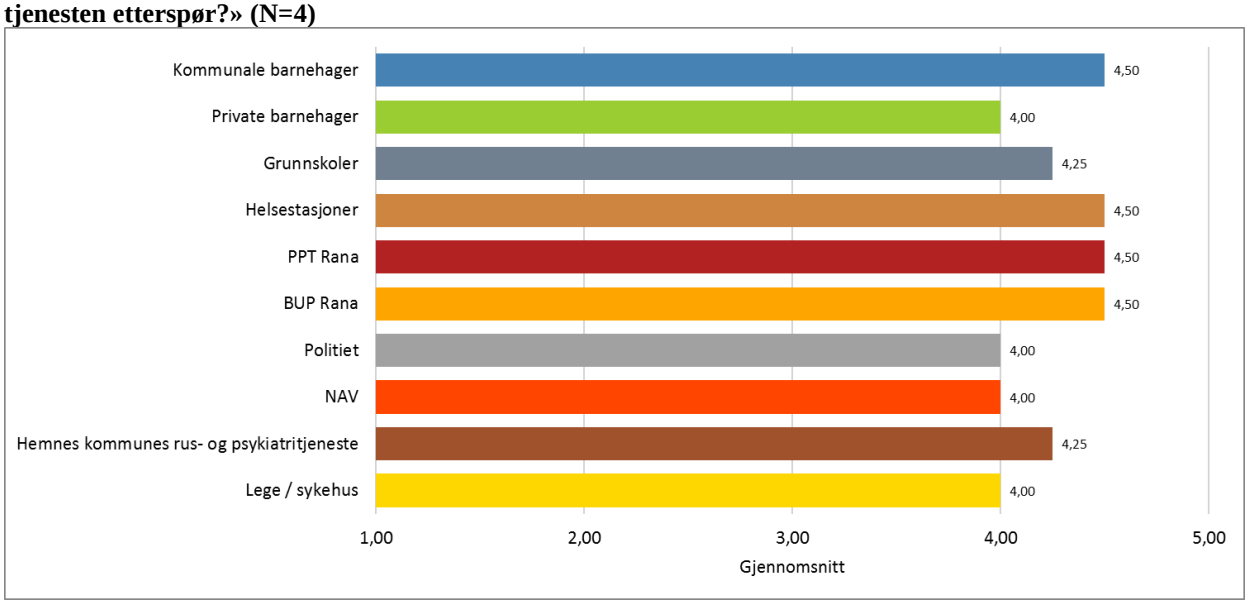
Barneverntjenesten i Hemnes kommune sendte høsten 2016 en egenvurdering til Fylkesmannen i Nordland. På punktet *håndtering av tilbakemelding til melder* svarte barneverntjenesten blant annet at det ikke i alle saker er dokumentert tilbakemelding til offentlig melder med yrkesmessig taushetsplikt om meldingen er henlagt eller undersøkelse er iverksatt. Ifølge svaret fra barneverntjenesten gir de imidlertid tilbakemelding i mange saker i henhold til lovkravene, og at det kan dokumenteres når dette er gjort. I egenvurderingen opplyste barneverntjenesten også at de ikke har gode rutiner

for å sikre at det alltid gis tilbakemelding innen tre måneder etter at undersøkelsen er gjennomført der meldingen kommer fra offentlig melder eller personer med yrkesmessig taushetsplikt, og at «*Tilbakemelding synes å være noe tilfeldig*». Barneverntjenesten opplyste videre at det ikke blir godt nok drøftet eller vurdert om det skal gis tilbakemelding om innholdet i eventuelle tiltak der melder er offentlig melder eller personer med yrkesmessig taushetsplikt. Det framgår for øvrig av kommunens egenvurdering at det i disse sakene ikke er gitt slik tilbakemelding. Barnevernleder opplyste til revisor at tjenesten i etterkant av egenvurderingen har jobbet med rutinene for behandling av innkommende meldinger og tilbakemelding til melder. Som følge av dette arbeidet anser barnevernleder at avviket i egenvurderingen er lukket, og forventer at det vil godkjennes av Fylkesmannen.

I spørreundersøkelsen blant barneverntjenestens ansatte ba vi dem vurdere i hvor stor grad de opplever at andre relevante offentlige virksomheter har tilstrekkelig kunnskap for å vurdere om det er grunnlag for å melde bekymring. Gjennomsnittsskårene og svarfordelingen på spørsmålet indikerer at barneverntjenesten jevnt over er fornøyd med samarbeidspartenes kunnskap på området. Helsestasjoner, BUP, politiet, lege/sykehus, PPT, rus- og psykiatritjenesten, grunnskoler og kommunale barnehager får relativt høy skår; barneverntjenestens ansatte opplever gjennomsnittlig *i stor grad* at disse instansene har tilstrekkelig kunnskap for å vurdere om det er grunnlag for bekymringsmelding. NAV og private barnehager oppleves av barneverntjenestens ansatte gjennomsnittlig *i middels grad* å ha tilstrekkelig kunnskap for å vurdere om det er grunnlag for å melde bekymring til barnevernet.

Barneverntjenesten kan også gi andre virksomheter pålegg om å gi de opplysninger som barneverntjenesten etterspør. Diagram 4 viser gjennomsnittsskår på mellom 4 og 4,5, noe som tyder på at barnevernansatte som besvarte undersøkelsen, *i stor grad* opplever at de ulike virksomhetene gir opplysninger som barneverntjenesten etterspør.

**Diagram 4. «I hvor stor grad opplever du at følgende virksomheter gir opplysninger som dere i barneverntjenesten etterspør?» (N=4)**

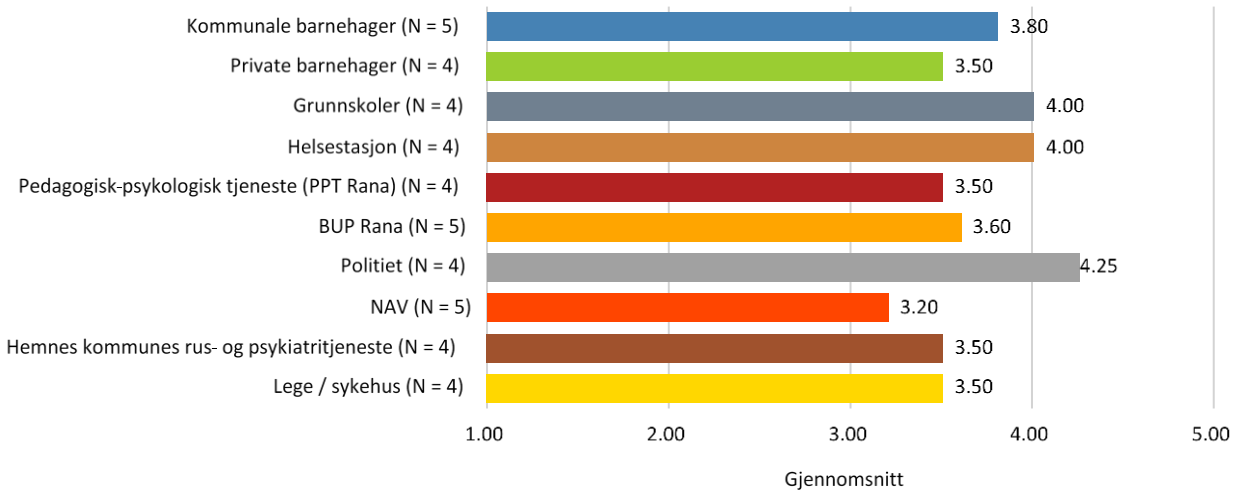



*Kilde: QuestBack/KomRev NORD*

Offentlige myndigheter plikter å gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste ved bekymring eller mistanke om at et barn lever under forhold som nevnt i barnevernloven § 6-4 annet ledd[48]. Vi ba derfor ansatte i barneverntjenesten svare på i hvor stor grad de opplever at virksomhetene er kjent med denne meldeplikten. Svarene varierte fra *i liten grad* til *i svært stor grad*. Bortsett fra når det gjelder private barnehager, indikerer imidlertid gjennomsnittskårene (mellom 3,8 og 4,4) at ansatte i barneverntjenesten jevnt over *i stor grad* opplever at de aktuelle virksomhetene er kjent med meldeplikten i barnevernloven § 6-4.

I diagram 5 presenterer vi resultatet blant ansatte i barneverntjenesten for spørsmålet om hvordan de opplever samarbeidet med andre virksomheter. Også på dette spørsmålet var det stor spredning i respondentenes svar, men ingen valgte svaralternativet *svært dårlig*. Gjennomsnittsskårene indikerer at barneverntjenestens ansatte jevnt over opplever samarbeidet med politiet, helsestasjon, grunnskoler, kommunale barnehager og BUP som *godt*, mens samarbeidet med de øvrige instansene oppleves som *middels*, dvs. verken godt eller dårlig.

**Diagram 5. «Hvordan opplever du at barneverntjenestens samarbeid med følgende virksomheter fungerer?»**




*Kilde: QuestBack/KomRev NORD*

Alle fem barnevernansatte besvarte spørsmålet om hva barneverntjenesten i Hemnes kommune gjør for å bidra til at andre virksomheter arbeider forebyggende blant barn og unge. Alle svarte at barneverntjenesten deltar jevnlig i formelle møter/samarbeidsfora der ulike tema og generelle problemstillinger drøftes, som for eksempel FMU, TFU eller andre tverretatlige samarbeidsgrupper. Én respondent poengterte at dette er arenaer hvor barneverntjenesten også kan informere om tjenestens måte å jobbe på og hvordan de kan være bidragsyter i ulike sammenhenger. I tillegg opplyste de fleste respondentene at barneverntjenesten har tett samarbeid med andre instanser og gir råd/veiledning under ansvarsgruppemøtene som avholdes for enkeltpersoner. Én respondent utdypet det med at alle de de involverte i ansvarsgruppene bidrar til å følge utviklingen til barnet/ungdommen, at roller og ansvar fordeles under møtene samt at tiltak evalueres fortløpende.

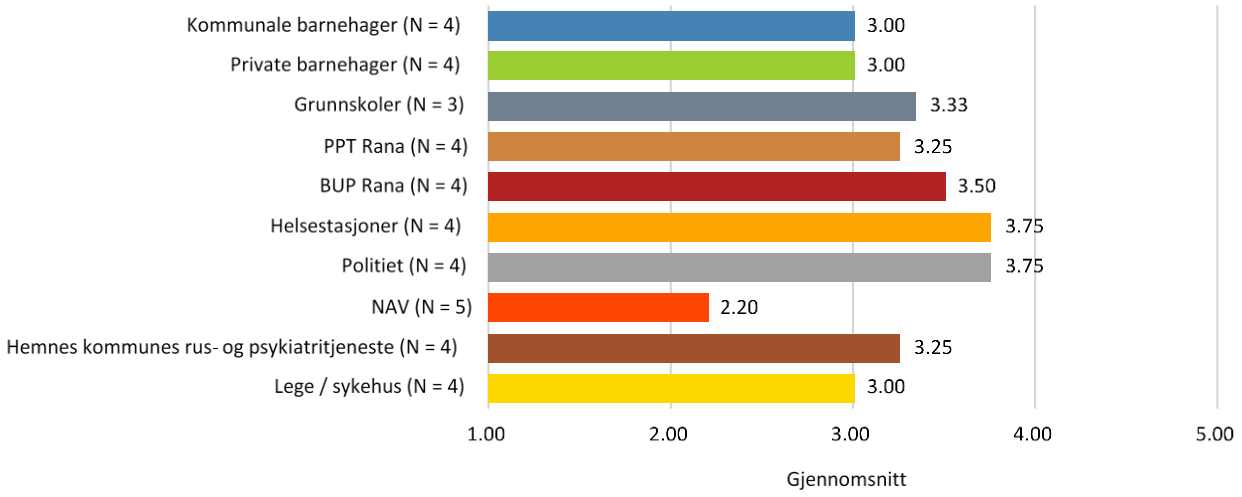
[48]*«Offentlige myndigheter skal av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barnevern-tjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker eller når det er grunn til å tro at det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel.»*

En annen respondent opplyste at barneverntjenesten bidrar overfor andre instanser gjennom å arrangere kursdager med temaet forebygging.

Alle virksomheter som arbeider med barn og unge plikter å arbeide forebyggende. Gjennom spørreundersøkelsene søkte vi derfor å kartlegge hvorvidt de ulike tjenestene/virksomhetene faktisk arbeider forebyggende, hvorvidt de samarbeider, med hvem de samarbeider og deres opplevelser av samarbeidet med andre virksomheter/tjenester.

Resultatene som er fremstilt i diagram 6, indikerer at barnevernansatte opplever *i stor grad* at helsestasjoner og politiet er kjent med sitt ansvar for å drive forebyggende arbeid. Når det gjelder øvrige relevante virksomheter, oppleves disse bare *i middels* eller *liten grad* å være kjent med dette ansvaret. NAVs relativt lave skår på dette spørsmålet kan nok ses i lys av at denne virksomheten ikke primært har sine tjenester rettet mot barn og unge, og at forebyggende arbeid derfor ikke står like sentralt der som det gjør i de andre virksomhetene som inngår i undersøkelsen.

**Diagram 6. «I hvor stor grad opplever du at følgende virksomheter er kjent med sitt ansvar for å drive forebyggende arbeid?»**




*Kilde: QuestBack/KomRev NORD*

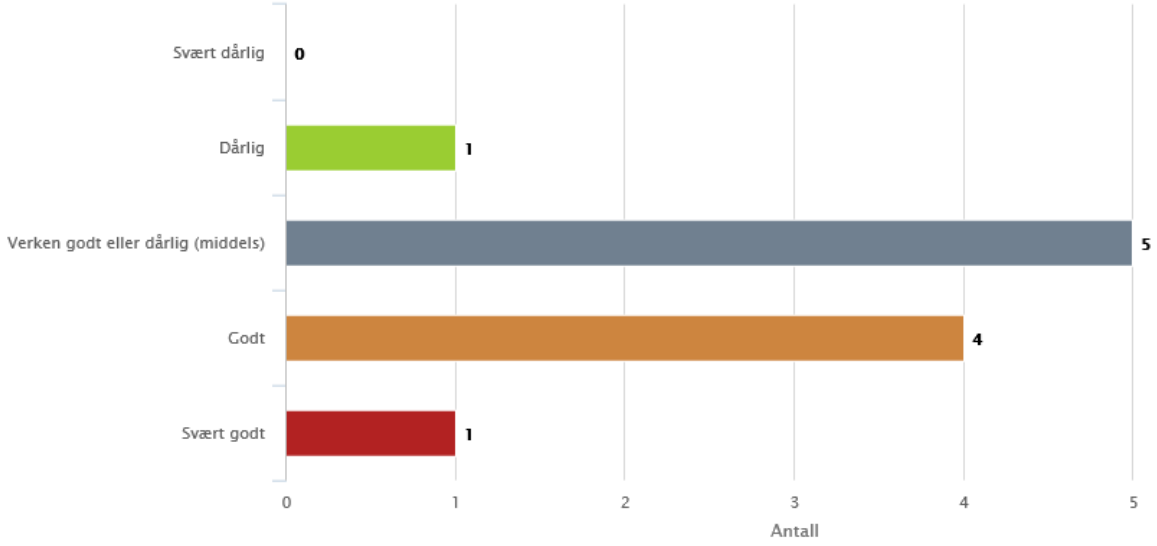
Av 16 respondenter fra de andre virksomhetene, var det 15 som svarte *ja* på spørsmålet *Driver din virksomhet noen form for forebyggende arbeid blant barn og/eller ungdom i Hemnes kommune?*. Disse 15 ble også spurt om *hvordan* deres virksomhet driver forebyggende arbeid blant barn og/eller ungdom. Respondenter skrev at forebyggende arbeid skjer gjennom (spesial)undervisning og informasjon om ulike tema til skoleelever, veiledning, tverrfaglig samarbeid samt tidlig innsats og tiltak/ tilrettelegging for enkeltpersoner og grupper.

Vi spurte respondentene fra de andre virksomhetene om det er *etablert samarbeid om forebygging mellom barneverntjenesten i Hemnes kommune og virksomheten de er ansatt i*. Elleve av de 15 respondentene som besvarte spørsmålet, svarte *ja*. Disse elleve fikk så spørsmål om hvordan virksomheten og barneverntjenesten i Hemnes samarbeider om forebygging. Samtlige respondenter nevnte at samarbeidet i hovedsak foregår gjennom faste eller jevnlige møter; møter i TFU og FMU ble nevnt eksplisitt av flere. Én respondent kommenterte at samarbeidet i perioder ikke har fungert fordi barnevernet ikke har prioritert å stille i tverrfaglige møter.

De elleve respondentene fikk deretter et oppfølgingsspørsmål om hvordan de opplever at dette samarbeidet fungerer. Svarfordelingen er presentert i diagram 7 og indikerer at knapt halvparten av respondentene fra andre offentlige virksomheter som har inngått i våre undersøkelser, mener at samarbeidet fungerer *godt* eller *svært godt*. At seks av elleve svarte *middels godt* eller *dårlig*, kan tolkes som at kommunen har et forbedringsbehov når det gjelder forebyggingssamarbeid mellom barneverntjenesten og andre relevante virksomheter.

Den ene respondenten som utdypet svaret sitt på dette spørsmålet, skrev at de erfarer at barnevernets mulighet til å drive forebyggende innsats påvirkes i noen tilfeller av få virkemidler og for små ressurser. En annen respondent svarte at stor utskifting i personalet gjør kontakten ustabil. Vedkommende presiserte ikke om kommentaren gjelder personalforhold i barneverntjenesten eller i egen virksomhet.

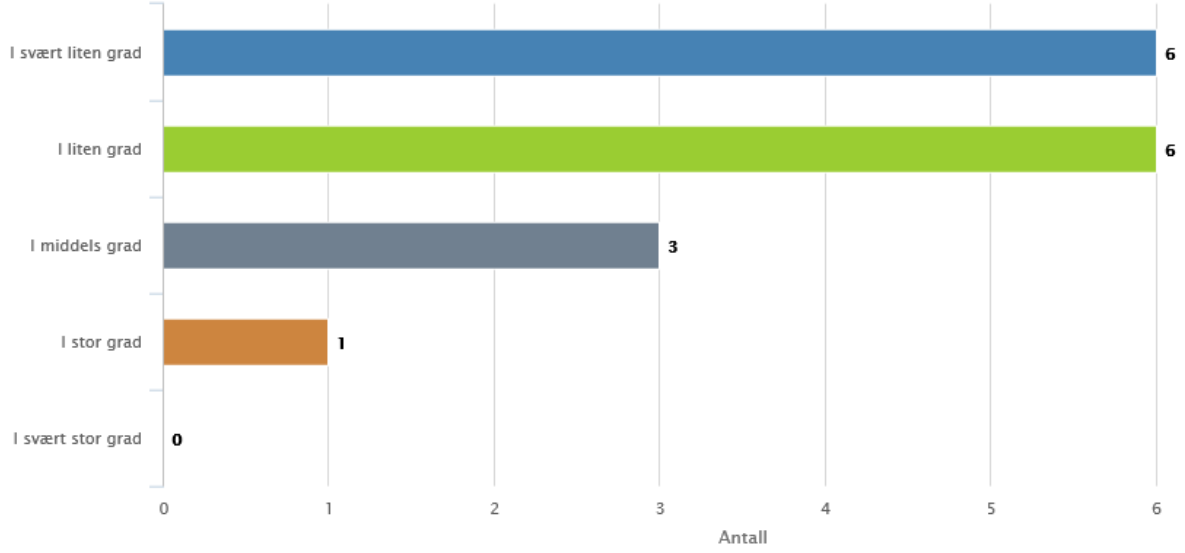
**Diagram 7. «Hvordan opplever du at samarbeidet om forebygging mellom barneverntjenesten og din virksomhet fungerer?» (N=11)**




*Kilde: QuestBack/KomRev NORD*

Forbedringsbehov i kommunens samarbeid om forebygging blant barn og unge kan også tolkes ut fra svarene som er illustrert i diagram 8 på neste side. De fleste respondentene (12 av 16) fra de andre offentlige virksomhetene som har inngått i revisors undersøkelser, har svart at barneverntjenesten i *svært liten* eller *liten grad* uoppfordret henvender seg til sine samarbeids-partnere for å bidra til forebyggende arbeid blant barn og unge.

**Diagram 8. «I hvor stor grad opplever du at barneverntjenesten uoppfordret henvender seg til din virksomhet for å bidra til forebygging blant barn og unge i din virksomhet?» (N=16)**




*Kilde: QuestBack/KomRev NORD*

De 13 respondentene fra andre offentlige virksomheter som svarte *ja* på spørsmålet *Samarbeider din virksomhet med andre virksomheter i Hemnes kommune når det gjelder forebyggende arbeid blant barn og/eller unge?*, fikk oppfølgingsspørsmålet *Hvilke av følgende virksomheter samarbeider din virksomhet med, når det gjelder forebygging blant barn og/eller ungdom?* Her ble helsestasjoner, PPT, grunnskoler og barnehager de mest benyttede svaralternativene, mens NAV og politiet ble valgt av bare to respondenter hver. Som omtalt tidligere samarbeider politiet tett med barneverntjenesten og er dermed en viktig samarbeidspart selv om andre offentlige virksomheter ikke opplever dem som samarbeidspart i forebyggende arbeid. Når det gjelder NAVs «perifere» rolle innafor samarbeid om forebyggende virksomhet, viser vi til det som er sagt tidligere; NAVs tjenester er ikke rettet primært mot barn/unge og forebyggende arbeid.

Når det gjelder *hvordan* virksomhetene samarbeider med andre virksomheter om forebygging blant barn og unge, ble felles eller faste møter nevnt av de fleste respondentene – og flere presiserte at samarbeidet skjer i møter blant annet i FMU eller TFU. For øvrig nevnes samtaler/veiledning, kartlegging og oppfølging om enkeltbarn eller barnegrupper samt kurs og felles kampanjer/ prosjekter.

*Oppsummering av funn i spørreundersøkelsen*

Spørreundersøkelsesresultatene vi presenterer her i kapittel 6.2, tyder på at barneverntjenesten vurderer at de virksomheter de samarbeider med i varierende grad er kjent med sitt ansvar for å drive forebyggende arbeid. Svar på andre spørsmål tolker revisor til at det er konsensus blant respondentene, både i barneverntjenesten og andre offentlige virksomheter, om at der er etablert et samarbeid om forebygging rettet mot barn og unge i Hemnes kommune. Samarbeidet oppgis å i hovedsak være i form av faste møter i ulike fora.

På et overordnet nivå indikerer svarene fra respondentene i barneverntjenesten at de opplever et godt samarbeid med andre enheter/virksomheter, og at de samarbeidene virksomheters kompetanse tilknyttet bekymringsmeldinger og opplysningsplikt oppleves å i hovedsak være god. Svarene fra

respondentene i andre offentlige enheter/virksomheter tyder imidlertid på at samarbeidet kan forbedres fra kommunens side.

Resultatene indikerer også at barneverntjenesten i de fleste tilfeller har gitt tilbakemelding til melder når bekymringsmelding er mottatt, og at tjenesten har gjort tiltak som skal bidra til å sikre at slik tilbakemelding for fremtiden gis i alle saker. Det fremkommer av undersøkelsen at seks av 16 respondenter har opplevd at egen virksomhet ikke har sendt melding til barneverntjenesten når de har opplevd forhold som tilsa at bekymringsmelding burde sendes.

*Revisors vurderinger*

Revisors vurdering er at Hemnes kommune i hovedsak oppfyller revisjonskriteriet om å etablere rutiner for samarbeidet mellom tjenester om forebyggende arbeid blant barn og unge. Sluttføring av arbeidet med å utarbeide samarbeidsrutiner mellom for eksempel barneverntjenesten og samarbeidsparter som TFU, NAV Sosial og barnehagene vil medføre at kommunen må sies å oppfylle kriteriet fullt ut.

På bakgrunn av revisors funn, vurderer vi at kommunen oppfyller kriteriet om å sørge for å koordinere og samordne arbeidet med barn og unge. Vi legger her til grunn at den nyopprettede koordinerende enheten får tilsatt koordinator og utført sine oppgaver etter intensjonene og at samarbeidsrutiner som nevnt over kommer på plass.

Kriteriene om at barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser blir ivaretatt av andre offentlige organer og samarbeide med sentrale samarbeidsparter, vurderer vi som delvis oppfylte ettersom resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer forbedringsbehov på disse områdene.

## 6.3 Tidlig intervensjon, tiltak basert på kunnskap samt barn/unges synspunkter

**Revisjonskriterier**

Hemnes kommune bør sørge for å:

- rette innsatsen mot barn og unge på et tidlig tidspunkt
- ha forebyggende tiltak som er basert på kunnskap, lokale behov og utfordringer
- ha kartleggingsverktøy og kompetanse om hvilke tiltak som virker
- evaluere om forebyggende tiltak har ønsket effekt
- ta utgangspunkt i barn og unges behov ved utforming av forebyggende tiltak.

Kilder: Rundskriv Q-16/2007

*Revisors funn*

I rapportens kapittel 6.1 og 6.2 har vi vist til forarbeid og planprosesser som Hemnes kommune har iverksatt i forbindelse med utarbeidelse av blant annet kommune(del)planer, annet planverk og organisasjonsutvikling. I planene revisor redegjorde for i kapittel 6.1, opplyses det at Hemnes kommune ønsker at virksomhetene skal jobbe forebyggende. Ifølge *Kommunedelplan for Helse & Omsorg* skal kartlegging og analyse av den enkeltes situasjon gjøres så tidlig som mulig, og i denne forbindelse skal innbyggere i risikogrupper prioriteres. Notatet *Levekår for barn og unge i Hemnes kommune* fra mai 2015 inneholder resultatene fra Nordlandsforskning sitt arbeid med å fremskaffe forskningsbasert kunnskap om levekårene for barn og unge i Hemnes. I *Kommunedelplanen for fysisk aktivitet og naturopplevelser* fremgår det at kommunen gjennom et koordinert arbeid innenfor feltet ønsker å øke innsatsen på forebygging for å minske behovet for «å reparere», og at kommunen bør satse på å nå grupper av ungdommer som ikke finner seg til rette i dagens tilbud – både i utbyggingen av anlegg samt tilbud om og tilrettelegging for aktiviteter.

Funnene fra revisjonens spørreundersøkelse, som redegjort for i kapittel 6.2, indikerer at det er etablert et samarbeid om forebygging mellom barneverntjenesten i Hemnes kommune og andre enheter/virksomheter – hovedsakelig i form av faste eller jevnlige møter i ulike fora. Respondentenes svar uttrykker etter revisjonens tolkning et forbedringsbehov i samarbeidet. For eksempel at barneverntjenesten oppleves å ikke uoppfordret ta initiativ til forebyggende samarbeid med enhetene/virksomhetene som deltok i undersøkelsen, men at tjenesten reagerer på en bekymringsmelding eller annen henvendelse fra sine samarbeidspartnere.

I 2015 initierte Fylkesmannen i Nordland prosjektet *Vårres unga - vårres framtid!*[49] som del av Sjumilssteget[50], og kommunene i fylket ble invitert til å gjøre en kartlegging av eget tjenestetilbud til barn og unge. Rapporteringen til Fylkesmannen i etterkant av kartleggingen ble gjort i et skjema hvor kommunene blant annet fikk spørsmål om hvilke systemer og organer som er etablert for at barn og unge kan utøve medbestemmelse, og hvilke saker som behandles der. Barnevernleder[51] svarte på vegne av Hemnes kommune at det gjennomføres systematiske elevsamtaler, elevråd og klasseråd på alle skoler. I tillegg har kommunestyret en ungdomsrepresentant, og det er etablert et ungdomsråd som har sekretariat fra rådmannens stab. Blant sakene ungdomsrådet har behandlet, oppgis høring i kommunens planprosesser, innspill til gjennomføring og innhold i Ungdata-undersøkelser[52], arbeid med etablering av et regionalt ungdomsråd på Helgeland samt

[49] http://www.sjumilssteget.no/index.php/nordland

[50] Sjumilssteget er en modell som skal sikre bedre etterlevelse av FNs barnekonvensjon i kommunene. Modellen tar utgangspunkt i de råd- og veiledningsoppgavene som ligger til fylkesmannsembetene og inviterer kommunene til å gjennomføre en egenanalyse av kommunens samlede tjenester til barn og unge. Kilde: www.sjumilssteget.no

[51] Barnevernleder var på det tidspunkt prosjektleder for arbeidet med koordinerende enhet.

[52] Ungdata er lokale ungdomsundersøkelser som velferdsforskningsinstituttet *NOVA* ved Høgskolen i Oslo og Akershus tilbyr gratis til alle Norges kommuner og fylkeskommuner. Ifølge ungdata.no brukes resultatene fra

kompetanseutveksling om lokal og internasjonalt demokratiarbeid. På Fylkesmannens spørsmål om hvordan reell medbestemmelse sikres for barn og unge, svarte kommunen v/barnevernleder at det gjøres ved bruk av retningslinjer for medvirkning i barnehage, elevråd og klasseråd, i tillegg til at aktuelle saker sendes for uttalelse til barnas talsperson[53] og ungdomsrådet.

Om kommunens arbeid med å sikre at enkeltbarn blir hørt når det skal tas avgjørelser i kommunen som angår dem personlig, skrev barnevernleder i rapporteringsskjemaet at barneverntjenesten utnevner en talsperson for barn, at tjenesten har fokus på samtaler med barn om deres sak, og at de får tilbud om deltakelse i egne ansvarsgrupper[54]. I sin rapportering skrev barnevernleder videre at ungdomsrådet blant annet har gitt innspill til kommunen om at det er ønskelig med en mer tilgjengelig skolehelsetjeneste og et mer synlig barnevern som jobber mer utadrettet, samt at det bør lages en plan for det videre arbeidet med ungdom i Hemnes og at ungdomsrådet blir involvert i planleggingen.

Barnevernleder opplyste til revisor at hun gjerne hadde sett at barneverntjenestens klienter ble gitt utstrakt grad av medvirkning gjennom brukerundersøkelser. Mulighetene for å få det til er drøftet internt i tjenesten, men de har foreløpig ikke kommet frem til en løsning. Hun mener at utfordringen er at brukerne av tjenesten er en svært sårbar gruppe. Det gjør at de i mindre grad kan forventes å tale sin sak offentlig eller som en arbeidsgruppe. Anledning til medvirkning gis derfor i form av påvirkning av sine egne hjelpetiltak. Men hun berømmer de ansatte i barneverntjenesten fordi de i samtaler med barna/ungdommene og foreldrene lytter til og viser respekt for deres meninger om sin livssituasjon.

Barnevernleder forklarte revisor at barneverntjenesten i Hemnes gir foreldre og barn, så langt det er mulig, anledning til å medvirke i egen sak. Tjenesten jobber målrettet for å innlede et samarbeid gjennom å invitere foreldre, eller innhente samtykke til tverrfaglige møter. Barnets medvirkning vurderes i denne sammenhengen ut fra alder og modenhet, og hvorvidt barnet er i stand til å ha egne synspunkter og formidle disse. I forbindelse med saker om omsorgsovertakelse oppnevner kommunen en talsperson for barnet, og barnet skal gis mulighet til å si noe om hvem denne personen skal være. Barneverntjenesten erfarer at et aktivt samarbeid med familien øker muligheten for å finne gode løsninger.

Samtlige fem ansatte i barneverntjenesten besvarte spørsmålet *I hvor stor grad opplever du at innspill fra barn og unge brukes i utformingen av forebyggende tiltak?* Én respondent svarte i *svært liten grad*, to svarte *i liten grad* og to svarte *i middels grad*. To av respondentene har utdypet i sine svar at de har jobbet i kort tid i tjenesten og at de har vansker med å besvare blant annet dette spørsmålet. Likevel kan svarene tolkes som at kommunen har forbedringsbehov når det gjelder å bruke innspill fra barn og unge i utformingen av forebyggende tiltak.

Spørsmålet om hvordan barneverntjenesten innhenter innspill til utforming av forebyggende tiltak fra kommunens barn og unge ble besvart av to respondenter. Den ene skrev at tjenesten ikke har en systematisk arbeidsmetode for innhenting av innspill fra kommunens barn og unge. Respondenten mente at tjenesten burde ha mer fokus på dette fordi det er viktig at barna/de unge blir hørt. Vedkommende foreslo at dette i større grad kunne vært gjort ved evaluering av barneverntjenestens

undersøkelsene som kunnskapsgrunnlag i forebyggende ungdomsarbeid, politikkutvikling samt til forskning og undervisning.

[53] Barns rett til medbestemmelse etter plan – og bygningslovens § 3-3 tredje ledd «*Kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen.*»

[54] Jfr. Lov om barneverntjenester § 6-3 og forskrift om barnets talsperson § 1 annet ledd skal alle barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, informeres før det tas avgjørelser som berører dem.

tiltak. Den andre respondenten svarte at barneverntjenesten i Hemnes innhenter innspill til utforming av forebyggende tiltak gjennom samtaler med barn og ungdom, og at tjenesten er opptatt av at barn og unge skal høres i sine saker med tanke på hjelpetiltak som forebygging.

*Revisors vurderinger*

Etter revisors vurdering sannsynliggjør funnene som beskrives her i kapittel 6.3, sammenholdt med informasjon i kapittel 6.2 om samarbeidsmøter samt forarbeidene til kommunedelplanene som ble redegjort for i kapittel 6.1, at Hemnes kommune innfrir revisjonskriteriene om å rette innsatsen mot barn og unge på et tidlig tidspunkt. Funnene sannsynliggjør også at kommunen innfrir kriteriene om at forebyggende tiltak skal være basert på kunnskap, lokale behov og utfordringer. Det er revisors vurdering at Hemnes kommune ikke gjør generelle eller systematiske kartlegginger og evalueringer om forebyggende tiltak har ønsket effekt, og oppfyller ikke disse kriteriene. Vi viser for øvrig til kommunens evaluering av effekten av tiltak på individnivå i rapportens kapittel 5.2. Revisor vurderer at Hemnes kommune på individnivå, men ikke på et overordnet nivå, innfrir revisjonskriteriet om å ta utgangspunkt i barn og unges behov ved utforming av forebyggende tiltak.

## 6.4 Konklusjon

På bakgrunn av overnevnte funn og vurderinger er revisors konklusjon at Hemnes kommune i stor grad – men ikke fullt og helt – har et system for forebyggende arbeid blant barn og unge i tråd med anbefalinger og regelverk på området.

# 7 HØRING

Revisor sendte den 4. mai 2017 denne rapporten til Hemnes kommune, ved rådmann Amund Eriksen, for høringsuttalelse. Revisor mottok 23. mai 2017 følgende høringssvar fra rådmannen:

**Hemnes kommune**

Korgen 23.05.17.

Komrev.Nord

v/ revisor Lene Zahl Johnsen

Tilbakemelding på høring vedr. Forvaltningsrevisjon Barnevern i Hemnes 2017

Rådmannen viser til tilsendt rapport.

Rådmannen har ingen spesielle merknader til revisjonenes utkast til rapport. Rådmannen har merket seg de merknader som fremkommer i rapporten, og vil følge dem opp slik at de kan «lukkes» snarest mulig.

Med vennlig hilsen

For Amund Eriksen
Rådmann

# 8 ANBEFALINGER

På bakgrunn av funn, vurderinger og konklusjoner i rapportens kapittel 5 og 6 gir vi følgende anbefalinger:

- Kommunen bør iverksette tiltak for å sikre korrekt saksbehandling i saker som gjelder hjelpe- og/eller omsorgstiltak etter barnevernloven

- Kommunen bør fullføre de påbegynte arbeidene samt videreutvikle sitt system for forebyggende arbeid blant barn og unge for å sikre at det tilfredsstiller regelverk og anbefalinger på området

# 9 ANDRE FUNN

Barneverntjenesten i Hemnes benytter det elektroniske saksbehandlingssystemet Acos Barnevern. I systemet ligger det maler for blant annet tiltaksplaner og omsorgsplaner. Saksbehandler kan legge inn tidsintervaller for varsel om manglende vedtak, tiltak eller tiltaksplan, når disse skal evalueres og når vedtaks-/tiltaks-/planperioden nærmer seg slutten. Barnevernleder fortalte revisor at tjenesten bruker Acos versjon 6.7 som ble oppdatert september 2013. Oppdateringene må gjøres av de som drifter Acos. Siden 2013 har det vært flere endringer i barnevernloven. Barnevernlederen forklarte for revisor at ettersom malene i programmet ikke er omarbeidet i tråd med endringene i barnevernloven, inneholder mange av barneverntjenestens enkeltvedtak gamle lovhjemler. I gjennomgangen av barnevernsmapper fant vi eksempler på inkonsekvent/feil bruk av lovhjemler. Barnevernleder informerte revisor om at kommunen har igangsatt en prosess for å få en oppdatert versjon av Acos.

# 10 REFERANSER


- Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven/bvl)
- Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)
- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregåande opplæringa (opplæringslova)
- NOU 2009:08 pkt. 8 *Tidlig innsats*
- NOU 2009:22 pkt. 2.2 *Lovforankring og krav om samarbeid*
- Ot.prp. nr. 44 (1991-1992)
- Ot. prp. nr. 69 (2008-2009)
- Prop. 106L (2012-2013)
- Barne- og likestillingsdepartementets veileder *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder* (Q-1104)
- Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementets rundskriv *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-17/2007 og Q-16/2013)
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus sitt veiledningsskriv nr. 2-2001 *Utfylling av kontrollskjemaer, jf. lov om barneverntjenester* s.11
- Barne- og likestillingsdepartementets rutinehåndbok *Rutinehåndbok for barnevern-tjenesten i kommunene* (Q-1101 B, 03/2006)

- Nordlandsforskning *Levekår for barn og unge i Hemnes kommune, Resultater fra del én av et FoU-prosjekt i to deler*, mai 2015
- Hemnes kommunes årsmeldinger for 2015 og 2016
- Halvårsrapporter for årene 2014 – 2016 til Fylkesmannen i Nordland fra barnevern-tjenesten i Hemnes kommune
- Barneverntjenesten i Hemnes kommunes egenmelding til Fylkesmannen i Nordland, datert 6. oktober 2016
- Hemnes kommunes planverk:
  - *Kommuneplanens samfunnsdel 2013 - 2025*, vedtatt 12. september 2013
  - *Kommunedelplan Barn & Unge - mål og strategier 2015 – 2025*, vedtatt 3. september 2015
  - *Kommunedelplan Barn & Unge – fakta og analyse*, vedtatt 3. september 2015
  - *Arbeid med barn og unge i Hemnes*, vedlegg til kommunedelplan Barn & Unge
  - *Kommunedelplan Helse & Omsorg*, vedtatt 3. september 2015
  - Planutkast til *Kommuneplan for fysisk aktivitet og naturopplevelser*

## Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

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

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

Vi har 37 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 ti medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

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

**KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Hemnes kommune:**

| | |
|---|---|
| *Ressursbruk i pleie- og omsorgssektoren* | *2016* |