

FORVALTNINGSREVISJON

Saksbehandling, internkontroll og lovpålagte tjenester i barneverntjenesten

Gamvik kommune og Lebesby kommune



Rapport 2021

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalgene i Gamvik og Lebesby kommuner har KomRev NORD IKS gjennomført forvaltningsrevisjon i Nordkyn barneverntjeneste. Nordkyn barneverntjeneste er en interkommunal barneverntjeneste for disse to kommunene. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 første ledd bokstav c.¹ Ifølge kommuneloven § 23-3 første ledd innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Gamvik og Lebesby kommuner, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

KomRev NORD takker de involverte for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Finnsnes, 16.2.2021

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Ida Simonsen og Terese Dahl
Ytterstad
Prosjektledere,
forvaltningsrevisorer

Truls Siri
Prosjektmedarbeider,
forvaltningsrevisor

¹ Tidligere (kommuneloven) § 77 nr. 4.

SAMMENDRAG

KomRev NORD har på bestilling fra kontrollutvalgene i Gamvik og Lebesby kommuner gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot Nordkyn barneverntjeneste. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen har vært å bidra til å sikre at kommunene gjennom kommunesamarbeidet sikrer tilfredsstillende saksbehandling, og at kommunene har tilfredsstillende system for internkontroll. Kontrollutvalgene ønsker også en kartlegging av det generelle barnevernsarbeidet i kommunene.

Forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1) Er saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Gamvik og Lebesby kommuner v/ Nordkyn barneverntjeneste i henhold til sentrale regler i gjeldende regelverk?
 - a) Overholdes tidsfristene når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser?
 - b) Er saksbehandlingen i forbindelse med oppfølging av omsorgs- og hjelpetiltak i tråd med gjeldende regelverk?
- 2) Er Nordkyn barneverntjenestes internkontroll i henhold til krav i regelverket?
- 3) Hvordan arbeider Nordkyn barneverntjeneste for å ivareta sentrale oppgaver tjenesten er pålagt etter barnevernloven kapittel 3?

Ved utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1 har vi tatt utgangspunkt i barnevernlovens saksbehandlingsregler om gjennomgang av meldinger, gjennomføring av undersøkelser og saksbehandling i forbindelse med oppfølging av omsorgs- og hjelpetiltak. For å besvare problemstilling 1a har vi innhentet Nordkyn barneverntjenestes halvårsrapporteringer til Fylkesmannen i Finnmark² fra og med 2017 til og med 2019, samt analysert og kartlagt rapporteringene. Problemstilling 1b er belyst på bakgrunn av en mappegjennomgang ved kontorene til Nordkyn barneverntjeneste. Vi gjennomgikk dokumentasjon i mappene til alle barna som hadde vedtak om hjelpe- og omsorgstiltak på undersøkelsestidspunktet. **På bakgrunn av revisors funn og vurderinger i kapittel 4 har revisor konkludert med at saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Gamvik og Lebesby kommuner v/ Nordkyn barneverntjeneste til dels er i henhold til sentrale regler i gjeldende regelverk.** Konklusjonen er basert på konklusjonene på de to underproblemstillingene om overholdelse av tidsfrister når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser, og om saksbehandlingen i forbindelse med oppfølging av omsorgs- og hjelpetiltak er i tråd med gjeldende regelverk. For disse problemstillingene har revisor konkludert med at:

- Nordkyn barneverntjeneste **i stor grad, men ikke fullt ut, overholder tidsfristene når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser.** Revisor har i denne forbindelse bemerket at barneverntjenesten i 25 % av sakene har besluttet utvidet undersøkelse med utvidet undersøkelsesfrist til seks måneder. Adgangen til å beslutte utvidet undersøkelse med utvidet undersøkelsesfrist til seks måneder er en unntaksregel, og revisor har stilt spørsmål ved om terskelen for å anvende unntaksregelen har vært for lav.

² Fra og med 1.1.2020 rapporteres det til Fylkesmannen i Troms og Finnmark.

- Nordkyn barneverntjeneste **i noen grad** kan dokumentere *at saksbehandlingen i forbindelse med hjelpe- og omsorgstiltak er i tråd med gjeldende regelverk.*

Vurderingen er begrunnet i avvik fra barnevernlovens regler om at barneverntjenesten skal *utarbeide tiltaksplan samtidig med vedtak om hjelpetiltak, at tiltaksplanen skal evalueres regelmessig, reglene om at det skal utarbeides foreløpig omsorgsplan og at denne skal foreligge ved omsorgsovertakelse, samt at foreløpig omsorgsplan skal inneholde situasjonsbeskrivelse.* Revisor har i denne forbindelse bemerket at formålet med tiltaksplaner og omsorgsplaner er å følge opp barn og familier med hjelpe- og omsorgstiltak, og at barneverntjenesten gjennom evaluering av tiltaks- og omsorgsplanene, vil kunne dokumentere at de angitte målene i tiltaks- og omsorgsplanene vil oppnås og eventuelt i hvilken grad. Et siktemål med systematiske og dokumenterbare evalueringer er å unngå at barn lever under omsorgssvikt, fordi man viderefører eller prøver ut stadig nye hjelpetiltak som ikke i tilstrekkelig grad bedrer barnets konkrete situasjon. Slike avvik i saksbehandlingen kan således ha *store konsekvenser* for det enkelte barns omsorgssituasjon.

Revisjonskriterier for problemstilling 2 er utledet fra forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester. Problemstilling 2 er belyst på bakgrunn av en analyse av barneverntjenestens dokumentasjon på egen internkontroll, samt muntlige opplysninger om internkontrollsystemet innhentet i møter og intervjuer revisor har hatt med daværende barnevernleder og ansatte i tjenesten. Revisor har på bakgrunn av revisors funn og vurderinger i kapittel 5 konkludert med at **Nordkyn barneverntjeneste ikke kan dokumentere at barneverntjenestens internkontroll er i henhold til krav i regelverket.** Til grunn for vår vurdering er barneverntjenestens egne erkjennelser om *at internkontrollsystemet er utdatert og lite brukt av de ansatte, at rutiner for avviksmelding ikke har vært anvendt i praksis, at det ikke har vært gjennomført risikovurderinger utover rapporteringer til fylkesmannen, samt at det ikke har vært foretatt vurderinger av hvorvidt og i hvilken grad dokumentasjon av internkontrollen er nødvendig og hensiktsmessig.* Revisor har i denne sammenheng bemerket at formålet med internkontroll blant annet er å sikre at kommunene utfører oppgavene sine i samsvar med krav i lov. I denne forvaltningsrevisjonen har vi konkludert med at det foreligger avvik fra barnevernlovens regler om oppfølging av barn under omsorgs- og hjelpetiltak.

Problemstilling 3 er deskriptivt formulert. Det betyr at den besvares ved beskrivelser av innsamlede og kartlagte data. Vi utleder ikke revisjonskriterier og gjør derfor heller ikke vurderinger eller konkluderer på bakgrunn av datamaterialet for problemstilling 3. Datamaterialet er hovedsakelig innhentet i møter med daværende barnevernleder, samt skriftlig informasjon vi har mottatt fra barneverntjenesten. Revisor har for denne problemstillingen kartlagt at Nordkyn barneverntjeneste gjennomfører *forebyggende arbeid* blant annet ved deltakelse i FBU-team³ i begge kommunene. FBU-teamene i Lebesby og Gamvik kommuner er opprettet etter politiske vedtak, der det er bestemt at det skal arbeides tverrfaglig for å sikre helsefremmende og forebyggende oppfølging, behandling og tiltak rettet mot barn og unge i kommunene. Vi har også fått opplyst at barneverntjenestens forebyggende arbeid består i arbeid mot skolene og barnehagene i begge kommuner. *Samarbeid med andre deler av forvaltningen* skjer blant annet gjennom FBU-teamene, oppfølging av skoler og barnehager i begge kommunene og gjennom løpende kontakt med politiet. Vi har fått det beskrevet at dersom det settes inn tiltak for barn, blir det opprettet ansvarsgruppe, bestående av barnevernet, foreldre, skole, PP-tjenesten og barnet – dersom det er gammelt nok. Formålet med gruppemøtene er et tverrfaglig samarbeid rundt barnets situasjon. Barneverntjenesten har også deltatt i arbeidet med «*Plan mot vold i nære relasjoner*» i samarbeid med eierkommunene.

³ Forebyggende barne- og ungdomsteam.

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Gamvik og Lebesby kommuner v/ Nordkyn barneverntjeneste å

- treffe tiltak for å sikre at saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstillter regelverkets krav, herunder
 - sikre overholdelse av lovpålagte frister for gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser
 - sikre at planer for barn med hjelpe- og omsorgstiltak er i henhold til gjeldende regelverk
- videreutvikle og dokumentere internkontrollsystemet i barneverntjenesten slik at dette tilfredsstillter regelverkets krav

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	5	
1	INNLEDNING	2
1.1	Bakgrunn og bestilling	2
1.2	Nordkyn barneverntjeneste.....	2
2	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	3
2.1	Problemstillinger	3
2.2	Revisjonskriterier	3
2.2.1	<i>Revisjonskriterier om gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser</i>	<i>3</i>
2.2.2	<i>Revisjonskriterier om saksbehandling ved oppfølging av omsorgs- og hjelpetiltak</i>	<i>4</i>
2.2.3	<i>Revisjonskriterier vedrørende internkontroll</i>	<i>8</i>
3	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSNING	11
3.1	Metode og datamateriale for problemstilling 1 om saksbehandling	11
3.2	Metode og datamateriale for problemstilling 2 om internkontroll	11
3.3	Metode og datamateriale for problemstilling 3 om tjenester etter lovens kapittel 3	12
3.4	Gyldighet og pålitelighet	12
4	SAKSBEHANDLING I NORDKYN BARNEVERNTJENESTE	14
4.1	Tidsbruk ved gjennomgang av meldinger	14
4.2	Tidsbruk ved gjennomføring av undersøkelser	15
4.3	Saksbehandling ved hjelpetiltak	17
4.4	Saksbehandling ved omsorgstiltak	19
4.4.1	<i>Foreløpige omsorgsplaner</i>	<i>19</i>
4.4.2	<i>Innholdet i den foreløpige omsorgsplanen</i>	<i>20</i>
4.4.3	<i>Endelige omsorgsplaner</i>	<i>20</i>
5	INTERNKONTROLL	21
5.1	Revisors funn.....	21
5.2	Revisors vurderinger	24
6	SENTRALE OPPGAVER PÅLAGT ETTER LOVENS KAPITTEL 3	27
6.1	Barneverntjenestens oppgaver etter barnevernloven kapittel 3.....	27
6.1.1	<i>Barneverntjenestens forebyggende virksomhet</i>	<i>27</i>
6.1.2	<i>Samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner</i>	<i>28</i>
6.1.3	<i>Barnevernets deltagelse i fengslingsmøter</i>	<i>28</i>
6.2	Barneverntjenestens ivaretagelse av de sentrale oppgavene i lovens kapittel 3.....	29
6.2.1	<i>Nordkyn barneverntjenestes forebyggende arbeid</i>	<i>29</i>
6.2.2	<i>Nordkyn barneverntjenestes samarbeid med andre</i>	<i>30</i>
6.2.3	<i>Nordkyn barneverntjenestes deltagelse i fengslingsmøter</i>	<i>31</i>
7	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	32
8	HØRING	34
9	ANBEFALINGER	35
10	REFERANSER	36

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og bestilling

Kontrollutvalget i Lebesby kommune vedtok i møte 6. mai 2019, under sak 07/19, å få gjennomført forvaltningsrevisjon av Nordkyn barnevernstjeneste. I sak 09/19 sluttet kontrollutvalget i Gamvik kommune seg til sekretariatets og revisors anbefaling om samarbeid med Lebesby kontrollutvalg om forvaltningsrevisjon rettet mot Nordkyn barnevernstjeneste.⁴ Kontrollutvalgene har altså sammen bestilt gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

Kontrollutvalgenes formål med forvaltningsrevisjonen er å bidra til å sikre at kommunene gjennom kommunesamarbeidet sikrer tilfredsstillende saksbehandling, og at kommunene har tilfredsstillende system for internkontroll. Kontrollutvalgene ønsker også en kartlegging av det generelle barnevernsarbeidet i kommunene.

1.2 Nordkyn barnevernstjeneste

Gamvik kommune har ca. 1030 innbyggere. Kommunesenteret er Mehamn, hvor det bor ca. 800 personer. De øvrige av kommunens innbyggere er bosatt på tettstedene Gamvik, Skjånes og Langfjorden. Lebesby kommune har i overkant av 1300 innbyggere, hvorav ca. 1000 bor i kommunesenteret Kjøllefjord. Resten fordeler seg på tettstedene Dyfjord, Lebesby, Kunes og Veidnesklubben.

Kommunene Gamvik og Lebesby har inngått avtale om felles barnevernstjeneste i form av vertskommunesamarbeid. Avtalen trådte i kraft 1. juli 2009. Reglene om vertskommune var i tidligere kommunelov kapittel 5A. I någjeldende kommunelov er vertskommunesamarbeid regulert i kapittel 20. Samorganisering etter disse reglene innebærer at en av kommunene er vertskommune. Den enkelte kommune har fortsatt ansvaret for barnevernstjenesten, men det er delegert til vertskommunen å utføre oppgavene. Barnevernleder har myndighet til å treffe vedtak etter barnevernloven for begge kommunene. Gamvik kommune er vertskommune. I barnevernstjenesten er det til sammen tre årsverk bestående av en barnevernkonsulent, en sosialkonsulent og fagleder barnevern. Felles leder for barnevernstjenesten har hovedarbeidssted i Mehamn. I løpet av gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har det vært endring i ledelsen av barnevernstjenesten.

Barnevernloven regulerer ansvarsfordelingen mellom det kommunale barnevernet og den statlige barnevernmyndigheten. Kommunene er pålagt å gjennomføre de oppgavene som ikke er tillagt et statlig organ. Barnevernstjenesten skal på vegne av kommunen blant annet gi råd og veiledning til innbyggere som kommer i kontakt med barnevernstjenesten. Tjenesten plikter å foreta undersøkelser i konkrete situasjoner, og har hovedansvar for å avdekke omsorgssvikt, atferds-, sosiale- og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås.⁵

⁴ Revisor foreslo i notat datert 20.11.2018 til kontrollutvalget i Lebesby kommune samarbeid med Gamvik kommunes kontrollutvalg om denne forvaltningsrevisjonen. Bakgrunnen for dette var informasjon om at de to kommunene samarbeider om Nordkyn barnevernstjeneste, og at Gamvik kommune er vertskommune for samarbeidet.

⁵ Barnevernloven § 3-1 annet ledd.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling formulerte vi følgende problemstillinger for forvaltningsrevisjonen:

1) Er saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Gamvik og Lebesby kommuner v/ Nordkyn barneverntjeneste i henhold til sentrale regler i gjeldende regelverk?

- a) Overholdes tidsfristene når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser?
- b) Er saksbehandlingen i forbindelse med oppfølging av omsorgs- og hjelpetiltak i tråd med gjeldende regelverk?

2) Er Nordkyn barneverntjenestes internkontroll i henhold til krav i regelverket?

3) Hvordan arbeider Nordkyn barneverntjeneste for å ivareta sentrale oppgaver tjenesten er pålagt etter barnevernloven kapittel 3?⁶

2.2 Revisjonskriterier

For å besvare problemstillingene må vi utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. Problemstilling 3 er deskriptivt formulert. Det betyr at den besvares ved beskrivelser av innsamlede og kartlagte data. Vi utleder ikke revisjonskriterier og gjør derfor heller ikke vurderinger eller konkluderer på bakgrunn av datamaterialet for problemstilling 3. I denne forvaltningsrevisjonen utleder vi revisjonskriterier for problemstilling 1 og 2 fra følgende kilder:

- Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)
- Forskrift av 14. desember 2005 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Rundskriv Q-16/2013 Forebyggende innsats for barn og unge⁷
- Rundskriv Q-16/2007 Forebyggende innsats for barn og unge⁸
- Rundskriv Q-1104 B Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder
- Rundskriv Q-1105 Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder

2.2.1 Revisjonskriterier om gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser

Frist for gjennomgang av meldinger

Formålet med barnevernloven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, jf. barnevernloven § 1-1. Loven skal bidra til at barn og

⁶ Vår tolkning av problemstillingene, fremgangsmåte for å belyse problemstillingene og avgrensninger fremgår av rapportens kapittel 3.

⁷ Rundskrivet er utgitt av barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, kommunal- og regionaldepartementet, arbeidsdepartementet, helse- og omsorgsdepartementet, justis- og beredskapsdepartementet og kunnskapsdepartementet.

⁸ Rundskrivet er utgitt av barne- og likestillingsdepartementet, kommunal- og regionaldepartementet, arbeids- og inkluderingsdepartementet, helse- og omsorgsdepartementet, justis- og politidepartementet og kunnskapsdepartementet.

unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår. For å sikre dette er det avgjørende at barneverntjenesten har kort behandlingstid i forbindelse med innkomne meldinger. Barneverntjenesten får vanligvis kjennskap til et barn/familie ved at den mottar en bekymringsmelding. Det følger av barnevernloven § 4-2 at barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, skal gjennomgå innkomne meldinger og konkludere med henleggelse eller iverksettelse av undersøkelser etter lovens § 4-3, jf. § 4-2.

Frist for gjennomføring av undersøkelser

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

Revisor har ikke mulighet til å undersøke om barneverntjenesten «snarest» gjennomfører undersøkelse, og har derfor i forvaltningsrevisjonen kun undersøkt om barneverntjenesten har gjennomført undersøkelser innenfor maksfristen som angis i regelverket.

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier for problemstilling 1a at barneverntjenesten i Nordkyn skal:

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

2.2.2 Revisjonskriterier om saksbehandling ved oppfølging av omsorgs- og hjelpetiltak

Regler for saksbehandlingen i barnevernssaker er hjemlet i barnevernloven og forvaltningsloven. Utgangspunktet er at forvaltningsloven kommer til anvendelse i de tilfeller hvor barnevernloven ikke har særregler, jf. barnevernloven § 6-1 første ledd.

Generelt om hjelpetiltak og omsorgstiltak

Barnevernloven kapittel 4 har bestemmelser om hjelpetiltak. Hjelpetiltak skal ifølge § 4-4 første ledd ha som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. 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. Bestemmelsen omhandler hjelpetiltak i barnets hjem og utenfor barnets hjem, med og uten samtykke fra foreldrene. Det skilles mellom frivillige hjelpetiltak i hjemmet og pålagte hjelpetiltak i hjemmet. Deretter frivillig plassering utenfor hjemmet. 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. Barneverntjenestens avgjørelse om hjelpetiltak regnes som enkeltvedtak, jf. barnevernloven § 6-1 annet ledd.⁹

Tiltaksplan for barn som har vedtak om hjelpetiltak

Når barneverntjenesten har satt i verk hjelpetiltak for barnet og familien, jf. barnevernloven § 4-4, plikter den å følge opp tiltaket. Tiltakene må tilpasses situasjonen slik at de er egnede til å avhjelpe problemet. Barnevernloven § 4-5 lyder:

«Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten skal følge nøye med hvordan det går med barnet og foreldrene og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig.»

Hjelpetiltak kan også være midlertidig plassering utenfor hjemmet. Når hjelpetiltaket består i midlertidig plassering i institusjon uten eget samtykke eller samtykke fra den som har foreldreansvaret, jf. barnevernloven § 4-24, skal barneverntjenesten sørge for at det utarbeides en tiltaksplan for barnet, jf. barnevernloven § 4-28 første ledd første punktum.

Tiltaksplan er 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.¹⁰ Gjennom evaluering av tiltaksplanen, herunder hjelpetiltakene, vil barneverntjenesten kunne dokumentere om de angitte målene i tiltaksplanen vil oppnås og eventuelt i hvilken grad. Et siktemål med systematiske og dokumenterbare evalueringer må være å unngå at barn lever under omsorgssvikt fordi man viderefører eller prøver ut stadig nye hjelpetiltak som ikke i tilstrekkelig grad bedrer barnets konkrete situasjon.¹¹

Tiltaksplanen er et selvstendig dokument. Et barn kan ha flere tiltak, men bare én tiltaksplan, og alle tiltakene skal fremgå av den samme tiltaksplanen. Barnevernloven inneholder ikke bestemmelser om hva tiltaksplanen konkret skal inneholde. Barne- og likestillingsdepartementets veileder *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder* inneholder anbefalinger for utforming av tiltaksplaner og innspill til hva som bør vektlegges når tiltaksplanen skal fylles med innhold.¹² Med dette menes at kommunen ikke er pålagt å følge det som fremgår av veilederen, men det er en anbefaling. Det er ikke rettslig forpliktende, men er egnet til å bidra til god praksis.

I veilederen gis det råd om hva tiltaksplanen bør inneholde. Rådene om innholdet i tiltaksplanene er avhengige av hvilken bestemmelse i barnevernloven som tiltaket er hjemlet i. Uavhengig av hjemmelen for hjelpetiltak, bør enhver tiltaksplan inneholde situasjonsbeskrivelse. Dette er en beskrivelse av barnets situasjon og hvilke behov barnet har på det tidspunktet arbeidet med tiltak startet, eller hvilke behov barnet har ved plassering. Tiltaksplanene etter § 4-5 og § 4-28 – gjelder plasseringer utenfor hjemmet, henholdsvis som hjelpetiltak (bvl. § 4-4 sjette ledd) 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 eller ungdommen.*

⁹ Barneverntjenesten skal ved behandlingen av saker om hjelpetiltak følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Barneverntjenestens overholdelse av forvaltningslovens regler inngår ikke i forvaltningsrevisjonen.

¹⁰ Jf. Ordet «når» i bestemmelsene.

¹¹ Ot.prp. nr. 69 (2008-2009) s. 82-83.

¹² Se veilederen s. 5

Tiltaksplanen bør inneholde målbeskrivelse, og ifølge veilederen er gode målsettinger avgjørende for at en tiltaksplan skal være et funksjonelt arbeidsredskap. Målbeskrivelsene i tiltaksplanene skal angi hva som er hensikten med innsatser og de tiltak som skal iverksettes. På denne måten begrunner og legitimerer målsetningene tiltakene, og er utgangspunktet for oppfølging og evaluering av tiltakene. 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 målsetningen, 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 videre.

Som revisjonskriterier for problemstilling 1b om saksbehandling i forbindelse med oppfølging av hjelpetiltak utleder vi at barneverntjenesten i Nordkyn for barn med hjelpetiltak skal 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
 - o situasjonsbeskrivelse
 - o målbeskrivelse
 - o tiltaksbeskrivelse
 - o tidsperspektiv
 - o evaluering
- å evaluere tiltaksplanen regelmessig

Omsorgsplaner for barn under omsorg

En omsorgsovertakelse innebærer at store deler av foreldrenes ansvar flyttes til barneverntjenesten, og at barnet fysisk flyttes til annet sted. Barnevernloven hjemler ikke frivillig omsorgsovertakelse.

For barn under barneverntjenestens omsorg plikter barneverntjenesten å utarbeide en 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 omsorgsplanen er falt bort. Av barnevernloven § 4-15 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 barnevernstjenestens 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 hensikter og formålet med plasseringen av barnet, utenfor hjemmet. Omsorgsplanene er ikke beskrivende ved å konkretisere hvilke innsatser som må iverksettes for å nå de konkrete målsetningene, slik tiltaksplaner gjør. *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barnevernstjenesten- en veileder* inneholder struktur for omsorgsplaner og hva som bør tillegges vekt når omsorgsplanen skal utformes.¹³

Struktur for «plan for barnets foreløpige omsorgssituasjon»:

- Situasjonsbeskrivelse

¹³ Jf. veilederen s. 36.

- 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 omsorgssituasjon»:

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

Det følger 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.

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.

Barnevernstjenesten plikter å følge opp barnet etter omsorgsovertakelsen og har et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene, jf. barnevernloven § 4-16. Oppfølgingen skal sikre at omsorgsovertakelse skjer etter sitt formål, og at barnet får nødvendig omsorg og behandling i tråd med vedtaket. Som oppfølging må barnevernstjenesten vurdere om vilkårene for omsorgsovertakelse fortsatt er til stede og om det er nødvendig med endringer eller ytterligere tiltak for barnet. Et annet oppfølgingsansvar knytter seg til samværsretten. Når omsorgen er overtatt, skal fylkesnemnda ta stilling til omfanget av samvær mellom barnet og foreldrene, jf. § 4-19. Etter § 4-16 skal det legges til rette for samvær mellom barnet og søsken, dersom hensynet til barnet ikke taler mot det. Der hensynet til barnet ikke taler mot det, skal barneverntjenesten legge til rette for at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet, jf. § 4-21.

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier for problemstilling 1b om saksbehandling i forbindelse med oppfølging av omsorgstiltak at:

Nordkyn barneverntjeneste for barn under omsorg skal 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

2.2.3 Revisjonskriterier vedrørende internkontroll

Fra 1. januar 2006 ble det i lov om barneverntjenester § 2-1 andre ledd inntatt bestemmelse om at kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører sine oppgaver innenfor barnevern i tråd med de krav som følger av nevnte regelverk. Bestemmelsen lyder som følger:

«Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om internkontroll.».

Med hjemmel i denne bestemmelsen, er det gitt forskrift 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester. I forskriften gis nærmere bestemmelser om innholdet i internkontrollen og om hvordan internkontrollen skal dokumenteres. Formålet med forskriften er å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov.¹⁴

Internkontroll er definert i § 3: *«I denne forskriften betyr internkontroll systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov og barneverntjenester.».*

Innholdet i internkontrollen fremgår av § 4:

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

¹⁴ Jf. forskriften § 1.

Internkontroll innebærer at kommunen blant annet skal:

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

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

I veilederen *Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene* utdypes kravene til internkontrollen og til dokumentasjonen av den. Her påpekes det at virksomheten selv – ut fra hva som anses nødvendig og hensiktsmessig – skal vurdere og avgjøre hvor mye av internkontrollen som skal nedfelles skriftlig. Hva som skal dokumenteres, må avgjøres ut fra virksomhetens egne interne behov. Dokumentasjon som virkemiddel skal bidra til å sikre at internkontrollen fungerer som forutsatt. Skriftlige rutiner vil også bidra til å sikre at barneverntjenesten er mindre sårbar med hensyn til sykefravær og utskiftning av personell.

Selv om forskriften oppstiller konkrete krav til internkontrollen i § 4 annet ledd bokstav a-h, er det altså opp til kommunen selv å foreta vurderinger av i hvor stor grad internkontrollen skal dokumenteres, på bakgrunn av hva som anses nødvendig og hensiktsmessig, ut fra tjenestens størrelse, aktivitet og risikoforhold. Dette innebærer at det for revisor er problematisk å gjøre vurderinger knyttet til kommunens oppfyllelse av forskriftens *konkrete* krav, ettersom det ikke stilles tydelige krav til hvilken dokumentasjon kommunen plikter å kunne fremlegge. Det fremgår imidlertid klart av barnevernloven § 2-1 annet ledd at kommunen må kunne *gjøre rede for* hvordan den oppfyller kravet til internkontroll, og av forskriften § 5 at internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig, på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktivitet og risikoforhold. Dette fordrer etter revisors vurdering at barneverntjenesten *løpende* i arbeidet med internkontroll, må vurdere *i hvilken grad dokumentasjon er nødvendig og hensiktsmessig*, og denne vurderingen må tjenesten kunne redegjøre for.

Barne- og familiedepartementet vil oppheve forskrift 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester, som følge av forslag om å erstatte dagens

bestemmelse om internkontroll i barnevernloven § 2-1 andre ledd med en henvisning til kommuneloven § 25-1. Kommuneloven § 25-1 gir ikke hjemmel til å fastsette forskrift. Departementet legger til grunn at formålet med lovforslaget også tilsier at det ikke utarbeides utfyllende regler om internkontroll i forskrift. I henhold til kommuneloven § 25-1 andre ledd skal internkontrollen være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dette innebærer at både innholdet i og omfanget av internkontrollen må tilpasses risikoen på barnevernområdet. Det er således kommuneloven § 25-1 som kommer til å regulere internkontrollen i barnevernet når bestemmelsen trer i kraft.¹⁵

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at Gamvik og Lebesby kommuner v/ Nordkyn barnevernstjeneste skal:

- Kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll slik det fremkommer av forskriften §§ 3 og 4
- Kunne redegjøre for vurderinger av behovet for dokumentasjon og skriftliggjorte rutiner med bakgrunn av hva som anses nødvendig og hensiktsmessig ut fra
 - tjenestens størrelse,
 - aktivitet og
 - risikoforhold

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

¹⁵ Prop. 81 L (2019-2020) om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov) kapittel 7.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSNING

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.¹⁶ I dette kapitlet gjør vi rede for hvordan vi har innhentet data og hvordan vi vurderer dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldige data mener vi at innsamlede data skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Med pålitelige data mener vi at dataene skal være nøyaktige og korrekte.

Vi avholdt oppstartsmøte med daværende barnevernleder den 28.11.2019. Daværende barnevernleder har også vært kontaktperson i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen, og har bistått med å fremskaffe nødvendige opplysninger. Etter at datainnsamlingen i forvaltningsrevisjonen var gjennomført, ansatte kommunen ny leder i Nordkyn barnevernstjeneste, fra og med 17.11.2020. Når vi under revisors funn, i rapportens kapittel 4 til 6, viser til uttalelser fra «barnevernleder» er det altså vedkommende som var ansatt som leder frem til 16.11.2020 det vises til. Nytilsatt barnevernleder har også fått anledning til å medvirke i revisjonen, og ved disse uttalelsene har vi spesifisert at det er vedkommende vi viser til.

3.1 Metode og datamateriale for problemstilling 1 om saksbehandling

For å besvare problemstilling 1a om hvorvidt tidsfrister ved gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser overholdes, har vi innhentet Nordkyn barnevernstjenestes halvårsrapporteringer til Fylkesmannen i Finnmark¹⁷ for tidsperioden 2017-2019, samt analysert og kartlagt rapporteringene. Når vi ser på det totale antallet undersøkelser og hvor mange av de som er gjort innenfor fristen er det avsluttede undersøkelser per år vi tar utgangspunkt i.

For å besvare problemstilling 1b om hvorvidt saksbehandlingen i forbindelse med oppfølging av omsorgs- og hjelpetiltak er i tråd med gjeldende regelverk, har vi gjennomført en mappegjennomgang ved kontorene til Nordkyn barnevernstjeneste. På tidspunktet for våre undersøkelser¹⁸ var det 14 barn som hadde vedtak om hjelpetiltak fra barnevernstjenesten, og vi gjennomgikk dokumentasjon i mappene til disse 14 barna. Det var seks barn som var under barnevernets omsorg på undersøkelsestidspunktet, og vi gjennomgikk dokumentasjon i mappene som gjaldt disse seks barna. I mappene fant vi blant annet dokumenter som enkeltvedtak, tiltaksplaner, referater fra møter hvor tiltaksplanene har blitt evaluert og omsorgsplaner for de barna som er under barnevernets omsorg.

3.2 Metode og datamateriale for problemstilling 2 om internkontroll

Problemstilling 2 som gjelder barnevernstjenestens internkontroll er belyst på bakgrunn av en analyse av barnevernstjenestens dokumentasjon på egen internkontroll, samt muntlige opplysninger om internkontrollsystemet innhentet i oppstartsmøte med daværende barnevernleder og gjennom senere kommunikasjon med daværende barnevernleder og de ansatte i barnevernstjenesten. Dokumentasjon er oversendt til revisor på e-post i etterkant av møter revisor har hatt med tjenestens ansatte. Møter med de *ansatte* i barnevernstjenesten ble avholdt separat over telefon, den 22.06.2020 og 25.06.2020. Revisor har blitt forelagt et internkontrolldokument fra 2010. Når barnevernstjenesten har et internkontrolldokument, så er det i utgangspunktet sentralt for å belyse deres internkontroll.

¹⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011.

¹⁷ Fra og med 1.1.2020 rapporteres det til Fylkesmannen i Troms og Finnmark (Statsforvalteren fra 1.1.2021).

¹⁸ 28. og 29. november 2019.

Kommunene v/ Nordkyn barneverntjeneste har imidlertid erkjent at dokumentet er utdatert og at det ikke har vært brukt i praksis. Av den grunn anser revisor at det ikke er relevant å redegjøre detaljert for dokumentet eller å etterspørre faktisk praksis i henhold til det. Utover data innsamlet direkte knyttet til problemstillingen om internkontroll, er funn relatert til de øvrige problemstillingene i forvaltningsrevisjonen relevant når vi skal belyse og gjøre vurderinger av hvorvidt tjenesten har internkontroll i henhold til regelverket.

3.3 Metode og datamateriale for problemstilling 3 om tjenester etter lovens kapittel 3

Problemstilling 3 om hvordan barneverntjenesten arbeider for å ivareta sentrale oppgaver tjenesten er pålagt etter barnevernloven kapittel 3 er deskriptivt formulert, og besvares som nevnt i kapittel 2 ved beskrivelser av innsamlede og kartlagte data. Datamaterialet er hovedsakelig innhentet i møter med barnevernleder, og bygger således på muntlige opplysninger. Skriftlig informasjon vi har mottatt er blant annet figurer og dokumenter som beskriver hva et forebyggende barne- og ungdomsteam (FBU-team) jobber med.

Barnevernloven kapittel 3 omhandler barneverntjenestens generelle oppgaver, blant annet innenfor forebyggende arbeid, samarbeid med andre deler av forvaltningen og samarbeid med frivillige organisasjoner. I enkelte av bestemmelsene i lovens kapittel 3 pålegges også *kommunen som sådan*, et ansvar. I våre undersøkelser har vi av hensyn til at forvaltningsrevisjonen gjelder selve barneverntjenesten, som er lagt til et eget samarbeidsorgan, fokusert på de oppgavene som i barnevernloven er pålagt *barneverntjenesten* konkret, og *ikke* kommunen som sådan. Vi har også avgrenset våre undersøkelser til ikke å kartlegge praksis i henhold til barnevernloven §3-2a som pålegger barneverntjenesten å utarbeide individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester. Å samle inn informasjon tilknyttet barneverntjenestens forpliktelse etter § 3-2a forutsetter kunnskap om hvorvidt det er noen av de to kommunenes innbyggere som omfattes av bestemmelsen.

3.4 Gyldighet og pålitelighet

Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem.

For å belyse problemstilling 1a har vi benyttet dokumentasjon som barneverntjenesten er pålagt å utarbeide for at fylkesmannen skal kunne ivareta sitt tilsynsansvar på området. Vi legger til grunn at innrapporteringene er basert på riktige opplysninger, men presiserer at vi ikke kan utelukke feilrapporteringer. Ved å undersøke tidsbruken for 2017, 2018 og 2019 har vi et tilstrekkelig grunnlag for å gjøre vurderinger og konkludere på problemstillingene om tidsbruk. For problemstilling 1b har vi et tilstrekkelig utvalg ved at vi har inkludert i undersøkelsen alle sakene om hjelpe- og omsorgstiltak som barneverntjenesten hadde på undersøkelsestidspunktet. Barneverntjenesten er pålagt å utarbeide konkrete dokumenter for disse barna/familiene, herunder å dokumentere sin oppfølging av sakene. Dokumentene i mappene til disse barna er derfor relevante.

Datamaterialet består av både skriftlige og muntlige opplysninger. Av RSK 001 fremkommer det at data innsamlet ved hjelp av intervjuer som *hovedregel* skal verifiseres. Vi har fremlagt møtereferater for daværende barnevernleder og aktuelle ansatte i etterkant av gjennomførte intervjuer. Møtereferater etter møter om *internkontroll* har blitt bekreftet av daværende barnevernleder og

ansatte, men daværende barnevernleder har ikke gitt tilbakemelding på møtereferat vedrørende *problemstilling 3 om barnevernets tjenester etter barnevernloven kapittel 3*.

I etterkant av gjennomført datainnsamling fremla vi vår fremstilling av fakta samlet i et utkast av denne rapporten for daværende barnevernleder. Barnevernleder ga ikke tilbakemelding på *rapportutkastet*. Etter at datainnsamlingen ble gjennomført, og før vi foretok våre vurderinger, ble det ansatt ny barnevernleder (fra og med 17.11.2020). Vi fremla rapportutkastet til ny barnevernleder den 4.12.2020, og ba om å få innspill til våre faktaopplysninger, basert på hva hun har erfart så langt som leder. Nytilsatt barnevernleder ga tilbakemelding den 14.12.2020, og vi gjorde i etterkant av dette mindre endringer i rapportens faktagrunnlag. Kommunene ved både tidligere barnevernleder og nytilsatt barnevernleder har hatt anledning til å medvirke i forvaltningsrevisjonen, og har til dels benyttet anledningen. På bakgrunn av at kommunene i alle steg av datainnsamlingen har fått anledning til å medvirke, vurderer vi at metoden vi har benyttet samsvarer med det som fremgår av RSK 001.

På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten. Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

4 SAKSBEHANDLING I NORDKYN BARNEVERNTJENESTE

Er saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Gamvik og Lebesby kommune v/ Nordkyn barneverntjeneste i henhold til sentrale regler i gjeldende regelverk?

- Overholdes tidsfristene når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser?
- Er saksbehandlingen i forbindelse med oppfølging av omsorgs- og hjelpetiltak i tråd med gjeldende regelverk?

Nordkyn barneverntjeneste skal

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

4.1 Tidsbruk ved gjennomgang av meldinger

Revisors funn

For å undersøke hvorvidt Nordkyn barneverntjeneste overholder de lovpålagte fristene for gjennomgang av meldinger og gjennomføringer av undersøkelser, har revisor innhentet informasjon fra barneverntjenestens rapporteringer til Fylkesmannen i Finnmark.

I tabell 1 nedenfor er informasjon fra Nordkyn barneverntjeneste om antallet meldinger mottatt hvert halvår pr 2017, 2018 og 2019 vedrørende barn i kommunene Lebesby og Gamvik. Tabellen inneholder også barneverntjenestens informasjon om antallet fristoversittelser samt antallet meldinger som barneverntjenesten henla.

Tabell 1: Meldinger til Nordkyn barneverntjeneste i 2017, 2018 og første halvdel av 2019. L i tabellen står for «Lebesby kommune», og G i tabellen står for «Gamvik kommune».

Meldinger	2017				2018				2019			
	1. halvår		2. halvår		1. halvår		2. halvår		1. halvår		2. halvår	
Kommune	L	G	L	G	L	G	L	G	L	G	L	G
Antall nye meldinger	11	11	9	9	4	3	14	4	17	17	12	12
Fristoverskridelser	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Henleggelse	1	1	6	2	0	1	1	1	2	2	0	2

Kilde: Barnevernets halvårsrapporter til Fylkesmannen i Finnmark

Tabellen viser at barneverntjenesten rapporterte til fylkesmannen at den i 2017 mottok totalt 40 meldinger. Én av disse meldingene ble ifølge rapporteringen ikke gjennomgått innen fristen på én uke. I 2018 mottok barneverntjenesten 25 meldinger. Ifølge barneverntjenestens rapportering til fylkesmannen ble alle meldingene gjennomgått innenfor fristen. Antallet innkomne meldinger i

2019 var 58, og barneverntjenesten rapporterte til Fylkesmannen at samtlige av meldingene ble gjennomgått innen fristen.

Revisors vurderinger

På bakgrunn av revisors funn er revisors vurdering at Nordkyn barnevernstjeneste for de fleste av bekymringsmeldingene som ble mottatt i 2017, 2018 og 2019 **oppfyller** revisjonskriteriet om å gjennomgå innkomne meldinger senest innen en uke og henlegge eller iverksette undersøkelse. Blant bekymringsmeldingene som barneverntjenesten rapporterte om til fylkesmannen som mottatt i 2017, var det én av dem hvor det var fristoversittelse. Revisors vurdering er på den bakgrunn at Nordkyn barnevernstjeneste for denne saken ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å gjennomgå innkomne meldinger senest innen en uke og henlegge eller iverksette undersøkelser.

4.2 Tidsbruk ved gjennomføring av undersøkelser

Revisors funn

Av tabell 2 nedenfor fremkommer rapporterte fristoversittelser ved gjennomføring av undersøkelser i *Lebesby kommune*. Antall nye undersøkelser per halvår er inntatt for å illustrere det totale saksomfanget – som var 57 i årene 2017 til og med 2019. Som vi viser helt til høyre i tabellen ble det rapportert fristoversittelser for gjennomføring av undersøkelser i totalt tre saker, i tidsperioden 2017-2019.

Tabell 2: Avsluttede undersøkelser og fristoversittelser rapportert til Fylkesmannen i Finnmark fra og med 2017 til og med 2019, for *Lebesby kommune*.

Tidsperiode	Nye undersøkelser totalt	Avsluttede undersøkelser innen 3 mnd.	Undersøkelser avsluttet innen 3-6 mnd.	Besluttet utvidet undersøkelse i saker med 3-6 mnd. undersøkelsestid	Rapporterte fristoversittelser for gjennomføring av undersøkelser
2017, 1. halvår	10	6	1	1	0
2017, 2. halvår	3	3	0	0	0
2018, 1. halvår	4	3	2	0	2
2018, 2. halvår	13	9	3	3	0
2019, 1. halvår	15	10	4	4	1
2019, 2. halvår	12	2	2	2	0
Totalt 2017-2019	57	33	12	10	3

Kilde: Barnevernets halvårsrapporter til Fylkesmannen i Finnmark

I tabell 3 på neste side fremgår rapporterte fristoversittelser ved gjennomføring av undersøkelser i *Gamvik kommune*, i tidsperioden 2017-2019. Som vi viser helt til høyre i tabellen ble det rapportert fristoversittelse i én sak av de totalt 48 undersøkelsene rapportert om til fylkesmannen for perioden 2017 til og med 2019.

Tabell 3: Avsluttede undersøkelser og fristoversittelser rapportert til Fylkesmannen i Finnmark fra og med 2017 til og med 2019, for Gamvik kommune.

Tidsperiode	Nye undersøkelser totalt	Avsluttede undersøkelser innen 3 mnd.	Undersøkelser avsluttet innen 3-6 mnd.	Besluttet utvidet undersøkelse i saker med 3-6 mnd. undersøkelsestid	Rapporterte fristoversittelser for gjennomføring av undersøkelser
2017, 1. halvår	10	4	3	5	0
2017, 2. halvår	8	7	0	0	0
2018, 1. halvår	2	3	4	4	0
2018, 2. halvår	3	0	0	0	0
2019, 1. halvår	15	10	4	4	1
2019, 2. halvår	10	2	2	2	0
Totalt 2017-2019	48	26	13	15	1

Kilde: Barnevernets halvårsrapporter til Fylkesmannen i Finnmark

Daværende barnevernleder har i intervju opplyst at det forekommer tilfeller hvor undersøkelser utvides slik at undersøkelsestiden blir inntil seks måneder, uten at det anses som en fristoversittelse i henhold til regelverket. Hun har også forklart at fylkesmannen ikke alltid har vært enig i barnevernets avgjørelser i denne forbindelse. Tabellene 2 og 3 ovenfor, viser at det i perioden 2017 til 2019 ble besluttet utvidet undersøkelsestid i totalt 25 saker. Revisor har spurt barneverntjenesten om fylkesmannen har ilagt mulkt for fristoversittelse i disse tilfellene, og ifølge nytilsatt barnevernleder har det ikke vært gjort.¹⁹

Revisors vurderinger

I tabellene ovenfor var antallet nye undersøkelser med informasjon om tidsbruk sortert etter hvilken kommune det aktuelle barnet var innbygger i. Det er kommunens felles barneverntjeneste som har gjennomført undersøkelsene og i våre vurderinger av Nordkyn barneverntjenestes overholdelse av tidsfrister i det følgende har vi summert tallene i de to tabellene.

Som det fremkommer av revisors funn, ble det innrapportert at 59 av de totalt 88 avsluttede undersøkelsene var gjennomført innen tre måneder. I 25 av sakene var det besluttet utvidet undersøkelsesfrist. Revisor vurderer på denne bakgrunn at Nordkyn barneverntjeneste i **84** av 88 avsluttede undersøkelser har **oppfylt** revisjonskriteriet om at *undersøkelser skal gjennomføres innen tre måneder, eller i særlige tilfeller i løpet av seks måneder*. Revisor finner imidlertid grunn til å bemerke at det i barnevernloven § 4-3 presiseres at det *snarest* skal gjennomføres undersøkelse dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak. Fristene er konkretisert i § 6-9 hvor det fremkommer at undersøkelse skal gjennomføres *senest innen 3 måneder*. I bestemmelsen åpnes det for at det kun i *særlige tilfeller* kan fastsettes en frist på seks måneder. Undersøkelsestid utover tre måneder i særlige tilfeller, må altså kun skje *rent unntaksvis*. Som det fremkommer av revisors funn har Nordkyn barneverntjeneste vurdert 25 saker, av totalt 84 avsluttede undersøkelser, til å omfattes av denne unntaksregelen. Dette utgjør ca. 25 % av alle avsluttede undersøkelser i tidsperioden 2017-2019. Revisor har ikke hatt anledning til å undersøke hver enkelt sak, og kan ikke uttale seg om hvorvidt sakene synes å omfattes av unntaksregelen, men det samlede tallet *kan* indikere at barneverntjenesten ved vurderingen av unntaksregelen legger terskelen for lavt. Det forhold at fylkesmannen «ikke alltid» har vært enig i barnevernets avgjørelser i denne forbindelse, støtter opp om vår vurdering. For fire av undersøkelsene gjennomført i tidsperioden 2017-2019 er revisors vurdering at revisjonskriteriet ikke er oppfylt.

¹⁹ Fylkesmannens mulighet til å ilegge mulkt reguleres av bvl. § 6-9.

4.3 Saksbehandling ved hjelpetiltak

Revisjonskriterier

Barneverntjenesten i Nordkyn 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 evaluere tiltaksplanen regelmessig

Revisors funn

Funn og vurderinger i dette delkapitlet omhandler og er basert på revisors gjennomgang av informasjon i mappene til 14 barn og unge som på undersøkelsestidspunktet²⁰ hadde vedtak om hjelpetiltak fra Nordkyn barnevernstjeneste. Ved revisors besøk var det ett barn, med mappe, som det var pågående undersøkelse for. Barnevernleder har opplyst at tiltaksplaner lages sammen med foreldrene og de barna som tiltaksplanene gjelder. Selve tiltaksplanen utarbeides av tiltakskonsulenten. Tiltakskonsulenten bruker programmer med forkortelsene ICDP²¹ og COS²² ved utarbeidelse av hjelpetiltakene, og det er opplyst til revisor at tiltakene tilpasses barna i henhold til barnevernloven. Rutinene for arbeidet fremgår av fagsystemet kalt Familia. Videre evalueres tiltakene, ifølge daværende barnevernleder, og tiden for evaluering er avhengig av hvilke tiltak det aktuelle barnet har vedtak om. Ved evalueringen anvendes også ICDP og COS, i tillegg til veiledningsprogrammer.

I mappegjennomgangen fant vi følgende når det gjelder *utarbeidelse* av tiltaksplaner:

- I **alle de 14** undersøkte mappene var det kun en tiltaksplan per barn.
- I **tre saker** var det utarbeidet tiltaksplan, uten at revisor kunne finne et skriftliggjort vedtak om hjelpetiltak.
- I **13 av de 14** undersøkte mappene, fant revisor at tiltaksplanene hadde tidsavgrensning. **Én** av de 14 planene hadde ikke angitt tidsperspektiv, eller angivelse for periode eller dato for varigheten av tiltakene.
- I **fem av sakene** var tiltaksplanen utarbeidet etter at vedtaket om hjelpetiltak ble fattet, og ikke samtidig med vedtaket.
- I **tre planer** var tidspunktet for utarbeidelse av tiltaksplanen ikke datert, og det forelå ikke opplysninger som gjorde det mulig for revisor å finne ut hvorvidt tiltaksplanen ble utarbeidet samtidig med vedtaket.

²⁰ November 2019

²¹ International Child Development Programme er et enkelt, helsefremmende og forebyggende program som har som mål å styrke omsorgen og oppveksten for barn og unge. Det retter seg mot omsorgsgivere og skal styrke deres omsorgskompetanse.

²² COS er foreldreveiledningskurset Circle of Security (COS), trygghetssirkelen, skal gi foreldre et verktøy til å forstå bedre hvilke behov barn har, hvilke signaler de gir og hva vi kan gjøre for å møte disse behovene bedre.

- I **tre av de 14** undersøkte mappene fant revisor dokumentasjon for at tiltaksplanen ble utarbeidet samtidig med vedtaket om hjelpetiltak.
- For de **tre sakene** hvor det ikke forelå skriftliggjort vedtak om hjelpetiltak er det ikke mulig for revisor å belyse om tiltaksplanen har blitt utarbeidet samtidig med vedtaket.
- I **13 av de 14** undersøkte mappene inneholdt tiltaksplanen opplysninger om situasjonsbeskrivelse, målbeskrivelse, tiltaksbeskrivelse, tidsperspektiv og evaluering.

Når det gjelder *evaluering* av tiltaksplaner, inneholdt flere av mappene dokumentasjon for at det var avholdt samarbeidsmøter og ansvarsgruppemøter. Det var i mappene angitt at det skal være evaluering hver tredje måned. Følgende fremkom i vår mappegjennomgang:

- I **tre av de 14** undersøkte sakene var det lite eller ingen dokumentasjon som kan bekrefte om barneverntjenesten evaluerer tiltaksplanene regelmessig.
- I **to saker** er det vedlagt referater og informasjon om at tiltaksplanene er blitt og skal evalueres, men det fremgår ikke klart av dokumentasjon at tiltaksplanen har blitt evaluert *regelmessig*.
- I **ni saker** er det dokumentasjon som viser at barneverntjenesten evaluerer tiltaksplanene regelmessig.

Revisors vurderinger

Nordkyn barneverntjeneste kan for alle de 14 barna med hjelpetiltak dokumentere å ha utarbeidet tiltaksplan. Med henvisning til våre funn er revisors vurdering at barneverntjenesten for alle 14 sakene har **oppfylt** revisjonskriteriet om at det skal kun *være én tiltaksplan for hvert barn*. Barneverntjenesten har for 13 av de 14 undersøkte sakene **oppfylt** revisjonskriteriet om at *tiltaksplanen skal være tidsavgrenset*. At dette revisjonskriteriet er vurdert som ikke oppfylt for én av sakene er begrunnet i at tiltaksplanen ikke inneholdt informasjon om tidsperiode tiltaket var gjeldende for.

Revisjonskriteriet om at *barneverntjenesten skal ha utarbeidet tiltaksplanen samtidig med vedtaket* er etter revisors vurdering **oppfylt** i **tre av de 14** undersøkte sakene. I **fem av sakene** var tiltaksplanen utarbeidet *etter* at vedtaket om hjelpetiltaket ble fattet, og revisjonskriteriet er således **ikke oppfylt** i disse sakene. I tre saker var tiltaksplanen ikke datert, og det forelå ikke opplysninger som gjorde det mulig for revisor å vurdere hvorvidt tiltaksplanen ble utarbeidet samtidig med vedtaket. I ytterligere tre saker var det utarbeidet tiltaksplan, men revisor kunne ikke finne et skriftliggjort vedtak om hjelpetiltak, og kan dermed ikke vurdere om tiltaksplanen ble utarbeidet *samtidig med* eller *etter* vedtaket.

Revisor vurderer at barneverntjenesten i **13 av 14** undersøkte saker har **oppfylt** revisjonskriteriet om at *tiltaksplanen må inneholde situasjons-, mål- og tiltaksbeskrivelse, samt en beskrivelse av tiltakets varighet og evaluering*. I én av de undersøkte tiltaksplanene var det ikke angitt tidsperspektiv for tiltakene, og for denne saken har dermed barneverntjenesten **ikke oppfylt** revisjonskriteriet knyttet til innholdet i tiltaksplanen.

I **ni av 14** saker vurderer revisor at barneverntjenesten har **oppfylt** revisjonskriteriet om at *tiltaksplanen skal evalueres regelmessig*. I **tre av sakene** var det lite eller ingen dokumentasjon som kan bekrefte om barneverntjenesten evaluerer tiltaksplanene regelmessig, og revisor har dermed **ikke grunnlag** for å gjøre en entydig vurdering opp mot revisjonskriteriet. I **to av sakene** dokumenterer barneverntjenesten at de evaluerer tiltaksplanen, men revisor vurderer at

revisjonskriteriet om evaluering er **delvis oppfylt** da det ikke kan dokumenteres at evalueringen skjer *regelmessig*.

4.4 Saksbehandling ved omsorgstiltak

Revisjonskriterier

Barneverntjenesten i Nordkyn 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

Funn og vurderinger i dette delkapitlet er basert på revisors gjennomgang av mappene til seks barn som barneverntjenesten i Nordkyn på undersøkelsestidspunktet²³ hadde omsorgsansvar for etter vedtak fra fylkesnemnda.

4.4.1 Foreløpige omsorgsplaner

Revisors funn

I fire av de seks undersøkte sakene ble fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse gjort mellom 2014 og 2019. I de resterende to sakene fant revisor ikke noe vedtak fra fylkesnemnda i mappene. I en av de undersøkte mappene fant revisor at barneverntjenesten hadde utarbeidet foreløpig omsorgsplan. Den foreløpige omsorgsplanen var utarbeidet *etter* vedtaket om omsorgsovertakelse fra fylkesnemnda. I de resterende fem mappene forelå det ikke foreløpig omsorgsplan.

Revisors vurderinger

Gamvik og Lebesby kommune ved Nordkyn barnevernstjeneste har **ikke** oppfylt revisjonskriteriet om at det *ved omsorgsovertakelse skal utarbeides en foreløpig omsorgsplan*. Det er i henhold til dokumentasjon utarbeidet foreløpig omsorgsplan i én av de seks undersøkte sakene, men revisjonskriteriet om at *den foreløpige omsorgsplanen skal foreligge ved omsorgsovertakelsen* er **ikke oppfylt**.

²³ Per november 2019.

4.4.2 Innholdet i den foreløpige omsorgsplanen

Revisors funn

I gjennomgangen av den foreløpige omsorgsplanen, fant revisor at:

- a) Planen inneholdt ikke en situasjonsbeskrivelse; av hvilke forhold som nødvendiggjorde omsorgsovertakelse, samt hvilke formål omsorgsovertakelsen skulle ha.
- b) Planen inneholdt en redegjørelse for omsorgsovertakelsens varighet og forutsetninger for eventuell tilbakeføring av omsorgsansvaret til barnets foreldre.
- c) Planen inneholdt en redegjørelse for hvorvidt barnet skulle plasseres i fosterhjem eller i institusjon.
- d) Planen hadde formulert hvilke intensjoner barnevernstjenesten har med hensyn til barnets samvær med foreldre og annen familie.
- e) Barnets særlige behov var angitt.
- f) Planen inneholdt beskrivelser av hvordan den midlertidige omsorgsplanen skal evalueres.

Revisors vurderinger

For den foreløpige omsorgsplanen er revisors vurdering at Gamvik og Lebesby kommune ved Nordkyn barnevernstjeneste har **oppfylt** revisjonskriteriene om at *den foreløpige omsorgsplanen skal inneholde plasseringssted, intensjon for kontakt og samvær med foreldre/familie, barnets særlige behov over tid og evaluering av planen*. Revisjonskriteriet om at *den midlertidige omsorgsplanen skal inneholde situasjonsbeskrivelse*, er **ikke oppfylt**.

4.4.3 Endelige omsorgsplaner

Revisors funn

I gjennomgang av mappene med sikte på endelige omsorgsplaner fant revisor følgende:

- a) I samtlige av de seks undersøkte mappene forelå det endelig omsorgsplan utarbeidet innen to år etter vedtaket om omsorgsovertakelse.
- b) Alle planene inneholdt situasjonsbeskrivelse.
- c) Alle planene inneholdt redegjørelse for varighet av omsorgsovertakelsen.
- d) Alle planene inneholdt en redegjørelse for plassering/bosted for barnet.
- e) I alle planene var det formulert hvilke intensjoner barnevernstjenesten hadde med hensyn til barnets samvær eller unntatte samvær fra foreldre og øvrig familie.
- f) I samtlige planer var barnets særlige behov vurdert.
- g) Alle mappene inneholdt dokumentasjon av barnevernets oppfølging av barnet og familien det var plassert hos etter omsorgsovertakelse. Det er enkelte loggførte samtaler, møtereferater i rapporter vedlagt i mappene.

Revisors vurderinger

Revisor vurderer at Nordkyn barnevernstjeneste **i samtlige seks saker har oppfylt** revisjonskriteriet om å *utarbeide endelige omsorgsplaner*, samt *kravet til innhold* i de endelige omsorgsplanene.

5 INTERNKONTROLL

Er barneverntjenestens internkontroll i henhold til krav i regelverket?

Revisjonskriterier

Gamvik og Lebesby kommuner v/ Nordkyn barneverntjeneste skal:

- **Kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll slik det fremkommer av forskriften §§ 3 og 4**
- **Kunne redegjøre for vurderinger av behovet for dokumentasjon og skriftliggjorte rutiner med bakgrunn av hva som anses nødvendig og hensiktsmessig ut fra**
 - tjenestens størrelse,
 - aktivitet og
 - risikoforhold

5.1 Revisors funn

Revisor spurte daværende barnevernleder om hun er gitt delegeringer eller ansvar i forbindelse med ivaretagelse og oppfølging av internkontroll i barneverntjenesten. Barnevernleder opplyser at hun er usikker på om hun er gitt delegering i den forstand at ansvaret for internkontrollen er delegert til henne. Hun opplyser at de i alle år har hatt en egen internkontrollmappe i barneverntjenesten. Når hun rapporterer til kommunene, rapporterer hun om internkontroll som et eget punkt. Revisor har bedt om å få tilsendt dokumentasjon for rapporteringen, og fikk av nytilsatt barnevernleder tilsendt rapporteringer fra 2017 og 2018, sendt til administrasjonen i eierkommunene. I rapporteringene gis det informasjon om status i Nordkyn barneverntjeneste, blant annet hva angår antall saker, fristbrudd, organisering av tjenesten og annen aktivitet, men revisor kan ikke se at det uttrykkelig fremgår noe om internkontroll i rapporteringene.

Revisor har fått oversendt fra barneverntjenesten et dokument som heter «*Internkontroll i barnevernet*», gjeldende for Nordkyn barneverntjeneste ved Gamvik og Lebesby kommuner. Dokumentet er datert november 2010. I dokumentet tas det utgangspunkt i regelverket i barnevernloven og forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester ved at det vises til en forskriftsbestemmelse, før det listes opp hvilke tiltak som er relevante for å kunne oppfylle kravene i forskriften. I utklippet på neste side fremgår et eksempel fra punktet om tilgang på lover og forskrifter. Vedlagt i dokumentet er organisasjonskart for barneverntjenesten fra 2012, organisasjonskart for de to kommunene, stillingsbeskrivelse for ansatte i barneverntjenesten, opplæringsplan for nytilsatte, plan for kompetanseheving, skjema for tilbakemeldinger fra oppdragstakere og brukere, skjema for avviksregistrering og avviksprotokoll.

Utklipp 1: Eksempel fra Nordkyn barneverntjenestes dokument om internkontroll

3.2 Tilgang på lover og forskrifter

§ 4 andre ledd bokstav b:
"Sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten".

3.2.1 Tiltak

- Alle ansatte som jobber etter Lov om barneverntjenester skal ha;
 - o Papirutgave av Lov om Barneverntjenester på hvert kontor.
 - o Tilgang til papirutgaver av andre aktuelle lover som Forvaltningsloven, Lov om Barn og foreldre, o.a..
 - o Tilgang til en bok om "Barnevernloven" – med kommentarer.
 - o Tilgang på bok "Barnevern 2009-2011" - Dokumentsamling.
 - Alle papirutgaver av lovene og aktuell juridisk litteratur skal ligge samlet og tilgjengelig i bokhylle på kontorets felles rom.
 - o Saksbehandler skal bestille og/eller kopiere alle rundskriv og aktuell informasjon som kommer til alle medarbeiderne og i tillegg lage en felles samlet perm.
 - o Adresse til nettsted hvor lov med forskrifter finnes;
 - For eksempel **bufetat.no**, (videre på "publikasjoner og regelverk" og videre igjen på "barnevern". Der får en opp lover, forskrifter og rundskriv) eller **regjeringen.no** (videre på "familie og oppvekst", videre på "barnevern" og "barnevernets oppgaver"). Eller **lovdata.no**

Barnevernleder i Nordkyn barneverntjeneste har opplyst at det ovennevnte internkontrollsystemet har vært tilgjengelig i papirversjon, men at det er utdatert og har vært lite brukt blant de ansatte. I løpet av siste halvdel av 2019 har det vært igangsatt et mer omstendelig arbeid med internkontroll, ved at barnevernet har tatt i bruk nettportalen *veilederen.no*, i tillegg til papirversjonen som fortsatt foreligger. *Veilederen.no* er en netjtjeneste levert av Visma, som blant annet gir oversikt over regelverket, og sørger for bekjentgjøring blant de ansatte om endringer i dette.²⁴ Nettportalen er delt i ulike bolker:

- E-læring hvor relevante kurs ligger tilgjengelig på internett. I tillegg kan kommunen bestille fagkurs, som enten kan gjennomføres på kursstedet eller online.
- Faglig svartjeneste hvor barneverntjenesten får svar fra jurist i løpet av kort tid. Barnevernleder opplyser at de i større grad har brukt denne tjenesten enn å forhøre seg med Fylkesmannen, ettersom det tar kortere tid å få svar.
- Oppslagsverk om personalregler og barnevernsrett. Dette brukes ifølge barnevernleder aktivt i det daglige arbeidet, ved at ansatte sjekker oppslagsverket når de er usikre på regelverket.
- Nyhetsmeldinger, hvor det fremkommer nyheter som er særlig relevant for barneverntjenesten. Som eksempel nevner barnevernleder avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, samt forslag fra departementet om hva tjenesten kan gjøre for å endre praksis i forkant av endring i regelverk.
- En samlet oversikt over ofte stilte spørsmål og svar.

Utover dette inneholder portalen også blogg, podkast, fagartikler og web-seminarer.

Revisor spurte om det var erfaringer med internkontrollen i papirversjon som gjorde at barneverntjenesten anskaffet *veilederen.no*. Barnevernleder opplyser at internkontroll bare er en liten del av *veilederen.no*, og at det derfor ikke var hele formålet.

²⁴ <https://www.visma.no/veilederen/barnevern/>

I tillegg til at barneverntjenesten i *veilederen.no* holder oversikt over gjennomførte kurs i portalen, har de en egen kompetanseplan i papirutgave. Her holdes det oversikt over de ansattes kompetanse, og de ansatte har lagt inn ønsker om videreutdanning og opplæring. Kompetanseplanen er ifølge barnevernleder sendt til helsesjefene og rådmennene i eierkommunene. Revisor har fått oversendt kompetanseplanen, datert 2019. Av denne fremkommer de ansattes behov for kompetanseheving. Feltene om «prioritet» og «tidsplan» er ikke fylt ut.

Når det gjelder skriftlige rutiner, opplyser barnevernleder at de har en metodebok, men den inneholder mye av det samme som står i *veilederen.no*. Saksbehandlingsrutiner har vært tema fortløpende i teammøter, og dette har blitt fulgt opp i etterkant. Det foreligger for eksempel rutiner for evaluering av tiltaksplaner, hvor barn (og foreldre) selv evaluerer sine tiltaksplaner, rutiner for gjennomgang av meldinger, og rutiner for hvordan undersøkelse skal foretas. Barnevernleder fremholder at rutinene burde vært samlet i en egen protokoll, i stedet for i protokollene fra teammøtene, men de har ikke hatt ressurser til det. Revisor har fått tilsendt protokoller fra tre teammøter, hvor gjennomgang av meldinger, gjennomføring av undersøkelser og evaluering av tiltaksplaner har vært tematisert. Vi har spurt daværende barnevernleder om hvem som deltar i teammøter, samt hvor ofte de avholdes, men hun har ikke svart på spørsmålet.

Gamvik kommune har kjøpt IT-systemer for avviksmelding, men det har ikke blitt gitt opplæring i det per 22.6.2020. Opplæring skulle etter planen gis 26.5.2020. Frem til dette tidspunkt har rutinen vært at avvik skal meldes i papirversjon, men daværende barnevernleder erkjenner at de ikke har vært så flinke til å melde avvik. Klager på vedtak skal først sendes til barneverntjenesten, før det videresendes til Fylkesmannen. Barnevernleder kan ikke huske å ha mottatt klage på vedtak, men noen foreldre har sendt klager eksempelvis om at det er åpnet undersøkelsessak til Fylkesmannen direkte.

På spørsmål om hvorvidt det er gjort vurderinger av risiko for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav, forklarer barnevernleder at det ikke er gjort vurderinger utover rapporteringer til Fylkesmannen i Troms og Finnmark hver tredje måned. I denne sammenheng rapporteres det om jobben som gjøres i saksbehandlingssystemet, og i etterkant av rapporteringen må tjenesten ved avvik gjøre rede for hvordan avvikene skal følges opp. I første kvartal av 2019 har de hatt avvik på evaluering av tiltaksplaner, og dette har ifølge barnevernleder sin årsak i mangel på ressurser. Kommunestyret i Gamvik kommune vedtok i møte 11.6.2020, i sak 47/20, å øke bemanningen med en ansatt.

Barnevernleder påpeker at det forhold at de må forholde seg til to kommuner medfører utfordringer i alle ledd. Blant annet fordi vertskommunen har hatt store utskiftninger i administrasjonen og strengere økonomiske rammer. Dette går eksempelvis utover barneverntjenesten ved at de ansatte ikke får innvilget permisjon for videreutdanning/oppdatering i fag.

I tillegg til opplysningene som fremkommer ovenfor, som er innhentet fra tidligere barnevernleder, har revisor gjennomført intervjuer med de to saksbehandlerne som er ansatt i barneverntjenesten vedrørende internkontrollen. De ansatte ga i intervjuene følgende opplysninger:

De ansatte har opplyst at de i liten grad har brukt *veilederen.no* i det daglige arbeidet. En av de ansatte forklarer at hun har brukt oppslagsverket, men at hun i mindre grad pleier å sjekke nyhetsmeldinger. Hun trekker imidlertid frem at hun synes det er et godt arbeidsverktøy, i den grad hun har benyttet det frem til nå. Den andre ansatte opplyser at hun ikke bruker *veilederen.no* i det daglige, utover kurs som de har blitt pålagt å gjennomføre.

Når det gjelder *nødvendige rutiner* for det daglige arbeidet, trekker begge de ansatte frem at det finnes rutiner, men at mange rutiner ikke er nedskrevet, og at det som er nedskrevet ikke er samlet på et sted. Dette er ifølge en av de ansatte spesielt utfordrende når man er nyansatt, fordi det er vanskelig å vite hvor man skal lete. Vedkommende trekker også frem at mange av rutinene som er nedskrevet er utdaterte.

På spørsmål om hvorvidt det er gitt opplæring i *internkontroll* svarer en av de ansatte at hun per i dag ikke kan si at hun forstår hva internkontroll er eller betyr. Den andre ansatte forklarer at hun er kjent med at internkontrolldokumentet ble utarbeidet for mange år siden, men at de ikke har klart å følge opp dette arbeidet. De hadde ifølge henne et utgangspunkt som var veldig bra, men den digitale utviklingen skjer raskt, og de har ikke klart å henge med. Hun ser viktigheten av internkontroll og skulle ønske at det var på plass.

Når det gjelder arbeidet med *avviksmeldinger* trekker den ene av de ansatte frem at de tidligere hadde et avvikssystem som en del av deres internkontroll i barneverntjenesten, men at det nå er innført digitalt avvikssystem for hele Gamvik kommune, som det per juni 2020, ikke er gitt opplæring i. Den andre saksbehandleren er ikke kjent med at de har noen rutiner for avviksmelding. Hun informerer ledelsen dersom det skjer noe feil, og stoler på at ledelsen har rutiner for å håndtere det.

Om *fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet* forklarer begge saksbehandlerne at de opplever at det er tydelig hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt, fordi det er klart definert i loven. Begge saksbehandlerne opplever at de har mulighet til å *medvirke*, slik at deres kunnskap og erfaring utnyttes i arbeidet. Medvirkning skjer for eksempel i drøftingsmøter, hvor de diskuterer faglige problemstillinger.

Når det gjelder å *gjøre bruk av tilbakemelding fra barn og foreldre til forbedring av tjenesten*, forklarer saksbehandlerne at det ikke finnes skriftlige rutiner for det i dag, men at de hadde det for mange år siden da internkontrolldokumentet ble utarbeidet. Det bes ifølge en av saksbehandlerne ofte om tilbakemelding når de avslutter saker i form av at det gjennomføres samtaler, mens den andre saksbehandleren opplyser at tilbakemelding gis ved evaluering av tiltaksplaner.

På spørsmål om hvorvidt saksbehandlerne mener at de har nødvendig og tilstrekkelig kompetanse for å kunne gjøre jobben de er satt til, svarer en av saksbehandlerne at det alltid vil være behov for kompetanseheving og utvikling. Begge saksbehandlerne trekker frem tjenestestøtteprogrammet, som er initiert fra departementet, hvor formålet er at alle barneverntjenester skal jobbe på samme måte og dokumentere likt. Deler av tjenestestøtteprogrammet skal ifølge en av saksbehandlerne være tatt godt i bruk, for eksempel i arbeidet med tiltaksplaner og undersøkelser, mens andre deler av programmet ikke er tatt i bruk. Som eksempel nevnes evalueringsskjemaer.

5.2 Revisors vurderinger

Revisor er forelagt et dokument som inneholder henvisninger til alle bestemmelser i internkontrollforskriften, med beskrivelser av tiltak under dette. Basert på skriftlige og muntlige opplysninger for øvrig legger vi til grunn at dette ikke er et system som har vært fulgt opp eller er i bruk per nå. Våre vurderinger i det følgende baserer seg på hva tjenesten har gitt oss av skriftlige opplysninger for øvrig, samt muntlige opplysninger.

Som det fremkommer under revisors funn har daværende barnevernleder opplyst at hun er usikker på om hun er gitt delegering i den forstand at ansvaret for internkontrollen i barnverntjenesten er delegert til henne. Dette tilsier etter revisors vurdering at det ikke er klart hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt, slik forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester § 4 annet ledd bokstav a gir anvisning om. Dette gjelder altså ansvaret for *internkontrollen*. Når det gjelder fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet *innad i barneverntjenesten* indikerer opplysninger fra saksbehandlerne at dette kravet er oppfylt. Begge saksbehandlerne har opplyst i intervju at det for dem er tydelig hva som er deres oppgaver og ansvar. Vi har imidlertid ikke mottatt skriftlig informasjon som tilsier eller bygger oppunder dette.

Det følger av forskriften § 4 annet ledd bokstav b at kommunen skal sikre at arbeidstakerne har *tilgang til og kunnskap om* aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten, samt av bokstav c at kommunen *skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll*. På bakgrunn av revisors funn vurderer revisor at de ansattes *faglige kompetanse og deres faglige oppdatering* til en viss grad er ivaretatt ved at barneverntjenesten har redegjort for at de har et system som skal bidra på dette området, gjennom nettportalen veilederen.no og kommunens kompetanseplan. De ansattes behov for kompetanseheving er spesifisert i kompetanseplanen, men det er ikke satt opp prioritet eller tidsplan for gjennomføring. Daværende barnevernleder har påpekt at barneverntjenesten på grunn av strenge økonomiske rammer har hatt utfordringer med å få innvilget permisjon for videreutdanning og oppdatering i fag. Når det gjelder arbeidstakernes *kunnskap om og ferdigheter innenfor barneverntjenestens internkontroll*, er revisors vurdering på bakgrunn av opplysningene fra de ansatte at tjenesten *ikke sørger for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter om barneverntjenestens internkontroll*. En av de ansatte har i intervju opplyst at hun ikke forstår hva internkontroll er eller betyr. Den andre ansatte er kjent med internkontrolldokumentet som ble utarbeidet i november 2010, men forklarer at arbeidet med internkontroll ikke har blitt fulgt opp i tjenesten.

Av forskriften § 4 annet ledd bokstav d fremgår det at kommunen skal sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes. Revisor vurderer på bakgrunn av våre funn at *kravet til medvirkning fra arbeidstakerne er ivaretatt*. I intervjuer har de ansatte opplyst at de selv opplever at de har mulighet til å medvirke, samt at dette blant annet skjer i drøftingsmøter hvor faglige problemstillinger behandles.

I § 4 annet ledd bokstav e presiseres det at kommunen skal gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten. Våre funn indikerer at kravet til *medvirkning fra barn og foreldre til forbedring av tjenesten* i noen grad ivaretas, ved at det bes om tilbakemeldinger i etterkant av at saker er avsluttet, og ved evaluering av tiltaksplaner. Det er imidlertid ikke utarbeidet skriftlige rutiner for innhenting av tilbakemeldinger eller erfaringer fra barn og foreldre, eller for hvordan tilbakemeldingene som gis muntlig skal føre til forbedring av tjenesten. Revisor kan ikke se at det er tilstrekkelig i henhold til kravet i forskriften at det innhentes tilbakemeldinger fra barn og foreldre. Erfaringer fra barn og foreldre skal føre til *forbedring av tjenesten*, og vi oppfatter av forskriftsbestemmelsen at de innhentede tilbakemeldingene må benyttes til en form for systematisk forbedringsarbeid.

Barneverntjenesten har utarbeidet rutiner for saksbehandlingen, men det erkjennes at *rutinene om avviksmelding ikke har vært anvendt i praksis*. Dette tilsier etter revisors vurdering at barneverntjenesten ikke har en internkontroll i henhold til forskriften § 4 annet ledd bokstav g hvor det fremkommer at kommunen skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge

overtredelse av barnevernlovgivningen. Et velfungerende system for avvikshåndtering er etter revisors vurdering en nødvendig forutsetning for et tilfredsstillende forbedringssystem.

Tidligere barnevernleder erkjenner også at *internkontrollsystemet er utdatert og lite brukt av de ansatte*, hvilket tilsier at det ikke foretas noen systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt, og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten, slik forskriften § 4 annet ledd bokstav h gir anvisning om. Vurderingen underbygges også av opplysninger fra de ansatte nevnt ovenfor. Det forhold at det *ikke er gjort vurderinger av risiko for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav utover rapporteringer til Fylkesmannen hver tredje måned*, indikerer etter revisors vurdering at barneverntjenestens internkontroll ikke er i tråd med forskriften § 4 annet ledd bokstav f om at det skal skaffes oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav.

Som det fremgår av ovennevnte funn og vurderinger er det på en rekke områder klart at kommunene v/ barneverntjenesten ikke oppfyller kravene som fremgår av forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester § 4. Avvikene som er redegjort for ovenfor, og barnevernleders erkjennelse om at internkontrollen er utdatert og lite anvendt i praksis, indikerer etter revisors vurdering at det ikke har vært gjennomført *systematiske tiltak* for å sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester, slik forskriften § 3 krever.

På bakgrunn av dette er revisors vurdering at Gamvik og Lebesby kommune v/ Nordkyn barneverntjeneste ikke har oppfylt revisjonskriteriet om at kommunene skal kunne gjøre rede for at de oppfyller kravet til internkontroll, slik det fremkommer av forskriften §§ 3 og 4.

Av forskriften § 5 fremgår det at internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig, på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktivitet og risikoforhold. Dette fordrer at kommunen *løpende* i arbeidet med internkontroll, vurderer i hvilken grad dokumentasjon er nødvendig og hensiktsmessig. Revisor har mottatt et dokument som viser at barneverntjenesten tilbake i 2010 etablerte et system for internkontroll, men barnevernleder har som nevnt ovenfor erkjent at systemet har vært lite brukt og at det er utdatert. Barneverntjenesten har også erkjent at det i liten grad har vært gjort vurderinger knyttet til risikoforhold, og at det ikke er gjort vurderinger av i hvilken grad hele eller deler av internkontrollen bør dokumenteres. **Revisors vurdering er på denne bakgrunn at Gamvik og Lebesby kommune v/ Nordkyn barneverntjeneste ikke har oppfylt revisjonskriteriet om at kommunen skal kunne gjøre rede for vurderinger vedrørende i hvilken grad det er behov for dokumentasjon og skriftlige rutiner, på bakgrunn av hva som anses nødvendig og hensiktsmessig, ut fra tjenestens størrelse, aktivitet og risikoforhold.**

6 SENTRALE OPPGAVER PÅLAGT ETTER LOVENS KAPITTEL 3

Hvordan arbeider Nordkyn barnevernstjeneste for å ivareta sentrale oppgaver tjenesten er pålagt etter barnevernloven kapittel 3?

6.1 Barneverntjenestens oppgaver etter barnevernloven kapittel 3

Barnevernloven fordeler ansvaret for barnevern mellom staten og kommunen. Kommunens ansvar er alle oppgaver som ikke spesifikt/eksplisitt er lagt til staten. Barneverntjenestens hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barneverntjenesten skal også bidra til trygge oppvekstkår for alle barn og unge.

Barnevernloven kapittel 3 omhandler kommunens og barneverntjenestens generelle oppgaver. I vår fremstilling avgrensner vi som nevnt i rapportens kapittel 3, redegjørelsen til de oppgavene som eksplisitt knytter seg til *barneverntjenestens* forpliktelser, slik at de forpliktelsene som pålegger *kommunen* som sådan ikke behandles. Vi avgrensner også mot barnevernloven § 3-2a som pålegger barneverntjenesten å utarbeide individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester.

6.1.1 Barneverntjenestens forebyggende virksomhet

Det følger av barnevernloven § 3-1 første ledd at kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Etter annet ledd har *barneverntjenesten spesielt* ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette. I forarbeidene er det presisert at bestemmelsen må ses i sammenheng med lovens formålparagraf, som også omhandler både barneverntjenestens generelle og spesielle ansvar. Første ledd pålegger barneverntjenesten å følge nøye med i de forhold barn lever under, og å finne frem til forebyggende tiltak. Videre presiseres det at det er en klar forbindelse mellom dette arbeidet, og samarbeidet med andre sektorer om generell oppgaveløsning og planarbeid.²⁵

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.²⁶ 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

²⁵ Ot.prp.nr. 44 (1991-1992) del 4, «til kapittel 3».

²⁶ Rundskriv Q16-2013 pkt. 2.

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 grunnlag, når vi nedenfor i punkt 6.2 redegjør for hvordan barneverntjenesten i Nordkyn arbeider for å ivareta sine oppgaver etter barnevernloven kapittel 3. Rundskrivenes målgruppe er den politiske og administrative ledelsen i kommunen, andre i kommunen med ansvar for forebyggende arbeid blant barn og unge, og deres samarbeidspartnere på ulike nivå i offentlig og frivillig sektor.²⁷

6.1.2 Samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner

At barnevernet skal samarbeide med andre sektorer fremgår av barnevernloven § 3-2. I henhold til første ledd skal barneverntjenesten medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer. I annet ledd presiseres det at barnevernet skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter barnevernloven. Som ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet. I forarbeidene fremheves det at medvirknings- og samarbeidsansvaret gjelder både i generell oppgaveløsning og planleggingsvirksomhet, og i enkeltsaker der barnet har behov for bistand fra flere sektorer samtidig. Samarbeidsformen bør i begge tilfeller fastsettes etter en vurdering av den enkelte samarbeidsoppgave.²⁸

I barnevernloven § 3-3 fremkommer det at barneverntjenesten også bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge. I forarbeidene nevnes det at det i praksis vil være aktuelt å samarbeide om forebyggende tiltak, samt tiltak for det enkelte barn. Samarbeid kan eksempelvis gå ut på at barneverntjenesten nyttiggjør seg de ressurser som de frivillige organisasjonene har på medarbeidersiden, eller ved å stimulere denne virksomheten og sørge for nødvendig koordinering i forhold til barneverntjenestens egen virksomhet. At bestemmelsen er en bør-regel, innebærer at den ikke gir de frivillige organisasjonene noen rett til status eller prioritet på linje med barneverntjenesten.²⁹

6.1.3 Barnevernets deltagelse i fengslingsmøter

Barnevernloven § 3-5 om deltagelse i fengslingsmøter, pålegger barneverntjenesten å møte til hvert fengslingsmøte når den får melding om fengsling av en ungdom under 18 år, med mindre retten finner at deltagelse utover det første fengslingsmøtet er åpenbart unødvendig. Barneverntjenesten skal uttale seg om behovet for tiltak etter kapittel 4 i barnevernloven og om det arbeid som pågår med å sette i verk tiltak etter loven. I henhold til bestemmelsens annet ledd skal barnevernstjenesten holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og barnet i tilfeller hvor barn under 18 år sitter i varetekt eller gjennomfører fengselsstraff. Barnevernet skal også delta i planleggingen og tilretteleggelsen av tiltak etter endt opphold.

²⁷ Rundskriv Q16-2013 pkt. 1.

²⁸ Ot.prp.nr 44 (1991-1992) del 4, «til kapittel 3».

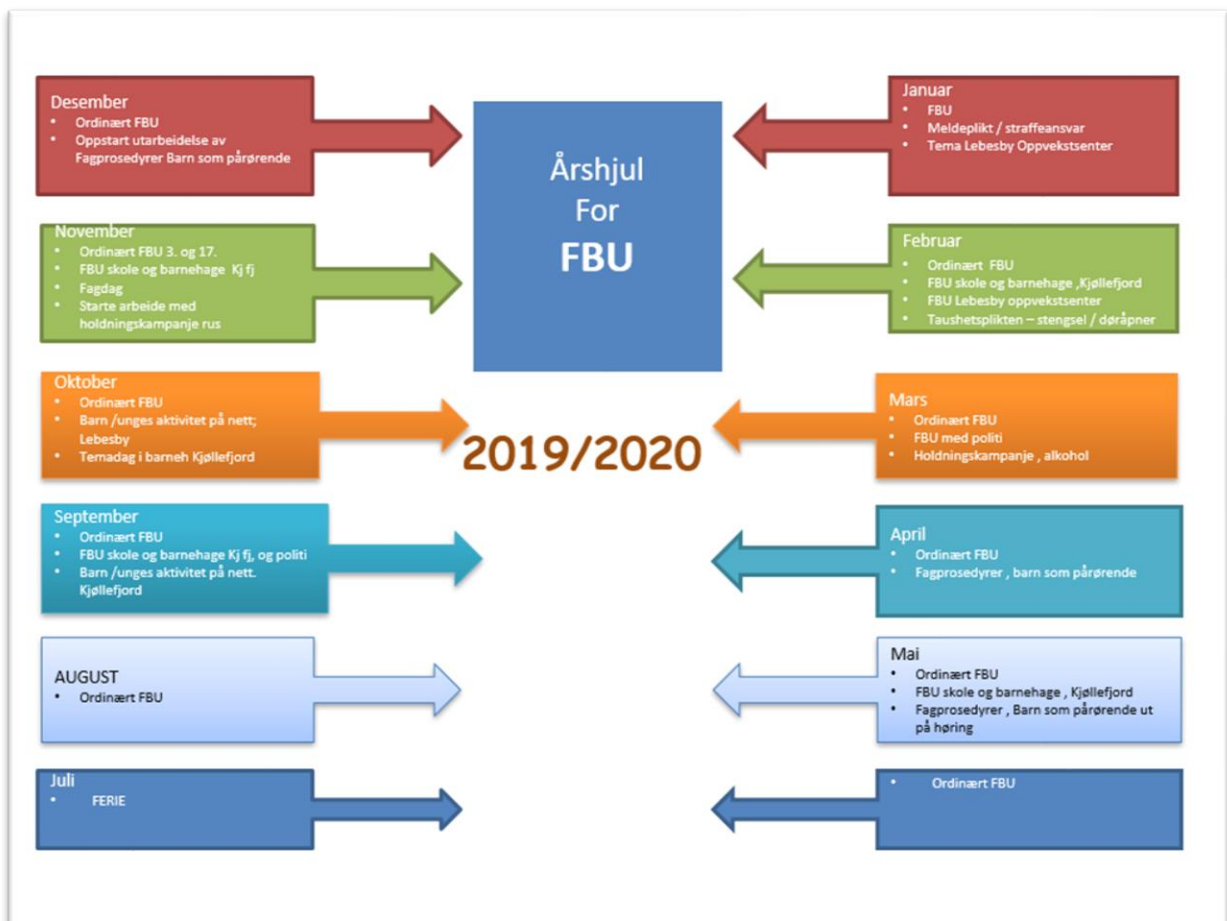
²⁹ Ot.prp.nr 44 (1991-1992) del 4, «til kapittel 3».

6.2 Barneverntjenestens ivaretagelse av de sentrale oppgavene i lovens kapittel 3

6.2.1 Nordkyn barneverntjenestes forebyggende arbeid

Barneverntjenesten deltar i FBU-team³⁰ i begge kommunene. FBU-teamene i Lebesby og Gamvik kommuner er opprettet etter politiske vedtak, der det er bestemt at det skal arbeides tverrfaglig for å sikre helsefremmende og forebyggende oppfølging, behandling og tiltak rettet mot barn og unge i kommunene. Formålet er å drive forebyggende arbeid for barn og unge – med tidlig intervensjon. Det innebærer å identifisere og håndtere et problem på et så tidlig tidspunkt at problemet forsvinner eller blir redusert med begrenset innsats.³¹ Teamene består ifølge barnevernleder av barneverntjenesten, helsestasjon, PP-tjenesten og kommunepsykologen, samt rus- og psykiatri. På FBU-møtene i Gamvik kommune er også politiet representert ved en som jobber med forebyggende arbeid i etaten. I FBU-teamene får de inn saker fra skoler, barnehager, foreldre og enkeltpersoner, hvor de som deltar har anledning til å drøfte saker anonymt. I saker som krever handling blir de enige om hvem som skal gjøre hva, og om veien videre. Sakene kan eksempelvis gjelde spesialpedagogikk, psykisk og fysisk helse eller forhold mellom foreldre og barn, adferd og omsorg. Revisor har fått oversendt fra barnevernleder årshjul for arbeidet i FBU-teamene i perioden 2019/2020, og dette fremgår i utklipp 2 nedenfor.

Utklipp 2: Årshjul for FBU 2019/2020



³⁰ Forebyggende barne- og ungdomsteam.

³¹ <https://www.lebesby.kommune.no/nordkyn-barneverntjeneste.165582.no.html> og sak 14/159 i Gamvik kommunestyre.

Barnevernleder har opplyst at barneverntjenesten også jobber forebyggende mot skoler og barnehager i begge kommunene, blant annet ved at de deltar i foreldremøter, hvor de informerer om meldeplikt og om barnevernets arbeid. Barnevernet deltar også på personalmøter både på skolene og i barnehagene, hvor de eksempelvis setter opp praktiske saker/eksempler på problemstillinger som kan oppstå. De er også i klassene på skolene i begge kommunene og snakker med elevene, informerer om barnevernet og om akutt-telefonen. Tjenesten forsøker å få til møte med hver klasse hvert år, som oftest på høsten. Høsten 2019 snakket de ifølge barnevernleder ved alle skolene, uten lærer til stede. Videre er det laget en avtale om samarbeid mellom barneverntjenesten og helseetaten i Lebesby kommune, som går ut på at barnevernet skal informere hele helseetaten om deres arbeid i august 2020.

Før det kom flyktninger med barn til Lebesby kommune tilbydde barnevernet seg, ifølge tidligere barnevernleder, å hjelpe med tanke på forebygging av omsorgssvikt. I Gamvik kommune har det ikke vært flyktninger med barn.

Lebesby kommune driver med forebygging på andre områder som barnevernet ikke er direkte involvert i. Et eksempel er sommerskoler, som gjennomføres både i begynnelsen og i slutten av sommeren, og som skal være et tilbud til alle barn for at de skal ha noen aktiviteter i løpet av sommeren. Selv om barnevernet ikke er direkte involvert, følger de med på om barn de mener burde vært påmeldt er påmeldt, slik at de kan snakke med foreldrene om dette. Lebesby kommune har også søkt om midler til fritidsaktiviteter, hvor barnevernet blir spurt hvor mange fripass de trenger hvert år. Barnevernet gis da en verdikode, som de formidler til familier som har behov for det. Barnevernleder kjenner ikke til lignende tiltak i Gamvik kommune, og påpeker at det kan hende kommunen gjør forebyggende arbeid som barneverntjenesten ikke kjenner til.

6.2.2 Nordkyn barneverntjenestes samarbeid med andre

Barneverntjenestens samarbeid med *andre deler av forvaltningen* skjer ifølge barnevernleder i stor grad gjennom FBU-teamene. I tillegg samarbeider barneverntjenesten som det fremkommer ovenfor, med skoler og barnehager i begge kommunene. FBU-teamene har faste samarbeidsmøter med politiet to ganger i året, i tillegg til at barnevernet samarbeider med politiet i enkeltsaker. Politiet har en politikontakt som er tilgjengelig hver torsdag, slik at barneverntjenesten enkelt kan ta kontakt dersom de lurer på noe.

I enkeltsaker ved bekymringsmelding og undersøkelser sender barneverntjenesten ut brev, og drar til skoler og barnehager hvor de snakker med de ansatte. Tjenesten kan, ifølge barnevernleder, for eksempel ha to sånne intervjuer med skolen i løpet av en undersøkelse. I forkant av undersøkelsen informeres foreldrene om at barneverntjenesten kommer til å snakke med skole/barnehage, slik at de får samtykke til dette.

Ved tiltak brukes i stor grad ansvarsgrupper. Det varierer hvor ofte gruppene møtes, men det kan eksempelvis være to ganger i måneden. I gruppen deltar barnevernet, foreldre, skole, PP-tjenesten og barnet, dersom det er gammelt nok. Formålet med gruppemøtene er et tverrfaglig samarbeid rundt barnets situasjon, samt at foreldrene skal slippe å være i møter med alle etatene.

Barneverntjenesten har også deltatt i arbeidet med «*Plan mot vold i nære relasjoner*» i samarbeid med eierkommunene. I Lebesby kommune har tjenesten, ifølge barnevernleder, vært med å

utarbeide planen i samarbeid med Norasenteret³², som eies av syv kommuner³³. Planen ble opprinnelig laget for fire år siden, og ble revidert nå i 2020. Barneverntjenesten har deltatt i begge prosessene. I Gamvik kommune har barneverntjenesten kommet med innspill til planen, men ikke deltatt på samme måte ved utarbeidelsen.

For øvrig er naturlige samarbeidspartnere i det offentlige systemet, ifølge barnevernleder, Bufetat, og de øvrige kommunale instansene de samarbeider med.

Når det gjelder *frivillige organisasjoner* samarbeider barneverntjenesten med Mental Helse i Lebesby kommune. Mental Helse bidrar for eksempel med praktisk hjelp dersom barneverntjenesten har familier som må flytte ut av hjemmet sitt umiddelbart på grunn av manglende betaling. Det er ikke noe samarbeid med frivillige organisasjoner i Gamvik kommune, hvor blant annet Røde Kors er aktiv, men dette er primært fordi det ikke har vært behov for det. Barnevernleder opplyser at det er muligheter for samarbeid, dersom behovet oppstår.

6.2.3 Nordkyn barneverntjenestes deltakelse i fengslingsmøter

Barnevernleder forklarer at barneverntjenesten ikke har vært involvert i fengslingsaker, fordi det ikke har vært noen tilfeller med fengsling av barn i kommunene, jf. barnevernloven § 3-5.

³² Norasenteret IKS er et senter mot vold og seksuelle overgrep i Øst-Finnmark. Selskapet har som formål å yte hjelp til voksne og barn som har vært utsatt for vold i nære relasjoner, incest eller andre seksuelle overgrep. Norasenteret gir et beskyttet botilbud i en overgangsperiode og støttesamtaler, jf. <https://www.lebesby.kommune.no/norasenteret-iks.255310.no.html>.

³³ Båtsfjord, Lebesby, Vadsø, Vardø, Gamvik, Tana og Nesseby.

7 OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

I denne forvaltningsrevisjonen har vi belyst Nordkyn barneverntjenestes saksbehandling og internkontroll, samt hvordan barneverntjenesten arbeider for å ivareta sentrale oppgaver tjenesten er pålagt etter barnevernloven kapittel 3.

Når det gjelder problemstillingen om *saksbehandling* har vi undersøkt barneverntjenestens tidsbruk ved gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser, og saksbehandling ved hjelpe- og omsorgstiltak. **På bakgrunn av revisors funn og vurderinger i kapittel 4 er revisors konklusjon at saksbehandlingen ved barneverntjenesten i Gamvik og Lebesby kommuner v/ Nordkyn barneverntjeneste til dels er i henhold til sentrale regler i gjeldende regelverk.** Konklusjonen er basert på konklusjonene på de to underproblemstillingene om overholdelse av tidsfrister når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser, og om saksbehandlingen i forbindelse med oppfølging av omsorgs- og hjelpetiltak er i tråd med gjeldende regelverk. For disse problemstillingene har revisor konkludert med at:

- Nordkyn barneverntjeneste **i stor grad, men ikke fullt ut**, overholder tidsfristene når det gjelder gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser. Revisor har i denne forbindelse bemerket at barneverntjenesten i 25 % av sakene har besluttet utvidet undersøkelse med utvidet undersøkelsesfrist til seks måneder. Adgangen til å beslutte utvidet undersøkelse med utvidet undersøkelsesfrist til seks måneder er en unntaksregel, og revisor har stilt spørsmål ved om terskelen for å anvende unntaksregelen har vært for lav.
- Nordkyn barneverntjeneste **i noen grad** kan dokumentere at saksbehandlingen i forbindelse med hjelpe- og omsorgstiltak er i tråd med gjeldende regelverk.

Avvik fra barnevernloven knytter seg blant annet til reglene om at barneverntjenesten skal *utarbeide tiltaksplan samtidig med vedtak om hjelpetiltak*, at *tiltaksplanen skal evalueres regelmessig*, reglene om at *det skal utarbeides foreløpig omsorgsplan* og at *denne skal foreligge ved omsorgsovertakelse*, samt at *foreløpig omsorgsplan skal inneholde situasjonsbeskrivelse*. Revisor bemerker i denne forbindelse at formålet med tiltaksplaner og omsorgsplaner er å følge opp barn og familier med hjelpe- og omsorgstiltak, og at barneverntjenesten gjennom evaluering av tiltaks- og omsorgsplanene, vil kunne dokumentere at de angitte målene i tiltaks- og omsorgsplanene vil oppnås og eventuelt i hvilken grad. Et siktemål med systematiske og dokumenterbare evalueringer er å unngå at barn lever under omsorgssvikt, fordi man viderefører eller prøver ut stadig nye hjelpetiltak som ikke i tilstrekkelig grad bedrer barnets konkrete situasjon. Slike avvik i saksbehandlingen kan få *store konsekvenser* for det enkelte barns omsorgssituasjon.

Når det gjelder problemstillingen om *internkontroll*, er revisors konklusjon på bakgrunn av revisors funn og vurderinger i kapittel 5 at **Nordkyn barneverntjeneste ikke kan dokumentere at barneverntjenestens internkontroll er i henhold til krav i regelverket**. Avvik fra regelverket om interkontroll knytter seg blant annet til barneverntjenestens egne erkjennelser om at *internkontrollsystemet er utdatert og lite brukt av de ansatte*, at *rutiner for avviksmelding ikke har vært anvendt i praksis*, at *det ikke har vært gjennomført risikovurderinger* utover rapporteringer til fylkesmannen, samt at *det ikke har vært foretatt vurderinger av hvorvidt og i hvilken grad dokumentasjon av internkontrollen er nødvendig og hensiktsmessig*. Revisor bemerker i denne sammenheng at formålet med internkontroll blant annet er å sikre at kommunene utfører oppgavene sine i samsvar med krav i lov. I denne forvaltningsrevisjonen har vi konkludert med at det foreligger avvik fra barnevernlovens regler om oppfølging av barn under omsorgs- og hjelpetiltak.

Når det gjelder problemstilling 3 om barneverntjenestens plikter etter barnevernloven kapittel 3³⁴, har revisor kartlagt at Nordkyn barnevernstjeneste gjennomfører *forebyggende arbeid* blant annet ved deltakelse i FBU-team³⁵ i begge kommunene. FBU-teamene i Lebesby og Gamvik kommuner er opprettet etter politiske vedtak, der det er bestemt at det skal arbeides tverrfaglig for å sikre helsefremmende og forebyggende oppfølging, behandling og tiltak rettet mot barn og unge i kommunene. Vi har også fått opplyst at barneverntjenestens forebyggende arbeid består i arbeid mot skolene og barnehagene i begge kommuner. *Samarbeid med andre deler av forvaltningen* skjer blant annet gjennom FBU-teamene, oppfølging av skoler og barnehager i begge kommunene og gjennom løpende kontakt med politiet. Vi har fått det beskrevet at dersom det settes inn tiltak for barn, blir det opprettet ansvarsgruppe, bestående av barnevernet, foreldre, skole, PP-tjenesten og barnet – dersom det er gammelt nok. Formålet med gruppemøtene er et tverrfaglig samarbeid rundt barnets situasjon. Barneverntjenesten har også deltatt i arbeidet med «*Plan mot vold i nære relasjoner*» i samarbeid med eierkommunene.

³⁴ Barnevernloven kapittel 3 omhandler kommunens og barneverntjenestens generelle oppgaver, herunder forebyggende virksomhet, samarbeid med andre deler av forvaltningen og samarbeid med frivillige organisasjoner med mer.

³⁵ Forebyggende barne- og ungdomsteam.

8 HØRING

Rapporten ble sendt på høring til rådmann Harald Larssen i Lebesby kommune og rådmann Tor Arne Solvoll i Gamvik kommune 18.1.2021. KomRev NORD mottok følgende tilbakemelding fra rådmannen i Lebesby kommune 3.2.2021:

Vi har nå gått gjennom den foreløpige rapporten, og har ingen kommentarer eller tilføyelser.

Grundig rapport

Med hilsen

Harald Larssen
Rådmann
Lebesby kommune

Rådmannen i Gamvik kommune sendte følgende tilbakemelding den 15.2.2021:

Hei

Gamvik kommune tar vedlagt rapport til etterretning så lang for oversendelse til kontrollutvalget slik den foreligger.

Med vennlig hilsen
<image002.png>
Tor Arne Solvoll
Rådmann

9 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Gamvik og Lebesby kommuner v/ Nordkyn barneverntjeneste å

- treffe tiltak for å sikre at saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstillende regelverkets krav, herunder
 - sikre overholdelse av lovpålagte frister for gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser
 - sikre at planer for barn med hjelpe- og omsorgstiltak er i henhold til gjeldende regelverk
- videreutvikle og dokumentere internkontrollsystemet i barneverntjenesten slik at dette tilfredsstillende regelverkets krav

10 REFERANSER

- Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)
- Forskrift av 14. desember 2005 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Rundskriv Q-16/2013 Forebyggende innsats for barn og unge
- Rundskriv Q-16/2007 Forebyggende innsats for barn og unge
- Rundskriv Q-1104 B Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder
- Rundskriv Q-1105 Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Nordland fylkeskommune, Troms og Finnmark fylkeskommune, 12 kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark

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

Vi har 45 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 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Gamvik kommune:

<i>Gamvik-Nordkyn Havn KF</i>	2017
<i>Selvkost i vann- og avløpssektoren</i>	2019

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Lebesby kommune:

<i>Oppfølging av politiske vedtak</i>	2018
---------------------------------------	------

