

FORVALTNINGSREVISJON

Internkontroll i barnevernet

ENDELIG RAPPORT



Ørland kommune

Oktober 2020

FR1108

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Ørland kommunes kontrollutvalg i perioden august 2019 til oktober 2020.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Merete M. Montero og prosjektmedarbeider Sunniva Tusvik Sæter, og kvalitetssikrere Johannes Olav Nestvold og Mette Sandvik. Det har blitt gjennomført et bytte av prosjektmedarbeider underveis i prosjektet. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Ørland kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 27.10.2020

Merete M. Montero

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en forvaltningsrevisjon av internkontrollen i barnevernet i Ørland kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget i gamle Ørland kommune. Revisor undersøker om det felles internkontrollsystemet for deltakerkommunene i Fosen barneverntjeneste er implementert i Ørland kommunes internkontrollsystem, hvordan avvik håndteres, og om det rapporteres til deltakerkommuner/kommunestyret i henhold til krav i internkontrollen.

Revisor har benyttet videointervjuer og dokumentgjennomgang som metode. Det har også blitt stilt spørsmål via epost. Det har blitt gjennomført lignende forvaltningsrevisjoner i de andre deltakerkommunene i Fosen barneverntjeneste samtidig som denne, og data som er felles for alle kommunene har derfor blitt utvekslet på tvers av prosjekt. Vår samlede vurdering er at metodebruk og datagrunnlag i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

Den første problemstillingen er: *I hvilken grad er felles internkontrollsystem for deltakerkommunene i Fosen barneverntjeneste implementert i Ørland kommunes internkontrollsystem?*

Internkontrollen er i noen grad innarbeidet i kommunens egen internkontroll. Kommunen har vedtatt rammeavtalen og det har fram til 2019 blitt utarbeidet årlige bestillerbrev til barneverntjenesten. I 2020 preges kommunens arbeid med implementering av internkontroll når det gjelder barnevern, av at man venter på ny samarbeidsavtale som vil behandles høsten 2020. Revisor konkluderer derfor med at Ørland kommune kun i noen grad har implementert Fosen barneverntjenestes internkontroll i eget system.

Den andre problemstillingen er: *Hvordan rapporteres og håndteres avvik i forhold til internkontrollen?*

Det er etablert system for registrering og oppfølging av avvik. Det har ikke blitt rapportert på avvik i tråd med internkontrollen. Revisor konkluderer med at avvik håndteres i tråd med internkontrollen, men at det finnes forbedringspotensial i å rapportere om avvik på en tilfredsstillende måte.

Den tredje problemstillingen er: *Rapporteres det til deltakerkommunene iht. krav i internkontrollen?*

Deltakerkommunene har ikke mottatt tilstandsrapporter siden 2017. Det sendes månedlige økonomirapporteringer og tertialrapporter. Det er ikke etablert rutiner for oversending av tilsynsrapporter, men det er dialog mellom barneverntjenesten og deltakerkommunene om

dette. Barneverntjenesten og kommunen deltar i felles forum, og dette bidrar til å sikre en god dialog mellom kommunen og barneverntjenesten. Revisor konkluderer med at det er mangelfull rapportering til deltakerkommunene iht. krav i internkontrollen.

Den fjerde og siste problemstillingen er: *Rapporteres det til kommunestyret iht. krav i internkontrollen?*

Kommunestyret har behandlet årsmeldinger fra barneverntjenesten i 2017 og 2018. Revisor finner ikke at kommunestyret har behandlet årsmelding fra barneverntjenesten i 2019. Revisor konkluderer med at det for 2019 ikke har blitt rapportert til kommunestyret iht. krav i internkontrollen.

Revisor har følgende anbefalinger:

- Kommunen må arbeide for å ferdigstille ny samarbeidsavtale
- Ørland kommune må dokumentere og implementere internkontrollen i egen organisasjon
- Kommunen må sørge for at rapportering fra vertskommunen i henhold til avtalen blir etterlevd
- Årsmeldinger fra barneverntjenesten må behandles i kommunestyret

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	9
1.2 Problemstillinger.....	10
1.3 Metode	10
1.4 Bakgrunn.....	11
1.4.1 Regelverk	11
1.4.2 Organisering av barnevernstjenester i Ørland kommune.....	14
1.5 Rapportens oppbygging	15
2 Implementering av internkontroll.....	16
2.1 Problemstilling	16
2.2 Revisjonskriterier	16
2.3 Data	16
2.3.1 Internkontroll i egen organisasjon	16
2.3.2 Rammeavtalen.....	20
2.3.3 Bestillerbrevet 2019	21
2.3.4 Handlingsplan og mål	24
2.3.5 Delegering av myndighet	24
2.4 Vurdering.....	25
2.4.1 Internkontrollen skal være skriftlig eller elektronisk	25
2.4.2 Internkontrollen kan innarbeides i kommunens eget styringssystem	25
2.4.3 Det skal foreligge rammeavtale og bestillerbrev	25
2.4.4 Rådmannen må delegerer myndighet til vertskommunen, og rådmannen i vertskommunen delegerer videre til leder av barnevernet	26
3 Rapportering og håndtering av avvik	27
3.1 Problemstilling	27
3.2 Revisjonskriterier.....	27
3.3 Data	27
3.3.1 System for avviksmelding og oppfølging	27
3.3.2 Tilbakemelding til den som melder avvik.....	28
3.3.3 Avviksrapportering	28
3.4 Vurdering.....	29
3.4.1 System for avviksmelding og oppfølging	29
3.4.2 Den som melder avviket bør få en tilbakemelding om oppfølging.....	30
3.4.3 FBV må rapportere om avvik og avvikshåndtering ved 1. og 2 tertial/i juni	30
4 Rapportering til samarbeidskommunene	31
4.1 Problemstilling	31
4.2 Revisjonskriterier.....	31
4.3 Data	31

4.3.1	Årsmelding.....	31
4.3.2	Tilstandsrapport.....	32
4.3.3	Tertialrapportering.....	33
4.3.4	Månedlige økonomirapporteringer	33
4.3.5	Tilsynsrapporter	33
4.3.6	Felles forum	34
4.4	Vurdering.....	35
4.4.1	Kommunestyret skal motta en årsmelding som skal inneholde en kommunespesifikk del og forbedringspunkter.....	35
4.4.2	Tilstandsrapporter i juni.....	35
4.4.3	Tertialrapportering.....	36
4.4.4	Månedlige økonomirapporteringer	36
4.4.5	Tilsynsrapporter skal sendes til deltakerkommunene	36
4.4.6	Barneverntjenesten og kommunene skal delta i felles forum.....	36
5	Høring	38
6	Konklusjoner og anbefalinger	39
6.1	Konklusjon.....	39
6.2	Anbefalinger	40
	Kilder.....	41
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	42

Tabell

Tabell 1.	Antall bekymringsmeldinger i Ørland i perioden 2016-2019.....	32
-----------	---	----

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

Barnevernstjenesten i kommunene Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland, Leksvik og Rissa ble våren 2012 organisert i det administrative vertskommunesamarbeidet *Fosen barneverntjeneste*, med Rissa som vertskommune. Til grunn for samarbeidet lå en vertskommuneavtale, godkjent av de respektive kommunestyre og undertegnet av rådmennene. Vertskommuneavtalen fra 2012 overførte ivaretagelsen av samarbeidskommunenes lovpålagte oppgaver iht. Barnevernloven (Lov 1992-07-17 nr. 100), iht. § 2-1, første ledd - å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ, til Rissa kommune (Rissa og Leksvik kommuner ble slått sammen til Indre Fosen kommune 01.01.2018).

Fosen kommunerevisjon IKS gjennomførte i 2014 en forvaltningsrevisjon av internkontroll i Fosen barneverntjeneste i Ørland kommune, hvor følgende problemstillinger ble søkt besvart:

2. Er sentrale deler av Fosen barneverntjenestes internkontrollsystem tilfredsstillende beskrevet og implementert?
3. Har Ørland kommune beskrevet og implementert tilfredsstillende internkontrollsystem for barnevernsområdet?
4. Følger Fosen barneverntjeneste saksbehandlingsreglene for barnevernssaker?

Revisjonens anbefalinger i rapporten var:

- Fosen barneverntjeneste bør oppdatere sin internkontroll vedrørende rutiner for systematisk gjennomgang av virksomheten og etablere system for avviksregistrering.
- Ørland kommune bør implementere barnevern i sin internkontroll, herunder etablere skriftlige retningslinjer og rutiner for samhandling/rapportering med/fra Fosen barneverntjeneste.

På bakgrunn blant annet av anbefalingene i rapporten, la kontrollutvalgene i Fosen-kommunene frem anbefaling til kommunestyrene om at det skulle lages en mer detaljert bestilling til Fosen barneverntjeneste fra kommunene.

Rådmannsgruppa i Fosen regionråd satte ned en interkommunal arbeidsgruppe i august 2015, som høst/vinter 2015/2016 utarbeidet et forslag til internkontrollsystem for Fosen barneverntjeneste. Forslaget ble lagt fram til behandling i de respektive kommunestyre.

Kommunestyret i Ørland fattet følgende enstemmige vedtak i sitt møte 16.06.2016, sak 16/60:

Kommunestyret i Ørland kommune vedtar revidert rammeavtale for samarbeid om barneverntjeneste på Fosen med følgende vedlegg:

- Internkontrollsystem for barneverntjenesten
- Årshjul
- Mal for bestillerbrev fra kommunene

I rammeavtalen for felles barneverntjeneste på Fosen heter det nå i punkt 5 Internkontroll, første avsnitt:

Kommunen skal etter barnevernloven § 2-1 ha en internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov/i medhold av lov, jfr forskrift om internkontroll i barneverntjenesten av 14. desember 2005. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan kravet til internkontroll oppfylles.

Internkontrollsystem for Fosen barneverntjeneste er beskrevet i vedlegg til avtalen. Vedlegget beskriver vertskommunens og samarbeidskommunenes oppgaver i internkontrollen.

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020, bestilte kontrollutvalget i Ørland kommune en forvaltningsrevisjon med tema internkontroll i barnevernstjenesten. Ørland kommune behandlet prosjektplanen som hadde blitt lagt fram for internkontroll i barneverntjenesten i Åfjord kommune, og sluttet seg til denne i sak 14/19, i møte 10.04.2019. Prosjektet har følgende fokusområder:

- Implementering av Fosen barneverntjenestes (FBV) internkontroll i Ørland kommune
- Rapportering og håndtering av avvik

Fosen Barneverntjeneste skal gjennom vertskommuneavtalen ivareta Ørland kommunes lovpålagte oppgaver iht. barnevernloven § 2-1 og forskrifter, herunder etablere felles internkontrollsystem for kommunene i samarbeidet. Kommunene skal ha en internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov/i medhold av lov. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan kravet til internkontroll oppfylles.

Revisor vil undersøke i hvilken grad Ørland kommune har implementert felles internkontrollsystem for Fosen barneverntjeneste, avvikshåndtering og rapportering til kommunestyret for 2017, 2018 og 2019.

Prosjektet vil omfatte innhenting av opplysninger vedrørende implementering av Fosen barneverntjenestes felles internkontrollsystem for deltakerkommuner, undersøkelse av håndtering av avvik og avklaring av rapportering til kommunestyret.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- I hvilken grad er felles internkontrollsystem for deltakerkommunene i Fosen barneverntjeneste implementert i Ørland kommunes internkontrollsystem?
- Hvordan rapporteres og håndteres avvik i forhold til internkontrollen?
- Rapporteres det til kommunestyret iht. krav i internkontrollen?
- Rapporteres det til deltakerkommunene iht. krav i internkontrollen?

Det er foretatt en språklig endring i første problemstilling, som ikke har innvirkning på substansen i setningen. Dette for å øke lesbarheten.

Revisor har valgt å legge til en problemstilling om rapportering til kommunen som helhet. Dette for å dekke opp om de andre typene rapportering som avtalen sier skal gjennomføres mellom barneverntjenesten og deltakerkommunene.

1.3 Metode

Undersøkelsen utføres i henhold til Norges Kommunerevisorforbunds (NKRF) Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor må ifølge standarden utføre forvaltningsrevisjonen systematisk, og vurderinger og konklusjoner må bygge på pålitelige og gyldige data som gir et reelt bilde av situasjonen. Problemstillingene i dette prosjektet er besvart på grunnlag av:

- Gjennomgang og analyse av dokumenter som
 - Rammeavtale
 - Bestillingsbrev
 - Tertialrapport
 - Årsrapport
 - Økonomioppdatering
 - Statusrapporter
 - Protokoller fra møter i eksempelvis barnevernforum
- Intervju med rådmann, sektorsjef oppvekst og leder tverrfaglig forebyggende team (TFT) i gamle Ørland kommune
- Intervju med kommunedirektør og kommunalsjef oppvekst og utdanning i nye Ørland kommune

- Intervju med barnevernsleder, administrativ leder og teamledere i Fosen barneverntjeneste

Prosjektet ble startet høsten 2019. Teamsammensetningen fra revisjonens side var noe annerledes. Det ble gjennomført oppstartsmøte og intervju med daværende rådmann og oppvekstsjef i Ørland kommune. Av ulike årsaker hos revisjonen, stoppet datainnsamlingen opp høsten 2019 og ble ikke påbegynt igjen før våren 2020 med ny teamsammensetning. Revisor så derfor behov for å også snakke med ny kommunedirektør og kommunalsjef oppvekst og utdanning. I rapporten er dataene fra begge kilder brukt, altså ny og gammel kommune. Da ny kommunedirektør og ny kommunalsjef ikke har vært i stillingene sine så lenge, bidrar dataene fra rådmannen og oppvekstsjefen med verdifull informasjon om hvordan dialogen og samarbeid med Fosen barneverntjeneste har vært i forkant av kommunesammenslåing. Tidspunktet for gjennomføring av revisjonen, sett sammen med kommunesammenslåing, nye systemer og kommende samarbeidsavtale, gjør at informasjonen vi har i noen tilfeller ikke gjelder eller at man ikke har tilstrekkelige erfaringer i ny organisasjon til å kunne si noe konkret om dagens situasjon. Dette medfører at rapporten på noen områder kunne hatt andre data/vurderinger dersom de var innhentet på et annet tidspunkt.

Gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjektet for Ørland kommune innebærer at vi også innhenter opplysninger og dokumenter fra Indre Fosen kommune/Fosen barneverntjeneste. Ferdigstilling av dette prosjektet sammenfaller med lignende prosjekt i kommunene Åfjord, Indre Fosen og Osen, og datainnsamling fra Fosen barneverntjeneste har derfor blitt samkjørt.

Revisor har ikke vurdert den nye samarbeidsavtalen, da det kun er et utkast til avtale som foreligger. Revisor vurderer derfor data i rapporten opp mot rammeavtalen fra 2016 og bestillingsbrev fra 2019.

Den samlede dokumentgjennomgangen sett opp imot intervjuede informanter, er etter revisors vurdering tilstrekkelig data for å kunne svare ut problemstillingene.

1.4 Bakgrunn

1.4.1 Regelverk

Barnevernslovgivning

Både kommunene og staten har oppgaver og ansvar på barnevernområdet. Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige løpende arbeidet etter loven. Barneverntjenesten skal blant annet gi råd og veiledning, foreta undersøkelser, treffe vedtak

etter loven eller forberede saker for behandling i fylkesnemnda samt iverksette og følge opp saker.

Fra 1. januar 2006 følger det av Barnevernslovens § 2-1, andre ledd, at kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører sine oppgaver innenfor barnevernet i samsvar med de krav som følger av regelverket. Med hjemmel i denne bestemmelsen har Barne- og familiedepartementet (BFD) fastsatt Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester. Internkontroll i denne forskriften betyr systematiske tiltak som skal sikre at barnevernstjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.

Forskriftens § 4 setter krav til innholdet i internkontrollen: «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.» Forskriftens § 5 sier videre at «Internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktivitet og risikoforhold. Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.»

Departementet har også utarbeidet en veileder som gir kommunene og ansatte i barneverntjenesten forslag til praktiske og konkrete retningslinjer for etablering av internkontroll i barnevernet. Internkontroll i barneverntjenesten kan, iht. veilederen, også innarbeides i kommunenes generelle styringssystem. Da blir arbeid med mål, resultatoppfølging, strategi og utviklingsarbeid knyttet opp til politiske beslutninger og budsjettarbeid.

Interkommunalt samarbeid

Kommuneloven (1992) kapittel 5 A inneholdt regler om vertskommunesamarbeid. Etter disse reglene kunne en kommune overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, blant annet å treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, til en vertskommune. Dersom partene ønsket det, kunne de velge å oppnevne en felles, folkevalgt nemnd i vertskommunen.

Ved ny kommunelov er vertskommunesamarbeidet videreført i kapittel 20.

Etter ny kommunelov kan administrativt samarbeid/samarbeid om tjenesteproduksjon organiseres på følgende måter:

- Kommunalt oppgavefellesskap (kap.19)
- Vertskommunesamarbeid (§ 20-1)
 - Administrativt vertskommunesamarbeid (§ 20-2)
 - Vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd (§ 20-3)

- Interkommunalt selskap (IKS) (IKS-loven)
- AS, samvirkeforetak, forening mm (egne lover)

I forarbeidene til ny kommunelov³ står det følgende om vertskommunesamarbeid:

Utvalget viser til at følgende motiver ofte trekkes fram som begrunnelse for å inngå interkommunalt samarbeid:

- *strategi for å være mindre sårbar og overleve som egen kommune*
- *bedre ressursutnyttelse gjennom stordriftsfordeler*
- *bedre tilgang til rett kompetanse*
- *økt kvalitet på tjenestene*
- *økt mulighet for å gjennomføre større statlig initierte reformer*
- *større potensial for interessehevding utad og for å styrke regionen*
- *fremme viktige saker for egen kommune*
- *avlaste den enkelte kommune*
- *kostnadsfordeling*
- *mer demokratisk enn å la private utføre oppgavene*

Ved vertskommunesamarbeid må samarbeidskommunen sikre at de gjennom avtaler og på annen måte har nødvendig kontroll med at virksomheten drives i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Kommunene bør sørge for å få regelmessig informasjon fra samarbeidene om virksomheten i samarbeidene. Det er videre viktig at kommunene har en klar målsetting om hva de ønsker å oppnå ved å delta i et interkommunalt samarbeid, og en oppfatning om hvordan de best mulig kan styre samarbeidet for å oppnå sin målsetting samt at resultatet av samarbeidet blir evaluert.

Rutiner for systematisk oppfølging av vertskommunen må inngå som en del av kommunens internkontroll. Internkontrollsystemet skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig.

Etter kommuneloven (2018) § 20-4 tredje ledd skal samarbeidsavtalen inneholde bestemmelser om følgende:

- a) deltakerne i samarbeidet
- b) hvem av deltakerne som er vertskommune
- c) hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen
- d) når oppgaver og myndighet skal overføres

³ Prop. 46 L (2017–2018) kapittel 19.1.2.1

- e) hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om
- f) hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
- g) hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- h) hvordan samarbeidet skal oppløses
- i) annet som etter lov skal fastsettes i avtale.

Samarbeidsavtaler skal vedtas av kommunestyrene i deltakerkommunene.

Dette er en videreføring av tidligere bestemmelser.

1.4.2 Organisering av barnevernstjenester i Ørland kommune

Fosen barneverntjeneste (FBV) er organisert som en administrativ vertskommunemodell uten politisk nemnd. Det er Indre Fosen kommune som er vertskommune for barneverntjenesten. Osen, Åfjord og Ørland mottar barneverntjenester. Tidligere var barneverntjenesten organisert direkte under rådmannen i Rissa. Etter at Rissa og Leksvik ble sammenslått til Indre Fosen kommune, ble personalansvaret delegert til helse- og omsorgssjefen. Kommunedirektøren i Indre Fosen har ansvar overfor rådmennene/kommunedirektørene i samarbeidskommunene. Budsjett- og økonomiplan for barneverntjenesten vedtas i rådmannsforum før det går til politisk behandling i kommunestyrene.

I Ørland kommune er ansvaret for barnevern administrativt organisert under kommunalsjef oppvekst og utdanning. Det sitter saksbehandlere på Familiens Hus på Ørland medisinske senter. På kommunens hjemmeside ligger det informasjon om barneverntjenesten samt link til barneverntjenestens side på Indre Fosen kommunes hjemmeside. Her finnes det eksempelvis tilgjengelige skjema for bekymringsmelding.

Barnevernstjenesten hører inn under sektor for helse og omsorg i Indre Fosen kommune. Leder for barnevernet har arbeidsavtale/lederavtale hvor arbeidsområder, ansvaret og myndighet er tydelig avklart mellom kommunedirektør i Indre Fosen kommune og barnevernsleder. Helse- og omsorgssjefen i Indre Fosen kommune er barnevernsleders nærmeste leder.

I tillegg til barnevernsleder har Fosen barnevernstjeneste en administrativ leder og tre teamledere. En av teamlederne er stedfortreder for barnevernsleder. Det er barnevernleder og administrativ leder som har mest samarbeid med kommuneledelsen i deltakerkommunene, mens teamledernes fokus er internt i barnevernstjenesten.

Det er flere forum for dialog vedrørende barnevern på Fosen. Det er etablert et eget barnevernsforum hvor representanter fra alle kommunene og barnevernet møtes.

Representanten fra Ørland er kommunalsjef oppvekst og utdanning. Fra barnevernet møter barnevernleder og administrativ leder.

I Ørland kommune har man også tverrfaglig forebyggende team, tiltakslederteam, tiltaksteam og inntaksteam. Ørland har tatt i bruk BTI – Bedre Tverrfaglig Innsats – som er en samhandlingsmodell som brukes på fire nivåer. På hvert nivå beskrives arbeidet med å avklare bekymringer og iverksette tiltak mellom tjenester. Tidlig og tverrfaglig innsats er en del av alle nivåene. Ansvar og målsettinger er tydelige i BTI-modellen.⁴

1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten har seks kapitler:

1. Første kapittel omfatter bestilling, problemstillinger, metode og bakgrunn for undersøkelsen.
2. Andre kapittel omfatter første problemstilling, om implementering av internkontroll
3. Tredje kapittel omfatter avvik, avviksrapportering og avvikshåndtering
4. Fjerde kapittel omfatter rapport og dialog mellom kommunen og barneverntjenesten
5. I femte kapittel presenteres høringsprosessen.
6. I sjette og siste kapittel fremgår revisors konklusjoner og anbefalinger.

De seks kapitlene etterfølges av kilder og vedlegg med utledning av kriterier.

⁴ Helsedirektoratet, «Hva er BTI?», [forebygging.no/tidlig innsats - kunnskapsbase og publiseringsskanal for folkehelse- og rusforebyggende arbeid](https://forebygging.no/tidlig-innsats-kunnskapsbase-og-publiseringsskanal-for-folkehelse-og-rusforebyggende-arbeid), 2018 <tidliginnsats.forebygging.no/Aktuelle-innsater/BTI/Hva-er-BTI/Hva-er-BTI/%0D>.

2 IMPLEMENTERING AV INTERNKONTROLL

I dette kapitlet beskriver vi implementering av Fosen barneverntjenestes (FBV) internkontrollsystem i Ørland kommunes organisasjon.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- I hvilken grad er felles internkontrollsystem for deltakerkommunene i Fosen barneverntjeneste implementert i Ørland kommunes internkontrollsystem?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Internkontrollen skal være skriftlig, enten på papir eller elektronisk
- Internkontrollen bør innarbeides i kommunens eget styringssystem
- Det skal foreligge en rammeavtale, handlingsplan og mål for barnevernet, og bestillerbrev som tilfredsstillende kravene satt i vedlegg til rammeavtalen.
- Rådmannen i deltakerkommunen må delegerer myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker til rådmannen i vertskommunen, som må delegerer denne myndigheten videre til lederen av barnevernet

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Data

2.3.1 Internkontroll i egen organisasjon

Fosen barneverntjeneste (FBV) og Ørland kommune har separate internkontrollsystem. Indre Fosen kommune har etablert et internkontrollsystem med utgangspunkt i den samme digitale plattformen som Ørland tar i bruk. Kommunedirektøren i Ørlands oppfatning er at det er kommunedirektøren i Indre Fosen sitt ansvar å sørge for internkontroll i forbindelse med barneverntjenesten. Det som angår internkontroll i barnevernet i Ørland kommune, er delegert til kommunalsjef for oppvekst og utdanning. Delegering av myndighet omtales i kapittel 2.3.5.

Internkontrollen skal delvis ivaretas gjennom rammeavtalen og bestillerbrev. Disse omtales lengre ned i kapitlet. Først ser vi på hvordan Ørland kommune har implementert internkontrollen i egen organisasjon.

Barnevernsleder opplyser at Ørland kommune har BTI⁵, og at BTI-kommunene som er knyttet opp mot Fosen barneverntjeneste har implementert rutiner for bekymringsmeldinger og/eller andre tiltak knyttet til barneverntjenesten, i andre deler av kommunen enn i barneverntjenesten. Indre Fosen skal også innføre BTI, mens Åfjord og Osen bruker andre verktøy.

Teamarbeidet er ulikt organisert i kommunene. FBV har fått innspill fra kommuner med ønske om hjelp til å organisere dette likt i alle kommunene. Det er ulike behov i kommunene pga. ulike størrelse. Ørland har implementert BTI og ligger i front både mht. forebyggende arbeid og i front med utfordringene. Barnevernet forsøker å møte kommunen på den måten de er organisert. Eksempelvis har Åfjord kommune et utviklingsteam som samhandler tverrfaglig. I Ørland kommune har man blant annet tiltaksteam og inntaksteam. Osen kommune er litt mindre, og en ansatt i barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å delta i det tverrfaglige teamet. Leder for barnevernet deltar i alle de overordna teamene.

Ørland kommune har ikke egne skriftlige rutiner for melding av saker til barnevernet for egne ansatte. Alle i kommunen har et ansvar for å melde bekymringer til barnevernet. Det finnes link til skjema for å melde til barnevernet på kommunens hjemmeside.

Barnevernsleder fortalte at alle punkter i forskrift om internkontroll er svart ut i Fosen barneverntjenestes internkontroll. De har hatt tilsyn av internkontroll fra Fylkesmannen, som ikke påpekte mangler vedrørende internkontrollen.

Fosen barneverntjeneste benytter Risk Manager som internkontrollsystem for kvalitetssikring og avvikssystem. Indre Fosen kommune er nå i ferd med å skifte system. På grunn av koronatiltakene og mye arbeid rundt dette, har man bare så vidt kommet i gang med opplæring i det nye systemet. Avvikssystemet omtales mer i kapittel 3.

Oppvekstsjefen informerte om at Ørland kommunes internkontroll inneholder internkontroll for barnevern og at kommunal handlingsplan for barnevern inngår i kommuneplanen, delplan helse/oppvekst. Han viser her til bestiller-brevet i internkontrollen.

Kommunalsjefen, som er ny i sin stilling, har ikke fått satt seg godt nok inn i hvordan barnevernets internkontrollsystem er innarbeidet i kommunens internkontrollsystem, men forteller at generelle avvik fra barnevernets side rettes mot Indre Fosen som vertskommune og håndteres av dem. Avvik som gjelder spesifikt Ørland kommune rettes mot Ørland

⁵ BTI – Bedre Tverrfaglig Innsats. BTI er en samhandlingsmodell som har som mål at barn, unge og familier får hjelp så tidlig som mulig. Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har satt av midler på statsbudsjettet til kommunenes arbeid med samhandlingsmodeller.

kommune og håndteres av hjemkommunen. Kommunalsjef vil jobbe for å videreføre og styrke felles rutiner for melding til barnevernet.

Administrativ leder i Fosen Barneverntjeneste informerer om at internkontrollen i barnevernstjenesten er skriftlig og sendt ut digitalt til samarbeidskommunene. Revisor har ingen data fra Ørland som understøtter dette utsagnet. Internkontrollen ligger også vedlagt i rammeavtalen. Internkontrollen skal inn i det nye kvalitetssystemet til kommunene. Internkontroll har ikke vært et tema i barnevernsforum.

Barnevernsleder sa at, utover bestillerbrev og samarbeidsavtale, når den er på plass, samhandler Fosen barneverntjeneste med ulike deler av kommunene både på system og individnivå. Barnevernreformen er det som i hovedsak vil medføre endringer framover, ikke nødvendigvis samarbeidsavtalen. I dialogen med Bufdir, Bufetat, Fylkesmannen og øverste ledelse i kommunen er de opptatt av hvordan barnevernstjenesten og kommunene skal ruste seg for organisering med tanke på denne reformen. Blant annet hvilke team barnevernstjenesten skal ut og representere i, vil endre seg når det gjelder samhandlingen med kommunen. Dette skjer på overordnet nivå og ikke nødvendigvis som følge av samarbeidsavtalen.

Bestillerbrev

Mal for årlig bestillerbrev er utarbeidet for å strukturere samhandlingen mellom kommunene og barnevernet og gjøre det lettere for kommunene å komme med sine prioriteringer.

Oppvekstsjefen informerte om at Ørland har utarbeidet bestillerbrev for 2019, iht. beskrivelse i FBVs internkontroll. Oppvekstsjefen mener at samarbeidet mellom kommunene og FBV har falt mer på plass gjennom bestiller-brevene, og det har blitt bedre samhandling mellom kommunen og FBV.

Bestiller-brevet beskriver hva FBV skal være oppdatert på, blant annet handlingsplan for Tidlig innsats og tverrfaglig samhandling. Ørland kommunes samhandlingsrutiner skal følges, FBVs tilnæringsmåter må være iht. dette. Ørland kommune har fått gode tilbakemeldinger for sin handlingsplan og har jobbet mye med forebyggende barnevern, spesielt etter forrige forvaltningsrevisjon.

Dialog vedrørende bestiller-brevet blir gjennomført i januar. I september 2019 skulle Ørland kommunes tverrfaglig forebyggende team (TFT) diskutere innholdet i bestiller-brevet for FBV. De løfter opp utfordringsbildet og setter mål, diskuterer system, og har et overordnet blikk. TFT har månedlige møter. Oppvekstsjefen har ansvaret for oppfølging av bestiller-brevet, enhetslederne rapporterer for sine områder til ham.

Leder TFT bekrefter at det gjennomføres dialog med FBV i januar, iht. årshjul og at det på forhånd gjennomføres diskusjoner i TFT. TFT diskuterte ikke bestiller-brevet i september, men saken settes på sakliste for neste møte.

Leder TFT sier at hun nok kunne hatt mer fokus på bestiller-brevet, men oppvekstleder har hovedansvaret og lager utkast.

Samarbeidsavtale

Administrativ leder tror ikke innføring av samarbeidsavtale medfører endring i internkontrollen. Deltakerkommunene vil få tilsendt revidert internkontroll, som også skal tas opp i barnevernforum.

Det er barnevernsforum som skal revidere samarbeidsavtalen, der det vil komme innspill fra de ulike deltagerkommunene.

Leder for barnevernstjenesten informerte om at samarbeidsavtalen skulle ha vært behandlet fredag 04.09.20. Hun antok at det har skjedd en misforståelse her, siden den ikke ble behandlet i det møtet. Politisk behandling av samarbeidsavtalen vil skje i oktober.

Barnevernsleder tror det er greit med utsettelse, slik at barnvernsforum kan ha en siste gjennomgang av formuleringer. Det har kommet noen reaksjoner på at det var litt for vanntette skott mellom deltakerkommunene og barneverntjenesten, og dette får de nå tid til å se nærmere på. Det er et ønske om å åpne opp for alle muligheter for tverrfaglig samarbeid.

Administrativ leder i barneverntjenesten forteller at hun har deltatt i arbeidet med utkastet til samarbeidsavtalen og at hun er en del av barnevernsforum som har utarbeidet avtalen. Hovedgrunnen til overgangen fra bestillerbrev til samarbeidsavtale var at hver kommune skulle lage en bestilling til tjenesten, der innholdet i bestillerbrevet avvek mellom kommunene. Bestillingsbrevene ble ikke brukt og ønsket heller en samarbeidsavtale.

Ansvarsfordelingen mellom barneverntjenesten og kommunene er listet opp i samarbeidsavtalen. Administrativ leder forteller at tjenesten ønsker å klargjøre kommunens forventninger i den nye avtalen.

Internkontrollen skal revideres høsten 2020 ifølge administrativ leder i barneverntjenesten. Punktene som skal endres er korrigerende av teamstruktur (fra tre til to team), antall kommuner i samarbeidet og språklige rettinger. Det er leder av barnevernet som har ansvaret for endringene. Endringen diskuteres i personalgruppen i tjenesten. Videre skal deltagerkommunene få tilsendt revidert internkontroll og den skal tas opp i barnevernsforum.

Barnevernsforum

Trøndelag Forskning og Utvikling (TFoU) gjennomførte en evaluering av Fosen barneverntjeneste i 2018. På bakgrunn av rapporten fra ble det opprettet barnevernsforum for Fosen, deltakere er kommunenes kontaktpersoner og lederen i FBV.

Det gjennomføres månedlige møter i barnevernsforum. Det er en samling mellom barnevernsleder og de kommunalsjefer som har barnevern under sitt område. Framover vil kommunalsjef helse og kommunalsjef oppvekst delta fra alle kommunene. De har da samlet alle som har ansvaret for oppfølging av barn og unge. Kommunalsjef oppvekst og utdanning uttaler at barnevernsforum fungerer godt som en samhandlingsarena. Det skrives referat fra møtene.

Opplæring

Leder TFT informerer om at Ørland kommune fikk eksterne midler til prosjekt innen familieveiledning. Ansatte i kommunen har gjennomført utdanning innen temaet og det er etablert familieveilederstillinger som utfører lavterskelarbeid barnehage/familieveileder/mor og far.

Etter dette prosjektet (2015) har det blitt bedre samarbeid med FBV og kommunen har faste personer en snakker med i FBV. FBV gir faglige tips og det er blitt mer dialog i samarbeidet. FBV bruker teamene mer som sparringspartnere. Mer dialog – bedre saksbehandling. Det har vært fokus på taushetsplikten også nå, men mer samarbeid.

Barneverntjenesten har ingen egne opplæringsdager for de ansatte i Ørland, men deltar i flere tverrfaglige team. Det er også etablert mottakstelefon for drøfting av saker før det eventuelt meldes. Barneverntjenesten har deltatt på ulike personalmøter for å informere om meldeplikten og redusere takhøyden for at de ansatte skal melde. Etablering av barnevernforum har bedret kommunikasjonen med kommunene. Det innhentes nå samtykke når det gjelder taushetsplikten for å hjelpe familier tverrfaglig. Tidligere var denne praktisen håndtert strengere.

2.3.2 Rammeavtalen

I 2016 signerte deltakerkommunene en revidert rammeavtale for organiseringen av den felles barneverntjenesten på Fosen som inkluderte implementeringen av internkontroll i barneverntjenesten. Rissa kommune var vertskommune, nå Indre Fosen kommune, etter kommunesammenslåingen. I Ørland ble rammeavtalen vedtatt i kommunestyresak 16/60.

Rammeavtalen inneholder bestemmelser om oppgavefordeling, internkontroll, arkiv, økonomi, budsjett, avtalens varighet, taushetsplikt og opplysningsplikt.

Punkt 5 som omhandler internkontroll, sier at kommunen må kunne gjøre rede for hvordan kravet til internkontroll oppfylles. Vedlegg til rammeavtalen presenterer internkontrollsystem for Fosen barneverntjeneste, samt vertskommunens og samarbeidskommunenes oppgaver i internkontrollen. I vedlegget legges det frem hvordan internkontrollen i vertskommune/samarbeidskommune skal svare ut krav til internkontroll.

De kravene som omfatter samarbeidskommunen, her Ørland kommune, vil kunne oppsummeres til å være:

- Utarbeide rammeavtale
- Utarbeide bestillerbrev til barneverntjenesten som skal
 - i. Beskrive kommunenes forventninger til deltakelse, samhandlingsrutiner og samarbeidsorganer
 - ii. Vise til kommunens organisasjonskart og delegasjonsreglement
 - iii. Definere kommunal kontaktperson
 - iv. Beskrive kommunal handlingsplan (med prioriteringer for 4-årsperioden)
 - v. Vise til budsjettokument (med særlige prioriteringer for dette året)

2.3.3 Bestillerbrevet 2019

Innholdet i bestillerbrevet

Det årlige bestillerbrevet fra Ørland kommune for 2019 er delt i to hoveddeler;

1. Ansvarsfordeling og administrasjon
2. Kommunens og barneverntjenestens generelle oppgaver

1. Ansvarsfordeling og administrasjon

Viktige dokumenter som nevnes her er blant annet

- Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026
- Kommunedelplan oppvekst 2017-2020
- Kommunedelplan helse og velferd 2017-2020
- Handlingsplan for tidlig innsats og tverrfaglig samhandling
- Budsjett 2019 med økonomi og handlingsplan 2019-2022
- Enhetenes års- og utviklingsplaner

- Håndbok for «Tverrfaglig samarbeid og samhandling i arbeid med barn, unge og deres familier»
- Beredskapsplan for oppvekst med tiltakskort

I Handlingsplan for tidlig innsats og tverrfaglig samhandling omtales Fosen barneverntjeneste i punkt 3.4.2, der det heter

For at barn og foreldre skal få mest mulig helhetlig tilbud til beste for barns oppvekst og utvikling, kreves det at barnehagene og skolene samarbeider med andre tjenester. Tverrfaglig og helhetlig tenkning skal stå sentralt i kommunens samhandling med barneverntjenesten. Målet er å kvalitetssikre tilbudet slik at vi tidligst mulig ser de barna som trenger hjelp, samt iverksette tiltak og forebygge på et tidlig tidspunkt i barns liv. De som har behov for det, skal få forpliktende, samlet og koordinert hjelp. Barn som får hjelp av barnevernet på et tidlig tidspunkt, har større sjanse for å lykkes senere i livet. Tidlig hjelp forebygger senere problemutvikling. En styrket innsats overfor utsatte barn og unge er også en svært god investering i framtida.

I handlingsplanens punkt 4.2 Prioriterte tiltak er det bla beskrevet følgende tiltak under rød sone:

- Ansvarsgrupper til alle familier med oppfølging fra barnevernet. Et hovedmål er å bedre det tverrfaglige samarbeidet uten å bli begrenset av taushetsplikten.
- Systematisk kunnskaps- og erfaringsoverføring fra barnevern, PPT, kommunepsykolog og SLT-koordinator til ansatte i barnehager og skoler.

I Håndbok for tverrfaglig samarbeid og samhandling i arbeid med barn, unge og deres familier, heter det i punkt 2.0 Formål følgende:

Samarbeidsrutinene skal gi oversikt over samhandlingsstrukturene i kommunen og skal bidra til å sikre riktig og kvalitativ god forebyggende hjelp til barn, unge og familier på et tidlig tidspunkt. Tidlig intervensjon er viktig for å forhindre ytterligere utvikling av problemer hos de utsatte barna. Målet er at flest mulig barn skal få bo hjemme hos sine foreldre. Tverrfaglig samarbeid og samhandling er en av forutsetningene for å skape et godt oppvekstmiljø for barn og unge. Samhandlingsrutinene skal bidra til å skape likeverdige, trygge og utviklende oppvekstforhold for barn og unge i Ørland kommune.

Det beskrives også i bestillerbrevet at

- kommunens ledere og ansatte skal holde seg oppdatert på sentrale føringer, lovverk, rutiner etc. som påvirker samarbeid, samhandling og avtalte rutiner mellom barneverntjenesten og kommunen.

- Kommunen skal følge opp og ivareta kravet til internkontroll med barnevern.
- Kommunen skal følge opp kommunalt vedtatte rutiner i henhold til tiltakstrapp beskrevet i punkt 4.3 i «Håndbok for tverrfaglig samarbeid og samhandling i arbeid med barn, unge og deres familier» og punkt 4.4 vedr «Guide til forpliktende samarbeid» - om bekymring.
- Kommunen lager og sender møteplan til Fosen barneverntjeneste. Dette gjelder følgende møtefora:
 - Tverrfaglig forebyggende team
 - Tiltaksteam barnehage
 - Tiltaksteam grunnskole
 - Innsatsteam – Helse
- Ørland kommune inviterer Fosen barneverntjeneste til «eiermøter» med dialog om tjenesteyting og rapportering.
- Kommunen sikrer at alle tjenesteområder har gode rutiner med tanke på å ta tak i og melde bekymringer til barneverntjenesten når dette er nødvendig
- Kommunens ledergruppe sørger for at alle ansatte er kjent med og følger opp rutinebeskrivelser for bekymringsmelding til barneverntjenesten.
- Ørland kommune inviterer til gjennomgang av bestillerbrev i henhold til årshjul der forventinger og avklaringer drøftes med barneverntjenesten.

2. Kommunens og barneverntjenestens generelle oppgaver

Her beskrives blant annet Ørland kommunes viktige retningslinjer og mandater. Videre at:

- Ørland kommune oppdaterer Fosen barneverntjeneste i forhold til overordnede kommunale dokumenter
- Kommunen sørger for at ledere og ansatte er bevisste sitt ansvar med å finne tiltak i arbeid med barn og unge som kan forebygge omsorgssvikt
- Ørland kommune sikrer at tjenesteområdene har oppdaterte rutiner og mandater for samarbeid og samhandling for god ivaretagelse av forebyggende arbeid opp mot barn og unge
- Kommunens ledergruppe sørger for at de ansatte er godt kjent med og følger opp kommunale rutiner for samarbeid og samhandling
- Kommunens ledere tar ansvar for at møter på enhetene gjennomføres ihht vedtatte retningslinjer.
- Ørland kommune initierer felles satsinger/kursdager/kompetanseheving som ansatte på kommunens tjenesteområder og ansatte i barneverntjenesten deltar sammen på.

Kommunens kontaktperson er definert og det vises til delegasjonsreglementet.

Fra bestillerbrev til samarbeidsavtale

I vedlegg til rammeavtalen finnes mal for bestillerbrev. Det siste bestillerbrevet for Ørland ble utarbeidet for året 2019. Revisor har fått tilsendt bestillerbrev for 2019 både for Bjugn og Ørland kommuner.

Barnevernsleder fortalte at Bjugn kommune hadde utformet bestillerbrev for 2019, men ikke de andre kommunene. Det er de sist sendte bestillerbrevene som gjelder inntil ny samarbeidsavtale er vedtatt og trer i kraft. Informasjon fra barnevernsleder bekrefter at ordningen med bestillerbrev ikke har vært optimal. Etter hennes syn var bestillerbrevene ikke så godt kjent og implementert i deltakerkommunene, og derfor har det vært et ønske om å utvikle en felles avtale.

Ansvarsfordelingen i samarbeidsavtalene er som i bestillerbrevene, og forventninger og fordeling er som før. Kommunedirektøren i Ørland uttaler at man med en samarbeidsavtale signaliserer at man ønsker samarbeid og dialog, og at har et felles ansvar for å lykkes.

Administrativ leder har laget utkastet til den nye samarbeidsavtalen og avtalen ble bearbeidet i barnevernforum. Samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene. Administrativ leder forteller at man bestemte seg for å utarbeide en samarbeidsavtale, da det opplevdes som kunstig at hver kommune skulle lage en bestilling til Fosen Barneverntjeneste som skulle svares ut. Det var forskjeller i bestillingene. Bestillingsbrevene ble ikke brukt, og man har derfor landet på å utarbeide en samarbeidsavtale i stedet.

Ørland har vært pådriver for utvikling av ordningen med bestillerbrevene på Fosen, med bakgrunn i kontrollutvalgets og kommunestyrets behandling og anbefalinger etter forrige forvaltningsrevisjon.

2.3.4 Handlingsplan og mål

Revisor har ingen data som tilsier at det finnes handlingsplan og mål for Fosen barneverntjeneste.

2.3.5 Delegering av myndighet

Rammeavtalen har bestemmelser om delegering av myndighet. I punkt tre framgår det at rådmannen i deltakerkommunene tildeles myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning etter barnevernloven. Rådmennene instrueres til å videredelegere sin myndighet til rådmannen i vertskommunen. Rådmannen i vertskommunen er pliktig til å delegerer myndigheten til å treffe vedtak videre til leder av det felles

barnevernskontoret. Ansettelse av barnevernsleder er delegert til vertskommunen. Saker av prinsipiell betydning skal forelegges politisk behandling i den kommunen hvor saken er hjemmehørende.

Ørland kommune behandlet nytt delegeringsreglement 24.10.2019 i sak 12/19, og reviderte delegeringsreglementet i juni 2020. Delegeringsreglementet er tilgjengelig på nett. Her framgår det delegering etter blant annet barnevernloven, hvor store deler av ansvaret er delegert fra kommunedirektør til kommunalsjef, og deretter til Fosen barneverntjeneste.

I et brev datert 01.03.2012 videredelegerte rådmannen i Rissa myndigheten til barnevernsleder. Revisor kjenner ikke til nyere delegeringer i Indre Fosen kommune enn denne.

2.4 Vurdering

2.4.1 Internkontrollen skal være skriftlig eller elektronisk

Fosen barneverntjeneste har et digitalt internkontrollsystem som ligger i Indre Fosen kommune. Dette systemet samhandler ikke med Ørland kommunes internkontrollsystem.

2.4.2 Internkontrollen kan innarbeides i kommunens eget styringssystem

Revisor har noe uklare data på dette kriteriet. Det er gjennomført intervjuer med ansatte både i gamle og nye Ørland. De nye ansatte har hatt sine stillinger i relativt kort tid, og har ikke satt seg inn i alt som gjelder barnevern. Internkontrollen kan innarbeides i kommunens eget styringssystem, og etter rammeavtalen har man sagt at den skal implementeres. Det utarbeides bestillerbrev og det arbeides med samarbeidsavtale, så på et vis kan man si at internkontrollen i noen grad har blitt implementert. Rammeavtale og bestillerbrev omfattes i neste kriterie. Revisor har ikke gode nok data til å vurdere om det er implementert systematiske rutiner og retningslinjer for barnevernsarbeidet i Ørland kommune i kommunens eget styringssystem, men det er omtalt i bestillerbrevet at det skal gjøres. Revisor kjenner ikke til rutiner vedrørende barnevern på andre tjenesteområder i kommunen, noe som ikke er i tråd hva man sier skal gjøres i bestillerbrevet. Ørland kommune har tatt i bruk BTI, og har gjennom dette implementert noen rutiner vedrørende barneverntjenesten i andre tjenester. Revisor vurderer derfor at kommunen i liten grad har innarbeidet internkontrollen i kommunens eget styringssystem.

2.4.3 Det skal foreligge rammeavtale og bestillerbrev

Det foreligger en rammeavtale fra 2016, som er vedtatt i Ørland kommunestyre.

Ørland kommune har utformet årlige bestillerbrev. Det er noe uklart om bestillerbrevet for 2019 er mottatt av barneverntjenesten, da de selv uttaler at de kun mottok bestillerbrev fra Bjugn kommune for 2019. Det uttales at siste bestillerbrev gjelder fram til samarbeidsavtalen er vedtatt. Revisor vurderer at bestillerbrevet framstår noe tynt sett opp imot kravet for hva det skal inneholde. Samtidig erfarer revisor at det skal utarbeides en samarbeidsavtale og har derfor ikke vurdert bestillingsbrevet spesielt strengt.

Revisor vurderer at det foreligger rammeavtale som tilfredsstillende kravene. Det foreligger bestillerbrev fra 2019 som oppfyller kravene, men det er ikke utarbeidet noe for 2020 i påvente av ny samarbeidsavtale. Det foreligger ikke handlingsplan og mål for barneverntjenesten.

2.4.4 Rådmannen må delegere myndighet til vertskommunen, og rådmannen i vertskommunen delegerer videre til leder av barnevernet

Ørland kommune har vedtatt rammeavtalen for vertskommunesamarbeidet i kommunestyresak 16/60. Videre har delegeringsreglementet nylig blitt revidert og her framgår også delegering, både fra rådmannen til kommunalsjefen, og fra kommunalsjefen videre til barneverntjenesten. Revisor vurderer at delegeringene gjort i Ørland kommune oppfyller kriteriet. I vertskommunen er myndigheten videredelegert til leder av Fosen barneverntjeneste.

3 RAPPORTERING OG HÅNDTERING AV AVVIK

I dette kapittelet beskriver vi deltema rapportering og avvik i forhold til internkontroll.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet rapportering og håndtering av avvik:

- Hvordan rapporteres og håndteres avvik i forhold til internkontrollen?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Barneverntjenesten må ha system for å melde avvik
- Avviksmeldinger må følges opp
- Den som melder avviket bør få en tilbakemelding om oppfølging
- Fosen barneverntjeneste må rapportere om avvik og avvikshåndtering ved 1. og 2. tertial og i tilstandsrapport i juni.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Data

3.3.1 System for avviksmelding og oppfølging

Fosen barneverntjeneste benytter Risk Manager som avvikssystem. Opprinnelig ble det anskaffet nytt avvikssystem fra KF (Kommuneforlaget), men denne skal nå skrinlegges før den er tatt i bruk. Det er derfor kjøpt inn ny avviksmodul fra Compilo, som alle Fosen-kommunene og Fosen barneverntjeneste skal bruke. Ørland kommune benytter inntil videre avviksprogrammet Access. Dersom det kommer avvik fra en annen kommune, diskuterer barnevernsleder og administrativ leder alvorlighetsgraden og vurderer hvem de tar opp avvik med. Administrativ leder i BV mottar avviksmeldingene i Risk Manager og er ansvarlig for oppfølging internt i FBV og evt. oversending til den aktuelle samarbeidskommunen. Dersom avvikene er meldt fra kommunene går denne informasjonen manuelt via epost og ikke automatisk gjennom systemet.

Ansatte i barneverntjenesten har fått opplæring i avviksregistrering i Risk Manager. Det er utarbeidet egen rutine for avvik. Som hovedregel skal den som opplever avviket, selv melde det. Eksempler på avvik de siste årene er drapstrusler, brev som har blitt sendt feil, avvik på kommunal avdeling og saker uten saksbehandler ut over frist.

Avvik i FBV meldes oppover i Indre Fosens hierarki. Dersom avvik er aktuelle for samarbeidskommunene, eksempelvis saker uten saksbehandler over tid, skal det informeres

det om dette i tertialrapporter. Administrativ leder opplyser om at det ikke er meldt avvik i tertialrapportene det siste halvannet året.

Avvik er et fast tema i FBVs samarbeidsmøte, mellom tillitsvalgte, verneombud og ledelsen.

I tilsynet med Indre Fosen kommune i 2020 påpekte Fylkesmannen under vurdering av internkontrollen at Indre Fosen kommune ikke har et tilstrekkelig system for å fange opp svikt i tjenesten i forbindelse med manglende i arbeidet med undersøkelsene.

Tilstandsrapporten i juni skal i henhold til årshjulet inneholde avvik og avvikshåndtering, status på virksomheten, rapport på kommunens og tjenestens mål, økonomirapportering og grunnlag for kommunenes budsjettarbeid. Denne er utarbeidet og oversendt kommunene kun for 2017. Årshjulet, som er vedlegg til vertskommuneavtalen, var ikke kjent for barnevernleder og administrativ leder.

En av teamlederne sier at hun har meldt flest avvik på at man har ventet for lenge med å sette i gang en sak – det er for lang kø. Dersom teamleder opplever et avvik hun vil melde til f.eks. Osen, melder hun avviket til sin leder som da melder videre. Teamleder kan ikke melde direkte til kommunene utenfor Indre Fosen.

Saker vedrørende avvik i Ørland kommune, f.eks. barn som ikke er fanget opp i systemet, meldes i avviksprogrammet Access i sak- og arkivsystemet ePhorte. Avvikene kommer inn på restanselista til nærmeste leder for videre behandling.

3.3.2 Tilbakemelding til den som melder avvik

I Risk Manager som FBV bruker får melder får automatisk epost om mottak og når avvik lukkes. En av teamlederne bekrefter at hun får tilbakemelding i Risk Manager på hvordan avviket håndteres.

Revisor har ikke kjennskap til om det har blitt meldt avvik på tvers av tjenestene, og kan derfor ikke si noe om oppfølging av avvik som meldes på tvers av system.

3.3.3 Avviksrapportering

Internkontrollen til barneverntjenesten og årshjulet som er vedlagt rammeavtalen sier at det skal rapporteres om avvik og avvikshåndtering ved tertialrapporteringen 1. og 2. tertial, samt i en egen tilstandsrapport i juni (som grunnlag for budsjettarbeidet).

Når det gjelder tilstandsrapport juni fra barneverntjenesten har revisor fått opplyst at denne eksisterer kun for året 2017. For 2018 er det kun påbegynt en kladd. Barnevernsleder og administrativ leder er ikke kjent med vedlagt årshjul til rammeavtalen hvor tilstandsrapport er

beskrevet. I tilstandsrapporten revisor har fått tilsendt for 2017 omtales avvik og avvikshåndtering under kapittelet om tjenesteyting og brukervedvirkning.

Revisor har mottatt eksempel på tertialrapport fra våren 2020 hvor det ikke rapporteres på avvik. Som tidligere presentert har det ifølge administrativ leder ikke blitt rapportert avvik i tertialrapportene på halvannet år.

Alvorlige avvik utenom rapporteringspunktene rapporteres direkte oppvekstsjefen, nå kommunalsjef oppvekst og utdanning. Oppvekstsjefen hadde ikke mottatt alvorlige avvik. Rapporterte avvik omfatter overskridelse av behandlingstid med mer. Kommunalsjef oppvekst har i 2020 kun mottatt avviksmeldinger som har gått på avvik ift. kontorfasiliteter og fysiske forhold.

Kommunalsjef oppvekst og utdanning har inntrykk av at barnevernstjenesten er flinke til å rapportere ved avvik. Som eksempel nevner hun at barnevernsleder initierte et møte i januar/februar med kommunedirektør og kommunalsjef da de så at budsjettet ville sprekke på grunn av plasseringer. Ørland kommune og barnevernet drøfter gjerne saker sammen.

Rådmannen mente at det er forbedringspunkter i FBVs avviksrapportering. Ved fremleggelse av FBV sin årsmelding i kommunestyret, bør eventuelle utfordringer beskrives, for eksempel høyt sykefravær. Kommunedirektøren har ikke mottatt rapportering på avvik for første halvår 2020.

Bufetat har en kommunemonitor som viser måloppnåelse på flere parametre. Her ser vi at Ørlandet har 16,7 prosent barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav, sett opp imot fylkets 7 prosent. Tilsynskrav i fosterhjem er ikke oppfylt i 11,1 prosent av tilfellene, sett opp imot fylkets 17,4 prosent. 66 prosent av barn med hjelpetiltak har evaluert tiltaksplan, sammenlignet med fylket hvor 79,2 prosent av barna har dette. ⁶

3.4 Vurdering

3.4.1 System for avviksmelding og oppfølging

Dersom det skjer avvik som gjelder Ørland kommune spesifikt, sendes disse manuelt til kommunen for videre oppfølging. Avvik som skjer i barneverntjenesten som defineres innad i Indre Fosen kommune, rapporteres i Indre Fosens hierarki. Dette gjelder storparten av avviksmeldingene, da Indre Fosen er vertskommune.

⁶ Bufdir, «Barnevern kommunemonitor», 2019
<https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/5015>.

Både Ørland og barneverntjenesten har system for avviksmelding. Det er ingen automatisk samhandling mellom systemene. Både barneverntjenesten og alle Fosen-kommunene skal over på et annet avvikssystem. Revisor er ukjent med funksjonaliteten i dette systemet, herunder muligheten for å rapportere på tvers av kommuner.

Revisor vurderer at det er systemer og rutiner som legger til rette for at avviksmeldinger følges opp. Administrativ leder har ansvaret for å følge opp. Revisor har ikke data som tilsier at avviksmeldinger ikke har blitt fulgt opp. Revisor har ikke undersøkt selve avviksmeldingene, men har sett på system og ansvarsfordeling innen avvik.

3.4.2 Den som melder avviket bør få en tilbakemelding om oppfølging

I Fosen barneverntjenestes system ligger det automatisk inne at den som melder avviket oppdateres når noe mer skjer i behandlingen av avviket. Det er ikke systematikk i tilbakemelding dersom avviksmelding skjer på tvers av kommuner, og dette håndteres manuelt. Revisor vurderer at kriteriet er oppfylt, men mener at det er sårbart at det er en enkelt leder som har ansvaret for å videresende avvik som tilhører andre kommuner.

3.4.3 FBV må rapportere om avvik og avvikshåndtering ved 1. og 2 tertial/i juni

Det har ikke blitt rapportert avvik i tertialrapportene på over halvannet år. Det har ikke blitt utarbeidet tilstandsrapport siden 2017.

I Bufdirs kommunemonitor framgår det 16,7 prosent barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav, og revisor stiller derfor spørsmål til at det ikke har blitt rapportert på avvik vedrørende dette til Ørland kommune. Selv om Indre Fosen og FBV håndterer avvikene, er det viktig at deltakerkommunene informeres om avvik slik at Ørland kommune kan vurdere om de mottar den tjenesten de betaler for.

4 RAPPORTERING TIL SAMARBEIDSKOMMUNENE

I dette kapittelet beskriver vi deltema rapportering av internkontroll.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- Rapporteres det til deltakerkommunene iht. krav i internkontrollen?
- Rapporteres det til kommunestyret iht. krav i internkontrollen?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunestyret skal motta årsmelding fra barneverntjenesten som skal inneholde en kommunespesifikk del og forbedringspunkter.
- Det skal foreligge tilstandsrapporter i juni
- Det skal foreligge månedlige økonomirapporteringer
- Tilsynsrapporter skal sendes til deltakerkommunene
- Deltakerkommunene skal motta tertialrapporter som omfatter
 - Økonomi
 - Avvik og avvikshåndtering
 - Status på virksomheten
 - Rapport på kommunale målsetninger og resultatkrav (jf. bestillerbrev)
 - Rapportering på tjenestens målsetninger.
- Barneverntjenesten og kommunene skal delta i felles forum

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Data

Som et verktøy for samhandlingen mellom barneverntjenesten og kommunene og for å ha en ensartet struktur for rapportering er det utarbeidet et årshjul som viser viktige rapporteringspunkter. I følge årshjulet skal det gjennomføres rapporteringspunkter gjennom hele året. Barnevernsleder og administrativ leder er ikke kjent med årshjulet som er vedlegg til avtalen, og årshjulet kan derfor ikke sies å være levende.

4.3.1 Årsmelding

Revisor har sett på årsmelding for 2019, levert fra FBV til Ørland kommune. Årsmeldingen inneholder en generell del og en spesifikk del. I den kommunespesifikke delen framgår det at det ikke er noen klare tendenser i samfunnet, men at det er flere alvorlige saker med vold og rus. Videre at det arbeides godt forebyggende i Ørland, og at barneverntjenesten jobber for å

samarbeide tett med øvrig kommunal innsats. Det framgår av årsmeldingen at antall bekymringsmeldinger har hatt følgende utvikling:

Tabell 1. Antall bekymringsmeldinger i Ørland i perioden 2016-2019

År	Antall bekymringsmeldinger
2016	47
2017	70
2018	44
2019	45

Kilde: Årsrapport Fosen Barneverntjeneste 2019

Det er ingen egen bolk i årsmeldingen om forbedringspunkter, men det trekkes fram flere utfordringer, som f.eks. underbemanning og manglende saksbehandlerkapasitet.

I tillegg til å sende årsmeldinger til kommunene, blir de også behandlet i Fosen Regionråd. Fosen Regionråd har blitt omgjort til Fosenregionen, hvor det er etablert et råd, ordførerforum, rådmannsforum, faggruppe næring og oppvekstforum.

Revisor finner ikke at årsmeldingen for 2019 fra barneverntjenesten har blitt behandlet i kommunestyret eller i utvalg for oppvekst og utdanning, eller implementert i Ørland kommunes årsmelding.

Årsmelding fra barneverntjenesten er implementert i Ørland kommunes årsmelding for 2018, og inneholder både kommunespesifikk del og forbedringspunkt i form av kapasitetsutfordringer. Årsmeldingen ble behandlet i kommunestyret 20.06.2019 i sak 34/19.

Årsmeldingen for 2017 er implementert i Ørland kommunes årsmelding og inneholder både en kommunespesifikk del og tydelige forbedringspunkter. Årsmeldingen ble behandlet i kommunestyret 21.06.2018 i sak 55/18.

4.3.2 Tilstandsrapport

I henhold til årshjulet som er vedlagt rammeavtalen, skal det i juni oversendes en tilstandsrapport fra barneverntjenesten til kommunene.

Rapporten er ment å være grunnlag for kommunens budsjettarbeid. Denne rapporteringsformen ble brukt i 2017, men er for øvrig ikke utarbeidet de senere årene.

Barneverntjenesten informerer om at de rapporterer på de områdene som tilstandsrapporten skal omfatte, men det leveres ikke som en tilstandsrapport i juni.

Det er krav om årlig tilstandsrapportering for barnevernet til kommunestyret fra 01.01.2021 og administrativ leder ser det som naturlig at ledelsen i FBV deltar i kommunestyret for å presentere denne. FBV har laget rapport for 2019, men har ikke sendt den ut. Den skal revideres og sendes ut i 2021 for 2020.

4.3.3 Tertialrapportering

Det skal rapporteres hvert tertial. Revisor har mottatt eksempel på en tertialrapport. Tertialrapporten omfatter rapportering om merforbruk og avvik fra budsjett. Videre omfatter den status på virksomheten, prioriteringer videre og informasjon om kommende utfordringer.

Kommunalsjef oppvekst bekrefter at hun mottar rapporteringer i form av tertialrapporteringer.

Barnevernsleder sier at tertialrapporteringen blir benyttet til å informere løpende, i tillegg til årsmeldingen. Barnevernsleder sier at de har det klart for seg hva de kan rapportere om, innen taushetsplikts handlingsrom. Barnevernstjenesten tar gjerne kontakt med den aktuelle kontaktpersonen dersom det går på enkeltpersoner. De prøver å være så åpen med kommunene som mulig. En av teamlederne sier at det er ikke store utfordringer med å rapportere, mht. personvern.

Tertialrapporten fra FBV som legges fram for kommunestyret omfatter kun økonomi. Rådmannen/kommunedirektøren mottar en mer utfyllende rapport. Innholdet i en rapport ble lagt frem for formannskapet ved at barnevernet var invitert til å informere muntlig.

4.3.4 Månedlige økonomirapporteringer

FBV rapporterer månedlig på økonomi, rapporteringen sendes pr epost til kommunalsjef. Kommunalsjef oppvekst og utdanning forteller at hun til nå har fått den informasjonen hun har behov for. Hvis det er noe hun lurer på, tar hun kontakt med barnevernsleder. Arkivverdig materiale legges i ePhorte.

Revisor har fått tilsendt eksempler på økonomirapporteringer som har blitt sendt til oppvekstsjef og økonomisjef i 2019, og økonomirapporteringer som har blitt sendt til kommunalsjef oppvekst og utdanning og økonomisjef i 2020.

4.3.5 Tilsynsrapporter

Tilsynsrapporter skal oversendes til deltakerkommunene. Ørland kommune har fått oversendt rapporten fra Arbeidstilsynet og gjort tiltak i henhold til denne. Fylkesmannen har gjennomført

tilsyn i barneverntjenesten i 2020. Kommunalsjef for oppvekst og utdanning forteller at hun har fått tilsendt rapport samt blitt orientert om tilsynet og innholdet i dette av barnevernsleder.

Administrativ leder tror ikke det er rutiner for at alle samarbeidskommunene får innsyn i tilsyn/tilstandsrapporter som gjennomføres i barneverntjenesten, men sier at for eksempel tilsynet fra Fylkesmannen var godt kjent i kommunene. Hun mener dette kunne vært et punkt i samarbeidsavtalen.

4.3.6 Felles forum

I årshjulet er det lagt opp til flere kontaktpunkter for dialog. Årshjulet er ikke levende i organisasjonen, og det er derfor andre kontaktpunkter for dialog som gjennomføres.

Fosen barneverntjeneste deltar i tverrfaglig forum i kommunene og barnevernsforum. Barnevernsleder møter i kommunale forebyggende team sammen med enhetsleder, kommunalsjefer og kommunedirektør. Ørland er en av kommunene som har inkludert kommunedirektøren i forebyggende team.

Barnevernforum

Barnevernforum ble etablert i 2019. Her deltar en kontaktperson fra hver kommune, for Ørland kommunes del er dette kommunalsjef oppvekst og utdanning, samt barnevernsleder og administrativ leder. I barnevernforum rapporteres det om status for både barneverntjenesten, og status internt for det som skjer innen barnevern i kommunene. Deretter sendes det ut månedlige økonomirapporter til kommunene. Det er leder for barnevernet og administrativ leder som skriver tekstdelen av rapportene.

Årsmelding fra barneverntjenesten presenterer at barnevernforum har gitt et tettere samarbeid med eierkommunene både innen fag og administrative forhold. Videre at vertskommunen og rådmannsgruppen har godt fokus på barneverntjenesten. I barnevernforum rapporteres det om status for barneverntjenesten, og status internt for det som skjer innen barnevern i kommunene. Barnevernforum har en felles årlig fagdag som er kompetansehevende og tverrfaglig. BTI og taushetsplikt har vært tema på disse dagene.

Andre rapporteringer

Administrativ leder i barneverntjenesten forteller at det gis varsel til kontaktpersonen i kommunen ved institusjonsplassering og de varsler til kommunen dersom de vet at det kommer sak i media. I koronatiden er det i tillegg avholdt korte statusmøter hver uke med kommunene hvor politikontakter for området deltar.

Administrativ leder opplever ikke at det er forskjell i hva kommunene etterspør. Rapporteringen spisses litt mot hver enkelt kommune, men ellers brukes felles mal for info. Hun tror kanskje at ikke all tekst som kommer fra FBV blir tatt med i kommunens rapportering. Samarbeidskommunene er små, og de må være nøye på å anonymisere og unngå at personer kan identifiseres. Generelt er FBV nøye på innhenting av samtykke før saker tas opp. Administrativt ansatte får naturlig nok mer detaljert informasjon enn politikere. Vertskommunen får mer informasjon vedrørende personalet, ettersom de er ansatt i Indre Fosen kommune. Ellers er det lik rapportering til alle samarbeidskommuner.

Administrativ leder og barnevernleder er i kommunestyrene og orienterer ved behov, for eksempel nå når samarbeidsavtalen skal behandles. De orienterer også i hovedutvalg i noen kommuner og noen ganger i rådmannsforum og ordførerforum. De opplever at det er lettere å få ut informasjon til rådmann og ordfører i rådmannsforum og ordførerforum. I dialogmøter i 2019 var ordførere og rådmenn til stede.

En av teamlederne sier at det er ingen systematisk informasjonsoverføring fra teamleder til kommunene. Det kan være at teamleder deltar i fagmøter i kommunene. Teamleder forteller at det er for det meste saksbehandlere/kontaktpersonene eller barnevernleder som deltar i møter, mens teamlederne blir midt imellom nivåene. Teamleder er mest ute for å informere om barneverntjenesten.

4.4 Vurdering

4.4.1 Kommunestyret skal motta en årsmelding som skal inneholde en kommunespesifikk del og forbedringspunkter.

Det har blitt utarbeidet en årsmelding for 2019 som har blitt sendt til kommunen. Den inneholder en kommunespesifikk del, men inneholder ingen tydelige forbedringspunkter utover å presentere utfordringer som eksempelvis begrenset saksbehandlerkompetanse.

Revisor finner ikke at kommunestyret har behandlet barneverntjenestens årsmelding for 2019 eller implementert den i kommunens årsmelding. For 2017 og 2018 har kommunestyret behandlet barneverntjenestens årsmelding, implementert i kommunens årsmelding.

4.4.2 Tilstandsrapporter i juni

Det er fastslått i årshjulet at det skal foreligge tilstandsrapporter i juni. Det er levert en tilstandsrapport i 2017, men ikke etter dette.

Fra 2021 er det et lovkrav at det skal utarbeides en tilstandsrapport fra året før for barnevernstjenesten. Fosen barnevern har laget et utkast til tilstandsrapport for 2019,

Statusrapport 2020, som ikke er distribuert til kommunene. Etter revisors vurdering har barnevernstjenesten vært i forkant her, noe som tilsier at grunnlaget for denne tilsynsrapporteringen i hovedsak vil være på plass når lovkravet inntreffer.

På bakgrunn av dette vurderer revisor derfor at barneverntjenesten er i forkant når det gjelder oppfylging av kommende lovkrav, men at de ikke har oppfylt rapporteringen som er fastsatt i eget årshjul. Ørland kommune har dermed ikke fått den rapporteringen de etter årshjulet skal motta.

4.4.3 Tertialrapportering

- Deltakerkommunene skal motta tertialrapporter som omfatter
 - Økonomi
 - Avvik og avvikshåndtering
 - Status på virksomheten
 - Rapport på kommunale målsetninger og resultatkrav (jf. bestillerbrev)
 - Rapportering på tjenestens målsetninger.

Revisor vurderer at Ørland kommune mottar tertialrapporter, men at disse ikke inneholder alt de skal. Det framgår ikke tydelig om det rapporteres på kommunale målsettinger/resultatkrav eller på tjenestens målsettinger. Avvik er ikke omtalt. Eksempelet revisor har mottatt på tertialrapportering handler i stor grad om økonomi, organisering og sykefravær i tjenesten, tjenestens utøvende arbeid og satsninger, samt informasjon om kommende barnevernreform. Revisor antar at det vil bli enklere for barneverntjenesten å rapportere systematisk opp mot målsettinger og resultatkrav når samarbeidsavtalen etableres, og det blir likelydende målsettinger i alle deltakerkommuner.

4.4.4 Månedlige økonomirapporteringer

Revisor vurderer at det foreligger månedlige økonomirapporteringer som sendes til kommunalsjef oppvekst og utdanning, og økonomisjef.

4.4.5 Tilsynsrapporter skal sendes til deltakerkommunene

Revisor vurderer at rapporter sendes til kommunene, men at det finnes forbedringspotensial i å utarbeide rutiner og ansvarsfordeling for å sikre at det faktisk gjennomføres.

4.4.6 Barneverntjenesten og kommunene skal delta i felles forum

Selv om årshjulet ikke følges, er det tydelig at det er etablert mange kontaktpunkter og forum mellom kommunene. Barnevernforum framheves av flere til å være svært positivt. Det virker for revisor som at mye av informasjonsflyten skjer nettopp i barnevernsforum. Videre deltar

barneverntjenesten i ulike tverrfaglige møter både innad i og på tvers av kommunene. Revisor vurderer derfor at kriteriet er oppfylt.

5 HØRING

Rapporten ble sendt på høring til kommunedirektøren 8.oktober 2020 med høringsfrist 23. oktober. Revisor har ikke mottatt høringssvar eller blitt kontaktet på annet vis, og rapporten sendes derfor til kontrollutvalget uten høringsuttalelse fra kommunen.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Problemstilling 1: I hvilken grad er felles internkontrollsystem for deltakerkommunene i Fosen barneverntjeneste implementert i Ørland kommunes internkontrollsystem?

I første problemstilling ser revisor at internkontrollen i noen grad er innarbeidet i kommunens egen internkontroll. Ørland kommune bruker BTI og har dermed en struktur som naturlig inkorporerer deler av barnevernets internkontroll i egen kontroll samt setter noen krav. Kommunen har vedtatt rammeavtalen, og har til og med 2019 utarbeidet årlige bestillingsbrev til barneverntjenesten. Etter etableringen av ny kommune har revisor et noe svakt datagrunnlag for å si noe konkret om hvor godt internkontrollen er innarbeidet i kommunens egen internkontroll, i form av nye avtaler. Revisor har inntrykk av at kommunen ikke prioriterer å implementere gamle avtaler og rutiner, i påvente av ny samarbeidsavtale som vil være felles for alle kommuner. Revisor konkluderer derfor med at Ørland kommune kun i noen grad har implementert Fosen barneverntjenestes internkontroll i eget system.

Problemstilling 2: Hvordan rapporteres og håndteres avvik i forhold til internkontrollen?

I den andre problemstillingen ser revisor at det er etablert et system for registrering og oppfølging av avvik. Det er etablert rutiner og ansvar for rapportering av avvik, men ansvaret er lagt til en enkeltperson i barnevernet og framstår som noe sårbart. Videre har det ikke blitt rapportert avvik i tertialrapportene på halvannet år. Det framgår av tall fra Bufdir at det finnes avvik, og disse burde derfor blitt rapportert til kommunene iht. vedtatte rapporteringslinjer. Revisor konkluderer at avvik håndteres i tråd med internkontrollen, men at det finnes forbedringspotensial i å rapportere om avvik på en tilfredsstillende måte.

Problemstilling 3: Rapporteres det til deltakerkommunene iht. krav i internkontrollen?

Deltakerkommunene har ikke mottatt tilstandsrapporter siden 2017. Det sendes månedlige økonomirapporteringer og tertialrapporter. Det er ikke etablert rutiner for oversending av tilsynsrapporter, men det er dialog mellom barneverntjenesten og deltakerkommunene om dette. Barneverntjenesten og kommunen deltar i felles forum, og revisor har inntrykk av at dialogen mellom kommune og barneverntjeneste er god. Revisor konkluderer derfor med at det er mangelfull rapportering til deltakerkommunene iht. krav i internkontrollen.

Problemstilling 4: Rapporteres det til kommunestyret iht. krav i internkontrollen?

Revisor ser at det er utarbeidet årsmelding med kommunespesifikke deler, men som mangler forbedringspunkt for 2019. Revisor finner ikke at kommunestyret har behandlet årsmelding for 2019. Det er behandlet årsmeldinger for 2017 og 2018. Revisor konkluderer på bakgrunn av dette at det i 2019 ikke har blitt rapportert til kommunestyret iht. krav i internkontrollen.

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler følgende:

- Kommunen må arbeide for å ferdigstille ny samarbeidsavtale
- Ørland kommune må dokumentere og implementere internkontrollen i egen organisasjon
- Kommunen må sørge for at rapportering fra vertskommunen i henhold til avtalen blir etterlevd
- Årsmeldinger fra barneverntjenesten må behandles i kommunestyret

KILDER

Bufdir, «Barnevern kommunemonitor», 2019
<https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#!/5015>

Helsedirektoratet, «Hva er BTI?», *forebygging.no/tidlig innsats - kunnskapsbase og publiseringskanal for folkehelse- og rusforebyggende arbeid*, 2018
<tidliginnsats.forebygging.no/Aktuelle-innsater/BTI/Hva-er-BTI/Hva-er-BTI/%0D>

Ørland kommunes delegeringsreglement, hentet fra
<https://delegering.kf.no/delegering/publikum/5057>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om barneverntjenester (barnevernloven), LOV-1992-07-17-100
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester, FOR-2005-12-14-1584
- «Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder», Barne- og likestillingsdepartementet, 2006
- Vertskommuneavtale, Rammeavtale om felles barnevernstjeneste på Fosen

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1: I hvilken grad er Fosen Barneverns felles internkontrollsystem for deltakerkommunene implementert i Åfjord kommunes organisasjon?

Lov om barneverntjenester (barnevernloven) definerer ansvarsfordeling og administrasjon i kapittel 2. Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ.

Indre Fosen kommune er vertskommune for barneverntjenesten. Selv om tjenesten er lagt under Indre Fosens kommunedirektør, har rådmennene i deltakerkommunene Osen, Ørland og Åfjord fortsatt ansvar for å tilse at internkontrollen, herunder avviksoppfølging, er tilstrekkelig. KS presenterer i veilederen *Kommunedirektørens internkontroll – Orden i eget hus* at det i tilfeller hvor eksempelvis barneverntjenesten legges i private tjenester eller i samarbeidsløsninger, er viktig at kommunen husker internkontroll både ved anskaffelse/avtaleinngåelse og i selve tjenesteytingen. Det er viktig å se til at kommunedirektøren i deltakerkommunen kan ivareta sitt ansvar også i tilfeller hvor tjenesteytingen ligger utenfor den tradisjonelle interne kommunale styringslinjen. Ekstern tjenesteyting fører til at man har risikoer innen avtaledokumenter, ansvarsforhold og delegering, og oppfølging av avtalene. Tjenester som utføres av andre, bør inngå i kommunedirektørens årlige rapport om internkontrollen.

I rammeavtalen står det at «Rådmannen i deltakerkommunene tildeles ved vedtakelsen av denne avtalen myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker, som ikke er av prinsipiell betydning, etter overnevnte lovverk. Rådmennene i samarbeidskommunene instrueres ved vedtakelsen av denne avtalen om å videredelegere sin myndighet etter forrige setning til rådmannen i vertskommunen. Rådmannen i vertskommunen skal tilpliktes å delegere myndigheten til å treffe vedtak videre til leder av det felles/vertskommunens barnevernkontor⁷».

Kommunens plikt til å ha internkontroll er hjemlet i lovens § 2-1 andre ledd. 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 internkontrollen. Nærmere bestemmelser om internkontrollen er gitt i forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester. Forskriften definerer i § 3 at internkontroll betyr systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester. Forskriften fastsetter i § 4 innholdet i internkontrollen. 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,

⁷ «Framgangsmåten ved delegasjon er i samsvar med kravene i kommuneloven §§ 28a-28k og barnevernsloven §§ 4-6, 4-9 og 4-26, jf. samtaler med Kommunal- og regionaldepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet».

- g) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.

§ 5 i samme forskrift, fastsetter at internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktiviteter og risikoforhold. Veilederen for internkontroll i barneverntjenesten skriver at internkontrollen kan foreligge skriftlig eller i elektronisk form. Ved skriftlig form må den gjøres tilgjengelig for alle medarbeidere. Videre skriver veilederen at internkontrollen kan innarbeides i kommunens generelle styringssystem. Arbeid med mål, resultatoppfølging, strategi og utviklingsarbeid er knyttet opp til politiske beslutninger og budsjettarbeid.

Vertskommuneavtalen, som er rammeavtalen om felles barneverntjeneste på Fosen inkluderer internkontrollen i punkt 5, og internkontrollsystemet for Fosen barneverntjeneste er beskrevet i vedlegget til avtalen. Innholdet i internkontrollen er satt opp etter kravene i forskriften og beskrevet hvordan de skal ivaretas.

Punkt a i forskriften skal ivaretas gjennom:

- Rammeavtalen for arbeidet, som beskrives myndighetsfordeling mellom samarbeidskommunene og vertskommunen
- Handlingsplan og mål for Fosen barnevern (inkl. organisasjonskart)
- Bestillerbrev⁸ fra samarbeidskommunen til Indre Fosen kommune (tidligere Rissa kommune)/Fosen barneverntjeneste, som blant annet:
 - Beskriver kommunenes forventninger til deltakelse, samhandlingsrutiner og samarbeidsorganer
 - Viser til kommunens organisasjonskart og delegasjonsreglement
 - Definerer kommunal kontaktperson
 - Beskriver kommunal handlingsplan (med prioriteringer for 4-årsperioden)
 - Viser til budsjettdokument (med særlige prioriteringer for året)

⁸ Bestillerbrevet skal erstattes av en samarbeidsavtale.

Punkt b i forskriften skal ivaretas gjennom:

- Kompetanseplan for Fosen barnevern
- Nytilsattopplæring og veiledning
- System for kontinuerlig oppdatering av lovverk mm.
- Fosen barneverns system for internkontroll

Punkt b og c i forskriften skal ivaretas gjennom kompetanseplanen for Fosen barnevern og opplæring for nyansatt og veiledning. Det skal være system for kontinuerlig oppdatering av lovverk, samt at det ivaretas gjennom Fosen barneverns system for internkontroll. Se loven § 2-1 syvende ledd.

Punkt d i forskriften skal blant annet ivaretas gjennom årlig tilbakemelding fra kommunens samhandlingsparter/grupper.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Internkontrollen skal være skriftlig, enten på papir eller elektronisk
- Internkontrollen bør innarbeides i kommunens eget styringssystem
- Det skal foreligge en rammeavtale, handlingsplan og mål for barnevernet, og bestillerbrev/samarbeidsavtale som tilfredsstillende kravene satt i vedlegg til rammeavtalen.
- Rådmannen i deltakerkommunen må delegerer myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker til rådmannen i vertskommunen som må delegerer denne myndigheten videre til lederen av barnevernet

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2: Hvordan rapporteres og håndteres avvik i forhold til internkontrollen?

Veileder til internkontroll i barnevernet i kommunene, fastslår at avviksrapportering er sentralt i arbeidet opp mot forskriftens § 4 andre ledd bokstav g. Det betyr at brudd på lov og forskrift skal meldes av medarbeidere i barnevernstjenesten og av oppdragstakere. Det er viktig at medarbeiderne opplever trygghet til slike ordninger, og ledelsen har ansvaret for å etablere denne tryggheten. Brudd på egne prosedyrer, rutiner, instruksjoner og lignende bør også inngå i avviksrapporteringen, se § 4 andre ledd bokstav h. Ved brudd på egne retningslinjer må praksisen korrigeres eller endres.

For at avviksrapportering skal ha noen funksjon peker veilederen på at meldte avvik må følges opp. Ledelsen må klarlegge årsaken til hendelsen og vurdere om det er nødvendig å iverksette korrigerende tiltak. For den som har meldt avvik er det viktig at vedkommende får en tilbakemelding om oppfølgingen av meldt avvik. Rutiner for systematisk oppfølging av avviksmeldinger fra oppdragstaker må også inngå som en del av kommunens avviksbehandling.

Internkontrollen for Fosen barneverntjeneste, som ligger vedlagt i rammeavtalene mellom kommunene, skal ivareta forskriftens § 4 andre ledd bokstav g for avvik og avvikshåndtering gjennom rapportering ved 1. og 2. tertial. Rapporteringen skal inneholde blant annet avvik og avvikshåndtering. Forskriftens § 4 andre ledd bokstav h ivaretas blant gjennom årshjulet. I henhold til årshjulet skal det avlegges en tilstandsrapport i juni som er grunnlaget for budsjettarbeidet og som inneholder avvik og avvikshåndtering.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Barneverntjenesten må ha system for å melde avvik
- Avviksmeldinger må følges opp
- Den som melder avviket bør få en tilbakemelding om oppfølging
- Fosen barneverntjeneste må rapportere om avvik og avvikshåndtering ved 1. og 2. tertial og i tilstandsrapport i juni.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3: Rapporteres det til kommunestyret i henhold til krav i internkontrollen?

Internkontrollen til Fosen barneverntjeneste skal ivareta forskriftens § 4 andre ledd bokstav g gjennom årsmelding fra barnverntjenesten med kommunespesifikk del. Videre skal rapportene ved 1. og 2. tertial ifølge vedlegg til rammeavtalen om internkontrollsystem inneholde områdene:

- Økonomi
- Avvik og avvikshåndtering
- Status på virksomheten
- Rapport på kommunale målsetninger og resultatkrav (jf. bestillerbrev)
- Rapportering på tjenestens målsetninger.

Videre skal det rapporteres månedlig på økonomi og tilsynsrapporter skal oversendes til samarbeidskommunene. Fosen barneverntjeneste skal også delta i felles lederfora på Fosen.

Forskriftens § 4 andre legg bokstav h skal ivaretas gjennom at Fosen barnevern gjennomfører årlig evaluering, og forbedringspunkter rapporteres via årsmelding til kommunene.

Kommuneloven som trådte i kraft 2019 definerer kommunestyret som det øverste organet i kommunen, og kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen, jfr. kommunelovens § 5-3. Kommuneloven som var gjeldende fram til 1. januar 2020, sier i § 48 nr. 5 at det i årsberetningen skal redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten. Fra 1. januar 2021 trår kommunelovens § 25-2 i kraft som pålegger årlig rapportering om internkontroll i kommunestyret. I rammeavtalen mellom kommunene og barneverntjenesten står det at kommunen skal foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten. Det framgår at dette kravet skal ivaretas gjennom årshjul, årlige evalueringer i regi av barneverntjenesten, samt at forbedringspunkter rapporteres via årsmelding til kommunene. Det framgår av bestillingsbrevet 2019 mellom Ørland og Fosen barneverntjeneste at Fosen barneverntjeneste skal levere årsrapporter til kommunestyret.

I henhold til årshjulet skal det avlegges tilstandsrapporter i juni.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunestyret skal motta årsmelding fra barneverntjenesten som skal inneholde en kommunespesifikk del og forbedringspunkter.
- Det skal foreligge tilstandsrapporter i juni
- Det skal foreligge månedlige økonomirapporteringer
- Tilsynsrapporter skal sendes til deltakerkommunene
- Deltakerkommunene skal motta tertialrapporter som omfatter
 - Økonomi
 - Avvik og avvikshåndtering
 - Status på virksomheten
 - Rapport på kommunale målsetninger og resultatkrav (jf. bestillerbrev)
 - Rapportering på tjenestens målsetninger.
- Barneverntjenesten og kommunene skal delta i felles forum

MRevisjon

Brugata 2, 7715 Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no