



Åfjord kommune

NOVEMBER 2020

FR 1109

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Åfjord kommunes kontrollutvalg i perioden juni 2019 til november 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, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Hanne Marit Ulseth Bjerkan og prosjektmedarbeider Mette Sandvik, og kvalitetssikrere Marit Ingunn Holmvik og Anna Ølnes. Det har blitt gjennomført et bytte av prosjektmedarbeidere underveis i prosjektet. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Åfjord 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, 6. november 2020

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

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 Åfjord kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget i gamle Åfjord kommune. Revisor undersøker om det felles internkontrollsystemet for deltakerkommunene i Fosen barneverntjeneste er implementert i Åfjord 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 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 Åfjord kommunes internkontrollsystem?*

Internkontrollen er i noen grad innarbeidet i kommunens egen internkontroll. Kommunen har vedtatt den reviderte rammeavtalen, og har fram til 2018 utarbeidet årlig 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 Åfjord 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 et 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 og få tilbakemelding om avvik på en tilfredsstillende måte.

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

Deltakerkommunene har ikke mottatt tilstandsrapporter fra Fosen barneverntjeneste 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 barnevernforum, og

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

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

Det er utarbeidet årsmelding med kommunespesifikke deler, men for 2019 mangler forbedringspunkter. Samtidig er mye av informasjonen fra årsmeldingen fra barneverntjenesten ikke tatt med videre i kommunes årsmelding. Revisor konkluderer at det ikke har blitt rapportert til kommunestyret iht. krav i internkontrollen.

Revisor har følgende anbefalinger:

- Rådmannen bør sørge for å dokumentere og implementere internkontrollen i egen organisasjon.
- Rådmannen bør sørge for at rapportering fra vertskommunen i henhold til avtalen blir etterlevd.
- Årsmelding fra barneverntjenesten bør innarbeides i kommunens årsmelding som 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 barneverntjenesten	13
1.5 Rapportens oppbygging	14
2 Implementering av interntkontroll.....	15
2.1 Problemstilling	15
2.2 Revisjonskriterier.....	15
2.3 Data	15
2.3.1 Internkontroll i egen organisasjon	15
2.3.2 Rammeavtalen.....	18
2.3.3 Bestillerbrevet 2018	19
2.3.4 Handlingsplan og mål	22
2.3.5 Delegering av myndighet	22
2.4 Vurdering.....	23
2.4.1 Internkontrollen skal være skriftlig eller elektronisk	23
2.4.2 Internkontrollen kan innarbeides i kommunens eget styringssystem	23
2.4.3 Det skal foreligge rammeavtale og bestillerbrev	23
2.4.4 Rådmannen må delegerer myndighet til vertskommunen, og rådmann i vertskommunen delegerer videre til leder av barnevernet	23
3 Rapportering og håndtering av avvik	25
3.1 Problemstilling	25
3.2 Revisjonskriterier.....	25
3.3 Data	25
3.3.1 System for avviksrapportering og oppfølging	25
3.3.2 Tilbakemelding til den som melder avvik.....	26
3.3.3 Avviksrapportering	27
3.4 Vurdering.....	28
3.4.1 System for avviksmelding og oppfølging	28
3.4.2 Den som melder avviket, bør få en tilbakemelding om oppfølging.....	28
3.4.3 FBV må rapportere om avvik og avvikhåndtering ved 1. og 2 tertial og ved tilstandsrapport i juni.	28
4 Rapportering til samarbeidskommunene	30
4.1 Problemstilling	30
4.2 Revisjonskriterier.....	30

4.3	Data	30
4.3.1	Årsmelding.....	30
4.3.2	Tilstandsrapport	32
4.3.3	Tertialrapportering.....	32
4.3.4	Månedlige økonomirapporteringer	33
4.3.5	Tilsynsrapporter	33
4.3.6	Felles forum	34
4.4	Vurdering.....	35
4.4.1	Årsmelding.....	35
4.4.2	Tilstandsrapport i juni.....	36
4.4.3	Tertialrapportering.....	36
4.4.4	Månedlig økonomirapportering.....	36
4.4.5	Tilsynsrapporter	37
4.4.6	Felles forum	37
5	Høring	38
6	Konklusjoner og anbefalinger	39
6.1	Konklusjon.....	39
6.2	Anbefalinger	40
	Kilder	41
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	42
	Vedlegg 2 – Høringssvar	48

Tabell

Tabell 1.	Antall bekymringsmeldinger i Åfjord i perioden 2016-2019	31
Tabell 2.	Innhold i tertialrapportene.....	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:

1. Er sentrale deler av Fosen barneverntjenestes internkontrollsystem tilfredsstillende beskrevet og implementert?
2. Har Ørland kommune beskrevet og implementert tilfredsstillende internkontrollsystem for barnevernsområdet?
3. 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 av blant annet anbefalingene i rapporten, la kontrollutvalgene i Fosen-kommunene frem forslag 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 Åfjord fattet følgende enstemmige vedtak i sitt møte 260516, sak 31/16:

Kommunestyret i Åfjord 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

Kommunestyret i Åfjord kommune vedtok kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll 2018-2020 i sak 17/18 den 15. mars 2018, hvor forvaltningsrevisjon innenfor internkontroll i barnevernet var foreslått. Kontrollutvalget vedtok 12. november 2018 prosjektplanen som ble lagt fram med tema om implementeringen av Fosen barneverntjeneste internkontroll i Åfjord kommune, undersøkelse av håndtering av avvik og avklaring av rapportering til kommunestyret. Den 27. august 2019 vedtok kontrollutvalget i sak 13/19 å utsette gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen til 2020 begrunnet i den pågående omorganiseringen i Fosen barnevern. Forvaltningsrevisjonen ble startet opp igjen mai 2020.

Fosen Barneverntjeneste skal gjennom vertskommuneavtalen ivareta Åfjord 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 regelverket. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan kravet til internkontroll oppfylles.

Revisor vil undersøke i hvilken grad Åfjord 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 Åfjord 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 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 søkt besvart på grunnlag av:

- Gjennomgang og analyse av dokumenter som
 - Rammeavtale
 - Bestillerbrev 2017 og 2018
 - Utvalg av tertialrapporter
 - Årsrapport 2018 og 2019
 - Månedlig økonomioppdatering
 - Statusrapporter
 - Modell for tverrfaglig samarbeid – Åfjord kommune
 - Protokoller fra møter i eksempelvis barnevernforum
- Oppstartsmøte med rådmann, sektorsjef helse og velferd og virksomhetsleder helse og familie og pleie og omsorg i tidligere Åfjord kommune
- Intervju med sektorsjef helse og velferd og sektorsjef oppvekst i nye Åfjord kommune, samt virksomhetsleder helse og omsorg i nye Åfjord kommune

- Intervju med barnevernsleder, administrativleder og teamledere i Fosen barneverntjeneste

Prosjektet ble startet sommeren 2019. Det ble gjennomført oppstartsmøte og intervju med daværende rådmann og sektorsjef helse og velferd og virksomhetsleder for helse og familie og pleie og omsorg i tidligere Åfjord kommune. På grunn av vedtak om utsettelse av prosjektet ble det ved oppstart våren 2020 ny teamsammensetning fra revisjonen. Det ble ikke avholdt nytt oppstartsmøte, men revisor fikk tilsendt oppdatert informasjon for perioden etter avholdt oppstartsmøte.

Revisor har gjennomført intervju i nye Åfjord kommune med sektorsjef helse og velferd og sektorsjef oppvekst, samt virksomhetsleder helse og omsorg. Det har ikke vært endringer i disse stillingene på grunn av kommunesammenslåingen mellom Roan og Åfjord til nye Åfjord kommune. Revisor har ikke sett på praksisen for internkontroll i barnevernet i tidligere Roan kommune. Data som er innhentet og gyldig fra 2020 er gjeldende for nye Åfjord kommune.

Tidspunktet for utsettelse av revisjonen, sett sammen med kommunesammenslåing, nye systemer og kommende samarbeidsavtale, gjør at informasjonen vi har i noen tilfeller ikke gjelder. Dette medfører at rapporten på noen områder kunne hatt andre data/vurderinger dersom de var innhentet på et annet tidspunkt.

Gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen for Åfjord 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 Ørland, 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 siste bestillingsbrev.

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

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
- 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 barneverntjenesten

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.

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 barnevernsleder og administrativ leder som har mest samarbeid med kommuneledelsen i deltakerkommunene, mens teamledernes fokus er internt i barnevernstjenesten.

I Åfjord kommune er ansvaret for barnevern administrativt organisert under sektorsjef helse og velferd. Barnevernet har kontor i Lensmannsgården i Åfjord. 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.

Det er flere forum for dialog vedrørende barnevern på Fosen. Det er etablert et eget barnevernsforum hvor representanter fra alle kommunene og barnevernet møtes. Representantene fra Åfjord er sektorsjef helse og velferd og sektorsjef oppvekst. Fra barnevernet møter barnevernleder og administrativ leder.

I Åfjord kommune har man også tverrfaglig samarbeid som modell for forebyggende arbeid. Modellen er på tre nivåer:

- Nivå 1: Overordnet – tverrfaglig utviklingsteam – styringsgruppe
- Nivå 2: Tverrfaglige team barnehage, skole og videregående skole
- Nivå 3: Internt støttesystem på hver enkelt enhet i samarbeid med barnet/de foresatte

Målet er å sikre at alle barn, unge og deres familier, som har behov for hjelp og støtte fra flere instanser, får rett hjelp til rett tid.

1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten har seks kapitler:

1. Første kapittel omfatter bestilling, problemstillinger, metode og bakgrunnen 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, herunder utledning av kriterier og høringssvar.

2 IMPLEMENTERING AV INTERNTKONTROLL

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- I hvilken grad er felles internkontrollsystem for deltakerkommunene i Fosen barneverntjeneste implementert i Åfjord 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.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Data

2.3.1 Internkontroll i egen organisasjon

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

Fosen barnevern og Åfjord kommune har to separate internkontrollsystem, men begge bruker samme system, Risk Manager. Alle Fosen-kommunene skal ta i bruk nytt kvalitetssikringssystem som utvikles gjennom Fosen IKT. På grunn av covid-19 har man så vidt kommet i gang med opplæring i det nye systemet i barneverntjenesten. Sektorsjef helse og velferd i Åfjord opplyser om at det antas at det nye systemet iverksettes på nyåret 2021. Åfjord kommune har avsatt en ressurs for å sikre iverksettingen. Sektorsjef oppvekst sier at Risk Manager er tilgjengelig, men det er ingen god løsning per nå.

Revisor har fått tilsendt rutiner som ligger i Risk Manager for Åfjord kommune. Følgende rutiner er oversendt:

- Arkiv og arkivorganisering
- Barn som ikke møter til helsekontroller

- Bekymringsmelding til barneverntjenesten
- Helse og familie – Håndtering av trusler
- Hjemmebesøk av helsesøster
- Pleie og omsorg – Part, samtykkekompetanse og partsrepresentanter
- Retningslinjer for bruk av ansvarsgruppemøte
- Taushetsplikt og taushetserklæring

Ut over disse rutinene har revisor ingen data som tilsier at det er flere rutiner knyttet til internkontroll for barnevernet som er implementert i Risk Manager.

Barnevernleder forteller at alle punkter i forskrift om internkontroll er svart ut i Fosen barneverntjenestes internkontroll. Fylkesmannen gjennomførte tilsyn med Indre Fosen kommune med temaet barneverntjenestens arbeid med undersøkelser i 2020. Om internkontrollen har Fylkesmannen vurdert at barneverntjenesten arbeider aktivt med forbedring av tjenesten og at sentrale deler av internkontrollen som evalueringsarbeid, avvikssystem, krav til kompetanse, intern rapportering mm. er etablert og synes å fungere godt.

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

Internkontrollen for barnevernet skal revideres til høsten ifølge administrativ leder. 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. Endringene diskuteres i personalgruppen i tjenesten. Videre skal deltagerkommunene få tilsendt revidert internkontroll og den skal tas opp i barnevernsforum.

Barnevernleder sier 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.

Videre trekker barnevernsleder fram verktøyet Bedre tverrfaglig innsats (BTI), som Ørland har innført og som Indre Fosen kommune har søkt om midler til for å innføre. Åfjord og Osen ser på det verktøyet de har i dag og bruker det foreløpig. Åfjord kommune har tverrfaglig samarbeid som modell for forebyggende arbeid. Målet med modellen er å sikre at alle barn, unge og deres familier, som har behov for hjelp og støtte fra flere instanser, får rett hjelp til rett tid.

Sektorsjef helse og velferd forteller om at arbeidet med modellen ble startet opp for flere år siden, men nå er arbeidet restartet med mål om at det skal bli enda bedre. Modellen er under utvikling, og jobbes med forbedring på alle nivåene i modellen. Overordnet nivå har møte fire ganger per år.

Fra bestillerbrev til samarbeidsavtale

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. Bestillerbrevet skal erstattes av en samarbeidsavtale.

Sektorsjef helse og velferd informerer om at internkontrollen er beskrevet i bestillerbrevet, og at ansvaret for oppfølging av internkontrollen er hennes. Barnevernsleder forteller at det er de sist sendte bestillerbrevene som gjelder inntil ny samarbeidsavtale er vedtatt og trer i kraft.

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 fra de ulike kommunene. Bestillerbrevene ble ikke brukt, og man har derfor landet på å utarbeide en samarbeidsavtale i stedet.

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. I den nye samarbeidsavtalen er ansvarsfordelingen som i bestillerbrevene, og forventninger og fordeling er som før. Administrativ leder forteller at tjenesten ønsker å klargjøre kommunens forventninger i den nye avtalen. Sektorsjef oppvekst uttrykker at i samarbeidsavtalen er samarbeidet i fokus og er et mer reelt dokument enn bestillerbrev.

Samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene. Leder for barnevernstjenesten informerer 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 barnevernsforum 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.

Det er barnevernsforum som skal revidere samarbeidsavtalen, der det vil komme innspill fra de ulike deltagerkommunene. Ifølge administrativ leder vil ikke innføringen av samarbeidsavtalen føre til endringer i internkontrollen. Sektorsjef helse og velferd sier at når det nye kvalitetssystemet iverksettes i kommunen må det oppdateres slik at internkontrollen blir bedre ivaretatt, og at den nye samarbeidsavtalen blir implementert.

Barnevernsforum

Trøndelag Forskning og Utvikling (TFoU) gjennomførte en evaluering av Fosen barneverntjeneste i 2018. På bakgrunn av rapporten fra ble det opprettet barnevernsforum for kommunene i barnevernssamarbeidet på 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. Samtlige informanter i Åfjord uttaler at barnevernsforum fungerer godt som en samhandlingsarena. Det skrives referat fra møtene.

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 da vertskommune, etter kommunesammenslåingen er det nå Indre Fosen kommune. I Åfjord ble revidert rammeavtalen vedtatt i kommunestyret i sak 31/16.

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 delegere 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.

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

Punkt fem 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 Åfjord 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 budsjettdokument (med særlige prioriteringer for dette året)

2.3.3 Bestillerbrevet 2018

Revisor har fått tilsendt bestillerbrev for Åfjord kommune for årene 2017 og 2018. Det har ikke vært utarbeidet bestillerbrev for Åfjord siden 2018.

Innholdet i bestillerbrevet

Bestillerbrevet fra Åfjord kommune for 2018 er delt i to hoveddeler:

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

1. Ansvarsfordeling og administrasjon

Avsnittet beskriver hva Åfjord kommune skal gjøre fordelt etter fem punkter og innhold:

Punkt	Innhold
1. Kommunale rutiner for bekymringsmeldinger.	Organisere møte 1. halvår 2018 med tema: <ul style="list-style-type: none"> - Organisering av Fosen Barnevern

	<ul style="list-style-type: none"> - Status i Barnevernet i Åfjord, hvilke utfordringer ser barnevernet i barn og unges oppvekstvilkår - Hvordan og når meldes bekymring til barnevernet <p>Målgruppe: med ansatte i Familiesenteret, skoler og barnehager: ledere, ped. ledere og kontaktlærere.</p>
<p>2. Rapportering og møtepunkter med politiske utvalg</p>	<p>Avklare møtedato for informasjon i komite for livsløp og kommunestyret.</p>
<p>3. Tverrfaglig samarbeid på individ og systemnivå</p>	<p>Åfjord kommune har følgende samarbeidsarena på systemnivå:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elevtjenesten, møter min 2 ganger i året ved hver skole- skolene innkaller - Barnehageteam, møter 2 ganger i året, felles for barnehagene-barnehagene innkaller - Utviklingsteam, min 2 ganger pr. år-sektorsjef innkaller <p>Åfjord kommune setter opp møteplan og sender til barneverntjenesten.</p>
<p>4. Forventninger til barnevernstjenestens tilstedeværelse i kommunen</p>	<p>Åfjord kommune har stilt lokaler til disposisjon for barneverntjenesten i Åfjord, som også er base for barneverntjenesten på Nord- Fosen.</p>
<p>5. Rutiner for oppdateringer på strukturelle endringer, bemanningsendringer, saksbehandlere m.m.</p>	<p>Åfjord kommune holder barneverntjenesten oppdatert om strukturelle endringer i tjenestene for barn og unge, og sikrer videreformidling av endringer i barneverntjenesten ut i organisasjonen.</p>

Det er beskrevet hva Fosen barneverntjeneste skal gjøre på tilsvarende måte.

2. Kommunens og barneverntjenestens generelle oppgaver

Avsnittet beskriver hva Åfjord kommune skal gjøre fordelt etter fem punkter og innhold:

Punkt	Innhold
1. Oppfølging/samhandling om kommunalt vedtatte planer som omhandler barn og familier	Åfjord kommune skal sikre barnevernets involvering i aktuelle kommunale planer, gjennom innspill, drøftinger og høringer.
2. Deltakelse, rolle og oppgaver i kommunens tverrfaglige team.	Etablerer forum barnevern et samarbeid kommunekontakter og barnevernstjenesten for å øke samhandling og utviklingsarbeid for å bedre tjenesteområdet jf. rapport Fosen barnevernstjeneste.
3. Forventninger til deltakelse i felles kompetanseløft	Avklare forventninger til deltakelse i planlagt kompetanseløft for de kommunale tjenestene. Sende informasjon i god tid.
4. Samhandling og ansvars-/oppgavefordeling i det forebyggende arbeidet	Åfjord kommune utarbeider oversikt over utfordringene for barn, unge og familier arbeider sammen med Fosen barnevern for å utarbeide strategi for forebyggende barnevern i kommunen.
5. Samhandling mellom barnevern og kommunale tjenester i undersøkelsesfase Samhandling om barn under tiltak Samhandling i arbeid med mulige tilbakeføringer	Åfjord kommune skal ha fokus, kompetanse og trygghet på å utforme bekymringsmelding og gi konstruktive uttalelser til barnevernet. Åfjord kommune ivaretar barn og familier som er innenfor barnevernet og bidrar til det beste for barna.

Det er beskrevet hva Fosen barneverntjeneste skal gjøre på tilsvarende måte.

Utføring av bestillerbrev

Det var helselederforum Fosen som utarbeidet malen for bestillerbrevet. Helselederforum bestod av helselederne (sektorledere/kommunalsjefer for helse) i kommunene på Fosen. For

Åfjord deltok sektorsjef oppvekst i utformingen av bestillerbrevene for perioden 2016-2018. Daværende sektorsjef helse var ansvarlig for utformingen, og hadde møte med barnevernleder og sektorsjef oppvekst. Kommunen ønsket blant annet å inkludere barneverntjenesten inn i de forebyggende møtene. Virksomhetsleder for helse og omsorg i Åfjord mener det var tydelige føringer i bestillerbrevet for hva som var kommunens oppgaver og hva barneverntjenesten skulle gjøre. Gjensidig forventningsavklaring var også en del av bestillerbrevet.

Sektorsjef oppvekst sier at bestillerbrevene aldri ble helt som de skulle være. I bestillerbrevene bestilte kommunen hva de ønsket, og etter sektorsjefens sitt syn hadde ikke barnevernstjenesten kapasitet til å utføre alle disse oppgavene. Informasjon fra barnevernsleder bekrefter at ordningen med bestillerbrev ikke har vært optimal. Etter hennes syn var bestillerbrevene ikke så godt kjent og implementert i alle deltakerkommunene, og derfor har det vært et ønske om å utvikle en felles avtale.

2.3.4 Handlingsplan og mål

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

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 delegere 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. Rådmannen i Rissa videredelegerte myndigheten til Fosen barneverntjeneste i brev av 01.03.2012. Revisor kjenner ikke til nyere delegeringer i Indre Fosen kommune enn denne.

Kommunestyret i Åfjord behandlet nytt delegeringsreglement 11.12.2019 i sak 12/19. I delegeringsreglementet er det et eget kapittel som omhandler delegering til Fosen barnevern. Her framgår det at delegeringen som ligger i rammeavtalen for 2016 videreføres i nye Åfjord kommune.

I et brev datert 01.03.2012 videredelegerte rådmannen i Åfjord myndigheten til rådmann i vertskommunen. I brev datert 27.03.2014 delegerte også rådmannen i Åfjord myndighet knyttet til funksjon 2440 (barneverntjenesten) videre til rådmannen i vertskommunen.

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 Åfjord kommunes internkontrollsystem

2.4.2 Internkontrollen kan innarbeides i kommunens eget styringssystem

Revisor har noe uklare data på dette kriteriet. 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 Åfjord kommune i kommunens eget styringssystem. Åfjord kommune har et eget tverrfaglig samarbeid, 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 Åfjord kommunestyre.

Åfjord kommune har utformet bestillerbrev fram til og med 2018 Det er ikke utarbeidet bestillerbrev etter dette og det uttales at siste bestillerbrev gjelder fram til samarbeidsavtalen er vedtatt. Revisor vurderer at bestillerbrevet framstår som noe mangelfullt sett opp imot kravene for hva det skal inneholde. Siden det skal utarbeides en samarbeidsavtale har revisor derfor ikke vurdert bestillingsbrevet så strengt. Flere, blant annet ledelsen i Fosen barneverntjeneste, har ikke vært tilfreds med ordningen med bestillerbrev. Ny skriftlig avtale i form av samarbeidsavtale er for tiden til politisk behandling i kommunene.

Kravene i vedlegget til rammeavtalen er ikke oppfylt da det ikke foreligger handlingsplan og mål for barnevernet.

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

Åfjord kommune har vedtatt revidert rammeavtalen for vertskommunesamarbeidet i kommunestyresak 31/16. Videre har delegeringsreglementet nylig blitt revidert og her framgår også delegering, til barneverntjenesten. Revisor vurderer at delegeringene gjort i Åfjord

kommune oppfyller kriteriet. I vertskommunen er myndigheten videregitt til leder av Fosen barneverntjeneste.

3 RAPPORTERING OG HÅNDTERING AV AVVIK

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 avviksmelding.
- 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 ved tilstandsrapport i juni.

3.3 Data

3.3.1 System for avviksrapportering og oppfølging

Fosen barneverntjeneste og Åfjord kommune benytter Risk Manager som avvikssystem. Det skal implementeres nytt avvikssystem i barneverntjenesten og alle Fosen-kommunene. 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 kommunene skal bruke.

Ansvar for avviksbehandling i barneverntjenesten er delegert til administrativ leder. Det er administrativ leder som eventuelt sender avvik til samarbeidskommunene. Dersom det kommer avvik fra en annen kommune, diskuterer barnevernleder og administrativ leder alvorlighetsgraden og vurderer hvem de tar opp avvik med. Avvikssystemet er delt i tre tema: kvalitet, HMS, personvern.

Administrativ leder mottar avviksmeldingene i Risk Manager og er ansvarlig for oppfølging internt i barneverntjenesten og evt. oversending til den aktuelle samarbeidskommunen. Avvik er fast punkt på agendaen i FBVs samarbeidsmøte, som består av tillitsvalgte, verneombud og ledelsen. Avvik meldes oppover i Indre Fosen sin organisasjon. Dersom tema i avvik er aktuelle for samarbeidskommunene (f. eks saker uten saksbehandler over tid), så informeres det om dette i tertialrapporter.

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. 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.

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.

Avvik som oppstår i Åfjord kommune, er kommunens ansvar å melde. Sektorsjef helse og velferd får beskjed om avvik i barneverntjenesten som gjelder Åfjord, enten muntlig eller skriftlig, fra barnevernleder og administrativ leder. Sektorsjef helse og velferd sier at Åfjord ikke har eget skjema for håndtering av avvik i barneverntjenesten. Alle systemavvik som meldes til sektorsjef (alle områder) legges inn i kommunens avvikssystem, Risk Manager, som er oppe å gå inntil nytt kvalitetssystem.

Ansvar for oppfølging av avvikene i Åfjord ligger hos sektorsjef helse og velferd. Sektorsjefen registrerer avvikene i avvikssystemet, ser til at de blir tatt tak i, og følger med at det lukkes. Revisor får opplyst at kommunen ikke har informasjon i sine interne rutiner om hvordan avvik skal håndteres.

Virksomhetsleder i Åfjord mener det generelt er god informasjon i kommunen om rutiner og praksis for melding av avvik, men det er ulikt i hvor stor grad sektorene/enhetene bruker avvikssystemet i hverdagen. Virksomhetsleder får muntlig informasjon fra sektorsjef helse og velferd vedrørende generelle avvik. Sektorsjef oppvekst opplyser om at hun får tilsendt avvik dersom det angår oppvekst.

3.3.2 Tilbakemelding til den som melder avvik

Veilederen i internkontroll i barneverntjenesten er tydelig på at det er viktig at den som har meldt fra om avvik får en tilbakemelding om oppfølging av meldt avvik.

Administrativ leder mottar avviksmeldingene i Risk Manager og sier at melder får automatisk mail om mottak og når avvik lukkes. Det bekreftes av en av teamlederne som sier hun får tilbakemelding i Risk Manager på hvordan avviket håndteres.

Flere av informantene i Åfjord sier at tilbakemeldingene om hva som skjer med avviket og om melder får informasjon om når det lukkes er noe ustabil i dagens situasjon med bruk av Risk

Manager. Melder skal motta beskjed når leder kvitterer ut avvik, per nå fungerer ikke dette i Risk Manger.

3.3.3 Avviksrapportering

Internkontrollen til barneverntjenesten og årshjulet 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).

Administrativ leder opplyser om at FBV rapporterer til samarbeidskommunene per tertial, for eksempel saker uten saksbehandler over tid. Administrativ leder opplyser om at det ikke er meldt avvik på i tertialrapportene det siste halvannet året.

Revisor har fått tilsendt fire eksempler på tertialrapporter for Åfjord:

- Tertialrapport per april 2018
- Tertialrapport per august 2018
- Tertialrapport per april 2019
- Tertialrapport per august 2020

Tertialrapportene i 2018 inneholder avviksinformasjon og årsak til avvik. Tertialrapporten tilsendt for april 2019 og august 2020 inneholder ikke informasjon om avvik, noe som samsvarer med opplysninger fra administrativ leder om at det ikke er meldt avvik på tertialrapporten det siste halvannet året.

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. Tilstandsrapporten revisor har fått tilsendt for 2017 omtaler avvik og avvikshåndtering under kapittelet om tjenesteyting og brukermedvirkning.

Bufdir har en kommunemonitor som viser måloppnåelse på flere parameter. Monitoren viser at andelen for tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt i 2019 er for Åfjord 25 prosent. Indikatoren viser andelen barn som ikke har fått fire (eventuelt to i spesielle tilfeller) tilsynsbesøk fra fosterhjems kommunen, blant barn under 18 år som har bodd i fosterhjem i over ett år og som kommunen har tilsynsansvar for. Til sammenligning er andelen for fylket 17,4 prosent. Andelen barn med hjelpetiltak som har hatt sin tiltaksplan evaluert siste halvår (blant de barna som har tiltaksplan og som har hatt sammenhengende hjelpetiltak i 3 måneder eller mer på registreringstidspunkt) er for Åfjord 76,5 prosent. Til sammenligning har fylket en

andel hvor 79,2 prosent av barna har dette. ³

3.4 Vurdering

3.4.1 System for avviksmelding og oppfølging

Dersom det skjer avvik som gjelder Åfjord 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 organisasjon. Dette gjelder storparten av avviksmeldingene, da Indre Fosen er vertskommune.

Både Åfjord og barneverntjenesten har system for avviksmelding. Systemene «snakker» ikke sammen. 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, men det er noe tvil om det finnes informasjon om rutiner for avvikshåndtering i Åfjord kommune. 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. I Åfjord kommune er det tvil om funksjonaliteten for tilbakemelding i systemet på avvik, og av den grunn vurderer revisor at kravet ikke er oppfylt.

Revisor vurderer at kriteriet er oppfylt for melding og oppfølging av avvik i barneverntjenesten, men mener at det er sårbart at det bare er en person 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 og ved tilstandsrapport i juni.

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

³ Bufdir, 'Barnevern Kommunemonitor' <https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor>.

framgår i Bufdirs kommunemonitor at det er avvik som burde ha blitt rapportert til Åfjord kommune. Selv om Indre Fosen og Fosen barneverntjeneste håndterer avvikene, er det viktig at deltakerkommunene informeres om avvik slik at Åfjord kommune kan vurdere om de mottar den tjenesten de betaler for.

4 RAPPORTERING TIL SAMARBEIDSKOMMUNENE

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:

- Kommunen skal motta årsmelding fra barneverntjenesten som skal inneholde en kommunespesifikk del og forbedringspunkter.
- Årsmeldingen fra barneverntjenesten bør innarbeides i kommunens årsmelding som behandles i kommunestyret
- Det skal foreligge tilstandsrapport 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 (jfr. bestillerbrev)
 - Rapportering på tjenestens målsetninger
- Barneverntjenesten og kommunene skal delta i felles forum.

Utleddningen av revisjonskriterier 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. Årshjulet ligger vedlagt rammeavtalen. Som nevnt er barnevernsleder og administrativ leder ikke kjent med årshjulet som er vedlegg til avtalen.

4.3.1 Årsmelding

Revisor har sett på årsmelding for 2019, levert til Åfjord kommune fra barneverntjenesten. Rapporten 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 krevende saker

i barneverntjenesten. Det framgår av årsmeldingen at antall bekymringsmeldinger har hatt følgende utvikling:

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

År	Antall bekymringsmeldinger
2016	35
2017	24
2018	28
2019	20

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.

Årsmeldingen fra barneverntjenesten blir behandlet i utvalget for helse og oppvekst (tidligere komite for livsløp) i Åfjord. Årsmeldingen for 2019 ble behandlet 10. mars 2020. Revisor finner ingen data for at utvalget behandlet årsmeldingene for 2017 og 2018.

Kommunestyret behandlet årsregnskapet og årsmeldingen for hele Åfjord kommune 2019 i sak 38/20 den 14. mai 2020. Årsmeldingen for Åfjord kommune 2019 omtaler barnevern under tidlig innsats barn og unge, mens i årsmeldingen 2018 er merforbruket i barnevern kommentert. Årsmeldingene for 2017 og 2018 inkluderer utgifter til barnevernet. Sektorsjef helse og velferd opplyser om at kun overordnet informasjon blir videreformidlet til politisk nivå. Hun vurderer hvilke opplysninger som kan tas med i forhold til personvernet og hensyntar at det er små forhold i kommunen. Administrativ leder tror kanskje ikke all tekst som kommer fra barneverntjenesten blir inkludert i kommunens videre rapportering.

Sektorsjef helse og velferd deltar i kommunestyret ved behandling av årsmelding og andre saker relatert til barnevern. For eksempel ved tema om forebygging deltar sektorsjef for å orientere om tverrfaglig samarbeid i kommunen, rutiner når det gjelder tidlig innsats, og hvordan det jobbes ut mot familier.

4.3.2 Tilstandsrapport

I henhold til årshjulet som er vedlagt rammeavtalen, skal det i juni oversendes en tilstandsrapport fra barneverntjenesten til kommunene. Som nevnt i kapittel 3.3.3 er denne kun utarbeidet for 2017. Barneverntjenesten informerer om at de rapporterer på de områdene som tilstandsrapporten skal omfatte, men det leveres ikke som en egen 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 fra barneverntjenesten til de ulike samarbeidskommunene. Revisor har fått tilsendt et utvalgt av tertialrapportene. Åfjord mottar fra barneverntjenesten. Tabellen nedenfor viser hvilke rapporter og hva de inneholder.

Tabell 2. Innhold i tertialrapportene

Tertialrapport	Økonomi	Status på virksomheten	Rapport på kommunale målsetninger og resultatkrav	Rapportering på tjenestens målsetninger
April 2018	x	x		
August 2018	x	x		
April 2019	x	x		
August 2020		x		

Kilde: Tertialrapporter barneverntjenesten Åfjord kommune

Rapportering om avvik og avvikshåndtering i tertialrapportene er omtalt i kapittel 3.3.3, og omtales ikke her.

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 taushetspliktens 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 med hensyn til personvern.

Signaler som gis i tertialrapporter og årsmeldingen fra barneverntjenesten om behov for endring i økonomiske rammer og lignende, tas med inn i kommunens budsjettarbeid ifølge sektorsjef helse. Det er sektorsjef helse og velferd som er ansvarlig for oppfølging av rapporteringen i kommunen, samt fremlegging til politisk nivå.

Revisor har sett på tertialrapportene behandlet i kommunestyret for tre av de fire rapportene tilsendt (ikke rapport for april 2018). Barnevern er omtalt som et eget avsnitt i tertialrapportene for august 2018 og april 2019, og innholdet knyttes til økonomisk status. Også her informerer sektorsjef helse og velferd om at kun overordnet informasjon blir videreformidlet til politisk nivå. Sektorsjefen må vurdere hvilke opplysninger som kan tas med i forhold til personvern og små forhold i kommunen. Hun vurderer hvilke opplysninger som kan tas med i forhold til personvernet og hensyntar at det er små forhold i kommunen.

Politisk nivå kan stille spørsmål til rapporteringen, men sektorsjefen kan ikke alltid svare konkret på grunn av personvern hensyn. Politikerne respekterer og skjønner dette, er fornøyd med informasjonen de får.

4.3.4 Månedlige økonomirapporteringer

Fosen barneverntjeneste rapporterer månedlig på økonomi via epost til de ulike samarbeidskommunene. Administrativ leder har sendt revisor et eksempel på slik rapportering for juni 2020 for Åfjord. Eposten blir sendt til sektorsjef helse- og velferd og økonomisjef i Åfjord kommune, med kopi til barnevernleder. Rapporten sier at det ikke er endringer på regnskapsprognosene enn det som ble meldt til 1. tertial, samt kostnaden til en institusjonsplassering som trolig vil vare hele året. Det informeres videre om at neste rapportering vil være ved 2. tertial om ikke vesentlige kostnader påløper.

Sektorsjef helse og velferd sier at det ikke forekommer annen rapportering fra barnevernet enn årsmelding og tertialrapportering.

4.3.5 Tilsynsrapporter

Åfjord kommune får tilsendt tilsynsrapporter angående tjenesten, og det er oppfølging av disse i kommunen. FBV orienterer kommunene skriftlig på forhånd om tilsyn og underveis. Revisor har ikke kjennskap til om Åfjord kommune har fått tilsendt rapport fra Fylkesmannen om tilsyn i barnevernet som er gjennomført i 2020.

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 kjent for barnevernsleder og administrativ leder. Det er derfor andre kontaktpunkter for dialog som gjennomføres.

Fosen barneverntjeneste deltar i tverrfaglig forum i kommunene og barnevernforum. Barnevernleder møter i kommunale forebyggende team sammen med enhetsleder, kommunalsjefer/sektorsjefer og kommunedirektør.

Barnevernforum

Barnevernforum ble etablert i 2019. Fra Åfjord kommune deltar sektorsjef helse og velferd og sektorsjef oppvekst. Årsmelding fra barneverntjenesten for 2019 presenterer at dette 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.

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 på grunn av ulik størrelse. Åfjord kommune har et eget tverrfaglig 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.

Begge sektorsjefene i Åfjord uttrykker at barnevernsforum har løst flere av de tidligere utfordringene med samarbeidet mellom kommunen og barneverntjenesten. Det er markant skille mellom nåsituasjon og situasjonen for ett år siden, nå er alltid barnets beste for øyet. Som deltakerkommune opplever de å motta tilstrekkelig informasjon fra FBV. Sektorsjef helse og velferd uttrykker viktigheten av at både områdene oppvekst og helse er representert i barnevernforum, det bryter ned skilleveggene mellom sektorene og jobber med barnas beste som mål. Sektorsjefene opplever god dialog mellom kommune og barneverntjeneste nå.

Sektorsjef oppvekst opplever at leder barnevern er like mye på ift. Åfjord som ift. vertskommunen og har ingen følelse av at informasjon holdes tilbake.

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. 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.

I forhold til informasjon med tanke på personvern hensyn, ble det arrangert et møte for ca. ett år siden. Tema var taushetsreglementet og at det er ulik lovgivning innen de forskjellige sektorene. Foredragsholdere greide å etablere forståelse for hverandres taushetslovgivning, men at dersom tiltaket er til barnets beste, gjøres dette uten at en trækker over reglementene som de enkelte har. Sektorsjef oppvekst peker på dette som starten på den gode dialogen som nå er med barneverntjenesten.

4.4 Vurdering

4.4.1 Årsmelding

Det har blitt utarbeidet en årsmelding for barneverntjenesten 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 vurderer at årsmeldinger fra barneverntjenesten er i liten grad innarbeidet i kommunens årsmeldinger for årene 2017-2019 som behandles i kommunestyret.

4.4.2 Tilstandsrapport 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. Åfjord kommune har dermed ikke fått den rapporteringen de etter årshjulet skal motta.

4.4.3 Tertialrapportering

Revisor vurderer at Åfjord 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. 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. Samtidig blir ikke alt barneverntjenesten rapportere om videreformidlet i tertialrapportene som kommunestyret mottar. Revisor vurderer at noe av informasjonen kan rapporteres videre til kommunestyret ved å ta hensyn til personvernet.

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 Månedlig økonomirapportering

Revisor vurderer at det foreligger månedlige økonomirapporteringer som sendes til sektorsjef helse og velferd og økonomisjef. Revisor vurderer det som en svakhet at dette ikke er tydelig kjent for en av mottakerne av økonomirapportene i Åfjord.

4.4.5 Tilsynsrapporter

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 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 rådmannen 19. oktober 2020 med høringsfrist 2. november 2020. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra sektorsjef helse og velferd den 30. oktober 2020. Høringssvaret er vedlagt i rapporten i vedlegg 2. Høringssvaret har ikke medført til endringer i rapporten.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

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

I første problemstilling ser revisor at internkontrollen i noen grad er innarbeidet i kommunens egen internkontroll. Revisor har 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. Gjennom det tverrfaglige samarbeidet har Åfjord kommune en struktur som naturlig innlemmer deler av barnevernets internkontroll i egen kontroll, samt setter noen krav. Kommunen har vedtatt rammeavtalen, og har til og med 2018 utarbeidet årlige bestillingsbrev til barneverntjenesten. Revisor konkluderer derfor med at Åfjord 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, noe som ikke er iht. vedtatte rapporteringsrutiner. Samtidig bør Åfjord kommune sikre at melder av avvik får tilbakemelding. Revisor konkluderer med at avvik håndteres i tråd med internkontrollen, men at det finnes forbedringspotensial i å rapportere og få tilbakemelding 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 noe 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. Samtidig er mye av informasjonen fra årsmeldingen fra

barneverntjenesten ikke tatt med videre i kommunes årsmelding. Revisor konkluderer at det ikke har blitt rapportert til kommunestyret iht. krav i internkontrollen.

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler følgende:

- Rådmann bør sørge for å dokumentere og implementere internkontrollen i egen organisasjon.
- Rådmann bør sørge for at rapportering fra vertskommunen i henhold til avtalen blir etterlevd.
- Årsmelding fra barneverntjenesten bør innarbeides i kommunens årsmelding som behandles i kommunestyret.

KILDER

Bufdir, 'Barnevern' Kommunemonitor'
<https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor>

Åfjord kommune delegeringsreglement, sist revidert desember 2019

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 felles internkontrollsystem for deltakerkommunene i Fosen barneverntjeneste implementert i Ørland kommunes internkontrollsystem?

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 ivaretatt. 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 barnevernkontor⁴».

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,

⁴ «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, instruksjoner, 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)
- Bestillerbrev⁵ 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)

⁵ 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 avviksmelding
- 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 ved tilstandsrapport i juni.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3 og 4: Rapporteres det til kommunestyret iht. krav i internkontrollen? Rapporteres det til deltakerkommunene iht. 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 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 ledd 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.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen skal motta årsmelding fra barneverntjenesten som skal inneholde en kommunespesifikk del og forbedringspunkter.
- Årsmeldingen fra barneverntjenesten bør innarbeides i kommunens årsmelding som behandles i kommunestyret
- Det skal foreligge tilstandsrapport 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

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

Re: Høringsrapport forvaltningsrevisjon internkontroll i barnevernet



Refsnes Laila Dolmseth <Laila.Refsnes@afjord.kommune.no>

Til Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Åfjord

Du svarte på meldingen 30.10.2020 13:03.

Svar Svar til alle Videre send

fre. 30.10.2020 12:56

Hei. Vi har diskutert denne rapporten og ser at vi har noen områder å forbedre. Vi vil jobbe med dette i nytt kvalitetsprogram. Ut over dette skal samarbeidsavtalen vedtas i kommunestyret i DES 2020. Kommunestyret er orientert om status barnevernstjenesten i dag under budsjettbehandling. Vi jobber Interkommunalt sammen med barnevernstjenesten gjennom barnevernsforum. Likeledes tverrfaglig i utviklingsteamet for kontinuerlig forbedring. Samtykkeskjema for informert samtykke er revidert.

M Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no