

FORVALTNINGSREVISJON

Internkontroll i barnevernet

RAPPORT



Indre Fosen kommune

NOVEMBER 2020

FR-1132

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Indre Fosen kommunes kontrollutvalg i perioden mai – november 2020.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Anna Ølnes og prosjektmedarbeider Mette Sandvik. I tillegg har rapporten av blitt internt kvalitetssikret av ytterligere to medarbeidere.

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

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

Trondheim, 2.11.2020

Anna Ølnes /s/
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Mette Sandvik /s/
Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020, bestilte kontrollutvalget i Indre Fosen kommune en forvaltningsrevisjon med tema internkontroll i barnevernstjenesten i sak 4/20. Kontrollutvalget ønsket å se på:

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

Indre Fosen har ansvar for Fosen Barnevernstjeneste, og har gjennom det og vertskommuneavtalen ansvar for å ivareta Ørland, Åfjord og Osen kommuners lovpålagte oppgaver iht. barnevernloven § 2-1 og forskrifter. Det innebærer også 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 har undersøkt i hvilken grad Indre Fosen kommune ivaretar felles internkontrollsystem for Fosen barneverntjeneste, avvikshåndtering og rapportering til kommunene, herunder deltakerkommunene.

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

En tilsvarende forvaltningsrevisjon er gjennomført i de andre deltakerkommunene i vertskommunesamarbeidet om barnevernstjenester.

Med bakgrunn i kontrollutvalgets bestilling har vi gjennomført forvaltningsrevisjonen ved å undersøke tre problemstillinger. Vurderinger og konklusjon på den første problemstillingen er at *Fosen barnevernstjenestes felles system for internkontroll er innarbeidet i Indre Fosen kommunens egen system for internkontroll*. Indre Fosen kommune er vertskommune for Fosen barnevernstjeneste, jf. rammeavtale vedtatt i 2016. Rammeavtalen er ikke revidert i henhold til ny kommunestruktur. Delegasjon av myndighet fra deltakerkommunene i barnevernssamarbeidet er formidlet fra rådmann i Rissa kommune til leder i Fosen barnevern.

Vi har fått tilsendt bestillerbrev fra tidligere Rissa kommune, som har vært gjeldende for Indre Fosen kommune fram til ny samarbeidsavtale blir gjort gjeldende høsten 2020. Revisor har inntrykk av at kommunen ikke prioriterer ytterligere implementering gamle avtaler og rutiner før ny samarbeidsavtale trer i kraft.

Fosen barnevernstjeneste bruker Indre Fosens kvalitets- og avvikssystem. Kommunen har implementert system for dokumenthåndtering.

På den andre problemstillingen, *hvordan avvik rapporteres og håndteres i forhold til internkontrollen* 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. Revisor vurderer at avvik håndteres i tråd med internkontrollen, men at det finnes forbedringspotensial i å rapportere om avvik på en tilfredsstillende måte.

I problemstilling 3, om det rapporteres til deltakerkommunene i henhold til krav i internkontrollen er vurderinger og konklusjon at Fosen barnevern rapporterer til deltakerkommunene på økonomi månedlig og på økonomi og tjenester i tertialrapporter, inklusive årsrapport. Rapportene inneholder ikke alt som internkontrollen i rammeavtalen tilsier, ved at det mangler avviksrapportering og vurderinger av forbedringspotensial. Rapportene blir behandlet i kommunestyret, men ikke i utvalget for helse og omsorg. Barneverntjenesten og kommunen deltar i felles forum, og revisor har inntrykk av at dialogen mellom kommunene og barneverntjeneste er god.

På bakgrunn av vurderinger og konklusjon i rapporten er våre anbefalinger til kommunedirektøren at:

- Sørge for at delegering fra kommunestyret til barnevernsleder synliggjøres i delegasjonsreglementet
- Sørge for at rapportering fra vertskommunen i henhold til avtalen blir etterlevd
- Sørge for at fullstendige årsrapporter fra barneverntjenesten behandles politisk (helse- og omsorgsutvalg og/eller kommunestyre)

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 Indre Fosen kommune	13
1.5 Rapportens oppbygging	13
2 Implementering av internkontroll.....	14
2.1 Problemstilling	14
2.2 Revisjonskriterier	14
2.3 Data	14
2.3.1 Delegering av myndighet	14
2.3.2 Internkontroll.....	16
2.3.3 Rammeavtale 2016.....	18
2.3.4 Nærmere om bestillerbrevet.....	21
2.4 Vurdering.....	21
2.4.1 Delegering av myndighet	21
2.4.2 Internkontroll	21
2.4.3 Rammeavtale og bestillerbrev.....	22
3 Rapportering og håndtering av avvik	23
3.1 Problemstilling	23
3.2 Revisjonskriterier	23
3.3 Data	23
3.3.1 System for avviksmelding og -oppfølging.....	23
3.3.2 Tilbakemelding til den som melder avvik.....	25
3.3.3 Avviksrapportering	25
3.4 Vurdering.....	25
3.4.1 System for avviksmelding og oppfølging	25
3.4.2 Tilbakemelding til den som melder avvik.....	26
3.4.3 Avviksrapportering	26
4 Rapportering til samarbeidskommunene	27
4.1 Problemstilling	27
4.2 Revisjonskriterier	27
4.3 Data	27
4.3.1 Årsmelding.....	28
4.3.2 Tertialrapportering.....	29
4.3.3 Månedlige økonomirapporteringer	29

4.3.4	Tilstandsrapport	29
4.3.5	Tilsynsrapporter	30
4.3.6	Felles forum	30
4.4	Vurdering.....	31
4.4.1	Årsmelding.....	31
4.4.2	Tertialrapportering.....	32
4.4.3	Månedlige økonomirapporteringer	32
4.4.4	Tilstandsrapport	32
4.4.5	Tilsynsrapporter	32
4.4.6	Felles forum	33
5	Høring	34
6	Konklusjoner og anbefalinger	35
6.1	Konklusjon.....	35
6.2	Anbefalinger	36
	Kilder.....	37
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	38
	Vedlegg 2 Kommunedirektørens uttalelse	44

1 INNLEDNING

Rapporten oppsummerer forvaltningsrevisjon av felles internkontroll av Fosen barnevernstjeneste. Denne rapporten gjelder forvaltningsrevisjonen i Indre Fosen kommune, som er vertskommune for barnevernssamarbeidet på Fosen.

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 kommunestyrer og undertegnet av rådmennene. Vertskommuneavtalen 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, og det er Indre Fosen kommune som har overtatt vertskommuneansvaret for Fosen barnevernstjeneste. Fra 1.1.2020 ble Ørland og Bjugn kommuner slått sammen, og Roan og Åfjord kommuner ble slått sammen.

Tidligere 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 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 kommunestyrer.

Kommunestyret i Rissa fattet følgende enstemmige vedtak i sitt møte, sak 21/16:

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

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

De andre kommunene vedtok tilsvarende ordlyd i sine kommunestyrer.

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 Indre Fosen kommune en forvaltningsrevisjon med tema internkontroll i barnevernstjenesten i sak 4/20. Kontrollutvalget ønsket å se på:

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

Indre Fosen har ansvar for Fosen Barnevernstjeneste, og har gjennom det og vertkommuneavtalen ansvar for å ivareta Ørland, Åfjord og Osen kommuners lovpålagte oppgaver iht. barnevernloven § 2-1 og forskrifter. Det innebærer også 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 Indre Fosen kommune ivaretar felles internkontrollsystem for Fosen barneverntjeneste, avvikshåndtering og rapportering til kommunene, herunder deltakerkommunene.

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 Fosen barnevernstjeneste ivaretatt av Indre Fosen kommune?
- Hvordan rapporteres og håndteres avvik når det gjelder internkontrollen?
- Rapporteres det til kommunestyret iht. krav i internkontrollen?

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
 - Tertialrapport
 - Årsrapport
 - Økonomioppdatering
 - Statusrapporter
 - Protokoller fra møter i eksempelvis barnevernforum
- Intervju (oppstartsmøte) med kommunedirektør, kommunalsjef helse og omsorg i Indre Fosen kommune, i tillegg til leder og administrativ leder i Fosen barnevernstjeneste
- Intervju med kommunalsjef helse og omsorg i Indre Fosen kommune
- Intervju med barnevernsleder, administrativleder og teamledere i Fosen barneverntjeneste
- Tilbakemelding på spørsmål i epost til personal- og kommunikasjonssjef

Utkast til referat fra intervju med helse- og omsorgssjef ble ved en feiltakelse sendt til feil e-postadresse, noe som forsinket verifisering og mottak av etterspurt skriftlig dokumentasjon. Utkast til rapport ble sendt ut før epostadressefeilen ble oppklart. Derfor var det en del feilaktig informasjon i den foreløpige rapporten. Dette er nå korrigert. Gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjektet for Indre Fosen kommune innebærer at vi også innhenter opplysninger og dokumenter fra andre kommuner som deltar i barnevernssamarbeidet. Ferdigstilling av dette prosjektet sammenfaller med lignende prosjekt i kommunene Åfjord, Ørland og Osen, og datainnsamling fra Fosen barneverntjeneste har derfor blitt samkjørt.

Revisor har ikke vurdert den nye samarbeidsavtalen, da det kun har vært et utkast til avtale som har foreligget inntil den ble vedtatt i Indre Fosen kommunestyre den 14.10.2020.

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 regelverket¹. Med hjemmel i denne bestemmelsen har Barne- og familiedepartementet (BFD) fastsatt Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester². Internkontroll i denne forskriften 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.

¹ Barne- og familiedepartementet, 'Lov Om Barneverntjenester (Barnevernloven)', 1992 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100?q=barnevernsloven>>.

² Barne- og likestillingsdepartementet, 'Forskrift Om Internkontroll for Kommunens Oppgaver Etter Etter Barnevernloven', 2005 <<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-14-1584>>.

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 veileder³ som gir kommunene og ansatte i barneverntjenesten forslag til praktiske og konkrete retningslinjer for etablering av internkontroll i barnevernet. Internkontroll i barneverntjenesten kan, i henhold til 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 vertskommunesamarbeid⁴. Etter disse reglene kunne en kommune overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, blant annet å treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, til en vertskommune.

Ved ny kommunelov er bestemmelser om vertskommunesamarbeid videreført i kapittel 20⁵.

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.

³ Barne- og likestillingsdepartementet, 'Internkontroll i Barnevernstjenesten i Kommunene - En Veileder.', 2006 <[https://revisjonmidtnorge.sharepoint.com/sites/intranett/Kommuner/Åfjord/FR1109 Internkontroll i barnevernet/4. Andre dokumenter/Veilder internkontroll.pdf](https://revisjonmidtnorge.sharepoint.com/sites/intranett/Kommuner/Åfjord/FR1109%20Internkontroll%20i%20barnevernet/4.%20Andre%20dokumenter/Veilder%20internkontroll.pdf)>.

⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Lov Om Kommuner Og Fylkeskommuner (Kommuneloven)', 1992 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=Kommuneloven>>.

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Lov Om Kommuner Og Fylkeskommuner (Kommuneloven)', 2018 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>>.

1.4.2 Organisering av barnevernstjenester i Indre Fosen kommune

Fosen barneverntjeneste er organisert som en administrativ vertskommunemodell uten politisk nemnd. 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.

Helse- og omsorgssjefen i Indre Fosen kommune har personalansvar for leder i Fosen barnevernstjeneste og økonomiansvar for barnevernstjenesten 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.

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.

Det er flere forum for dialog vedrørende barnevern på Fosen. Det er etablert et eget barnevernsforum hvor representanter fra alle kommunene og barnevernet møtes. De som møter fra Indre Fosen, er helse- og omsorgssjefen og oppvekstsjefen. Fra barnevernet møter barnevernsleder og administrativ leder.

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 INTERNKONTROLL

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

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- I hvilken grad er felles internkontrollsystem for Fosen barnevernstjeneste ivaretatt av Indre Fosen kommune?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunedirektøren i vertskommunen må delegerer myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker videre fra kommunedirektøren i de andre samarbeidskommunene.
- Indre Fosen kommune skal ha ansvar for felles internkontroll av Fosen barnevern
- 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.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Data

2.3.1 Delegering av myndighet

Vi har gjennomgått delegasjonsreglementet i Indre Fosen kommune. Det ble vedtatt av kommunestyret i PS-sak 102/2019⁶. I delegasjonsreglementet framgår det at kommunestyret har delegert ansvar etter barnevernsloven til utvalg for helse og omsorg. Det framgår ikke videre i reglementet, hvorvidt myndighet etter barnevernsloven er delegert videre til kommunedirektør eller andre i organisasjonen.

I hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter barnevernsloven. Leder for Fosen barnevern har myndighet med ansvar for oppgaver

⁶ Indre Fosen kommunestyre, 'Delegasjonsreglement for Indre Fosen Kommune', 2019 <<https://innsyn.fosendrift.no/Innsyn-IDF/RegistryEntry/ShowDocument?registryEntryId=57912&documentId=80472&sourceDatabase=INDREFOSEN>>.

etter barnevernsloven. Leder for barnevern har lederavtale (integret i arbeidsavtalen). Det framgår ikke av avtalen at stillingen har ansvar i henhold til barnevernsloven.

I brev datert 1.3.2012 har rådmann i Rissa kommune delegert ansvar i henhold til barnevernsloven til leder i Fosen barnevern:

I hht. avtalens pkt. 3, 2. avsnitt har rådmennene i samarbeidskommunene delegert til undertegnede myndighet til å treffe avgjørelser i lovpålagte oppgaver i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning ihht Lov 1992-07-17 nr. 1 00: Lov om barneverntjenester (barnevernloven).

Myndigheten videredeles herved til leder av Fosen Barneverntjeneste.

Det er vertskommuneavtalen det vises til, og at de andre rådmennene på Fosen har delegert videre ansvaret for respektive kommunes ansvar for barnevernstjenesten, under forutsetning av at rådmannen i Rissa delegerer ansvaret videre til leder i Fosen barnevernstjeneste.

I kapittel 1.4.2 har vi beskrevet organiseringen av Fosen barnevernstjeneste. Fosen barnevernstjeneste er en enhet innen sektor for helse og omsorg. Barnevernsleder har faglig ansvar i henhold til barnevernsloven. Barnevernsleder har også overordna personalansvar for alle ansatte i barnevernstjenesten, i tillegg til økonomiansvar. Deler av ansvaret er delegert videre til administrativ leder.

Kommunalsjef for helse og omsorg er barnevernsleders nærmeste leder. Lederavtalen/arbeidsavtalen for barnevernsleder er underskrevet av kommunalsjef for helse og omsorg. Leder for Fosen barnevernstjeneste rapporterer til helse- og omsorgssjef i tertialrapporter, inklusive årsmelding, og månedsrapporter. Rapporteringssystemet er nærmere omtalt i kapittel 4.

Fosen barneverntjeneste er organisert som administrativ vertskommunemodell uten politisk nemnd. Kommunedirektøren i Indre Fosen er ansvarlig for vertskommunesamarbeidet for barnevernstjenester. Kommunedirektøren i Indre Fosen har ansvar overfor kommunedirektørene/rådmennene i samarbeidskommunene. Budsjett og økonomiplan for fellesskapet vedtas i rådmannsforum før det går til kommunestyrene. Indre Fosen kommunes ansvar for oppfølging av vertskommuneavtalen, herunder felles internkontrollsystem, er nærmere beskrevet i delkapitlene utover.

Det vil foreligge rapporter fra tilsvarende forvaltningsrevisjon i de andre deltakerkommunene utover høsten 2020. Disse vil inneholde vurderinger og konklusjon om hvordan samarbeidet fungerer.

2.3.2 Internkontroll

Barnevernleder fortalte at alle punkter i forskrift om internkontroll er svart ut i Fosen barneverns internkontroll. De har hatt tilsyn av internkontroll fra Fylkesmannen. Fylkesmannen påpekte ikke noen mangler når det gjelder internkontrollen. Tilsynet var avgrenset til «undersøkelser».

Barnevernstjenesten bruker det samme systemet for internkontroll (kvalitetssystem og avvikssystem) som Indre Fosen kommune. I oppstartsmøtet og flere andre intervju har det blitt nevnt at Indre Fosen kommune skal gå over til nytt system.

Revisor har sendt en henvendelse til personalsjefen, som har ansvar for implementering av kvalitetssystem og avvikssystem i Indre Fosen kommune. Revisor har også sendt en henvendelse til Fosen IKT, som har vært delaktig i utvikling og innføringen av kvalitetssystem. Tilbakemeldingen er at kvalitetssystemet har to moduler: En modul er for dokumenthåndtering (rutiner og prosedyrer). Denne er utviklet av Fosen IKT. Den er i varierende grad tatt i bruk, men Indre Fosen kommune er kommet lengst med å ta den i bruk. Den andre modulen er avvikssystem (den omtales i kapittel 3).

Administrativ leder i Fosen Barneverntjeneste informerte om at internkontrollen i barnevernstjenesten er skriftlig og sendt ut digitalt til samarbeidskommunene. Internkontrollen ligger også vedlagt i vertskommuneavtalen. Internkontrollen skal inn i det nye kvalitetssystemet til kommunene. Internkontrollen har ikke vært et tema i barnevernsforum.

Indre Fosen kommune har ikke andre retningslinjer/rutiner inn mot barnevernstjenesten utover vedlegget om internkontroll i rammeavtalen (se kapittel 2.3.3). Det vil etter hvert bli vurdert om rutiner som regulerer samarbeidet med kommunene, skal utarbeides når samarbeidsavtalen er vedtatt. BTI-rutinen er ifølge utkast til samarbeidsavtale planlagt innført i alle samarbeidskommunene. To av kommunene ser imidlertid på utvikling av dagens rutiner og vurderer hvorvidt eksisterende rutiner er å foretrekke. Internkontrollen dekker andre rutiner, utarbeidet i 2019.

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. Endringen diskuteres i personalgruppen i tjenesten. Videre skal deltagerkommunene få tilsendt revidert internkontroll og den skal tas opp i barnevernsforum.

Bestillerbrev og 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

Det har vært et ønske i barnevernstjenesten og samarbeidskommunene om å videreutvikle bestillerbrevet til å bli mer lik en årlig avtale, med mye av det samme innholdet, men mer konkret. Fra 2019 har det vært gjennomført et arbeid i barnevernsforum med utarbeiding av årlige samarbeidsavtaler. Samarbeidsavtalene er nå i ferd med å bli vedtatt kommunestyrene. Kommunestyret i Indre Fosen vedtok samarbeidsavtalen den 14. oktober 2020. Samarbeidsavtalen skal være gjenstand for årlig evaluering. Det er barnevernsforum som årlig skal evaluere og revidere samarbeidsavtalen, bl.a. etter innspill fra de ulike deltagerkommunene.

Barnevernleder tror det var greit at endelig behandling av samarbeidsavtalen ble utsatt. På den måten fikk barnevernsforum en siste gjennomgang av formuleringer. Det har kommet noen reaksjoner på at det var litt for vanntette skott mellom deltagerkommunene 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.

Administrativ leder tror ikke innføring av samarbeidsavtale medfører så store endringer i internkontrollen. Bestemmelsene i internkontrollen skal tas opp i barnevernforum, og vil bli sendt til samarbeidskommunene etter eventuell endring. 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.

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

Barnevernforum

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

Det gjennomføres månedlige møter i barnevernforum. Det er en samling mellom barnevernleder og de kommunalsjefer som har barnevern under sitt område. Kommunalsjefene for helse og omsorg og oppvekst deltar fra alle kommunene. De har da samlet alle som har ansvaret for oppfølging av barn og unge. Kommunalsjef oppvekst og utdanning uttaler at barnevernforum fungerer godt som en samhandlingsarena. Det skrives referat fra møtene.

Informasjon og veiledning

Barneverntjenesten har årlige fagdager for ansatte i deltakerkommunene. Her tas det opp ulike temaer fra år til år. Barnevernet er til stede på skole og barnehager for å orientere om arbeidet til barnevernet. En av teamlederne fortalte at de ønsker å prioritere dette arbeidet mer, og har et mål om å få det til. Som teamleder har hun ingen rolle i dette arbeidet, det er mer de to andre teamlederne som er aktuelle for dette arbeidet.

Hun savner et mer strukturert arbeid på opplæring og bevisstgjøring av ansatte i andre deler av kommunen. Teamleder sier at de ansatte i andre deler av kommunen ønsker informasjon om barnevernstjenesten for at de skal bli tryggere på å melde saker og samarbeide om dette.

Barneverntjenesten har et informasjonsdokument som de har med seg rundt i kommunene. De har vært i barnehage, skole, hos brann og redning og lignende. Teamleder forteller at dette arbeidet ikke er satt i system, og det blir slik at de som spør om å få opplæring/informasjon, får dette. Teamleder har inntrykk av at det er behov for opplæring med jevne mellomrom.

Det er etablert mottakstelefon for henvendelse vedr. drøfting av ulike saker før de eventuelt meldes.

2.3.3 Rammeavtale 2016

I 2016 signerte deltakerkommunene en revidert, felles rammeavtale for organiseringen av felles barneverntjeneste på Fosen. Rissa kommune var vertskommune. Rissa kommune hadde rammeavtalen oppe til behandling i kommunestyret den 12.5.2016, i sak 21/2016. Leksvik kommunestyre hadde saken oppe samme dag, men her har vi ikke informasjon om saksnummer. Etter den tid har Rissa og Leksvik kommuner blitt slått sammen til Indre Fosen kommune. Flere av de andre av deltakerkommunene har også blitt slått sammen. Det er ikke

vedtatt ny rammeavtale etter at det ble kommunesammenslåing. Flere av lederne vi har intervjuet har sagt at rammeavtalen, herunder vertskommuneavtalen, skal revideres på grunn av endring i kommunestruktur, og nye juridiske enheter. Nedenfor beskriver vi gjeldende rammeavtale.

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. Osen, Ørland og Åfjord kommuner har tatt inn delegering av myndighet i barnevernssaker i kommunens delegasjonsreglement. Indre Fosen kommune har ikke noen annen beskrivelse enn det som gjelder kommunestyrets delegering til utvalg for helse og omsorg.

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

Det nye 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.

Vertskommunen har ansvar for utførelsen. Dette kan oppsummeres til å være:

- Utarbeide handlingsplan og mål for Fosen barnevern (inkl. organisasjonskart)
- Sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten (herunder kompetanseplan, nytilsattopplæring, system for kontinuerlig oppdatering av lovverk m.m., system for internkontroll)
- Sørge for arbeidstakernes medvirkning (herunder systematisk kvalitetsarbeid, medarbeidersamtaler, ansattundersøkelser, verneunder og samhandling med verneombud og tillitsvalgte,

- Bruk av barn og foreldres erfaringer til forbedringsarbeid (herunder brukerundersøkelser, systematisk evaluering av klagesaker, tilsyn og egnevaluering)
- Skaffe oversikt over fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav (herunder rutiner for å avdekke svakheter, rutiner for og rapportering av risiko og sårbarhet, sjekklister og prosedyrer, rapportering til statlige myndigheter)
- Utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen (herunder årsmelding med kommunespesifikk del, vurdering av kompetanse- og rekrutteringsbehov i handlingsplan for tjenesten, tertialrapportering om økonomi avvik og status for barnevernstjenesten, rapportering på kommunens og tjenestens målsettinger, månedsrapportering på økonomi, oversendelse av tilsynsrapporter til samarbeidskommunene, deltakelse i felles lederfora i Fosen).
- Foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten (herunder årshjul, årlig evaluering, forbedringspunkter i årsmelding til kommunene)

De kravene som omfatter samarbeidskommunene, 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)

Vertskommunen har ansvar for at barnevernstjenesten følger opp bestillerbrevene fra kommunene.

2.3.4 Nærmere om bestillerbrevet

Vi har etterspurt bestillerbrev fra Indre Fosen kommune, eller et skriftlig dokument til barnevernstjenestene som tilsvarer de tjenestene som Indre Fosen kommune forventer av barnevernstjenesten. Vi har mottatt Bestillerbrev Fosen barnevernstjeneste 2017 fra tidligere Rissa kommune. Bestillerbrevet fra 2017 har vært gjeldende for tidligere Rissa kommune og nå Indre Fosen kommune fram til ny samarbeidsavtale blir vedtatt og gjort gjeldende høsten 2020.

Utføring av bestillerbrev

Flere av de lederne vi intervjuet, bl.a. barnevernsleder, fortalte at ordningen med bestillerbrev ikke har fungert optimalt. Ifølge barnevernsleder har ordningen med bestillerbrev i varierende grad vært implementert i deltakerkommunene, noe som førte til at den kommunen som «ropte høyest» fikk mest hjelp.

De sist tilsendte bestillerbrevene gjelder fremdeles. Tidligere Ørland og Bjugn kommuner har bestillerbrev fra 2019, mens Osen og tidligere Åfjord og Roan kommuner har bestillerbrev fra 2018.

2.4 Vurdering

2.4.1 Delegering av myndighet

I delegasjonsreglementet i Indre Fosen kommune har kommunestyret delegert ansvar i henhold til barnevernsloven til helse- og omsorgsutvalget. Revisor kan ikke se at det framgår av reglementet at myndighet er delegert videre i organisasjonen, heller ikke til kommunedirektøren eller barnevernsleder.

Rådmannen i tidligere Rissa kommune har gjennom brev delegert ansvar i henhold til barnevernsloven videre fra rådmennene i deltakerkommunene til leder for Fosen barnevernstjeneste, slik vertskommuneavtalen forutsetter.

2.4.2 Internkontroll

- Internkontrollen kan innarbeides i kommunens eget styringssystem
- Internkontrollen skal være skriftlig eller elektronisk

Fosen barneverntjeneste har et digitalt internkontrollsystem som ligger i Indre Fosen kommune. Dette systemet samhandler ikke med enkelte andre deltakerkommuners internkontrollsystem. Informasjon tyder på at kommunen over tid har jobbet med å få på plass et nytt kvalitetssystem, og Indre Fosen har kommet lengst av kommunene med å ta det i bruk.

2.4.3 Rammeavtale og bestillerbrev

- Det skal foreligge en rammeavtale, handlingsplan og mål for barnevernet, og bestillerbrev som tilfredsstillende kravene satt i vedlegg til rammeavtalen .

Ansvar for i felles internkontroll i Fosen barnevern er beskrevet i rammeavtalen for Fosen barnevern, som inneholder vertskommuneavtale og beskrivelse av forventninger til internkontroll. Vertskommuneavtalen og vedlegget om internkontroll er ikke revidert som følge av endret kommunestruktur, hvor bl.a. Rissa og Leksvik kommuner er sammenslått til Indre Fosen kommune.

Det foreligger en revidert rammeavtale fra 2016, som er vedtatt i Indre Fosen kommunestyre. Rammeavtalen beskriver vertskommunen og Fosen barnevernstjenestes oppgaver og ansvar overfor de andre samarbeidskommunene. Rammeavtalen beskriver kravene som omfatter samarbeidskommunene.

Vi har mottatt bestillerbrev fra 2017 fra tidligere Rissa kommune til Fosen barnevernstjeneste. Bestillerbrevet gjelder til nye samarbeidsavtale treer i kraft.

På bakgrunn av informasjon om at bestillerbrevene ikke fungerer optimalt, er det etter revisors vurdering fornuftig at kommunene sammen har utarbeidet et forslag til ny samarbeidsavtale.

3 RAPPORTERING OG HÅNDTERING AV AVVIK

I dette kapitlet 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 avviksmelding
- Avviksmeldinger må følges opp
- Den som melder avviket, bør få en tilbakemelding om oppfølging
- Fosen barneverntjeneste må rapportere om avvik og avvikhåndtering ved 1. og 2. tertial og tilstandsrapport i juni.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Data

3.3.1 System for avviksmelding og -oppfølging

Fosen barneverntjeneste bruker Indre Fosen kommunes avvikssystem, Risk Manager som avvikssystem. Ikke alle deltakerkommunene har samme avvikssystem som Indre Fosen.

Det har vært en prosess med innføring av nytt kvalitets- og avvikssystem (se forrige kapittel om kvalitetssystem). I dette kapitlet beskriver vi prosedyrene og praksisen når det gjelder melding av avvik. Ansvaret for avviksbehandling internt i barnevernstjenesten er delegert til administrativ leder. Det er administrativ leder som eventuelt sender avvik til samarbeidskommunene. Dersom det kommer avvik i en annen kommune, diskuterer barnevernleder og administrativ leder alvorlighetsgraden og vurderer hvem de tar opp avvik med. Avvikssystemet er delt i 3 tema: kvalitet, HMS, personvern. I e-posthenvendelse har vi stilt noen spørsmål om avvikssystemet til personal- og kommunikasjonssjefen i Indre Fosen kommune. I tilbakemeldingen svarer hun at Indre Fosen kommune tok i bruk KF avvikssystem fra 2020. På grunn av at KF avvik har gitt beskjed om at de avviker systemet er kommunen nå i en prosess der de må ta i bruk et nytt system fra 01.01.2021. Da vil de gå over til Compilos avviksmodul (tidligere Kvalitetslosen). Det er meningen at alle deltakerkommunene skal ta i bruk det samme systemet. Barnevernleder fortalte at det ikke har vært opplæring i noen av de nye systemet, bl.a. på grunn av koronatiltakene og mye arbeid rundt det.

Helse- og omsorgssjef (Indre Fosen) fortalte at hun har god kontroll på avvik som meldes inn i hennes sektor i Indre Fosen. Hun tar ut rapport annenhver måned og legger fram for AMU (arbeidsmiljøutvalget). Vi har fått tilsendt protokoll fra et møte i AMU, som viser eksempel på hvordan avvik behandles i AMU (sak 7/20):

Totalt meldt 393 avvik i perioden fra 01.07.2019 til 31.12.2019.⁷

Mange avvik er ikke lukket. Oppvekst har ikke kultur for å melde avvik; her må holdninger endres. Det foreslås å ha en ekstra satsning på det å melde avvik i 2020 i forbindelse med at det blir innført nytt avvikssystem. Dette kan ses i sammenheng med arbeidsmiljøsatsning.

Avvikene tas opp i rådmannens ledergruppe.

Helse- og omsorgssjefen forteller i en e-post at det ikke blir laget egne papirrapporter til AMU, men rapportene lages/genereres direkte i møtet. AMU følger utviklingen, men de går ikke inn i sakene.

Avvik som gjelder barnevern i deltakerkommunene tas opp med kommunene. Det gjelder også store avvik. Revisor har etterspurt avviksmeldinger som er lagt fram for AMU de to siste møtene, men har ikke mottatt dette per 16.10.2020.

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.

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 er et fast tema i Fosen barneverns samarbeidsmøte, mellom tillitsvalgte, verneombud og ledelsen.

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. Indre Fosen, melder hun avviket til sin leder som da melder videre. Teamleder kan ikke melde direkte til kommunene utenfor Indre Fosen.

⁷ Totalt i kommunen.

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. Det bekreftes av en av teamlederne sier hun får tilbakemelding i Risk Manager på hvordan avviket håndteres.

3.3.3 Avviksrapportering

Administrativ leder opplyser om at FBV rapporterer til samarbeidskommunene pr. tertial og årsmelding, og det sendes månedlig økonomirapportering til den enkelte kommune.

Fosen barnevernstjeneste skal normalt rapportere skriftlig på avvik i tertial- og årsrapporter. Dersom tema i avvik er aktuelle for samarbeidskommunene (for eksempel saker uten saksbehandler over tid), så informeres det om dette i tertialrapporter. Revisor har mottatt eksempel på tertialrapport hvor det ikke rapporteres på avvik. Administrativ leder opplyser om at det ikke er meldt avvik på i tertialrapportene det siste halvannet året. Tilstandsrapporten i juni skal i tillegg til økonomi inneholde avvik og avvikshåndtering, status på virksomheten, rapport på kommunens og tjenestens mål, 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.

Når det gjelder tilstandsrapport, som ifølge årshjulet skal leveres i juni, har revisor fått opplyst at denne eksisterer kun for 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.

Bufdir har en kommunemonitor som viser måloppnåelse på flere parametre. Monitoren viser at Indre Fosen har 17,4 prosent hvor tilsynskrav i fosterhjem ikke er oppfylt i 2019. Dette er likt med fylkesgjennomsnittet. 69,9 prosent av barn med hjelpetiltak har evaluert tiltaksplan i 2019. Til sammenligning er gjennomsnittet for fylket 79,2 prosent.

3.4 Vurdering

3.4.1 System for avviksmelding og oppfølging

Indre Fosen kommune har vært i prosess med å innføre nytt avvikssystem. Det tyder på at dagens system ikke er optimalt, blant annet fordi systemet ikke fungerer godt nok sammen med de andre samarbeidskommunenes avvikssystem.

Når det gjelder Fosen barnevernstjeneste praksis for avviksmelding fungerer den etter revisors vurdering tilfredsstillende. Avvik som gjelder Indre Fosen spesifikt meldes til helse- og

omsorgssjef (*uverifisert informasjon*). Vi har ikke sett av rapporteringssystemet til Indre Fosen kommune (årsmeldinger, tertialrapporten og månedsrapporter) at avvik omtales i dokument som sendes til ansvarlig politisk nivå.

Revisor vurderer at det er systemer og rutiner i Fosen barnevernstjeneste 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. Etter revisors vurdering kan det være sårbart at bare en person følger opp avvik.

3.4.2 Tilbakemelding til den som melder avvik

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 Avviksrapportering

Fosen barnevernstjeneste må rapportere avvik i tertialrapportene ved 1. og 2. tertial og i tilstandsrapport i juni. Etter revisors vurdering har ikke barnevernstjenesten fulgt opp kravet de siste årene, ettersom det ikke er utarbeidet tilstandsrapport siden 2017, og det ikke er rapportert avvik i tertialrapportene det siste halvannet året.

4 RAPPORTERING TIL SAMARBEIDSKOMMUNENE

I dette kapittelet beskriver vi deltema rapportering av internkontroll til samarbeidskommunene, herunder vertskommunen Indre Fosen.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- Rapporteres det til samarbeidskommunene i henhold til 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
- 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.
- Det skal foreligge månedlige økonomirapporteringer
- Det skal foreligge tilstandsrapport i juni
- Tilsynsrapporter skal sendes til deltakerkommunene
- 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 ligger ved rammeavtalen. Årshjulet viser viktige rapporteringspunkter. I følge årshjulet skal det gjennomføres rapporteringspunkter gjennom hele året. Barnevernsleder og administrativ leder er ikke kjent med årshjulsrapportering.

4.3.1 Årsmelding

Helse- og omsorgssjefen fortalte at årsmeldingen fra Fosen barnevern inneholder informasjon om tjenesten; HMS, sykefravær, avviksrapportering m.m.

Årsmeldingen inneholder en generell og en kommunespesifikk del. Den generelle delen blir også behandlet i Fosen regionråd (Fosenrådet). Det er fast rutine at barnevernstjenesten har muntlig orientering i kommunestyret en gang i året. Helse- og omsorgssjefen mener at ny denne kanskje erstatter tilstandsrapporten i juni, som er beskrevet i årshjulet i internkontrollen. Tilstandsrapportering som er beskrevet i årshjulet erstattes trolig av ny tilstandsrapportering.

Fellesbudsjettet for barnevernet diskuteres i rådmannsforum/kommunedirektørforum, hvor barnevernet er inne og informerer om sine behov/ønsker. Helse- og omsorgssjefen får i etterkant barnevernets forslag til budsjett, men har ikke noe myndighet/innvirkning på dette.

Helse- og omsorgssjefen mener det er vertskommunen som svarer ut det økonomiske resultatet og barnevernleder sender ut dette direkte til deltakerkommunene.

Revisor har sett på årsmelding for 2019, levert til Indre Fosen kommune. Rapporten inneholder en økonomisk del og en tjenestedel, med bl.a. oversikter over tjenestedata. I all hovedsak er informasjonen i årsrapporten generell for barnevernstjenesten, med felles informasjon om tjenesten som er aktuell for alle samarbeidskommunene. Det er ingen egen bolk i årsmeldingen om forbedringspunkter, men det trekkes fram flere utfordringer, som f.eks. merforbruk, og utfordringer med å drive forsvarlig barnevern innenfor rammen som ble tildelt i 2019.

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.

I kommunens årsmelding som blir behandlet i kommunestyret inngår Fosen barneverns årsmelding under de andre tjenestene innenfor Helse og omsorg. Vi har gjennomgått saker og protokoller i helse og omsorgsutvalget for 2019 og 2020, og kan ikke se at årsmelding for barnevernet har vært behandlet der. I tilbakemeldingen fra kommunedirektøren beskrives praksis i Indre Fosen kommune som at årsregnskap/årsmeldinger går direkte til formannskapet, som så sender dem videre til kommunestyret. Alle utvalgsmedlemmene er også medlemmer i kommunestyret og behandler dermed årsmeldingene fra barnevernet der.

4.3.2 Tertialrapportering

Det skal rapporteres hvert tertial. Revisor har mottatt tertialrapport for 1. og 2. tertial 2020. Tertialrapportene omfatter rapportering på økonomi, der merforbruk og avvik fra budsjett er kommentert.. Videre omfatter den status på virksomheten, prioriteringer videre og informasjon om kommende utfordringer.

Barnevernsleder sa 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 taushetsplikstens handlingsrom. 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.

En forkortet versjon av tertialrapporten fra barnevernet legges fram for kommunestyret. I tertialrapport for 1. tertial beskrives det at det er svært krevende saker i Indre Fosen for tiden, og at dette påvirker det økonomiske resultatet. Dette gjelder også i rapporten for 2. tertial. I sin tilbakemelding om foreløpig rapport presiserer kommunedirektøren at det i 2019 ble vedtatt at tertialrapportene skal behandles i utvalgene før de går videre til formannskap og kommunestyre. I tilbakemelding på foreløpig rapport svarer kommunedirektøren at tertialrapport for første tertial ble behandlet i helse- og omsorgsutvalget i møte 26.5.2020. Kommunens tertialrapport var oppe som infosak .

4.3.3 Månedlige økonomirapporteringer

I Indre Fosen kommune rapporteres månedsrapportene et eget system for økonomirapportering, Arena. Ledelsen i barnevernstjenesten rapporterer direkte. Rapporten blir deretter godkjent av helse- og omsorgssjef før den sendes videre i systemet. Eksempel på månedsrapport er mottatt 29.10.2020.

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.

4.3.4 Tilstandsrapport

I årshjulet til rammeavtalen for felles barnevernstjeneste framgår det at det skal legges fram tilstandsrapport i juni, som skal være grunnlag for budsjettarbeidet. Vi har fått tilsendt tilstandsrapport for 2017. Barnevernsleder svarer i en epost at det ikke er utarbeidet og behandlet slike tilstandsrapporter i 2019 og 2020. Fra 2021 vil det bli et lovkrav om årlig

tilstandsrapportering fra barnevernet til kommunestyret. Fosen barnevern har laget et rapportutkast for 2019, men har ikke sendt den ut. Den skal revideres og sendes ut i 2021.

4.3.5 Tilsynsrapporter

Fylkesmannen har hatt tilsyn i Indre Fosen kommune, Fosen barnevernstjeneste i 2020. Endelig rapport er datert 26.8.2020. Tilsynet omhandlet kommunens sikring av at barneverntjenestens arbeid med undersøkelser er forsvarlig. 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. Dette kunne vært et punkt i samarbeidsavtalen mener administrativ leder. I tilbakemeldingen på foreløpig rapport presiserte kommunedirektøren at alle rapportene blir tatt opp i barnevernforum og kontaktpersonene har ansvar for å gjøre informasjonen kjent i egne kommuner.

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.

Barnevernforum ble etablert i 2019. Her deltar en kontaktperson fra hver kommune, for Indre Fosens kommunes del er dette helse- og omsorgssjefen og oppvekstsjefen, i tillegg til barnevernleder og administrativ leder. Årsmelding fra barneverntjenesten 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.

Teamarbeidet er ulikt organisert i kommunene. Fosen barnevern har fått innspill fra kommuner med ønske om hjelp til å organisere dette likt i alle kommunene. Det er ulike behov i kommunene pga. ulik størrelse. Barnevernet forsøker å møte kommunen på den måten de er organisert. Leder for barnevernet deltar i alle de overordna teamene i kommunene.

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 som gjelder 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 Årsmelding

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

Det har blitt utarbeidet en årsmelding for 2019 som inngår i kommunens årsmelding, sammen med årsmelding for de andre tjenestene innen helse og omsorg. Den inneholder noe kommunespesifikk informasjon, men for det meste inneholder den informasjon om økonomi og tjenester for barnevernet som helhet. Den inneholder ikke informasjon om forbedringspunkter. Årsmeldingen er ikke til behandling i utvalget for helse og omsorg, som har fått delegert myndighet fra kommunestyret innen barnevern. I tilbakemeldingen fra kommunedirektøren beskrives praksis i Indre Fosen kommune som at årsregnskap/årsmeldinger går direkte til formannskapet, som så sender dem videre til kommunestyret. Alle utvalgsmedlemmene er også medlemmer i kommunestyret og behandler dermed årsmeldingene fra barnevernet der. Etter revisors vurdering vil det være hensiktsmessig at fullstendig, kommunespesifikk årsrapport for barnevernet blir behandlet i utvalget som har fått delegert myndighet innen barnevern.

4.4.2 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 Indre Fosen kommune mottar tertialrapporter. Det framgår ikke tydelig om det rapporteres på kommunale målsetninger/resultatkrav, eller på tjenestens målsetninger. 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 målsetninger og resultatkrav når samarbeidsavtalen etableres, og det blir likelydende målsetninger i alle deltakerkommuner.

4.4.3 Månedlige økonomirapporteringer

- Det skal foreligge månedlige økonomirapporteringer

Revisor mener, ut fra intervjuinformasjon og informasjon i eksempel på økonomirapportering at det er månedlig rapportering fra Fosen barnevernstjeneste til Indre Fosen kommune og de andre deltakerkommunene.

4.4.4 Tilstandsrapport

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. Samtidig vil revisor trekke fram at Fosen barnevernstjeneste ikke oppfylt forventningen i årshjulet om tilstandsrapport.

4.4.5 Tilsynsrapporter

- Tilsynsrapporter skal sendes til deltakerkommunene

Det har vært gjennomført tilsyn i Indre Fosen kommune, barnevernstjenesten. Tilsynsrapporter blir behandlet i barnevernsforum, og respektive kommunes kontaktperson har ansvar for å videreformidle tilsynet.

4.4.6 Felles forum

- 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

Et utkast til rapport ble sendt til uttalelse til kommunedirektøren i Indre Fosen den 16.10.2020. Utkastet inneholdt noe informasjon som var kommet fram i intervju med helse- og omsorgssjefen, og som var synliggjort som *ikke verifisert*. Videre manglet det som vi etterspurte av skriftlig informasjon i forbindelse med tilbakemelding på referat fra helse- og omsorgssjefen. Da rapportutkastet ble sendt ut var vi ikke klar over at utkastet til referat fra intervju med helse- og oppvekstsjefen var sendt til feil e-postadresse.

Etter den tid har vi fått tilsendt bestillerbrev 2017 fra tidligere Rissa kommune, beskrivelse av avvikshåndtering i AMU med eksempel, og eksempel på økonomirapport fra barnevernet. Beskrivelser, vurderinger, konklusjon og anbefalinger på disse punktene er endret, der kommunedirektøren har påpekt det i tilbakemeldingen. Følgelig har noen våre vurderinger blitt endret.

Den skriftlige tilbakemeldingen på den foreløpige rapporten er vedlagt denne rapporten (vedlegg 2).

Vi har i all hovedsak gjort endringer og presiseringer etter kommunedirektørens tilbakemeldinger. Noen av tilbakemeldingene har vi latt stå uendret, eller bare gjort noen små justeringer for. Vi vil likevel trekke fram følgende punkt i tilbakemeldingen:

- Det som i kommunedirektørens tilbakemelding er henvist til side 19, 2.4.1, om internkontroll og kvalitetssystem: Vi har gjort endringer både i data og vurderinger på dette punktet, i tillegg til konklusjon og én anbefaling (tatt bort).
- Det som i kommunedirektørens tilbakemelding henvises til s 34 – kulepunkt fem (6.2 Anbefalinger): Vi har omformulert anbefalingen til at den fullstendige årsrapporten fra barnevernet bør behandles politisk (i hovedutvalg eller/og kommunestyre).

Vi viser for øvrig til vedlagt tilbakemelding fra kommunedirektøren.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

I dette kapitlet oppsummerer vi vurderingene våre på de tre problemstillingene. På bakgrunn av vurderinger og konklusjon kommer vi med noen anbefalinger til kommunedirektøren.

6.1 Konklusjon

- *Problemstilling 1: I hvilken grad er felles internkontrollsystem for Fosen barnevernstjeneste ivaretatt av Indre Fosen kommune?*

Indre Fosen kommune er vertskommune for Fosen barnevernstjeneste, jf. rammeavtale vedtatt i 2016. Rammeavtalen er ikke revidert i henhold til ny kommunestruktur. Delegasjon av myndighet fra deltakerkommunene i barnevernssamarbeidet er formidlet fra rådmann i Rissa kommune til leder i Fosen barnevern.

Fosen barnevernstjenestes internkontroll er innarbeidet i Indre Fosen kommunens egen internkontroll. Kommunen har vedtatt rammeavtalen. Vi har fått tilsendt bestillerbrev fra tidligere Rissa kommune, som har vært gjeldende for Indre Fosen kommune fram til ny samarbeidsavtale blir gjort gjeldende høsten 2020. 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.

Fosen barnevernstjeneste bruker Indre Fosens kvalitets- og avvikssystem. Indre Fosen har tatt i bruk nytt system, er det vår vurdering at kvalitets- og avvikssystemet ikke er tilfredsstillende.

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. Revisor vurderer 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 i henhold til krav i internkontrollen?

Fosen barnevern rapporter til deltakerkommunene på økonomi månedlig og på økonomi og tjenester i tertialrapporter, inklusive årsrapport. Rapportene inneholder ikke alt som internkontrollen i rammeavtalen tilsier, ved at det mangler avviksrapportering og vurderinger av forbedringspotensial. Rapportene blir behandlet i kommunestyret, men ikke i utvalget for

helse og omsorg. Barneverntjenesten og kommunen deltar i felles forum, og revisor har inntrykk av at dialogen mellom kommune og barneverntjeneste er god.

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunedirektøren i Indre Fosen kommune å:

- Sørge for at delegering fra kommunestyret til barnevernsleder synliggjøres i delegasjonsreglementet
- Iverksette felles internkontrollsystem, med kvalitets- og avviksmoduler
- Sørge for at rapportering fra vertskommunen i henhold til avtalen blir etterlevd
- Sørge for at fullstendige årsrapporter fra barneverntjenesten behandles politisk (helse- og omsorgsutvalg og/eller kommunestyre)

KILDER

Barne- og familiedepartementet, 'Lov Om Barnevernstjenester (Barnevernloven)', 1992

<<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100?q=barnevernsloven>>

Barne- og likestillingsdepartementet, 'Forskrift Om Internkontroll for Kommunens Oppgaver

Etter Etter Barnevernloven', 2005 <<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-14>

1584>

'Internkontroll i Barnevernstjenesten i Kommunene - En Veileder.', 2006

<<https://revisjonmidtnorge.sharepoint.com/sites/intranett/Kommuner/Åfjord/FR1109>

Internkontroll i barnevernet/4. Andre dokumenter/Veilder internkontroll.pdf>

Indre Fosen kommunestyre, 'Delegasjonsreglement for Indre Fosen Kommune', 2019

<<https://innsyn.fosendrift.no/Innsyn->

IDF/RegistryEntry/ShowDocument?registryEntryId=57912&documentId=80472&source

Database=INDREFOSEN>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Lov Om Kommuner Og Fylkeskommuner

(Kommuneloven)', 1992 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25->

107?q=Kommuneloven>

———, 'Lov Om Kommuner Og Fylkeskommuner (Kommuneloven)', 2018

<<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>>

'Rammeavtale Fosen Barnevernstjeneste 2016 (2).Pdf'

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 Fosen⁸

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.

⁸ «Rammeavtale Fosen Barnevernstjeneste 2016 (2).Pdf».

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 barnevernkontor⁹».

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,

⁹ «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)
- Bestillerbrev¹⁰ 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)

¹⁰ 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

Utleddning 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/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 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 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Hei,

Her er kommentarer fra oss til foreløpig rapport. Vi bad om utsatt frist til mandag 2. november.

Mvh

Vigdis Bolås

Kommunedirektør

Indre Fosen kommune

907 44 719

www.facebook.com/indrefosenkommune/



Internkontroll i barnevernet – Indre Fosen kommunes kommentarer til foreløpig rapport

S 11 – i andre avsnitt står det at representanten fra Indre Fosen i barnevernforum er kommunalsjef helse og omsorg. I Indre Fosen kommune brukes tittelen helse- og omsorgssjef. I tillegg deltar også oppvekstsjef i barnevernforum. Alle kommunene stiller med både oppvekstsjef og helse- og omsorgssjef i forumet, og det har vært praksis siden 5. mars 2020.

S 16 – i første avsnitt står det igjen at det framover skal være deltakelse fra både oppvekst og helse og omsorg i barnevernforum, men det stemmer altså ikke. Dette ble praksis da barnevernforum ble etablert.

S 18 – i første avsnitt under 2.3.4 står det at revisjonen ikke har mottatt bestillerbrev. Årsaken til dette er at henvendelsen til helse- og omsorgssjef, samt purringer, ble sendt til feil e-postadresse. Da dette ble oppdaget, ble bestillerbrev ettersendt. Dette avsnittet bør derfor fjernes.

S 19 – avsnitt tre: her står det at det er administrativ leder som har laget utkast til avtalen og avtalen ble bearbeidet i barnevernforum. Denne setningen virker litt merkelig. Ettersom punktet omhandler bestillerbrevet, mens det som her omtales som avtalen sikkert henviser til samarbeidsavtalen. Det bør i så fall presiseres, samt hva som er sammenhengen mellom bestillerbrev og samarbeidsavtale.

S 19 – i femte avsnitt, under punkt 2.4.1, foreslår vi at det står «rådmannen i tidligere Rissa kommune....».

S 19 – under punkt 2.4.2 beskrives det digitale internkontrollsystemet og at det ikke samhandler med enkelte andre deltakerkommuners internkontrollsystem. Det er opp til hver enkelt kommune å

bestemme hva slags digitalt internkontrollsystem man ønsker å ha for alle sine ansatte. Fosenkommunene samarbeider ofte om innkjøp av programvare og det ses nå på felles innkjøp av digitalt internkontrollsystem, men det er viktig å påpeke at dette ikke er noe Indre Fosen kan pålegge de andre kommunene. I samme avsnitt står det at informasjon tyder på at kommunen over tid har jobbet med å få på plass et nytt kvalitetssystem. Ettersom rapporten på side 21 beskriver prosessen med å bytte internkontrollsystem, virker det litt unødvendig å skrive at informasjon tyder på at Indre Fosen har jobbet med å bytte internkontrollsystem, for det har vi helt klart gjort. Årsaken til det er at vi ikke var fornøyd med det internkontrollsystemet vi hadde, så da kan det virke litt underlig når det til slutt i dette avsnittet står at revisor vurderer at vi ikke har et velfungerende system pr i dag. Det mener jo vi også, det er derfor vi bytter.

S 20 – i avsnitt tre står det igjen at det ikke er utarbeidet bestillerbrev og at dette er en svakhet. Det bestillerbrevet som var gjeldende frem til 14. oktober 2020 ble sendt til revisjonen denne uken. Årsaken til at bestillerbrevet ikke ble revidert etter kommunesammenslåingen, var at det hele tiden var en intensjon om å utarbeide en samarbeidsavtale i stedet. I barnevernforum var det enighet om at kommunene ikke skulle bruke ressurser på å oppdatere bestillerbrevene, men heller satse på å få samarbeidsavtalen ferdigstilt.

S 22 – i andre avsnitt etterspørres avviksmeldinger. Dette er kommentert i e-post 29.10.

S 26 – i siste avsnitt står det at årsmelding for barnevern ikke blir behandlet i helse- og omsorgsutvalget. Praksis i Indre Fosen kommune er at årsregnskap/årsmeldinger går direkte til formannskapet, som så sender dem videre til kommunestyret. Alle utvalgsmedlemmene er også medlemmer i kommunestyret og behandler dermed årsmeldingene fra barnevernet der.

S 27 – i fjerde avsnitt beskrives det at heller ikke tertialrapportene blir behandlet i utvalget for helse og omsorg. Dette stemmer ikke, ettersom det i 2019 ble vedtatt at tertialrapportene skal behandles i utvalgene før de går videre til formannskap og kommunestyre. Tertialrapport for første tertial ble behandlet i helse- og omsorgsutvalget i møte 26.5.2020.

S 27 – i femte avsnitt står det at månedsrapport sendes på e-post til kommunalsjef (helse- og omsorgssjef), men det stemmer ikke. Det brukes et eget system for økonomirapportering, Arena, der ledelsen i barnevern rapporterer direkte. Rapporten blir deretter godkjent av helse- og omsorgssjef før den sendes videre i systemet. Eksempel på månedsrapport er sendt til revisjonen 29.10.2020.

S 28 – i første avsnitt beskrives tilsynsrapporter. Der står det at revisjonen ikke kjenner til hvordan kommunen har gjort konklusjonene om lovbrudd kjent i de andre deltakerkommunene. Alle rapporter blir tatt opp i barnevernforum og kontaktpersonene har ansvar for å gjøre informasjonen kjent i egne kommuner. I tillegg er alle tilsynsrapporter offentlige dokumenter som er tilgjengelig for alle kommuner.

S 28 – i fjerde avsnitt står det enda en gang at det kun er helse og omsorgssjef som deltar i barnevernforum fra Indre Fosen, men det gjør altså også oppvekstsjef.

S 33 – i andre avsnitt står det igjen om bestillerbrevet som mangler. Dette ble ettersendt etter at det ble oppdaget at revisjonen brukte feil mailadresse til helse- og omsorgssjef. Avsnittet må endres.

S 34 – i kulepunkt to står det om forventninger fra Indre Fosen kommune. Dette handler om ettersendt bestillerbrev, regner vi med. Punktet bør tas ut ev. endres.

S 34 - i kulepunkt fem står det at det anbefales at Indre Fosen kommune sørger for at årsmeldinger fra barneverntjenesten behandles i kommunestyret. Praksis i Indre Fosen er at årsmelding, for alle

områder, behandles i formannskap og kommunestyret i tråd med kommuneloven. Alle representanter i helse- og omsorgsutvalget er representert i kommunestyret – gjennomgående representasjon.



Brugata 2, 7715 Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no