



Osen kommune

November 2020

FR-1133

FORORD

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

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.¹

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Marit Ingunn Holmvik, prosjektmedarbeider Mette Sandvik, og kvalitetssikrere Hanne Marit Ulseth Bjerkan og Anna Ølnes. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Osen 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.

Stjørdal, 06.11.2020

Marit Ingunn Holmvik/s/

Oppdragsansvarlig revisor

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 Osen kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget. Revisor har sett på om det felles internkontrollsystemet for deltakerkommunene i Fosen barneverntjeneste er implementert i Osen kommune, 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 Osen kommunes internkontrollsystem?

Osen kommune har ikke et fungerende internkontrollsystem. Det betyr at felles internkontrollsystem ikke er implementert i Osen kommune. Når det er sagt, har kommunen elementer av internkontroll i form av at de har vedtatt rammeavtalen, og har til og med 2018 utarbeidet årlige bestillerbrev til barneverntjenesten.

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

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

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

Deltakerkommunene har ikke mottatt tilstandsrapporter fra Fosen barneverntjeneste siden 2017. Det sendes tertialrapporter til Osen kommune, men ikke månedlige økonomirapporter. Det er ikke etablert rutiner for oversending av tilsynsrapporter, men det er dialog mellom barneverntjenesten og deltakerkommunene om dette. Barneverntjenesten og kommunen

deltar i bernevernforum, og revisor har inntrykk av at dialogen mellom kommune og barneverntjeneste er god. Revisor konkluderer med at det er noe mangelfull rapportering til deltakerkommunene i henhold til krav i internkontrollen.

Den fjerde og siste problemstillingen er :Rapporteres det til kommunestyret i henhold til krav i internkontrollen?

Revisor ser at det er utarbeidet årsmelding med kommunespesifikke deler, men at årsmeldingene mangler den delen som omhandler forbedringspunkt. Med unntak av at det ikke er tatt med forbedringspunkter, konkluderer revisor med at det er rapportert til kommunestyret i henhold til kravene i internkontrollen.

Revisor anbefaler at rådmannen bør sørge for:

- å få på plass et internkontrollsystem i egen organisasjon
- å dokumentere og implementere internkontrollen i egen organisasjon
- at rapportering fra vertskommunen i henhold til avtalen blir etterlevd

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 og avtaler	11
1.4.2 Organisering av barneverntjenester i Osen kommune	13
1.5 Rapportens oppbygging	14
2 Implementering av internkontroll	16
2.1 Problemstilling	16
2.2 Revisjonskriterier	16
2.3 Data	16
2.3.1 Internkontroll i egen organisasjon	16
2.3.2 Rammeavtalen.....	19
2.3.3 Bestillerbrevet 2018	20
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	24
3.1 Problemstilling	24
3.2 Revisjonskriterier.....	24
3.3 Data	24
3.3.1 System for avviksmelding og oppfølging	24
3.3.2 Tilbakemelding til den som melder avvik.....	25
3.3.3 Avviksrapportering	26
3.4 Vurdering.....	26
3.4.1 System for avviksmelding og oppfølging	26
3.4.2 Den som melder avviket bør få en tilbakemelding om oppfølging.....	27
3.4.3 FBV må rapportere om avvik og avvikshåndtering ved 1. og 2 tertial/i juni og ved tilstandsrapport i juni	27
4 Rapportering til samarbeidskommunene	28
4.1 Problemstilling	28
4.2 Revisjonskriterier.....	28

4.3	Data	28
4.3.1	Årsmelding.....	29
4.3.2	Tilstandsrapport	29
4.3.3	Tertialrapportering.....	29
4.3.4	Månedlige økonomirapporteringer	30
4.3.5	Tilsynsrapporter	30
4.3.6	Felles forum	31
4.4	Vurdering.....	32
4.4.1	Årsmelding.....	32
4.4.2	Tilstandsrapporter	32
4.4.3	Tertialrapportering.....	33
4.4.4	Månedlige økonomirapporteringer	33
4.4.5	Tilsynsrapporter	33
4.4.6	Felles forum	34
5	Høring	35
6	Konklusjoner og anbefalinger	36
6.1	Konklusjon.....	36
6.2	Anbefalinger	37
	Kilder	38
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	39
	Vedlegg 2 – Høringssvar	45

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart for Osen kommune	14
----------	--	----

1 INNLEDNING

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

Barneverntjenesten i kommunene Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland, Indre Fosen (tidligere Leksvik og Rissa) ble våren 2012 organisert i det administrative vertskommunesamarbeidet *Fosen barneverntjeneste*, med den gang Rissa kommune som vertskommune. Til grunn for samarbeidet lå en vertskommuneavtale, godkjent av de respektive kommunestyre 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).

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

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

Kommunestyrene fattet deretter ned likelydende vedtak som hadde følgende ordlyd:

Kommunestyret i Osen 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

Kontrollutvalget i Osen kommune behandlet plan for forvaltningsrevisjon i 18.02.20 i sak 3/20 der forvaltningsrevisjon med tema internkontroll i barnevern var foreslått for 2020. På grunn av Covid-19-pandemien og begrensninger i møteaktiviteter, ble planen behandlet i formannskapet i Osen kommune 18.03.20.

Kontrollutvalget vedtok deretter prosjektplanen i møte 30.06.20 sak 10/20. Prosjektet har følgende fokusområder:

- Implementeringen av Fosen barneverntjeneste sin internkontroll i Osen kommunes organisasjon
- Rapportering og håndtering av avvik.

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

Revisor vil undersøke i hvilken grad Osen 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 Osen kommunes internkontrollsystem?
- Hvordan rapporteres og håndteres avvik i forhold til internkontrollen?
- Rapporteres det til kommunestyret i henhold til krav i internkontrollen?
- Rapporteres det til deltakerkommunene i henhold til krav i internkontrollen?

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

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

1.3 Metode

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

- Gjennomgang og analyse av dokumenter som
 - Rammeavtale
 - Bestillerbrev
 - Tertialrapport
 - Årsrapport
 - Økonomioppdatering
 - Statusrapporter
 - Protokoller fra møter i eksempelvis barnevernforum
- Intervju med rådmann og sektorleder oppvekst og kultur i Osen kommune

- Intervju med barnevernsleder, administrativleder og teamledere i Fosen barneverntjeneste

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

Revisor har ikke vurdert den nye samarbeidsavtalen, da den ble vedtatt i Indre Fosen kommunestyre den 14.10.2020. Revisor vurderer derfor på bakgrunn av rammeavtalen og bestillerbrev.

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 og avtaler

Barnevernlovgivning

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 barnevernstjenester.

Forskriftens § 4 setter krav til innholdet i internkontrollen: «Internkontrollen skal tilpasses barneverntjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.» Forskriftens § 5 sier videre at «Internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det

omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktivitet og risikoforhold. Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.»

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

Interkommunalt samarbeid

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

Ved 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.

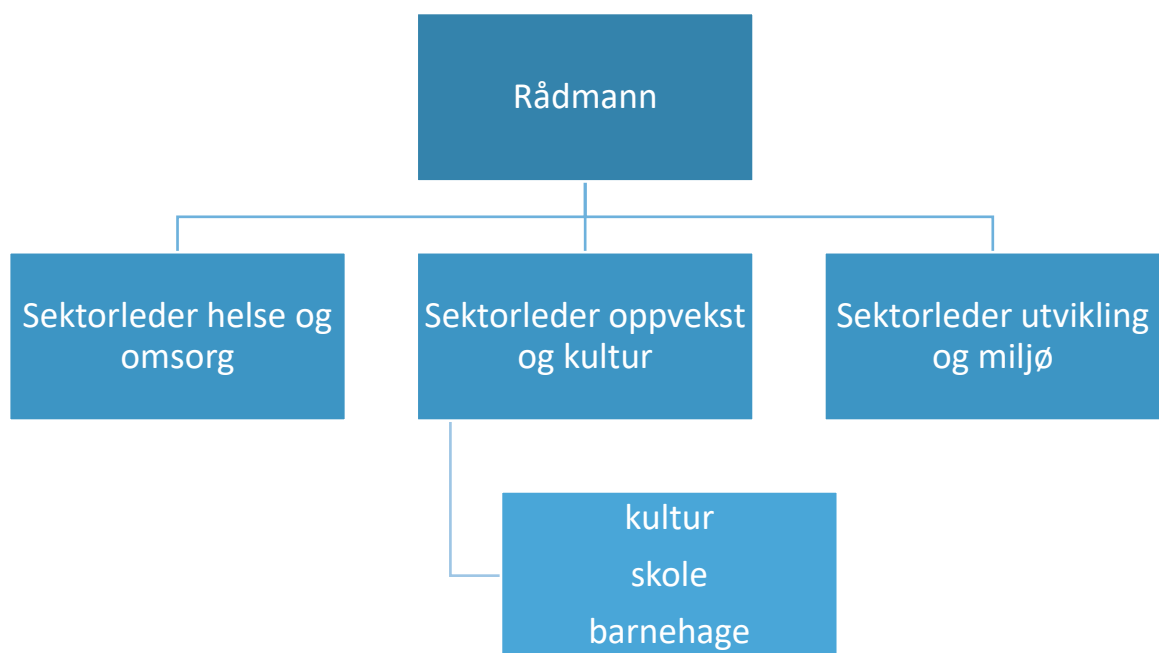
1.4.2 Organisering av barneverntjenester i Osen kommune

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

I 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. Representanten fra Osen er sektorleder oppvekst og kultur. Fra barnevernet møter barnevernsleder og administrativ leder.

Figur 1. Organisasjonskart for Osen kommune



Kilde: Osen kommune

I Osen kommune er det faglige ansvaret for barnevern lagt til sektorleder for oppvekst og kultur. Hun er FBV sin kontaktperson og kommunens representant i barnevernsforum.

Ved oppstart av Fosen barneverntjeneste ((FBV) hadde sektorleder helse og omsorg rollen som kommunens barnevernskontakt. Det faglige ansvaret i denne rollen ble for ca. 1,5 år siden (skrevet september 2020) lagt til sektorleder oppvekst og kultur. Hun har ikke fått delegert budsjettansvar for området. Budsjettansvaret ligger fortsatt under helse og omsorg.

På kommunens hjemmeside ligger det informasjon om barneverntjenesten under fanen til helse og omsorg, med lenke til barneverntjenestens side på Indre Fosen kommunes hjemmeside.

1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten har seks kapitler:

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

De seks kapitlene etterfølges av kilder og vedlegg, herunder utledning av kriterier og høringssvar.

2 IMPLEMENTERING AV INTERNKONTROLL

I dette kapitlet beskriver vi implementering av Fosen barneverntjenestes (FBV) internkontrollsystem i Osen kommune sin organisasjon.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- I hvilken grad er felles internkontrollsystem for deltakerkommunene implementert i Osen kommunes internkontrollsystem?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

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

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Data

2.3.1 Internkontroll i egen organisasjon

Internkontrollen skal delvis ivaretas gjennom rammeavtalen og bestillerbrevet. Disse omtales lengre ned i kapitlet.

Rådmannen i Osen kommune opplyser at kommunen for tiden ikke har et fungerende internkontrollsystem. Kommunens kvalitetssikringssystem Risk Manager er utfaset og skal erstattes med et nytt system som alle Fosen-kommunene skal ta i bruk. Systemet utvikles gjennom Fosen IKT og utviklingen er i slutfasen. Det innebærer ifølge rådmann og sektorleder oppvekst og kultur, at Osen kommune per september 2020 ikke har et fungerende internkontrollsystem, heller ikke innen barnevern. Sektorleder oppvekst og kultur opplyser at det ikke er tidsbestemt når det nye systemet skal implementeres, men det vil ikke skje i løpet av 2020. Det vil bli hennes ansvar å ivareta implementeringen for barnevernsdelen.

Fosen barnevern (med vertskommune Indre Fosen kommune) har eget internkontrollsystem.

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.

Fosen Barneverntjeneste har benyttet Risk Manager som internkontrollsystem for kvalitetssikring og avvikssystem. 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.

Barnevernleder opplyser at flere av samarbeidskommunene har tatt i bruk BTI³, og disse kommunene har implementert rutiner for bekymringsmeldinger og/eller andre tiltak knyttet til barneverntjenesten i andre deler av kommunen enn i barneverntjenesten. Osen kommune har ikke tatt i bruk BTI, og det er et budsjettspørsmål om det er mulig å få til, opplyser sektorleder oppvekst og kultur. Det foreligger en skriftlig rutinebeskrivelse ved bekymring for barn og unge fra 2015, og lenke til skjema for å melde til barnevernet på kommunens hjemmeside, ellers ingen øvrige rutiner eller prosedyre.

Administrativ leder i Fosen Barneverntjeneste informerer om at internkontrollen i barneverntjenesten 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.

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

Barnevernleder sa at, utover bestillerbrev og samarbeidsavtale, når den er på plass, samhandler Fosen barneverntjeneste med ulike deler av kommunene både på system og

³ BTI – Bedre Tverrfaglig Innsats. BTI er en samhandlingsmodell som har som mål at barn, unge og familier får hjelp så tidlig som mulig. Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har satt av midler på statsbudsjettet til kommunenes arbeid med samhandlingsmodeller.

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 oppveskreformen. Blant annet hvilke team barnevernstjenesten skal ut og representere i, vil endre seg når det gjelder samhandlingen med kommunen. Dette skjer på overordna nivå og ikke nødvendigvis som følge av samarbeidsavtalen.

Videre trekker barnevernsleder fram verktøyet Bedre tverrfaglig innsats (BTI), som Ørland har innført og Indre Fosen kommuner har søkt om midler til å innføre BTI. Åfjord og Osen benytter det verktøyet de har i dag inntil videre.

Fra bestillerbrev til samarbeidsavtale

Mal for årlig bestillerbrev ble utarbeidet for å strukturere samhandlingen mellom kommunene og barnevernet og gjøre det lettere for kommunene å komme med sine prioriteringer. Bestillerbrev skal erstattes av en samarbeidsavtale.

Slik sektorleder oppvekst og kultur opplever bestillerbrevene har de fungert som en enveis forventning til barnevernet. Ansvar for barnevern ligger i kommunen, og det er et krav til kommunen om å jobbe forebyggende. Bestillerbrevet fra 2018 er gjeldende inntil nytt format er behandlet og godkjent. Sektorleder opplever ikke at en ikke vedtatt samarbeidsavtale påvirker samarbeidet mellom Fosen barnevern og kommunen. Begge parter opplever at samarbeidet fungerer godt. Sektorledere mener at kommunen tar ansvar for det forebyggende arbeidet i større grad enn før. Med samarbeidsavtalen på plass blir det enda tydeligere hva som er kommunens plikter. Det ligger en forventningsavklaring i samarbeidsavtalen som hun mener er grei å ha med seg inn mot politikerne. I tillegg ansvarliggjør samarbeidsavtalen kommunen som «eier» av barnevernsbarna.

I forståelse med de andre deltakerkommunene og FBV er det ønske om å videreutvikle bestillerbrevet til å bli mer lik en årlig avtale, med mye av det samme innholdet, men mer konkret. Administrativ leder har laget utkastet til avtalen og avtalen er bearbeidet i barnevernforum. Samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene. Som nevnt i kap 1. 4 ble den vedtatt i Indre Fosen kommune 14.10.2020.

Informasjon fra barnevernsleder bekrefter at ordningen med bestillerbrev ikke har vært optimal. Etter hennes syn var bestillerbrevene lite kjent og kun i mindre grad implementert i deltakerkommunene, og derfor har det vært et ønske om å utvikle en felles avtale.

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. Det er et ønske om å åpne opp for alle muligheter for tverrfaglig samarbeid. Ansvarsfordelingen mellom barneverntjenesten og kommunene er listet opp i samarbeidsavtalen. Administrativ leder forteller at tjenesten ønsker å klargjøre kommunens forventninger i den nye avtalen.

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

Barnevernsforum

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

Det gjennomføres månedlige møter i barnevernsforum. Det er en samling mellom barnevernsleder, administrativ leder og de ledere som har barnevern under sitt område. Framover vil ledere innen oppvekst delta fra alle kommunene. De har da samlet alle som har ansvaret for oppfølging av barn og unge. Sektorleder oppvekst og kultur 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 Osen ble rammeavtalen vedtatt i kommunestyresak 16/31.

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

De kravene som omfatter samarbeidskommunen, her Osen 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

Innhold

Innholdet i bestillerbrevet er gjengitt i sin helhet. Dette gjelder inntil annet er vedtatt.

«BESTILLERBREV 2018 FRA OSEN KOMMUNE

I henhold til internkontrollen for barneverntjenesten og årshjul skal kommunene utarbeide bestillerbrev til Fosen barneverntjeneste med våre ønsker og mål for inneværende år.

I budsjettet for 2018 står følgende omtale under Barnevern;

«Barneverntjenesten rapporterer månedlig på økonomi og status hvis det skjer mye i tjenesten, ellers per tertial, i tråd med system for internkontroll for tjenesten. Rapporteringen viser et høyt trykk på tjenesten generelt.

For budsjettet for 2018 har barneverntjenesten foreslått en vesentlig økning i kjøp av konsulenttjenester og advokattjenester. Denne er tatt ned en god del, og tjenesten har heller ikke fått tilslutning fra rådmannsutvalget på Fosen til en ønsket økning i antall stillinger.

Tjenesten har ønsket en kompetanseheving i de kommunale tjenestene når det gjelder familieveiledning mv. Det foreslås satt av en pott til kurs innen familieveiledning på ansvar 410 Sosial omsorg. Dersom barneverntjenesten trenger forsterket bistand i familier i Osen kan kommunalt ansatte bistå, ev. gjennom et system for salg av tjenester. Det er også generelt ønskelig med en styrket kompetanse innen disse områdene for egne ansatte som jobber med barn og unge og deres familier.

Kommunens mål for Fosen barneverntjeneste i Osen:

- Videreføring av system for rapportering og orientering i tråd med internkontrollsystem
- Deltakelse fra barneverntjenesten i tverrfaglige team, i første rekke Familieteamet
- Stabil tilstedeværelse lokalt, med størst mulig grad av faste kontordager
- Bidrag fra barneverntjenesten inn i det forebyggende arbeidet for barn og unge, spesielt i skoler og barnehager»

Vi viser til ovennevnte punkter, og ber om tilbakemelding fra Fosen barneverntjeneste på hvordan arbeidet skal gjennomføres inneværende år.

Vi ber også om at det sørges for at det tidligere planlagte møtet på ledernivå om status og forbruk i tjenesten gjennomføres så snart som mulig. Aktuelle datoer for vår del kan være 15. mars, 21. mars (etter lunsj), eller 4.-6. april. Det er også ønskelig med oversikt over fravær fra tjenesten i Osen, samt oversikt over ferieavvikling.

Kontaktperson for Fosen barneverntjeneste i Osen kommune er undertegnede.

Utforming av bestillerbrev

Det var helselederforum Fosen som utarbeidet malen for bestillerbrevet. Helselederforum bestod av helselederne (sektorledere/kommunalsjefer for helse) i kommunene på Fosen. Sektorleder helse, som den gang var barnevernets kontaktperson i kommunen, utarbeidet siste bestillerbrev i 2018. Dette ble den gang oversendt sektorleder oppvekst og kultur for eventuelle innspill. Det er ikke utarbeidet bestillerbrev for Osen kommune etter dette.

Noen kommuner i barnevernssamarbeidet har utarbeidet bestillerbrev for 2019. De sist sendte bestillerbrevene gjelder inntil ny samarbeidsavtale er vedtatt og trer i kraft.

Forskjellene mellom bestillerbrevet og samarbeidsavtalen er at samarbeidsavtalen blir tydeligere enn bestillerbrevet, ifølge sektorlederen. Samarbeidsavtalen tydeliggjør arbeidsoppgaver og fordeling. Over tid har ansvaret for arbeidsoppgaver endret seg, bla ansvar for forebygging.

2.3.4 Handlingsplan og mål

Revisor har ikke data som viser handlingsplan og mål for Fosen barneverntjeneste.

I bestillerbrevet fra 2018 lister Osen kommune opp sine mål for Fosen barneverntjeneste:

Kommunens mål for Fosen barneverntjeneste i Osen:

- Videreføring av system for rapportering og orientering i tråd med internkontrollsystem
- Deltakelse fra barneverntjenesten i tverrfaglige team, i første rekke Familieteamet
- Stabil tilstedeværelse lokalt, med størst mulig grad av faste kontordager
- Bidrag fra barneverntjenesten inn i det forebyggende arbeidet for barn og unge, spesielt i skoler og barnehager»

2.3.5 Delegering av myndighet

Rammeavtalen har bestemmelser om delegering av myndighet. I punkt tre framgår det at rådmannen i deltakerkommunene tildeles myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning etter barnevernloven. Rådmennene instrueres til å videredelegere sin myndighet til rådmannen i vertskommunen. Rådmannen i vertskommunen er pliktig til å delegerer myndigheten til å treffe vedtak videre til leder av det felles barnevernskontoret. Ansettelse av barnevernsleder er delegert til vertskommunen. Saker av prinsipiell betydning skal forelegges politisk behandling i den kommunen hvor saken er hjemmehørende. 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.

Osen kommunestyre behandlet nytt delegasjonsreglement 18.09.2019. Myndighet i henhold til barnevernloven er i dette videredelegert fra Osen kommune til rådmannen i vertskommunen for Fosen barnevern i henhold til avtale om barnevernsamarbeid.

I et brev datert 01.03.12 videredelegerte rådmannen i Osen kommune sin myndighet til rådmannen i vertskommunen, med forutsetninger om at rådmannen i vertskommunen delegerer videre til lederen av vertskommunens barnevernkontor. Delegeringen til leder av Fosen barnevern er gjennomført samme dag.

2.4 Vurdering

2.4.1 Internkontrollen skal være skriftlig eller elektronisk

Fosen barneverntjeneste tilfredsstillt kriteriet om at internkontrollen skal være skriftlig eller elektronisk gjennom å ha et digitalt internkontrollsystem som ligger i Indre Fosen kommune.

Osen kommune tilfredsstillt ikke kravet om skriftlig eller elektronisk internkontrollsystem.

2.4.2 Internkontrollen kan innarbeides i kommunens eget styringssystem

Revisjonskriteriet er ikke ivaretatt i Osen kommune som ikke har et fungerende styringssystem. Det foreligger eksempler på rutiner men det er ikke systematisert.

Informasjon tyder på at kommunen over tid har jobbet å få på plass et nytt kvalitets- og avvikssystem. Etter revisors vurdering har ikke Osen kommune og Fosen barnevernstjeneste et velfungerende system per i dag.

2.4.3 Det skal foreligge rammeavtale og bestillerbrev

Det foreligger en rammeavtale fra 2016, som er vedtatt i Osen kommunestyre. Det er utformet bestillerbrev, senest i 2018 som inneholder kommunens målsettinger for barnevernet.

Bestillerbrevet tilfredsstillt etter revisor sin vurdering ikke kravene i som er satt i vedlegg til rammeavtalen, men ettersom bestillerbrevet blir erstattet av samarbeidsavtaler i nær fremtid ser revisor ikke hensikten med å vurdere hva og hvilke mangler som er i bestillerbrevet. Det etter revisors vurdering fornuftig at kommunene sammen har utarbeidet et forslag til ny samarbeidsavtale. 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.

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

Osen kommune har delegert sin myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker til rådmannen i vertskommunen. I vertskommunen er myndigheten videredelegert til leder av Fosen barneverntjeneste.

3 RAPPORTERING OG HÅNDTERING AV AVVIK

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

3.1 Problemstilling

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

- Hvordan rapporteres og håndteres avvik i forhold til internkontrollen?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Barneverntjenesten må ha system for 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/i juni

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Data

3.3.1 System for avviksmelding og oppfølging

Fosen barneverntjeneste benytter Risk Manager som avvikssystem. Det skal implementeres nytt avvikssystem i Fosen barneverntjeneste og alle Fosen-kommunene. Opprinnelig ble det anskaffet nytt avvikssystem fra KF (Kommuneforlaget), men dette skal nå skrinlegges før den er tatt i bruk da dette legges ned fra Kommuneforlaget sin side. 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 barnevernsleder 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.

Sektorleder oppvekst og kultur i Osen kommune får informasjon om avvik fra barnevernet. Det rapporteres ifølge henne om avvik både i tertialrapportene og i årsmelding. Sektorlederen kjenner ikke til at det er ført lokale avvik i kommunen.

Sektorleder for oppvekst og kultur forteller at rutiner for melding av avvik på generelt grunnlag i kommunen, ligger i samme kvalitetssystemet som resten (RM). Avvikssystemet fungerer ikke på en tilfredsstillende måte. Sektorleder får blant annet ikke melding om at det er lagt inn avvik. De må sende eposter for å få vite om at det har vært et avvik, og har ikke system for å melde tilbake. Avvik har kunnet ligge lenge uten at det blir oppdaget. Avvikssystemet i RM blir av den grunn ikke brukt.

Avviksmeldinger blir ifølge sektorledere skrevet på papir, eventuelt at ansatte melder avvik til sin leder, eller ber leder om å melde avvik.

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 i FBV mottar avviksmeldingene i Risk Manager og sier at melder får automatisk epost om mottak og når avvik lukkes. Dersom avvikene er meldt fra kommunene går denne informasjonen manuelt og ikke automatisk. Det bekreftes av en av teamlederne som sier hun får tilbakemelding i Risk Manager på hvordan avviket håndteres.

Manuell tilbakemelding til den som melder avvik i Osen kommune skjer ved at sektorleder sender epost til den som melder.

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. I tertialrapportene som Osen kommune har mottatt fra FBV, rapporteres det kun på avvik i forhold til budsjett.

Tilstandsrapporten i juni skal i tillegg til økonomi inneholde avvik og avvikshåndtering, status på virksomheten, rapportere på kommunens- og tjenestens mål, og være grunnlag for kommunenes budsjettarbeid. Denne er utarbeidet og oversendt kommunene kun for 2017. Tilstandsrapporten revisor har fått tilsendt for 2017 omtaler avvik og avvikshåndtering under kapitlet om tjenesteyting og brukermedvirkning. Årshjulet, som viser tilstandsrapportens plassering, er et vedlegg til vertskommuneavtalen, og var ikke kjent for barnevernleder og administrativ leder.

Bufdir har en kommunemonitor som viser måloppnåelse på flere parametre. Her ser vi at tallene for Osen kommune viser at tilsynskrav i fosterhjem ikke oppfylt i 33,3 prosent av tilfellene, sett opp imot fylkets 17,4 prosent. ⁴

3.4 Vurdering

3.4.1 System for avviksmelding og oppfølging

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

⁴ Bufdir, «Barnevern kommunemonitor», 2019
<https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/5015>.

Både barneverntjenesten og alle Fosen-kommunene skal over på et annet avvikssystem. Revisor er ukjent med funksjonaliteten i det nye 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, både innenfor avvikssystemet og manuelt ved behov. 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 Osen 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 avvik oppdateres når noe mer skjer i behandlingen av avviket. Det er ikke systematikk i tilbakemelding dersom avviksmelding skjer på tvers av kommuner, noe som håndteres manuelt. Systematikken er heller ikke til stede i Osen kommune som benytter epost til tilbakemeldingene.

Revisor vurderer at kriteriet er oppfylt for avvik i barneverntjenesten, men mener at det er sårbart at det er en enkelt leder som har ansvaret for å videresende avvik som tilhører andre kommuner.

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

Bufdirs kommunemonitor (2019) viser at tilsynskravene i fosterhjem ikke er oppfylt i 33,3 prosent av tilfellene. Revisor stiller spørsmål til at det ikke har blitt rapportert som avvik til Osen kommune, eventuelt informasjon om hvorfor tallene ikke er synliggjort. Selv om Indre Fosen og Fosen barneverntjeneste håndterer avvikene, er det viktig at deltakerkommunene informeres om avvik slik at Osen kommune kan vurdere om de mottar den tjenesten de har avtalt.

4 RAPPORTERING TIL SAMARBEIDSKOMMUNENE

I dette kapittelet beskriver vi deltema rapportering av internkontroll.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- Rapporteres det til deltakerkommunene i henhold til krav i internkontrollen?
- Rapporteres det til kommunestyret 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
- Det skal foreligge månedlige økonomirapporteringer
- Det skal foreligge tilstandsrapport i juni
- 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

Utledeingen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Data

Som et verktøy for samhandlingen mellom barneverntjenesten og kommunene og for å ha en ensartet struktur for rapportering er det utarbeidet et årshjul som viser viktige rapporteringspunkter. I følge årshjulet skal det gjennomføres rapporteringspunkter gjennom hele året. Årshjulet ligger vedlagt rammeavtalen. Som nevnt er barnevernsleder og administrativ leder ikke kjent med årshjulet som er vedlegg til avtalen.

4.3.1 Årsmelding

Det blir levert årsmelding fra Fosen barneverntjeneste med en kommunespesifikk del. Det meste av denne informasjonen blir innarbeidet som en del av kommunens årsmelding som er behandlet i kommunestyret, jf. Osen kommune sine årsmeldinger for årene 2017, 2018 og 2019.

I kommunens årsmelding for 2019 finnes informasjon om barneverntjenesten under kapitlet om helse og omsorg. I eksemplet fra årsmelding 2019, ser revisor at det fra FBV rapporteres på følgende punkter:

- tjenesteyting med utviklingstall over år
- antall bekymringsmeldinger
- antall barn med tiltak/hvilket tiltak.

Videre beskrives positive hendelser og hva FBV har fokus på.

Det er ikke eget avsnitt om forbedringspunkter, men det trekkes fram flere utfordringer, som for eksempel underbemanning og manglende saksbehandlerkapasitet.

I tillegg ti 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.

4.3.2 Tilstandsrapport

I henhold til årshjulet som er vedlagt rammeavtalen, skal det i juni oversendes en tilstandsrapport fra barneverntjenesten til kommunene. Denne rapporteringsformen ble brukt i 2017, men er for øvrig ikke utarbeidet de senere årene. Barneverntjenesten informerer om at de rapporterer på de områdene som tilstandsrapporten skal omfatte, men det leveres ikke som en tilstandsrapport i juni.

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

4.3.3 Tertialrapportering

Det skal rapporteres hvert tertial. Revisor har mottatt de tre siste tertialrapporter som Fosen barnevern har sendt til Osen kommune:

- 2. tertial 2019

- 1. tertial 2020
- 2. tertial 2020

Tertialrapporten fra 2019 inneholder rapportering om at regnskap blir innenfor budsjett ved årsslutt, samt noe om status og kommende utfordringer. For 2020 er tertialrapporteringen fylligere og omfatter i tillegg til informasjon om merforbruk og avvik fra budsjett, status på virksomheten, prioriteringer videre og informasjon om kommende utfordringer.

Barnevernsleder sier at tertialrapporteringen blir benyttet til å informere løpende, i tillegg til årsmeldingen. Barnevernsleder sier videre at de har det klart for seg hva de kan rapportere om, innen taushetsplikts handlingsrom. En av teamlederne sier at det er ikke store utfordringer med å rapportere, med hensyn til personvern.

Ved 1. og 2. tertial rapporteres det med økonomiske oversikter og en beskrivelse av hvordan det går. Lokal tertialrapportering i kommunen i tillegg, med nåsituasjon og framskriving. Beskriver hva som eventuelt forårsaker mer/mindreforbruk, og forklaring på tallene.

4.3.4 Månedlige økonomirapporteringer

Fosen barneverntjeneste rapporterer månedlig på økonomi via e-post til de ulike samarbeidskommunene. Det er leder for barnevernet og administrativ leder som skriver tekstdelen av rapportene.

Osen kommune mottar ifølge sektorleder oppvekst og kultur **ikke** månedlige økonomirapporter fra Fosen barneverntjeneste. I gjeldende bestillerbrev fra kommunen står det at kommunens målsetting er en videreføring av system for rapportering og orientering i tråd med internkontrollsystem. I det samme bestillerbrevet refereres det til budsjett for 2018 «Barneverntjenesten rapporterer månedlig på økonomi og status hvis det skjer mye i tjenesten, ellers per tertial, i tråd med system for internkontroll for tjenesten»

4.3.5 Tilsynsrapporter

Sektorleder oppvekst og kultur sier at samarbeidskommunene får tilsendt tilsynsrapporter som angår tjenesten, med felles gjennomgang. Tilsynsrapportene blir behandlet i kommunestyret. Barnevernsleder har vært tilstede i den forbindelse. Revisor har ikke kjennskap til om Osen kommune har fått tilsendt rapport fra Fylkesmannens tilsyn vedrørende barneverntjenestene som er gjennomført i 2020.

Administrativ leder i barneverntjenesten tror ikke det er rutiner for at alle samarbeidskommunene får innsyn i tilsynsrapporter 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 lederne i organisasjonen, og 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. Her deltar en kontaktperson fra hver kommune. For Osen kommunes del deltar sektorleder oppvekst og kultur. Årsmelding fra barneverntjenesten beskriver at etablering av barnevernsforum 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 pga. ulik størrelse. Barnevernet forsøker å møte kommunen på den måten de er organisert. Eksempelvis har Åfjord kommune et utviklingsteam som samhandler tverrfaglig. I Ørland kommune har man blant annet tiltaksteam og inntaksteam. Osen kommune er litt mindre, og en ansatt i barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å delta i det tverrfaglige teamet. Leder for barnevernet deltar i alle de overordna teamene.

Sektorleder oppvekst og kultur uttrykker at barnevernsforum har løst flere av de tidligere utfordringene med samarbeidet mellom kommunen og barneverntjenesten. Sektorleder oppvekst og kultur er fornøyd med informasjonsflyt og mengde informasjon fra barnevernet, og mener samarbeidet fungerer veldig godt. Får kontakt når det er ønskelig og informasjon som trengs.

Andre rapporteringer

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

Administrativ leder opplever ikke at det er forskjell i hva kommunene etterspør. Rapporteringen spisses litt mot hver enkelt kommune, men ellers brukes felles mal for info. Hun tror kanskje at ikke all tekst som kommer fra FBV blir tatt med i kommunens rapportering. Samarbeidskommunene er små, og de må være nøye på å anonymisere og unngå at personer kan identifiseres. 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 er det aktuelt når samarbeidsavtalen skal behandles i kommunene. 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 med Fylkesmannen 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.

Oppvekstforum og helselederforum i Osen kommune har to felles møter i løpet av et år, og da har tidvis FBV vært invitert. Osen kommunes sektorleder for helse og omsorg har også vært invitert.

4.4 Vurdering

4.4.1 Årsmelding

Det har blitt utarbeidet årsmeldinger for barnevernstjenesten for 2017, 2018 og 2019 som har blitt sendt til kommunen. Denne er innarbeidet i kommunens årsmelding og behandlet sammen med denne. Den inneholder en kommunespesifikk del, men har forbedringspotensial i det å få fram tydelige forbedringspunkter.

4.4.2 Tilstandsrapporter

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 barneverntjeneste 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. Fosen barneverntjeneste er i forkant av lovkravet, men har ikke oppfylt rapporteringen som er fastsatt i eget årshjul.

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

4.4.3 Tertialrapportering

Revisor vurderer at Osen kommune mottar tertialrapporter, men at disse ikke inneholder alt de skal. Det framgår ikke tydelig om det rapporteres på kommunale målsettinger/resultatkrav, eller på tjenestens målsettinger. Avvik er ikke omtalt. Tertialrapportene revisor har mottatt handler i stor grad om økonomi, organisering og sykefravær i tjenesten, tjenestens utøvende arbeid og satsninger, samt informasjon om kommende barnevernreform.

Revisor antar at det vil bli enklere for barneverntjenesten å rapportere systematisk opp mot målsettinger og resultatkrav når samarbeidsavtalen etableres, og det blir likelydende målsettinger i alle deltakerkommuner.

4.4.4 Månedlige økonomirapporteringer

Revisor har ikke data som tilsier at det foreligger månedlige økonomirapporter sendt til Osen kommune fra Fosen barneverntjeneste. Det kan se ut til at det er aksept for dette i bestillerbrevet hvor det står at Fosen barneverntjeneste rapporterer månedlig på økonomi og status hvis det skjer mye i tjenesten, ellers per tertial, i tråd med system for internkontroll for tjenesten. Kriteriet vurderes ut fra bestillingsbrevet å være oppfylt

4.4.5 Tilsynsrapporter

Endelig rapport fra Fylkesmannens tilsyn i 2020 foreligger ikke enda, og det er derfor ikke grunnlag for å vurdere om Osen har fått tilsendt denne. På generelt grunnlag bør det være god dialog mellom vertskommune og deltakerkommune hvor man informerer om status i tilsyn.

Revisor vurderer det slik at rapporter sendes til kommunen, men at det kan være 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 til uttalelse til rådmannen 20. oktober 2020. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra rådmannen den 5. november 2020. Uttalelsen har ikke merknader til innholdet i rapporten, og er vedlagt i rapporten i vedlegg 2. Uttalelsen har ikke medført 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 Osen kommunes internkontrollsystem?

Osen kommune har ikke et fungerende internkontrollsystem. Det betyr at felles internkontrollsystem ikke er implementert i Osen kommune. Når det er sagt, har kommunen elementer av internkontroll i form av at de har vedtatt rammeavtalen, og har til og med 2018 utarbeidet årlige bestillerbrev til barneverntjenesten.

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

I den andre problemstillingen ser revisor at det er etablert et system for registrering og oppfølging av avvik. Det er etablert rutiner og ansvar for rapportering av avvik, men ansvaret er lagt til en enkeltperson i barnevernet og framstår som noe sårbart. Videre har det ikke blitt rapportert avvik i tertialrapportene på halvannet år. Det framgår av tall fra Bufdir at det finnes avvik, og disse burde derfor blitt rapportert til kommunene i henhold til vedtatte rapporteringslinjer. 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?

Deltakerkommunene har ikke mottatt tilstandsrapporter siden 2017. Det sendes tertialrapporter til osen kommune, men ikke månedlige økonomirapporter. 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 i henhold til krav i internkontrollen.

Problemstilling 4: Rapporteres det til kommunestyret i henhold til krav i internkontrollen?

Revisor ser at det er utarbeidet årsmelding med kommunespesifikke deler, men at årsmeldingene mangler den delen som omhandler forbedringspunkt. Med unntak av at det ikke er tatt med forbedringspunkter konkluderer revisor med at det er rapportert til kommunestyret i henhold til kravene i internkontrollen.

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at rådmannen bør sørge for:

- å få på plass et internkontrollsystem i egen organisasjon
- å dokumentere og implementere internkontrollen i egen organisasjon
- at rapportering fra vertskommunen i henhold til avtalen blir etterlevd

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>

Osen kommunestyre, Delegasjonsreglement for Osen kommune, 2019

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Lov Om Kommuner Og Fylkeskommuner

(Kommuneloven)', 1992 <[https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=Kommuneloven)

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 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 tilstrekkelig. KS presenterer i veilederen *Kommunedirektørens internkontroll – Orden i eget hus* at det i tilfeller hvor eksempelvis barneverntjenesten legges i private tjenester eller i samarbeidsløsninger, er viktig at kommunen husker internkontroll både ved anskaffelse/avtaleinngåelse og i selve tjenesteytingen. Det er viktig å se til at kommunedirektøren i deltakerkommunen kan ivareta sitt ansvar også i tilfeller hvor tjenesteytingen ligger utenfor den tradisjonelle interne kommunale styringslinjen. Ekstern tjenesteyting fører til at man har risikoer innen avtaledokumenter, ansvarsforhold og delegering, og oppfølging av avtalene. Tjenester som utføres av andre, bør inngå i kommunedirektørens årlige rapport om internkontrollen.

I rammeavtalen står det at «Rådmannen i deltakerkommunene tildeles ved vedtakelsen av denne avtalen myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker, som ikke er av prinsipiell betydning, etter overnevnte lovverk. Rådmennene i samarbeidskommunene instrueres ved vedtakelsen av denne avtalen om å videredelegere sin myndighet etter forrige setning til rådmannen i vertskommunen. Rådmannen i vertskommunen skal tilpliktes å delegere myndigheten til å treffe vedtak videre til leder av det felles/vertskommunens barnevernskontor⁵».

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,

⁵ «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)
- Bestillerbrev⁶ 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)

⁶ 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 avvik 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 legg bokstav h skal ivaretas gjennom at Fosen barnevern gjennomfører årlig evaluering, og forbedringspunkter rapporteres via årsmelding til kommunene.

Kommuneloven § 25-2 pålegger årlig rapportering om internkontroll til 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:

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

SV: Påminnelse høring - rapportutkast internkontroll i barnevernet



Leirset Roar <Roar.Leirset@osen.kommune.no>

Til Marit Ingunn Holmvik

Kopi Mette Sandvik

Svar

Svar til alle

Videre send

...

tor. 05.11.2020 13:31

Hei.

Rådmannen i Osen har ingen merknader til framlagte foreløpige rapport på internkontroll i barnevernet.

Mvh

Roar Leirset
Rådmann
Osen kommune



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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