

Barnevern i Eidskog kommune



1 Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet: *Eidskog barnevern, regeletterlevelse*. Innhentede data/fakta har blitt verifisert av ansatte i kommunenes administrasjon, og rapporten er sendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens høringsuttalelse fremkommer av rapporten. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalget i Eidskog kommune.

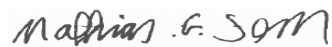
Utøvende forvaltningsrevisor Mathias Grendahl Sem har ført rapporten i pennen. Utøvende forvaltningsrevisor Kristoffer Svendsen har medvirket under intervjuer og møter. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Laila Irene Stenseth har utført kvalitetssikring av arbeidet.

Revisjonen ønsker å takke kommunens administrasjon for nødvendighet tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet. Vi vil også takke de som er blitt intervjuer i forbindelse med innhentning av data. Intervjuene ble gjennomført med åpenhet rundt temaene som ble tatt opp.

Løten, den 25. Januar 2017



Laila Irene Stenseth
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Mathias Grendahl Sem
utøvende forvaltningsrevisor

Innhold

1	FORORD	2
2	SAMMENDRAG	5
3	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	7
4	FORMÅL	8
5	AKTUALITET	8
5.1.1	BARNEVERNET I TALL	9
5.1.2	BARNEVERNET I EIDSKOG	9
5.1.3	TIDLIGERE TILSYN	10
6	AVGRENSNINGER	11
7	METODE FOR REVISJONEN	11
8	INTERNKONTROLL – ETTERLEVELSE OG DOKUMENTASJON	13
8.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	13
8.2	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1	14
8.3	FUNN	16
8.3.1	RISIKOANALYSE	16
8.3.2	ANSVAR FOR OPPLÆRING OG RIKTIG KOMPETANSE	17
8.3.3	STYRINGSSYSTEMER	18
8.3.4	OPPGAVEBESKRIVELSER	18
8.3.5	DOKUMENTASJON AV INTERNKONTROLLEN	18
8.4	REVISORS VURDERING	19
9	FORVALTNINGSLOVENS REGLER OM ENKELTVEDTAK	22
9.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	22
9.2	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2	22
9.3	FUNN	26
9.4	REVISORS VURDERING	27
10	UTVIKLING I SAKER OG UTGIFTER	29
10.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	29
10.2	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 3	29
10.3	FUNN	30

10.3.1	UTVIKLING I SAKSMENGDE	30
10.3.2	OPPSUMMERT SAKSUTVIKLING.	32
10.3.3	UTVIKLING UTGIFTER:	33
10.3.4	OPPSUMMERT UTGIFTSUTVIKLING.	35
10.4	REVISORS VURDERING	36
11	ETTERLEVELSE AV REGELVERK FOR REFUSJONER, EGENBETALING, UTBETALING OG UTGIFTER	37
11.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	37
11.1.1	INSTITUSJONER	37
11.1.2	FOSTERHJEM	38
11.1.3	HJELPETILTAK DER STATEN KAN DEKKE UTGIFTENE	38
11.2	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 4	39
11.3	FUNN	41
11.3.1	REFUSJONER	41
11.3.2	EGENBETALING	42
11.3.3	UTBETALINGER	43
11.3.4	SUMMER FRA REGNSKAP	43
11.4	REVISORS VURDERING	44
12	SAMMENHENG MELLOM UTBETALINGER OG VEDTAK	46
12.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	46
12.2	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 5	46
12.3	FUNN	46
12.4	REVISORS VURDERING	47
13	BEHANDLING AV REFUSJONER, EGENBETALINGER OG UTGIFTER	48
13.1	REVISORS VURDERING	48
14	KONKLUSJON	49
15	ANBEFALINGER	50
16	RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	51
17	REFERANSER	52

2 Sammendrag

Rapporten har svart på 6 problemstillinger som alle omhandler kommunens barneverntjeneste. Problemstillingen har belyst tre forskjellige tematikker, internkontroll, regeletterlevelse og en komparativ sammenligning. Rapportens funn kan gi en indikasjon om tilstanden til tjenesten innenfor de tre tematikker.

Problemstilling 1 etterspør om barneverntjenesten etterlever regelverket om internkontroll og om dette blir tilstrekkelig dokumentert. Det viser seg at det gjennomføres internkontroll i tjenesten, men at den ikke dokumenteres. Mye av kontrollen foregår uformelt og muntlig. Barneverntjenestens interne rutiner på feltet er ikke oppdatert og inneholder da uriktige opplysninger om hva som blir gjennomført.

Problemstilling 2 er todelt. Delt en omhandler etterlevelse av forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Revisor mener at barneverntjenesten følger de krav som stilles til enkeltvedtak og er sikret at dette også er gjeldene i fremtiden gjennom saksbehandlingssystemet Familia. Del to omhandler habilitet og hvilke rutiner som tjenesten har på dette feltet. Tjenesten har en egen habilitetsrutine og er godt kjent med de utfordringer som kan oppstå med tanke på at Eidskog er en liten kommune.

Problemstilling 3 er en sammenligning på saksutvikling og utgiftsutvikling over tid, med seg selv og med andre. Det er brukt KOSTRA tall som bakgrunn for sammenligningen. Eidskog kommune har hatt en økning i saksmengde og i andelen barn i målgruppa som har tiltak fra barnevernet. Kommunen har også en jevn stigning av utgifter og ligger der på enkelte variabler høyt over snittet i KOSTRA gruppe 11, mens de på andre nøkkeltall ligger jevnt med KOSTRA gruppe 11.

Problemstilling 4 går ut på om tjenesten etterlever regelverket om refusjoner, egenbetaling, utbetalinger og utgifter. Revisor har hatt fokus på om tjenesten har rutiner for å kreve inn de refusjoner som det åpnes for i barnevernlovens kapitel 9 og i forskrift om fosterhjem. Rapporten har funnet at tjenesten har på plass rutiner som skal sikre at de innkrever de midler de har krav på. Alle inn og utbetalinger som er dekket av rapporten blir henvist fra barneverntjenesten til økonomiavdelingen.

Problemstilling 5 er en undersøkende problemstilling på om det er sammenheng mellom utbetalinger og vedtak. Revisor har her definert utbetalinger til å være økonomisk stønad og har funnet ut at det er en sammenheng mellom vedtak og utbetalinger. Det skal ikke være mulig for tjenesten å utbetale stønader uten at det er tilknyttet et enkeltvedtak. Dette sørger saksbehandlingssystemet for.

Problemstilling 6 omhandler de temaer som er dekket av problemstilling 4 og regnes derfor som besvart i tilknytning til den problemstillingen.

Basert på rapportens funn har revisor kommet frem til følgende anbefalinger:

1. Enheten bør oppdaterte sine skriftlige eksisterende rutiner innen interkontroll og sikre at det for fremtiden blir gjennomført jevnlige revideringer.
2. Enheten bør formalisere arbeidet med internkontroll, f. eks gjennom å ha det som hovedtema på enkelte fagmøter, og sørge for at det blir skrevet referat.
3. Enheten bør vurdere å utarbeide flere skriftlige ruiner for sitt arbeid, slik at de ikke blir så sårbare ved plutselige endringer i arbeidstokken.
4. Enheten bør vurdere om det er hensiktsmessig å kreve egenerklæring fra eksterne sakkyndige med tanke på habilitet.

3 Bakgrunn for prosjektet

Kommuneloven § 77 nr. 4 pålegger kontrollutvalget å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen, jf. også forskrift om kontrollutvalg av 15. juni 2004.

Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016 ble behandlet i kommunestyret den 12.2.2013, sak 003/13. I kontrollutvalgsmøte den 11.3.2015 ble det lansert tre mulige områder som det kunne gjennomføres forvaltningsrevisjon på. Et av disse områdene var kommunens barneverntjeneste, som var satt opp som 2. prioritert i revidert plan for forvaltningsrevisjon. Endelig vedtak om oppstart av et forvaltningsrevisjonsprosjekt i barnevernet ble fattet i møte 20.5.2015. vedtaket har følgende ordlyd:

1. *«Kontrollutvalget viser til revidert plan for forvaltningsrevisjon og vedtar oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjekt i barnevernet*
2. *Hedmark Revisjon IKS legger fram prosjektplan i neste møte med forslag til konkrete problemstillinger.*
3. *prosjektet gjennomfører innenfor en ressursramme på 250 timer og kontrollutvalget ber om at endelig prosjektrapport ferdigstilles og legges fram for kontrollutvalget i møte xxxx (vil gå fram av prosjektplanen).*
4. *Kontrollutvalget gir sekretariatet fullmakt til å følge opp prosjektet på vegne av utvalget. Hvis det er vesentlige endringer i forhold til tidsplanene eller andre forhold, legger sekretariatsleder saken fram for kontrollutvalget.»*

Hedmark Revisjon IKS leverte en prosjektplan til kontrollutvalgets møte den 2.9.2015. Utvalget vedtok prosjektet med følgende problemstillinger:

1. **Etterlever barnevernet forskrift 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester?**
 - a. Har barnevernet tilfredsstillende dokumentasjon på internkontrollen?
2. **Etterlever barnevernet barnevernsloven § 6-1 om saksbehandlingsregler jf. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak?**
 - a. Oppfyller barneverntjenesten kravene om saksbehandling til enkeltvedtak?
 - b. Hvilke rutiner har barnevernet i forhold til vurdering av habilitet?
3. **Hvordan er utgiftsutviklingen og utviklingen i saker, innen barnevernsområdet over tid, og sammenlignet med andre kommuner?**
4. **Etterlever barnevernet regelverket om refusjoner, egenbetaling, utbetalinger og utgifter knyttet til barnevernet?**
5. **Er det sammenheng mellom utbetalinger og vedtak fattet av barneverntjenesten?**
6. **Er refusjonene, egenbetalingene og utgiftene behandlet i tråd med regelverket, jf. Barnevernslovens Kap. 9 inkludert forskrift**

Prosjektet ble påbegynt i desember 2015, før det måtte stoppes vinteren 2016, som følge av at utøvende revisor måtte ferdigstille et annet forvaltningsrevisjonsprosjekt i Eidskog kommune grunnet langvarig sykefravær innad i revisjonen. Prosjektet ble startet opp igjen høsten 2016.

4 Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke om kommunens barneverntjeneste følger et utvalg av de regler og forskrifter som er relevante for fagområdet. Jf. utledede revisjonskriterier slik disse fremkommer i kapitlene 8.2, 9.2, 10.2 og 11.2.

Barnevernet i Eidskog ble i 2007 underlagt en forvaltningsrevisjon. Dette er 9 år siden, og en ny gjennomgang, dog med noen andre problemstillinger enn den gangen ble vurdert som formålstjenlig. Rapporten i 2007 hadde tittelen «Gjennomgang av barneverntjenesten knyttet til saksbehandling og oppfølging av vedtak». Rapporten svarte på følgende problemstillinger:

1. Overholdes tidsfrister for meldinger og undersøkelser?
2. Følges saksbehandlingsreglene?
3. Blir barna tilstrekkelig fulgt opp?
4. Søker kommunen om tilskudd og refusjoner de har krav på fra offentlige myndigheter, og vurderes det å kreve foreldrebetalning eller egenbetaling?
5. Hvordan er situasjonen for barnevernet, ressursmessig, sammenlignet med andre kommuner?

Rapporten kom frem til at det var noen mangler når det kom til en fullstendig og helhetlig registrering av data i saksbehandlingsprogrammet Familia som ulik bruk av journalfunksjonen, mangelfull bruk av økonomifunksjonen og at postjournalen ble teksten ulikt fra sak til sak. Det ble i tillegg registrert mangler ved at tiltaksplaner og omsorgsplaner ikke var utarbeidet slik bestemmelsen tilsa.

5 Aktualitet

Ansvar og oppgavefordelingen for barnevern i Norge deles i dag mellom staten og kommunene. Statens ansvar er delt mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Barne-, ungdoms- og familieetaten (BUFETAT), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR), Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, helsetilsynet og fylkesmannen.

BUFETAT styres av BUFDIR og er delt inn i fem regioner. BUFETAT er den delen av det statlige barnevernet som arbeider tettest opp mot det kommunale barnevernet. Etaten har blant annet ansvar for å gi barn og unge et alternativt botilbud i de tilfeller der de ikke lenger kan bo hjemme. Dette gjøres i samarbeid med kommunene. BUFETAT har også ansvaret for blant annet å rekruttere fosterhjem, tilby statlige hjelpetiltak i hjemmet og å tilby statlige familie- og beredskapshjem.

Det kommunale barnevernet har ansvaret for at alle barn som oppholder seg i kommunen og som har behov for bistand fra barnevernet, mottar dette. Det kommunale barnevernet har ved lov ansvar for å utføre de oppgaver som loven ikke har tillagt det statlige barnevernet. Dette innebærer blant annet hjelpetiltak i hjemmet, ansvar for det forebyggende arbeidet, treffe vedtak om tiltak, oppnevne tilsynsførere for barn i fosterhjem, godkjenne fosterhjem for det enkelte barn og å forberede saker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

5.1.1 Barnevernet i tall

Det har vært en stadig økning av barn og unge som har fått hjelp fra barnevernet, men økningen har i de siste årene stabilisert seg på i overkant av 53 000 på landsbasis. De fleste som kommer i kontakt med barnevernet har kun behov for hjelpetiltak i hjemmet.

I 2015 var det på landsbasis 53 439 barn og unge mellom 0-22 år som mottok hjelp fra barnevernet. Av disse ble 60 % hjulpet i hjemmet, mens 40 % ble plassert utenfor hjemmet, da enten i barnevernsinstitusjon, fosterhjem eller i bolig med oppfølging.

53 439 barn og unge utgjør omtrent 4 % av befolkningen innen den aktuelle aldersgruppe. Av disse hadde 27 % (14 644) ikke mottatt hjelp fra barnevernet året før.

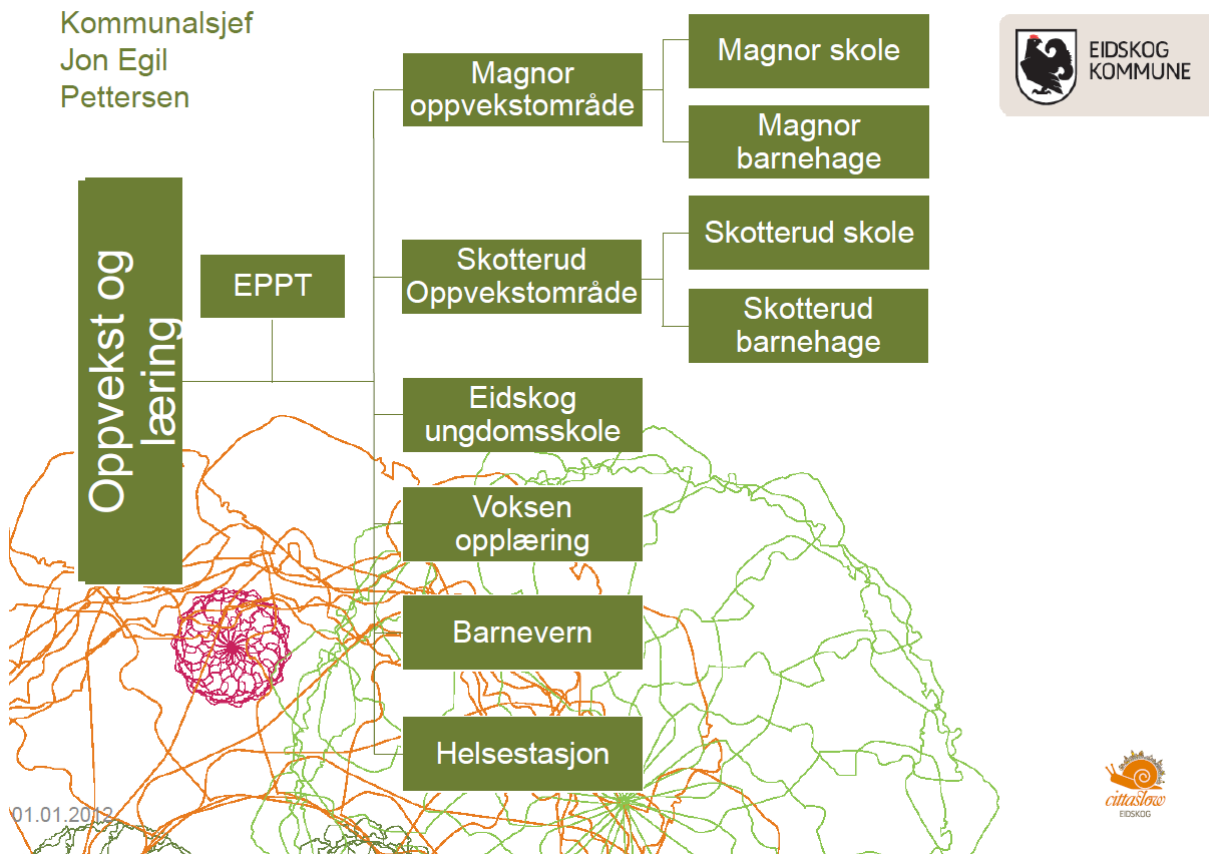
5.1.2 Barnevernet i Eidskog

Barnevernstjenesten er organisert under enhet for oppvekst og har kontorer på Eidskog rådhus. Barneverntjenesten i Eidskog kommune består av 9 ansatte fordelt på barnevernsleder, merkantil (90 % stilling), en miljøterapeut og 6 saksbehandlere. Tjenesten har i dag 3 prosjektstillinger finansiert med midler fra fylkesmannen, og har en lav turnover i arbeidstokken. De ansatte er i hovedsak utdannet som barnevernspedagoger og sosionomer.

I årsmeldingen fra 2015 står det at barneverntjenestens utgifter i forhold til saksbehandlingsvirksomhet (personalkostander og driftskostnader) er driftet innenfor budsjetttrammen. Merforbruket på 8,5 % er knyttet til barnevernslovgivingen. Merforbruket kan forklares med mer komplekse saker som krever oppfølgingstiltak, samt at kommunens egenandel ved tiltak utenfor hjemmet er økt med totalt 100 % siste tre år.

Den samme begrunnelsen ble brukt til å forklare et merforbruk på 1.4 millioner i årsmeldingen for 2014.

Organisasjonskart over enheten



5.1.3 Tidligere tilsyn

Fylkesmannen, ved Helsetilsynet, gjennomførte vinter 2015 et tilsyn med barneverntjenesten i kommunen, der fokus var kommunens arbeid med meldinger til barnevernstjenesten og tilbakemeldinger til melder. Det ble undersøkt hvorvidt meldinger til barnevernet vurderes forsvarlig og om plikten til å gi tilbakemeldinger til melder er ivaretatt på ulike trinn i saksprosessen. Det ble avdekket følgende avvik:

- Dokumentasjon av barnevernstjenestens vurderinger av bekymringsmeldinger sikres ikke
- Plikten til å gi tilbakemeldinger til melder er ikke ivaretatt på alle trinn i saksprosessen

Basert på tilbakemeldinger fra kommunen har fylkesmannen vurdert de tiltak som ble iverksatt som tilstrekkelige til å lukke avviket. Tilsynet ble med det avsluttet.

6 Avgrensninger

Prosjektet er avgrenset slik at det ikke omhandler andre temaer enn de som dekkes av problemstillingene. Prosjektet er i stor grad et regeletterlevelsprosjekt der det er lite rom for utdypninger. Problemstilling nummer 3, om utgiftsutviklingen og utviklingen i antall saker vil være en ren deskriptiv problemstilling, som ikke søker etter svar på hvorfor utviklingen er slik den er. Det er av ressursmessige grunner i hovedsak valgt å se bort fra enslige, mindreårige asylsøkere.

For problemstilling 4, er det sett bort fra en undersøkelse om barnevernets generelle utgifter, da dette ville blitt et for omfattende tema, med tanke på prosjekts omfang. Videre er utbetalinger definert til å være utbetalinger av økonomisk stønad.

7 Metode for revisjonen

Denne rapporten er gjennomført ved hjelp av følgende metoder:

- Dokumentstudier
- Dybdeintervjuer

De benyttede metodene befinner seg alle under den grenen av samfunnsvitenskapelige metoder som heter kvalitative metoder. I de kvalitative metoder er det, kort forklart, et fokus på å opparbeide seg mye data om et lite utvalg, mens det i kvantitative metoder et fokus på lite data, men et stort utvalg. Det er problemstillingene som avgjør hvilken metode man bør velge. I denne forvaltningsrevisjonen var det et ønsket å finne informasjon på en begrenset del av Eidskog kommunens administrasjon og det var da naturlig for revisor å benytte seg av kvalitative metoder.

Dokumentstudier

Dokumentstudier er ikke-påtrengende metoder. Det vil si at det ikke involverer informanter. Metoden brukes til å studere eksisterende materiale, og er mye brukt for anskaffelse av bakgrunnsinformasjon¹. Det er innhentet rutinebeskrivelser for barneverntjenesten og foretatt en mappegjennomgang av et utplukk av enkeltvedtak. For sammenligning med andre kommuner og relevante grupper er det hentet inn tall fra KOSTRA databasen.

Dybdeintervjuer

I et dybdeintervju er målet å skape en intervjusituasjon som ligner på en fri samtale. Informanten blir oppfordret til å snakke fritt rundt et forhåndsbestemt tema. God tid til intervjuet og en lite rigid intervjuguide er nyttig for å få et maksimalt utbytte av denne typen intervjuer². I arbeidet med rapporten er det foretatt to intervjuer i tillegg til oppstartsmøte.

¹ Tjora, Aksel (2010:162f) Kvalitative forskningsmetoder i praksis.

² Tjora, Aksel (2010:104f) Kvalitative forskningsmetoder i praksis.

Reliabilitet og validitet

Reliabilitet sier noe om dataenes *pålitelighet*, det vil si i hvor stor grad resultatene fra en målemetode blir påvirket av tilfeldigheter, eller hvor sikkert og presist vi måler det vi faktisk søker å måle.³ Betegnelsen sikter til *nøyaktigheten* i de ulike operasjonene i denne prosessen, herunder utformingen av undersøkelsesopplegget og hvordan datainnsamlingen er blitt gjennomført. Høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger skal gi et tilnærmet identisk resultat om en gjennomfører en identisk undersøkelse flere ganger.

Reliabilitet har en noe annen betydning for innsamling av de mer kvalitative data. Her er troverdighet en mer hensiktsmessig betegnelse⁴. Troverdighet er knyttet opp mot om undersøkelsen er utført på en tillitsvekkende måte. De kvalitative data i undersøkelsen er innhentet ved en grundig gjennomgang av dokumentasjonen og intervjuer av flere personer i kommunen. Etter vår oppfatning er dataenes troverdighet høy, da det har vært tydelig for intervjuobjektene hva datamaterialet skulle brukes til. De har i tillegg hatt muligheten til å verifisere referater fra intervjuene. Det kommer også klart frem i rapporten hva som er datagrunnlaget og hva som er revisors sine vurderinger. Dette virker styrkende på dataens reliabilitet.

Validitet sier noe om hvor treffende eller *relevante* dataene er for det vi har tenkt å undersøke. For en forvaltningsrevisjon referer begrepet til datamaterialets gyldighet i forhold til de problemstillinger som skal belyses, og forutsetter at det er samsvar mellom problemstillinger, revisjonskriterier, data og dataanalyse. En enkel vurdering av validitet tilsier, at den er tilfredsstillende dersom det er åpenbart at de innsamlede data er gode og treffende i forhold til undersøkelsens intensjoner⁵.

I denne rapporten er det benyttet dokumentasjon som etter revisors vurderinger kommer fra troverdige og seriøse kilder. Informantene er valgt ut på grunnlag av deres faglige posisjon i barnverntjenesten. Med dette anser revisor at rapportens data tilfredsstiller kravene til validitet.

Henvisningen til krav om samsvar mellom revisjonskriterier og data, viser til det man i samfunnsvitenskapelig metode betegner som *begrepsvaliditet* eller *definisjonsmessig validitet*. Denne formen for validitet er knyttet til hvorvidt undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle. En forutsetning for dette er at begrepene man bruker er klarlagt.

Etter revisors vurderinger er det i denne rapporten en lav grad av tvetydige begreper. Utledningene av revisjonskriterier viser at det som blir målt i rapporten blir målt opp mot autoritative kilder. Dette er, slik revisor ser det, med på å styrke rapportens begrepsvaliditet.

³ Andersen, Laastad, Songstad og Ølnes (2006:102) *Veileder i forvaltningsrevisjon*

⁴ Andersen, Laastad, Songstad og Ølnes (2006:102) *Veileder i forvaltningsrevisjon*

⁵ Andersen, Laastad, Songstad og Ølnes (2006:102) *Veileder i forvaltningsrevisjon*

8 Internkontroll – etterlevelse og dokumentasjon

Problemstilling 1:

Etterlever barnevernet forskrift 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester?

- a. Har kommunen tilfredsstillende dokumentasjon på internkontrollen?

8.1 Bakgrunnsinformasjon

Som følge av barnevernslovens § 2-1, andre ledd, skal kommunen ha internkontroll i barnevernet for å sikre at tjenesten utfører sine oppgaver i samsvar med de krav som stilles i lovverket. Formålet med interkontrollen er å sikre at lovens krav overholdes. En god internkontroll skal bidra til å forebygge svikt og uheldige hendelser, samt bidra til at kommunen lærer av de feil som eventuelt skjer slik at de ikke gjentas. God internkontroll er et verktøy for kommunens ledere for styring og utvikling av den daglige driften.

Internkontroll benyttes innenfor mange samfunnsområder for å sikre etterlevelse av myndighetskrav. Det gjelder for ivaretagelse av HMS⁶ og for gjennomføring og innhold i tjenester, herunder i helse og sosialektoren.

Formelt sett ligger ansvaret for å sørge for interkontroll på den øverste administrative lederen i kommunen (rådmann), men i praksis kan oppgaver i dette arbeidet være delegert til underordnet virksomhetsleder (leder i barnevernet)

Internkontroll kan beskrives som en prosess med fire faser⁷. Fase 1 er startfasen der leder skal ta initiativ til å starte arbeidet i samarbeid med medarbeiderne. Målet med fasen er å få beskrevet tjenestens organisering. Den enkeltes ansvar, myndighet og oppgaver må avklares og dokumenteres. Organisasjonskart og stillingsbeskrivelser er gode hjelpemidler i dette arbeidet.

Fase 2 omhandler kartlegging og operasjonalisering av krav samt risikovurdering. Det er her viktig å kartlegge hvilke myndighetskrav som gjelder for virksomheten. Etter endt kartlegging må kravene operasjonaliseres, dvs omsette lovkrav til handlinger/ tiltak i organisasjonen. Dette kan gjøres gjennom en handlingsplan som setter hovedmål og konkrete delmål for hvordan tjenesten skal oppnå de operasjonaliserte lov og forskriftskravene. Fasen innebærer også at det bør gjøres en risikoanalyse for å identifisere hvilke områder det er fare for svikt. Med risiko menes mulighetene for at myndighetskrav ikke innfris. Følgende tre spørsmål er aktuelle å stille:

- Hvilke faktorer kan medføre at vi ikke innfri målene?

⁶ Helse, miljø og sikkerhet

⁷ Hentet fra Barne og likestillingsdepartementet sin veileder «Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene».

- Hva kan vi gjøre for å redusere sannsynligheten for at dette skjer?
- Er det noe vi kan gjøre for å redusere konsekvensene dersom dette skjer?

Kartleggingsfasen innebærer også kartlegging av de ulike rutiner til tjenesten. Eksempler på spørsmål som det er nyttig å benytte under rutinekartleggingen er følgende:

- Er ansvarsforholdene i tjenesten klart beskrevet og forstått?
- Er det prosedyrer vi mangler for å utføre arbeidet i henhold til krav i lov og forskrifter?
- Er det feil i de prosedyrene vi allerede har?
- Følger vi de prosedyrene vi har laget?
- Har vi et system for å oppdatere og informere ved regelendringer eller andre endringer i rammebetingelsene?
- Innehar vi den nødvendige kompetansen?
- Rapporterer vi dersom det blir gjort feil?
- Lærer vi av våre feil?
- Hvordan vet vi at tjenesten leverer riktige tjenester?

Fase 3 er planlegging og prioritering av tiltak. I denne fasen skal leder sammen med medarbeiderne planlegge og prioritere tiltak i henhold til risikovurderingen. Det kan her være hensiktsmessig med en handlingsplan for når internkontrollen skal innføres, og innholdet må være kjent for alle de berørte parter med informasjon om hva som skal gjøres, av hvem og når. Planen skal sikre at tiltakene blir gjennomført til avtalt tid, det er derfor viktig å sørge for at det bestemte hvem som har det overordnede ansvaret for at handlingsplanen følges.

Fase 4 er oppfølgingsfasen. Fasen trer i kraft etter at internkontrollen er etablert. Det nå da foretas rutinemessige gjennomganger av de fastsatte prosedyrene og tiltak for å se om det etterleves i praksis. Dette kan for eksempel gjøres på allmøter en eller flere ganger årlig. Denne typen gjennomganger kan bidra til å avdekke eventuelle justeringsbehov. Hvis det avdekkes at fastsatte prosedyrer ikke følges, må dette meldes og registerets intern i tjenesten. Følgende av eventuelle prosedyrebrydd er en ending av enten praksis, eller av prosedyren.

8.2 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Revisjonskriteriene for denne problemstillingen er utledet fra forskrift om interkontroll i barnevernet (nr. 1584).

Forskriften definerer i paragraf 3 internkontroll som:

«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»

Forskriftens § 4 tar for seg det konkrete innhold i internkontrollen. Kommunen skal blant annet:

«a) beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,

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

Paragraf 5 tar opp dokumentasjon spørsmålet om dokumentasjon og sier at:

«Internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktiviteter og risikoforhold. Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.»

Basert på de overnevnte utdragene fra forskriften er det utledet følgende konkrete revisjonskriterier til problemstillingen:

1. Kommunen skal ha internkontroll i barneverntjenesten som skal sørge for:

- a. At det foreligger beskrivelser for hvordan tjenesten er organisert, hva som er hovedoppgavene og mål (inkludert mål for forbedringsarbeid). Det skal komme klart frem hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt.**
- b. Arbeidstakerne skal ha tilgang til og kunnskap om lover og forskrifter som er aktuelle for barneverntjenesten.**
- c. At arbeidstakere har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor sitt fagområde og om barneverntjenestens internkontroll**
- d. Involvere arbeidstakere slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.**
- e. Dra nytte av tilbakemeldinger fra brukere og pårørende**
- f. Ha oversikt over områder i barneverntjenesten der det er fare for svikt eller manglede oppfyllelse av myndighetskrav**
- g. Utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forberede nødvendige prosedyrer, instruksjoner og eventuelt andre aktuelle tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivingen.**
- h. Jevnlig å gjennomgå internkontrollen for å sikre at den fungerer som planlagt.**

2. Det ovennevnte skal dokumenteres og dokumentasjonen skal være oppdatert og tilgjengelig.

8.3 Funn

Til KOSTRA er det innrapportert at barneverntjenesten i Eidskog har gjennomført årlige interkontroller i den utvalgte perioden fra 2012 til 2015. Kommunen benytter seg av it-systemet Kvalitetslosen i sitt internkontrollarbeid. For barneverntjenesten benyttes systemet i hovedsak for oppbevaring av rutiner.

Vi vil nå presentere de funn som er gjort gjennom dokumentanalyser og intervjuer hos barneverntjenesten.

8.3.1 Risikoanalyser

I kvalitetslosen har barnevernet en rutine for internkontroll. En vesentlig del av innholdet i rutinen omhandler risikokontroll.

I rutinen står det at Eidskog kommune har årlig gjennomgang av mulig risiko med den enkelte avdeling. I gjennomgangen blir det vist til konkrete eksempler på risiko som er relevant for avdelingen. Det er også fokus på områder som kan være sårbare i henhold til overholdelse av lover og forskrifter. Eksempler på denne typen kritiske områder er:

- Tidsfrister
- Tidsbruk
- Henleggelser
- Tiltaksplaner/ omsorgsplaner
- Saksbehandling
- Vedtak
- Avtaler

Spesifikt for Barneverntjenesten står det at de i tillegg gjennomfører jevnlig egne risikoanalyser i henhold til vold, trusler og annet⁸. Et fokusområde er risiko/ mulige hindringer for gjennomføring av lovkrav for meldinger.

Under intervjuer med tjenesten kom det frem at den skriftlige internkontrollrutinen i kvalitetslosen ikke var oppdatert og at det ikke var innarbeidet et system for å sikre at den til en hver tid var gyldig. Rutinen som er beskrevet ovenfor, tar opp at kommunen foretar årlige gjennomganger med avdelingen. Vi har fått opplyst at dette ikke har blitt gjort på flere år, da vedkommende som hadde dette ansvaret har sluttet i kommunen og ansvaret for oppgaven ikke er tildelt andre ansatte.

Det daglige arbeidet med risikoanalyser foregår i stor grad gjennom de ukentlige fagmøtene. Fagmøter blir avholdt den første virkedagen i hver uke og varer minimum frem til lunsj, ved behov

⁸ Dette er område der tjenesten har hatt utfordringer tidligere og som nå har medført at de sitter i en egen avstengt del av rådhuset og her med seg alarmer på enkelte besøk.

blir møtene utvidet. I møtene diskuteres innkommende saker, oppgavefordeling, status i forhold til frister og eventuelle trusler/ andre risikoopplevelser de ansatte måtte ha hatt.

Et område som tjenesten anser som et risikoområde er behandling av innkommende meldinger. Det har blitt tatt grep for å sikre riktig mottakelse, behandling og vurdering av bekymringsmeldinger. Det er en egen rutine for mottak av meldinger og i internkontrollrutinen er følgende nedskrevet om meldinger:

- Etter endelig gjennomgang og konklusjon av melding, sendes automatisk svar til melder jfr. Lovens krav i § 6-7a. Dette gjøres i fagmøte første virkedag etter helg. Merkantil sørger for at kopi av tilbakemelding arkiveres.
- Ved bekymringsmelding fra privat melder, sendes automatisk svar om at meldingen er mottatt. Merkantil sørger for kopi av tilbakemelding arkiveres.
- Etter konkludert undersøkelse, sendes automatisk svar til melder jfr. Lovens krav §6-7a. Merkantil sørger for kopi av tilbakemelding arkiveres. Det vurderes da om offentlig melder skal ha informasjon om hvilke tiltak som er iverksatt

8.3.2 Ansvar for opplæring og riktig kompetanse

Barnevernets daglige leder har ansvaret for å følge med på endringer i lov og regelverk for så å følge opp endringer med tiltak av typen informasjon via epost, møter eller andre opplæringstiltak. Leder skal jevnlig vurdere og kartlegge kompetansen til virksomheten, for å se om den er tilpasset både det nåværende og det fremtidige behovet.

Alle medarbeidere har tilgang på lovdata og fagbok om barnevernsloven. Avdelingen disponerer også barnevernloven i bokform med detaljerte kommentarer.

Tjenesten har laget en opplæringsplan, gjeldene for alle ansatte som inneholder følgende punkter:

- Kartlegging av faktisk kompetanse og kompetansebehov hos medarbeidere ved ansettelse, gjennom veiledning og medarbeidersamtaler.
- Opplæring av medarbeidere ved interne kurs, videreutdanning, samt intern veiledning.
- Opplæring av medarbeidere i kommunens internkontrollsystem «kvalitetslosen», for eksempel hvordan melde avvik.
- Ved nyansettelse settes det av en halv dag med leder for gjennomgang av rutiner, en halv dag med nestleder for opplæring i Familia, samt hospitering etter behov med saksbehandlere.
- For å sikre at alle trinn i saksprosessen er gjort kjent for de ansatte gjennomføres opplæring av nyansatte og oppfrisking av medarbeidere jevnlig jfr opplæringsplan, samt kjennskap til forvaltningslovens BVL § 6-1 (anvendelse av forvaltningsloven, generelle saksbehandlingsregler)
- For å sikre at de ansatte i barneverntjenesten er kjent med hvilke avvik som skal meldes i Kvalitetslosen, blir det foretatt opplæring på dette jfr. Opplæringsplan.

- For å dekke behovet for opplæring i saksbehandlingsregler utover det som er nevnt over, har barneverntjenesten i Eidskog kommune 2 dager Familia opplæring/ oppdatering per år.
- Barneverntjenesten i Eidskog kommune skal rekruttere medarbeidere med nødvendig kompetanse og erfaring.

Alle ansatte blir kurset årlig og enheten arbeider mot å sende ansatte på de kurs som tilbys og som anses som faglig relevante. Enheten har mottatt midler fra fylkesmannen som er øremerket kompetanseheving.

Fagmøtene benyttes som arena for læring opp mot tidligere avvik og feil. Her kan det bli tatt opp konkrete hendelser i plenum hvis den aktuelle saksbehandler godkjenner at avviket/feilen blir plenumsbehandlet.

8.3.3 Styringssystemer

Saksbehandlingssystemet Familia som tjenesten benytter, innehar en del kontrollsystemer spesielt innenfor oppfølging av frister. Leder foretar kontroller minst to ganger i måneden på hvordan det ligger an i sakene, og da med fokus på frister. Er det enkelte saker som nærmer seg overskridelse, blir saksbehandler påminnet om dette. I perioder med stort arbeidspress, tas det opp i fagmøte, der de saker som er mest prekære vil bli prioritert på bekostning av andre saker, der fristene er lenger frem i tid. Tjenesten oppgir at de stadig jobber med å ta i bruk flere av de mulighetene som saksbehandlingssystemet Familia innehar. Dette for å sikre god kvalitet og dokumentasjon.

Kommunikasjonen og rapporteringen til høyere administrativt nivå i kommunen går gjennom kommunalsjefen. For å sikre rapporteringen / informasjonsflyten mellom tjeneste og kommuneledelse, deltar kommunalsjef minimum en gang i måneden på fagmøter. Ved behov er kommunalsjefen til stede oftere. Kommunalsjefen blir alltid informert om akutte saker selv om dette skulle skje på kveld eller helg.

Avdelingsleder har en viktig rolle i barneverntjenesten, blant annet med delegert myndighet til å skrive enkeltvedtak. Ved leders fravær er denne myndigheten delegert til nestleder. Dette gjøres skriftlig, der det klart kommer frem hva nestleder er delegert myndighet til å underskrive.

Det er ikke blitt gjennomført brukerundersøkelser, selv om det har vært et tema ved flere anledninger.

8.3.4 Oppgavebeskrivelser

Det foreligger en generell oppgavebeskrivelse på kommunens hjemmesider, der det kort kommer frem hva som er formålet med barneverntjenesten, hvem som kan få hjelp og hva du kan få hjelp til. Videre har tjenesten egne retningslinjer for hvilke oppgaver avdelingsledere i barnevernet har.

8.3.5 Dokumentasjon av internkontrollen

Dokumentasjon av rutiner finnes som nevnt i kvalitetslosen. I tillegg har hver enkelt ansatt en perm som inneholder rutinebeskrivelser på meldinger, post, undersøkelser, interkontroll, overgrepssaker,

div oppskrifter, habilitet, refusjon, sakkyndig, fylkesnemnda og rutinehåndbok for barnevern. Mye av det løpende arbeidet med internkontroll foretas fortløpende uformelt og muntlig. Dette fordi det er en liten avdeling, med tett og godt samarbeid internt. De ansatte har jobbet lenge sammen og har systemene innarbeidet i «ryggmargen». Det blir da ikke nedskrevet eller dokumentert at tjenesten har gjennomført internkontroll.

8.4 Revisors vurdering

Revisjonskriteriene til problemstillingen er følgende:

1. Kommunen skal ha internkontroll i barneverntjenesten som skal sørge for:

- a. At det foreligger beskrivelser for hvordan tjenesten er organisert, hva som er hovedoppgavene og mål (inkludert mål for forbedringsarbeid). Det skal komme klart frem hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt.
- b. Arbeidstakerne skal ha tilgang til og kunnskap om lover og forskrifter som er aktuelle for barneverntjenesten.
- c. At arbeidstakere har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor sitt fagområde og om barneverntjenestens internkontroll
- d. Involvere arbeidstakere slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.
- e. Dra nytte av tilbakemeldinger fra brukere og pårørende
- f. Ha oversikt over områder i barneverntjenesten der det er fare for svikt eller manglede oppfyllelse av myndighetskrav
- g. Utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forberede nødvendige prosedyrer, instruksjoner og eventuelt andre aktuelle tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernslovgivingen.
- h. Jevnlige gjennomgå internkontrollen for å sikre at den fungerer som planlagt.

2. Det ovennevnte skal dokumenteres og dokumentasjonen skal være oppdatert og tilgjengelig.

I det følgende vil vi gjennomgå det enkelte kriterium med utgangspunkt i de funn som er beskrevet i delkapittel 8.3.

Revisjonskriterium nummer 1 lyder som følgende: **Kommunen skal ha internkontroll i barneverntjenesten som skal sørge for.** Det følger så en liste fra a til h over temaer som skal inngå i internkontrollen.

Del a, **At det foreligger beskrivelser for hvordan tjenesten er organisert, hva som er hovedoppgavene og mål (inkludert mål for forbedringsarbeid). Det skal komme klart frem hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt**

Dette foreligger til en viss grad, men ikke i et felles dokument. Barnevernets plassering i kommunen rent organisatorisk kommer frem av organisasjonskart på hjemmesiden, der det også kommer frem

hvem som er kommunalsjef. Hovedoppgavene til tjenesten kommer frem av hjemmesiden, mens det internt er utarbeidet retningslinjer for avdelingsleder. Det som mangler er å samle den relevante informasjonen i et dokument, samt å ha med et større fokus på tjenestens mål (da inkludert mål for forbedringsarbeid). Kriteriet er med dette delvis oppfylt.

Del b, Arbeidstakerne skal ha tilgang til og kunnskap om lover og forskrifter som er aktuelle for barneverntjenesten.

Kriteriet er delvis oppfylt gjennom den tilgangen hver ansatt har til lovdata og lovsamlinger i bokform med kommentarer. Familia er knyttet opp mot barnevernloven og vil gjennom jevnlig oppdateringer alltid ha med de siste utviklinger i lovverket. Revisor har ikke forutsetning til å vurdere den enkeltes arbeidstakers kompetanse.

Del c, At arbeidstakere har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor sitt fagområde og om barneverntjenestens internkontroll.

Kriteriet er oppfylt gjennom opplæringsplan og den årlige kursingen som enheten har. Alle ansatte har relevant utdanningsbakgrunn, enkelte har og ekstra sertifiseringer som enheten kan benytte.

Del d, Involvere arbeidstakere slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.

Kriteriet er oppfylt gjennom det tette samarbeidet som er på enheten der det er kort vei mellom kontorene og en lav terskel for å spørre om hjelp. De ukentlige fagmøtene har rom for å ta opp mulige problemstillinger i plenum og vanskelige saker blir der diskutert.

Del e, Dra nytte av tilbakemeldinger fra brukere og pårørende

Kriteriet er ikke oppfylt, da det ikke er gjennomført noen form for brukerundersøkelser som kan fange opp mulige tilbakemeldinger.

Del f, Ha oversikt over områder i barneverntjenesten der det er fare for svikt eller manglede oppfyllelse av myndighetskrav

Kriteriet er delvis oppfylt gjennom den kontrollen som leder utfører i Familia månedlig. Kontrollen fører til at tjenesten har god oversikt over frister. Også fagmøtene er viktige som arene for diskusjon om mulige problemfelter og for den muligheten de har for å omprioritere på oppgaver som nærmer seg forfall. Revisor har ikke grunnlag for å konkludere om tjenesten har oversikt over alle områder der det er fare for svikt.

Del g, Utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forberede nødvendige prosedyrer, instruksjoner og eventuelt andre aktuelle tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernslovgivingen.

Revisjonskriteriet er delvis oppfylt. Enheten har tatt grep for å sikre seg at de opprettholder frister, et felt der de hadde utfordringer tidligere. Ved siste innlevering av tallmateriale til fylkesmannen⁹ hadde de ingen frister som var overskredet. Dette viser at iverksatte grep har hatt en effekt. I saker der det er begått feil/avvik blir det først diskutert med saksbehandler, før det blir tatt opp på fagmøtene. Revisor anser dette til å være en del av en evalueringsprosess, som skal forhindre lignende feil i fremtiden. Det blir derimot ikke nedskrevet og dokumentert hva som foregår av læringsprosesser. Vi vurderer derfor at det kan være risiko for at samme feil blir gjort igjen.

Del h, Jevnlig å gjennomgå internkontrollen for å sikre at den fungerer som planlagt.

Revisor anser kriteriet til å være delvis oppfylt. Det blir ikke gjennomført noen årlige gjennomganger av internkontrollen slik rutinen sier at Eidskog kommune gjør. Enheten selv har heller ikke gjennomgang av internkontroll som faste rutiner. Etter revisors oppfatning jobbes det derimot hyppig med interkontrollspørsmål, uten at det er arbeidet er definert som en gjennomgang av internkontrollen.

Revisjonskriterium nummer 2 lyder som følger, **Det ovennevnte skal dokumenteres og dokumentasjonen skal være oppdatert og tilgjengelig.**

Etter revisors vurderinger er revisjonskriteriet ikke oppfylt. Det arbeidet som gjøres med internkontroll blir i hovedsak ikke nedskrevet. De rutiner som finnes er tilgjengelige, men ikke oppdatert. Revisor vurderer det som spesielt alvorlig at det i internkontrollrutinen står det at det blir gjennomført årlige gjennomganger fra kommunen, når dette ikke er gjort på flere år, og vedkommende som hadde ansvaret har sluttet i jobben. Revisor har grunn til å tro at dette også kan gjelde andre enheter i kommunen.

Det skrives ikke referat fra fagmøter, selv om dette er det for der mye av temaene som er relevant i henhold til internkontroll blir gjennomført.

Oppsummert så vurderer revisor at enheten har en del på plass, og revisor har fått opplyst at det i praksis gjennomføres en del handlinger som bidrar til intern kontroll. Det er en utfordring at internkontrollen og oppfølgingen av denne i liten grad blir dokumentert, og at de rutiner som foreligger ikke er oppdatert. Dette gjør tjenesten sårbar ved utskiftninger i arbeidstokken. Det hjelper lite at det fungerer i praksis på nåværende tidspunkt, dersom all kunnskapen er basert på erfaring, og ikke er dokumentert skriftlig.

⁹ 3. kvartal 2016

9 Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak

Problemstilling 2

Etterlever barnevernet barnevernsloven §6-1 om saksbehandlingsregler jf. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak?

- a. Oppfyller barneverntjenesten kravene om saksbehandling til enkeltvedtak?
- b. Hvilke rutiner har barnevernet i forhold til vurderinger av habilitet?

9.1 Bakgrunnsinformasjon

Før det kan gjøres tiltak innenfor barnevernet, må det fattes et enkeltvedtak. Et enkeltvedtak er etter forvaltningslovens § 2 en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer. Vedtaket gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere personer.

9.2 Revisjonskriterier for problemstilling 2

For problemstillingens del a er barnevernslovens § 6-1 om anvendelse av forvaltningsloven og forvaltningslovens § 2 og kapittel 5 relevant.

Barnevernslovens § 6-1 slår fast at det er forvaltningsloven som er gjeldene som saksbehandlingsregler i barnevernssaker. Ordlyden er følgende:

«Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i denne loven.

Avgjørelser som gjelder ytelser og tjenester etter denne loven skal regnes som enkeltvedtak.

Er det fler som samtidig søker en tjeneste det er knappet på, regnes de likevel som parter i samme sak, og en søker som mener seg forbigått, kan ikke klage over at en annen har fått ytelsen.»

Forvaltningsloven hjemler bestemmelsene om enkeltvedtak flere steder i loven. Definisjonen kommer i §2 med «*enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer*». Kapittel 5, om vedtaket går grundigere inn på de forskjellige paragrafer tilknyttet et enkeltvedtak. § 23 sier at «*Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet*», § 24 slår fast at et enkeltvedtak som hovedregel skal begrunnes, samtidig som vedtaket fattes. Ordlyden er følgende:

«Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Det samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter. En part kan

likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet. Krav om begrunnelse må framsettes i løpet av klagefristen eller – om ingen klagefrist løper – senest 3 uker etter at parten mottok underretning om vedtaket. Bestemmelsene i §§ 29, 30 og 31 gjelder tilsvarende.

Grunngiing kan unnlates i den utstrekning begrunnelse ikke kan gis uten å røpe opplysning som parten etter § 19 ikke har krav på å bli kjent med. I tilfelle som går inn under § 19 første ledd bokstav d, skal begrunnelse på anmodning gis en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det, likevel slik at muntlig orientering kan tre istedenfor skriftlig grunngiing.

Kongen kan for særskilte saksområder gi bestemmelser om at grunngiing kan unnlates når særlige forhold gjør det nødvendig. Likeledes kan Kongen bestemme at visse vedtak som går inn under første ledd skal grunngis etter reglene i annet ledd, eller at visse vedtak som går inn under annet ledd skal grunngis etter reglene i første ledd.»

Begrunnensens innhold er hjemlet i § 25 med følgende ordlyd:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»

Paragraf 27, tar opp når det skal gis informasjon om vedtaket med følgende ordlyd:

«Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Dersom en mindreårig over 15 år er part i saken og blir representert av verge, skal organet også underrette den mindreårige selv. Underretning skal gis av det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, hvis ikke særlige grunner tilsier at dette overlates til et annet organ. I regelen gis underretning skriftlig. Er det særlig byrdefullt for forvaltningsorganet å gi skriftlig underretning, eller haster saken, kan underretning gis muntlig eller på annen måte. I så fall kan en part kreve å få vedtaket skriftlig bekreftet. Underretning om vedtaket kan helt unnlates for så vidt underretning må anses åpenbart unødvendig og vedtaket ikke medfører skade eller ulempe for vedkommende part.

I saker der begrunnelsen etter § 24 skal gis samtidig med vedtaket, bør grunnene gjengis i underretningen. Der dette på grunn av særlige forhold ikke kan gjennomføres, og likeledes der partene kan kreve grunngiing etter § 24 annet ledd, skal det i underretningen isteden gis opplysning om på hvilken måte partene kan bli kjent med begrunnelsen.

I underretningen skal videre gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter. Dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort, skal det også gjøres merksam på adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes, jfr. § 42 første ledd. Er det etter § 27 b i loven her eller etter særskilt lovbestemmelse et vilkår for søksmål at klageadgangen er nyttet, eller at søksmålet anlegges innen en viss frist, skal parten i underretningen om vedtaket også gjøres oppmerksom på dette. I motsatt fall kommer slike vilkår for søksmål ikke til anvendelse overfor parten.

I tillegg til veiledningen etter tredje ledd skal underretningen om enkeltvedtak til sakens parter opplyse om følgende når forholdene gir grunn til det:

a) adgangen til å søke fritt rettsråd,

b) forvaltningsorganenes veiledningsplikt etter § 11 og forskrifter gitt i medhold av den, og

c) adgangen til å få tilkjent sakskostnader etter § 36.»

De utledete revisjonskriterier til problemstillingens del a «Oppfyller barnverntjenesten kravene om saksbehandling til enkeltvedtak» er hentet fra de overnevnte utdragene fra de aktuelle lover.

De konkrete revisjonskriteriene er som følger:

- 1) Enkeltvedtak skal være skriftlig og som hovedregel begrunnes.**
- 2) Begrunnelsen skal vise:**
 - a) Hvilke regler vedtaket bygger på.**
 - b) De faktiske forhold vedtaket bygger på**
 - c) De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn.**
- 3) Det skal gis informasjon om vedtaket til den aktuelle part. Er parten under 15 år skal det gis informasjon til verge og parten.**
- 4) Det er forvaltningsorganet som har truffet vedtaket som skal gi informasjonen.**
- 5) Informasjonen skal i hovedsak gis skriftlig.**
- 6) Underretningen skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrister, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage.**

Til problemstillingens del b, «**Hvilke rutiner har barnevernet i forhold til vurdering av habilitet**», er det relevant å trekke inn andre kilder. Det er etter forvaltningslovens § 8 den enkelte tjenestemann som må vurdere spørsmålet om egen habilitet. Ordlyden er følgende:

«Tjenestemannen avgjør selv om han er ugild. Dersom en part krever det og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller tjenestemannen ellers selv finner grunn til det, skal han forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede til avgjørelse».

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har kommet med en veileder om retningslinjer om bruk av egenerklæring ved engasjering eller oppnevning av sakkyndige i barnevernssaker. Det anbefales at den sakkyndige leverer en skriftlig egenerklæring om habilitet til sin oppdragsgiver.

Egenerklæringen skal i henhold til veilederen inneholde:

«opplysninger om forhold som kan ha betydning for vurderingen av om den sakkyndige er habil. Den sakkyndige skal i egenerklæringen gi opplysninger om antall sakkyndige oppdrag samt andre typer oppdrag, veiledning, konsultasjonstjenester og liknende av ulik karakter som vedkommende har hatt for den aktuelle oppdragsgiver, herunder kommune, fylkesnemnd eller domstol de siste to år»

For den vanlige ansatte i barneverntjenesten gjelder forvaltningslovens § 6, Habilitetskrav med følgende ordlyd:

«En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

a) når han selv er part i saken;

b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;

c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;

d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;

e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller

2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete».

Med bakgrunn i de overnevnte lovtekster og utdrag fra veileder er det utledet følgende konkrete revisjonskriterier:

- 1) Eksterne sakkyndige bør levere egenerklæring om habilitet. Erklæringen skal inneholde informasjon om antall sakkyndige oppdrag samt andre typer oppdrag, veiledning, konsultasjonstjenester vedkommende har hatt for Eidskog kommune.**

2) Den enkelte saksbehandler skal vurdere sin habilitet opp mot kriteriene satt i forvaltningslovens § 6¹⁰.

9.3 Funn

For problemstillingens del a så har revisor gått igjennom et tilfeldig utplukk av enkeltvedtak. Gjennomgangen ble foretatt for å sjekke om vedtakene oppfyller de krav som lovens stiller. Ved å foreta et tilfeldig utplukk kan man ikke utelukke at det ikke er gjort feil i andre vedtak som ikke ble med i utvalget, men man skaffer seg en oversikt over hovedtrendene.

Gjennomgangen ble foretatt i barnevernets lokaler og ble foretatt ved avkryssing i en sjekkliste for hvilket innhold enkeltvedtaket måtte ha for å oppfylle kravene i forvaltningslovens §6-1. sjekklisten inneholdt følgende:

- 1) Enkeltvedtak skal være skriftlig og som hovedregel begrunnes.
- 2) Begrunnelsen skal vise:
 - a) Hvilke regler vedtaket bygger på.
 - b) De faktiske forhold vedtaket bygger på
 - c) De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn.
- 3) Det skal gis informasjon om vedtaket til den aktuelle part. Er parten under 15 år skal det gis informasjon til verge og parten.
- 4) Det er forvaltningsorganet som har truffet vedtaket som skal gi informasjonen.
- 5) Informasjonen skal i hovedsak gis skriftlig.
- 6) Underretningen skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrister, klageinnstas og den nærmere fremgangsmåte ved klage.
- 7) Hvis det aktuelle barn er over 7 år, eller er i stand til å komme med egne synspunkter, så skal barnet ha vært gitt muligheten til å komme med en uttalelse.

Resultatet av gjennomgangen var at alle de utvalgte sakene oppfylte kravene på alle punkter bortsett fra punkt 7.

Tjenesten benytter Familia som verktøy til å skrive vedtak. Familia har vært i bruk for enkeltvedtak siden 2014. Systemet er knyttet opp mot det aktuelle lovverk og inneholder en mal for enkeltvedtak. Ved å følge malen vil vedtaket oppfylle de krav som loven stiller.

¹⁰ De aktuelle kriterier er følgende:

- når han selv er part i saken;
- når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte

Problemstillingens del B, habilitet.

I sine interne rutiner blir spørsmålet om habilitet tatt opp i «rutine i forbindelse med vurdering av habilitet». Følgende fem punkt er tatt opp:

- Alle saker vurderes i fagmøte hver mandag.
- Hver sak vurderes ved innkomst i forbindelse med habilitet.
- Ved usikkerhet rundt habilitet, tas dette opp med kommuneledelsen eller Fylkesmann
- I de tilfeller der det vurderes at barneverntjenesten i Eidskog er inhabil, oversendes saken til annen barneverntjeneste.
- Dersom enkelte ansatte hos barneverntjenesten vurderes å være inhabile, vil ikke den ansatte arbeide i denne saken, og er ikke med i drøftinger av slike saker.

Barneverntjenesten er kjent med problemstillingen rundt habilitet, og ser at Eidskog er en liten kommune noe som fører til kjennskap mellom saksbehandlere og klienter i en del av sakene. En saksbehandler blir automatisk inhabil hvis vedkommende er i familie¹¹ med klient og/eller nabo/god venn. Det blir videre forsøkt så langt det lar seg gjøre å ikke bruke saksbehandlere i saker der det medfører unødvendig ubehag, eksempelvis hvis vedkommende har barn i samme skoleklasse som saksbehandleren. Det blir i enkelte tilfeller forhørt med den aktuelle part på forhånd om den synes det er greit å ha en saksbehandler der partene på forhånd har kjennskap til hverandre.

I enkelte tilfeller, som der aktuelle parter arbeider i kommunen, blir det undersøkt om Kongsvinger barnevern har mulighet til å ta saken. Dette har blitt gjort.

Ved bruk av eksterne sakkyndige, så innhentes disse fra andre geografiske områder enn Eidskog kommune. De sakkyndige må underskrive taushetserklæring, men det er ikke rutiner for utarbeidelse av egenvurderinger om habilitet.

9.4 Revisors vurdering

Problemstillingens del a

Denne delen av problemstillingen går på oppfyllelse av de krav som stilles i forvaltningsloven om enkeltvedtak. Revisor har gjennomgått funn og vurdert disse opp mot revisjonskriteriene. Revisor oppfatter at lovens krav knyttet til enkeltvedtak som oppfylt. En gjennomgang av et tilfeldig utplukk av saker viste at det ikke var avvik fra kriteriene i noen av vedtakene. Revisor kan på grunnlag av dette ikke konkludere med at alle saker følger kravene, men det er sterke indikasjoner på at de fleste gjør det, da det ikke ble oppdaget noen avvik.

¹¹ Familie er regnet til og med søskenbarn

Det faktum at malen i Familia som enkeltvedtak skal skrives etter, er utarbeidet på en slik måte at lovens krav følges, styrker indikasjonen på at barneverntjenesten etterlever lovkravene.

Problemstillingens del b

Del b omhandler habilitet og hvilke rutiner og vurderinger som gjøres av tjenesten. Revisjonskriteriene er følgende:

- 1) Eksterne sakkyndige bør levere egenerklæring om habilitet. Erklæringen skal inneholde informasjon om antall sakkyndige oppdrag samt andre typer oppdrag, veiledning, konsultasjonstjenester vedkommende har hatt for Eidskog kommune.**
- 2) Den enkelte saksbehandler skal vurdere sin habilitet opp mot kriteriene satt i forvaltningslovens § 6.**

Revisjonskriteriet nummer 1, er etter revisors vurderinger ikke oppfylt. Barneverntjenesten benytter seg av eksterne sakkyndige i enkelte saker. De blir ikke avkrevd egenerklæringen om habilitet, da enheten ikke ser det som et relevant problem, all den tid de eksterne sakkyndige ikke har tilhørighet til kommunen.

Revisjonskriteriet nummer 2 tar utgangspunkt i en rekke kriterier som kommer frem av lovteksten. De aktuelle kriterier som det er gjort vurderinger opp mot er følgende:

- når han selv er part i saken
- når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken
- når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part
- når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte

Revisor anser revisjonskriteriet som oppfylt, da barneverntjenesten er bevisst på de problemer som kan oppstå, og har en egen rutine knyttet til håndtering av habilitet. Ved familieforhold eller nært vennskap blir en saksbehandler automatisk vurdert som inhabil, og tjenesten forsøker også å forhindre andre former for usikkerhet. Er en ansatt i kommunen part, melder hele tjenesten seg inhabil og forhører seg med barneverntjenesten i nabokommunen om de kan ta saken.

10 Utvikling i saker og utgifter

Problemstilling 3:

Hvordan er utgiftsutviklingen og utviklingen i saker, innen barnevernsområdet over tid, og sammenlignet med andre kommuner

10.1 Bakgrunnsinformasjon

Problemstillingen blir besvart gjennom en sammenligning av KOSTRA tall. Tallmaterialet er hentet fra KOSTRA databasen og har følgende navn: **H. Barnevern - nøkkeltall, Reviderte tall per 15.06.2016.** Enheten oppgir at de sammenligner seg med KOSTRA gruppe 11, som Eidskog kommune tilhører og landsgjennomsnittet. Revisor har allikevel valgt å ta med nabokommunene i sammenligningen, siden problemstillingen eksplisitt ber om sammenligning med andre kommuner, og det mangler tallmaterialet for en del av variablene innen utvikling av saksmengder for lands- og fylkesgjennomsnitt og for KOSTRA gruppe 11.

Merk at enhver bruk av KOSTRA tall er forbundet med en del usikkerhet, da man ikke kan være sikker på om de forskjellige aktører tolker hvilke data som skal rapporteres inn under den enkelte variabel likt. Dette kan føre til variasjoner i tallene.

10.2 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Da dette er en komparativ problemstilling som går ut på å sammenligne utgiftene og saksutviklingen til Eidskog barneverntjenesten over tid og mot andre kommuner, ser revisor det som hensiktsmessige å utlede revisjonskriterier med bakgrunn i kommunelovens paragraf 1. Dette er lovens formålsparagraf og ordlyden er følgende:

«Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard»¹².

Den aktuelle delen av overnevnte lovparagraf er delen om at kommunen skal bestrebe seg på å ha en rasjonell og effektiv forvaltning. I vårt tilfelle vil dette være at Eidskog kommune har omtrent den samme utgiftsutviklingen og utviklingen i antallet saker som andre kommuner.

Revisjonskriteriet er med bakgrunn i det overnevnte:

¹² Kommuneloven

- 1) Eidskog barneverntjeneste bør ikke ha en utvikling innen utgifter og saker som i vesentlig grad avviker fra andre kommuner.

10.3 Funn

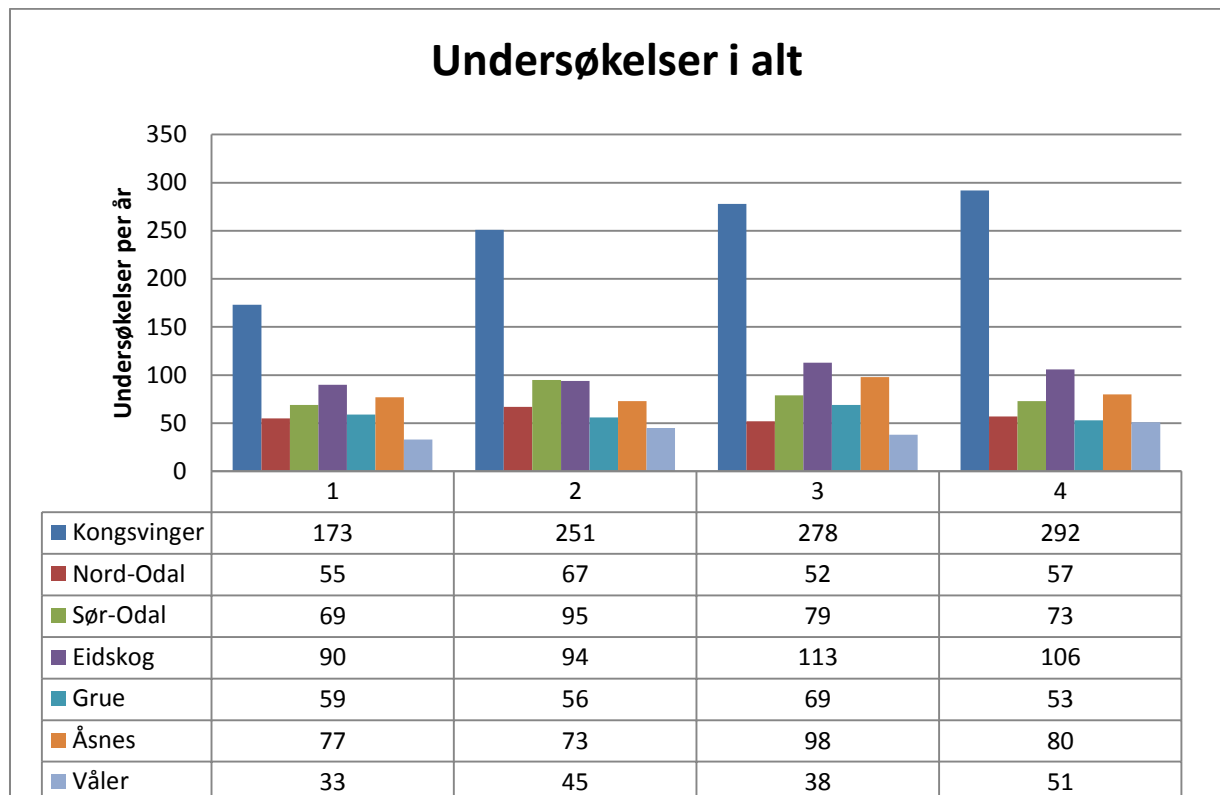
I dette kapitlet vil det bli presentert to sett med tabeller/diagrammer. Ett sett for utviklingen i saksmengden og ett sett for utgiftsutviklingen.

10.3.1 Utvikling i saksmengde

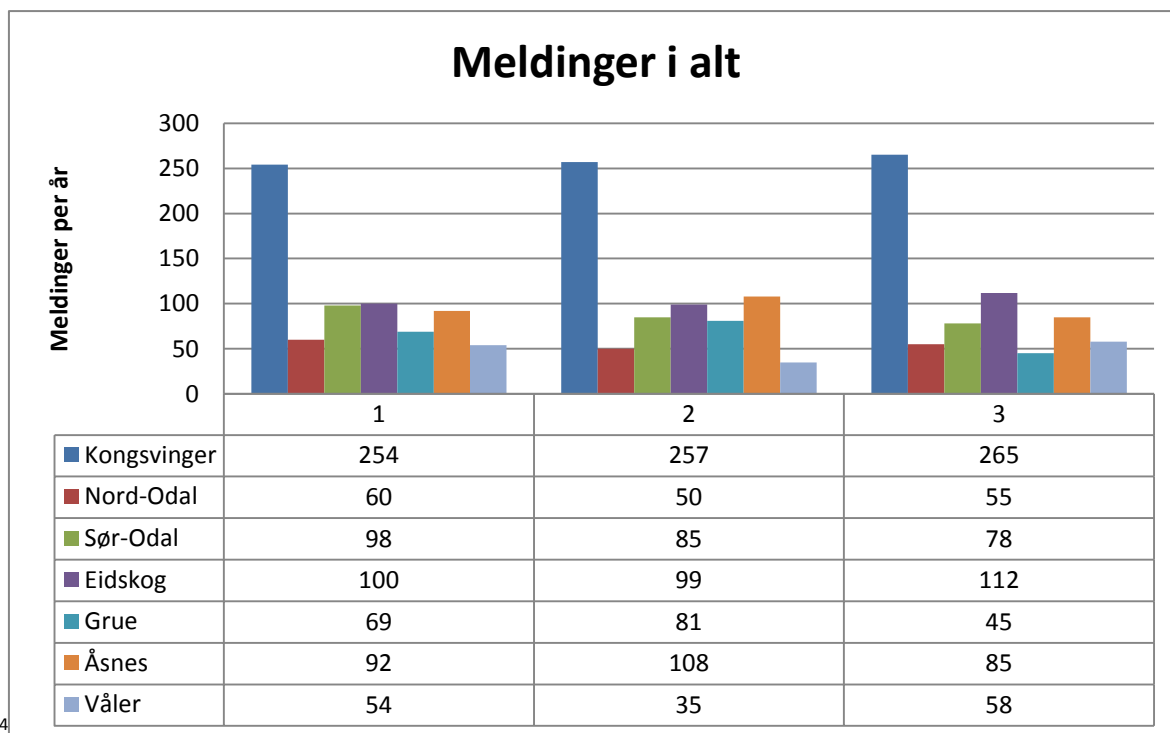
Vi har valgt å sammenligne mellom kommunene i Glåmdalen, da det som nevnt ikke finnes tallmaterialet for sammenligning med landsbasis, fylke og KOSTRA gruppe 11. Det er valgt ut følgende fire variabler som beskriver utviklingen:

- Undersøkelse i alt
- Meldinger i alt
- Meldinger som gikk til undersøkelse
- Andel barn mellom 0-22 med barnevernstiltak.

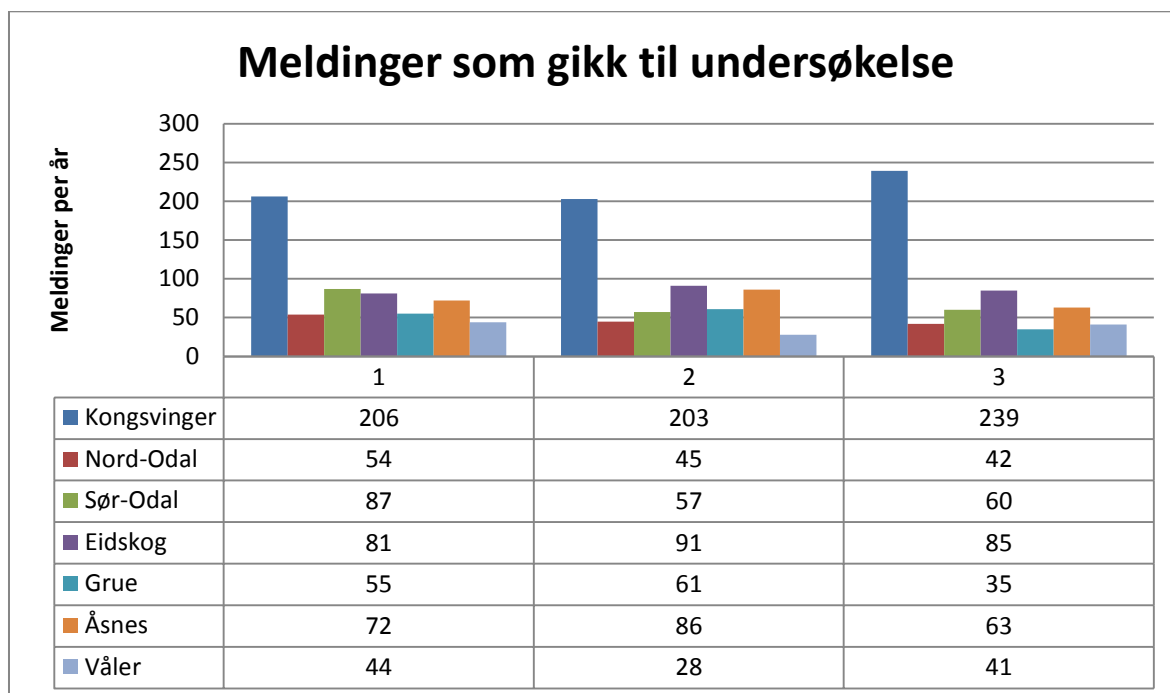
Merk at Nord og Sør-Odal har felles barnevernsamarbeid. Det samme har Våler, Åsnes og Grue. Dette kan ha en innvirkning på hvordan enkelte variabler slår ut i KOSTRA.



13

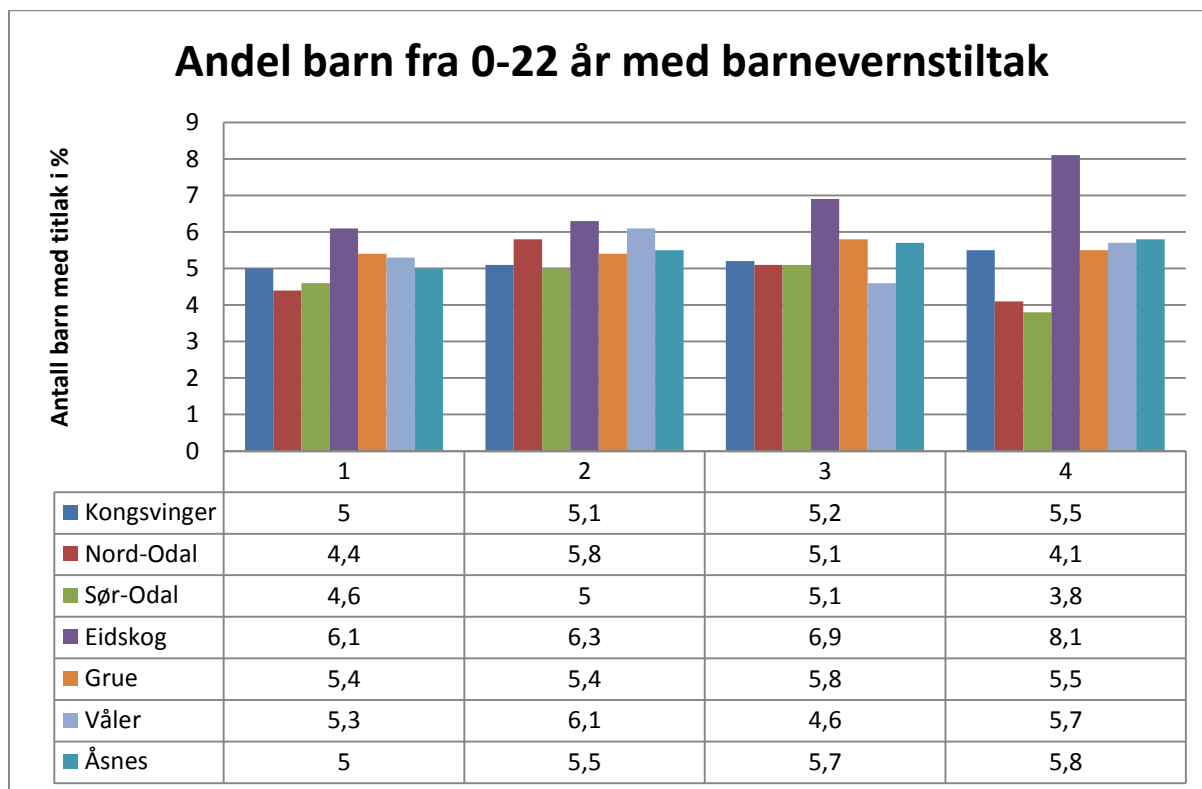


14



¹³ Tallene 1,2,3 og 4 under alle stolpediagrammene står for årene 2012,2013,2014 og 2015

¹⁴ Det er ikke registret noen verdier for variablene Meldinger i alt og Meldinger som gikk til undersøkelse i 2012 i KOSTRA. De to aktuelle diagrammer går da fra 2013 til 2016.



10.3.2 Oppsummert saksutvikling.

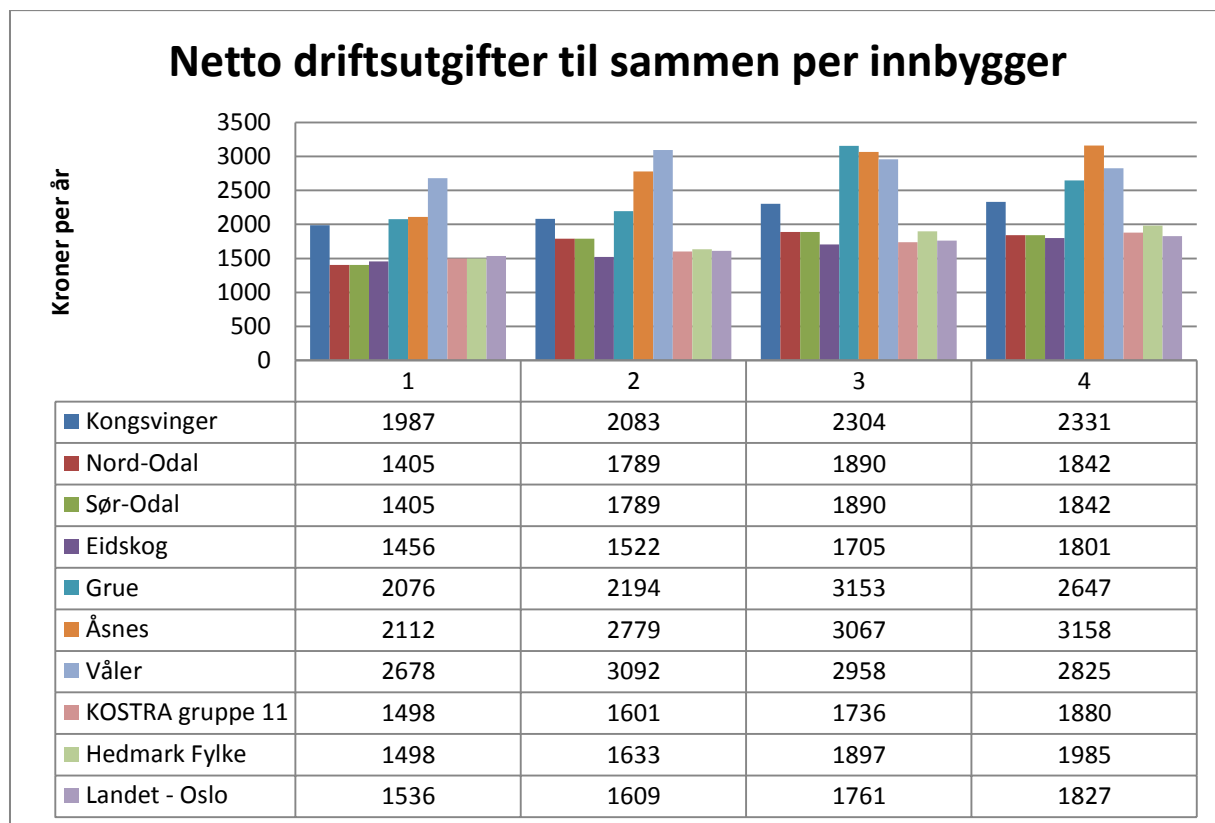
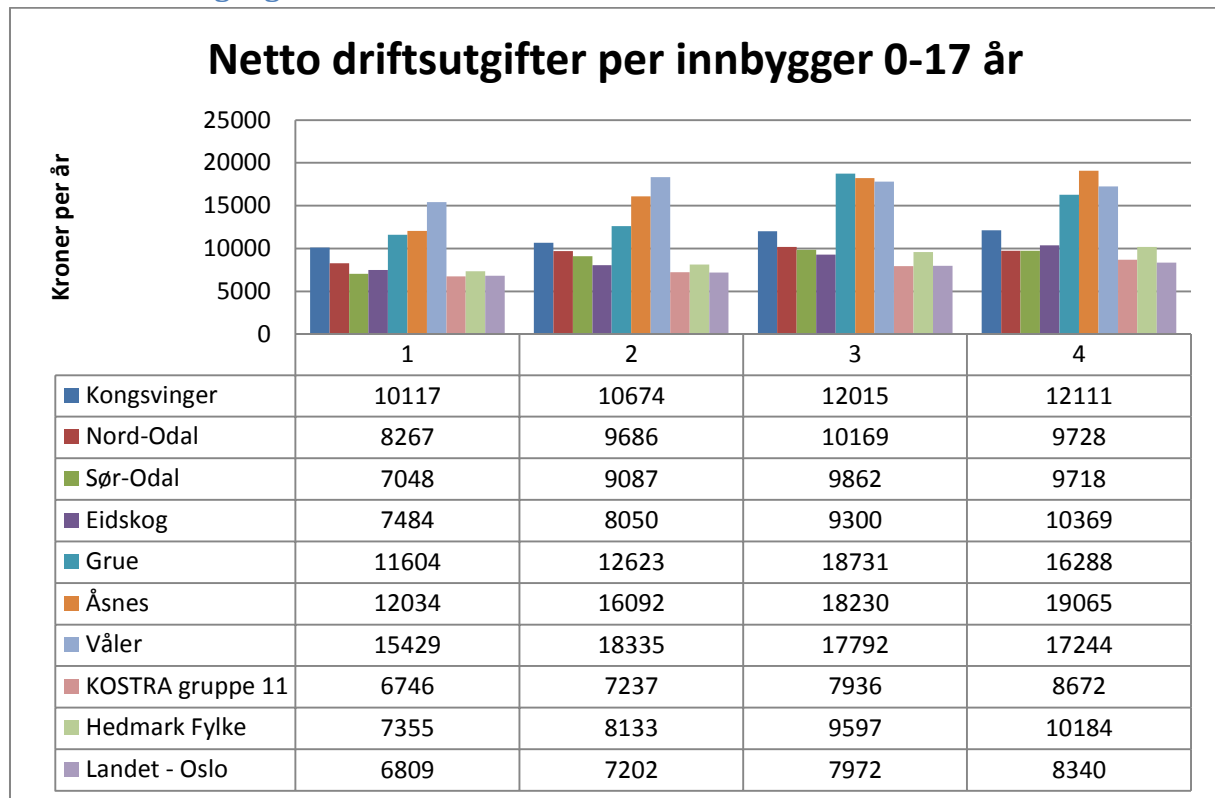
Dersom man ser alle tabeller på saksutvikling under ett, så er det ikke et helhetlig bilde som kommer frem. De to odalskommunene har hatt en nedgang i antall meldinger, noe de deler med 2 av 3 kommuner i Solør. Kongsvinger og Eidskog har derimot begge fått et økt antall med meldinger.

På variabelen meldinger til undersøkelse så er utviklingen at Eidskog har hatt en liten økning fra 2013, men en relativt stor nedgang fra 2014 som var toppåret. For de andre kommunene så er det bare Kongsvinger som har hatt en økning. Resten har opplevd en nedgang.

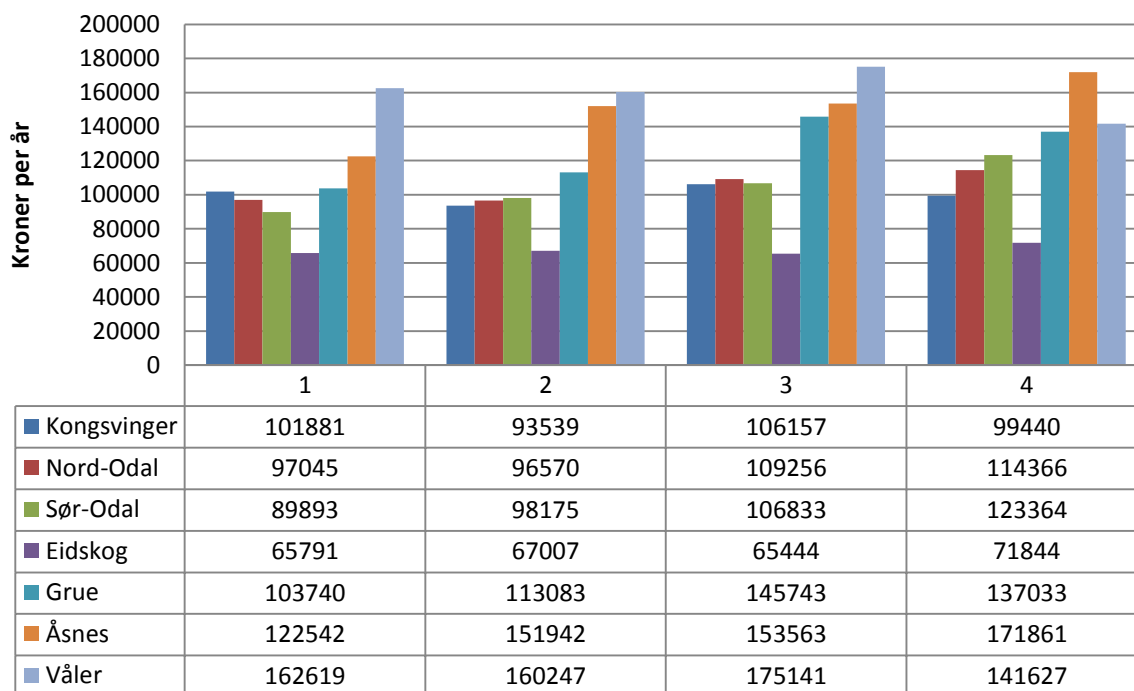
Variabelen undersøkelser i alt viser at Eidskog har hatt en stigning, toppåret var nok en gang 2014. For de andre kommunene er trenden lik, der alle unntatt Grue, har en økning i undersøkelser.

Siste variabel som behandles her er andelen barn mellom 0-22 år med barnevernstiltak. Denne variabelen beskriver hvor mange barn i en kommune innenfor den aktuelle aldersgruppen, som mottar hjelp fra barnevernet. Som vi ser av diagrammet har Eidskog den høyeste andelen barn som mottar hjelp fra barnevernet og andelen er jevnt stigende.

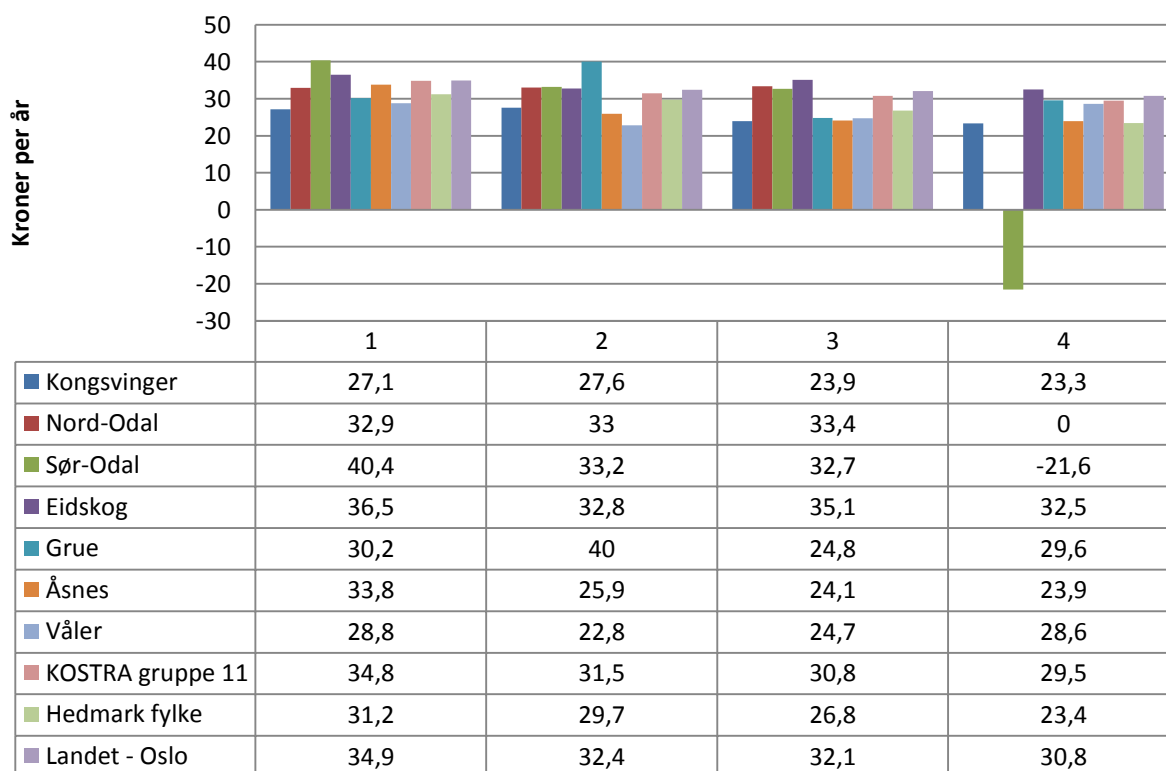
10.3.3 Utvikling utgifter:



Netto driftsutgifter per barn i barnevernet



Andel netto driftsutgifter til saksbehandling



10.3.4 Oppsummert utgiftsutvikling.

Det er valgt ut 4 variabler som beskriver utviklingen innen utgifter til barneverntjenesten. Variablene er som følger:

- Netto driftsutgifter til sammen per innbygger
- Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år
- Netto driftsutgifter per barn i barnevernet
- Andel netto driftsutgifter til saksbehandling

Av disse variablene er det netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år som gir det mest treffsikre resultatet da denne tar utgangspunkt i befolkningsmassen som er i den aktuelle målgruppen. Samtidig er det generelt sett problematisk å sammenligne utgifter til barnevern, da det er store forskjeller i hvor omfattende og hvor tidkrevende en sak er. Dette er nyanser som ikke kommer frem når man kun ser på saksmengde og utgiftsnivå. Et eksempel på dette er at en omsorgsovertagelsessak, som skal i fylkesnemnda, krever store mengder ressurser i forbindelse med dokumentasjon og tilstedeværelse under nemndsbehandlingen, noe som tar flere dager.

For variabelen, Netto driftsutgifter til sammen per innbygger, så har Eidskog en jevn årlig økning. Fra 2012 til 2015 har det økt med i underkant av 400 kroner. Driftsutgifter per innbygger mellom 0-17 år har hatt samme utvikling, med jevn stigning fra år til år. Utgifter per barn har også steget, men ikke med jevne intervaller. I 2014 var det f.eks lavere utgifter enn i 2012, før det steg med over 6000 til 2015. Variabelen netto driftsutgiftene som går til saksbehandling er stabil på 30-tallet, og har svingninger fra år til år. I 2015 er andelen 4 % lavere enn den var i 2012.

Siden tjenesten selv ikke sammenlignet seg med nabokommunene, vil det bli presentert en utfyllende oversikt over hva tabellene for nabokommunene viser. Kort oppsummert så har alle en jevn stigning på netto driftsutgifter til sammen per innbygger 0 – 17 år, og de fleste (ikke Kongsvinger) har hatt en økning i netto driftsutgifter per barn i barnevernet. For variabelen utgifter til saksbehandling, så har alle hatt en nedgang, dog av varierende styrke. Eidskog har sammen med Nord-Odal den høyeste andelen driftsutgifter til saksbehandling. Siste variabel er andel barn med barnevernstiltak, der alle de andre kommuner har lavere andeler enn Eidskog.

Tallmaterialet for KOSTRA gruppe 11, som Eidskog tilhører, viser at det på netto driftsutgifter per innbygger er relativt likt. Eidskog har faktisk siden 2013 ligget mellom 100 og 30 kroner under KOSTRA gruppe 11. For netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, ligger Eidskog langt over gruppe 11, og kommunen har en større økning i utgifter fra 2012 til 2015 enn det resten av gruppen har. Gruppe 11 går fra kr 6746 – kr 8672, mens Eidskog har gått fra kr 7484 til kr 10369. Det finnes videre ikke tall for driftsutgifter per barn i barnevernet og andelen barn med barnevernstiltak for KOSTRA gruppe

¹⁵ Det er mest sannsynlig en rapporteringsfeil for Sør-Odal for 2016 på variabelen, Andel netto driftsutgifter til saksbehandling, som gjør at kommunen har en negativ verdi.

11, men variabelen andel netto driftsutgifter til saksbehandling har tallmaterialet. Der ligger Eidskog kommune jevnt over høyere enn gruppe 11, med en forskjell på 3 % i 2015.

For gjennomsnittet i Hedmark og landet minus Oslo, er det som for KOSTRA gruppe 11, ikke tallmaterialet for netto driftsutgifter per barn i barnevernet og andel barn med barnevernstiltak. For netto driftsutgifter per innbygger, så ligger Eidskog noe lavere enn Landet minus Oslo, og til dels vesentlig lavere enn Hedmark. For netto driftsutgifter per innbygger mellom 0 og 17 år, så har Eidskog kommune høyere utgifter enn landsgjennomsnittet og en kraftigere økning i tillegg. Sammenlignet med Hedmark ligger kommunen omtrent på gjennomsnittet. Siste variabel er da andel netto driftsutgifter til saksbehandling. Her ligger kommunen vesentlig høyere enn fylkesgjennomsnittet og noe høyere enn landsgjennomsnittet.

10.4 Revisors vurdering

Det varierer hvilket tallmaterialet som finnes i KOSTRA på området. Dette kan gjøre det vanskelig å få til felles sammenligninger mot de samme referansegruppene når det gjelder utvikling i saksmengde og utgifter.

For utvikling innen saksmengde er det sammenlignet med de andre kommunene i Glåmdalen, da det ikke fantes tall for dette for KOSTRA gruppe 11 og landsgjennomsnittet. Eidskog kommune har hatt en økning i antallet saker og i antall undersøkelser sett over fireårs perioden, med enkelte svingninger mellom årene. De andre kommunene i regionen har varierende trender der noen har økt antallet meldinger og noen har nedgang. For antall undersøkelser, er det derimot en klarere utvikling der 6 av 7 Glåmdalskommuner alle har en økning i antall undersøkelser.

For utviklingen innen utgifter er det tallmaterialet for de grupper som kommunen selv sammenligner seg med, og spesielt relevant er KOSTRA gruppe 11, som består av kommuner med en del likhetstrekk med Eidskog. I forhold til den gruppen har Eidskog lavere netto driftsutgifter per innbygger, men langt høyere nettodriftsutgifter per innbygger mellom 0 og 17 år. Sammenlignet med landet minus Oslo, er den samme trenden som det vi så sammenlignet med KOSTRA gruppe 11.

Revisjonskriteriet for problemstillingen var at **«Eidskog barneverntjeneste bør ikke ha en utvikling innen utgifter og saker som i vesentlig grad avviker fra andre kommuner»**.

Med bakgrunn i det tallmaterialet som er innhentet, har ikke revisor grunnlag for å si at utviklingen i saksmengde, i vesentlig grad avviker fra andre kommuner. Når det gjelder utviklingen i utgifter, finner revisor grunn til å peke på at Eidskog kommune bruker en høyere andel av netto driftsutgifter til saksbehandling, enn øvrige sammenligningskommuner og grupper. Netto driftsutgifter pr innbygger 0 – 17 år, har økt i perioden og er høyere enn KOSTRA gruppe 11 og Landet utenom Oslo, men på samme nivå som Hedmark.

11 Etterlevelse av regelverk for refusjoner, egenbetaling, utbetaling og utgifter

Problemstilling 4:

Etterlever barnevernet regelverket om refusjoner, egenbetaling, utbetalinger og utgifter knyttet til barnevernet?

11.1 Bakgrunnsinformasjon

Det kommunale barnevernet kan kreve refusjoner fra staten for en rekke utgifter i forbindelse med barnevernstjenester. Barne- og likestillingsdepartementet redegjorde for den økonomiske ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i rundskriv Q-06/2007, «Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernsmyndigheter- herunder om betalingsordninger i barnevernet». Rundskrivets del 3 tar for seg den økonomiske ansvarsfordelingen. Som hovedregel følger den økonomiske ansvarsfordelingen mellom stat og kommune de samme grensene som ansvarsfordelingen i arbeidsoppgaver.

Det vil si at kommunen har det økonomiske ansvaret for sine oppgaver, herunder å dekke kostnader til hjelpetiltak i hjemmet. Ved plassering utenfor hjemmet (fosterhjem eller institusjon) skal kommunen dekke en andel av oppholdsutgiftene etter satser bestemt av Barne- og likestillingsdepartementet.

Staten har det økonomiske ansvaret for sine oppgaver, herunder etablering og drift av barneverninstitusjoner, kjøp av private og kommunale institusjonsplasser og utgifter til fosterhjem dersom disse overstiger satsene for kommunal betaling.

11.1.1 Institusjoner

For opphold i barnevernsinstitusjoner så har kommunen det økonomiske ansvaret for at barnet ved ankomst har tilfredsstillende klær og utstyr for sommer og vinterbruk, og skal dekke en andel av oppholdsutgiftene etter gitte satser. Det er en sats per barn og ingen søskenmoderasjon. Ved plassering i senter for foreldre og barn av en foresatt og ett barn, refunderes en sats. Ved plassering av to foresatte og ett barn refunderes en og en halv sats. For hvert øvrig barn refunderer kommunen halv sats. Kommunen har også ansvaret for en rekke ekstrautgifter som ikke er knyttet til tiltak som er en del av institusjonsoppholdet. Dette er utgifter som tannbehandling utover det som dekkes av folketrygden, utgifter til konfirmasjon eller tilsvarende handlinger, nødvendig skyss til skole/barnehage eller innkjøp av større personlige utstyr i forbindelse med sports- eller fritidsaktiviteter. Merk at listen ikke er fullstendig.

Staten har det økonomiske ansvaret for at det enkelte barn på institusjon får forsvarlig omsorg og behandling under oppholdet. Ansvaret innebærer også blant annet utgifter til klær (utover

kommunens engangsutgift), lommepenger, hjemreiser og ferieturer. Hvis institusjonen benytter seg av forsterkningstiltak som støttekontakt, så er dette noe staten dekker.

11.1.2 Fosterhjem

Kommunen har det økonomiske ansvaret for å i samarbeid med fosterforeldrene sørge for at barnet ved plassering har tilfredsstillende klær og utstyr for sommer og vinterbruk. Kommunen dekker løpende utgifter i fosterhjemmet, herunder lønn og opplæring av tilsynsfører. I tillegg kommer oppholdsutgifter som omfatter fosterhjemsgodtgjøring (arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning) og sosiale utgifter. I tillegg kommer ekstra utgifter som er samme liste som ved institusjonsplasser.

Staten har ansvaret for å refundere kommunens oppholdsutgifter som overstiger det beløpet som er fastsatt i det årlige rundskriv om betalingssatser. Staten og kommunens økonomiske ansvar er tilknyttet den enkelte barn, dvs det er ingen søskenmoderasjon.

11.1.3 Hjelpetiltak der staten kan dekke utgiftene

Tiltak i barnets hjem er i hovedsak kommunens økonomiske ansvar. Det finnes dog unntak der staten tar det økonomiske ansvaret. Dette gjelder tiltak som blir iverksatt så barnet ikke trenger å bli flyttet ut av familien. Eksempler på denne typen tiltak er Multisystemisk terapi (MST) og Parent management Training – Oregonmodellen (PMTO). Dette er tiltak som er beregnet på å forebygge og behandle atferdsproblemer hos barn og unge. Statens økonomiske andel varierer mellom hvilke tiltak som benyttes.

Figur 1 Satser for kommunal egenbetaling i barnevernet 2016

Tiltak	Sats per måned
Barneverninstitusjoner	66 900
Barneverninstitusjoner enslig mindreårige asylsøkere	33 450
Senter for foreldre og barn med full forpleining	66 900
Senter for foreldre og barn der det føres egen husholdning	24 200
Egenandel ved refusjon for utgifter til forsterkning av kommunale fosterhjem	31 500
Statlige beredskap- og familiehjem	31 500
MST (Multisystemisk terapi)	15 750
FFt (Funksjonell familieterapi)	15 750
PMTO (Parent management Training – Oregonmodellen)	0
Webster Stratton	0
Egenandel ved refusjon for kommunale utgifter til barnevernstiltak knyttet til enslig mindreårige asylsøkere	17 100
Øvrige hjelpetiltak i kommunal regi som alternativ til plassering utenfor hjemmet	Avtales i det enkelte tilfellet

Utgifter pr måned og oppgitt i kroner

11.2 Revisjonskriterier for problemstilling 4

Revisjonskriterier til denne problemstillingen er utledet fra barnevernsloven kapittel 9 med tilhørende forskrifter.

Paragraf 9-2, foreldres underholdningsplikt, slår fast at foreldre kan bli avkrevd å betale et oppfostringsbidrag for barn plassert utenfor hjemmet. Ordlyden er følgende:

«Når et barn er plassert utenfor hjemmet som følge av et vedtak etter loven, kan kommunen kreve at foreldrene skal betale oppfostringsbidrag fra måneden etter at plasseringen ble iverksatt og til den måneden plasseringen opphører. Oppfostringsbidrag kan bare kreves dersom dette anses rimelig ut fra foreldrenes økonomiske situasjon.

Krav om bidrag eller endring av fastsatt bidrag etter første ledd, sendes til bidragsfogden. Bidragsfogd etter denne bestemmelsen er det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer, og dette organ avgjør kravet og fastsetter beløpet. Den bidragspliktige kan sette fram krav overfor bidragsfogden om å få endret bidraget eller ettergitt bidragsgjeld. Bidraget kan fastsettes eller endres med virkning fra inntil tre måneder før kravet ble mottatt. Bidrag som er fastsatt etter barneloven faller bort fra det tidspunkt bidrag kan fastsettes etter denne bestemmelsen. Barneverntjenesten skal, uten hinder av taushetsplikt, gi bidragsfogden de opplysninger som er nødvendige i den enkelte sak.»

Paragraf 9-2 er tilknyttet forskrift 723 « Forskrift om fastsetting og endringer av oppfostringsbidrag etter lov om barneverntjenester». Forskriftens § 1 slår fast at kommunen ikke kan fremme krav om oppfostringsbidrag hvis foreldrene er fratatt forelderansvaret med tanke på adopsjon. Kommunen må også spesifisere om kravet gjelder begge eller bare en av foreldrene. Hvis det gjelder begge, må det settes frem eget krav om fastsettelse for hver av foreldrene.

§ 2 tar opp at ved endringer i foreldrenes situasjon eller forhold for øvrig, kan kommunen fremme krav om endring av oppfostringsbidraget.

§ 4 slår fast at bidragsfogden kan fatte vedtak om oppfostringsbidrag. Ved eventuelle avgjørelser om betaling og beløpets størrelse skal det vektlegges foreldres bidragsevne og bidragsplikt for andre barn. Det skal også tas hensyn til utgifter i forbindelse med samvær med barnet.

§ 5 sier at det samlede bidraget ikke skal overstige kommunens kostnader til tiltaket.

§ 6 slår fast at bidrag som skulle vært betalt kan ettergis helt eller delvis dersom bidragsfogden finner det rimelig.

Paragraf 9-3 tar opp kommuners rett til å kreve egenbetaling fra barnet. Ordlyden i paragrafen er følgende:

«Når et barn er plassert utenfor hjemmet som følge av et vedtak etter loven, kan kommunen kreve at barnet, så lenge plasseringen varer, skal dekke kostnadene ved oppfostringen helt eller delvis.

Egenbetaling som nevnt i første ledd kan bare kreves dersom dette må anses rimelig. Det kan ikke kreves dekning i barnets formue, avkastning av denne, eller barnets egne, opparbeidede midler.

Fylkesnemnda avgjør kravet i de tilfelle det vedtak som gir grunnlag for plasseringen hører inn under fylkesnemndas myndighetsområde etter § 7-2.»

Paragraf 9-3 har forskrift nummer 1246, «Forskrift om barneverntjenestens adgang til å kreve egenbetaling fra barnet til dekning av oppholdsutgifter», knyttet til seg. Forskriften utdyper regelverket ved i § 1 å så fast at det er barnepensjonen som kommunene kan kreve. Midlene skal gå til dekning av de utgifter kommune har til opphold. § 2 og 3 stiller begrensninger i når en kommune har rett til å kreve inn barnepensjonen. § 2 slår fast at barnet (ved verge eller foresatt) har rett til barnepensjonen uavkortet til og med den trede kalendermåneden etter den måneden plasseringen av barnet startet. § 3 tar for seg utbetalinger til barnet (ved verge eller foresatt) som foregår etter det tidspunkt som ble nevnt i § 2. barnet har rett på et beløp som årlig minst skal tilsvare 25 % av grunnbeløpet i folketrygden, samt 10 % av tilleggspensjonen eller særtillegget.

Barnevernsloven tar i § 9-4 opp barne-, ungdoms- og familieetaten sitt økonomiske ansvar for tiltak. Ordlyden er følgende:

«Barne-, ungdoms- og familieetaten skal dekke utgiftene til institusjoner og sentre for foreldre og barn som overstiger den andel av utgiftene som kommunen plikter å betale etter § 9-5. Barne-, ungdoms- og familieetaten skal dekke en andel av kommunens utgifter til fosterhjem etter satser som fastsettes av departementet.

Barne-, ungdoms- og familieetatens økonomiske ansvar gjelder for barn under 20 år.»

§ 9-5 tar opp kommunens økonomiske ansvar ved bruk av institusjoner. Ordlyden er følgende:

«Ved bruk av institusjon og sentre for foreldre og barn, kan Barne-, ungdoms- og familieetaten kreve kommunen for egenbetaling for oppholdsutgifter etter satser som fastsettes av departementet. Egenbetalingen skal ytes av den kommunen som har søkt om inntak for et barn i tiltaket. Departementet kan gi forskrifter om egenbetalingen.»

Siste aktuelle paragraf er § 9-7 tilskudd fra staten. Paragrafen har følgende ordlyd:

«Staten gir årlige tilskudd til delvis dekning av kommunenes utgifter til barneverntjenesten.»

Forskrift om fosterhjem fra 2003 tar i sin § 8 opp tema fosterhjems kommunens plikt til å føre tilsyn med barn i fosterhjem. Paragrafen slår fast at det er den kommunen der fosterhjemmet ligger som har ansvaret for at det blir ført tilsyn, selv om fosterbarnet kommer fra en annen kommune. I veilederen fra Barne- og likestillingsdepartementet slår fast at selv om det er fosterhjems kommunen som har ansvaret for at det blir ført tilsyn, så ligger det økonomiske ansvaret på hjemkommunen som har plassert barnet.

«Hovedregelen om at dersom barnet er fosterhjems plassert i en annen kommune enn omsorgskommunen så påligger tilsynsansvaret barneverntjenesten i fosterhjems kommunen, gjelder ikke i forhold til det økonomiske ansvaret for utgifter til lønn og opplæring av tilsynsfører. Det

økonomiske ansvaret påligger uansett omsorgskommunen som er den kommunen som har reist saken.»

Med bakgrunn i de overnevnte lovtekster og veilederutdrag har revisor utledet følgende konkrete revisjonskriterier:

- 1) Det kan kreves oppfostringsbidrag fra foreldre til barn som er plassert utenfor hjemmet hvis følgende betingelser er oppfylt:**
 - a) Det kan kun kreves hvis det anses som rimelig ut fra foreldrenes økonomiske situasjon.
 - b) Det må spesifiseres om det er en eller begge foreldre som skal betale bidraget.
 - c) Bidraget skal kun brukes til å dekke kommunens kostnader
 - d) Det kan ikke kreves inn hvis foreldrene er fratatt foreldreretten.
- 2) Det kan kreves egenbetaling fra et barn som er plassert utenfor hjemmet, og følgende kriterier må oppfylles:**
 - a) Midlene skal komme fra barnepensjonen og brukes til å dekke kommunens utgifter til oppholdet.
 - b) Midlene kan ikke kreves inn før den tredje kalender måned etter oppstartet plassering.
 - c) Barnet alltid har rett til et beløp som årlig skal tilsvare minst 25 % av grunnbeløpet i folketrygden samt 10 % av tilleggspensjonen eller særtillegget.
- 3) Kommunen kan kreve refusjon fra barne-, ungdoms og familieetaten for utgifter til institusjoner og sentre for foreldre og barn. Det kan kreves refusjon for den andel av summen som overstiger kommunens egenbetalings terskel satt av departementet.**
- 4) Barnevernet kan kreve refusjon for de utgifter de har i forbindelse med fosterhjemsbarn fra andre kommuner som er bosatt i Eidskog.**

11.3 Funn

11.3.1 Refusjoner

Tjenesten har i den skriftlige rutinen, «rutiner for refusjon» nedskrevet gjennom følgende fire punkter.:

- Barnevernleder sørger for at det søkes om refusjon i de saker som overgår barnevernstjenesten sin egenandel. Denne søknad sendes med begrunnelse til Bufetat.
- Merkantil hos barnevernet sender en gang hvert kvartal refusjonskrav til Bufetat dersom det er saker som går ut over egenandel.
- Merkantil sender tilstrekkelig dokumentasjon til økonomiavdelingen i kommunen, som sender faktura til Bufetat for innkreving av refusjon.
- Merkantil sender refusjonskrav til omsorgskommune etter hvert tilsynsbesøk gjort av tilsynsfører i fosterhjem hos barn plassert av annen kommune enn Eidskog.

Søknader om refusjoner blir ikke foretatt gjennom Familia og foregår i dag manuelt og sendes med post. På sikt skal alt som omhandler økonomi inn i Familia.

Refusjonstyper

Tjenesten søker om refusjon fra andre kommuner og fra staten. Barneverntjenesten søker om refusjon fra andre kommuner i forbindelse med utgifter, i hovedsak lønn, til tilsynsførere. Tilsynsførere utfører det lovpålagte tilsynet med barn i fosterhjem. Revisjonsprosessen foregår ved at tilsynsførerne leverer skriftlige timelister til barneverntjenesten. Disse blir godkjent og underskrevet av barnevernleder, før merkantil sender krav til kommunens økonomiavdeling som igjen fakturerer den aktuelle kommune. Dette skjer som hovedregel månedlig. Eidskog kommune, ved barneverntjenesten blir også avkrevd refusjon fra andre kommuner for barn som er plassert i fosterhjem utenfor kommunens grenser.

Fra staten kreves refusjon i forbindelser med utgifter til forsterket fosterhjem. Et forsterket fosterhjem er et fosterhjem der det er vurdert behov for å sette inn ekstra tiltak, som å frikjøpe en eller begge foreldre fra vanlig arbeid. I slike tilfeller kan barneverntjenesten få refundert alle utgifter som overstiger en satt sats. Per 2016 er den satsen, som behandlet under kapittel 11.1, kr 31 500. Refusjonen kreves gjennom skriftlig søknad til Bufetat der det blir begrunnet hvorfor en forsterking er nødvendig. Søknadene blir i all hovedsak godkjent. Ved søknader som strekker seg over en lengre periode, må det søkes på nytt hvert år. Det er barnevernleder som underskriver på søknadene, og økonomiavdelingen som sender dem ut.

Ved plassering i institusjon, bruk av mor-barn senter eller MST¹⁶ kreves det ikke refusjoner, da kommunen kun betaler opp til en satt sum, og så tar staten resten av regningen. Disse betalingene blir gjennomført kvartalsvis.

11.3.2 Egenbetaling

Barnevernlovens § 9.2 og § 9.3 med tilhørende forskrifter gir barneverntjenesten mulighet til å kreve henholdsvis oppfostringsbidrag fra foreldre og egenbetaling fra barnet.

Tjenesten oppgir at det i hovedsak ikke blir avkrevd oppfostringsbidrag fra foreldre, da det i regelverket er satt krav til de foresattes økonomiske betalingsdyktighet. Barnverntjenesten oppgir at de har opparbeidet seg en god kunnskap om sine klienter og med det en oversikt over deres økonomiske status. Det blir da vurdert at de aktuelle foreldre ikke oppfyller de krav lovens stiller til hvem man kan kreve oppfostringsbidrag fra og at det eventuelt er lite å hente.

De oppgir også at det ikke er en stor bruk av egenbetaling fra barna. I de tilfeller der et barn er plassert i et fosterhjem, så blir barnetrygden utbetalt til fosterhjemmet.

¹⁶ Multisystemisk terapi, adferds program rettet mot familier der barn har store problemer med å fungere normalt

11.3.3 Utbetalinger

Utbetalinger av stønader skjer i gjennom Familia. Med stønader regnes her økonomiske bidrag til familier av typen dekning av SFO utgifter, årskontingent i korps eller nye ski før vinteren. Foreldre må søke om denne typen støtte. Når en søknad er kommet blir den behandlet av en eller to saksbehandlere som så skriver et enkeltvedtak. Det må være fattet et enkeltvedtak før en utbetaling kan gjennomføres. Enkeltvedtaket må godkjennes og underskrives av leder, før det kan lages en utbetalingsplan. Dette gjøres selv om det er en enkeltstående utbetaling. Barnevernslider må så godkjenne den enkelte utbetalingsplan. Ved månedlige utbetalinger i samme plan må leder godkjenne for hver måned. Merkantil må i tillegg godkjenne den enkelte utbetaling og levere et skriftlig dokument (kassabilag) med underskrifter til økonomiavdelingen før det blir foretatt noen utbetalinger. Det finnes en nødløsning som kan benyttes ved akutte utbetalinger når hverken merkantil eller leder er til stede. Det benyttes da en anvisingsblankett som blir levert til økonomiavdelingen.

11.3.4 Summer fra regnskap

Det er innhentet tall fra regnskapet for å få oversikt over hvilke summer det er snakk om. Tallene er hentet fra 2014, 2015 og foreløpige tall for 2016.

Refusjon fra kommuner

År	2016	2015	2014
Sum i kr	-27 507	-43 899	-1 530

Refusjon fra staten

År	2016	2015	2014
Barneverntjenesten	-	-	-8 159
Barneverntiltak i familien	-27	-2 010	-
Barnevernstiltak utenfor familien	-	-117 247	-208 431
Sum i kr	-27	-119 257	-216 590

Utbetaling av økonomisk stønad

År	2016	2015	2014
Barneverntjeneste	-	2884	-
Barneverntiltak i familien	605 175	620 704	520 309
Barneverntiltak utenfor familien	101 630	113 747	256 933
Sum i Kr	706 805	737 335	777 242

Betaling for kommunale og interkommunale tiltak¹⁷

År	2016	2015	2014
Barneverntjeneste	1 500	-	1 000
Barneverntiltak i familien	2 940	-	550
Barnevernstiltak utenfor familien	-1 500	9 836	23 403
Sum i kr	2 940	9 836	24 653

Økonomisk stønad

År	2016	2015	2014
Barneverntjenesten	0	2884	0
Barneverntiltak i familien	605 175	620 704	520 309
Barnevernstiltak utenfor familien	101 630	113 747	256 933
Sum i kr	706 805	737 335	777 242

11.4 Revisors vurdering

Revisor har tatt utgangspunkt i barnevernlovens kapittel 9 om finansiering og egenbetaling. Følgende 6 revisjonskriterier er utarbeidet:

- 1) Det kan kreves oppfostringsbidrag fra foreldre til barn som er plassert utenfor hjemmet hvis følgende betingelser er oppfylt:
 - a) Det kan kun kreves hvis det anses som rimelig ut fra foreldrenes økonomiske situasjon.
 - b) Det må spesifiseres om det er en eller begge foreldre som skal betale bidraget.
 - c) Bidraget skal kun brukes til å dekke kommunens kostnader
 - d) Det kan ikke kreves inn hvis foreldrene er fratatt foreldreretten.

- 2) Det kan kreves egenbetaling fra et barn som er plassert utenfor hjemmet, og følgende kriterier må oppfylles:
 - a) Midlene skal komme fra barnepensjonen og brukes til å dekke kommunens utgifter til oppholdet.
 - b) Midlene kan ikke kreves inn før den tredje kalender måned etter oppstartet plassering.
 - c) Barnet alltid har rett til et beløp som årlig skal tilsvare minst 25 % av grunnbeløpet i folketrygden samt 10 % av tilleggspensjonen eller særtillegget.

¹⁷ Inkludert betalinger for tilsynsførertjenester til andre kommuner

- 3) Kommunen kan kreve refusjon fra barne-, ungdoms og familieetaten for utgifter til institusjoner og sentre for foreldre og barn. Det kan kreves refusjon for den andel av summen som overstiger kommunens egenbetalings terskel satt av departementet.
- 4) Barnevernet kan kreve refusjon for de utgifter de har i forbindelse med fosterhjemsbarn fra andre kommuner som er bosatt i Eidskog.

Revisor anser revisjonskriteriene nummer 1 og 2 som ikke relevante, da tjenesten ikke krever inn denne typen egenbetalinger. De oppgir at det på et generelt grunnlag anses som å være midler å hente fra de aktuelle foreldre. For barn som bor i fosterhjem, går barnetrygden til fosterhjemmet.

Revisjonskriterium nummer 3 lyder: **Kommunen kan kreve refusjon fra barne-, ungdoms og familieetaten for utgifter til institusjoner og sentre for foreldre og barn. Det kan kreves refusjon for den andel av summen som overstiger kommunens egenbetalings terskel satt av departementet.**

Revisor anser kriteriet som oppfylt da kommunen ikke betaler mer enn det de skal for institusjoner og senter for familie og barn. Det blir dog rent teknisk ikke krevd en refusjon, da kommunens system fungerer ved at de ikke får regninger for en høyere sum enn den fastsatte terskelsummen.

Revisjonskriterium nummer 4 lyder: **Barnevernet kan kreve refusjon for de utgifter de har i forbindelse med fosterhjemsbarn fra andre kommuner som er bosatt i Eidskog.**

Revisor anser kriteriet som oppfylt da barneverntjenesten har på plass rutiner og et system for innkreving av refusjoner for de utgifter de har i forbindelse med tilsynsføreroppgaver for andre kommuner.

Som en oppsummering av problemstillingen, vurderer revisor at barnevernet så langt vi er kjent med etterlever regelverket om refusjoner, egenbetaling, utbetalinger og utgifter. Enheten har etablert rutiner for håndtering av midler både inn og ut, som skal sikre at det ikke forekommer ureglmenterte utbetalinger

12 Sammenheng mellom utbetalinger og vedtak

Problemstilling 5:

Er det sammenheng mellom utbetalinger og vedtak fattet av barneverntjenesten?

12.1 Bakgrunnsinformasjon

En av oppgavene til barnevernet er å tilby hjelpetiltak i hjemmet. Dette kan være tiltak som råd og veiledning, foreldregrupper og økonomiske støtteordninger.

De økonomiske støtteordningene kan være av typen, støtte til barnehageplass, støtte til skolefritidsordning eller støtte til fritidsaktiviteter eller annet.

12.2 Revisjonskriterier for problemstilling 5

Da dette er en ren beskrivende problemstilling er den ikke tilknyttet noen revisjonskriterier.

12.3 Funn

Tjenesten oppgir at alle utbetalinger av økonomisk støtte skal være tilknyttet et enkeltvedtak og registrert i Familia. Revisor har ved hjelp av regnskapsrevisor innhentet regnskapstall for barneverntjenesten. Med utgangspunkt i regnskapskontoen «Økonomisk stønad» er det kontrollregnet på hvilke summer tjenesten utbetalte hvert år fra 2014. I regnskapet er de aller fleste utleggene markert med Familia. Det betyr at utbetalingen er loggført i Familia og er da tilknyttet et enkeltvedtak. Der det er unntak, kan dette knyttes til den alternative løsningen for å få utbetalt stønad¹⁸. Merkantil skriver månedlig ut en rapport fra Familia, der en kopi leveres til økonomiavdelingen. I rapporten kommer det frem hvilke utbetalinger som er foretatt, hva som var grunnlaget for utbetalingene og hvilke summer det er snakk om.

	2016	2015	2014
Barneverntjenesten	0	2884	0
Barneverntiltak i familien	605 175	620 704	520 309
Barnevernstiltak utenfor familien	101 630	113 747	256 933
Slutt sum	706 805	737 335	777 242

¹⁸ Behandlet under problemstilling 4

12.4 Revisors vurdering

Slik revisor vurderer det etter å ha studert regnskapet og fått demonstrert hvordan saksbehandlingssystemet Familia fungerer, er revisor av den oppfatning at det er etablert rutiner som skal sikre at det er samsvar mellom utbetalinger og vedtak. Med andre ord, at de enkelte utbetalingene har sin bakgrunn i et enkeltvedtak.

13 Behandling av refusjoner, egenbetalinger og utgifter

Problemstilling 6:

Er refusjonene, egenbetalingene og utgiftene behandlet i tråd med regelverket, jf. Barnevernslovens Kap 9 inkludert forskrift?

13.1 Revisors vurdering

Slik revisor ser det, er de problemstillinger som løftes frem her behandlet under problemstilling 4. Problemstilling 4, etterlever barnevernet regelverket om refusjoner, egenbetaling, utbetalinger og utgifter knyttet til barnevernet, tar i stor grad opp regelverket i barnevernslovens kapittel 9 inkludert forskrifter.

14 Konklusjon

Rapporten belyser en del sider ved Eidskog barnevern, med et fokus på tre hovedområder. Det har blitt sett på gjennomføring av internkontroll, etterlevelse av en del av det relevante regelverket og sammenligning med seg selv over tid og med andre.

I tilknytning til internkontroll er det avdekket enkelte mangler, spesielt med tanke på dokumentasjon og oppdatering av rutiner. Revisor finner det spesielt alvorlig at det i rutinen for interkontroll står at Eidskog kommune sørger for årlige risikoanalyser, når dette ikke stemmer. Barnverntjenesten bedriver ellers med en kontinuerlig internkontrollprosess, men det mangler dokumentasjon på det arbeidet som blir gjort.

I tilknytning til etterlevelse av regelverket så etterlever barneverntjenesten de krav som stilles til enkeltvedtak. Det er også etablert rutiner som bidrar til å sikre at det blir innkrevd refusjoner og sørger for forsvarlig sikkerhet rundt utbetalinger av stønader.

Tjenesten er klar over at det kan stilles spørsmål om habilitet, siden Eidskog er en liten kommune. Det er tatt grep for å sikre at habilitet vurderes og håndteres dersom det oppstår inhabilitet hos ansatte eller tjenesten som helhet.

Sammenligning av utgifter og saksmengde viser at Eidskog barneverntjeneste har hatt en jevn økning i antall saker og høye utgifter pr innbygger mellom 0-17 år. Kommunen har for øvrig den høyeste % vise andelen barn som benytter seg av barnevernet.

15 Anbefalinger

Basert på rapportens funn har revisor kommet frem til følgende anbefalinger

1. Enheten bør oppdaterte sine skriftlige eksisterende rutiner innen interkontroll og sikre at det for fremtiden blir gjennomført jevnlige revideringer.
2. Enheten bør formalisere arbeidet med internkontroll, f. eks gjennom å ha det som hovedtema på enkelte fagmøter, og sørge for at det blir skrevet referat.
3. Enheten bør vurdere å utarbeide flere skriftlige ruiner for sitt arbeid, slik at de ikke blir så sårbare ved plutselige endringer i arbeidstokken.
4. Enheten bør vurdere om det er hensiktsmessig å kreve egenerklæring fra eksterne sakkyndige med tanke på habilitet.

16 Rådmannens høringsuttalelse

Oppvekst
Saksbehandler:
Jon Egil Pettersen
Direkte telefon: 62 83 36 95

Vår dato: 11.01.2017
Vår ref.: 16/3971

Deres dato: 30.11.2016
Deres ref.: Prosj. 100
811



Hedmark Revisjon IKS
Postboks 84

2341 LØTEN

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport om Eidskog Barnevern.

Eidskog kommune viser til utarbeidet forvaltningsrevisjonsrapport om Eidskog barnevern, datert 30.11.2016.

Eidskog kommune tar forvaltningsrevisjonsrapporten til etterretning. Arbeid med revidering og supplering av interkontrollrutiner er under arbeid og er planlagt slutført i barnevernstjenestens planleggingsdag i mars 2017.

Med hilsen

Jon Egil Pettersen
kommunalsjef

Kopi til:
Helge Meyer
Monica Gressberg

Eidskog kommune
Postadresse:
Postboks 94
2231 Skotterud

Besøksadresse:
Telefon: 62 83 36 00

Org.nr: 964 948 054
Kontonr: 18400750064

postmottak@eidskog.kommune.no
www.eidskog.kommune.no



17 Referanser

Andersen, Kari Merete, Laastad, Bodil, Songstad, Stein Ove og Ølnes, Anna (2006) *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Orkanger: NKRF

Barne- og likestillingsdepartementet (2006) *Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene- en veileder*

Barne- og Likestillingsdepartementet (2007) *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernsmyndigheter- herunder om betalingsordninger i barnevernet*.

Barne- og Likestillingsdepartementet (2007) *Rundskriv Q-06/2007, «Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernsmyndigheter- herunder om betalingsordninger i barnevernet*

Barne- og likestillingsdepartementet (2006) *Tilsynsfører i fosterhjem- en veileder*.

Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet (2014) *Veiledende retningslinjer, Bruk av egenerklæring ved engasjering eller oppnevning av sakkyndige i barnevernssaker*.

BUFETAT (2016) *Barnevernet i Norge, tall og fakta*.

Forskrift om barneverntjenestens adgang til å kreve egenbetaling fra barnet til dekning a oppholdsutgifter (F21.12.1992 nr 1246)

Forskrift om fastsetting og endring av oppfostringsbidrag etter lov om barneverntjenester (F23.06.2006 nr 723)

Forskrift om fosterhjem (F18..12.2003 nr 1659)

Forskrift om internkontroll for kommuners oppgaver etter lov om barneverntjenester (F14.12.2005 nr 1584)

Glåmdalen revisjon IKS (2007) *Gjennomgang av barneverntjenesten knyttet til saksbehandling og oppfølging av vedtak*

Helsetilsynet (2015) *Rapport fra tilsyn med barneverntjenesten i Eidskog kommune 2015*

Lov om barneverntjenester (barnevernloven) av 1002

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 1967

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 1992

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon

SSB (2016) *KOSTRA H. Barnevern - nøkkeltall, Reviderte tall per 15.06.2016*

Tjora, Aksel (2010) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*

Forside: *Image courtesy of Michelle Meiklejohn at FreeDigitalPhotos.net*