

Sør-Odal kontrollutvalg 2019-2023

Dato: 17.06.2020 10:00

Sted: Teams-møte

Notat:

Eventuelle forfall meldes sekretæren på mobil evt.
på e-post .

Varamedlemmer skal ikke møte uten særskilt innkalling.

<Sted> 08.06.2020

For leder i Sør-Odal kontrollutvalg 2019-2023, Ole Sverre Spigseth

Saksliste

Møteinnkalling

Møteinnkalling Sør-Odal kontrollutvalg 2019-2023 17.06.2020

3

Saker til behandling

22/20 Sak S-22/20 Kort orientering om risiko- og vesentlighetsvurdering og plan for eierskapskontroll.

5

23/20 Sak S-23/20 Rapport forvaltningsrevisjon i GIR IKS.

7

24/20 Sak S-24/20 Bestilling av forvaltningsrevisjon.

73

25/20 Sak S-25/20 Rapport forvaltningsrevisjon Barnevern.

79

MØTEINNKALLING

Sør-Odal kontrollutvalg 2019-2023

Dato: 17.06.2020 kl. 10:00
Sted: Teams-møte
Arkivsak: 18/00083

Kontrollutvalgets medlemmer:	Ole Sverre Spigseth (H) – leder Veslemøy Nordset (BL) - nestleder Grete Sparby (AP) Terje Hagen (PP) Björg Thoner (SP)
Ordfører:	Ordfører Knut Hvithammer
Revisor:	Hedmark Revisjon IKS v./oppdr.anstv. regnsk.rev. Tommy Pettersen/ oppdr.anstv.forv.rev. Lina Høgås-Olsen/Magnus Michaelsen/Jo Erik Skjeggstad
Kopi av innkallingen sendes:	Rådmann Frank S. Hauge Daglig leder i Hedmark Revisjon IKS, Morten Alm Birkelid
Kopi av sakslisten uten vedlegg sendes på e-post til:	Varamedlemmene (til orientering). Varamedlemmene møter ikke uten nærmere innkalling.
Sekretær:	Sekretariatsleder Torgun M. Bakken (Forfall må meldes så snart som mulig til tlf. 977 36 379, TorgunM.Bakken@gs-iks.no)
Invitert til sak:	
Innkalt til sak:	Daglig leder i GIR IKS, Trond Sørensen til sak 23/20. Rådmann Frank S. Hauge til sak 25/20. Leder Odal barnevern, Hilde Framås, til sak 25/20.
Hele sakslisten med vedlegg legges på	http://www.gs-iks.no/kontrollutvalgene/sor-odal-kommune/ og på kommunens hjemmeside.

SAKSKART			Ca.tid for beh.	Hvem deltar
Saker til behandling				
22/20	18/00175-10	Sak S-22/20 Kort orientering om risiko- og vesentlighetsvurdering og plan for eierskapskontroll.	10.00	
23/20	19/00022-9	Sak S-23/20 Rapport forvaltningsrevisjon i GIR IKS.	10.15	Daglig leder/ Revisor
24/20	19/00012-8	Sak S-24/20 Bestilling av forvaltningsrevisjon.	11.00	

		Pause	11.30	
<u>25/20</u>	19/00049-6	Sak S-25/20 Rapport forvaltningsrevisjon Barnevern.	11.45	Leder barnevern/ Revisor

Ole Sverre Spigseth (sign.)
kontrollutvalgets leder

Kongsvinger, 8.6.20

Torgun M. Bakken
sekretariatsleder

Arkivsak-dok. 18/00175-10
Saksbehandler Nina Bolneset

Saksgang

Møtedato

Sør-Odal kontrollutvalg 2019-2023

17.06.2020

SAK S-22/20 KORT ORIENTERING OM RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING OG PLAN FOR EIERSKAPSKONTROLL.

Forslag til vedtak/innstilling:

Kontrollutvalget tar saken til orientering.

Vedlegg:

Ingen.

Saksframstilling:

Kontrollutvalget har ansvaret for å påse *at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)* (kom. § 23-2 1.ledd, pkt. d)). Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring (koml. § 23-4). Videre sier koml. § 23-4 at:

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens og fylkeskommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

Glåmdal sekretariat IKS skal utarbeide en plan for eierskapskontroll for alle 7 kommunene i regionen, som skal angi hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres i de neste fire årene. Det er utøvelsen av **eierstyringen** som er gjenstand for eierskapskontroll og ikke en kontroll av selskapene.

Tidligere ble det utarbeidet en plan for selskapskontroll, som kunne omfatte både eierskapskontroll og en forvaltningsrevisjon av selskapene. Nå er plan for selskapskontroll

endret til én plan for eierskapskontroll og én plan for forvaltningsrevisjon. Selskapene kan fortsatt bli kontrollert gjennom forvaltningsrevisjon, men selskapene skal nå innlemmes i plan forvaltningsrevisjon (koml. § 23-2, 1. ledd, pkt. c)). Plan for forvaltningsrevisjon vil bli lagt fram for kontrollutvalgene høsten 2020.

Sekretariatet vil gi en kort orientering om det planlagte arbeidet og anmoder kontrollutvalget om å komme med innspill til sekretariatets arbeid.

Da vil opprinnelig skulle legge fram denne orienteringssaken i mars, så var planen at vi skulle legge fram risiko- og vesentlighetsvurdering (ROV) og plan for eierskapskontroll i mai. I ettertid har vi funnet ut at vi utsetter dette. Det er flere årsaker til dette. For det første er det nyttig å innhente så nye regnskapstall som mulig når en skal legge fram et slikt dokument, og de nyeste tallene er ikke klare enda. I tillegg pågår det en diskusjon i "miljøet" om plan for eierskapskontroll og plan for forvaltningsrevisjon bør ligge i en og samme plan. Vi har ikke helt bestemt oss enda, så da vurderer vi dette til etter sommerferien. Enten legges plan for eierskapskontroll fram i det første møtet etter sommerferien eller så legges den inn i plan for forvaltningsrevisjon, som blir behandlet i oktober eller november. Begge planene skal etter kommuneloven legges fram innen 31.12 i året etter kommunestyret ble konstituert.

Arkivsak-dok. 19/00022-9
Saksbehandler Nina Bolneset

Saksgang

Møtedato

Sør-Odal kontrollutvalg 2019-2023

17.06.2020

SAK S-23/20 RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON I GIR IKS.

Forslag til vedtak/innstilling:

1. Kontrollutvalget tar rapporten om forvaltningsrevisjon i GIR IKS til orientering.
2. Saken oversendes kommunestyret med følgende forslag til vedtak:
 - a. Kommunestyret tar rapporten om forvaltningsrevisjon i GIR IKS til orientering.
 - b. Kontrollutvalget ber om en tilbakemelding fra selskapet og eierkommunene om hvordan anbefalingene er fulgt opp, innen 31.3.21.

Vedlegg:

1. Rapport- Forvaltningsrevisjon – GIR IKS, mottatt 5.3.20.

Saksframstilling:

I tråd med plan for selskapskontroll for perioden 2016-2019, bestilte kontrollutvalget i møtet 6.5.19 en selskapskontroll/forvaltningsrevisjon i GIR IKS med følgende problemstillinger:

- 1) I hvilken grad beregner GIR IKS selvkost i henhold til lov, forskrift og gjeldende retningslinjer?
- 2) Hvordan sikrer GIR IKS at det ikke forekommer krysssubsidiering eller at gebyrbelagte tjenester belastes med kostnader de ikke skal belastes med?
- 3) Hva slags betalingsrutiner har GIR IKS ved innsamlingsstasjonene, og hvordan sikres det at rutinene følges?
- 4) Hvor kostnadseffektivt drives selskapet, f.eks. sett i forhold til lignende selskaper

Nå foreligger rapporten, se vedlegg 1. Revisjonen konkluderer med følgende:

Vårt inntrykk er at det gjøres mye bra i GIR IKS når det gjelder selvkostberegning, betalingsrutiner og kostnadseffektiv drift. Vi mener likevel det er behov for å gjøre enkelte tilpasninger for fullt ut å etterleve de anbefalinger som gjelder for selvkostberegningene. Det er også muligheter til forbedringer når det gjelder rutiner

for betaling ved gjenvinningsstasjonene og når det gjelder rapportering opp mot kostnadseffektiv drift.

De har gitt noen anbefalinger, som ligger i kapittel 11:

Med bakgrunn i revisors vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at GIR IKS bør:

- Vurdere å avholde eiermøter i forbindelse med budsjettvedtaket i representantskapet.
- Vurdere å innføre separat regnskapsføring for husholdningsdelen og næringsdelen i selskapet.
- Vurdere følgende endringer i selvkostberegningen:
 - Utelate ordinære renteinntekter
 - Utelate honorarer til representantskapsmedlemmer
 - At det foretas en fordeling av balanseført egenkapital mellom selvkost- og næringsdelen i selskapet, og at det beregnes kalkulatoriske renter på den delen som beskriver seg fra selvkostdelen.
- Utarbeide felles skriftlige rutiner, eller ta inn en presisering i kvalitetshåndboka, som beskriver hvordan de ansatte skal forholde seg med hensyn til de som skal betale for levering av avfall. Det bør gjøres for å sikre at dette blir gjort mest mulig likt ved de ulike gjenvinningsstasjonene.
- Utarbeide skriftlige rutiner for avstemming av, og forberedelse av bokføring av kasseoppgjør og fakturering.
- Legge ut mer informasjon om regler/fremgangsmåte for levering av næringsavfall på GIR IKS sine nettsider.
- Vurdere å gjennomføre systematiske stikkprøvekontroller på om betalingsrutinene fungerer, og at en også tar i bruk GIR IKS sitt avvikssystem på dette området. Det presiseres imidlertid at oppfølgingstiltakene må stå i stil med omfanget av innbetalinger.
- Vurdere å delta i den nasjonale renovasjonsbenchmarkingen med jevne mellomrom slik at selskapet og eiere kan danne seg et mer helhetlig bilde av status for virksomheten.

Ut over dette har vi følgende anbefaling som også omfatter GIR IK sine eierkommuner:

- Eierkommunene bør vurdere om det bør følge med mer grunnlagsinformasjon fra GIR IKS til kommunestyre-sakene som gjelder gebyrfastsettelse.
- GIR IKS og eierkommunene bør avklare hvem som skal beregne og presentere den totale selvkostberegningen for renovasjonstjenestene. GIR IKS eller eierkommunene.

NKRF har utarbeidet anbefalinger i forhold til kontrollutvalgets påseansvar for **forvaltningsrevisjon** og anbefaling nr. 10 sier følgende om framlegging av rapport:

Revisor bør presentere det ferdige prosjektet for kontrollutvalget og svare på spørsmål i et møte.

Kontrollutvalget må kontrollere at rapporten er i henhold til bestillingen, og at alle problemstillinger er besvart. Men rapportens utforming, herunder dens innhold, vurderinger og konklusjoner faller inn under revisors selvstendige, faglige ansvar. Kontrollutvalget kan ikke selv endre en forvaltningsrevisjonsrapport. Dersom kontrollutvalget mener at revisors rapport ikke er god nok eller ikke svarer på bestillingen, bør dette avklares gjennom en dialog med revisor.

Ut fra sekretariatets bedømming gir rapporten svar på de problemstillingene som er gitt, og rapporten er i henhold til bestillingen. Det er en grundig og omfattende rapport. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført iht. RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon.

Rapportutkastet har vært sendt på høring til selskapet og deres tilbakemelding ligger i kapittel 12. Selskapet har innvendinger til noen av anbefalingene som er gitt. Rapporten er også sendt til eierkommunene til uttalelse, to av kommunene (Nord-Odal og Kongsvinger) har ingen bemerkninger/kommentarer til rapporten, en av kommunene (Sør-Odal) ser ikke behov for å gi noen uttalelse og den siste eierkommunen (Eidskog) har ikke gitt noen tilbakemelding.

Vi har bedt om at daglig leder i GIR IKS, Trond Sørensen er til stede under behandlingen.

Forvaltningsrevisjon 2019

Utarbeidet av Hedmark Revisjon
IKS på oppdrag fra
kontrollutvalgene i kommunene
Nord-Odal, Sør-Odal, Kongsvinger
og Eidskog

Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS – Selvkost, betalingsrutiner og kostnadseffektiv drift



Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

<https://hedmark-revisjon.no>

E-post: post@hedmark-revisjon.no

Org.nr: 974 644 576 MVA

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjon i selskapet Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS. Foreløpig rapport har vært sendt til selskapet og eierkommunene for uttalelse. Uttalelsene til rapporten er tatt inn i rapportens kapittel 12. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalgene i kommunene Eidskog, Kongsvinger, Sør-Odal og Nord-Odal.

Jo Erik Skjeggstad har vært utøvende revisor for forvaltningsrevisjonen og har gjennomført de nødvendige kontroller og skrevet rapporten. Laila Irene Stenseth har vært oppdragsansvarlig revisor for prosjektet og har kvalitetssikret arbeidet. Prosjektets datainnsamling er gjennomført i perioden oktober 2019 til januar 2020, og rapporten er slutført i februar 2020.

Innledningsvis vil man finne et sammendrag av rapporten som oppsummerer formål og problemstillinger, måten selskapskontrollen er gjennomført på og revisors konklusjoner og anbefalinger.

Vi benytter anledningen til å takke GIR IKS for bidrag i forbindelse med gjennomføring av forvaltningsrevisjonen. Vi takker også kontrollutvalgene i kommunene Eidskog, Kongsvinger, Sør-Odal og Nord-Odal for oppdraget.

Løten, den 5. mars 2020

Laila Irene Stenseth
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Jo Erik Skjeggstad
Utvøvende forvaltningsrevisor

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	3
2	Bakgrunn for prosjektet	7
2.1	Generelt om selvkost og spesielt om renovasjon	7
2.2	Om GIR IKS.....	8
3	Formål, problemstillinger og avgrensning.....	9
4	Revisjonskriterier.....	10
5	Metode for revisjonen.....	10
6	Problemstilling 1 – Selvkostberegning i GIR IKS	12
6.1	Revisjonskriterier for problemstilling 1	12
6.2	Innhentet data.....	12
6.3	Revisors vurderinger vedrørende beregning av selvkost i GIR IKS.....	14
7	Problemstilling 2 – Henføring av kostnader og kryss-subsidiering	17
7.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2	17
7.2	Innhentede data	17
7.3	Revisors vurdering mht. henføring av kostnader og kryss-subsidiering	19
8	Problemstilling 3 – Etterlevelse av betalingsrutiner	23
8.1	Revisjonskriterier for problemstilling 3	23
8.2	Innhentede data	23
8.3	Revisors vurdering av betalingsrutinene	25
9	Problemstilling 4 – Kostnadseffektiv drift	28
9.1	Revisjonskriterier for problemstilling 4	28
9.2	Innhentet data.....	28
9.2.1	Renovasjonsbenchmarking i regi av Avfall Norge	31
9.2.2	Data fra GIR IKS sin rapportering og annen informasjon	33
9.2.3	Sammenligning av GIR IKS opp mot andre renovasjonsselskaper	34
9.3	Revisors vurdering vedrørende kostnadseffektiv drift.....	39
10	Konklusjon	41
11	Anbefalinger	44
12	Selskapets og eierkommunenes uttalelse til rapporten	45
13	Referanser	50
	Vedlegg A: Utledning av revisjonskriterier	52
	Vedlegg B: Kontroll av etterlevelse selvkost – Renovasjon.....	61

1 Sammendrag

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere om GIR IKS følger lov, forskrifter og gjeldene retningslinjer for beregning av selvkost, om selskapet har rutiner som sikrer korrekt innbetaling ved gjenvinningsstasjonene og om selskapet drives kostnadseffektivt. Følgende problemstillinger er besvart:

1. I hvilken grad beregner GIR IKS selvkost i henhold til lov, forskrift og gjeldende retningslinjer?
2. Hvordan sikrer GIR IKS at det ikke forekommer kryss-subsidiering eller at gebyrbelagte tjenester belastes med kostnader de ikke skal belastes med?
3. Hva slags betalingsrutiner har GIR IKS ved innsamlingsstasjonene, og hvordan sikres det at rutinene følges?
4. Hvor kostnadseffektivt drives selskapet sett i forhold til lignende selskaper?

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen er det utledet revisjonskriterier fra kommuneloven, IKS loven og forurensningsloven. Videre fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester og veileder fra miljødirektoratet vedrørende beregning av kommunale avfallsgebyrer. Det er også utledet revisjonskriterier fra utredninger og teori rundt internkontroll i kommunesektoren. Grunnlagsdata til prosjektet er innhentet ved dokumentstudier, intervjuer og besøk/observasjon ute ved gjenvinningsstasjonene.

Vårt inntrykk er at det gjøres mye bra i GIR IKS når det gjelder selvkostberegning, betalingsrutiner og kostnadseffektiv drift. Vi mener likevel det er behov for å gjøre enkelte tilpasninger for fullt ut å etterleve de anbefalinger som gjelder for selvkostberegningene. Det er også muligheter til forbedringer når det gjelder rutiner for betaling ved gjenvinningsstasjonene og når det gjelder rapportering opp mot kostnadseffektiv drift. Til den enkelte problemstilling er det knyttet følgende konklusjoner:

I hvilken grad beregner GIR IKS selvkost i henhold til lov, forskrift og gjeldene retningslinjer?

Ut fra hva vi har sett gjennom våre undersøkelser, ser det ut til at GIR IKS beregner selvkost i henhold til lov, forskrift og gjeldene retningslinjer. Vår konklusjon baserer seg på at GIR IKS utarbeider selvkostkalkyler som grunnlag for gebyrregulativet, og at dette regulativet tar hensyn til regelverket for selvkost for renovasjonstjenester. Gebyrforslagene i eierkommunene er basert på et gjennomarbeidet selskapsbudsjett i GIR IKS, der selvkostkalkylen er et sentralt grunnlag. Det bemerkes imidlertid at grunnlaget vanligvis ikke er tilgjengelig for kommunestyret når de skal vedta gebyrsaken. Vi mener dette kan være nyttig informasjon å ha tilgjengelig. GIR IKS har ellers etablert et system og rutiner for utarbeidelse av selvkostkalkyler. Vi mener systemet er egnet til å sikre at regelverket og anbefalt praksis etterleves. Systemet og rutinene for selvkost og selvkostberegningene kan også dokumenteres.

Hvordan sikrer GIR IKS at det ikke forekommer kryss-subsidiering eller at gebyrbelagte tjenester belastes med kostnader de ikke skal belastes med?

Vår konklusjon er at GIR IKS har rutiner og systemer som skal sikre at det ikke forekommer kryss-subsidiering eller at gebyrbelagte tjenester belastes med kostnader de ikke skal belastes med. Vi har likevel noen kommentarer når det gjelder GIR IKS sin praksis på området:

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

- For å hindre kryss-subsidiering, legges selskapets regnskapsdata inn i et eget selvkostverktøy, der de enkelte regnskapsposter fordeles mellom husholdningsdelen og næringsdelen etter fordelingsnøkler som vurderes årlig. Vi mener dette hindrer kryss-subsidiering. Vi vil likevel bemerke at avfallsforskriften tilsier separat regnskapsføring. Det krever etter vår vurdering at kostnadene og inntektene fordeles på husholdnings- og næringsdelen fortløpende gjennom året. Når det gjelder kostnads- og inntektsfordeling mellom eierkommunene ses hele GIR IKS sitt nedslagsfelt under ett, og tjenestetilbudet er forutsatt å være tilnærmet likt i alle eierkommunene. GIR IKS etterlever veilederen for selvkostberegning og har ingen differensiering av gebyrene med bakgrunn i henteavstander mellom abonnement og GIR IKS sitt mottak. Det foretas likevel en viss differensiering av gebyrene når det gjelder ekstra henteavstand fra offentlig vei og rimeligere gebyrer i fellesløsninger.
- Vi har gjennomgått grunnlaget for selvkostkalkylen for 2018, og kommentert noen avvik fra hva som er anbefalt praksis. I selvkostberegningen inngår det ordinære renteinntekter og honorarer til representantskapsmedlemmer. Vi kan ikke se at det gjøres noen fordeling av balanseført egenkapital mellom selvkost- og næringsdelen av selskapet med tilhørende beregning av kalkulatoriske renter på egenkapitaldelen som beskriver seg selvkostdelen av selskapet. Med unntak av dette mener vi at selvkostberegningen er i henhold til regelverk og retningslinjer
- Vi har sett etter at overskudd på selvkosttjenesten avsettes til selvkostfond i henhold til regelverk og retningslinjer, og at underskudd på selvkosttjenesten avregnes mot selvkostfond. GIR IKS er nå (2020) i en situasjon der selskapet har et fremførbart underskudd på selvkosttjenesten. Vi har sett på praksis rundt selvkostfond, og har i denne forbindelse vansker med å se sammenhengen mellom selvkostberegning og selvkostfond i GIR IKS og i eierkommunene. Vi stiller derfor spørsmål ved om det er tilstrekkelig avklart hvem som har ansvaret for å beregne og presentere den totale selvkostberegningen for renovasjonstjenestene.
- Vi har sett på praksis rundt eventuelle feil i tidligere års selvkostkalkyler, og om slike er rettet i henhold til retningslinjene for beregning av selvkost. Dette har ikke vært aktuelt for GIR IKS og en har således ingen innført praksis i selskapet på dette området.

Hva slags betalingsrutiner har GIR IKS ved innsamlingsstasjonene, og hvordan sikres det at rutinene følges?

GIR IKS har en god del på plass når det gjelder sine betalingsrutiner på gjenvinningsstasjonene og hvordan det sikres at disse etterleves. Vi ser likevel at det finnes forbedringsmuligheter:

- Selskapet har skriftlige rutiner for den delen av betalingsrutinene som omfatter bruk av kasseapparater, kontanthåndtering, dagsoppgjør og månedsrapportering. Rutiner for å sikre at de som skal betale virkelig gjør det, håndteres av den enkelte ansatte. Det kan etter vår mening medføre ulik praksis ved de ulike gjenvinningsstasjonene. Ansatte som har ansvaret for å ta imot og håndtere innbetaling av avfallsgebyrer ved innsamlingsstasjonene, opplever å få tilstrekkelig opplæring i rutinene. Dette vil selvsagt oppveie noe. Det er likevel vår oppfatning at GIR IKS i større grad kan skriftlig-gjøre rutinene på området. Vi mener ellers at selskapet med fordel kunne lagt ut mer informasjon om priser og regler/fremgangsmåte for levering av næringsavfall på sine internettsider.

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS 2019

- I tilknytning til oppfølging av om rutinene for betaling ved gjenvinningsstasjonene etterleves, mener vi at GIR IKS med fordel kunne benytte selskapets avvikssystem for å registrere avvik også på dette området. Det meldes ikke avvik på området i dag, og dette ville være et viktig bidrag til en systematisk oppfølging av at rutinene på området etterleves. Det gjennomføres etter hva vi kan se, heller ingen spesiell oppfølging fra ledelsens side av at innbetalingsrutinene ute på gjenvinningsstasjonene etterleves. Vi mener det bør gjennomføres et minimum av stikkprøvekontroller, observasjon eller føring av statistikk for å overvåke at rutinene følges.

Vi presiserer at kontrolltiltakene må stå i forhold til omfanget av innbetalinger. Ettersom omfanget av betaling på gjenvinningsstasjonene har gått kraftig ned de siste årene bør også oppfølgingstiltakene være enkle og ikke av en for omfattende karakter.

Hvor kostnadseffektivt drives selskapet, for eksempel sett i forhold til lignende selskaper?

Vi har sett på hva slags tiltak GIR IKS har gjennomført for å sikre en kostnadseffektiv drift. Vi har videre prøvd å sammenligne ulike områder i GIR IKS med andre lignende selskaper. Vi ser at selskapet utvikler driften og innfører nye tiltak for å sikre mer kostnadseffektiv drift. Det er likevel vårt inntrykk at GIR IKS først og fremst fokuserer på kostnadseffektiv og rimelig drift gjennom nøkternhet i den daglige drift. Internt i selskapet og overfor eierrepresentantene rapporteres det på status og holdes oversikt over utviklingen på økonomi og sentrale produksjonsdata. Selskapet sammenligner seg også i noen grad med andre lignende selskaper.

Vi kan konstatere at gebyrnivået er et viktig sammenligningskriterium i renovasjonsbransjen. GIR IKS kommer godt ut av en slik sammenligning. Det er likevel viktig å være klar over at det er mange forhold som har betydning for driften av et renovasjonsselskap. For å få et bedre grunnlag for styring mener vi at GIR IKS med jevne mellomrom bør foreta en mer grundig gjennomgang av driften. I den forbindelse kan det være aktuelt å delta i nasjonal renovasjonsbenchmarking, slik selskapet sist gjorde i 2014. Renovasjonsbenchmarkingen gjøres på et bredere sett av sammenligningskriterier enn hva selskapet vanligvis forholder seg til, og gir dermed et bedre grunnlag for sammenligning. Det kan også bidra en grundigere rapportering til eierkommunene om forhold som har med kostnadseffektiv drift å gjøre.

Vi har sammenlignet GIR IKS med andre renovasjonsselskaper på Østlandet. Vi ser at selskapet kommer godt ut når det gjelder nivå på gebyr og lønn/honorar til ansatte, ledelse og styre. Selskapet ligger spesielt lavt med hensyn til materialgjenvinningsgrad. Sammen med det faktum at selskapet har et fremførbart underskudd på selvkosttjenestene, vil lav materialgjenvinningsgrad ha stor betydning for utviklingen av avfallsgebyrene i årene fremover.

Med bakgrunn i revisors vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at GIR IKS bør:

- Vurdere å avholde eiermøter i forbindelse med budsjettvedtaket i representantskapet.
- Vurdere å innføre separat regnskapsføring for husholdningsdelen og næringsdelen i selskapet.
- Vurdere følgende endringer i selvkostberegningen:
 - Utelate ordinære renteinntekter
 - Utelate honorarer til representantskapsmedlemmer
 - At det foretas en fordeling av balanseført egenkapital mellom selvkost- og næringsdelen i selskapet, og at det beregnes kalkulatoriske renter på den delen som beskriver seg fra selvkostdelen.

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

- Utarbeide felles skriftlige rutiner, eller ta inn en presisering i kvalitetshåndboka, som beskriver hvordan de ansatte skal forholde seg med hensyn til de som skal betale for levering av avfall. Det bør gjøres for å sikre at dette blir gjort mest mulig likt ved de ulike gjenvinningsstasjonene.
- Utarbeide skriftlige rutiner for avstemming av, og forberedelse av bokføring av kasseoppgjør og fakturering.
- Legge ut mer informasjon om regler/fremgangsmåte for levering av næringsavfall på GIR IKS sine nettsider.
- Vurdere å gjennomføre systematiske stikkprøvekontroller på om betalingsrutinene fungerer, og at en også tar i bruk GIR IKS sitt avvikssystem på dette området. Det presiseres imidlertid at oppfølgingstiltakene må stå i stil med omfanget av innbetalinger.
- Vurdere å delta i den nasjonale renovasjonsbenchmarkingen med jevne mellomrom slik at selskapet og eiere kan danne seg et mer helhetlig bilde av status for virksomheten

Ut over dette har vi følgende anbefaling som også omfatter GIR IK sine eierkommuner:

- Eierkommunene bør vurdere om det bør følge med mer grunnlagsinformasjon fra GIR IKS til kommunestyre-sakene som gjelder gebyrfastsettelse.
- GIR IKS og eierkommunene bør avklare hvem som skal beregne og presentere den totale selvkostberegningen for renovasjonstjenestene. GIR IKS eller eierkommunene.

2 Bakgrunn for prosjektet

Kommuneloven § 23-2 c pålegger kontrollutvalget å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og av selskaper som kommunene har eierinteresser i. Vinteren 2019 bestilte kontrollutvalgene i Nord-Odal, Sør-Odal, Kongsvinger og Eidskog en selskapskontroll rettet mot Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (GIR IKS). Bestillingen har sitt utspring i følgende vedtak som er likelydende for kontrollutvalgene:

Vedtak

1. *Kontrollutvalget viser til revidert plan for selskapskontroll for xxx kommune for 2018-2019 og vedtar oppstart av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til GIR IKS.*
2. *Prosjektet har følgende problemstillinger:*
 1. *I hvilken grad beregner GIR IKS selvkost i henhold til lov, forskrift og gjeldene retningslinjer?*
 2. *Hvordan sikrer GIR IKS at det ikke forekommer kryss-subsidiering eller at gebyrbelagte tjenester belastes med kostnader de ikke skal belastes med?*
 3. *Hva slags betalingsrutiner har GIR IKS ved innsamlingsstasjonene, og hvordan sikres det at rutinene følges?*
 4. *Hvor kostnadseffektivt drives selskapet, f.eks. sett i forhold til lignende selskaper?*

Hvis det i løpet av gjennomgangen avdekkes andre problemstillinger som bør undersøkes nærmere, tas dette opp med kontrollutvalget.

3. *Prosjektet gjennomføres innenfor en ressursramme på ca. 270 timer og kontrollutvalget ber om at endelig rapport ferdigstilles innen 31.12.19*
4. *Kontrollutvalget gir sekretariatet fullmakt til å følge opp prosjektet på vegne av utvalget. Hvis det er vesentlige endringer i forhold til tidsplanen eller andre forhold, legger sekretariatsleder saken fram for kontrollutvalget*

Det henvises til kontrollutvalgssak N-36/19 i Nord-Odal, S-34/19 i Sør-Odal, K-38/19 i Kongsvinger og E-31/19 i Eidskog. Behandlingen i kontrollutvalgene er basert på en prosjektplan utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS, og denne er lagt til grunn for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

2.1 Generelt om selvkost og spesielt om renovasjon

Kommunal leveranser/tjenester innen vannforsyning, avløp, renovasjon, feiing, oppmåling og plan- og byggesaksbehandling finansieres helt eller delvis gjennom gebyrer fra innbyggerne. Den øvre rammen for gebyrinntektene fra innbyggerne er selvkost. Selvkost er den totale kostnadsøkningen en kommune eller et selskap som utfører kommunale oppgaver påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Kommunen eller selskapet har med andre ord ikke anledning til å ta mer betalt for varen/tjenestene fra innbyggerne enn hva det faktisk koster å levere dem.

Renovasjonstjenester skal etter forurensningsloven gjennomføres til full selvkost. Dette innebærer at renovasjonsgebyrene fullt ut skal dekke kostnaden ved å drive denne tjenesten. Eventuelle overskudd eller underskudd i det enkelt driftsår avsettes/belastes et selvkostfond som forvaltes etter bestemte regler. I selvkostberegningen for renovasjonsområdet er det kun innsamling og håndtering av husholdningsregnskap som skal inngå i selvkostberegningen, mens næringsavfall må holdes utenom.

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Årsaker til at det er viktig å ha fokus på selvkost for de kommunale tjenestene, er at dette er viktige tjenesteområder for befolkningen. Innbyggerne stiller i økende grad spørsmål ved kvalitet og pris på kommunale tjenester. Kommunene har i de fleste tilfeller monopol på tjenestene, og kan også pålegge innbyggerne å betale for tjenestene. En kommuneøkonomi under press gir motivasjon til å utnytte inntektsmulighetene maksimalt. Regelen er likevel at kommunen ikke skal tjene penger på de lovpålagte tjenestene til innbyggerne, og selvkost utgjør den øvre grensen.

2.2 Om GIR IKS

GIR IKS ble stiftet 1.9.1994 av eierkommunene Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal og Sør-Odal. Selskapet har ansvaret for renovasjonsordningen i de fire kommunene. Kommunene vedtar og fakturerer renovasjonsgebyret. Ordningen gjelder for ca. 18 000 ordinære abonnenter og ca. 3 300 hytter. Kommunene har eierandel i selskapet etter prosentvis andel av innbyggere.

Selskapets hovedformål er å utføre offentlige tjenester for sine eiere, knyttet til renovasjon og innsamling av husholdningsavfall i eierkommunene. Selskapet skal være en pådriver for fremtidsrettede og miljømessig gode løsninger for avfallshåndtering. Selskapet skal også være en pådriver for avfallsminimering, gjenbruk, gjenvinning og forsvarlig sluttbehandling av avfallet.

Fra de siste årsmeldingene kan vi oppsummere følgende resultater for perioden 2013 til 2018:

Nøkkeltall	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Omsetning	41 590 689	42 520 986	43 936 896	48 316 401	55 744 052	57 706 403
Resultat	572 581	-1 495 421	-2 121 414	-706 237	-305 454	-195 702
Langsiktig gjeld	22 542 116	24 653 670	22 419 883	35 756 229	39 262 782	42 964 355
Egenkapital	10 101 837	8 606 417	6 485 002	836 050	530 596	334 887
Avfallsmengder (i tonn)	16 662	17 105	17 171	16 908	16 740	17 347
Materialgjenvinningsgrad	28%	28%	27%	29%	31%	32%
Total gjenvinningsgrad	99%	100%	99%	99%	99%	100%
Gebyr i kr. per abonnent	1 849	1 849	1 849	1 920	1 970	2070
Selvkostresultat	1 158 022	-1 550 735	-2 026 632	-2 697 723	-2 305 512	-2 413 922
Dekningsgrad selvkost	103,5%	95,8%	94,5%	94,8%	92,6%	93,8%

KOSTRA tall viser at det gjennomsnittlige gebyrnivået for GIR IKS sine eierkommuner har ligget noe under gjennomsnittet for nabokommunene både i 2016, 2017 og 2018, men at en nærmer seg gjennomsnittet her. Den enkelte kommune ligger også under gjennomsnittet for KOSTRA gruppene og landsgjennomsnittet når det gjelder nivå på gebyrene. Det rapportert følgende i KOSTRA fra GIR IKS sine eierkommuner i perioden 2015 - 2018:

Avfallsgebyr	2015	Endring 2016	Endring 2017	Endring 2018
Kongsvinger	1588	8 % 1718	3 % 1768	14 % 2018
Eidskog	1645	26 % 2066	-17 % 1714	32 % 2265
Sør-Odal	1667	9 % 1820	-5 % 1720	10 % 1886
Nord-Odal	1630	2 % 1670	12 % 1870	8 % 2023

3 Formål, problemstillinger og avgrensning

I forbindelse med behandlingen av prosjektplanen for denne forvaltningsrevisjonen har de ulike kontrollutvalg gitt innspill på hva revisjonsgjennomgangen bør fokusere på. I utgangspunktet har kontrollutvalgene hatt hovedfokus på selvkost. Dette være seg om GIR IKS etterlever regelverket på området og om en er sikret med hensyn til skille virksomhet som er omfattet av selvkostbestemmelsene fra områder som ikke er omfattet (kryss-subsidiering). Videre at selvkosttjenestene ikke belastes med kostnader som de ikke skal belastes med.

Kontrollutvalgene har hatt ønske om å følge opp en selskapskontroll/forvaltningsrevisjon fra 2008 som også rettet seg mot selvkost i GIR IKS. Det ble avdekket avvik med hensyn til selvkostregnskapene og henføring av kostnader og inntekter. Kontrollutvalgene er i denne forbindelse gjort oppmerksom på at det også ble gjennomført en forvaltningsrevisjon på selvkostområdet for Nord-Odal kommune i 2018, som også omfattet tjenester levert fra GIR IKS. Resultatene fra denne forvaltningsrevisjonen ligger også til grunn for hvordan denne selskapskontrollen/forvaltningsrevisjonen gjennomføres. Det er lagt til grunn at en ikke bare ser på systemer og rutiner, men også hvordan disse følges opp i praksis.

Andre innspill fra kontrollutvalgene til områder som bør undersøkes nærmere, var rutiner for betaling ved innsamlingsstasjonene og hvordan rutinene følges opp. Kontrollutvalgene har videre vært opptatt av om selskapet drives på en kostnadseffektiv måte, slik at gebyrene holdes på et akseptabelt nivå. Begge disse innspillene kan ses i sammenheng med håndtering av selvkost, kryss-subsidiering og henføring av kostnader til selvkosttjenester i selskapet. Ut fra dette har vi formulert følgende formål med forvaltningsrevisjonen:

.... å vurdere om GIR IKS følger lov, forskrift og gjeldene retningslinjer for beregning av selvkost, om selskapet har rutiner som sikrer korrekt innbetaling ved innsamlingsstasjonene og om selskapet drives kostnadseffektivt.

Følgende problemstillinger gjelder for selskapskontrollen/forvaltningsrevisjonen:

1. I hvilken grad beregner GIR IKS selvkost i henhold til lov, forskrift og gjeldende retningslinjer?
2. Hvordan sikrer GIR IKS at det ikke forekommer kryss-subsidiering eller at gebyrbelagte tjenester belastes med kostnader de ikke skal belastes med?
3. Hva slags betalingsrutiner har GIR IKS ved innsamlingsstasjonene, og hvordan sikres det at rutinene følges?
4. Hvor kostnadseffektivt drives selskapet sett i forhold til lignende selskaper?

Prosjektet avgrenses til GIR IKS og omfatter ikke kommunenes kostnader/inntekter vedrørende renovasjon.

Det er gjennomført kontroll av systemene for selvkost tidligere. I denne forvaltningsrevisjonen går vi mer i dybden og undersøker hvordan GIR IKS i praksis følger opp sine rutiner og systemer.

4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/ formålstjenlig/effektivt. Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innsamlede data vurderes opp mot. Revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden på området bør være. Revisjonskriteriene danner derfor utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

For denne forvaltningsrevisjonen er det utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om interkommunale selskaper (IKS loven)
- Lov om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven)
- Forskrifter og forarbeider til nevnte lover
- Rundskriv fra kommunal- og moderniseringsdepartementet – Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester
- Veileder fra miljødirektoratet vedr. beregning av kommunale avfallsgebyrer
- Utredninger og teori rundt internkontroll i kommunesektoren
- Selskapsavtale for GIR IKS

Det er utledet revisjonskriterier knyttet opp til den enkelte problemstilling. For hver problemstilling ender utledningen opp i en oppsummering i korte punkter som en vil finne igjen innledningsvis de kapitlene der problemstillingen behandles. Fullstendig utledning av revisjonskriterier finnes i vedlegg A til rapporten.

5 Metode for revisjonen

Valg av metode vil variere etter formålet med forvaltningsrevisjonen og hvilke problemstillinger man ønsker svar på. I denne forvaltningsrevisjonen er det benyttet dokumentstudier, intervjuer og observasjon som metode.

Dokumentstudier:

Undersøkelsen har blant annet omfattet gjennomgang og vurdering av relevant dokumentasjon, som i denne sammenheng er:

- Regnskapsdata i GIR IKS
- Rapportering og dokumentasjon rundt selvkost fra GIR IKS. Inkludert selvkostkalkyler
- Intern informasjon, vedtak, rutinebeskrivelser mv.
- Saker og vedtak i eierkommunene som vedrører selvkost.

Intervjuer:

Det er gjennomført et begrenset antall kvalitative intervjuer med ledelsen og nøkkelpersonell i selskapet. Det er gjennomført intervju med styreleder og daglig leder i forbindelse med oppstarten av forvaltningsrevisjonen. Videre er det gjennomført intervju med en ansatt som har oppgaver rundt økonomi/regnskap i selskapet. Det er også gjennomført et oppsummeringsmøte med daglig leder. Til

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

intervjuene er det utarbeidet temalister som er sendt de ulike respondentene før intervjuet og det er utarbeidet en intervjuguide som er benyttet under selve intervjuene.

Observasjon:

Det er gjennomført besøk ved gjenvinningsstasjonene i Sør-Odal, Kongsvinger og Eidskog for å se hvordan disse er organisert. Hensikten har vært å få et innblikk i hvordan arbeidet med mottak og håndtering av næringsavfall og sortert husholdningsavfall er organisert. Vi har også sett på hvordan betalingsordningen ved gjenvinningsstasjonene fungerer i praksis. I forbindelse med besøket ute på gjenvinningsstasjonene har vi videre kartlagt hvordan arbeidet gjennomføres, hvilken type opplæring de ansatte har fått og hvordan ansatte forholder seg til fastsatte rutiner.

Verifisering av innhentet data:

Alle data som er innhentet er verifisert. Intervjuer er verifisert av intervjupersonene og dokumentstudiene av GIR IKS i forbindelse med at foreløpig rapport er sendt selskapet til uttalelse. Prosjektet er ellers gjennomføres i samsvar med Norges kommunerevisorforbund sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

6 Problemstilling 1 – Selvkostberegning i GIR IKS

Problemstilling 1:

I hvilken grad beregner GIR IKS selvkost i henhold til lov, forskrift og gjeldene retningslinjer?

6.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Utledning av revisjonskriterier for alle problemstillingene i prosjektet er beskrevet i sin helhet i vedlegg A til rapporten. Følgende kriterier (i kortform) gjelder for problemstilling 1:

1. GIR IKS utarbeider selvkostkalkyler som grunnlag for gebyrregulativet, som tar hensyn til regelverket for selvkostområde.
2. GIR IKS utarbeider et tilstrekkelig grunnlag for gebyrvedtakene i eierkommunene.
3. GIR IKS har et system for utarbeidelse av selvkostkalkyler som sikrer at regelverket og anbefalt praksis etterleves
4. Selvkostberegningene kan dokumenteres.

6.2 Innhentet data

I intervju med ledelsen i selskapet har vi fått opplyst at GIR IKS følger Rundskriv H-3/14 «Retningslinjer selvkost» utarbeidet av kommunal og moderniseringsdepartementet og Miljødirektoratet sin veileder M-258/2014 Beregning av kommunale avfallsgebyr, når det gjelder selvkostberegninger. I tillegg benyttes en ekstern konsulent og eget selvkostverktøy fra EnviDan. Vi har fått opplyst at konsulenten hvert år tilbringer minst en dag ved GIR IKS der selvkostregnskapet gjennomgås og klargjøres. Dette skjer gjerne sammen med revisor.

GIR IKS har satt bort regnskapsføringen til ekstern regnskapsfører - Azets AS. Selskapet har en ansatt som forbereder det som skal føres i regnskapet, og som følger opp på økonomiområdet. Revisor for GIR IKS er BDO Hamar. Fra ledelsen i selskapet har vi fått opplyst at ekstern revisor kontrollerer det de har behov for i forhold til selvkost, og at revisor er opptatt av bevegelser på selvkostfondet. I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen er ekstern revisor varslet. Det er bedt om å få oversendt eventuelle nummererte brev de siste tre år, informasjon om eventuell rådgivning som har vært utført for GIR IKS, samt andre opplysninger som kan være av interesse for vår kontroll. Tilbakemeldingen er at det ikke er sendt nummererte brev til selskapet eller ytet særskilt rådgivning av betydning. Det er avlagt «rene» revisjonsberetninger de senere år, noe som betyr at regnskapene er avlagt uten vesentlige feil og mangler. Det er det reviderte regnskapet som danner grunnlaget for utarbeidelse av etter-kalkyle for selvkost.

Fra ledelsen i selskapet har vi fått opplyst at selvkostkalkyle og gebyrfastsettelsen i GIR IKS kan kobles opp mot selskapets budsjett, som vedtas i representantskapet hver høst. Når vedtak om budsjett og gebyr for kommende år er vedtatt gis det beskjed til kommunene. Kommunene får oversikt over gebyrene i et regneark, som de kan benytte og legge inn sine administrasjonsgebyr i.

Sak 3R-19 som er behandlet i representantskapet 28.10.2019 er et eksempel på hvordan GIR IKS får fastsatt sitt budsjett. I saksutredningen fastslås det at utgangspunktet for budsjettprosessen 2020 er prognose for regnskapsåret 2019, og reelle regnskapstall for perioden 01.07.18 til 30.06.19. I prognosen tas hensyn til endringer/utvikling i kostnader og inntekter så langt man har oversikt, og en

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

drøfter forutsetningene for neste års budsjett ut fra dette. Når det gjelder økonomiske størrelser legges SSB sine prognoser til grunn. For 2020 forutsettes det da ut fra dette, en lønnsøkning på 3,6%, lånerenter på 3,2%, økning i transportrelaterte kostnader på 2,3% og en generell prisstigning på 1,8% (KPI). Budsjettet fastsettes videre ut fra forutsetningen av uendret antall abonnenter og uendret mengde restavfall fra husholdningene. En regner videre med at kostnaden for levering av restavfall vil øke med ca. kr. 100,- pr. tonn. Når det gjelder prisene til næringskunder økes disse med 15%.

Saksutredningen gir videre en oversikt over selvkostfond/fremførbart underskudd på selvkosttjenestene, fordeling av budsjettmidler pr. måned og budsjettoversikt i henhold til kontoer i regnskapet. Saken ender i et vedtak i selskapets representantskap som viser rammen for driftsinntekter, ramme for driftskostnader og investeringsbudsjett. Videre hva slags betydning dette vil ha for renovasjonsgebyret. Det er oppgitt at for 2020 økes GIR IKS sitt grunngelyr med kr. 170,- for husholdningsabonnentene og 165,- for hytte- og fritidsabonnenter. Andre tillegg og fradrag holdes uendret. Fra ledelsen i selskapet har vi fått opplyst at det kun er styret og representantskapet som behandler budsjettsaken og at det ikke har vært vanlig å avholde eiermøter i GIR IKS.

Gebyrene for den enkelte abonnement kan variere noe. En differensierer med hensyn til om abonnenten har normal, ekstra liten eller ekstra stor restavfallsbeholder. Det beregnes et hentetillegg dersom beholderne må hentes mer enn 10 meter fra henterute (øker med økt avstand opp til 2000 meter). Det er i veilederen til kommunens renovasjonsforskrift definert hva som er kravet til fremkommelighet når det gjelder henteruter. Ellers medfører henting i fellesløsning en mindre kostnad for GIR IKS og dermed et lavere gebyr. Det samme gjelder hytter og fritidsboliger der avfall hentes i felles containere/1000 liter dunker. Administrasjonstillegget skal dekke kommunenes kostnader, og varierer fra kommune til kommune.

Hva som rapportering på selvkost for renovasjon fra GIR IKS

I selskapets årsmelding for 2018 presenteres oversikt over selvkostresultat og selvkostfond som følger:

2018 Etterkalkyle selvkost	Husholdningsavfall	Næringsavfall	Totalt
Gebyrinntekter	38,786,750	11,380,088	50,166,838
Øvrige driftsinntekter	423,432	2,870,063	3,293,495
Driftsinntekter	39,210,182	14,250,151	53,460,333
Direkte driftsutgifter	34,744,888	14,438,453	49,183,341
Avskrivningskostnad	6,324,124	0	6,324,124
Kalkulatorisk rente (2,37 %)	712,860	0	712,860
Driftskostnader	41,781,872	14,438,453	56,220,325
+/- Gevinst/tap ved salg/utranering av anleggsmiddel	157,768	0	157,768
Resultat	-2,413,922	-188,302	-2,602,224
Kostnadsdekning i %	93.8 %	98.7 %	95.1 %
Fremførbart underskudd 01.01	-336,443	0	-336,443
- Underskudd til fremføring	-2,413,922	0	-2,413,922
- Kalkulert rentekostnad fremførbart underskudd (2,37 %)	-36,579	0	-36,579
Fremførbart underskudd 31.12 (inkl. rente på fond)	-2,786,944	0	-2,786,944
Gebyrinntekter	38,786,750	0	38,786,750
Gebyrgrunnlag	41,200,672	0	41,200,672
Finansiell dekningsgrad i % (gebyrinntekter/gebyrgrunnlag)	94.1 %	0.0 %	94.1 %

I årsmeldingen er det informert om at selskapet har hatt en underdekning i selvkostområdet, slik at selvkostfondet er negativt. GIR IKS må derfor må planlegge med positive resultater for

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS 2019

selvkostområdet i årene fremover, og dekke inn tidligere underskudd. Tilsvarende oversikt finnes i saksutredningen til budsjettsaken som behandles i selskapets representantskap.

I årsregnskap/årsberetning 2018, note 1 om regnskapsprinsipper, heter det at de regnskapsmessige konsekvenser etter selvkostprinsippet er innarbeidet i resultatregnskapet. Det vises videre til note 9 selvkostfond som viser inngående og utgående balanse, bevegelse i form av innskudd/bruk av fond, renteberegning og hvilken rentesats som er brukt opp mot selvkostfondet.

Hva som rapporteres om selvkost for renovasjon i eierkommunene

For å kunne vurdere om kommunene har et tilstrekkelig grunnlag for sine gebyrvedtak har vi kartlagt hvordan sakene behandles i kommunene, og hva som rapporteres av kommunene selv når det gjelder selvkost på renovasjon. Det blir tatt egne vedtak om renovasjonsgebyrene i kommunestyret. I gebyrsakene for 2020 er det gebyrforslaget fra GIR IKS som legges frem, inkludert kommunenes administrasjonsgebyr. I Eidskog og Kongsvinger fatter kommunestyre vedtak om gebyrer i samme sak som årsbudsjett og økonomiplan. I Sør-Odal og Nord-Odal fatter kommunestyre vedtak om gebyrer i egen sak, men i samme møte som årsbudsjett og økonomiplan behandles. Det er vanligvis kun forslaget til gebyrer som ligger vedlagt saken i eierkommunene. I Nord-Odal kommune ligger det imidlertid med en egen plan for selvkostfond og en gebyrsammenligning med andre kommuner. Alle eierkommunene i GIR IKS har selvkostkalkyler for renovasjon som note i sine regnskaper.

6.3 Revisors vurderinger vedrørende beregning av selvkost i GIR IKS

Det første kriteriepunktet som GIR IKS vurderes mot er **hvorvidt selskapet utarbeider selvkostkalkyler som grunnlag for gebyrregulativet, som tar hensyn til regelverket for selvkostområde**. I denne forbindelse har vi gjort en vurdering av budsjettsaken i GIR IKS. Det er GIR IKS sitt budsjett som er grunnlaget for gebyrene, og dette budsjettet tar blant annet utgangspunkt i etter-kalkylen for foregående år. Veileder for selvkostberegning for renovasjonstjenestene fastholder at det er nettokostnaden som gjelder når selvkost skal beregnes. Når det gjelder inntekter kan dette for eksempel dreie seg om salg av biprodukter og salg av anleggsmidler. Ved siden av gebyrinntektene har GIR IKS blant annet inntekter fra såkalte plussfraksjoner (papp og papir, metall, plast og glass/metallemballasje), utleie av utstyr etc. Vi konstaterer at GIR IKS tar hensyn til relevante inntekter i etter-kalkylen.

Etter-kalkylen må inkludere både kapitalkostnader og driftskostnader. De kapitalkostnadene som er med i selvkostkalkylen til GIR IKS, er avskrivninger og kalkulatoriske renter på varige driftsmidler. Disse er, etter hva vi kan se, beregnet slik lov, forskrift og anbefalinger på området har angitt. Renovasjonstjenestene er organisert i en enhet, som kun har renovasjon som oppgave. Det innebærer at problematikken vedrørende direkte og/eller indirekte kostnader vil være mindre komplisert enn om kommunene selv skulle gjennomført tjenesten. For GIR IKS er dette i utgangspunktet et spørsmål om fordeling av kostnader og inntekter mellom husholdningsdelen og næringsdelen i selskapet. Alle direkte og indirekte kostnader og inntekter skal tas med i grunnlaget, men må fordeles mellom andelen husholdningsavfall og andelen næringsavfall. For selvkostkalkylen benyttes fordelingsnøkler for den enkelte regnskapspost. Utgangspunktet for fordelingen er vekt på levert avfall, og den enkelte ansattes på de ulike oppgavene. Fordelingsnøkler vurderes årlig, noe som er helt nødvendig ettersom sammensetningen av husholdnings- og næringsavfall vil variere fra år til år. Vi kommer tilbake til detaljer med hensyn til fordeling av kostnader og eventuell kryss-subsidiering under problemstilling 2.

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Overskudd på selvkostområdet avsettes til selvkostfond, mens underskudd belastes opptjent selvkostfond, eventuelt at underskudd fremføres mot fremtidig overskudd på selvkostområdet. Det beregnes kalkulatoriske renter også for selvkostfondet. Veileder for beregning av selvkost for renovasjonstjenestene anbefaler å benytte differensierte gebyrer der dette kan bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. I GIR IKS ser vi at abonnentene betaler etter størrelse på beholder og at det er gratis levering på gjenvinningsstasjonene så lenge avfallet er sortert. Det er også forskjell på gebyrene for husstander og fritidsboliger, fordi det vil være ulike mengder avfall fra disse abonnentene.

På renovasjonsområdet er det krav om full kostnadsdekning, og det kreves at selvkostområdet presenteres på en fullstendig måte. Det er vår vurdering av GIR IKS praktiserer full kostnadsdekning for sin del av renovasjonstjenestene. Det er imidlertid viktig å være klar over at kommunene også har kostnader i forbindelse med renovasjonstjenestene. Kommunene står blant annet for fakturering og innkreving av gebyrene. Vi har ikke gjort egne kontroller opp mot eierkommunene. Vi har inntrykk av at den enkelte kommune setter opp selvkostnoter til årsregnskapet som inkluderer både det kommunene selv har av kostnader og inntekter, samt overføring av GIR IKS sin andel av gebyrinntekter. Vi er imidlertid usikre på om dette gir en samlet oversikt av selvkost på området. I og med at dette er forhold som GIR IKS ikke har ansvar for, har vi ikke kontrollert kommunenes tall i detalj.

Ut fra de momenter som er nevnt over er Det er vår vurdering at GIR IKS utarbeider selvkostkalkyler som tar hensyn til regelverket for selvkostområde. Kriteriepunkt 1 er således oppfylt.

Kriteriepunkt nummer 2 går på **hvorvidt GIR IKS utarbeider et tilstrekkelig grunnlag for gebyrvedtakene i eierkommunene**. Som tidligere nevnt, er det selvkostkalkylen og selskapets budsjettforslag som er grunnlaget for forslaget til gebyr, som går til kommunestyret for vedtak. I tillegg legger kommunene inn sin andel av gebyret (administrasjonsgebyret) når sakene skal behandles i kommunestyret. Vi har sett gjennom gebyrsakene i eierkommunene og det er uten unntak bare gebyrforslaget fra GIR IKS som legges frem, inkludert kommunenes administrasjonsgebyr. Kommunene har tilgang til grunnlaget for gebyrforslaget. Vi mener det kunne være aktuelt å vedlegge budsjettdokumentet fra GIR IKS i saken. Noen av kommunene gjør dette for andre selskaper som utfører tjenester på vegne av kommunen. Dette er informasjon som vi mener kan være nyttig for kommunestyre å ha kjennskap til. Vi tar forbehold om at informasjonen presenteres for kommunestyre i andre sammenhenger/saker. Vi vet for eksempel at innkalling og protokoller fra representantskap sendes til rådmann og ordfører.

I kommunikasjonen med kommunen bemerker vi ellers at det ikke avholdes Eiermøter i forbindelse med budsjettvedtaket i Eierorganet slik dokumentet «God selskapsstyring i Kongsvingerregionen» punkt 3.4.2 tilsier. Dette er også et tiltak for å kunne knytte budsjettbehandlingen i GIR IKS og behandlingen i kommunen tettere sammen. Kriteriet (kriterium 3.) om å sikre et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til gebyrvedtakene må sies å stort sett være oppfylt fra GIR IKS sin side. Vi mener imidlertid at Eiermøter kan bidra til tettere samarbeid med kommunen om budsjett og gebyrer, og at kommunene kan bli flinkere til å gi kommunestyrene informasjon om grunnlaget for gebyrforslagene.

Kriteriepunkt nummer 3 omhandler **hvorvidt GIR IKS har et system for utarbeidelse av selvkostberegninger som sikrer at regelverket og anbefalt praksis etterleves**. Med hensyn til krav til

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

systemet for utarbeidelse av selvkostberegninger tar Kommunal- og moderniseringsdepartementet sin retningslinjer til orde for en års-syklus for arbeidet. I forkant av det enkelte budsjettår bør det utarbeides en selvkostkalkyle som skaffer oversikt over forventede inntekter og kostnader. Kalkylen skal gi grunnlag for å kunne fastsette gebyrnivået og budsjettere gebyrinntektene og utarbeide en sak til Kommunestyret som fastsetter gebyrene. Det foretas en avregning på slutten av året hvor differansen mellom planlagt og virkelig selvkostresultat tilføres, eller går til fradrag fra selvkostfondet.

Vi oppfatter at GIR IKS har en slik års-syklus. Det bemerkes at selskapet kun setter opp en etter-kalkyle ved årsslutt. Denne danner grunnlaget for kommende budsjett. Det vil si at selvkostkalkylen for 2018 er en del av grunnlaget når 2020 budsjett med tilhørende gebyrer blir utarbeidet. Det er etter vår oppfatning fordelingen av kostnader i selvkostkalkylen som er mest relevant her. Det er viktig at kalkylen suppleres med oversikt og endringer i kostnader og inntekter som har skjedd etter at kalkylen ble utarbeidet, i tillegg til oversikt over endringer som det er sannsynlig at vil komme. Vi har inntrykk av at dette blir hensyntatt i forbindelse med budsjettarbeidet i GIR IKS. Samlet sett anser vi revisjonskriterium 3 som oppfylt.

Kriteriepunkt 4 omhandler **hvorvidt selvkostberegningene kan dokumenteres**. Dette innebærer at det finnes dokumentasjon som viser at gebyrene dekker reelle kostnader selskapet har hatt ved å levere en tjeneste. Det kan også dreie seg om hvordan rutiner og systemer for utarbeidelse av selvkostberegningene er dokumentert. I denne delen har vi konsentrert oss om rutiner og systemer for utarbeidelse av selvkostberegningene, ettersom innholdet i beregningene tas opp særskilt under problemstilling 2.

I forbindelse med vår gjennomgang har vi fått tilgang til grunnlagsmaterialet for utarbeidelse av selvkostkalkyler i 2017 og 2018. Grunnlagsdata for selvkost i GIR IKS legges inn i selvkostsystemet til EnviDan, og oppbevares der. I dette systemet finnes oversikt over regnskapsposter, fordelingsnøkler, behandling av direkte og indirekte regnskapsposter, kalkylerente og beregningsmetode for kapitalkostnader, samt eget anleggsregister. Systemet gir etter vår vurdering et godt grunnlag for å se hvordan selvkost er beregnet. Selvkostdata blir etter hva vi har forstått oppbevart i dette systemet lenger enn hva kravet er. Oppbevaringsplikt etter selvkostforskriften er 5 år (§11). Ut fra dette vurderer vi revisjonskriteriet som oppfylt.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi ikke sett spesielt på hvordan den enkelte transaksjon/ hendelse som medfører en kostnad eller inntekt i selvkostberegningen er dokumentert. Dette begrunner vi med at alle kostnader og inntekter beskriver seg fra selskapets regnskap og er underlagt dokumentasjonskrav i henhold til bestemmelsene i regnskapslovgivningen. Selskapets regnskap er revidert av ekstern revisor. Det er avlagt beretninger uten bemerkninger eller forbehold de senere år. Ut fra dette mener vi at en med rimelig sikkerhet kan slå fast at dokumentasjonene er uten vesentlige feil eller mangler.

7 Problemstilling 2 – Henføring av kostnader og kryss-subsidiering

Problemstilling 2:

Hvordan sikrer GIR IKS at det ikke forekommer kryss-subsidiering eller at gebyrbelagte tjenester belastes med kostnader de ikke skal belastes med?

7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Utleddning av revisjonskriterier for alle problemstillingene i prosjektet er beskrevet i sin helhet i vedlegg A til rapporten. Følgende kriterier (i kortform) gjelder for problemstilling 2:

5. Renovasjonstjenesten er innrettet slik at en unngår kryss-subsidiering. Både med hensyn til kostnader som faller innenfor eller utenfor selvkost bestemmelsene, og kostnadsfordeling mellom eierkommunene.
6. Alle kostnader og inntekter som inngår i selvkostberegningene kan henføres til den aktuelle selvkosttjenesten i henhold til regelverk og retningslinjer.
7. Overskudd på selvkosttjenesten avsettes til selvkostfond i henhold til regelverk og retningslinjer
8. Underskudd på selvkosttjenesten avregnes mot selvkostfond, eventuelt at det fremføres mot fremtidige overskudd på selvkostområdet.
9. Feil i tidligere års selvkostkalkyler rettes i henhold til retningslinjene for beregning av selvkost.

7.2 Innhentede data

I forbindelse med intervju med ledelsen i selskapet har vi fått innspill på at det først og fremst er fordelingen mellom husholdningsavfall og næringsavfall som er aktuelt når det gjelder kryss-subsidiering for GIR IKS sin del. Vi har fått opplyst at kryss-subsidiering forhindres så langt mulig, i og med at både næringsdelen og husholdningsdelen «betaler» sin andel av alle kostnader som er fordelt i etter-kalkylen. Vi har fått opplyst at andelen næringsavfall har økt de senere år.

Selskapet regner med å ha en ca. fordeling av virksomheten der 85% er omfattet av selvkost, mens de øvrige 15% utgjør næringsdelen. Fra selskapet har vi fått opplyst at det benyttes objektive og målbare fordelingsnøkler ved fordeling på de ulike delene. Vekt og beholdervolum er sentrale størrelser for beregning og fordeling. Beholdervolum omfatter det avfallet som samles inn ute hos abonnentene og fordelingen her er på 95,3 % fra husholdninger og 4,7 % fra næring (2018 tall). Vi har fått opplyst at selskapet tidligere har hatt enkelte fordelingsnøkler som i større grad var basert på skjønn, men at disse er byttet ut etterhvert. Fordelingsnøkler endres hvert år, fordi fordelingen mellom husholdningsavfall og næringsavfall endres. Arbeidsoppgavene de ansatte har, kan da også endres i forhold til oppgaver rettet mot husholdningsavfall og næringsavfall.

Selskapet oppgir å ha noe innsamling av næringsavfall, men da mest fra kommunal virksomhet. Retura Glåma AS, Norsk Gjenvinning og noen mindre lokale aktører leverer til GIR IKS, og i tillegg kan det leveres næringsavfall på gjenvinningsstasjonene. GIR IKS plikter å ta imot avfall fra mindre bedrifter inntil et visst omfang. Selskapet forholder seg ellers til en 20/80 regel jfr. utvidet enerett (tildelt av kommunen) når det gjelder omfanget av næringsdelen i selskapet. Når det gjelder næringsavfall som er levert ved gjenvinningsstasjonene, blir mye av dette levert av næringsdrivende som faktureres i

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS 2019

etterkant. Også avfall fra gjenvinningsstasjonene veies inn for videre håndtering på Hernesmoen. Andelen næringsavfall beregnes ut fra fakturert mengde for den enkelte måned.

Når det gjelder kostnader og inntekter for kommunene ses hele området som GIR IKS opererer i, under ett. Gebyrene er like for abonnentene i hele området, noe som er basert på at tilbudet også er likt i alle kommunene. Henteordningen er lik i alle kommunene, og det finnes en gjenvinningsstasjon i hver kommune. En kan levere de samme typer avfall på gjenvinningsstasjonene og disse er utformet på omtrent samme måte. Det er noe variasjoner med hensyn til renovasjon for fritidsboliger med hensyn til antall felles hentepunkter mv. Det kan også tenkes at Kongsvinger kommune kommer noe dårligere ut enn de andre kommunene ettersom denne kommunene er tettere befolket, og dermed er antatt rimeligere enn de andre kommunene å samle inn avfall i. Forskjellen er imidlertid ikke større enn at Kongsvinger kommune aksepterer at det er slik. Det presiseres i denne forbindelse at det uansett ikke er lov å differensiere gebyret basert på transportavstand mellom abonnement og GIR IKS sitt mottak.

GIR IKS har i utgangspunktet ikke noe ansvar for såkalt «herreløst avfall». Det er grunneier som har ansvaret for å rydde opp. GIR IKS er imidlertid fleksible her, og stiller med konteiner dersom kommunene ber om det. GIR IKS stiller også opp i forbindelse med «strandrydding» som arrangeres på våren. Da er det mulig å søke om refusjon av utgiftene fra «Hold Norge rent».

Alt avfall som GIR håndterer blir veid, og antall kilo er en viktig parameter når selskapet skiller mellom husholdningsavfall og næringsavfall. Omlasting og sortering av næringsavfall levert av andre, kommunenes eget avfall, og avfall som er samlet inn i andre kommuner (der henterutene er slik at det er mer naturlig/rasjonelt at GIR IKS henter avfallet) faller utenom selvkostregnskapet og faktureres de respektive selskaper og kommuner. Lønnskostnadene fordeles pr. ansatt, etter hvilke arbeidsoppgaver den enkelte har. Dette er en vurdering forbundet med noe skjønn. Den må gjennomføres årlig fordi fordelingen kan variere fra år til år. De oppgavene som faller utenom selvkost gjennomføres i det alt vesentligste av de som arbeider på «drift Hernesmoen».

Beregnete kostnader inkluderer avskrivninger på investeringer. Det beregnes kalkulatoriske renter på investeringene i henhold til retningslinjene fra kommunal og moderniseringsdepartementet. GIR IKS sine investeringer er begrenset med hensyn til mulighet til å ta opp lån. I selskapsavtalen (fra 2019) er det satt en grense på 100 millioner. Alle regnskapsposter legges inn i selvkostverktøyet fra EnviDan og fordeles etter innlagte fordelingsnøkler. Andel ordinære rentekostnader og avskrivninger fordeles mellom husholdnings- og næringsdelen av virksomheten, og for den andelen som gjelder selvkostområdet beregnes det kalkulatoriske renter og avskrivninger i henhold til Miljødirektoratet sin veileder M-258/2014. Etter-kalkylen oppsummeres i egen oversikt som er presentert i GIR IKS sin årsmelding. Selskapet har forøvrig ekstern regnskapsfører som står for rapportering av regnskapstall til SSB/KOSTRA, mens GIR IKS selv rapporterer tall på mengde mv. Vi har fått opplyst at daglig leder jevnlig deltar på kurs/fagdager om selvkost.

Ved overskudd i etter-kalkylen for selvkost avsettes dette til selvkostfond mens underskudd dekkes inn ved bruk av fond. Fra 2017 har selskapet hatt fremførbare underskudd. Det medfører behov for en økning i gebyrene fremover for å få dekket inn underskuddet. Også for innestående på selvkostfondet beregnes kalkulatoriske renter. Vi har fått opplyst at selskapet erfaringsmessig vil ha svingninger på ca. 5 år (som er maks grense for fremføring av underskudd og bruk av overskudd) for oppbygging og nedbygging av fondet, og de er nå nede i en bølgedal. Vi har fått opplyst at GIR IKS ikke benytter selvkostfondet til planlegging, for eksempel opp mot investeringer, og alle gebyrjusteringer gjøres

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

dermed med den hensikt å komme nærmest mulig selvkost. GIR IKS har ikke andre fond eller innskutt kapital. Når det gjelder deponi så har hverken GIR IKS eller kommunene aktive deponier. Avsetning til etterbruksfond er således ikke aktuelt p.t. Det har vært følgende bevegelse på GIR IKS sitt selvkostfond de senere år:

Renovasjon	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IB	700 996	4 500 469	7 049 324	8 207 346	6 855 999	4 942 715	2 305 512	- 336 443
Bruk				1 550 735	2 026 632	2 697 723	2 661 258	2 413 922
Avsetning	3 718 519	2 407 947	957 398					
Kalk. Rente	82 952	140 908	200 625	199 388	113 348	60 520	19 303	- 36 579
UB	4 500 469	7 049 324	8 207 346	6 855 999	4 942 715	2 305 512	- 336 443	- 2 786 944
Benyttet i år								
2012	0							
2013	0	0						
2014	1 550 735	0	0					
2015	2 026 632	0	0					
2016	224 104	2 473 619	0					
2017		75 236	1 158 023	199 388	113 348	60 520	19 303	
2018								0
Rest	0	0	0	0	0	0	0	0

Fra budsjettsaken i representantskapet høsten 2019, kan vi lese at GIR IKS bedriver en del virksomhet som ikke faller inn under selvkostområdet og som følgelig defineres som næringsvirksomhet. Fra 2012 er det levert separat regnskap og næringsoppgave for denne delen av virksomheten, slik at GIR IKS tilfredsstiller alle eksisterende krav til oppdeling av virksomheten i henholdsvis næringsdel og husholdningsdel. I 2014 og 2015 leverte GIR IKS et lite overskudd på næringsvirksomheten, mens den leverte underskudd i 2016 og 2017. For 2019 er det budsjettet med et lite overskudd, det samme gjelder 2020.

Når det gjelder vår gjennomgang av detaljer i selvkostberegningen for 2018 henvises det til vedlegg B i rapporten, Sjekkliste: Kontroll av etterlevelse av selvkost – GIR IKS

7.3 Revisors vurdering mht. henføring av kostnader og kryss-subsidiering

Første kriteriepunkt for denne problemstillingen (kriteriepunkt 5) innebære en vurdering **av om renovasjonstjenesten er innrettet slik at en unngår kryss-subsidiering. Både med hensyn til kostnader som faller innenfor eller utenfor selvkost bestemmelsene, og kostnadsfordeling mellom eierkommunene.** GIR IKS fordeler de enkelte poster i regnskapet mellom husholdningsdelen og næringsdelen etter at regnskapsåret er avsluttet. Regnskapspostene legges inn i selvkostverktøyet til EnviDan og splittes etter definerte fordelingsnøkler. Etter vår vurdering medfører dette en fordeling av kostnadene som hindrer kryss-subsidiering. Vi ser imidlertid at avfallsforskriften § 15-4 legger opp til separat regnskap og kostnadsfordeling for renovasjonstjenestene. Dette krever etter vår vurdering at kostnadene og inntektene fordeles på husholdnings- og næringsdelen fortløpende gjennom året, ved separat regnskapsføring. For å etterleve avfallsforskriften mener vi derfor at GIR IKS bør vurdere å endre praksis her. Et alternativ til separate regnskaper, er selvsagt å organisere husholdningsdelen og næringsdelen i ulike selskaper. Når det gjelder detaljer rundt fordeling av kostnader og inntekter for selvkostdelen og næringsdelen vil dette bli gjennomgått under kriteriepunkt seks.

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Når det gjelder fordeling mellom eierkommunene, opererer GIR IKS med de samme gebyrene i alle kommuner. Det er lagt til grunn at tjenesten er lik i alle kommunene. Det er samme innsamlingsordning og en gjenvinningsstasjon i hver kommune. Det erkjennes at kostnaden med innsamling av husholdningsavfall vil kunne være ulik i den enkelte kommune alt etter hvor spredt befolkningen bor. Veilederen for selvkostberegning legger imidlertid til grunn at en ikke differensierer med bakgrunn i henteavstander mellom abonnement og GIR IKS sitt mottak. Det er likevel mulig å ta høyde for inndekking/besparelser av kostnader gjennom differensiering av gebyrene når det gjelder ekstra henteavstand fra offentlig vei og rimeligere gebyrer i fellesløsninger, slik GIR IKS gjør. Det å se hele regionen som selskapet betjener under ett, er etter hva vi kan forstå en vanlig måte å fordele kostnadene på innen renovasjonsområdet. Vi mener at kriteriepunkt 5 vedrørende sikring mot kryss-subsidiering er oppfylt. Vi presiserer imidlertid at vi er i tvil om selskapet fullt ut etterlever lovverket på området, når det gjelder kravet om separat regnskapsføring.

Kriteriepunkt 6. innebærer en vurdering av om **alle kostnader og inntekter som inngår i selvkostberegningene kan henføres til den aktuelle selvkosttjenesten i henhold til regelverk og retningslinjer**. Vi har i denne forbindelse gjort en gjennomgang av grunnlaget for selvkostkalkylen for 2018. Det er viktig at både utgifter og inntekter er tatt med i kalkylen. Inntektene er viktige fordi disse også vil ha direkte innvirkning på gebyrene. Når det gjelder inntekter som er tatt med i selvkostberegningen for 2018, mener vi at inntekter knyttet til eksempelvis videresalg av avfallsfraksjoner er hensyntatt, og at skille mellom inntekter fra husholdningsavfall og næringsavfall er ivaretatt. Kalkulatoriske renteinntekter fra selvkostfond er ikke aktuelt i 2018, ettersom selskapet ikke lenger hadde et positivt selvkostfond (Det beregnes i stedet en kalkulatorisk renter på saldo for fremførbart underskudd). I henhold til veileder om behandling av kommunale avfallsgebyr, skal renteinntekter og andre finansielle inntekter som hovedregel ikke inngå i selvkostberegningen. I GIR IKS inngår renteinntekter i selvkostberegningen. Det er ikke snakk om store beløp, men vi mener likevel at selskapet bør vurdere om disse skal utelates i selvkostberegningen.

Når det gjelder kostnader som er tatt med i selvkostberegningen for 2018 mener vi at skille mellom kostnader for innsamling og håndtering av husholdningsavfall og næringsavfall er ivaretatt. Vi ser at enkelte kostnader, og spesielt administrasjonskostnader, i noen grad vil måtte fordeles etter en skjønnsmessig vurdering. Når det gjelder arbeidsinnsatsen til de ansatte vil dette variere over tid, og fordelingen vurderes av den grunn årlig. Når det gjelder aktivering av varige driftsmidler gjøres dette til anskaffelseskostnad og driftsmidlene avskrives i henhold til regnskapslovens bestemmelser. Det benyttes etter hva vi kan forstå en kalkulasjonsrente i henhold til regelverket. Selskapet har ikke innskutt kapital og heller ikke deponi. Således er problematikken rundt dette uaktuell. Håndtering av overskudd/underskudd på selvkostområdet omtales under kriteriepunktene syv og åtte under. Retting av feil omtales under kriteriepunkt ni.

Når det gjelder utgiftsfordelingen, mener vi at GIR IKS bør vurdere følgende forhold:

- I kostnadsfordelingene er regnskapsposten styrehonorar fordelt i sin helhet mellom husholdningsdelen og næringsdelen. Ut fra informasjon i note 2 til regnskapet for 2018 fremgår det at denne posten også består av honorar til representantskapet. Det er i veileder om behandling av kommunale avfallsgebyr presisert at disse ikke skal inngå i selvkostberegningen. Med ny forskrift gjeldene fra 2020 har vi forstått det slik at unntaket for eierkostnader utvides til også å gjelde kostnader til selskapets styre.

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

- Når det gjelder kapitalkostnadene, uansett om det er snakk om egenkapital eller lånekapital, legger veilederen til grunn at det skal beregnes en kalkulasjonsrente tilsvarende den som ellers legges til grunn for selvkostberegningene. Kalkulatoriske renter gir en finansieringsnøytral beregning av selvkost. Vi kan ikke se at det gjøres noen fordeling av balanseført egenkapital på selvkost- og næringsdelen av selskapet, eller at det beregnes kalkulasjonsrente på selskapets egenkapital i selvkostberegningen. Vi antar måten dette gjøres på har til hensikt å forenkle beregningen. Vi er imidlertid i tvil om dette er i henhold til det som er anbefalt.

I henhold til veilederen skal kostnadsfordelingen dokumenteres og kunne kontrolleres. Vi har fått fremlagt dokumentasjon for selvkostberegning både for 2017 og 2018 som dokumenterer fordelingen. Vi har ikke funnet noe i denne dokumentasjonen som tyder på andre avvik enn de vi har påpekt over. Ut fra dette anser vi revisjonskriterium 6 som delvis oppfylt. Når det gjelder henførbare kostnader og inntekter i selvkostberegningene, vil vi presisere at regelverket om selvkost ikke angir noen bestemmelser om kostnadseffektiv drift, men kun hvilke kostnader og inntekter som skal tas med i beregningen.

Kriteriepunkt 7. og 8. ses i sammenheng og omhandler **hvorvidt overskudd på selvkosttjenesten avsettes til selvkostfond i henhold til regelverk og retningslinjer** og om **underskudd på selvkosttjenesten avregnes mot selvkostfond, eventuelt at det fremføres mot fremtidige overskudd på selvkostområdet**. Vi registrerer at overskudd på selvkost i selskapet avsettes til selvkostfond, og at underskudd går til fratrekk i fondet. Situasjonen fra 2017 er at selskapet har hatt underskudd som må fremføres mot fremtidige overskudd. Det beregnes kalkulatorisk rente på fond/fremførbart underskudd i henhold til det som er anbefalt. Det er således vår vurdering at GIR IKS har ryddige oversikter over fond/fremførbart underskudd i sin virksomhet.

Som vi var inne på i våre vurderinger under problemstilling 1. har kommunene egne selvkostnoter til regnskapene. Det varierer om det er presentert noe selvkostfond i disse notene og om bevegelse på fondet er synliggjort. Vi har vansker med å se sammenhengen mellom selvkostberegning og selvkostfond i GIK IKS, og i eierkommunene. Vi stiller derfor spørsmål ved om det er tilstrekkelig klart hvem som skal ha ansvaret for å beregne og presentere den totale selvkostberegningen for renovasjonstjenestene. I henhold til forskrift til ny kommunelov¹ er det kommunene som har ansvaret for dette, det er også til syvende og sist den enkelte kommune som har ansvaret for at selvkost og gebyrnivået for den enkelte selvkosttjeneste er korrekt. Det vil likevel være naturlig at GIR IKS står for fordeling av selvkost for selskapet på den enkelte kommune. For GIR IKS sin del anser vi imidlertid revisjonskriteriene 7. og 8. som oppfylt.

Kriteriepunkt nummer 9. gjelder **hvorvidt feil i tidligere års selvkostkalkyler rettes i henhold til retningslinjene for beregning av selvkost**. Etter hva vi har forstått har GIR IKS ikke hatt feil i beregningen av selvkost som selskapet har måttet rette, og selskapet har av den grunn ingen praksis å vise til rundt dette. Det bemerkes at det fra forslag til nye forskrifter og til endelig forskrift er kommet en presisering om at regelen som medfører at det kun er feil som er til kunst for brukerne som kan rettes, ikke gjelder for renovasjonstjenester. Selskapet er gjort oppmerksom på endringene i lov og

¹ Det samme var også tilfelle i gammel kommunelov, slik at dette ikke er noen realitetsendring med ny lov.

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

forskrift rundt dette i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen. Vi anser revisjonskriterium 9. for oppfylt.

8 Problemstilling 3 – Etterlevelse av betalingsrutiner

Problemstilling 3:

Hva slags betalingsrutiner har GIR IKS ved innsamlingsstasjonene, og hvordan sikres det at rutinene følges?

8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Utleddning av revisjonskriterier for alle problemstillingene i prosjektet er beskrevet i sin helhet i vedlegg A til rapporten. Følgende kriterier (i kortform) gjelder for problemstilling 3:

10. Selskapet har skriftlige rutiner for håndtering av betaling ved innsamlingsstasjonene
11. De ansatte som har ansvaret for å ta imot og håndtere innbetaling av avfallsgebyrer ved innsamlingsstasjonene, får nødvendig opplæring.
12. Selskapet har et avvikssystem som er egnet til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik i forbindelse med håndtering av betaling ved innsamlingsstasjonene.
13. Selskapet har systematisk oppfølging av at rutinene etterleves og fungerer etter hensikten

8.2 Innhentede data

Så mye som $\frac{3}{4}$ av GIR IKS sine inntekter kommer fra renovasjonsgebyrene som innkreves av kommunene. Vi vet i tillegg at GIR IKS mottar næringsavfall i større kvanta som veies inn for seg selv, og at det samles inn noe næringsavfall som faktureres. Det vil si at innbetalinger ved levering på innsamlingsstasjonene utgjør en liten del av GIR IKS sine inntekter. Utvikling av driftsinntektene har vært som følger:

Type driftsinntekter	2014	2015	2016	2017	2018
Husholdningsavfall (gebyr)	32 994 253	30 388 315	31 686 285	33 114 437	38 786 750
Husholdningsavfall (øvrig)	2 027 024	4 119 815	4 268 228	4 427 845	423 432
Næringsavfall (gebyr)	6 271 781	0	6 816 371	9 640 307	11 380 088
Næringsavfall (øvrig)	1 227 928	9 212 557	2 894 506	3 414 377	2 870 063
Totalt	42 520 986	43 720 687	45 765 390	50 596 966	53 460 333

I intervju har vi fått opplyst at det nå er gratis å levere avfall på gjenvinningsstasjonene for private kunder, så lenge det er sortert eller at restavfall leveres i gjennomslukete søppelsekker. For restavfall levert i fargede sekk skal det betales kr. 100 pr. sekk. Ellers skal det betales for levering av næringsavfall. Vi har fått opplyst at det finnes kassa-apparater og betalingsterminaler på hver gjenvinningsstasjon. GIR IKS har skriftlige rutiner for håndtering av betaling, kasseoppgjør etc. Fra ledelsen i selskapet har vi fått opplyst at rutinene oppbevares i en elektronisk håndbok slik at de er tilgjengelige for alle ansatte. Det er 2,5 ansatte på gjenvinningsstasjonene gjennom året, og det er erfarne folk som er satt til dette arbeidet. På sommeren leies det inn 4 ansatte ekstra, for sesongen. Opplæring i betalingsutstyr/rutiner etc. er gitt til de som er fast ansatt. Dersom det er behov for at ekstra ansatte i sesong skal utføre oppgaver rundt dette, så får de opplæring av de som er fast ansatt. Det er ikke noen spesiell oppfølging av at de rutinene som er fastlagt, følges av de ansatte.

Det ligger informasjon om betaling for husholdningsavfall levert på innsamlingsstasjon på selskapets hjemmesider. Det fremgår her at restavfall til forbrenning i fargede sekk koster kr. 100 pr. sekk. Grovavfall og store enheter over en kubikkmeter koster kr. 100 pr. kubikk. Vi har ikke funnet

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

tilsvarende oversikt når det gjelder næringsavfall. Vi har fått opplyst at det ikke er vanlig å ha slike oversikter i bransjen. Det skyldes at levering av næringsavfall ofte er gjenstand for individuelle prisvurderinger der potensielle kunder ringer 2-4 avfallsselskap og spør om priser på levering av X tonn av fraksjon Y. På den måten får selskapene maksimert inntekter samtidig som de får utnyttet restkapasitet optimalt.

Vi har fått tilgang til selskapets skriftlige kasserutiner. Disse består av generelle rutiner for kasse og oppstart av kasse systemet, bruk av kasse, hvordan et salg opprettes i kasse systemet og hvordan en kan angre et salg (feilsalg). Vi har også fått tilgang på skriftlig rutine for dagsoppgjør, innskudd i bank og månedrapportering. Den generelle rutinen for kasse omhandler blant annet sikringstiltak og generelle regler for bruk og håndtering av kontanter. De øvrige rutinebeskrivelsene inneholder punktvisse handlinger som må gjennomføres, og beskriver hvordan handlingene skal gjennomføres. Vi har også fått tilgang til kvalitetshåndbok for GIR IKS sine gjenvinningsstasjoner. Håndboken inneholder beskrivelse av arbeidsoppgaver ved gjenvinningsstasjonene, mottak av farlig avfall, sikkerhetstiltak og sortering av vinduer. Det finnes noe informasjon om utfylling av fakturagrunnlag for næringsavfall, betaling for levering av farlig avfall og enkelte typer vinduer, samt gjennomføring av dagsoppgjør. Innledningsvis i håndboken heter det at hensikten med håndboken er å sikre at alle GIR IKS sine gjenvinningsstasjoner drives likt. Vi har fått opplyst at GIR IKS har et avvikssystem som er tilgjengelig for alle ansatte. Systemet er en del av en ansatt-web som også inneholder håndbøker for HMS, kvalitet og personal.

Vi har gjennomført besøk ute på gjenvinningsstasjonene for å få et innblikk i hvordan betalingsrutinene fungerer. Ved gjenvinningsstasjonene i Sør-Odal, Kongsvinger og Eidskog har vi hatt samtaler med personalet, vi har fått en innføring i betalingsrutinene og en omvisning på anleggene.

Ved innkjøring til gjenvinningsstasjonene er det satt opp skilter som opplyser om åpningstider, at stasjonen tar imot sortert grovavfall fra husholdningene, at stasjonene er betjent og at en kan kontakte betjeningen dersom man har spørsmål rundt sorteringen. Det opplyses også om at deponiavfall som ikke kan gjenvinnes, legges i egne merkede containere og at det betales 100,- kr pr m3 for dette. Det er også satt opp et skilt som forteller at næringsavfall er avfall fra selvstendig næringsdrivende og bedrifter, og det opplyses om at disse kan levere avfall mot betaling. På samme skilt defineres husholdningsavfall som avfall fra husholdninger og fritidseiendommer, og at det er gratis å levere slikt avfall med unntak av restavfall som betales pr. kubikkmeter.

Fra ansatte ved gjenvinningsstasjonene har vi fått opplyst at det meste av avfallet legges i de samme containerne, uansett om det er snakk om næringsavfall eller husholdningsavfall, eller om det er betalt for leveringen eller ikke. Det finnes noen få unntak der næringsavfall oppbevares for seg selv. Det gjelder for eksempel landbruksplast, som det kan være av såpass mengder av at det må oppbevares for seg selv. Innlevering av landbruksplast er gratis, såfremt plasten er ren og riktig sortert. Alle gjenvinningsstasjonene er organisert slik at det finnes egne containere for papp, papir, metall, treverk, impregneret treverk, gips, gulvbelegg, inert avfall, husholdningsplast, metall etc. I tillegg er det egen innlevering av farlig avfall, elektrisk og elektronisk avfall og hageavfall.

Når det gjelder innlevering av husholdningsavfall som det skal betales for, så er det snakk om innlevering av avfall i fargede sekker eller grovavfall, og store enheter på over 1 m3. De fargede sekkene blir det også mindre og mindre av, etter hvert som kundene venner seg til at innlevering av brennbart restavfall i gjennomslitt sekk kan leveres gratis. Det utvises til en viss grad skjønn fra mottakspersonalet ved innlevering av fargede sekker, og ved noen gjenvinningsstasjoner gis det anledning til å sortere på stedet og legge avfallet løst i restavfallscontaineren. Det ble også nevnt som et eksempel på lempelig betaling i tilfeller der kunden har kommet med 25 fargede sekker fra dødsbo,

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS 2019

hvor vedkommende ikke orker tanken på å gå gjennom sekkene og sortere. Husholdningsavfallet som det skal betales for er ut fra det vi har fått opplyst enkelt og oversiktlig å forholde seg til.

Når det gjelder næringsavfall blir det noe vanskeligere å holde oversikten. Levering av næringsavfall vil i stor grad være avhengig av at den enkelte er ærlig og sier fra. Hver gjenvinningsstasjon har faste bedrifter som leverer avfall, og disse melder fra om de kvanta som leveres. Levert avfall noteres på eget skjema, som danner grunnlaget for fakturering. Mottakspersonalet spør om det er snakk om næringsavfall i en del tilfeller. Dette kan være dersom avfallet leveres i en firmabil, dersom det er store mengder avfall, mange leveringer, eller eventuelt avfall som er typisk for næringsavfall. Eksempel på de siste tilfellene er store mengder materialer fra byggevirkksomhet, eller spillolje fra landbruksmaskiner. Dersom svaret er at det er avfall fra husholdning vil mottakspersonalet som regel ikke motstride det. Dette fordi de tross alt, er ved innsamlingsstasjonen som en servicefunksjon, og hensikten er å få samlet inn avfallet. Dersom en er veldig rigid, vil risikoen øke for at avfall dumpes andre steder. Vi er blitt gjort oppmerksom på at det på kvitteringene for betaling for husholdningsavfall, går tydelig frem at disse ikke er gyldige regnskapsbilag. For næringsdrivende som ønsker å dokumentert alle sine driftskostnader er dette også en grunn til å være ærlige med hensyn til innlevert avfall.

Mottakspersonalet følger fastsatte rutiner for kassefunksjon ved mottak av betaling. Alle de ansatte vi har vært i kontakt med, hadde fått opplæring i bruk av kassefunksjonen. De hadde også de skriftlige rutinene tilgjengelig dersom de hadde behov for å se på dem. Alle ga tilbakemelding på at bruk av kasse og rutinene rundt denne fungerer godt. Det er i stor grad erfarne medarbeidere ute på innsamlingsstasjonene, og det gjelder også de som tas inn som ekstrahjelp eller vikarer. De ansatte vi har snakket med vet ikke om det er noen kontroll av om rutinene følges, utover at administrasjonen i selskapet har mulighet til å se og eventuelt korrigere det de har registrert i kassen. De får tilbakemeldinger dersom det har skjedd noe feil, for eksempel avvik i kasseoppgjørene. Når det gjelder bruk av avvikssystemet, har vi fått opplyst at dette benyttes til å melde HMS avvik.

Det kjøres dagsoppgjør og kontanter leveres i bank/nattsafe. Fra selskapets administrasjon har vi fått opplyst at oppgjørsskjema fylles ut fortløpende og leveres inn for regnskapsføring og avstemming hver måned. Vi har gjennomført en liten stikkprøvekontroll for å se om det finnes tilstrekkelig grunnlagsdokumentasjon på innbetalingene fra gjenvinningsstasjonene. Når det gjelder oppfølging av om rutinene ute på gjenvinningsstasjonene fungerer som forutsatt har vi fra administrasjonen, fått bekreftet at det ikke gjøres spesielle kontroller på dette, utover at eventuelle avvik i månedsoppgjørene følges opp.

8.3 Revisors vurdering av betalingsrutinene

Vi registrerer at det har vært et kraftig fall i innbetalinger for husholdningsavfall ved gjenvinningsstasjonene etter at det ble gratis å levere restavfall i gjennomslukte sekker. Det at en større del av innleveringene ved gjenvinningsstasjonene dekkes inn gjennom renovasjonsgebyret, reduserer naturlig nok arbeidet med innkreving av betaling ute på gjenvinningsstasjonene, og risiko for vesentlige feil og mangler i denne forbindelse reduseres. Dette er et moment som det bør tas hensyn til når omfanget av risikoreduserende tiltak (rutinebeskrivelser) skal vurderes.

Første kriteriepunkt for denne problemstillingen (kriteriepunkt 10) er **hvorvidt selskapet har skriftlige rutiner for håndtering av betaling ved innsamlingsstasjonene**. Rutiner for betaling ved innsamlingsstasjonene må etter vår oppfatning omfatte hele prosessen. Fra å sikre at de som skal betale for levering virkelig gjør det, at betalingen blir riktig registrert i kasse-systemet, det

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

gjennomføres kasseoppgjør og til at oppgjørene avstemmes og føres inn i regnskapet. GIR IKS har skriftlige rutiner for bruk av kasseapparater, kontanthåndtering, dagsoppgjør og månedsrapportering. Det finnes etter hva vi kan se, ikke skriftlige rutiner som sikrer at de som skal betale for levering, faktisk gjør det. Vi har heller ikke sett at det finnes skriftlige rutiner for avstemming og bokføring av kasseoppgjørene eller for fakturering av næringskunder som leverer avfall ved gjenvinningsstasjonene.

Det betyr selvfølgelig ikke at det ikke finnes rutiner på området. Betaling for levering av næringsavfall er, slik vi oppfatter det, basert på tillit. Det vil høyst sannsynlig være mulig å levere en god del næringsavfall som husholdningsavfall uten at det blir stilt spørsmål om det. De ansatte ute på gjenvinningsstasjonene stiller imidlertid rutinemessig spørsmål til kunder som de anser at kan være næringskunder. Dette gjøres noe ulikt fra ansatt til ansatt. Vi mener det kunne vært en fordel å hatt felles skriftlige rutiner eller en presisering i kvalitetshåndboka som beskriver hvordan de ansatte skal forholde seg. Spesielt viktig blir dette når det oppstår tvilstilfeller. Slik vil en også som kunde bli behandlet likt, uansett hvor en leverer avfall ved GIR IKS sine anlegg, og uansett hvem som er på jobb. Det er også presisert som hensikten med GIR IKS sin kvalitetshåndbok.

Det er lite informasjon om levering av næringsavfall på GIR IKS sine hjemmesider. Vi mener det kunne gjøre jobben enklere på gjenvinningsstasjonene, dersom regler/fremgangsmåte for levering av næringsavfall fremsto klart her. Når det gjelder avstemming av og forberedelse til bokføring for kasseoppgjørene, er dette bare en av mange ulike oppgaver som selskapets regnskaps-/økonomi medarbeider har ansvaret for. Her mener vi at en med fordel kan se oppgavene som er tillagt stillingen samlet, og ta hensyn til det når det utarbeides rutinebeskrivelse. Oppsummert anser vi revisjonskriteriet kun for delvis oppfylt.

Kriteriepunkt 11 fokuserer på **om de ansatte som har ansvaret for å ta imot og håndtere innbetaling av avfallsgebyrer ved innsamlingsstasjonene får nødvendig opplæring**. Når det gjelder opplæring i bruk av kasseapparater og rutinene rundt disse har vi inntrykk av at de fast ansatte har fått tilstrekkelig opplæring. Vi har også inntrykk av at de får informasjon/veiledning om endringer i systemet. De ansatte har oversiktlige beskrivelser som de kan se på, dersom det er noe de er usikre på. Vikarer og ekstravakter får opplæring av de som er fast ansatt. Dette gjelder også med hensyn til rutiner for å sikre at de som skal betale for levering, faktisk gjør det. Det er vår vurdering at skriftlige rutiner eller en presisering i kvalitetshåndboka på området ville gjort opplæringen enklere, og samtidig sikret en lik praksis. Praksis knyttet til avstemming og klargjøring til bokføring av kasseoppgjørene er innarbeidet over lang tid. Det har etter hva vi har forstått, ikke vært behov for spesiell opplæring. I og med at det kun er en person som gjennomfører disse oppgavene, mener vi at en ville være mindre sårbar dersom en hadde skriftlige rutiner på området. Skriftlige rutiner er regnet som et godt tiltak for å ivareta det organisatoriske minnet i en virksomhet. Vi anser revisjonskriterium nummer 11 om nødvendig opplæring for oppfylt.

Kriteriepunkt 12. omhandler **hvorvidt selskapet har et avvikssystem som er egnet til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik i forbindelse med håndtering av betaling ved innsamlingsstasjonene**. Etter hva vi har oppfattet, er det ikke vanlig å melde avvik i forbindelse med håndtering av betaling ved innsamlingsstasjon. Selskapet har et avvikssystem, men dette benyttes ikke til denne typen avvik. Avviksregistrering i offentlig virksomhet benyttes vanligvis for å registrere avvik fra fastsatte retningslinjer, prosedyrer eller rutiner. Det er et viktig bidrag til å kartlegge risiko og synliggjøre områder som kan forbedres i virksomheten. Eksempel på avvik som GIR IKS med fordel kunne gjennomført avviksregistreringer på ute på gjenvinningsstasjonene, er der det tilsynelatende

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

leveres husholdningsavfall som er næringsavfall, eller der en ser behov for å være lempelig med betaling for husholdningsavfall. Slik vil en få oversikt over omfanget og kan planlegge oppfølgingstiltak. Det er vår vurdering at denne typen avvik fint, kan registreres i det avvikssystemet som GIR IKS allerede benytter til HMS avvik. Sett opp mot revisjonskriteriet kan vi imidlertid ikke se at selskapet har et avvikssystem som benyttes overfor håndtering av betaling for avfallslevering ved gjenvinningsstasjonene, og revisjonskriterium 12 anses ikke oppfylt.

Det siste kriteriepunktet (13) for denne problemstillingen går på **om selskapet har systematisk oppfølging av at rutinene etterleves og fungerer etter hensikten**. Ut fra den informasjon vi har fått gjennomføres det ikke noen spesiell oppfølging av at innbetalingsrutinene for levering av avfall ute på gjenvinningsstasjonene etterleves. Det eneste oppfølgingstiltaket er dersom det har oppstått differanser i kasseregnskapene. Da vil administrasjonen følge opp slik at differansen korrigeres/rettes opp. Oppfølging av rutinene kan knyttes tett opp til et avvikssystem, og en vil ved innføring av et slik system være langt på vei med å ha innført en systematisk oppfølging. For å se om rutinene etterleves, vil det imidlertid være behov for mer en kun å basere seg å innmeldte avvik. Det anbefales å gjennomføre et minimum av systematiske stikkprøvekontroller, observasjon eller føring av statistikk. Revisjonskriterium 13. anses ikke oppfylt.

Vi vil presisere at kontrolltiltakene må stå i forhold til omfanget av innbetalinger. Ettersom omfanget av betaling på gjenvinningsstasjonene har gått kraftig ned de siste årene, bør også oppfølgingstiltakene være enkle og ikke være av en for omfattende karakter.

9 Problemstilling 4 – Kostnadseffektiv drift

Problemstilling 4:

Hvor kostnadseffektivt drives selskapet, for eksempel sett i forhold til lignende selskaper?

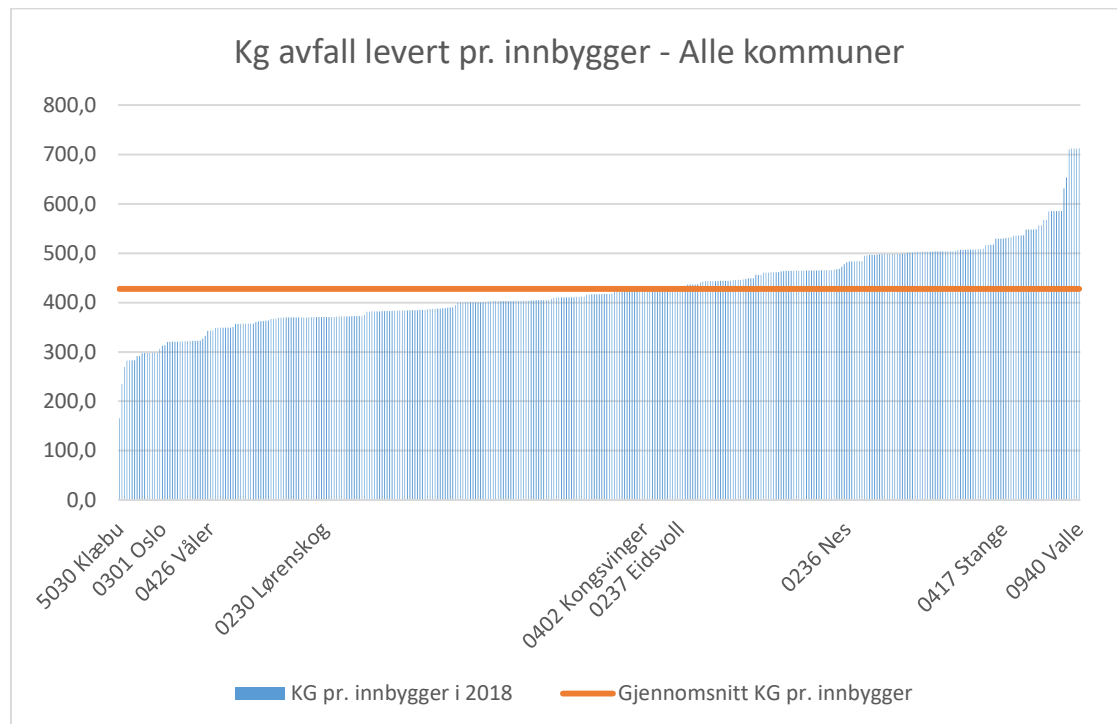
9.1 Revisjonskriterier for problemstilling 4

Utleddning av revisjonskriterier for alle problemstillingene i prosjektet er beskrevet i sin helhet i vedlegg A til rapporten. Følgende kriterier (i kortform) gjelder for problemstilling 4:

14. Det planlegges og gjennomføres jevnlig tiltak for å sikre kostnadseffektiv og rimelig drift
15. Selskapet har målekriterier som fokuserer på kostnadseffektiv drift og det rapporteres på disse jevnlig i selskapet.
16. Selskapets ledelse holder oversikt over hvordan eget kostnadsnivå utvikler seg over tid, og eventuelt i forhold til andre renovasjonsselskaper.
17. Det rapporteres også om kostnadseffektiv drift til selskapets eiere.

9.2 Innhentet data

For gebyrene sin del er det sannsynlig at omfanget av avfall som skal hentes inn og håndteres vil ha betydning for kostnaden ved kommunenes avfallsordning. Fra KOSTRA har vi hentet ut tall som viser antall kg. husholdningsavfall pr. innbygger. For 2018 var fordelingen på alle kommuner i Norge som følger²:

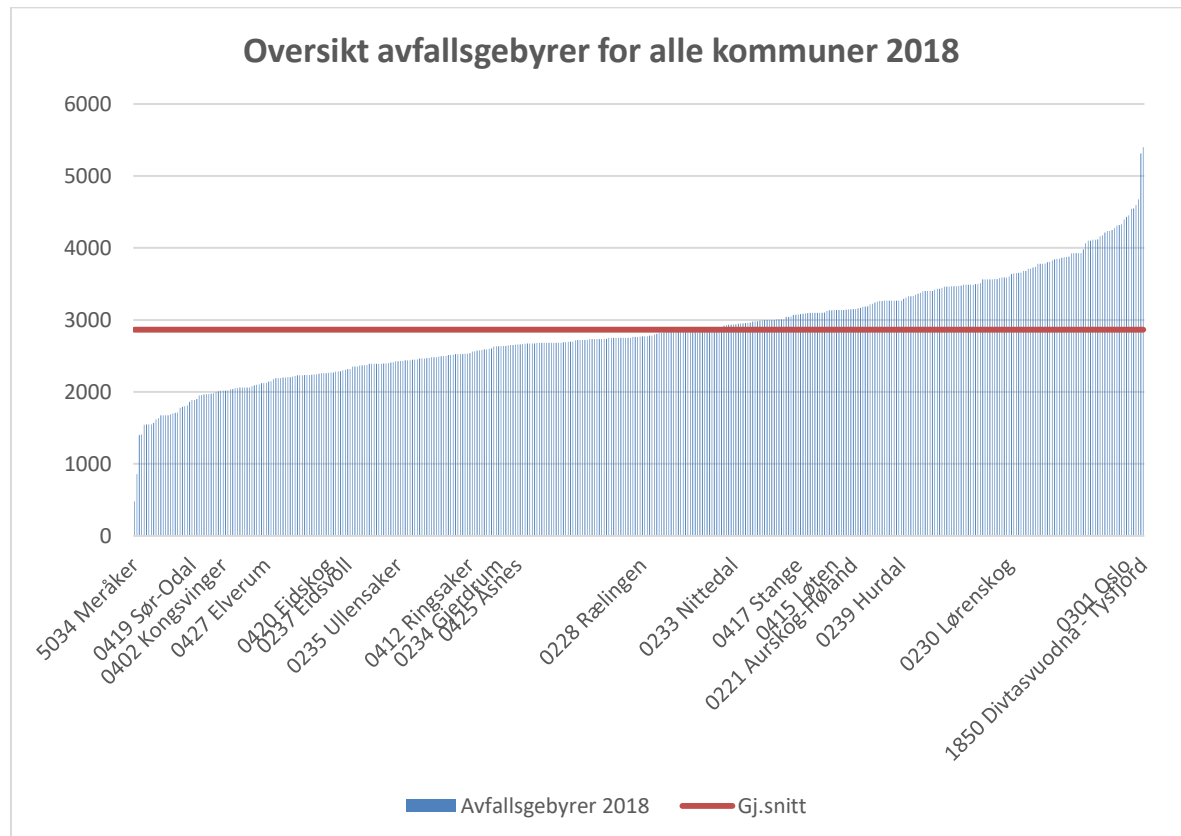


² Tabellen viser husholdningsavfall pr. årsinnbygger. Dvs. innbyggere i kommunen pr. 31.12. 2018

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Gjennomsnitt for landets kommuner er på 427,6 kg pr. innbygger. Kommunene hvor GIR IKS står for innsamling ligger ca. på gjennomsnittet, og er i tabellen representert med Kongsvinger kommune hvor hver innbygger står for 426 kg avfall i året. Lavest antall kg. levert pr. innbygger i 2018 var Klæbu kommune med 165,2 kg. avfall per. Innbygger og høyest var Valle kommune med 712,5 kg. avfall pr. innbygger.

Den indikatoren som er mest vanlig å bruke for å si noe om hvorvidt renovasjonstjenesten i kommunene drives effektivt, er gebyrnivået. Følgende diagram viser gebyrnivået i eierkommunene i GIR IKS, sammenlignet med de kommunene det finnes KOSTRA data på fra regnskapsåret 2018:

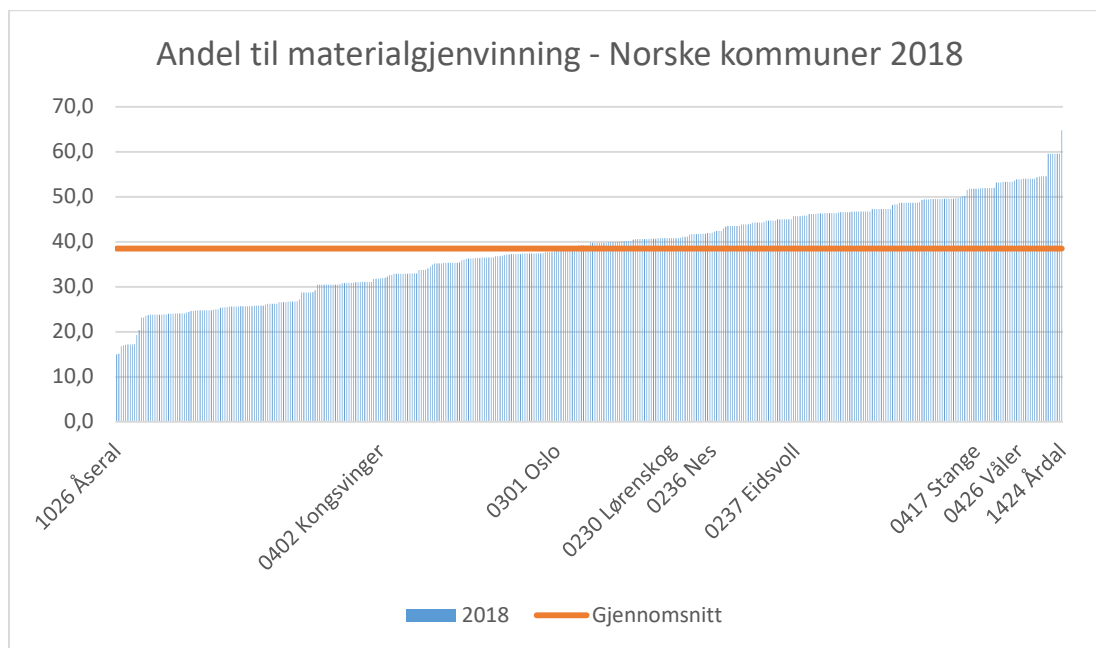


Det gjennomsnittlige avfallsgebyret i 2018 var på kr. 2865. Nord-Odal kommune er ikke markert i tabellen (skyldes plassmangel), men har et gjennomsnittlig renovasjonsgebyr på kr 2023 i 2018. Det vil si at de er plassert rett ved siden av Kongsvinger kommune som hadde et gjennomsnittlig gebyrnivå på kr. 1818. Sør-Odal ligger lavest med et gjennomsnittlig gebyr på kr. 1886 mens Eidskog er dyrest med et gjennomsnittlig gebyr på kr. 2265. Selv om eierkommunene i GIR har like gebyrregulativer vil ikke det gjennomsnittlige gebyret for innbyggerne nødvendigvis være likt. Det gjennomsnittlige avfallsgebyret i KOSTRA pr. kommune tar blant annet opp i seg forskjellene som oppstår som følge av dyrere gebyrer der henteavstandene er lengre, og forskjeller i kommunenes administrasjonsgebyr. Lavest gebyrnivå i 2018 hadde Meråker med kr. 480,- og høyest gebyrnivå hadde Tysfjord kommune med kr. 5400,-

Et annet nøkkeltall som kommunene måles på i KOSTRA sammenheng er andel avfall levert til materialgjenvinning inkl. biologisk behandling. KOSTRA tall for 2018 viser at eierkommunene i GIR IKS har forholdsvis lav materialgjenvinning sammenlignet med andre kommuner i regionen. GIR IKS har forøvrig et stykke å gå i forhold til EUs klimamål om totalt 55% materialgjenvinning av avfallet innen

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

2015, og 65% innen 2035. Andel levert til materialgjenvinning inkl. biologisk behandling (prosent) for Norske kommuner i 2018 kan fremstilles som følger 2018:



Gjennomsnittet for landet var en materialgjenvinningsgrad på 38,5%. Eierkommunene i GIR IKS, som her er representert med Kongsvinger kommune, hadde en materialgjenvinningsgrad i 2018 på 31,9%.

Som en del av datainnsamlingen til denne forvaltningsrevisjonen, er det gjennomført intervju med ledelsen i selskapet. Når det gjelder kostnadseffektiv drift fremholder ledelsen at det at en har opprettet et IKS for renovasjonsordningen i kommunene, i seg selv er et tiltak for å sikre kostnadseffektiv drift, i og med at en større enhet gir stordriftsfordeler. GIR IKS er likevel små, og ledelsen mener at en antagelig kunne tatt ut en større fordel dersom selskapet hadde omfattet flere kommuner. Etter hva vi har forstått har det vært diskutert å innlemme flere, uten at dette har blitt noen realitet. Blant annet med hensyn til Solørkommunene, som i dag har renovasjonsselskapet SOR IKS.

Daglig leder i GIR IKS har gjort en liten analyse som viser at en sammenslåing vil gi mulighet for inntjening totalt sett. Det er sannsynlig at SOR kommunene ville fått en billigere renovasjonsordning, mens GIR kommunene ville fått en dyrere ordning. Det er imidlertid ikke noe godt tidspunkt å planlegge sammenslåinger på nå, fordi det er usikkerhet med hensyn til kommunestruktur og hvem de ulike kommunene ønsker å organisere samarbeid med (Eksempelvis Solørkommunene og Elverum kontra Kongsvinger). Daglig leder oppgir at GIR IKS generelt er forsiktige med hensyn til investeringer. Selskapet er også forsiktig med hensyn til hvor mange de ansetter, og spesielt i administrasjonen. Selskapet kunne vært bedre på informasjon ut til befolkningen når det gjelder forhold som har med bedring av miljø å gjøre. Selskapet har hatt skoleklasser på besøk, og ansatte fra selskapet deltar i ulike møter med lag og foreninger. Dette er imidlertid virksomhet som andre avfallsselskaper driver mye mer med, og hvor det da også avsettes mer penger til denne typen virksomhet.

Av tiltak som kan sies å medføre mer kostnadseffektiv drift, er innføring av gjennomslukte sekker for restavfall. Dette gjør etter hva vi har fått opplyst, at en har redusert sorteringsarbeidet mye. Selskapet har videre kjøpt inn en del maskiner slik at en kan behandle mer av avfallet selv. Eksempelvis er det

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS 2019

anskaffet kvern for treverk og hageavfall. Daglig leder kunne også opplyse om at det nå er gjort avklaringer i forhold til selvkostregelverket, som innebærer at gjenbruk kan dekkes inn over renovasjonsgebyret. Det finnes flere aktører i dette markedet, blant annet ideelle organisasjoner, og GIR IKS har av den grunn ikke planer om å begynne med dette.

Et annet tiltak som er nevnt som kostnadsbesparende er innsamling i forbindelse med helligdager. I GIR IKS endres ikke henterutene i forbindelse med helligdager, men alle husstander får utlevert to ekstra sekker i desember, til bruk hele året. I stedet for å hente flere ganger, så hentes det mer avfall etter jul/nyttår, påske, pinse etc. Vi har fått opplyst at selskapet kjøper den videre behandling/forbrenning av avfall inkludert transport, fra andre. Dette er den største anskaffelsen som selskapet gjør og anskaffelsen gjennomføres etter anbud. Det å få levert til en god pris er også et bidrag til kostnadseffektiv drift.

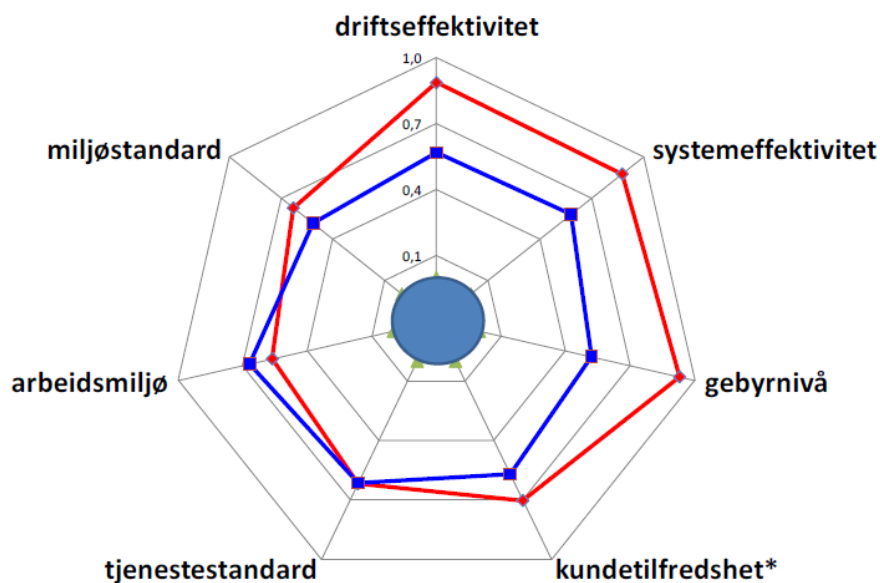
Vi har ellers fått opplyst at det stadig skjer endringer i rammebetingelsene for renovasjonsbransjen generelt, og for GIR IKS spesielt. Et eksempel på det siste er et pålegg etter tilsyn fra fylkesmannen som innebar gjennomføring av støymåling og boring av to nye brønner. Dette medfører ekstra kostnader for selskapet å få gjennomført. Mer generelle endringer er EU sitt krav om at en stadig større andel av avfallet skal gå til materialgjenvinning, og at det stadig innføres nye fraksjoner med hensyn til sortering. Dette er imidlertid en utfordring som gjelder hele landet, og det er store forskjeller i henteordningene i kommunene. Det finnes fortsatt kommuner hvor det kun hentes restavfall, og som av den grunn kan ha lave gebyrer. Det er fra ledelsen i selskapet fremhevet at miljøhensyn må ses i sammenheng, og fokus på en ting (materialgjenvinning) kan slå feil ut. Når GIR IKS kverner opp mottatt treverk og leverer til Braskereidfoss for forbrenning i deres produksjon, vil det være mer miljøvennlig totalt sett, enn om treverket sendes til Polen for produksjon av sponplater (materialgjenvinning).

I intervju har vi fått innspill på at det er relevant å benytte KOSTRA tall for sammenligning av GIR IKS med andre avfallsselskaper. Selskapet har selv lagd en oversikt der en kan se hvordan GIR IKS ligger an i forhold til en del avfallsselskaper i nærheten, inkl. Oslo. GIR IKS rapporterer hvert år til SSB. Fra ledelsen i selskapet har vi fått innspill på at gebyrene gir et visst innblikk i hvor kostnadseffektivt selskapene driver. Vi er ellers anbefalt å se på benchmarkingsrapportene som Avfall Norge har gjennomført. GIR IKS deltok i denne siste gang i 2014. Det har vi gjort.

9.2.1 Renovasjonsbenchmarking i regi av Avfall Norge

I renovasjonsbenchmarking 2014 (RBM) kommer GIR IKS godt ut på de fleste resultatområdene. I RBM 2014 ble GIR IKS sammenlignet med 27 av Norges ledende renovasjonsvirksomheter som på det tidspunktet til sammen betjente 2,7 millioner innbyggere. Undersøkelsen sammenligner resultater på 7 ulike områder og det gjøres beregninger, blant annet ut fra det enkelte selskap sine rammebetingelser, slik at en skal ha et så godt sammenligningsgrunnlag som mulig. GIR IKS sitt resultat kan oppsummeres i følgende figur:

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019



Forklaring av figuren:

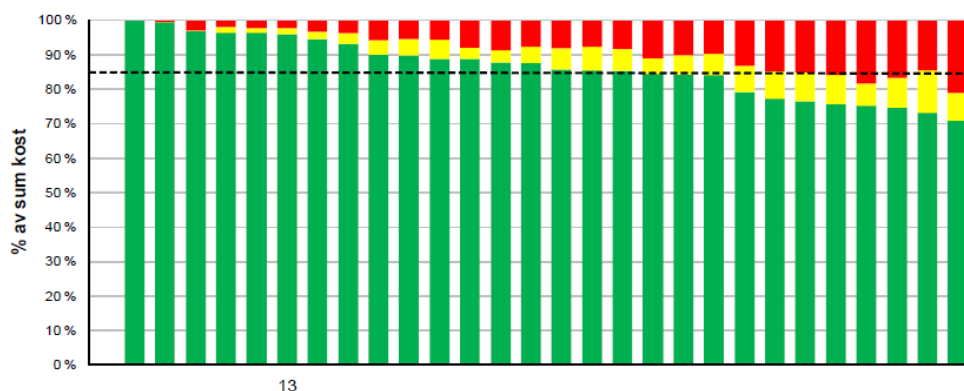
1,0 er høyest skår (ytterst) og 0 er lavest skår (blå sirkel i midten)

Rød linje = GIR sin skår for året 2013

Blå linje = Gjennomsnittet av deltakerne i RBM 2014 basert på året 2013

GIR IKS hadde spesielt gode resultater med hensyn til driftseffektivitet, systemeffektivitet og gebyrnivå. Miljøstandard og kundetilfredshet var litt over gjennomsnittet, tjenestestandarden var på gjennomsnittet, mens arbeidsmiljø var det eneste resultatområde hvor GIR IKS scoret under gjennomsnittet.

Når det gjelder kostnadseffektiviteten bestemmes denne ved å sammenlikne forholdet mellom ressursbruk og den oppgaven renovasjonsselskapene utførte i 2013. Det renovasjonsselskapet som brukte minst ressurser i forhold til oppgaven, betraktes som 100% effektiv. Alle de andre deltakerne fremstod med en lavere effektivitet som skyldes ett teoretisk potensial for effektivisering av driften og ett for effektivisering av systemet. Dette er fremstilt slik i rapporten:



Forklaring av figuren:

Det vises en søyle pr. deltaker i RBM 2014. Grønn del av søylen angir effektivitetsnivået, gul del teoretisk potensial for å effektivisere renovasjonssystemet, rød del teoretisk potensial for å effektivisere driften, og stiplede linje angir gjennomsnittlig effektivitetsnivå. Tallet under akselen angir GIR sin posisjon i 2013.

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS 2019

Det er presisert i RBM rapporten at høy skåre ikke alltid er best, fordi høy skåre gjerne medfører lav skåre på andre resultatområder. Resultatene er også kun sett opp mot andre, og en kan godt ha helt akseptable resultater selv om man får dårlig skåre i RBM. I og med at data fra denne rapporten er fra 2013, er det store muligheter for at GIR IKS ville ha skåret annerledes dersom en hadde benyttet oppdaterte data. Enkelte at resultatdimensjonene som Avfall Norge legger til grunn er imidlertid høyst relevante for sammenligning av avfallsselskaper, og det er de samme dimensjonene som benyttes av Avfall Norge i analysen for 2019.

Vi har fått opplyst at årsaken til at GIR IKS ikke har deltatt i RBM de senere år, er at dette er forholdsvis ressurskrevende og kostbart. Ettersom selskapet kom forholdsvis godt ut sist det var med, har ledelse ikke prioritert å delta.

9.2.2 Data fra GIR IKS sin rapportering og annen informasjon

Fra intervju med ledelsen i GIR IKS har vi fått opplyst at de føler at de har et press på seg for å drive effektivt. Dette være seg at en har begrensinger med hensyn til prisen på tjenesten (selvkost) og offentlig fokus med hensyn til gebyrnivå. De pekte på kommunebarometer og annet mediefokus der kommunene sammenlignes. De trakk også frem at politikere i eierkommunene og i selskapets representantskap er opptatt av at selskapet skal drive mest mulig effektivt. Med dette som bakteppe går vi ut fra at dette gir seg utslag i rapportering på forhold av betydning for effektiv drift både internt i selskapet, og overfor eierrepresentanter og kommunene. Internt i selskapet vil saker behandlet i styre og representantskap være interessante, mens årsrapport og regnskap/årsberetning vil være en viktig kilde for rapportering til eierkommunene.

Årsrapport 2018 fra selskapet viser blant annet regnskapsresultatene og utviklingen for avfallsmengder, materialgjenvinningsgrad og gebyrnivå. Den viser også selvkostresultat og utviklingen for selvkostfondet. Vi kan videre lese at GIR IKS sin kostnadssammensetning har endret seg lite de siste årene. Den største endringen i så måte var da selskapet tok over innsamling av alt avfallet selv. Det ble da flyttet kostnader fra transport og behandling av avfall til lønnskostnader, avskrivninger og andre driftskostnader. I årsrapporten redegjøres det også for utviklingen fremover, der EU kravene for gjenvinning spås å ha stor betydning for hvordan GIR IKS må legge opp driften.

I selskapets årsberetning for 2018 finnes et eget kapittel om selskapets resultat og utvikling. Det konstateres at selskapet går med underskudd på selvkostdelen, at en ikke har noe selvkostfond som kan dekke inn dette og at en således må dekke inn underskuddet ved hjelp av økte gebyrer i tiden fremover. Det forelå også et underskudd på næringsdelen i 2018. I årsberetningen presenteres videre etter-kalkylen for selvkost og betraktninger rundt finansiell risiko. Det heter her at selskapet fortløpende vurderer å rentebinde låneporteføljen med bakgrunn i signaler som fanges opp i markedet. En kan videre lese at det ikke var gjennomført aktiviteter innen forskning og utvikling i 2018. Selskapet hadde et sykefravær på 9,77% der mesteparten var langtidsfravær. Styret bekrefter avslutningsvis at forutsetningene for fortsatt drift er godt til stede og at bedriften og de ansatte er kundeorienterte og har stor tilpasningsevne.

Vi har gått gjennom protokoller fra styremøter og møter i representantskapet for de to siste årene for å danne oss et inntrykk av hvilke saker som omhandler økonomi og effektiv drift. I Årsrapport 2018 står det at det er gjennomført 2 møter i representantskapet dette året og at det er behandlet 3 saker. Styret har i samme periode hatt 8 møter og har behandlet 10 vedtakssaker. Vi ser at det gjennomføres

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

få møter i representantskapet og de sakene som behandles gjelder behandling av budsjett, årsregnskap/årsberetning og årsmelding. Tilsvarende saker er også behandlet i styret. I tillegg er økonomi i form av regnskapsstatus og status på sykefravær så å si faste informasjonsaker i hvert styremøte. Andre viktige saker som har vært behandlet, er strategi og opptak av lån. Daglig leder sine presentasjoner viser at styret får innføring i sentrale økonomistørrelser og utvikling over tid.

Fra regnskapet har vi tatt ut saldo på enkelte regnskapsposter som ofte er i søkelyset når offentlige selskaper vurderes opp mot effektiv drift. Vi har i denne forbindelse laget følgende tabell:

Regnskapskonto	2018	2017
Konsulentbistand	55 144	51 900
Møter, kurs og konferanser	150 715	185 159
Reisekostnader	26 869	19 667
Gaver	19 470	13 526
Velferdstiltak	66 000	49 475
Møtekostnader	8 850	3 948
Tap på fordringer	1 925	500
Andre driftskostnader	33 560	46 255

Ytelser til ledende personer i note 3 til regnskapene – Lønn og ytelser til leder og honorar til styre de siste 3 år har utviklet seg som følger de siste årene:

Lønn/godtgjørelse	2016	2017	2018
Daglig leder	787 622	811 093	849 287
Styre	192 662	200 759	164 215
Representantskap	73 948	32 218	52 602

9.2.3 Sammenligning av GIR IKS opp mot andre renovasjonsselskaper

I det følgende presenteres en del data om GIR IKS og andre selskaper, basert på opplysninger hentet fra KOSTRA, årsrapporter og dokumentasjon som har vært tilgjengelige på de enkelte selskaps sine internettsider.

Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS:

Vi legger følgende opplysninger til grunn når vi vurderer GIR IKS i forhold til andre renovasjonsselskaper:

Husholdningsavfall pr innbygger³:

Eidskog:	426,3
Kongsvinger:	426,0
Nord-Odal:	426,0
Sør-Odal:	426,0

Gebyrnivå:

Eidskog:	2265
Kongsvinger:	2018
Nord-Odal:	2023

³ Pr. årsinnbygger i kg

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Sør-Odal: 1886

Gjenvinningsgrad: 100%

Materialgjenvinningsgrad: 32%

Deponi: 0

Servicenivå

Antall kommuner: 4 (Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal og Sør-Odal)

Antall gjenvinningsstasjoner: 4

Returpunkter: 6 stk. returpunkter for glass/metall emballasje

Avfallsbrønner: 200-300 sett

Kontainerhenting fritidsbolig: 58

Fraksjoner som hentes ved bopel/hentehyppighet: 4

Restavfall: Hver 14 dag

Papir og papp: 1 gang pr måned

Glass/metallemballasje: Hver 6-7 uke

Plast: 1 gang pr. måned

Åpningstider gjenvinningsstasjoner:

Eidskog: 12 - 22 timer pr. uke (ukedager + 4 timer på utvalgte lørdager)

Kongsvinger: 30 – 34 timer pr. uke (ukedager + 4 timer på utvalgte lørdager)

Nord-Odal: 12 - 22 timer pr. uke (ukedager + 4 timer på utvalgte lørdager)

Sør-Odal: 12 – 22 timer pr. uke (ukedager + 4 timer på utvalgte lørdager)

Lønnsnivå og styrehonorar

Lederlønn: 849 287,-

Antall ansatte/gjennomsnittslønn: 33 ansatte, 452 114 i gj.snittslønn

Gjennomsnittlig honorar/godtgjørelse i styret: 32 843

Sør-Østerdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS:

Sør-Østerdal Interkommunale Renovasjonsselskap – SØIR IKS – eies av Elverum, Trysil og Åmot kommuner. Selskapet skal løse deltakerkommunenes lovpålagte oppgaver med avfallshåndtering og har som formål å bidra til en lavest mulig avfallsproduksjon og en forsvarlig avfallsbehandling. SØIR IKS skal herunder være et selskap med høy kompetanse og skal til en enhver tid være pådriver og utvikler av gode og samfunnsansvarlige løsninger. Vi har følgende opplysninger om selskapet:

Husholdningsavfall pr. innbygger:

Elverum: 556,2

Trysil: 556,4

Åmot: Ikke rapportert

Gebyrnivå:

Elverum: 2125

Trysil: 1953

Åmot: 2441

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Gjenvinningsgrad: 98%

Materialgjenvinningsgrad: 42%

Deponi: ikke oppgitt

Servicenivå

Antall kommuner: 3 (Elverum, Trysil og Åmot)

Antall gjenvinningsstasjoner: 3

Returpunkter: 17 (ministasjon)

Avfallsbrønner: Ikke oppgitt

Kontainerhenting fritidsbolig: 50

Fraksjoner som hentes ved bopel/hentehyppighet: 5

Restavfall: 1 gang pr måned

Papir: 1 gang pr måned

Matavfall: 1 gang hver 14 dag

Glass/metallemballasje: 1 gang pr. måned

Plast: 1 gang pr. måned

Åpningstider gjenvinningsstasjoner:

Elverum: 43 - 47 timer pr. uke (ukedager + utvalgte lørdager)

Trysil: 35 - 39 timer pr. uke (ukedager + utvalgte lørdager)

Åmot: 21 - 25 timer pr. uke (ukedager + utvalgte lørdager)

I 2018 var satsning på å få til kildesortering fra fritidseiendommer. Avfallsmengdene herfra hadde økt de senere år med hovedmengden fra Trysilfjellet/Fageråsen

Lønnsnivå og styrehonorar

Lederlønn: 1 155 090,-

Antall ansatte/gjennomsnittslønn: 19,7 ansatte, 531 579 i gj.snittslønn

Honorar styreleder: 75 000

Honorar styremedlemmer: 37 500

Møtegodtgjørelse styre: 1000 pr. møte

Solør Renovasjon IKS:

Solør Renovasjon IKS er et interkommunalt selskap som eies av kommunene Våler, Åsnes og Grue. Selskapet skal være en aktør innen avfallssektoren gjennom håndtering av avfall fra så vel husholdninger og institusjoner som forretninger og annen næringsvirksomhet. Selskapet skal etablere, eie og drive anlegg for renovasjon i de deltagende kommuner etter de krav myndighetene stiller. Selskapet skal arbeide for en miljøriktig håndtering av avfallet i egen regi eller i samarbeid med andre. Vi har følgende opplysninger om selskapet:

Husholdningsavfall pr. innbygger:

Grue: 343,0

Våler: 343,1

Åsnes: 343,3

Gebyrnivå:

Grue: 2739

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Våler: 2659

Åsnes: 2659

Gjenvinningsgrad: 97,4%

Materialgjenvinningsgrad: 54%

Deponi: Ikke oppgitt

Servicenivå

Antall kommuner: 3 (Grue, Våler og Åsnes)

Antall gjenvinningsstasjoner: 3

Returpunkter: 26 stk. for glass- og metallemballasje

Avfallsbrønner: Ikke oppgitt

Kontainerhenting fritidsbolig: 22

Fraksjoner som hentes ved bopel/hentehyppighet: 4

Restavfall: 1 gang pr måned

Papir og papp: 1 gang pr måned

Matavfall: 1 gang hver 14 dag

Plast: 1 gang pr. måned

Åpningstider gjenvinningsstasjoner:

Grue: 12 - 18 timer pr. uke (ukedager + 6 timer på utvalgte lørdager)

Våler: 12 - 18 timer pr. uke (ukedager + 6 timer på utvalgte lørdager)

Åsnes: 12 - 18 timer pr. uke (ukedager + 6 timer på utvalgte lørdager)

Lønnsnivå og styrehonorar

Lederlønn: 550 380,-

Antall ansatte/gjennomsnittslønn: 10,7 ansatte, 540 871 i gj.snittslønn

Honorar/godtgjørelse til styre pr. stk.: 35 444,-

Sirkula IKS:

Sirkula AS er eid av kommunene Hamar, Løten, Stange og Ringsaker og henter inn avfall fra 43 000 abonnenter og 10 000 fritidsboliger i eierkommunene. Sirkula AS styres etter tre overordnede målsettinger, og det heter at virksomheten skal drives miljøriktig, kostnadseffektivt og lønnsomt. Vi har følgende opplysninger om selskapet:

Husholdningsavfall pr. innbygger:

Hamar: 529,3

Løten: 529,2

Ringsaker: 529,3

Stange: 529,4

Gebyrnivå:

Hamar: 2652

Løten: 3138

Ringsaker: 2539

Stange: 3078

Gjenvinningsgrad: 94%

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Materialgjenvinningsgrad: 52%

Deponi: 1 nedlagt, 1 i avslutningsfasen og 2 i drift

Servicenivå

Antall kommuner: 4 (Hamar, Løten, Ringsaker og Stange)
 Antall gjenvinningsstasjoner: 5 + 1 hageavfallsmottak
 Returpunkter: Ikke oppgitt
 Avfallsbrønner: Ikke oppgitt
 Kontainerhenting fritidsbolig: Ikke oppgitt
 Fraksjoner som hentes ved bopel/hentehyppighet: 5
 Restavfall: 1 gang pr måned
 Papir: 1 gang pr måned
 Matavfall: hver 14 dag
 Glass/metallemballasje: Hver andre måned
 Plast: 1 gang pr. måned

Åpningstider gjenvinningsstasjoner:

Stavsberg: 47 timer pr. uke (ukedager + lørdager)
 Stange: 30 - 35 timer pr. uke (ukedager + 5 timer på utvalgte lørdager)
 Brumunddal: 30 - 35 timer pr. uke (ukedager + 5 timer på utvalgte lørdager)
 Heggvin: 43 – 48 timer pr. uke (ukedager + 5 timer på utvalgte lørdager)
 Moelv: 18 – 22 timer pr. uke (ukedager + 5 timer på utvalgte lørdager)
 Gålåsholmen⁴: 35 timer pr uke (ukedager + lørdager)

Lønnsnivå og styrehonorar

Lederlønn: 1 286 000,-
 Antall ansatte/gjennomsnittslønn: 58 ansatte, 539 225 i gj.snittslønn
 Gjennomsnitt honorar/godtgjørelse styre: 57 143,- pr. stk.

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS:

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS (ØRAS) er et interkommunalt selskap eid av kommunene Eidsvoll, Hurdal, Nannestad og Ullensaker. Selskapets formål er på vegne av eierkommunene i henhold til Forurensningslovens § 29, § 30 1. ledd, § 31 og § 33 å drive behandling av husholdningsavfallet i eierkommunene på en økonomisk og miljømessig forsvarlig måte. Selskapet skal videre bidra til å utvikle en enhetlig praksis innen avfallsrelaterte funksjoner i eierkommunene, og utvikle en felles avfallspolitikk. Vi har følgende opplysninger om selskapet:

Husholdningsavfall pr. innbygger:

Eidsvoll:	431,7
Hurdal:	431,9
Nannestad:	431,6
Ullensaker:	431,7

Gebyrnivå:

Eidsvoll:	2316
Hurdal:	3270

⁴ Her leveres kun hageavfall, og gjenvinningsstasjonen er stengt i perioden november til april

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Nannestad: 2439
Ullensaker: 2428

Gjenvinningsgrad: 98%

Materialgjenvinningsgrad: 46%

Deponi: Ikke oppgitt

Servicenivå

Antall kommuner: 4 (Eidsvoll, Hurdal, Nannestad og Ullensaker)

Antall gjenvinningsstasjoner: 1 (3⁵) (128 500 besøkende årlig)

Returpunkter: 40 stk. for glass- og metallemballasje/tekstiler

Avfallsbrønner: Ikke oppgitt

Kontainerhenting fritidsbolig: Ikke oppgitt

Fraksjoner som hentes ved bopel/hentehyppighet: 5

Restavfall/matavfall: Hver 14 dag (hver uke 1 mai- 1 okt.)

Papir/pappemballasje: 1 gang pr måned

Plast: 1 gang pr. måned

Åpningstider gjenvinningsstasjoner:

Miljøstasjon Dal Skog i Ullensaker: 59 timer pr. uke (ukedager + lørdager)

Eidsvoll (Myrer): 32,5 timer pr uke (Farlig avfall og Hageavfall)

Hurdal (Gamle kommunen): 35 timer pr. uke i perioden 1 mai til 1 november
(hageavfall + mobil gjenvinningsstasjon 2 uker i året)

Selskapet har også egen bruktbutikk «Omgjør» som tar imot klær, bøker, service, dekketøy, møbler, leker, sportsutstyr etc. Videre har de henteordning for grovavfall for funksjonshemmede og eldre.

Lønnsnivå og styrehonorar

Lederlønn: 1 171 024,-

Antall ansatte/gjennomsnittslønn: 37 ansatte, 588 292 i gj.snittslønn

Gjennomsnitt honorar/godtgjørelse styre: 45 200,- pr. stk.

9.3 Revisors vurdering vedrørende kostnadseffektiv drift

Første kriteriepunkt i denne problemstillingen (kriteriepunkt 14) omhandler hvorvidt **det planlegges og gjennomføres jevnlig tiltak for å sikre kostnadseffektiv og rimelig drift**. Det er vårt inntrykk at GIR IKS først og fremst fokuserer på kostnadseffektiv og rimelig drift gjennom nøkternhet i den daglige drift. Dette viser seg for eksempel i omfanget av utgifter som ikke direkte vedrører driften av selskapet slik som velferd ansatte, møter og kurs etc. Lønnsnivået er heller ikke høyt i sammenligning med tilsvarende selskaper. Det gjennomføres likevel tiltak som er ment å spesifikt føre til kostnadseffektiv og rimelig drift. Eksempel på dette er innkjøp av maskiner slik at de kan behandle mer av avfallet selv og organisering av henteordningen i forbindelse med helligdager, der en heller henter mer avfall på de ordinære rutene enn å kjøre ekstra. Det tiltaket som likevel har hatt størst betydning de senere år, er innføring av gjennomslukte sekker for levering av restavfall på gjenvinningsstasjonene, noe som har redusert sorteringsarbeidet mye. Ut fra dette anser vi revisjonskriteriet som oppfylt.

⁵ Selskapet har 2 gjenvinningsstasjoner som kun tar imot en begrenset type avfall og/eller som har åpent bare deler av året

Kriteriepunkt 15 fokuserer på **om selskapet har målekriterier som fokuserer på kostnadseffektiv drift og om det rapporteres på disse jevnlig**. Gebyrnivået er et viktig målekriterium innen renovasjonstjenestene, så også for GIR IKS. Selskapet kommer godt ut her. På grunn av at selskapet har opparbeidet seg et fremførbart underskudd på selvkosttjenesten, og at andelen avfall til materialgjenvinning må økes i årene fremover, kommer gebyrene til å øke mer i årene fremover. Vi er av den oppfatning at gebyrnivået alene ikke nødvendigvis forteller den hele sannhet om hvorvidt selskapet drives kostnadseffektivt. Det finnes også andre målekriterier som GIR IKS forholder seg til. De viktigste er den totale avfallsmengde selskapet håndterer, materialgjenvinningsgrad og total gjenvinningsgrad. Materialgjenvinningsgraden er etter vår oppfatning spesielt viktig med hensyn til kostnadsnivået i renovasjonsselskapene, og her ligger GIR IKS forholdsvis lavt. EU krav tilsier en økning i materialgjenvinningsgraden til minst 55% innen 2025 og minst 65% i 2035, mens GIR IKS hadde en materialgjenvinningsgrad på 32 % i 2018.

GIR IKS deltok i 2014 i en nasjonal renovasjonsbenchmarking i regi av Avfall Norge. Denne måler resultatet i renovasjonstjenestene på opp mot flere kriterier, noe som etter vår vurdering vil anses å være nyttig for styring av renovasjonsselskapene. GIR IKS kom i 2014 godt ut på driftseffektivitet, systemeffektivitet og gebyrnivå. GIR IKS hadde tilfredsstillende resultater på kundetilfredshet og miljøstandard, en tjenestestandard på gjennomsnittet og et arbeidsmiljø som lå litt under snittet. Vi oppfatter at denne sammenligningen tar hensyn til relevante kriterier for driften i GIR IKS. Selv om deltagelsen er forholdsvis dyr mener vi det kan være hensiktsmessig å delta med jevne mellomrom. Det er sannsynlig at det er resultatområder fra benchmarkingen fra 2014, hvor en ville fått andre resultater i dag.

Vi har forsøkt å fange opp noen av de samme områdene som renovasjonsbenchmarkingen konsentrerer seg om, i vår sammenligning mellom renovasjonsselskaper på Østlandet. Av denne sammenligningen ser vi at antall kilo husholdningsavfall pr. innbygger i GIR IKS sitt område ligger ca. på gjennomsnittet. Gebyrnivået er lavt i forhold til flere av de andre selskapene. Gjenvinningsgraden er ganske lik for de fleste av selskapene, mens GIR IKS har den laveste materialgjenvinningsgraden av alle de selskapene vi har sammenlignet. GIR IKS har ikke deponi, noe som gjør at GIR IKS vil kunne ha et annet inntekts- og kostnadsbilde enn de selskapene som har deponi. Når det gjelder servicenivået, er det en god del variasjoner når det gjelder åpningstider på gjenvinningsstasjonene. GIR IKS ligger noe lavere enn en del av de andre selskapene her. Når det gjelder henteordningen for avfall ute hos abonnentene, ser denne ut til å være ganske lik i flere av selskapene, men en fraksjon fra eller til vil ha betydning for kostnadene. Når det gjelder lønnsnivå, lederlønn og styrehonorar ligger GIR IKS lavt.

Det er generelt vår vurdering at GIR IKS kommer godt ut på flere av de områdene som vi har sammenlignet. Det er likevel ikke tvil om at selskapet har områder med utfordringer. Noe av hensikten med å gjennomføre denne sammenligningen, er å vise at det er flere forhold som har betydning for gebyrnivået i tjenesten, og at forskjellene mellom de ulike renovasjonsselskapene/renovasjonsordningene også innebærer usikkerhet. Sammenligninger må således benyttes med varsomhet. Oppsummert mener vi at GIR IKS har en del målekriterier som fokuserer på kostnadseffektiv drift og at ledelsen holder oversikt over de viktigste kriteriene. Vi mener likevel at en med fordel kunne tatt en mer omfattende gjennomgang med jevne mellomrom. Vi anser revisjonskriterium nummer 15. som delvis oppfylt.

Kriteriepunkt 16. går på om **selskapets ledelse holder oversikt over hvordan eget kostnadsnivå utvikler seg over tid, og eventuelt i forhold til andre renovasjonsselskaper**. I denne forbindelse har vi foretatt en gjennomgang av saker i selskapsstyret for å se hvilke saker som behandles opp mot utviklingen i kostnadsnivået. Status på økonomi er så og si fast sak på styremøtene. Vi har fått fremlagt

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS 2019

materiell som daglig leder benytter i presentasjonen, og disse inneholder både økonomistatus og hvordan ulike størrelser har utviklet seg over tid.

Videre sammenligner GIR IKS seg med andre i en del sammenhenger. Gebyrnivået blir sammenlignet med nabokommunene ganske ofte, og opp mot andre selskaper. For eksempel i forbindelse med vurderinger om eventuelt å utvide selskapet. En grundig sammenligning hadde man i 2014 da man deltok i nasjonal benchmarking. Ut fra dette er det vårt inntrykk at ledelsen i selskapet ved daglig leder og styret holder oversikt over utviklingen. Videre at de også i noen grad sammenligner seg med andre renovasjonsselskaper. Revisjonskriteriet anses dermed oppfylt.

Kriteriepunkt 17. fokuserer på **om det også rapporteres om kostnadseffektiv drift til selskapets eiere.** I denne forbindelse har vi undersøkt hva slags saker som behandles i representantskapet. Her gjennomføres det vanligvis ikke mer enn to møter i året. Ergo vil budsjettet behandles i det ene møte, og regnskap og årsmeldingen i det andre møtet. Det er vår vurdering at både budsjettdokumentene og årsmeldingen inneholder gode oversikter over utviklingen av kostnader og inntekter, samt sentrale produksjonsdata. Dokumentene inneholder naturlig nok ikke sammenligninger med andre selskaper. Vi har imidlertid sett at sammenligning av gebyrnivået er presentert i representantskapet. I Nord-Odal kommune er en sammenligning av gebyrene i nabokommunene vedlagt saken om gebyrer til kommunestyre.

Vi oppfatter således at temaet interesserer eierkommunene. Vi mener, som tidligere nevnt, at selskapet med jevne mellomrom burde foreta en grundigere gjennomgang/sammenligning. For eksempel ved å delta i nasjonal benchmarking. Når det gjelder rapportering til kommunene ellers, er det først og fremst årsrapporter og eventuelt budsjettdokumenter som kommuneadministrasjon og kommunepolitikere har tilgang til. Oppsummert mener vi at GIR IKS fortsatt har noe å gå på med hensyn til å rapportere på kostnadseffektiv drift til eierkommunene. Revisjonskriteriet anses derfor kun som delvis oppfylt.

10 Konklusjon

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere om GIR IKS følger lov, forskrifter og gjeldene retningslinjer for beregning av selvkost, om selskapet har rutiner som sikrer korrekt innbetaling ved gjenvinningsstasjonene og om selskapet drives kostnadseffektivt. Vårt inntrykk er at det gjøres mye bra i GIR IKS på disse områdene. Vi mener likevel det er behov for å gjøre enkelte tilpasninger for fullt ut å etterleve de anbefalinger som gjelder for selvkostberegningene. Det er også muligheter til forbedringer når det gjelder rutiner for betaling ved gjenvinningsstasjonene og når det gjelder rapportering opp mot kostnadseffektiv drift. Dette er omtalt under i tilknytning til den enkelte problemstilling.

Problemstilling 1: I hvilken grad beregner GIR IKS selvkost i henhold til lov, forskrift og gjeldene retningslinjer?

Ut fra hva vi har sett gjennom våre undersøkelser, ser det ut til at GIR IKS beregner selvkost i henhold til lov, forskrift og gjeldene retningslinjer. Vår konklusjon baserer seg på at GIR IKS utarbeider selvkostkalkyler som grunnlag for gebyrregulativet, og at dette regulativet tar hensyn til regelverket for selvkost for renovasjonstjenester. Gebyrforslagene i eierkommunene er basert på et gjennomarbeidet selskapsbudsjett i GIR IKS, der selvkostkalkylen er et sentralt grunnlag. Det bemerkes imidlertid at grunnlaget vanligvis ikke er tilgjengelig for kommunestyret når de skal vedta gebyrsaken. Vi mener dette kan være nyttig informasjon å ha tilgjengelig. GIR IKS har ellers etablert et system og

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

rutiner for utarbeidelse av selvkostkalkyler. Vi mener systemet er egnet til å sikre at regelverket og anbefalt praksis etterleves. Systemet og rutinene for selvkost og selvkostberegningene kan også dokumenteres.

Problemstilling 2: Hvordan sikrer GIR IKS at det ikke forekommer kryss-subsidiering eller at gebyrbelagte tjenester belastes med kostnader de ikke skal belastes med?

Vår konklusjon er at GIR IKS har rutiner og systemer som skal sikre at det ikke forekommer kryss-subsidiering eller at gebyrbelagte tjenester belastes med kostnader de ikke skal belastes med. Vi har likevel noen kommentarer når det gjelder GIR IKS sin praksis på området:

- For å hindre kryss-subsidiering, legges selskapets regnskapsdata inn i et eget selvkostverktøy, der de enkelte regnskapsposter fordeles mellom husholdningsdelen og næringsdelen etter fordelingsnøkler som vurderes årlig. Vi mener dette hindrer kryss-subsidiering. Vi vil likevel bemerke at avfallsforskriften tilsier separat regnskapsføring. Det krever etter vår vurdering at kostnadene og inntektene fordeles på husholdnings- og næringsdelen fortløpende gjennom året. Når det gjelder kostnads- og inntektsfordeling mellom eierkommunene ses hele GIR IKS sitt nedslagsfelt under ett, og tjenestetilbudet er forutsatt å være tilnærmet likt i alle eierkommunene. GIR IKS etterlever veilederen for selvkostberegning og har ingen differensiering av gebyrene med bakgrunn i henteavstander mellom abonnement og GIR IKS sitt mottak. Det foretas likevel en viss differensiering av gebyrene når det gjelder ekstra henteavstand fra offentlig vei og rimeligere gebyrer i fellesløsninger.
- Vi har gjennomgått grunnlaget for selvkostkalkylen for 2018, og kommentert noen avvik fra hva som er anbefalt praksis. I selvkostberegningen inngår det ordinære renteinntekter og honorarer til representantskapsmedlemmer. Vi kan ikke se at det gjøres noen fordeling av balanseført egenkapital mellom selvkost- og næringsdelen av selskapet med tilhørende beregning av kalkulatoriske renter på egenkapitaldelen som beskriver seg selvkostdelen av selskapet. Med unntak av dette mener vi at selvkostberegningen er i henhold til regelverk og retningslinjer
- Vi har sett etter at overskudd på selvkosttjenesten avsettes til selvkostfond i henhold til regelverk og retningslinjer, og at underskudd på selvkosttjenesten avregnes mot selvkostfond. GIR IKS er nå (2020) i en situasjon der selskapet har et fremførbart underskudd på selvkosttjenesten. Vi har sett på praksis rundt selvkostfond, og har i denne forbindelse vansker med å se sammenhengen mellom selvkostberegning og selvkostfond i GIR IKS og i eierkommunene. Vi stiller derfor spørsmål ved om det er tilstrekkelig avklart hvem som har ansvaret for å beregne og presentere den totale selvkostberegningen for renovasjonstjenestene.
- Vi har sett på praksis rundt eventuelle feil i tidligere års selvkostkalkyler, og om slike er rettet i henhold til retningslinjene for beregning av selvkost. Dette har ikke vært aktuelt for GIR IKS og en har således ingen innført praksis i selskapet på dette området.

Problemstilling 3: Hva slags betalingsrutiner har GIR IKS ved innsamlingsstasjonene, og hvordan sikres det at rutinene følges?

GIR IKS har en god del på plass når det gjelder sine betalingsrutiner på gjenvinningsstasjonene og hvordan det sikres at disse etterleves. Vi ser likevel at det finnes forbedringsmuligheter:

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS 2019

- Selskapet har skriftlige rutiner for den delen av betalingsrutinene som omfatter bruk av kasseapparater, kontanthåndtering, dagsoppgjør og månedsrapportering. Rutiner for å sikre at de som skal betale virkelig gjør det, håndteres av den enkelte ansatte. Det kan etter vår mening medføre ulik praksis ved de ulike gjenvinningsstasjonene. Ansatte som har ansvaret for å ta imot og håndtere innbetaling av avfallsgebyrer ved innsamlingsstasjonene, opplever å få tilstrekkelig opplæring i rutinene. Dette vil selvsagt oppveie noe. Det er likevel vår oppfatning at GIR IKS i større grad kan skriftlig-gjøre rutinene på området. Vi mener ellers at selskapet med fordel kunne lagt ut mer informasjon om priser og regler/fremgangsmåte for levering av næringsavfall på sine nettsider.
- I tilknytning til oppfølging av om rutinene for betaling ved gjenvinningsstasjonene etterleves, mener vi at GIR IKS med fordel kunne benytte selskapets avvikssystem for å registrere avvik også på dette området. Det meldes ikke avvik på området i dag, og dette ville være et viktig bidrag til en systematisk oppfølging av at rutinene på området etterleves. Det gjennomføres etter hva vi kan se, heller ingen spesiell oppfølging fra ledelsens side av at innbetalingsrutinene ute på gjenvinningsstasjonene etterleves. Vi mener det bør gjennomføres et minimum av stikkprøvekontroller, observasjon eller føring av statistikk for å overvåke at rutinene følges.

Vi presiserer at kontrolltiltakene må stå i forhold til omfanget av innbetalinger. Ettersom omfanget av betaling på gjenvinningsstasjonene har gått kraftig ned de siste årene bør også oppfølgings tiltakene være enkle og ikke av en for omfattende karakter.

Problemstilling 4: Hvor kostnadseffektivt drives selskapet, for eksempel sett i forhold til lignende selskaper?

Vi har sett på hva slags tiltak GIR IKS har gjennomført for å sikre en kostnadseffektiv drift. Vi har videre prøvd å sammenligne ulike områder i GIR IKS med andre lignende selskaper. Vi ser at selskapet utvikler driften og innfører nye tiltak for å sikre mer kostnadseffektiv drift. Det er likevel vårt inntrykk at GIR IKS først og fremst fokuserer på kostnadseffektiv og rimelig drift gjennom nøkternhet i den daglige drift. Internt i selskapet og overfor eierrepresentantene rapporteres det på status og holdes oversikt over utviklingen på økonomi og sentrale produksjonsdata. Selskapet sammenligner seg også i noen grad med andre lignende selskaper.

Vi kan konstatere at gebyrnivået er et viktig sammenligningskriterium i renovasjonsbransjen. GIR IKS kommer godt ut av en slik sammenligning. Det er likevel viktig å være klar over at det er mange forhold som har betydning for driften av et renovasjonsselskap. For å få et bedre grunnlag for styring mener vi at GIR IKS med jevne mellomrom bør foreta en mer grundig gjennomgang av driften. I den forbindelse kan det være aktuelt å delta i nasjonal renovasjonsbenchmarking, slik selskapet sist gjorde i 2014. Renovasjonsbenchmarkingen gjøres på et bredere sett av sammenligningskriterier enn hva selskapet vanligvis forholder seg til, og gir dermed et bedre grunnlag for sammenligning. Det kan også bidra en grundigere rapportering til eierkommunene om forhold som har med kostnadseffektiv drift å gjøre.

Vi har sammenlignet GIR IKS med andre renovasjonsselskaper på Østlandet. Vi ser at selskapet kommer godt ut når det gjelder nivå på gebyr og lønn/honorar til ansatte, ledelse og styre. Selskapet ligger spesielt lavt med hensyn til materialgjenvinningsgrad. Sammen med det faktum at selskapet har et fremførbart underskudd på selvkosttjenestene, vil lav materialgjenvinningsgrad ha stor betydning for utviklingen av avfallsgebyrene i årene fremover.

11 Anbefalinger

Med bakgrunn i revisors vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at GIR IKS bør:

- Vurdere å avholde eiermøter i forbindelse med budsjettvedtaket i representantskapet.
- Vurdere å innføre separat regnskapsføring for husholdningsdelen og næringsdelen i selskapet.
- Vurdere følgende endringer i selvkostberegningen:
 - Utelate ordinære renteinntekter
 - Utelate honorarer til representantskapsmedlemmer
 - At det foretas en fordeling av balanseført egenkapital mellom selvkost- og næringsdelen i selskapet, og at det beregnes kalkulatoriske renter på den delen som beskriver seg fra selvkostdelen.
- Utarbeide felles skriftlige rutiner, eller ta inn en presisering i kvalitetshåndboka, som beskriver hvordan de ansatte skal forholde seg med hensyn til de som skal betale for levering av avfall. Det bør gjøres for å sikre at dette blir gjort mest mulig likt ved de ulike gjenvinningsstasjonene.
- Utarbeide skriftlige rutiner for avstemming av, og forberedelse av bokføring av kasseoppgjør og fakturering.
- Legge ut mer informasjon om regler/fremgangsmåte for levering av næringsavfall på GIR IKS sine internettsider.
- Vurdere å gjennomføre systematiske stikkprøvekontroller på om betalingsrutinene fungerer, og at en også tar i bruk GIR IKS sitt avvikssystem på dette området. Det presiseres imidlertid at oppfølgingstiltakene må stå i stil med omfanget av innbetalinger.
- Vurdere å delta i den nasjonale renovasjonsbenchmarkingen med jevne mellomrom slik at selskapet og eiere kan danne seg et mer helhetlig bilde av status for virksomheten.

Ut over dette har vi følgende anbefaling som også omfatter GIR IK sine eierkommuner:

- Eierkommunene bør vurdere om det bør følge med mer grunnlagsinformasjon fra GIR IKS til kommunestyre-sakene som gjelder gebyrfastsettelse.
- GIR IKS og eierkommunene bør avklare hvem som skal beregne og presentere den totale selvkostberegningen for renovasjonstjenestene. GIR IKS eller eierkommunene.

12 Selskapets og eierkommunenens uttalelse til rapporten

Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS:



Saksbehandler:	Trond Sørensen, tlf 62 96 01 80
Gjelder gnr/bnr:	
Vår dato:	28.02.2020
Vår ref.:	057-20
Deres dato:	27.02.2020
Deres ref:	

Hedmark Revisjon IKS
Att: Jo Erik Skjeggstad
Sendes kun pr e-post

Uttalelse til revisjonsrapport.

Viser til oversendte kommentarer og rettelser til revisjonsrapporten pr e-post, og sender hermed også våre formelle kommentarer til rapporten. Vi har lagt hovedvekt på de punktene der vi er uenige i revisjonens konklusjoner og eller anbefalinger.

Vi konstaterer at hovedkonklusjonen er at GIR følger lov, forskrift og gjeldende retningslinjer.

Vi konstaterer også at revisjonen konkluderer med at GIR har systemer og rutiner som hindrer kryss-subsidiering og at gebyrbelagte tjenester belastes med korrekte kostnader.

GIRs kommentarer til revisors anbefalinger:

- Vurdere å avholde eiermøter i forbindelse med budsjettvedtaket i representantskapet.

Dette punktet er i tråd med dokumentet "God selskapsstyring i Kongsvingerregionen". Her heter det i pkt 3.4.1 at "Det skal avholdes eiermøte i forkant av budsjettvedtak i eierorganet."

GIR vil innkalle til eiermøte i forkant av budsjettmøtet på høsten i tiden fremover.

- Vurdere å innføre separate regnskaper for husholdningsdelen og næringsdelen i selskapet.

Vi er av den formening at vi har separate regnskaper pr i dag. Vi har også undersøkt saken med vår revisor, som er av samme oppfatning som oss. Envidan, som er kanskje landets mest benyttede konsulent for selvkost i kommunal og interkommunal sektor, er også av samme oppfatning.

Slik vi leser rapporten, er anbefalingen mer i retning av at regnskapet fordeles fortløpende mellom husholdningsdelen og næring. Dette medfører noen utfordringer. Spesielt med tanke på fordelingsfaktorer. Fordelingsfaktorene beregnes årlig, (stort sett) basert på innveide volumer hele året. En fortløpende fordeling, vil dermed måtte benytte fordelingsfaktorer fra året før. Dette vil ikke gi et korrekt bilde av hvilke kostnader som skal henføres til hhv. husholdningene og næringsdelen, da volumene varierer relativt mye både på årsbasis og mellom sesonger, og spesielt på næringsdelen som GIR ikke har noen kontroll på.

En slik endring vil medføre at det fortløpende regnskapet, basert på historiske fordelingsfaktorer, ikke blir korrekt og må korrigeres ved årsslutt når fordelingsfaktorene kan beregnes for hele året.

Det er samtidig et systemmessig spørsmål. Vi benytter ekstern regnskapsfører og eksternt regnskapssystem. Det er pr dags dato ikke avklart om systemet håndterer en slik fortløpende fordeling.

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Vi vil undersøke med ekstern regnskapsfører om dette kan la seg gjennomføre i praksis. Deretter vil vi ta opp de nødvendige diskusjonene i våre styrende organer om en slik foreslått praksis er ønskelig og skal gjennomføres.

- Vurdere følgende endringer i selvkostberegningen:
 - Utelate ordinære renteinntekter
 - Utelate honorarer til representantskapsmedlemmer
 - At det foretas en fordeling av balanseført egenkapital mellom selvkost- og næringsdelen i selskapet, og at det beregnes kalkulatoriske renter på den delen som beskriver seg fra selvkostdelen.

Disse endringene vurderes i samråd med vår konsulent på selvkost, Envidan og vår revisor, BDO, og gjennomføres i tråd med råd fra dem.

- Utarbeide felles skriftlige rutiner, eller ta inn en presisering i kvalitetshåndboka, som beskriver hvordan de ansatte skal forholde seg med hensyn til de som skal betale for levering av avfall. Det bør gjøres for å sikre at dette blir gjort mest mulig likt ved de ulike gjenvinningsstasjonene.

Dette vil bli gjennomgått ved revisjon av vår "håndbok for gjenvinningsstasjonene".

- Utarbeide skriftlige rutiner for avstemming av, og forberedelse av bokføring av kasseoppgjør og fakturering.

Slike skriftlige rutiner er under utarbeidelse.

- Legge ut mer informasjon om regler/fremgangsmåte for levering av næringsavfall på GIR IKS sine internettsider.

Vi ikke udelt enige i at det bør legges ut mer informasjon om håndtering av næringsavfall. Administrasjonen er av den oppfatning at GIR er et selskap som skal håndtere husholdningsrenovasjonen i de 4 eierkommunene. Næringskunder er det forutsatt at leverer sitt avfall til en av de eksisterende næringsaktørene i regionen. Vi ønsker ikke, og verken oppfordre til at næringskunder leverer til gjenvinningsstasjonene, eller at vi opptre i konkurranse med de næringsaktørene som er i regionen.

- Vurdere å gjennomføre systematiske stikkprøvekontroller på om betalingsrutinene fungerer, og at en også tar i bruk GIR IKS sitt avvikssystem på dette området. Det presiseres imidlertid at oppfølgingstiltakene må stå i stil med omfanget av innbetalinger.

Vi merker oss at revisjonen mener at kontrolltiltak må stå i forhold til omfanget av innbetalinger. Ettersom husholdningene stort sett kan levere avfall gratis på våre gjenvinningsstasjoner, er dette omfanget forsvinnende lite. Foreløpige regnskapstall for 2019, tilsier at totale inntekter på gjenvinningsstasjonene er ca. 300.000,-, som tilsvarer om lag 0,5% av totalinntektene til GIR. Av dette igjen er ca 70% kortbetalinger.

Vi er for øvrig litt usikre på anbefalingen om kontrolltiltak og avvikrapportering. Vi har et fungerende avvikssystem, men vi er litt usikre på hva og hvilke avvik revisjonen ønsker rapportert. Våre ansatte er godt kjent med problemstillingen og har flere ganger daglig tilstiltfeller i forhold til hva som kan være

Glåmdal Interkommunale
Renovasjonsselskap IKS

Hærnesv 299
2116 Sander

Telefon 62 96 01 80
Telefaks 62 96 01 90

E-post: post@gir.hm.no
www.gir.hm.no

Organisasjonsnummer
NO 870 963 882

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

næringsavfall. Vi har en relativt enkel "prosedyre", hvor vi spør ved tvil. Vi har også "stående ordre" om at våre ansatte ikke starter diskusjoner med våre kunder, men godtar svaret de gir oss.

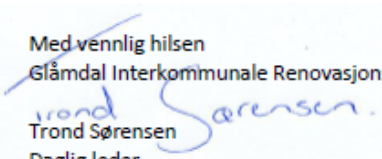
Det å rapportere alle disse tvilstilfellene som "avvik", mener vi undergraver avvikssystemet. Dette er som nevnt en velkjent problemstilling i hele vår bransje, og vi betrakter ikke dette som avvik, men mer som en "systemutfordring".

- Vurdere å delta i den nasjonale renovasjonsbenchmarkingen med jevne mellomrom slik at selskapet og eiere kan danne seg et mer helhetlig bilde av status for virksomheten.

GIR har deltatt en gang tidligere, i 2014. Dette viste seg som en meget arbeidskrevende og relativt dyr prosess. Vi har fortløpende vurderinger om vi skal delta flere ganger. Foreløpig har vi vurdert det dit hen at vi ikke ønsker å bruke store interne ressurser og et relativt høyt deltakergebyr på å delta i dette på nåværende tidspunkt.

GIR er også kjent med at det i våre bransjeorganisasjoner, Avfall Norge og KS-Bedrift Avfall, er et pågående arbeid for å kunne forenkle arbeidet og redusere kostnadene ved å gjennomføre en slik benchmarking. Dersom det blir en forenkling og redusert deltakergebyr, vil beslutningen om å delta bli enklere for oss.

Helt til slutt ønsker vi å påpeke at revisjonen har gjort et meget godt inntrykk hos oss, og at vi oppfatter samarbeidet med revisjonen som meget godt, profesjonelt og konstruktivt.

Med vennlig hilsen
Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS

Trond Sørensen
Daglig leder

Glåmdal Interkommunale
Renovasjonsselskap IKS

Hærnesv 299
2116 Sander

Telefon 62 96 01 80
Telefaks 62 96 01 90

E-post: post@gir.hm.no
www.gir.hm.no

Organisasjonsnummer
NO 870 963 882

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Nord-Odal kommune:



Nord-Odal kommune
Eiendom og samfunn
Herredsvegen 2, 2120 Sagstua
62 97 81 00
Org. nr: 964 950 768

Hedmark Revisjon IKS
Postboks 84

2341 LØTEN

Offl. § 5 andre ledd

Deres ref:

Vår ref:
20/1598

Saksbehandler:
Ellisiv Hovig
Dir.tlf.: 90790128

Dato:
04.02.2020

Forvaltningsrevisjonsrapport GIR IKS - høringssvar

Rådmannen har ingen merknader til revisjonsrapporten.

Med hilsen

Runar Kristiansen
rådmann

Ellisiv Hovig
leder eiendom og samfunn

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Kongsvinger kommune:

Vi har lest foreløpig rapport for forvaltningsrevisjonsprosjektet «Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS – Selvkost, betalingsrutiner og kostnadseffektiv drift» med interesse. Vi har ingen kommentarer og avventer endelig rapport.

Med vennlig hilsen

Siri E Nygaard Hansen
Juridisk spesialrådgiver og leder eierskapssekretariatet
Kongsvinger kommune



Kongsvinger kommune
www.kongsvinger.kommune.no

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Sør-Odal:

Har i e-post av 26.02.2020 gitt beskjed om at de ikke ser behov for å avgi en uttalelse til rapporten

Eidskog:

Har ikke svart på våre henvendelser.

13 Referanser

Veileder forvaltningsrevisjon. Kari Merete Andersen, Bodil Laastad, Stein Ove Songstad, Anna Ølnes (Revidert 2016): Norges kommunerevisorforbund.

Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester H-3/14, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Veileder for beregning av kommunale avfallsgebyr M-258/2014, Miljødirektoratet

Uttalelse om byggesaksgebyr (2007/1279), Sivilombudsmannen

Regnskapsrapportering i KOSTRA – Veiledning regnskapsåret 2018, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Høringsnotat om nye forskrifter til økonomibestemmelsene i kommuneloven (april 2019), Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Renovasjonsbenchmarking 2014, sammendrag for GIR (2014), Energidata Consulting

Presentasjon kurs i nye selvkostregler- KS og NKRF (22.01.2020), BDO

God selskapsstyring i Kongsvingerregionen (april 2017)

Gebyrforskrift og eiendomsskatt 2019 (2018), Sør-Odal kommune

Kommunale gebyrer og priser 2019 (2018), Nord-Odal kommune

Prisvedlegg Budsjett 2019 (2018), Eidskog kommune

Budsjett 2019, betalingsregulativ, økonomiplan 2020-2022 (2018), Kongsvinger kommune

Årsregnskap 2018 (2019), Kongsvinger kommune

Årsregnskap 2018 (2019), Eidskog kommune

Regnskap 2018 inkl. noter (2019), Sør-Odal kommune

Regnskap 2018 m/noter (2019), Nor-Odal kommune

Årsrapport SOR 2018 (2019), Solør Renovasjon IKS

Årsrapport ØRAS 2018 (2019), Øvre Romerike Avfallsselskap IKS

Årsrapport Sirkula 2018 (2019), Sirkula IKS

Årsmelding 2018 SØIR (2019), Sør Østerdal Renovasjonsselskap IKS

Selskapsinterne dokumenter

Årsmelding Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS for 01.01 – 31.12.2017 (2018)

Årsmelding Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS for 01.01 – 31.12.2018 (2019)

Sak 3R-19: Budsjett 2020

Styreinstruks GIR IKS (2011)

Stillingsinstruks daglig leder GIR (2012)

Håndbok for GIR's gjenvinningsstasjoner (2015)

Selskapsavtale for GIR IKS (2019)

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Internettreferanser

<https://www.gir.hm.no>

<https://www.solorrenovasjon.no>

<https://www.soir.no>

<https://www.sirkula.no>

<https://www.oeras.no>

<https://www.ssb/kommunefakta/kostra>

Vedlegg A: Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/ formålstjenlig/effektivt. Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innsamlede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på området, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

For denne forvaltningsrevisjonen er det utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om interkommunale selskaper (IKS loven)
- Lov om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven)
- Forskrifter og forarbeider til nevnte lover
- Rundskriv fra kommunal- og moderniseringsdepartementet – Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester
- Veileder M-258/2014 fra miljødirektoratet vedr. beregning av kommunale avfallsgebyrer
- Utredninger og teori rundt internkontroll i kommunesektoren
- Selskapsavtale for GIR IKS

Det er utledet revisjonskriterier knyttet opp til den enkelte problemstilling.

1. Bakgrunn for bestillingen

Kommuneloven § 23-2⁶ pålegger kontrollutvalget å påse at det gjennomføres eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskaper som kommunen har eierinteresse i. Vinteren 2019 bestilte kontrollutvalgene i Nord-Odal, Sør-Odal, Kongsvinger og Eidskog en selskapskontroll rettet mot Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (GIR IKS). Bestillingen har sitt utspring i følgende vedtak som er likelydende for de ulike kontrollutvalgene:

Vedtak

5. *Kontrollutvalget viser til revidert plan for selskapskontroll for xxx kommune for 2018-2019 og vedtar oppstart av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til GIR IKS.*
6. *Prosjektet har følgende problemstillinger:*
 1. *I hvilken grad beregner GIR IKS selvkost i henhold til lov, forskrift og gjeldende retningslinjer?*
 2. *Hvordan sikrer GIR IKS at det ikke forekommer kryss-subsidiering eller at gebyrbelagte tjenester belastes med kostnader de ikke skal belastes med?*
 3. *Hva slags betalingsrutiner har GIR IKS ved innsamlingsstasjonene, og hvordan sikres det at rutinene følges?*
 4. *Hvor kostnadseffektivt drives selskapet, f.eks. sett i forhold til lignende selskaper?*

⁶ Ny kommunelov. Lovbestemmelser og forskrift om kontrollutvalg gjelder fra det tidspunktet nye kommunestyre og komiteer konstitueres høsten 2019, men tilsvarende bestemmelse fantes også i gammel kommunelov.

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

Hvis det i løpet av gjennomgangen avdekkes andre problemstillinger som bør undersøkes nærmere, tas dette opp med kontrollutvalget.

7. *Prosjektet gjennomføres innenfor en ressursramme på ca. 270 timer og kontrollutvalget ber om at endelig rapport ferdigstilles innen 31.12.19*
8. *Kontrollutvalget gir sekretariatet fullmakt til å følge opp prosjektet på vegne av utvalget. Hvis det er vesentlige endringer i forhold til tidsplanen eller andre forhold, legger sekretariatsleder saken fram for kontrollutvalget*

Det henvises til kontrollutvalgssak N-36/19 i Nord-Odal, S-34/19 i Sør-Odal, K-38/19 i Kongsvinger og E-31/19 i Eidskog. Behandlingen i kontrollutvalgene er basert på prosjektplan utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS, og denne er lagt til grunn for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

2. Generelt om selvkost

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer, H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester⁷, er definisjonen av selvkost den totale kostnadsøkningen en kommune påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Innenfor områder hvor selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, må kommunen utarbeide en selvkostkalkyle (for- og etter-kalkyle). Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost. Der det er andre som yter tjenester for kommunen må tjenesteyteren gjøre tilsvarende.

Hovedprinsipper for selvkost er at:

- Selvkost er den totale kostnadsøkningen som en kommune/selskap har ved å produsere tjenesten.
- En generasjon brukere skal ikke subsidiere eller bli subsidiert av neste generasjon.
- Overskudd på selvkosttjenestene bør som hovedregel være tilbakeført i løpet av fem år.
- Selvkost skal være uavhengig av hvordan anskaffelsene faktisk har blitt finansiert.
- Kommunen har plikt til å dokumentere selvkostberegningene.

Rutiner i forbindelse med selvkost kan ses i forhold til en års-syklus der en i forkant av det enkelte budsjettår bør utarbeide en selvkostkalkyle som skaffer oversikt over forventede inntekter og kostnader som et grunnlag for å kunne fastsette gebyrnivået og budsjettere gebyrinntektene (rundskriv H-3/14 s. 10). Selvkostkalkylen legges til grunn i kommunenes gebyrregulativ som legges frem og vedtas av kommunestyre årlig. Ved årets slutt utarbeides det et selvkostregnskap (etter-kalkyle) som legges til grunn for avregning på det enkelte selvkostområde. Differanse mellom selvkostkalkylen og selvkostregnskapet medfører avsetning eller bruk av selvkostfond (evt. fremføring av underskudd), og resultatet får betydning for neste års selvkostkalkyle. En forutsetning for å kunne illegge gebyr for en selvkosttjeneste er at det kan dokumenteres at resultatet er i henhold til selvkostprinsippet. For krav om dokumentasjon vises det til HR dom gjengitt i Rt. 2004 1603 og Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2007/1279, som går på at kommunene/selskapet må kunne dokumentere at gebyrene dekker reelle kostnader en har hatt ved å levere en tjeneste.

⁷ Det bemerkes at det som følge av innføring av ny kommunelov vil komme en ny forskrift og med denne nye retningslinjer og veiledere for selvkost. Se også kapittel 3.1.

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS 2019

Selvkostprinsippet gjelder uavhengig av hvordan tjenestene er organisert. Kjøpes selvkosttjenesten av andre vil kjøpsprisen inngå i kommunens/selskapets selvkost som en direkte kostnad. Dersom kommunen har satt ut hele tjenesten til andre vil disse organisatoriske enhetene være ansvarlig for å utarbeide selvkostkalkyler, herunder et system for hvordan de direkte kostnadene skal fordeles på deltagende kommuner dersom det er snakk om et interkommunalt samarbeid eller selskap. Der kostnader i forbindelse med en selvkosttjeneste er fordelt mellom kommunen selv og en ekstern leverandør, må det være klargjort hvem som skal ha ansvaret for å beregne og presentere de totale direkte og indirekte kostnadene. Uansett er det i retningslinjene fra kommunal- og moderniseringsdepartementet anbefalt at kommunen gir opplysninger om etter-kalkylen for selvkost i noter til sitt eget regnskap. I retningslinjene heter det videre at uavhengig av hvor selvkostfondet er lagt (og herav også beregning og presentasjon av selvkost) vil det alltid være kommunen som til syvende og sist har ansvaret for at selvkost og gebyrnivået er korrekt.

2.1 Ny kommunelov og forskrift for beregning av selvkost

L22.06.2018 nr.83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) inneholder bestemmelser om selvkost. Bestemmelsene om økonomiforvaltning trår i kraft først fra 01.01.2020. Etter hva vi har forstått vil det etter hvert komme ny forskrift og oppdaterte veiledere for området.

Når det gjelder selvkost er det i høringsnotat om nye forskrifter til økonomibestemmelsene i kommuneloven (fra april 2019) lagt til grunn at forslaget til ny forskrift i hovedsak baserer seg på de løsninger som er gitt i rundskriv H-3/14. Forskriften vil trå i kraft samtidig med lovbestemmelsene i ny kommunelov. Ettersom vår kontroll gjennomføres før nye bestemmelser er trådt i kraft benyttes gammelt regelverk som revisjonskriterier. Vi anser også dette som uproblematisk i og med at det ikke vil bli store endringer i nytt regelverk. Vi har imidlertid som intensjon å kommentere der GIR IKS eventuelt må endre praksis for å etterleve nytt regelverk

3. Utledning av revisjonskriterier

3.1 Problemstilling 1: Selvkostberegninger

Problemstilling 1:

I hvilken grad beregner GIR IKS selvkost i henhold til lov, forskrift og gjeldende retningslinjer?

Kommunen har ikke anledning til å kreve betalt for lovpålagte tjenester uten at dette har hjemmel i lov. Hjemmel for beregning av avfallsgebyrer finnes i Forurensningsloven § 34 og nærmere regler er nedfelt i Avfallsforskriftens kapittel 15. Kommunens regler om avfallsgebyr må vedtas av kommunestyret selv, jf. kommuneloven § 5-3, jf. § 5-7 og § 14-2⁸ og særlovsbestemmelse med utspring i forurensningsloven §34. Ettersom det her er et selskap som står for avfallshåndteringen er det viktig at kommunene får tilstrekkelig med informasjon fra selskapet til å fatte vedtak om gebyrer og ellers følge opp avfallsordningen for kommunen. Det bør i denne forbindelse legges opp til rutiner for beregning av selvkost som beskrevet i kapittel 3 over.

⁸ Dette er bestemmelser i ny KommuneLov, og erstatter bestemmelsene i den gamle Kommunelovens § 6, jf. §10 og § 45

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS 2019

Hjemmel for gebyr på renovasjon finnes i Lov om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven) av 13. mars 1981, § 34. Innenfor avfallsområdet (renovasjon) er det et lovmessig krav om at selvkost skal danne grunnlag for innbyggernes brukerbetaling. Kommunene er altså pålagt å ha full kostnadsdekning, og det er presisert at dette omfatter både kapital- og driftskostnader. Det heter også at kommunene bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Miljødirektoratet har utarbeidet en egen veileder for blant annet hvordan kommunene kan differensiere avfallsgebyrene. Denne veilederen supplerer retningslinjene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet på temaet selvkost.

Direkte påløpte utgifter og inntekter knyttet til avfallstjenesten må tas med i selvkostberegningen. Direkte kostnader utgjør alle kostnader som kan knyttes til den lovpålagte delen av avfallsordningen, så som kostnader forbundet med innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling og etterkontroll av avfall fra husholdningene. Inntekter som kan knyttes direkte til kostnader ved å drifte avfallsordningen skal tas med i selvkostberegningen. Dette kan for eksempel dreie seg om øremerkede tilskudd, kompensasjon for merverdiavgift, inntekter fra salg av anleggsmidler og salg av for eksempel biprodukt. Ordinære renteinntekter skal ikke tas med.

Indirekte utgifter kan knyttes til stabs- og støttefunksjoner, fellesfunksjoner og kontrollfunksjoner som anvendes til å utfylle eller understøtte selvkosttjenesten. Fordeling av indirekte kostnader bør i størst mulig grad reflektere faktisk bruk/omfang som benyttes i selvkosttjenesten, og det må opprettes fordelingsnøkler som ivaretar dette.

På samme måte som de indirekte kostnadene tas kapitalkostnadene med i selvkostberegningen i et omfang som i størst mulig grad reflekterer faktisk forbruk. Det heter i retningslinjene at kapitalkostnaden skal fange opp kostnader som oppstår når kapital bides opp i en realinvestering (bygninger, anlegg mv). Retningslinjene beskriver nærmere hvordan kostnadene og inntektene skal eller kan beregnes. Noe vi kommer tilbake til under problemstilling 2. Overskudd eller underskudd i selvkostregnskapet avregnes mot et selvkostfond. Eventuelt at et underskudd framføres mot fremtidige overskudd dersom det ikke finnes midler til rådighet på selvkostfond. Selvkostfond er et bundet/øremerket fond.

Selskapets regnskap er input i selvkostkalkylene. Det vil være forskjell på oppbyggingen av regnskapet og selvkostregnskapet. Regnskapsdata fra GIR IKS skal imidlertid både gi grunnlag for å utarbeide et selvkostregnskap og rapportering i KOSTRA⁹. Selskapet må således ha et regnskapssystem som muliggjør rapportering i henhold til kravene.

Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1

Med bakgrunn i utledningen over kan vi oppsummere revisjonskriterier for problemstilling 1 i følgende punkter:

1. GIR IKS utarbeider selvkostkalkyler som grunnlag for gebyrregulativet, som tar hensyn til regelverket for selvkostområde.
2. GIR IKS utarbeider et tilstrekkelig grunnlag for gebyrvedtakene i eierkommunene.

⁹ KOMmune STat RApportering

3. GIR IKS har et system for utarbeidelse av selvkostregnskap som sikrer at regelverket og anbefalt praksis etterleves
4. Selvkostberegningene kan dokumenteres.

3.2 Problemstilling 2: Kryss-subsidiering og kostnadsfordeling

Problemstilling 2:

Hvordan sikrer GIR IKS at det ikke forekommer kryss-subsidiering eller at gebyrbelagte tjenester belastes med kostnader de ikke skal belastes med?

Selvkosttjenestene må innrettes slik at en unngår såkalt kryss subsidiering. Det vil si at en må ha systemer som sikrer at selvkosttjenesten det er snakk om ikke blir belastet med kostnader som ikke er henførbare til selvkosttjenesten. Dette kan for eksempel gjøres ved å ha separate regnskaper, eller ved å organisere virksomheten slik at en unngår sammenblanding. Eksempler på risikoområder nevnt i retningslinjene fra Kommunal og moderniseringsdepartementet (H-3/14) er sammenblanding av kostnader til tjenesteyting og myndighetsutøvelse. Det er i denne sammenheng vist til kommunens rolle som forurensningsmyndighet og selvkosttjenestene vann, avløp og renovasjon. Ettersom denne kontrollen er begrenset til å gjelde et interkommunalt selskap vil ikke denne problematikken være særlig aktuell.

Et annet risikoområde er likeartede tjenester som innsamling og håndtering av avfall, der husholdningsavfall er omfattet av selvkostbestemmelsen mens næringsavfall ikke er det. Som eksempel på risikoområder vedrørende kryss-subsidiering er også nevnt hvordan resultatene fra et selvkostområde fordeles på eierkommunene der det er et interkommunalt samarbeid eller selskap som yter selvkosttjenesten. Det er i denne forbindelse presisert at nettokostnaden skal fordeles etter bruken av tjenester fra IKSet, og ikke være basert på eierbrøk. Investeringer som gjøres av et IKS som kun kommer innbyggerne i en eller noen kommuner til gode dekkes over avfallsgebyret til den/disse kommunene.

Når det gjelder kostnader som de gebyrbelagte tjenestene ikke skal belastes med, er det nettokostnaden som skal belastes tjenesten. Det er derfor relevant å se både på kostnader som fordeles og inntekter som skal henføres til selvkosttjenesten. Alle inntekter tilknyttet håndtering av husholdningsavfall skal godskrives selvkostregnskapet. Det er i veilederen M-258/2014 presisert at renteinntekter og andre finansielle inntekter som hovedregel ikke skal inngå. Unntaket er renteinntekter i forbindelse med beregning av alternativkostnad i selvkostmodellen (kalkulasjonsrente). Det er ikke anledning til å benytte inntekter knyttet til kommersiell aktivitet til reduksjon av husholdningenes gebyrer. I virksomheter som har begge typer aktivitet må det derfor skje en fordeling som er mest mulig i henhold til de faktiske forhold.

Eksempel på direktekostnader som skal med i selvkostregnskapet er kostnader forbundet med innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling og etterkontroll av avfall fra husholdningene. Videre direkte lønnskostnader, driftskostnader, forvaltning og vedlikehold som kan knyttes direkte til husholdningenes avfallsordning. Kostnader knyttet til kjøp av eiendeler og kostnader i forbindelse med etterdrift av nedlagte avfallsdeponi tas også med. En type kostnader det er nyttet spesielle kommentarer til i veilederen er kostnader knyttet til selskapsorganene. Disse tas normalt med i selvkostberegningene med unntak av kostnadene som eierrepresentantene har i forbindelse med møter i eierorganene. Innskutt kapital i selskapet tas ikke med i beregningen når alternativkostnad for

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS 2019

bundet kapital skal beregnes. Alternativkostnad for midler som er bundet opp i virksomheten beregnes ved bruk av fastsatt kalkulasjonsrente og gjelder både egenkapital og lån. Det er i veilederen lagt opp til at balanseverdiene avgrenses til netto «sysselsatt» kapital. Dette innebærer at for eksempel pensjonsforpliktelser kan holdes utenom selvkostberegningen. Det er presisert at forskjellen mellom kalkulasjonsrente og virkelig rente ikke skal inngå i selvkostberegningen. Eiendeler verdsettes til historisk kost eller et beste estimat på historisk kost, og avskrives i henhold til god regnskapsskikk.

Indirekte kostnader er iht. retningslinjene henførbare når de bidrar til å skape en helhetlig tjeneste. Det er her snakk om felleskostnader som i KOSTRA er henført til administrasjonsfunksjonen eller funksjonen for kontroll og revisjon. Fordelingsmetoden i selvkostkalkylen bør primært være en som gir uttrykk for faktisk bruk. Retningslinjene (H-3/14) lister opp de mest relevante henførbare indirekte tjenestene (interntjenester), og gir en kort beskrivelse av hvilke kostnader som kan henføres samt hvilken fordelingsnøkkel som anbefales brukt. Alternativt kan selvkosttjenestens andel av virksomhetens brutto driftsutgifter benyttes som fordelingsnøkkel. Det heter i M-258 at kostnadsfordelingen skal dokumenteres og kunne kontrolleres. Valg av fordelingsnøkler for de ulike postene i regnskapet må også kunne begrunnes og dokumenteres.

Overskudd og underskudd i selvkostregnskapet for avfallsordningen avregnes mot selvkostfond ved årets slutt. Dersom det ikke finnes midler på selvkostfondet skal et underskudd fremføres mot fremtidige overskudd. Fremføring av underskudd gjelder i utgangspunktet innen en 5 års periode. Det kan ikke brukes av fondet samme år som det gjøres avsetninger. Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader mv. slik at gebyrene kan holdes mer stabile. Femårsregelen for tilbakeføring av overskudd gir en viss mulighet for å heve gebyrene gradvis, for eksempel i forbindelse med forestående investeringer. Med det er likevel viktig å ha hovedprinsippet for selvkost i mente om at dagens brukere hverken skal finansiere eller bli finansiert av fremtidige brukere. Det beregnes en kalkulatorisk rente på selvkostfond/fremførbart underskudd.

Dersom det oppdages vesentlige feil i tidligere års selvkostregnskap må dette rettes opp. Slike feil kan være til gunst eller ugunst for brukeren. I retningslinjene H-3/14 heter det at feil som er til ugunst for brukeren ikke bør rettes dersom det er gått mer enn 5 år siden feilen ble gjort. I nye forskrifter vil regelen være at det kun er feil som er til fordel for brukerne som kan rettes. Feil som er til ugunst for brukerne kan på den måten ikke medføre til økning i gebyrene i ettertid.

Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

Med bakgrunn i utledningen over kan vi oppsummere revisjonskriterier for problemstilling 2 i følgende punkter:

5. Renovasjonstjenesten er innrettet slik at en unngår kryss subsidiering. Både med hensyn til kostnader som faller innenfor eller utenfor selvkost bestemmelsene, og kostnadsfordeling mellom eierkommunene.
6. Alle kostnader og inntekter som inngår i selvkostberegningene kan henføres til den aktuelle selvkosttjenesten i henhold til regelverk og retningslinjer.
7. Overskudd på selvkosttjenesten avsettes til selvkostfond i henhold til regelverk og retningslinjer

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

8. Underskudd på selvkosttjenesten avregnes mot selvkostfond, eventuelt at det fremføres mot fremtidige overskudd på selvkostområdet.
9. Feil i tidligere års selvkostregnskap rettes i henhold til retningslinjene for beregning av selvkost

3.3 Problemstilling 3: Betalingsrutiner ved innsamlingsstasjonene

Problemstilling 3:

Hva slags betalingsrutiner har GIR IKS ved innsamlingsstasjonene, og hvordan sikres det at rutinene følges?

I henhold til Lov om interkommunale selskaper § 14 er daglig leder ansvarlig for internkontroll med lovpålagte oppgaver som selskapet utfører på vegne av kommunene. I IKS loven heter det videre at Kommuneleken § 25-1¹⁰ om internkontroll, gjelder på tilsvarende måte så langt den passer. § 25-1 i ny kommunelov vil ikke trå i kraft før en har foretatt en særlovsgjennomgang av internkontrollbestemmelser som skal knyttes opp mot Kommuneleken. Slik lovparagrafen er oppbygd gir den imidlertid et godt overblikk over de prinsippene som er utviklet og lagt til grunn for internkontroll i kommunesektoren de senere år. Vi velger derfor å ta utgangspunkt i paragrafen for utledning av revisjonskriterier.

Kommuneleken § 25-1 legges det vekt på at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ledelsen i et IKS må sørge for å ha nødvendige rutiner og prosedyrer for sentrale aktiviteter og/eller aktivitet som er forbundet med risiko.

En vanlig definisjon på internkontroll er at dette er en prosess igangsatt og gjennomført av virksomhetens styre, ledelse og ansatte. Det utformes for å gi rimelig grad av sikkerhet for måloppfyllelse innen:

- målrettet og kostnadseffektiv drift
- pålitelig ekstern regnskapsrapportering
- overholdelse av gjeldende lover og regler

Internkontroll handler altså mye om å sikre måloppnåelse i selskapet. GIR IKS har gjennom selskapsavtalene med eierkommunene fastsatt en målsetting om at selskapet skal driftes på en kostnadseffektiv måte. Dette bør innebære at selskapet har gode rutiner for å sikre riktig betaling for levering av avfall ved innsamlingsstasjonene. I dette legger vi det å sørge for at alle som leverer avfall som det skal betales for betaler, at betalingen blir riktig og at den håndteres korrekt og sikkert. Dette vil også være viktig i forhold til å overholde reglene om selvkost og for å sikre at det blir fastsatt korrekte renovasjonsgebyr.

Håndtering av kontantbetaling vil alltid være forbundet med en viss risiko og det er også av den grunn viktig å ha klare rutiner. I tillegg til å sikre selskapet de inntektene det skal ha, vil gode rutiner også være forebyggende i forhold til misligheter samt beskytte de ansatte mot mistanke om misligheter. Med hensyn til at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens risikoforhold, bør det finnes skriftlige prosedyrer for innkreving av gebyr ved innsamlingsstasjonene og videre håndtering av innbetalingene. For at rutinene skal benyttes, og oppgavene gjennomføres riktig, er det viktig at de ansatte som blir

¹⁰ § i ny Kommuneleken

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS 2019

tildelt oppgaver med hensyn til innkreving og håndtering av betalinger ved innsamlingsstasjonene får nødvendig opplæring.

Internkontroll innebærer også en viss grad av oppfølging eller overvåkning fra ledelsens side. Iht. KL § 25-1 skal ledelsen i virksomheten evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll. Ledelsen skal også følge opp avvik og risiko for avvik. Det er dette ansvaret som siste halvdel av problemstilling 3 legger opp til å gjøre en kontroll av. Altså hvordan sikres det at rutinene følges? Når det gjelder avvik bør selskapet ha et system for innmelding av avvik og hvordan avvikene skal håndteres. Det bør være enighet i organisasjonen om hva et avvik er og hva som skal meldes inn i avvikssystemet. Når det gjelder oppfølging av om rutinene følges, kan det for eksempel være aktuelt med observasjon eller stikkprøvekontroller der det finnes etterprøvbare dokumentasjoner på at rutinene er fulgt. Det kan også være aktuelt å føre statistikk for å fange opp variasjoner og avvik. Bestemmelsene om internkontroll i kommuneloven legger til grunn at internkontrollen skal være systematisk og at internkontrollsystemet dokumenteres i et nødvendig omfang.

Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3

Med bakgrunn i utledningen over kan vi oppsummere revisjonskriterier for problemstilling 3 i følgende punkter:

10. Selskapet har skriftlige rutiner for å sikre riktig betaling for avfall som leveres ved innsamlingsstasjonene
11. De ansatte som har ansvaret for å ta imot og håndtere innbetaling av avfallsgebyrer ved innsamlingsstasjonene, får nødvendig opplæring i rutinene
12. Selskapet har et avvikssystem som er egnet til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik i forbindelse med håndtering av betaling ved innsamlingsstasjonene.
13. Selskapet har systematisk oppfølging av at rutinene etterleves og fungerer etter hensikten.

3.4 Problemstilling 4: Kostnadseffektiv drift/sammenligning med andre selskap

Problemstilling 4:

Hvor kostnadseffektivt drives selskapet, for eksempel sett i forhold til lignende selskaper?

I selskapsavtalen som er inngått mellom GIR IKS og eierkommunene er det i § 8 om økonomi, låneopptak, garanti og regnskap, nedfelt at selskapet skal drives kostnadseffektivt og rimelig, og forutsettes å være selvfinansierende. Dette forplikter overfor eierkommunene med hensyn til intern organisering, drift og rapportering.

Det bør kunne forventes at selskapets ledelse har fokus på at intern organisering og drift av virksomheten er innrettet slik at en oppnår målsettingen om en kostnadseffektiv og rimelig drift, og at det planlegges og gjennomføres tiltak som har betydning for en kostnadseffektiv drift. Kostnadseffektiv drift bør videre være et fokusområde når det gjelder styring av selskapet. Dette innebærer blant annet at styre og daglig leder i selskapet holder oversikt over utviklingen i egen virksomhet over tid, at det finnes målekriterier som fokuserer på kostnadseffektiv drift og at det rapporteres på disse. Det bør også rapporteres på målekriterier som gjelder kostnadseffektiv drift til eierne. Dette ut fra det at kostnadseffektiv og rimelig drift er en forutsetning/målsetting som er fastsatt av eierne av selskapet.

En del av denne problemstillingen innebærer en sammenligning med andre renovasjonsselskaper når det gjelder kostnadseffektiv drift. For denne delen vil vi forsøke å samle nøkkelopplysninger om flere selskaper som kan si noe om kostnaden ved driften. Om et selskap driver kostnadseffektiv i forhold til

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

andre vil imidlertid kunne være påvirket av mange ulike faktorer. Det kan være forskjeller i organisering, oppgaver, prioriteringer og rammebetingelser som gjør at selskapene må være forskjellige. Ellers vil eksempelvis omfanget av investeringer, avskrivninger etc. kunne være vidt forskjellig fra renovasjonsselskap til renovasjonsselskap. Dette kan utgjøre store forskjeller i kostnadsnivået i det enkelte selskap, og dermed også på gebyrnivået. Denne typen sammenligninger må således benyttes med varsomhet.

Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 4

Med bakgrunn i utledningen over kan vi oppsummere revisjonskriterier for problemstilling 4 i følgende punkter:

14. Det planlegges og gjennomføres jevnlig tiltak for å sikre kostnadseffektiv og rimelig drift.
15. Selskapet har målekriterier som fokuserer på kostnadseffektiv drift og selskapet rapporterer jevnlig på aktuelle målekriterier.
16. Selskapets ledelse holder oversikt over hvordan eget kostnadsnivå utvikler seg over tid, og eventuelt i forhold til andre renovasjonsselskaper
17. Det rapporteres også om kostnadseffektiv drift til selskapets eiere.

Vedlegg B: Kontroll av etterlevelse selvkost – Renovasjon

Om selvkostsystemet

- Selvkostkalkyle som grunnlag for gebyrvedtaket i kommunen
 - o Få bekreftet at dette er GIR sitt budsjett
 - o Si noe om budsjettprosessen, og hvordan man går frem for å få så sikre tall som mulig
- Holdes det oversikt over selvkost løpende over året
 - o Næringsavfall som leveres inn på innsamlingsstasjonene – hvordan blir det hensyntatt i selvkost (fra kubikk til kg) – knyttet opp til vektdata i selvkostoppstillingen?
- Ved årsslutt
 - o Overvelting av data fra regnskapssystemet til selvkostsystemet – ok?
 - o Fordeling mellom husholdning og selvkost, hvordan går en frem for å få en mest mulig riktig fordeling
 - o Bruk av systemet til EnviDan
- Dokumentasjon og oppbevaring av dokumentasjon
 - o Hva tas vare på, hvordan og hvor lenge oppbevares dokumentasjonen

Sjekkliste detaljer

Inntekter:

- Inntekter tilknyttet håndtering av husholdningsavfall tas med (Eks. liste M-258)
 - o Fjernvarme
 - o Elektrisitet/biogass
 - o Gjenvinnbart råmateriale (plast, metall etc.)
 - o Inntekter som følge av handel med finansinstrumenter knyttet til ovennevnte
 - o Kompost, biorest eller lignende
 - o Eiendeler som bygninger, tomter, maskiner eller lignende
- Renteinntekter og andre finansielle inntekter tas ikke med
- Inntekter iht. bruk av kalkulasjonsrente tas med
- Inntekter knyttet til kommersiell aktivitet (næringsavfall) tas ikke med

Direkte kostnader:

- Eksempel på slike kostnader er:
 - o Kostnader knyttet til innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling og etterkontroll av husholdningsavfall
 - Ekstra kostnader knyttet til levert husholdningsavfall ved innsamlingsstasjon
 - o Lønnsutgifter
 - o Driftsutgifter knyttet til anlegg
 - o Kostnader knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold vedr. håndtering av husholdningsavfall
 - o Kapitalkostnader (Avskrivninger og kalkulasjonsrente)
 - o Etterdrift av avfallsdeponi
- Eierkostnader tas ikke med, men alle kostnader til styre og i forbindelse med opprettelse og/eller omorganisering i selskapet tas med

Forvaltningsrevisjon: Glåmdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS
2019

- Innskutt kapital tas ikke med i beregningen
- Kostnaden ved at midler blir bundet opp i form av egenkapital (-innskutt kapital og pensjonskostnader) og lånekapital beregnes ved bruk av fastsatt kalkulasjonsrente.

Indirekte kostnader:

- Vanligvis adm. kostnader og kontroll/revisjon. Hvilke er aktuelle i GIR IKS
- Fordelingsnøkkel – Virkelig bruk eller andel bto. driftsutgifter. Her må en anta at estimert bruk er mest reelt fordi en kun har en selvkosttjeneste.
- Indirekte kapitalkostnader. Har man det?

Selvkostfond – håndtering av overskudd/underskudd:

- Fremføres underskudd – utover 5 år, begrunnelse
- Avsetning til selvkostfond – bruk senere enn 5 år, begrunnelse
- Aktuelt med investeringer som ikke fullt ut vil bli tatt i bruk før på et senere tidspunkt?
- Ikke lov å benytte midler fra selvkostfond samme år som det er gjort avsetninger
- Beregnes det kalkulatoriske renter på fondet

Bruk av kalkulasjonsrente:

- I kalkylen 5 årig swap + 0,5 %
- Virkelige renteinntekter og rentekostnader i regnskapet tas ikke med i selvkostregnskapet
- Det beregnes renter på selvkostfondet (kalkulasjonsrente)

Avskrivning av eiendeler:

- Iht. god regnskapsskikk
- Verdsettelse av eiendeler ut fra historisk kost, evt. estimert historisk kost
- Evt. byggelånsrenter trekkes ut
- Anleggsbidrag. Aktuelt?

Retting av tidligere års feil i selvkostregnskapet:

- Hva slags praksis har en dersom det oppdages feil – har en hatt tilfeller av feil?
- Hva er «vesentlige» feil
- Feil som er til gunst for brukerne ved retting – hva dersom feilen er oppstått for mer enn 5 år siden? Direkte tilbakebetaling av for mye betalt gebyr?
- Feil som er til ugunst for brukerne ved retting. Tar GIR tapet?

Arkivsak-dok. 19/00012-8
Saksbehandler Nina Bolneset

Saksgang

Møtedato

Sør-Odal kontrollutvalg 2019-2023

17.06.2020

SAK S-24/20 BESTILLING AV FORVALTNINGSREVISJON.

Forslag til vedtak/innstilling:

1. Kontrollutvalget viser til plan for revidert plan for forvaltningsrevisjon 2019-2020 og bestiller en prosjektplan med utgangspunkt i (kontrollutvalget vedtar dette i møtet).
2. Prosjektplanen legges fram i neste møte.

Vedlegg:

1. Fylkesmannens "kommunebilder".

Saksframstilling:

Kommunestyret vedtok kontrollutvalgets forslag til plan for forvaltningsrevisjon i møtet 7.2.19, sak 004/19. Følgende prioriteringsoversikt for 2019-2020 går fram av pkt. 2.1:

Områder	Forslag prosjekter (temaer)	Prioritet
Barnevern	Saksbehandling/økonomi/fosterhjem/forebyggende tiltak	2019
Innkjøp	Lov om offentlige anskaffelser (oppfølging av tidligere gjennomgang).	2019/ 2020
Folkehelse (nytt prosjekt)	Folkehelseprosjekt. Kan være et fellesprosjekt for alle kommunene i regionen.	2020
GDPR (nytt prosjekt)	Innføring av nye bestemmelser knyttet til personopplysningsloven. Hvordan har kommunen håndtert dette. Kan være et fellesprosjekt for alle kommunene i regionen.	2020/ 2021

Kontrollutvalget har bestilt forvaltningsrevisjon knyttet til barnevern, som legges fram i møtet 17.6.20. Det vil derfor være aktuelt å bestille en ny forvaltningsrevisjon. En ny plan for forvaltningsrevisjon blir ikke bli gjeldende før fra 2021.

Det neste prosjektet på oversikten er en gjennomgang av innkjøpsområdet, det vil si en oppfølging av et tidligere forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til lov om offentlige anskaffelser.

Det ble lagt fram en forvaltningsrevisjonsrapport i kontrollutvalgets møte 1.12.14 (sak 58/14) med følgende anbefalinger fra Hedmark Revisjon IKS:

Basert på revisors vurderinger og konklusjon anbefales at:

- det bør etableres en fast rutine for gjennomføring av priskontroll og kontroll med at avtalte rabatter er i henhold til hva som er avtalt for den enkelte rammeavtale
- det bør sikres at alle kommunes gjeldende rammeavtaler inkludert pris- og produktoversikt er å finne på kommunes intranett
- det bør sikres at det er kjent for alle innkjøpere hvor de kan finne rammeavtalene samt pris- og produktoversikt
- det bør avsettes tid og ressurser til å vurdere behovet for avtaler og kjøre nye anbud når de gamle rammeavtalene går ut
- behov for avtaler innenfor nye avtaleområder der det i dag handles tilsvarende summer som overstiger kroner 100.000,- per år bør vurderes. Avtaler bør lyses ut i henhold til anskaffelsesregelverket
- det bør etableres interne rutiner for innkjøp i Sør-Odal kommune som omfatter prosedyre ved anskaffelser over kroner 100.000,-, over kroner 500.000,- og over EØS-terskelverdi. Videre bør rutinen omfatte informasjon om bruk av rammeavtaler og avrop på disse, samt informasjon om kommunens innkjøpskoordinator og samarbeidet gjennom RIIG
- det bør planlegges og gjennomføres systematiske tester av de interne kontrollrutinene for innkjøp. Systemet og tester bør dokumenteres
- det bør sikres at alle anskaffelser over kroner 100.000,- foretas i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser, herunder at pristilbud fra tre eller flere tilbydere innhentes der det er mulig og det føres protokoll for valg av leverandør
- det bør videre sikres skriftlig dokumentasjon i forbindelse med alle anskaffelsesprosesser med antatt anskaffelsesverdi på over kroner 100.000,-

Kontrollutvalget fulgte opp forvaltningsrevisjonsrapport knyttet til "Innkjøp" i møtet 7.9.15, sak 37/15. Kontrollutvalget sa seg foreløpig fornøyd med oppfølgingen, men de ønsket likevel å vurdere en oppfølgingskontroll i 2017/2018. Dette har foreløpig ikke blitt prioritert, men det kan være aktuelt nå.

Problemstillingen ved gjennomgangen i 2014 var som følger:

- *Overholder Sør-Odal kommune lov og forskrifter for offentlige anskaffelser?*

Gjennomgangen tok utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad etterlever Sør-Odal kommune regelverket for offentlige anskaffelser
 - a. med hovedfokus på kjøp mellom kroner 100.000,- og 500.000,- eks. mva.?
2. I hvilken grad er Sør-Odal kommune lojal mot inngåtte rammeavtaler?

Noen av de samme problemstillingene kan være aktuell i en bestilling nå også.

Dersom kontrollutvalget ikke ønsker et prosjekt knyttet til innkjøp, så kan det være aktuelt å se på Fylkesmannen i Innlandet sine "kommunebilder". Fylkesmannen har gjort en egen vurdering av kommunens tjenester og fordelt disse inn i grønt, gult og rødt, dvs.:

Områder med god kompetanse, kapasitet og kvalitet (grønt)

Områder med forbedringspotensial innen kompetanse, kapasitet og kvalitet (gult)

Områder som er sårbare innen kompetanse, kapasitet og kvalitet (rødt)

Ulike tjenester under "rus og psykisk helse" og "sosiale tjenester" er omtalt under både gult og rødt. Det kan derfor være aktuelt å se litt på disse forholdene.

Eksempelvis har Eidskog kommune nylig bestilt et prosjekt knyttet psykiatri og rus, med følgende problemstillinger:

- 1) Hvordan jobber kommunen med tiltak rettet spesielt mot barn og ungdom?
- 2) Er det et godt fungerende samarbeid mellom ulike instanser med ansvar for psykisk helsearbeid for barn og ungdom?
- 3) Hvordan sikrer Eidskog kommune at brukermedvirkningen er i tråd med gjeldene lovverk?

Når det gjelder den videre rekkefølgene på prosjekter i revidert plan for forvaltningsrevisjon, som vist ovenfor, så er det sannsynligvis mest aktuelt å utsette prosjektene for folkehelse og GDPR, for å samordne slike kontroller med de øvrige kommunene i regionen.

Saken legges fram til diskusjon i kontrollutvalget.

Fylkesmannens vurdering av Sør-Odal kommune - 2020

Fylkesmannens kommunebilde bygger på tilgjengelig KOSTRA-statistikk, annen nasjonal statistikk, tilsyn, økonomiforvaltning og kommunedialog. Vi har med utgangspunkt i dette utarbeida ROS-analyser for ulike tjenester. Kommunebildet vi presenterer, er et sammendrag av hvordan Fylkesmannen oppfatter status og utfordringer på sentrale fagområder i kommunen. ROS-analyser gjelder kun fagområder der Fylkesmannen gjennomfører tilsyn eller er tillagt et ansvar i lov eller forskrift.

Vi har valgt å gruppere kommentarene i tre kategorier:

	Områder med god kompetanse, kapasitet og kvalitet
	Områder med forbedringspotensial innen kompetanse, kapasitet og kvalitet
	Områder som er sårbare innen kompetanse, kapasitet og kvalitet

SSBs befolkningsprognose anslår en endring fra 7 879 innbyggere i 2019 til 8 988 i 2040 etter hovedalternativet.

Antall personer i yrkesaktiv alder (20-66 år) pr 80 åring endrer seg fra 12,6 i 2019 til 11,7 i 2025 og 5,5 i 2040. Landsgjennomsnittet er 14,5, 12,3 og 7,2.

	Samfunns- og arealplanlegging Samfunnsdelen ble vedtatt i 2018. Planprogram for kommuneplanens arealdel var på høring høst 2019. Kommunen har god kompetanse på planområdet, men er sårbar på kapasitet. Barn og unge <u>Barnevern</u> Kommunen er vertskommune for barnevernsamarbeid med Nord-Odal, som fremstår som velfungerende. Rapporteringer og tilsyn viser ingen lovbrudd. Dette til tross for en større andel barn i barnevernet i kommunen, sammenlignet med gjennomsnittet i fylket. Helse og velferd <u>Rus- og psykisk helse</u> Kommunen har gjennomført egenkartlegging i Brukerplan. Kommunen har mottatt tilskuddsmidler til ansettelse av en psykolog i helse- og omsorgstjenestene (lovkrav fra 2020). Handlingsplan for forebygging av selvmord og selvskading er kjent og implementert. Kommunen har rutiner og prosedyrer for tverrsektoriell samhandling om vold/overgrep. Kommunen rapporterer også at det er sammenheng og koordinering mellom tjenestenivåene innen rus og psykisk helse. Kommunen har rutiner for å identifisere vold- eller rusmiddelproblematikk hos de som mottar kommunale tjenester. <u>Folkehelse</u> Kommunen har oversikt over helsetilstanden i befolkningen, og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Oversikten blir brukt som en del av grunnlaget for arbeidet med planstrategien, og prioritering av tiltak. Kommunen har en
--	--

frisklivssentral. Kommunen gjennomfører systematiske tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Helse og omsorg

Av innbyggere som er over 80 år bor 10,1 prosent på sykehjem, på landsbasis er det 12,1 prosent. Det fremstår derfor som at kommunen følger nasjonale anbefalinger om å styrke hjemmebaserte tjenester. Kommunen jobber godt med rehabilitering, og har fokus på dreining av tjenestene mot dette.

Sosiale tjenester

Kommunen har en plan mot vold i nære relasjoner. Kommunen har videre en lav andel personer, 26,2 prosent, som mottar sosialhjelp i mer enn 6 måneder.

4. Samfunnssikkerhet

Det var ingen avvik ved tilsynet i 2018, kun merknader knyttet til redigering av beredskapsplanen og organisering av arbeidet med evakueringsplan.

1. Kommuneøkonomi

Kommunen har hatt jevnt gode driftsresultater over flere år, men hadde negativt driftsresultat i 2018. Kommunen planla for negativt driftsresultat i 2019 og lavt nivå gjennom økonomiplanperioden 2019-2022. Kommunen har høy gjeldsgrad og gjeldsbelastning. Kommunen har i 2018 grei likviditet og et greit nivå på disposisjonsfond, men med negative driftsresultater vil dette svekkes i årene fremover. Kommunen vurderes totalt sett å ha moderat økonomisk handlefrihet. Det er viktig å tilpasse driftsnivået til inntektsrammen for å opprettholde handlefrihet fremover. En høyere andel eldre i befolkningen fremover krever også omstilling i kommunen.

2. Barn og unge

Skole

Elevene i Sør-Odal kommune har gjennomsnittlig 40,0 grunnskolepoeng over de siste fem år (2014-2018) på 40,0, landsgjennomsnittet ligger på 41,4.

3. Helse og velferd

Rus og psykisk helse

Kommunen har manglende oversikt over antall personer som henvender seg om vold i nære relasjoner. De har ikke oversikt over antall personer som er registrert som utsatt for seksuelle overgrep. Kommunen og lokalt DPS er i forprosjekt for å utrede opprettelse av FACT team.

Helse og omsorg

Legetimer per uke per beboer i sykehjem er 0,53 timer mot 0,57 timer på landsbasis. Andel årsverk med helseutdanning, inkludert sykepleiere, i omsorgstjenesten ligger på 69,4 prosent, som er lavere enn landsgjennomsnittet som er på 74,8 prosent.

Sosiale tjenester

Kommunen har en andel på 2,9 prosent som mottar sosialhjelp, av disse utgjør unge i alderen 18-24 år 23 prosent, Innlandet 19,9 prosent. Andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt er på 12,1 prosent, Innlandet 12,1 prosent. Fylkesmannen anbefaler at Sør-Odal kommune inkluderer innsats for utjevning av levekårsutfordringer i sitt planarbeid. Kommunen bør vurdere å benytte elektronisk

søknadsskjema for økonomisk sosialhjelp, da dette anses å være et godt virkemiddel for tilgjengelige sosiale tjenester.

4. Klima

Kommunen har kommunedelplan for klima og energi fra 2010. I tillegg er det utarbeidet en «Miljø- og klimastrategi for Kongsvingerregionen 2018-2030». Fylkesmannen oppfordrer kommunen til å ha en meropdatert plan for klima- og energi-spørsmål. Se [Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging](#). Det har vært varierende nettverkssamarbeid innen klima i regionen, og vi oppfordrer til en intensivering av dette. Kommunen har kun søkt om midler til tiltak i ett av de fire årene tilskuddsordningen Klimasats har vart. Fylkesmannen oppfordrer kommunen til å benytte denne ordningen i større grad, og generelt jobbe mer med utslippsreduksjoner.

Fylkesmannen trekker frem at det er gjort bygningstekniske valg med Glommasvingen skole som er klima – og utslippsvennlige. Det er passivhusstandard, og det er brukt massivtre og lavkarbonbetong.

5. Landbruk

Av kommunens samlede verdiskaping utgjør landbruk og landbruksbasert industri 17 prosent. Som jordbruksmyndighet synes kommunen å ha god kompetanse, men noe lav kapasitet. På skogområdet er kommunen på etterskudd hva gjelder gjennomføring av foryngelseskontroll.

1. Helse og velferd

Rus og psykisk helse

Det fremkommer av kommunens rapportering på IS 24/8 at de ikke har oversikt over i hvilken grad de ivaretar brukarmedvirkning jf. Pasient – og brukerrettighetslovens § 3-1 Helse og omsorgstjenestelovens § 9-3.

Sosiale tjenester

Kommunen har varierende anvendelse av lovpålagt vilkår om aktivitet jf. Stl § 20a, samt kun 45 prosent av forventet antall deltagere i kvalifiseringsprogrammet jf. Stl § 29. Kommunen bør rette en innsats for å tilby tilpasset aktivitet og kvalifiseringsprogram til personer i målgruppen.

Kommunen benytter ikke statens veiledende sats ved utmåling av økonomisk stønad til livsopphold. Kommunen bes, som følge av dette om å styrke kravet til individuelle vurderinger for fastsettelse av forsvarlig stønadsnivå til den enkelte.

Arkivsak-dok. 19/00049-6
Saksbehandler Nina Bolneset

Saksgang

Møtedato

Sør-Odal kontrollutvalg 2019-2023

17.06.2020

SAK S-25/20 RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON BARNEVERN.

Forslag til vedtak/innstilling:

1. Kontrollutvalget tar rapporten om Barnevern til orientering.
2. Saken oversendes kommunestyret med følgende forslag til vedtak:
 - a. Kommunestyret tar rapporten om forvaltningsrevisjon i Barnevern til orientering.
 - b. Kontrollutvalget ber om en tilbakemelding om hvordan anbefalingene er fulgt opp, innen 31.3.21.

Vedlegg:

1. Rapport- Forvaltningsrevisjon – Barnevern, mottatt 9.3.20.

Saksframstilling:

I tråd med revidert plan for forvaltningsrevisjon for Sør-Odal kommune for 2019-2020 bestilte kontrollutvalget i møtet 6.5.19 en forvaltningsrevisjon i Barnevern med følgende problemstillinger:

1. **Har Sør-Odal og Nord-Odal kommuner rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området?**
2. **Har Odal barneverntjenesten en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet?**
3. **Er kommunens praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?**

Nå foreligger rapporten, se vedlegg 1. Revisjonen konkluderer med at Odal barneverntjeneste har mange gode rutiner både i forhold til forebyggende innsats, tverrfaglig samarbeid og til arbeidet med fosterhjem, men at det også er som for forbedringer. En felles konklusjon ligger i kapittel 10.

Revisor har gitt følgende anbefalinger til de tre problemstillingene (jf. kapittel 11):

Problemstilling 1

Revisor anbefaler at

- Sør-Odal og Nord-Odal kommune bør vurdere behovet for en sektorovergripende plan med tydelige plassering av ledelse av det forebyggende arbeidet og tidlig innsats mot barn og unge
- Nord-Odal kommune bør vurdere om «Handlingsveilederen for tidlig innsats» kan benyttes
- Sør-Odal kommune bør vurderer tiltak for å sikre hensiktsmessig implementering av «Handlingsveilederen for tidlig innsats» hos de ansatte som forventes å benytte den
- Sør-Odal og Nord-Odal kommune bør vurdere å videreføre arbeidet som er gjort rundt medvirkning av barn og unge blant annet ved å sikre at de to rådene, SOBUR og DUK, er operative også fremover
- Odal barneverntjeneste bør vurdere å utvikle rutiner og praksis for involvering av barn og unge i det forebyggende arbeidet og tiltaksarbeidet slik at det fungerer best mulig

Problemstilling 2

Revisor anbefaler at

- Odal barneverntjeneste, Sør-Odal og Nord-Odal bør vurdere tiltak som sikrer felles forståelse av tverrfaglig samarbeid og som kan bidra til økt kunnskap om hva som ligger i taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett
- Sør-Odal og Nord-Odal kan vurdere om det er hensiktsmessig å i større grad involvere Odal barneverntjeneste i utarbeidelsen av relevante kommunale planer

Problemstilling 3

Revisor anbefaler at

- Odal barneverntjeneste sikrer god praksis for medvirkning av fosterbarn knyttet til utarbeidelse av omsorgsplan

NKRF har utarbeidet anbefalinger i forhold til kontrollutvalgets påseansvar for **forvaltningsrevisjon** og anbefaling nr. 10 sier følgende om framlegging av rapport:

Revisor bør presentere det ferdige prosjektet for kontrollutvalget og svare på spørsmål i et møte.

Kontrollutvalget må kontrollere at rapporten er i henhold til bestillingen, og at alle problemstillingene er besvart. Men rapportens utforming, herunder dens innhold, vurderinger og konklusjoner faller inn under revisors selvstendige, faglige ansvar. Kontrollutvalget kan ikke selv endre en forvaltningsrevisjonsrapport. Dersom kontrollutvalget mener at revisors rapport ikke er god nok eller ikke svarer på bestillingen, bør dette avklares gjennom en dialog med revisor.

Ut fra sekretariatets bedømming gir rapporten svar på de problemstillingene som er gitt, og rapporten er i henhold til bestillingen. Det er en grundig rapport. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført iht. RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon.

Rapportutkastet har vært sendt på høring til rådmannen og det er gitt en felles tilbakemelding fra Sør-Odal og Nord-Odal v/kommunalsjef oppvekst og kultur, Jeanette Eriksen, jf. kapittel 12. Hun har ingen innvendinger til det som er skrevet i rapporten.

Forvaltningsrevisjon 2019

Utarbeidet av Hedmark
Revisjon IKS på oppdrag fra
kontrollutvalget i Sør-Odal
og Nord-Odal kommune

Barnevern i Sør-Odal og Nord-Odal kommune



Hedmark  Revisjon IKS

Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

<https://hedmark-revisjon.no>

E-post: post@hedmark-revisjon.no

Org.nr: 974 644 576 MVA

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet: Barnevern i Sør-Odal og Nord-Odal kommune. En foreløpig rapport har vært sendt til rådmann for uttalelse. Rådmannens høringsuttalelse er tatt inn i rapportens kapittel 12. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune.

Lina Kristin Høgås-Olsen har vært oppdragsansvarlig revisor for prosjektet og har kvalitetssikret arbeidet. Kari Lagertha Gjelsnes har vært utøvende forvaltningsrevisor for prosjektet og har ført rapporten i pennen.

Prosjektets datainnsamling ble gjennomført høsten 2019/vinteren 2020. Innledningsvis finner man et sammendrag av rapporten som oppsummerer kontrollutvalgets bestilling, måten prosjektet er gjennomført på og revisors konklusjoner og anbefalinger.

Hedmark Revisjon IKS ønsker å takke kommunenes administrasjon og Odal barneverntjeneste for nødvendig tilrettelegging, samarbeid og bistand i prosjektforløpet. Samtidig vil vi takke kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal for oppdraget.

Kongsvinger, 09. mars 2020

Lina Kristin Høgås-Olsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Kari Lagertha Gjelsnes
Utvøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	4
1.1	Anbefalinger	6
2	Bakgrunn for prosjektet	7
3	Formål og aktualitet	7
4	Avgrensninger.....	7
5	Metode for revisjonen.....	8
5.1	Dokumentstudier	8
5.2	Intervjuer.....	8
5.3	Stikkprøver	9
5.4	Styrker og svakheter ved metodene	9
6	Bakgrunnsinformasjon	9
6.1	Barneverntjenesten i tall	10
6.2	Tidligere revisjoner	12
7	Problemstilling 1 – forebyggende arbeid og tidlig innsats	13
7.1	Revisjonskriterier for problemstilling 1	13
7.2	Innhentet data.....	13
7.2.1	Helhetlig planverk.....	13
7.2.2	Hjelpetiltak	16
7.2.3	Tidsavgrenset tiltaksplan.....	18
7.2.4	Medvirkning av barn og unge.....	18
7.3	Revisors vurdering.....	20
8	Problemstilling 2 – samhandling	22
8.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2	22
8.2	Innhentet data.....	22
8.2.1	Opplevelsen av samarbeidet	22
8.2.2	Planer for samarbeid og systematiske møtepunkter	23
8.2.3	Uttalelse og råd	26
8.2.4	Individuell plan	26
8.2.5	Informasjonsutveksling	26
8.3	Revisors vurdering.....	28
9	Problemstilling 3 – oppfølging fosterbarn og fosterhjem	30
9.1	Revisjonskriterier for problemstilling 3	30
9.2	Innhentet data.....	30
9.2.1	Fosterhjemsavtale	31

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

9.2.2	Omsorgsplan.....	31
9.2.3	Råd og veiledning til fosterforeldre.....	33
9.2.4	Fosterhjemsbesøk/oppfølgingsbesøk	33
9.3	Revisors vurdering.....	35
10	Konklusjon	36
11	Anbefalinger	37
12	Rådmannens uttalelse	38
13	Referanser	39
13.1	Internettreferanser	39
14	Vedlegg A – gjennomgang dokumenter	40
15	Vedlegg B - Revisjonskriterier.....	41
1	Om utledningen av revisjonskriterier.....	43
2	Bakgrunn for bestillingen	43
3	Utleddning av revisjonskriterier	43
3.1	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 1	44
3.1.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1	46
3.2	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 2	46
	Informasjonsutveksling	47
3.2.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2	48
3.3	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 3	48
3.3.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3	50
4	Referanser	51

1 Sammenheng

Bestilling, bakgrunn og problemstillinger

I Sør-Odal og Nord-Odal kommunes plan for forvaltningsrevisjon ble barnevern gitt førsteprioritet blant temaene som burde revideres. Barneverntjenesten er et vertskommunesamarbeid der Sør-Odal kommune er vertskommune.

Forvaltningsrevisjonen ble bestilt i Sør-Odal kontrollutvalg, møte 6. mai 2019, i sak 33/19, og i Nord-Odal kontrollutvalg, møte 10. mai 2019, i sak 35/19.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt følgende problemstillinger:

1. *Har Sør-Odal og Nord-Odal kommune rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området?*
2. *Har Odal barneverntjeneste en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet?*
3. *Er kommunens praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?*

Problemstilling 1 – kommunenes rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats

Sør-Odal og Nord-Odal kommune har i stor grad rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området. Sør-Odal kommune har et etablert planverk på flere nivåer. Nord-Odal kommune har delvis et etablert planverk med noe mangler ved overbygningen. «Handlingsveilederen for tidlig innsats», som er tverrfaglig utarbeidet i Sør-Odal, anses å være et nyttig verktøy som man bør vurdere en mer fullstendig implementering av. Det bør også vurderes om denne er relevant å benytte i Nord-Odal. Ingen av de to odalskommunene har sektorovergripende planer om forebyggende arbeid og tidlig innsats for utsatte barn og unge som synliggjør en tydelig ledelse av dette arbeidet. Det ser ut til at de to odalskommunene generelt sett har svært lite samarbeid rundt utarbeidelse av planer og rutiner knyttet til forebyggende arbeid og tidlig innsats.

Odal barneverntjeneste har fokus på tidlig innsats og har hjelpetiltak med formål å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge. Barneverntjenesten har tilfredsstillende rutiner for opprettelse av tidsavgrenset tiltaksplan og evaluering av hjelpetiltakene. Det fremkommer allikevel et økende behov for hjelpetiltak som er knyttet til å styrke foreldreferdigheter og barnets utvikling.

Medvirkning av barn og unge beskrives i faglige anbefalinger som en av suksessfaktorene til et godt forebyggende arbeid og tidlig innsats.¹ Det er revisors vurdering at begge kommuner har arbeidet med å involvere barn og unge i det kommunale planarbeidet, men at det synes noe usikkert hvordan denne medvirkningen skal skje fremover. Det er også revisors vurdering at barneverntjenesten har fokus på og arbeider med å involvere barn og unge i det konkrete tiltaksarbeidet til tross for opplevde praktiske utfordringer.

Problemstilling 2 – Odal barneverntjenestes samhandling med andre kommunale enheter

Odal barneverntjeneste har i stor grad en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet. Den generelle opplevelsen av

¹ Rundskriv Q-16/2013, NOU 2016:16

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

samarbeidet oppleves stort sett som bra. Barneverntjenesten oppleves som enkle å ta kontakt med og de kommunale enhetene ser på barneverntjenesten som en naturlig samarbeidspartner. De etablerte samarbeidsmøtene oppleves stort sett som nyttige og deltagelsen fra barneverntjenesten er høy.

Det er allikevel forbedringspotensiale knyttet til å oppnå en noe mer gjensidig samarbeidskultur mellom barneverntjenesten og de kommunale enhetene, spesielt skole og helsestasjon, med fokus på bedre forståelse av hverandres roller, ansvar og oppgaver. Dette er viktige elementer å ha med seg for å kunne gi barnet og familien en godt koordinert og helhetlig oppfølging. Ulik forståelse av hva taushetsplikt innebærer kan gi grobunn for misforståelser i samarbeidet mellom enhetene.

Problemstilling 3 – oppfølging av fosterbarn og fosterhjem

Odal barneverntjenestes oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene er i tråd med lovpålagte krav. Odal barneverntjeneste utarbeider, inngår og følger opp fosterhjemsavtaler jamfør lovkravet. Lovkravet om at fosterbarn skal ha en foreløpig og en varig omsorgsplan synes å være tilstede. Rutinen og praksis knyttet til barnets medvirkning til omsorgsplan var ved revisors tilsyn mangelfull, men barneverntjenesten har i etterkant av tilsynet utarbeidet ny rutine og mal for dette. Det ser ut til at fosterforeldre får tilbud om kurs, råd og veiledning, og at fosterbarna får de oppfølgingsbesøkene som de har krav på. I det første plasseringsåret gjennomfører barneverntjenesten oppfølgingsbesøk hver 6. uke, altså noe hyppigere enn de lovpålagte fire.

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

1.1 Anbefalinger

Problemstilling 1

Revisor anbefaler at

- Sør-Odal og Nord-Odal kommune bør vurdere behovet for en sektorovergripende plan med tydelige plassering av ledelse av det forebyggende arbeidet og tidlig innsats mot barn og unge
- Nord-Odal kommune bør vurdere om «Handlingsveilederen for tidlig innsats» kan benyttes
- Sør-Odal kommune bør vurderer tiltak for å sikre hensiktsmessig implementering av «Handlingsveilederen for tidlig innsats» hos de ansatte som forventes å benytte den
- Sør-Odal og Nord-Odal kommune bør vurdere å videreføre arbeidet som er gjort rundt medvirkning av barn og unge blant annet ved å sikre at de to rådene, SOBUR og DUK, er operative også fremover
- Odal barneverntjeneste bør vurdere å utvikle rutiner og praksis for involvering av barn og unge i det forebyggende arbeidet og tiltaksarbeidet slik at det fungerer best mulig

Problemstilling 2

Revisor anbefaler at

- Odal barneverntjeneste, Sør-Odal og Nord-Odal bør vurdere tiltak som sikrer felles forståelse av tverrfaglig samarbeid og som kan bidra til økt kunnskap om hva som ligger i taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett
- Sør-Odal og Nord-Odal kan vurdere om det er hensiktsmessig å i større grad involvere Odal barneverntjeneste i utarbeidelsen av relevante kommunale planer

Problemstilling 3

Revisor anbefaler at

- Odal barneverntjeneste sikrer god praksis for medvirkning av fosterbarn knyttet til utarbeidelse av omsorgsplan

2 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2 skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. I Sør-Odal og Nord-Odal kommunes plan for forvaltningsrevisjon ble barnevern gitt førsteprioritet blant temaene som burde revideres. I møte 6.5.2019, i sak 33/19, besluttet kontrollutvalget i Sør-Odal å bestille en forvaltningsrevisjon rettet mot barnevern i kommunen. I møte 10.5.2019, i sak 35/19, besluttet kontrollutvalget i Nord-Odal å bestille en tilsvarende forvaltningsrevisjon rettet mot barnevern i kommunen.

Sør-Odal kommune er vertskommune for et felles barnevern med Nord-Odal, Odal barneverntjeneste. Barneverntjenesten er et vertskommunesamarbeid. Det innebærer at det er kontrollutvalget i Sør-Odal som kan følge opp og kontrollere vertskommunefunksjonen, jf. kommunelovens §§ 20-9. Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune kan ikke kontrollere vertskommunen og vertskommunefunksjonen, men kan delta i en forvaltningsrevisjon sammen med kontrollutvalget i Sør-Odal kommune.

3 Formål og aktualitet

Hedmark Revisjon IKS har fått i oppdrag å gjennomføre prosjektet i henhold til utarbeidet prosjektplan og bestilling fra kontrollutvalgene. Formålet med revisjonen er å belyse hvorvidt kommunene Sør- og Nord-Odal samt Odal barneverntjeneste har fokus på forebyggende arbeid og tidlig inngripen, og om barneverntjenesten har en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter. Videre vil forvaltningsrevisjonen undersøke hvordan arbeidet med fosterhjem gjøres. Formålet belyses ved å besvare følgende problemstillinger:

4. *Har Sør-Odal og Nord-Odal kommune rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området?*
5. *Har Odal barneverntjeneste en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet?*
6. *Er kommunens praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?*

4 Avgrensninger

Prosjektet er avgrenset slik at det ikke omhandler andre temaer enn de som dekkes av problemstillingene. Det er barneverntjenesten som primært skal undersøkes og det konkrete forebyggingsarbeidet som foregår på andre arenaer skal ikke inngå i denne forvaltningsrevisjonen. Barnevernet som en koordinator i dette arbeidet vil bli undersøkt. Allikevel vil rapporten vurdere kommunenes helhetlige ansvar i tillegg til barnevernstjenestens spesielle ansvar. Rapporten vil ikke vurdere effekten eller kvaliteten av kommunenes forebyggende tiltak.

I problemstilling 3 har vi av kapasitetshensyn valgt å fokusere på kommunens egne fosterhjemsbarn, det vil si ansvaret som omsorgskommune. Tilsynsansvaret for fosterbarn fra andre kommuner som er plassert i fosterhjem i odalskommunene vil derfor ikke følges opp i denne rapporten. Oppfølging av biologiske foreldre vil heller ikke inngå i denne rapporten.

5 Metode for revisjonen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til NKRFs *Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001*. Standarden angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og består av krav og anbefalinger for hvordan en forvaltningsrevisjon skal gjennomføres. Det følger av standarden at det er problemstillingene som skal være bestemmende for valg av metode ved innsamling av data, og at revisor må velge en metode som sikrer at dataene er gyldige og pålitelige for å besvare problemstillingene. Påliteligheten (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen utføres på nytt. Hvor treffende eller relevant dataene er for det vi ønsker å undersøke går på gyldigheten (validitet).² Standarden påpeker videre at revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og å besvare problemstillingene.

Revisor har derfor etterstrebet å benytte seg av triangulering, innsamling av data fra det samme området fra flere kilder, for å styrke rapportens reliabilitet og validitet. Dokumentstudier og intervjuer er benyttet som primære kilder. Valget av metode følger av at problemstillingene og revisjonskriteriene som er blitt stilt til kommunene og barneverntjenesten i hovedsak omhandler samhandling, dokumentasjon av planer, rutiner og regeletterlevelse. Det har blitt gjennomført til sammen 19 intervjuer hvorav 8 intervjuer i Sør-Odal kommune, 6 intervjuer i Nord-Odal kommune og 5 intervjuer hos Odal barneverntjeneste, i tillegg til oppstartsmøte med rådmann i begge kommuner. Videre har revisor gjennomgått all tilsendt dokumentasjon, utført saksmappegjennomgang og stikkprøver. Vi mener at informasjonen i rapporten er pålitelig fordi den er verifisert gjennom referater og høringsprosessen, og at den er gyldig fordi vi har undersøkt forhold som er relevant for å svare på de aktuelle problemstillingene.

5.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier er en av forvaltningsrevisjonens hovedmetoder. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi gjennomgått relevante dokumenter som vi har fått oversendt fra Odal barneverntjeneste, Sør-Odal og Nord-Odal kommune. Dokumentasjonen er med andre ord vurdert som relevant av kommunene og barneverntjenesten. Vi har også undersøkt barneverntjenestens rutinepermer og vi har fått tilgang til fagsystemet Familia. Vedlagt (vedlegg A) er en oversikt over dokumenter som er blitt tilsendt og gjennomgått.

I tillegg har vi sett på kommunenes årsrapporter, hjemmesider og relevante KOSTRA opplysninger.

5.2 Intervjuer

For å kunne få et godt grunnlag til å forstå problemstillingene samt å supplere informasjonen vi har mottatt i form av dokumenter har vi valgt å gjennomføre til sammen 19 intervjuer. Intervjuene har særlig vært viktig for å forstå hvordan barnevernstjenesten arbeider med de samarbeidende enhetene og for å få innblikk i praksis rundt forebyggende arbeid, tidlig innsats og oppfølging.

For begge kommuner har vi snakket med rektorer, styrer i barnehager, leder av PPT, leder av helsestasjon og kommunalsjef helse og omsorg. Vi har også snakket med en helsesykepleier i Sør-Odal og en tannpleier ved Sør-Odal tannklinikk. I begge kommuner er kommunalsjefstillingen for oppvekst vakant, og vi har derfor intervjuet de som er midlertidig fungerende. For Sør-Odal er det leder av helsestasjonen (knyttet til barneverntjenesten) og for Nord-Odal er det rådgiver i enhet

² Veileder til forvaltningsrevisjon 2016 av NKRF

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

oppvekst. I barneverntjenesten intervjuet vi leder, to saksbehandlere for fosterhjem og to saksbehandlere for undersøkelse og tiltak.

Det er skrevet referat fra alle intervjuene som respondentene har godkjent. Respondentene har også hatt mulighet til å komme med innspill til endringer i referatene der hvor de har opplevd referatet som upresist eller hvor de ikke har gjenkjent innholdet fra den gjennomførte samtalen. Vi har hensyntatt innkomne innspill. I samtlige intervjuer har vi vært to revisorer tilstede og for å sikre likebehandling av respondentene. Unntaket er for intervjuet med Sør-Odal tannklinikk som ble gjennomført på telefon.

5.3 Stikkprøver

Gjennomføring av stikkprøvekontroll ble utført for å komplementere intervjuene og undersøke fosterhjemsavtaler og omsorgsplaner. Revisjonene valgte selv et tilfeldig utvalg av halvparten av alle saksmapper på fosterbarn og fosterhjem for å kontrollere at de rutiner og lovregulerte forhold som vi skulle undersøke ble fulgt.

Vi kan ikke uttale oss om annen dokumentasjon enn det ovennevnte eller det som har blitt utlevert i gjennomførte intervjuer og stikkprøver.

5.4 Styrker og svakheter ved metodene

Denne rapporten støtter seg på dokumentstudier, stikkprøver og intervjuer. En eventuell svakhet ved metoden er at vi har sett oss nødt til å tilpasse antallet intervjuer til timeforbruket. Revisor har stort sett snakket med personer på ledernivåer og intervjuer med flere ansatte ville muligens gitt oss et mer detaljert bilde, spesielt knyttet til samhandlingen med Odal barneverntjeneste. Ved gjennomføring av stikkprøvene er det en risiko for at revisors konklusjon basert på kontroller av utvalget kan være en annen enn den konklusjonen som ville være trukket hvis hele populasjonen ble kontrollert.³

En styrke ved bruk av dokumentstudier, er at vi får formell, skriftlig informasjon om kommunens rammeverk. Respondentene til intervju er valg ut på grunnlag av deres faglige posisjon og intervjuene har gitt informasjon om de ansattes subjektive oppfatninger av rutiner, praksis og regeletterlevelse. Stikkprøvene gav oss muligheten til å ytterligere undersøke regeletterlevelse. Styrken ved bruk av triangulering, innsamling av data på det samme området fra flere kilder, er at de forhåpentligvis gir et helhetlig bilde. På dette grunnlag mener vi at datamaterialet er tilstrekkelig for undersøkelsens formål og problemstillinger.

6 Bakgrunnsinformasjon

Fra 2014 har barneverntjenestene i Sør- og Nord-Odal vært samlet i en felles Odal barneverntjeneste. Sør-Odal er vertskommune og tjenesten er lokalisert på rådhuset i Sør-Odal. Odal barneverntjeneste er p.t. organisert med 11,45 årsverk herunder 1 barnevernleder, 8 barnevernkonsulenter, 1 familiekonsulent, 0,3 stilling advokat og 1,15 merkantil. Barneverntjenesten er organisert under enheten oppvekst sammen med barn- og helse, barnehage, grunnskolen og kultur.

Fra 2018 deltar Sør- og Nord-Odal i den nyetablerte regionale barnevernvakten, som er et interkommunalt samarbeid mellom Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal, Våler, Åsnes, Grue og Sør-Odal. Barnevernvakten er barneverntjenestenes akuttberedskap. Dette er en felles vaktordning som er

³ Stikkprøver i revisjon – fokus på test av kontroller, Kulseth, Ellen. M.

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

åpent hverdager mellom 15.00 og 8.00 og hele døgnet i helg og på helligdager. Primæroppgavene er å bistå barn, unge og familier i akutte situasjoner⁴.

Når barn på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov, skal det iverksettes hjelpetiltak for barnet og familien. Hensynet til hva som er best for barnet, er avgjørende. Hjelpetiltak er som oftest helt frivillig og er noe som kan bli en positiv forandring for barnet og familien. Slike hjelpetiltak kan være veiledning, støttekontakt, avlastning for foreldre, besøkshjem og økonomisk hjelp. Formidling av plass i fosterhjem og institusjon kan også være hjelpetiltak. Barn skal bo hjemme så sant det er mulig. Det legges vekt på å finne årsakene til problemene og drøfte dem med foreldre og barn.

6.1 Barneverntjenesten i tall

Over tid har det vært stadig flere barn og unge i Norge som har fått hjelp fra barnevernet, men de siste årene har antallet holdt seg relativt stabilt.⁵ I 2018 var det på landsbasis tilsammen 55 623 barn og unge mellom 0-22 år som mottok hjelp fra barnevernet. Av disse var 45 587 hjelpetiltak, mens 10 036 var omsorgstiltak. I løpet av 2018 ble det innrapportert 57 013 meldinger til barnevernet, noe som førte til 48 194 startede undersøkelser.⁶ De fleste som kommer i kontakt med barnevernet har kun behov for hjelpetiltak i hjemmet

Tabellen under viser at det har vært en jevn økning av barn med meldinger, undersøkelse og tiltak i Sør-Odal, men det har vært noe mer variert i Nord-Odal.⁷ I 2018 ble det innrapportert 106 meldinger fra Sør-Odal og 43 fra Nord-Odal. Det er i Sør-Odal en høy andel barn med barnevernstiltak, og Sør-Odal har ligget jevnt høyere enn Nord-Odal de siste årene. Generelt sett ser det ut til at Sør-Odal ligger omtrent på gjennomsnittet for Hedmark, mens Nord-Odal ligger på snittet for landet for øvrig. De siste to årene har Sør-Odal ligget noe høyere enn Nord-Odal, Hedmark og Landet for øvrig både på andel barn med meldinger, barn med undersøkelse og barn med tiltak.

Tabell 6.1.1: Tabelloversikt prosentandel barn med melding, undersøkelse og barnevernstiltak

	Barn med melding ift. innbyggere 0-17 år (prosent)				Prosentdelen barn med undersøkelse ift. innbyggere 0-17 år (prosent)				Barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-22 år (prosent)			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
0418 Nord-Odal	5,1	5,6	4,0	5,0	5,7	5,8	5,3	5,0	4,1	2,6	3,9	3,7
0419 Sør-Odal	4,9	5,7	6,0	7,1	4,7	5,9	6,8	6,7	3,8	3,7	4,5	5,4
EAKUO Landet uten Oslo	4,3	4,6	4,6	4,5	4,4	4,7	4,9	4,8	3,7	3,8	3,9	3,9
EKA04 Hedmark	5,2	5,2	5,6	5,1	5,2	5,3	5,7	5,4	4,3	4,3	4,4	4,2

I løpet av 2018 var det 102 barn i Sør-Odal og 43 barn i Nord-Odal med barnevernstiltak. Tabellene under viser oversikt over utviklingen av type tiltak. Antall barn i fosterhjem er relativt stabilt, men det har vært en økning i andre hjelpetiltak. Særlig i Sør-Odal har det vært en markant økning i hjelpetiltak

⁴ <https://barnevernvakten.no/hva-er-barnevernvakten>

⁵ https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Oppsummert_status_i_tall_for_barnevernet/

⁶ <https://www.ssb.no/barnevern>

⁷ <https://www.ssb.no/statbank/table/12280/tableViewLayout1/>

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

som har til formål å styrke foreldreferdigheter og barnets utvikling. Kolonnene med to punkter har tall som er for lavt til å fremgå av KOSTRA tabellen.

Tabell 6.1.2 Oversikt over utviklingen antall barn med barneverntiltak i Nord-Odal

	Barn med barnevernstiltak i løpet av året (antall)			
	2015	2016	2017	2018
0418 Nord-Odal				
Tiltak institusjon	:	:	:	:
Tiltak fosterhjem	11	9	11	12
Tiltak beredskapshjem	5	:	4	4
Tiltak for å styrke foreldreferdigheter	31	22	31	32
Tiltak for å styrke barnets utvikling	20	11	18	19
Tiltak tilsyn og kontroll	14	:	:	:
Tiltak nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester	15	17	26	19
Tiltak undersøkelse og behandling fra andre tjenester	7	:	:	:
Tiltak bolig	.	.	:	:

Tabell 6.1.3 Oversikt over utviklingen antall barn med barneverntiltak i Sør-Odal

	Barn med barnevernstiltak i løpet av året (antall)			
	2015	2016	2017	2018
0419 Sør-Odal				
Tiltak institusjon	:	5	:	:
Tiltak fosterhjem	26	24	24	24
Tiltak beredskapshjem	:	:	9	:
Tiltak for å styrke foreldreferdigheter	41	49	60	65
Tiltak for å styrke barnets utvikling	42	32	33	46
Tiltak tilsyn og kontroll	24	10	18	16
Tiltak nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester	14	24	39	45
Tiltak undersøkelse og behandling fra andre tjenester	5	4	:	:
Tiltak bolig	:	:	:	:

Vi ser fra tabellen under at Nord- og Sør-Odal har ganske like netto driftsutgifter til barnevernstjenesten. Dette er naturlig, siden tjenesten er felles. De ligger omtrent på nivå med landet uten Oslo og Hedmark fylke. Vi ser en jevn økning i hele landet. Brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet, eksempelvis fosterhjem, er relativt høy i begge odalskommunene sammenlignet med Hedmark og landet uten Oslo.

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

Tabell 6.1.4 Oversikt utviklingen av driftsutgifter

	Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbyggjar 0-22 år (kr)			Brutto driftsutgifter (funksjon 244) per barn med undersøking eller tiltak (kr)			Brutto driftsutgifter per barn som ikkje er plassert av barnevernet (funksjon 251) (kr)			Brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252) (kr)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
0418 Nord-Odal	7 932	8 022	8 992	0	53 085	0	0	29 161	0	874 636	315 125	865 500
0419 Sør-Odal	7 695	7 897	8 558	73 016	68 862	66 278	45 405	42 250	20 378	596 867	544 800	681 964
EAKUO Landet uten Oslo	6 854	7 978	8 319	44 795	46 496	49 929	34 874	37 963	39 268	392 767	429 998	443 947
EKA04 Hedmark	8 155	8 505	9 091	44 612	47 005	53 936	48 480	68 886	52 723	421 365	390 196	443 036

6.2 Tidligere revisjoner

I 2016 foretok Hedmark Revisjon IKS en gjennomgang og kartla utvalgte deler av Odal barneverntjeneste med fokus på arbeidsdeling og intern kontroll. Rapporten oppsummerte en etablert intern kontroll, men funn av svakheter innenfor utvalgte deler av Odal barnevern. Det ble blant annet anbefalt at barneverntjenesten burde gjennomgå tilganger, autorisasjoner og arbeidsdeling i fagsystemet Familia, med særlig fokus på å sikre at økonomireglementet ble fulgt. Rådmannen i Sør-Odal kommune ble anbefalt en gjennomgang av delegasjonsreglementet samt praksis rundt økonomireglementet.

7 Problemstilling 1 – forebyggende arbeid og tidlig innsats

Problemstilling 1:

Har Sør-Odal og Nord-Odal kommuner rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området?

7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Formålet med denne problemstillingen er å undersøke om Sør-Odal og Nord-Odal kommune og Odal barneverntjeneste har rutiner for å jobbe med forebyggende arbeid og tidlig innsats i tråd med regelverket og anbefalinger på området. Denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak rettet mot barnevernet spesielt, men det er også relevant å se til kommunens helhetlige ansvar.

Revisjonskriterier er utledet (se vedlegg B) og følgende kriterier legges til grunn for problemstilling 1:

- Kommunen bør ha et helhetlig planverk for sitt forebyggende arbeid og tidlig innsats med utsatte barn og unge som beskriver:
 - Organisering
 - Ansvarsfordeling
 - Ledelse og forankring
 - Samarbeid mellom ulike kommunale enheter
 - Lavterskeltilbud
- Kommunen og barneverntjenesten skal ha hjelpetiltak for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge
- Barneverntjenesten skal ha rutiner for opprettelse av tidsavgrenset tiltaksplan og evaluering av hjelpetiltakene
- Kommunen og barneverntjenesten skal sikre medvirkning av barn og unge i forebyggende arbeid og tiltaksarbeidet

7.2 Innhentet data

7.2.1 Helhetlig planverk

Rundskriv Q-16/2013 om *Forebyggende innsats for barn og unge* gir anbefalinger til kommunene om forebyggende arbeid, og påpeker at kommunen bør ha en helhetlig tilnærming til planlegging og organisering av den forebyggende innsatsen for barn og unge. Tabellen under viser odalskommunenes overordnede planverk som er relevant for denne revisjonen.

Tabell 7.2.1 Oversikt overordnet planverk i Sør-Odal og Nord-Odal

Nord-Odal	Sør-Odal
Planstrategi med planprogram Nord-Odal kommune 2017-2020: Kommuneplanens Samfunnsdel	Kommuneplan for Sør-Odal kommune 2018-2030: Samfunnsdel
Handlingsplan mot vold i nære relasjoner	Kommunal planstrategi 2016-2019
	Temaplan oppvekst (2019-2029)
	Handlingsveileder for tidlig innsats
	Prosedyre Vold i nære relasjoner

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

Sør-Odal

Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030 er det øverste styringsdokumentet for hvordan Sør-Odal skal styres fremover, og fokuset på folkehelse, barn og unge er av høy prioritet. *Folkehelse og oppvekstsvilkår barn og unge*, var to av de tre viktigste prioriteringsområdene i Sør-Odals kommuneplan for 2016-2019. I følge rådmann er det sannsynlig at de to satsningsområdene vil videreføres for neste fireårsperiode. Temaplan for oppvekst ble sendt ut på høring i desember 2019 med frist 13. januar 2020. Den tiårige oppvekstplanen skal bygge på og følge opp målene som er satt i kommuneplanens samfunnsdel. Herunder fokus på helhetlig og tverrfaglig samarbeid for å utvikle gode tjenester, utjevne sosiale forskjeller og ha folkehelseperspektiv. Forslaget til tematplan oppvekst som ble sendt på høring synliggjør dagens situasjon, strategiske mål og utviklingsmål med tilhørende strategi, tiltak, målbilde og måleindikator. De ulike enhetene under oppvekst har egne strategiske målområder. Eksempelvis er det nevnt i tiltaket for å nå det strategiske målet om at kommunen skal jobbe tverrfaglig for å identifisere og følge opp barn som faller utenfor fokus på å øke relasjonskompetansen og styrke det tverrfaglige samarbeidet på system- og individnivå. I beskrivelsen av dagens situasjon fremkommer det at kommunen må ha en felles forståelse av tidlig innsats, forebyggende arbeid, tverrfaglig samarbeid og handling ved bekymring for barn og unge hos de ansatte. Planverket er forankret i kommunestyret.

Sør-Odal har en helhetlig og overordnet tverrgående «Handlingsveileder for tidlig innsats» som gjelder for alle ansatte i kommunen. Handlingsveilederen har som målsetting å sikre at alle som jobber med barn, unge og deres familier raskt kan gå fra bekymring til handling og oppfølging av barn i risiko. Handlingsveilederen omhandler prinsipper for hvordan samhandle og beskriver ansvarsfordeling, deriblant informasjon om KORT (kompetanse og rådgivende team). Handlingsveilederen inneholder blant annet kartleggingsverktøy, samtaleveileder og mal for samtykkeerklæring til tverrfaglig samarbeid. Sør-Odal har i tillegg en egen prosedyre som går på «Vold i nære relasjoner». Prosedyren og handlingsveilederen ble tverrfaglig utarbeidet med blant annet barneverntjenesten som bidragsyter.

Under intervjuene og på spørsmål om kommunens planverk er det «Handlingsveileder for tidlig innsats» som blir trukket frem av de revisor snakker med. Det fremkommer at det er noe variasjon i kjennskapen til og bruken av «Handlingsveilederen for tidlig innsats» blant ansatte i de ulike kommunale enhetene i Sør-Odal. Noen enheter, deriblant barneverntjenesten, PPT og helsestasjonen bruker den jevnlig. De to undersøkte barnehagene kjenner også godt til handlingsveilederen og benytter den som et oppslagsverk i det daglige. På Glommasvingen skole synes handlingsveilederen å være mest kjent på ledernivå. Skolestrukturen i Sør-Odal er fortsatt i et stort endrings- og utviklingsprosjekt ved at tidligere grendeskoler nylig er samlet til en storskole. Glommasvingen skole opplyser om at de jobber med et eget internkontroll system med tilhørende håndbok med denne tematikken.

Nord-Odal

Nord-Odal kommune har en planstrategi med planprogram for 2017-2020 (kommuneplanens samfunnsdel) der det redegjøres for nasjonale og regionale føringer, utviklingstrekk og utfordringer som påvirker det fremtidige planbehovet. Utarbeidelsen av grunnlagsdata og tematisering av innsatsområdene resulterte i 5 strategiske satsningsområder for kommunene. En av de fem strategiområdene er «Livsmestring hele livet» der det er skissert tre planoppgaver. En av disse er utført, «Handlingsplan mot vold i nære relasjoner». De to øvrige, «Folkehelseplan/plan for fysisk aktivitet» og «Plan for tverrfaglig forebyggende arbeid for barn og unge», er ikke gjennomført på grunn av vakanser og budsjettutfordringer. Revisor blir kjent med at kommunens økonomiske

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

situasjon har gjort det vanskelig å påbegynne og gjennomføre ambisjonene om det helhetlige planverket som ligger som mål i kommuneplanen.

«Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2017-2020» er en konkretisering av den regionale planen fra Glåmdal regionråd. Handlingsplanen er utarbeidet tverrfaglig med blant annet kommuneoverlege, helsesøster, politikontakt, pedagogisk rådgiver for skole og barnehage. Revisor er ikke kjent med at barneverntjenesten har deltatt i utarbeidelsen. Handlingsplanen har som formål å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner. Handlingsplanen skal fungere som et arbeidsverktøy, og det er derfor konkretisert ulike oppgaver, tiltak og ansvarsfordeling blant de ulike kommunale enhetene som blant annet skole, barnehage, helsestasjon, barneverntjenesten og NAV. Prinsipper for samarbeid omtales også. Implementeringen av handlingsveilederen synes å være noe varierende. Skolen opplever at den ikke er godt kjent blant personalet. Barnehagen har informert om den jevnlig. Helsestasjonen har innbakt tiltakene i konsultasjonene sine. Rådgiver forteller at det våren 2020 skal igangsettes et implementeringsarbeid.

Revisor får opplyst at planer under arbeid er «Strategi for vennskap, felleskap og barnehage- og skolemiljø», «Handlingsplan for sosial kompetanse» og «Handlingsplan for vennskap og fellesskap».

Felles

Ingen av de to odalskommunene har sektorovergripende planer om forebyggende arbeid og tidlig innsats for utsatte barn og unge. I det eksisterende planverket fremkommer ansvaret til de ulike enhetene innenfor sitt fagområde, men revisor kan ikke se at det er en tydelig ledelse av det forebyggende arbeidet som går på tvers av fagområder.

Begge kommuner har flere enkeltrutiner og prosedyrer som skole, barnehage og helsestasjon benytter i sitt daglige virke i arbeidet med forebygging og tidlig innsats. For eksempel hvordan følge opp foreldresamtaler, overgang barnehage til skole og oppfølging av bekymringsfullt fravær. I lys av prosjektets ramme og avgrensning har ikke revisor hatt et dyptgående fokus på disse rutinene men ser at begge kommuner har disse som en del av rammeverket.

Underveis i intervjuene har revisor blitt kjent med at det er liten kjennskap fra de ulike enhetene i de to odalskommunene om hvordan man i nabokommunen jobber med forebyggende arbeid og tidlig innsats. Det er også liten kjennskap til hverandres planverk og rutiner.

Odal barneverntjeneste

Revisor er ikke kjent med at barneverntjenesten har eget planverk eller rutiner knyttet forebyggende arbeid og tidlig innsats, men at de i stor grad benytter seg av Sør-Odal sin «Handlingsveileder for tidlig innsats». Barneverntjenesten har også deltatt i utarbeidelsen av den.

Flere peker på at Odal barneverntjeneste har fokus på tidlig innsats, og at dette særlig er synlig ved at barneverntjenesten oppleves som tilgjengelig. Flere påpeker at det er lav terskel for å ta kontakt ved behov for råd og veiledning. Likevel fremkommer det under noen av intervjuene med de ulike kommunale enhetene i begge odalskommunene at det hersker noe usikkerhet rundt hva konkret barneverntjenesten gjør og hvordan de jobber i forbindelse med forebyggende arbeid og tidlig innsats. Det er flere som forteller at de ikke kjenner til barneverntjenestens rutiner på det forebyggende området.

Om lavterskeltilbud til barn og unge

Odal barneverntjeneste har for tiden ett lavterskeltilbud av forebyggende art rettet mot barn og unge, svømme- og aktivitetsgruppen i Nord-Odal som har var siden 2011/2012. Dette er et tilbud til

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

alle mellom 4-10. trinn. Tilbudet har nylig blitt revidert og vil kun fortsette som en svømmegruppe fremover. Begge kommunene har gjennom helsestasjonen tilbud om COS- kurs⁸. Det er et frivillig og gratis veiledningstilbud til foreldre. COS kursene har blitt holdt i større eller mindre grupper over tid eller enkelttimer, en-til-en veiledning, avhengig av behov og etterspørsel.

I Nord-Odal kommune er det fri hall leie til idrettslag og foreninger. Utover det er det for tiden ingen andre konkrete aktivitetstilbud eller lavterskeltilbud rettet mot barn og unge som er i kommunens regi. Rådmann forteller at det er under vurdering å etablere BUA ordning, og at denne forhåpentligvis er på plass våren 2020. Andre lavterskeltilbud som foregår i kommunen er i regi av frivillige og foreldredrevet lag, klubber eller foreninger.

Sør-Odal kommune har flere konkrete lavterskeltilbud til barn og unge. BUA, gratis utlån av utstyr til fritid/idrett sommer og vinter ble etablert i februar 2018. Aktivitetsskolen var i 2018 et engangsprosjekt med gratis ukentlig tilbud til barn og unge som får teste ut ulike idretter. Høsten 2019 ble det etablert aktivitetskasse som man kan søke bidrag til å betale kontingent for idrett/kulturaktiviteter. Ungdommens Hus har åpent to kvelder i uka fordelt på barneskoleelever og ungdomsskoleelever.

7.2.2 Hjelpetiltak

Tidlig innsats handler om å sørge for at barn og familier som sliter får nødvendig hjelp og støtte, for å forhindre at utfordringer vokser til alvorlige problemer.⁹ Formålet med hjelpetiltak er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien ved å blant annet bedre omsorgsevnen til foreldrene slik at det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet hjemme, og på den måten forebygge en negativ utvikling i omsorgssituasjonen. Forskning skiller mellom kompenserende og strukturerende tiltak. Kompenserende hjelpetiltak kompenserer og avhjelper familiens eller barnets omsorgssituasjon ved for eksempel råd, veiledning, støttekontakt, tilsyn. Strukturerende tiltak er hjelpetiltak som skal skape varige endringer ved å for eksempel øke foreldreferdigheter og bedre relasjoner. Strukturerende tiltak kan være rettet mot barn og unge med atferdsvansker og kan for eksempel være behandlingsmodeller som er rettet mot bredere målgrupper. Eksempler på strukturerende tiltak er PMTO (Parent Mangement Training Oregon), tidlig innsats for barn i risiko (TIBIR), Circle of Security (COS), Marte Meo og familieråd.

Jamfør KOSTRA tallene som vises innledningsvis i rapporten ser vi at det i Sør-Odal og Nord-Odal har vært en økning de siste årene i antall barn og familier med hjelpetiltak. Særlig i Sør-Odal har det vært en markant økning i hjelpetiltak som har til formål å styrke foreldreferdigheter og barnets utvikling. Revisor har også fått oversendt oversikt over meldinger fra de ulike instansene de siste årene, og ser at også her har det særlig vært en utvikling i Sør-Odal. Nord-Odal har variert noe mer. Se tabell under:

Tabell 7.2.2 Oversikt antall meldinger fra Sør-Odal og Nord-Odal mellom 2015-2019¹⁰

År	Antall meldinger: Sør-Odal	Antall meldinger: Nord-Odal
2019	106	36
2018	132	53
2017	90	40
2016	92	53
2015	76	56

⁸ Circle of Security (trygghetssirkelen) - foreldreveiledningskurs

⁹ Prop. 73 L Endringer i barnevernsloven (barnevernsreformen)

¹⁰ Oversendt fra Odal barneverntjeneste

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

I Sør-Odal er det barneverntjenesten, skole, foreldrene, helsestasjon og anonym som stort sett er de fem hyppigste til å melde. I Nord-Odal er det barneverntjenesten, anonymt, foreldre, politi og skolen som stort sett er de fem hyppigste til å melde. Det er vanskelig å si noe konkret om hva som er årsaken til økning eller variasjon i antall meldinger siden det mest sannsynlig er flere faktorer som påvirker.

Begge kommunene har helsestasjonstilbud som har som formål å arbeide med forebyggende helsearbeid rettet mot gravide, sped- og småbarn, skoleelever, ungdom og deres familier. Fra 2020 er det et lovpålagt krav for alle kommuner å blant annet ha tilknyttet seg psykolog, jordmor og lege. Sør-Odal kommune ansatte i 2017 en kommunepsykolog. Nord-Odal kommune har ikke ansatt kommunepsykolog. Inntil nylig hadde Nord-Odal tilknyttet seg en spesialsykepleier i psykisk helsearbeid, men på grunn av budsjettkutt bortfaller for tiden denne funksjonen. Helsestasjonen i Sør-Odal kommune har et psykisk helseteam som er et lavterskeltilbud til barn, unge og deres familie 0 - 18 år. Odalskommunene har et samarbeid om felles jordmortjeneste. Begge kommuner har kommunelege.

Odal barneverntjeneste har 1 familiekonsulent og 6 barnevernkonsulenter som følger opp undersøkelse og tiltak. Leder for barneverntjenesten forteller at det i all hovedsak er råd og veiledning som hyppigst blir benyttet som hjelpetiltak. Familiekonsulenten jobber kun i tiltak og gir råd og veiledning når det er opprettet en sak. Barneverntjenesten har mulighet til å bestille PMTO og MST fra Bufetat, og det gjøres ved behov. Leder forteller at alle hjelpetiltak på en konkret sak evalueres hver 3. måned slik at de kan justeres. Barnevernkonsulentene som revisor har snakket med forteller om samme praksis. Praksisen oppleves som positiv fordi man ved disse stoppunktene får mulighet til å justere kursen selv om det ofte i utgangspunktet er lagt et lengre løp for tiltaksarbeidet.

Av hjelpetiltak i odalskommunene har barneverntjenesten tidligere jobbet sammen med helsestasjonene om COS kurs, men revisor blir fortalt at helsestasjonen for tiden gjør dette arbeidet selv. COS-kurs kan foreldre melde seg opp til selv ved eget initiativ eller det blir gitt som et tilbud via et hjelpetiltak. COS-opplæring kan bli benyttet som gruppekurs eller en-til-en veiledning. Barneverntjenesten har også behandlingsmodellen PMTO som et mulig hjelpetiltak. Revisor er kjent med at PMTO kun iverksettes i de saker som har en viss alvorlighetsgrad. Helsestasjonene i begge odalskommunene mener det er et økende behov for foreldreveiledning og ønsker seg økt bruk av PMTO metoden også inn i det mer generelle forebyggende arbeidet.

Andre hjelpetiltak som barneverntjenesten tilbyr er betalt barnehageplass og SFO, familieråd, urinprøvekontroll, økonomisk tilbud og ettervern (ungdom over 18 år), besøkshjem, avlastning, samarbeidsmøter, støtteperson, henvisning til andre instanser og hybeloppfølging.

Leder for barneverntjenesten ser at utviklingen i odalskommunene er at det blir flere saker og flere alvorlige saker i tillegg til at barneverntjenesten får mer ansvar jamfør ny barnevernsreform. Barnevernsleder har et ønske om å bli en del av TIBIR («Tidlig Innsats for Barn i Risiko» som er et program for forebygging og behandling av atferdsproblemer hos barn) hvor man blant annet blir kurset på systemnivå i kommunen for å jobbe mer forebyggende. For å imøtekomme fremtidens økende behov og ansvar på en god måte viser barnevernsleder til at det er nødvendig for barneverntjenesten å ruste seg opp.

7.2.3 Tidsavgrenset tiltaksplan

Barneverntjenesten skal gripe inn tidlig og skal jf., § 4-4 i barnevernloven, bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan som skal evalueres regelmessig.

Barnevernskonsulentene som revisor snakket med har begge mange års erfaring fra barneverntjenesten og har sterk erfaringsbasert kompetanse knyttet til oppfølging av saker. En sak starter alltid med en melding og påfølgende undersøkelse før det eventuelt ender i et vedtak. Barnets synspunkter fremkommer i vedtaksmalen. Ved opprettelsen av tidsavgrenset tiltaksplan i en konkret sak benytter barneverntjenesten seg av fagsystemet Familia hvor det er tilgjengelig oversikt over valgmulighetene på forskjellige tiltak som kan benyttes. I tillegg har barneverntjenesten en egen fysisk perm på kopirommet med eksempler på ytterligere flere tiltak og eksterne tiltak som kan kjøpes. Rutinene for tiltaksarbeidet er tilgjengelig i permen «melding/undersøkelse». Barnevernskonsulentene forteller at de jobber i tospann og bruker tid på å finne frem til riktig tiltak. Ved flere anledninger diskuterer de seg imellom og/eller bringer opp diskusjon rundt bruken av alternative tiltak i sine ukentlige interne fagmøter.

Ved opprettelse av tiltaksplanen utføres det løpende vurdering fra barnevernskonsulentene om når barnet skal snakkes med. Revisor får opplyst at barneverntjenesten alltid involverer barnet i undersøkelsesfasen og ved evalueringer. Barnevernskonsulent forteller at det har vært et økende fokus på å ta inn barnets mening, samtidig som det er en vurdering rundt hvor mange personer og/eller instanser et barn skal snakke med. I de tilfellene barnevernskonsulentene opplever at barna ikke vil snakkes med benyttes gjerne skole eller barnehage som informasjonskilde til å prøve å forstå hva barnet ønsker. Hver tredje måned skal tiltaksplanen evalueres og påminnelse om denne evalueringen kommer som et automatisk varsel i Familia. Ved evaluering innkaller barneverntjenesten til et eget møte eller man tar det i et allerede oppsatt samarbeidsmøte. I noen tilfeller evalueres tiltakene oftere enn hver tredje måned.

7.2.4 Medvirkning av barn og unge I det forebyggende arbeidet

Medvirkning av barn og unge er noe begge kommunene har jobbet med for å få til. I Sør-Odal har barn og unge blitt involvert i konkrete saker som byggingen av nye Glommasvingen skole og lekeplassen i Skarnes sentrum. Utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel gjennomført med flere involveringspunkter, der i blant en workshop med skoleelever fra hele kommunen hvorpå deres innspill ble tatt inn i planen. Sør-Odal barne- og ungdomsråd (SOBUR) ser ut til å ha eksistert frem til høsten 2019, men rådmann forteller at det er det behov for å etablere et nytt SOBUR da mange tidligere medlemmer har gått ut av rådet. Revisor bemerker seg at SOBUR ikke ligger inne i oversikten over sammensetningen av styrer, råd og utvalg for kommunen i perioden 2019-2023. Rådmann forteller at kommunen har igangsatt et arbeid for å få på plass et nytt SOBUR, og har blant annet planer om å invitere seg inn på Glommasvingen skole for å informere om og rekruttere til. Rådmann forteller videre at Sør-Odal har oppe til diskusjon hvordan få til best mulig medvirkning av barn og unge.

I Nord-Odal er det etablert De Unges Kommunestyre (DUK) som årlig har hatt mellom 1-4 møter siden 2015. DUK fikk anledning til å medvirke til kommuneplanens samfunnsdel. DUK har blant annet «bestilt» en type loggbok som jenter og gutter på ungdomstrinnet skal føre. I loggboken blir man oppfordret til å skrive om hvordan man har det i hverdagen, og loggbøkene benyttes blant annet som

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

et grunnlag for diskusjon, gjennomføring av gutte- og jentemøter og til å fange opp eventuelle ting som mobbing tidlig. Revisor bemerker seg at DUK ikke ligger inne i møteplanen for 2020, og at siste DUK møte ble avholdt i mars 2019.

I tiltaksarbeidet

Om medvirkning av barn og unge i tiltaksarbeidet, det vil si i saker som gjelder en selv, forteller barneverntjenesten at dette er noe de jobber mye med for å få til samtidig som det kan være utfordrende i praksis. Etter endt undersøkelse som følge av en melding utarbeides det et vedtak om hjelpetiltak hvor barnets mening er inkludert via egen rubrikk i malen der det står «barnets synspunkter». Barneverntjenesten forteller at de jobber for å etablere en god relasjon og dialog til barnet, og at det alltid snakkes med barnet i tilknytning til evaluering av tiltaksplanen. Barnevernkonsulentene opplever at det er en balansegang på hvor mye et barn ønsker å snakke med ulike personer og instanser. Ved noen tilfeller benytter barneverntjenesten seg av andre informasjonskilder, som skole og barnehage, for å forstå barnets ønsker. Barneverntjenesten har ingen skriftlig rutine for medvirkning.

De samarbeidende enhetene som revisor har snakket med kjenner ikke fullt ut til barneverntjenestens praksis rundt involvering av barn og unge i tiltaksarbeidet, men er kjent med ulike eksempler fra noen situasjoner. Det har fremkommet fra intervjuene at i noen tilfeller har barneverntjenesten lyktes godt med samtaler og observasjon der tilnærmingen og kommunikasjonen med barnet eller ungdommen har bidratt til en bedre prosess. På den andre siden har det også fremkommet eksempler der barneverntjenesten burde ha snakket mer med barna og at man ikke har lyktes med fremgangsmåten. Erfaringene fra disse intervjuene sammenfaller med det barneverntjenesten selv har fortalt om at medvirkning av barn og unge i praksis kan være en utfordring.

7.3 Revisors vurdering

Planverk

Begge kommunene har kommuneplaner med overordnet mål om at barn og unge skal ha godt og trygt oppvekstmiljø. Sør-Odal kommune har kommuneplan samfunnsdel, en nylig utarbeidet temaplan oppvekst, handlingsveileder for tidlig innsats og prosedyre for vold i nære relasjoner. Nord-Odal kommune har kommuneplan med samfunnsdel og handlingsplan for vold i nære relasjoner. Nord-Odal har hatt på agendaen å utarbeide «Plan for tverrfaglig forebyggende arbeid for barn og unge». Begge kommunene har mange enkeltrutiner knyttet mot barn og unge, for eksempel hvordan forebygge bekymringsfullt fravær, foreldresamtale og oppfølging overganger.

Det er revisors vurdering at det i Sør-Odal kommune er en linje fra kommuneplan og samfunnsdel, til kommende temaplan oppvekst som overbyggende strategi og retning for arbeidet med barn og unge, og ned til «Handlingsveileder for tidlig innsats» som den daglige håndboken for alle ansatte. Det er noe mer mangelfullt ved Nord-Odals eksisterende planverk, men kommunen har gode intensjoner for kommende planarbeid. Det er revisors vurdering at Sør-Odal i store trekk har men at Nord-Odal kommune kun delvis har et helhetlig planverk for sitt arbeid med barn og unge.

Det er derimot ingen av de to odalskommunene som har sektorovergripende planer om forebyggende arbeid og tidlig innsats for utsatte barn og unge. Kommunene er anbefalt å ha slike planer, og det kan bli pålegg om dette når ny barnevernlov blir vedtatt.¹¹ Planene bør beskrive ansvar, organisering, ledelse og samarbeid mellom de ulike enhetene. Revisor mener at slike planer vil styrke kommunenes forebyggende arbeid og sikre tverrfaglig samarbeid som igjen kan bidra til å hindre en negativ utvikling i saker og at barn og deres familier får et bedre koordinert tilbud.

Det kan se ut til at Sør-Odals «Handlingsveileder for tidlig innsats» i varierende grad er blitt implementert ut til alle relevante kommunale enheter. Revisor vurderer det dithen at Sør-Odal kommune bør sikre et tydeligere eierskap til handlingsveilederen og derfor bør vurdere en implementering av veilederen for alle ansatte som det forventes at skal bruke den.

Selv om det tilsynelatende satses på barn og unge i det overordnede planverket, ser det dessverre ut til at utviklingstrekkene rundt barn og unges levekår går i feil retning. Det kan se ut til at behovet for barneverntjenester ikke kommer til å reduseres i tiden fremover, tvert imot. Det fremkommer ved datainnhenting at det per i dag er lite samarbeid og kompetanseoverføring mellom de odalskommunene når det gjelder utarbeidelse, implementering og anvendelse av planverk, retningslinjer og rutiner knyttet til forebyggende arbeid og tidlig innsats mot barn og unge. Revisor vurderer det dit at kommunene bør se til muligheter for samarbeid også på dette feltet, og at man kan få positive effekter ved å arbeide mer enhetlig. Revisor foreslår at Nord-Odal kommune bør vurdere om Sør-Odals «Handlingsveileder for tidlig innsats» er noe som kunne ha vært benyttet.

Hjelpetiltak

Revisor vurderer det dithen at Odal barneverntjeneste har fokus på tidlig innsats og har hjelpetiltak med formål å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge. Hjelpetiltakene som benyttes er både av strukturerende og kompenserende art. Revisor har ikke undersøkt om hjelpetiltakene har effekt og om de faktisk bidrar til å hindre negativ utvikling. Men, det fremkommer at det er et økende behov for hjelpetiltak som er knyttet til å styrke foreldreferdigheter og barnets utvikling.

¹¹ NOU 2016:16 Ny barnevernlov – sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse

Tidsavgrenset tiltaksplan

Det er revisors vurdering at barneverntjenesten har tilfredsstillende rutiner for opprettelse av tidsavgrenset tiltaksplan og evaluering av hjelpetiltakene. Rutinene er plassert i fysiske permer på kopirommet og barnevernkonsulentene med lang erfaring benytter seg i større grad av sin erfaringsbaserte kompetanse enn selve rutinepermene i det daglige arbeidet. Selve oppfølgingen av en sak skjer fullt og helt i fagsystemet Familia. Barnevernkonsulentene revisor snakket med jobbet i tospann og delte på sakene. Det er revisors vurdering at det virker som en hensiktsmessig organisering av arbeidet for å sikre tilfredsstillende opprettelse og oppfølging av tiltaksplanene.

Det kan være en fordel for barneverntjenesten å vurdere muligheten for å digitalisere de fysiske rutinene slik at de er i tilknytning til det daglige saks- og oppfølgingsarbeidet. En digital lagring kan bidra til at rutinene er lettere tilgjengelig for flere saksbehandlere underveis i arbeidet med en sak.

Medvirkning

Medvirkning av barn og unge beskrives i faglige anbefalinger som en av suksessfaktorene til et godt forebyggende arbeid og tidlig innsats.¹² Det er revisors vurdering at begge kommuner har arbeidet med å involvere barn og unge i det kommunale planarbeidet, men at det synes noe usikkert hvordan denne medvirkningen skal skje fremover. Det er også revisors vurdering at barneverntjenesten har fokus på og arbeider med å involvere barn og unge i det konkrete tiltaksarbeidet til tross for opplevde praktiske utfordringer.

Revisor anbefaler at Sør-Odal og Nord-Odal kommune viderefører arbeidet som er gjort rundt medvirkning blant annet ved å sikre at de to rådene, SOBUR og DUK, er operative også fremover. Barneverntjenesten bør vurdere å utvikle rutiner og praksis for involvering av barn og unge i det forebyggende arbeidet og tiltaksarbeidet slik at det fungerer best mulig.

Oppsummering problemstilling 1

Med bakgrunn i det ovennevnte er det revisors vurdering Sør-Odal og Nord-Odal i stor grad har rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats, selv om det er noen forbedringsområder. Revisjonskriteriene til problemstilling 1 «*Har Sør-Odal og Nord-Odal kommuner rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer av regelverk og anbefalinger på området?*» i stor grad er oppfylt.

¹² Rundskriv Q-16/2013, NOU 2016:16

8 Problemstilling 2 – samhandling

Problemstilling 2:

Har Odal barneverntjeneste en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet?

8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Formålet med problemstilling 2 er å undersøke om Odal barneverntjeneste har en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet gjennom å undersøke følgende revisjonskriterier:

- Barneverntjenesten skal ha planer for samarbeid rundt det forebyggende arbeidet og tiltaksarbeidet
- Barneverntjenesten bør ha systematiske møtepunkter med:
 - Skole
 - Barnehage
 - PPT
 - Helsestasjon
 - Tannlege
- Barneverntjenesten skal gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet
- Barneverntjenesten skal ved utarbeidelsen av individuell plan samarbeide med andre instanser som barnet mottar tiltak fra
- Barneverntjenesten bør aktivt arbeide med informasjonsutveksling til relevante kommunale organer om opplysningsplikten, barneverntjenestens tilbud, oppgaver og ansvar

Fullstendig utledning av revisjonskriterier er i Vedlegg B.

8.2 Innhentet data

8.2.1 Opplevelsen av samarbeidet

Barneverntjenesten har etter barnevernloven medvirknings- og samarbeidsplikt, både på generelt- og individnivå. Barneverntjenesten må ofte samarbeide tett med andre tjenester, og det er barnets og familiens behov for hjelp som danner grunnlaget for et slikt samarbeid. Stortingsproposisjonen 73 L påpeker at samarbeid og tverrfaglig tilbud ofte er en forutsetning for at barna skal få den hjelpen de trenger. Rundskriv Q-16/2013 påpeker viktigheten av at det blir laget rutiner og systemer som gjør det enkelt å samarbeide.

Odal barneverntjeneste opplyser om at de samhandler og samarbeider med andre kommunale enheter både i forebyggende arbeid og i tiltaksarbeidet. Barneverntjenesten deltar på ulike tverrfaglige samarbeidsmøter i begge kommunene. I hovedsak er barneverntjenesten en deltager og har ikke koordineringsansvaret for disse møtene. Gjennom intervjuene er det generelle inntrykket at barneverntjenesten deltar på de planlagte oppsatte samarbeidsarenaene, og at denne deltagelsen generelt sett beskrives som god og faglig nyttig.

Den generelle beskrivelsen fra de samarbeidende enhetene (skole, barnehage, helsestasjon, PPT, tannlege, helse og omsorg) revisor har snakket med fra begge kommunene vedrørende samarbeidet med Odal barneverntjeneste er at det stort sett er bra. Flere av de revisor har snakket med opplever

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

en faglig dyktig og profesjonell tjeneste som er på tilbudssiden, tilstede og tilgjengelig. Å ta kontakt med, drøfte aktuelle problemstillinger og anonyme saker, få til møter, få veiledning og råd oppleves stort sett som veldig greit, enkelt og konstruktivt. I store trekk gis det en generell beskrivelse av et tilgjengelig barnevern som er faglig dyktige, med godt omdømme og god ledelse. Det pekes allikevel på noen forbedringspunkter knyttet til samarbeidet.

Samarbeid i tiltaksarbeidet

Flere som revisor har snakket med etterlyser at barnevernet involverer den samarbeidende tjenesten, eksempel skole eller helsestasjon, mer i saker der det utarbeides tiltak rundt et barn og en familie. For eksempel etterlyser helsestasjonen i Nord-Odal og Glommasvingen skole i Sør-Odal at når barneverntjenesten utarbeider tiltak rettet mot foreldrene, så er det svært nyttig at de som jobber direkte med barnet i hverdagen er kjent med tiltakene som iverksettes slik at det blir et mer enhetlig arbeid rundt barnet og familien som støtter hverandre. Begge de enhetene ønsker at barneverntjenesten inviterer og inkluderer til mer dialog ved utarbeidelsen av tiltak, og at man kanskje kan finne tiltak sammen som favner helheten rundt barnet og foreldrene.

Barneverntjenesten opplever at de har invitert seg inn til Glommasvingen skole, men at de ikke har fått tilbakemeldinger på det.

Barneverntjenesten forteller at samarbeidet i konkrete saker enten er ansvarsgruppemøter, samarbeidsmøter eller systemmøter. Barnevernkonsulentene forteller at de har flest samarbeidsmøter hvor det er samarbeid med blant annet skole, PPT og helsestasjon. Barneverntjenesten innkaller hvis det er en del av en tiltakspakke. På samarbeidsmøtene deltar ofte barnet og foreldrene.

Samarbeid i det forebyggende arbeidet

Begge helsestasjonene i de to odalskommunene, Glommasvingen skole og Nord-Odal ungdomsskole, etterlyser noe mer initiativ fra barneverntjenesten i det forebyggende arbeidet. For eksempel er det et ønske om økt tilstedeværelse og fast kontaktperson tilknyttet Glommasvingen skole.

Glommasvingen skole opplever noen ganger at gjensidig samarbeidsform er noe fraværende, og at man i noen saker har opplevd at det er litt for tette skott mellom skolen og barneverntjenesten. Rektor ved Glommasvingen mener at en økt tilstedeværelse av barneverntjenesten i det daglige kan bidra til å forbedre samarbeidet ved at man får en bedre forståelse for hverandres arbeid.

Barnevernet er med i overordnet tverrfaglig team KORT, men ikke i samarbeidsforaer på skolen og nedover i systemet. Leder ved helsestasjonen i Sør-Odal, som for tiden er fungerende kommunalsjef oppvekst/barneverntjenesten, forteller at det for samarbeidsforaene på skolen og nedover i systemet nok ikke er etablert gode nok rutiner for samordning per i dag. Leder ved helsestasjonen forteller videre at det bør jobbes med å evaluere og etablere et bedre samarbeid for det forebyggende arbeidet.

Barneverntjenesten opplever at de har vært på tilbudssiden til Glommasvingen skole, men at de venter på tilbakemelding fra rektor. Barneverntjenesten forteller videre at de har ytret ønske å informere avdelingsvis ved skolen, men at de ikke har blitt invitert i de foraene.

8.2.2 Planer for samarbeid og systematiske møtepunkter

I tabellen under vises møtepunktene som barneverntjenesten har med de ulike kommunale enhetene. Samarbeidsarenaene som har vært hyppigst gjenstand for samtale i intervjuene er KORT møtene i Sør-Odal kommune og fagteam i Nord-Odal. Barnverntjenesten har ikke koordineringsansvaret for disse to møtearenaene.

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

Tabell 8.2.2 Oversikt over systematiske møtepunkter

Samarbeid med	Hvordan	Koordinerende ansvar
Sør-Odal kommune		
KORT (skolene, barnehagen, helsestasjon, kommunepsykolog, kommunelege, PPT og barneverntjenesten)	Avholdes 8 møter i året, som regel 1 i måneden i henhold til årshjul. Tre timers varighet. I møtet gis råd og veiledning til foreldre og/eller ansatte i kommunen. Saker må meldes inn på forhånd. KORT har eksistert siden 2011. Barnevernleder og barnevernkonsulent er fast deltager.	Leder helsestasjonen
BUP, helsestasjon og PPT	Samarbeidsmøter hver 6. uke. Samarbeidsavtale er under utarbeidelse. Barnevernleder deltar	Leder helsestasjonen
Tannhelsetjenesten	Samarbeidsavtale inngått. Tannhelsetjenesten forplikter til å innkalle til ett årlig møte.	Tannhelsetjenesten
Skarnes videregående skole, skolehelsetjenesten, PPT og oppfølgingsenheten	Tverrfaglige møter 1 gang per mnd. , barnevernleder deltar.	Skolehelsetjenesten
Ungdomsskolen, helsestasjon og politi (UTSETT programmet)	Foreldrerettet program mot 9. klasseforeldre med formål å bidra til utsatt alkoholdebut og hindre omfattende drikking og bruk av illegale rusmidler	Barneverntjenesten
Integreringsenheten	Månedlige tverrfaglige møter der også skole, barnehagen, helsesykepleier m.m. Barnevernleder deltar	Integreringsenheten
Politiet	Erstatning for SLT. Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak. Månedlige tverrfaglige møter med politi, NAV, enhet psykisk helse og rus, VGs, ungdomsskolen, Ungdommens hus, helsesykepleier	Barneverntjenesten
Skolen og barnehagen	Foreldremøter og personalmøter. Barneverntjenesten deltar på forespørsel, men har også noen ganger invitert seg inn. Spesielt mot 1. klasse.	Skolen/Barnehagen
Nord-Odal kommune		
Skole, barnehage, helsestasjon, PPT og barnevern	Fagteam. Månedlig tverrfaglig møter i henhold til årshjul. Fire ulike fagteam; ett fagteam tilknyttet hver av de tre skolene og ett fagteam tilknyttet barnehage. Fagteam har eksistert i over fem år	Skolen/barnehagen /rådgiver
Tannhelsetjenesten	Samarbeidsavtale. Tannhelsetjenesten forplikter til å innkalle til ett årlig møte.	Tannhelsetjenesten
Politiet	Erstatning for SLT. Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak. Månedlige tverrfaglige møter med politi, NAV, enhet psykisk helse og rus, ungdomsskolen, Barnevernleder	Helsesykepleier
Skolen og barnehagen	Foreldremøter og personalmøter. Barneverntjenesten deltar på forespørsel, men har også noen ganger invitert seg inn. Spesielt mot 1. klasse.	Skolen/Barnehagen

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

Formålet med de to samarbeidsmøtene KORT og Fagteam er at man skal kunne gi råd og veiledning til foreldre og/eller ansatte i kommunen. Saker må meldes inn på forhånd. «Handlingsveilederen for tidlig innsats» beskriver hva KORT er og hvordan teamet jobber. Fagteam har en egen rutinebeskrivelse av møtearenaen som er under utarbeidelse. Barnevernkonsulentene revisor har snakket med er tydelige på at saker som er i prosess (innmeldte saker som er i undersøkelse eller tiltak) ikke skal være gjenstand for diskusjon i KORT eller fagteam.

Om KORT i Sør-Odal

I 2011 etablerte Sør-Odal kommune KORT som et prosjekt for å utvikle en bedre og samordnet tjeneste for barn og unge. KORT er en månedlig tverrfaglig møtearena og det er helsestasjonen ved leder som har koordinerende ansvaret. En styrke ved KORT er at det er faste møtedeltagere fra de ulike relevante kommunale enhetene. Barneverntjenesten deltar fast i regi av barnevernleder og barnevernkonsulent/stedfortreder. Samarbeidet mellom skolene, barnehagen, helsestasjon, PPT og barneverntjenesten er først og fremst igjennom KORT. Saker kan tas opp anonymt eller åpent (behov for samtykke).

Av de revisor har snakket med er det noe varierende oppfatning av nytteverdien av KORT. Barnehagene opplever KORT som veldig nyttig og relevant, og de forteller om positive erfaringer. Skolen og helsesykepleier opplever til dels at KORT er et bra fora, samtidig som det kan oppleves noe distansert og langt unna. Særlig peker helsesykepleier på at det er behov for eget samarbeidsfora som er rettet mot ungdomsskoleelever. Rektor Glommasvingen forteller at skolen har etablert egne interne tverrfaglige møtearenaer for å sikre at bekymringer blir fulgt opp tidlig. Barnverntjenesten opplever KORT som et godt etablert møte som ivaretar sakene på en profesjonell måte. Revisor forstår det slik at man i KORT stort sett diskuterer bekymringer rundt konkrete saker, og mindre om generelt forebyggende arbeid.

Fungerende kommunalsjef barnevernet forteller at Sør-Odal for tiden jobber med å se på og evaluere de allerede etablerte møtearenaene. Kommunen er fortsatt inne i et stort endrings- og utviklingsarbeid med den nye storskolen, og at det tar tid å etablere arenaer og riktig møtefora.

Om fagteam i Nord-Odal

Nord-Odal kommune har fagteam for hver av skolene og et felles for barnehagene. Barneverntjenesten har stort sett deltatt etter planen og som regel har de hatt en fast deltager til de ulike fagteamene (unntak er Garvik barne- og ungdomsskole). Barneverntjenesten har meldt at de fremover av kapasitetshensyn vil rullere hvem som deltar i fagteam. De respondentene som revisor har snakket med i Nord-Odal mener at rullerende ordning vil være en svakhet for det faglige utbyttet. Revisor er kjent med at organiseringen av fagteam er under revidering og det vurderes en lignende form slik som KORT.

Barnevernkonsulent har opplevd fagteam som delvis gode møter, og at de ofte har vært mer uformelle sammenlignet med KORT. Ved noen anledninger har man ikke hatt tilstrekkelig med saker til å gjennomføre hele det oppsatte fagteammøtet. Frem til nå har også fagteam fungert litt som en uformell arena å møte barneverntjenesten på.

De fleste respondentene som revisor har snakket med opplever at tilstedeværelsen av barneverntjenesten stort sett er høy, selv om helsestasjonen og barnehagen peker på at den nok var høyere før når barneverntjenesten var lokal. Dagens møtestruktur er en mulig bidragsyter til opplevelsen av god tilstedeværelse.

Helse og omsorg

De fleste samarbeidsplanene og møteplattformene er naturlig nok rettet mot enhetene som jobber mot barn og unge under 18 år. Disse enhetene er stort sett organisert innenfor oppvekst slik som barneverntjenesten også er. Unntaket er helsestasjonen i Nord-Odal som er organisert under helse og omsorg. Begge kommunalsjefene for helse og omsorg forteller om et generelt sett godt samarbeid. Både leder for barneverntjenesten og barnevernkonsulentene forteller at barneverntjenesten burde ha samarbeidet noe mer med helse og omsorg enn de gjør i dag. Blant annet for de barna som nærmer seg 18 år der det oppleves å være en gråson. Kommunsjef helse og omsorg i Sør-Odal sier at det kunne ha vært flere møtepunkter enn det er i dag slik at man får bedre innsikt i hva og hvordan barneverntjenesten jobber. Dette har blant annet blitt gjort hos integreringsenheten noe som ble opplevd til å være veldig positivt. For våren 2020 har Odal barneverntjeneste invitert NAV inn til sitt fagmøte.

8.2.3 Uttalelse og råd

Inntrykket fra intervjuene er at Odal barneverntjeneste deltar slik de skal i de oppsatte samarbeidsmøtene og at fravær ikke synes å være et problem. De revisor har snakket med opplever at barneverntjenesten i disse møtene er en aktiv og god samarbeidspartner som gir råd og veiledning. Flere revisor har snakket med peker på at det er en fordel med fast kontaktperson knyttet til disse tverrfaglige møtene, og at det gir mer kontinuitet enn om det rulleres.

I Sør-Odal var Odal barneverntjeneste bidragsyter i tverrfaglig arbeidsgruppe som utarbeidet «Handlingsveilederen for tidlig innsats» og de bidro inn i arbeidet med prosedyren «Vold i nære relasjoner». Revisor er ikke kjent med at Odal barneverntjeneste har deltatt i tilsvarende arbeid i Nord-Odal. Revisor er ikke kjent med at barneverntjenesten har deltatt i utarbeidelsen av begge odalskommunenes kommuneplan samfunnsdel. Barneverntjenesten har ikke vært involvert i utarbeidelsen av eller høringssvaret til ny temaplan for oppvekst i Sør-Odal.

8.2.4 Individuell plan

Revisor er kjent med at det stort sett ikke er barneverntjenesten som har koordineringsansvaret for individuell plan. For begge kommunene er det en egen rutine knyttet til individuell plan der det er tjenestekontoret som avgjør om man har krav på en slik helhetlig og koordinert oppfølging. Leder av barneverntjenesten sier at det ofte er lite gunstig at barneverntjenesten har ansvaret for individuell plan siden den har et svært langvarig perspektiv og at barneverntjenesten ofte kun deltar i en liten del av den.

8.2.5 Informasjonsutveksling

Barnevernets primære oppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. For å kunne utføre denne oppgaven best mulig er barnevernet avhengige av å kunne innhente, motta og videreformidle informasjon. Dette krever ofte et godt samarbeid mellom de ulike kommunale tjenestene som igjen krever at man har kunnskap om og respekt for hverandres ansvar og roller.¹³ For å øke denne forståelsen bør barneverntjenesten aktivt arbeide med informasjonsutveksling til relevante kommunale organer om opplysningsplikten, barnevernstjenestens tilbud, oppgaver og ansvar.

¹³ Barnevern 2018-2020 av Advokat Holmstedt, Marie-Louise (2018)

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

Samtlige av de revisor har snakket med ser barneverntjenesten som en naturlig samarbeidspartner. Odal barneverntjeneste har stort sett vært tilstede på ett eller flere personalmøter ved de undersøkte skolene og barnehagene i Nord-Odal og Sør-Odal for å informere om opplysningsplikten og barneverntjenestens oppgaver og ansvar. Denne runden er det noen år siden ble gjennomført, og flere respondenter sier at den nok bør gjentas. Revisor har fått forståelse for at invitasjonen til disse personalmøtene noen ganger har vært på initiativ fra barneverntjenesten selv og/eller den har kommet fra skolen eller barnehagen. Flere respondenter som revisor har snakket med sier at det vil være nyttig å få barneverntjenesten inn på personalmøter der alle ansatte er tilstede, og ikke bare for ledergruppen. Odal barneverntjeneste har invitert seg inn til en informasjonsrunde ved Glommasvingen skole og deltagelse i felles personalmøte for alle barnehageansatte i Sør-Odal.

Odal barneverntjeneste har deltatt på foreldremøter til høstens førsteklasseforeldre i begge kommunene. Dette initiativet er planlagt at skal fortsette. Barneverntjenesten har også invitert seg inn til foreldremøter i barnehagene.

Taushetsplikt, samtykke og informasjonsdeling

Barnevernets arbeid må skje innenfor rammene av bestemmelsene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Selv om barnevernloven har en streng taushetsplikt åpner loven for tverretattlig samarbeid og informasjonsutveksling.

Barnevernkonsulentene og de samarbeidende enhetene som revisor har snakket med forteller at man ofte jobber i parallelle løp, der for eksempel helsestasjonen, barnehagen eller skolen har tiltak inne på barnet samtidig som barneverntjenesten har på foreldrene. Spesielt Glommasvingen skole og helsestasjonen etterlyser mer informasjon, dialog og samarbeid med barneverntjenesten for å sikre at barnet og familien får en mer helhetlig og koordinert oppfølging. I oppfølgingen av disse tiltakssakene med parallelle løp forteller barnevernkonsulentene at det er viktig å være ryddig med samtykke og at den enkelte enhet selv må innhente samtykke for å kunne jobbe på tvers og dele informasjon. Odal barneverntjeneste opplever at de kommunale enhetene i Sør-Odal generelt sett har vært noe mer profesjonelle på forståelsen av et slikt tverrfaglig samarbeid. Sør-Odal har i handlingsveilederen et «samtykkeerklæring for tverrfaglig samarbeid».

8.3 Revisors vurdering

Planer for samarbeid, systematiske møtepunkter og informasjonsutveksling

Begge kommunene synes å ha godt etablerte planer for tverrfaglig samarbeid gjennom veletablerte møtestrukturer som blant annet KORT i Sør-Odal og fagteam i Nord-Odal.

Odal barneverntjeneste har systematiske møtepunkter med de kommunale enhetene skole, barnehage, helsestasjon, PPT og tannhelsetjenesten. De systematiske møtepunktene oppleves stort sett fra begge parter som bra og relevante. Revisor er kjent med at barneverntjenesten deltar, og dette sammenfaller med det barneverntjenesten selv sier om at deltagelse i disse foraene har høy prioritet. Det er nærliggende å anta at de kommunale enhetene opplever barneverntjenesten som nær gjennom denne deltagelsen.

Det er allikevel flere av de kommunale enhetene som etterlyser en noe mer gjensidig samarbeidskultur opp mot tiltaksarbeidet. Og det er ønske om en økt tilstedeværelse fra barneverntjenesten i det daglige miljøet rundt barn og unge. Barneverntjenesten forteller at de er på tilbudssiden, og at de ved Glommasvingen skole har invitert seg inn men venter på tilbakemelding. Revisor ser det som positivt at Sør-Odal kommune ser på det eksisterende samarbeidet og vurderer hvilke fremtidige møtefora som er hensiktsmessige.

I tiltaksarbeidet har både helsestasjonen for de to kommunene og særlig Glommasvingen skole etterlyst et bedre koordinert samarbeid. Barneverntjenesten har etterlyst noe mer økt kunnskap om hva som ligger i tverrfaglig samhandling, med særlig vekt på taushetsplikt og hva som skal til for å dele opplysninger på riktig måte. Ulik forståelse av hva taushetsplikt innebærer kan gi grobunn for misforståelser i samarbeidet mellom enhetene. Revisor vurderer det dithen at det i begge kommuner er noe mangel på gjensidighet i samarbeidet om tiltak mellom barneverntjenesten og de kommunale enhetene, særlig opp mot skole og helsestasjon. Det kan se ut til at det er noen utfordringer knyttet til det å dele informasjon og hvordan best innrette samarbeidet i saker slik at det blir et mer helhetlig og koordinert løp for barnet og familien. Med dette som bakteppe kan det se ut til at det er behov for å vurdere økt kompetanseheving knyttet til tverrfaglig samhandling og en økt felles forståelse for hva som ligger i opplysningsplikten, opplysningsretten og taushetsplikten. Revisor vurderer det dithen at Odal barneverntjeneste, Sør-Odal og Nord-Odal kommune bør se på hvordan best få til et gjensidig samarbeid i tiltaksarbeidet og en tilfredsstillende tilstedeværelse av barneverntjenesten.

Odal barneverntjeneste har deltatt på personalmøter og foreldremøter i begge kommunene der de blant annet har snakket om opplysningsplikten, tjenestens oppgaver og ansvar. Det er også planer for en ny informasjonsrunde særlig i Sør-Odal. Revisor ser det som en fordel om barneverntjenesten planlegger for noe mer systematisk deltagelse i personalmøter og foreldremøter for å nå ut til flere ansatte i kommunen og foreldrene.

Uttalelser og råd

Gjennom aktiv deltagelse gir Odal barneverntjeneste uttalelser og råd i de samarbeidsorganene som er opprettet i begge kommunene. Det er usikkert hvor mye Odal barneverntjeneste deltar i den kommunale planleggingsvirksomheten. Revisor anbefaler kommunene å vurdere om det er relevant for Odal barneverntjeneste å delta mer i utarbeidelsen av relevante planer.

Individuell plan

I de aller fleste tilfeller er det ikke barneverntjenesten som har det koordinerende ansvaret for individuell plan. Revisjonskriteriet er derfor ikke like relevant og er ikke videre vurdert.

Forvaltningsrevisjon: Barnevern

Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

Oppsummering problemstilling 2

Med bakgrunn i det ovennevnte er det revisors vurdering at Odal barneverntjeneste i stor grad har en hensiktsmessig samhandling med de andre kommunale enhetene, selv om det er noen forbedringsområder. Det er revisors vurdering at revisjonskriteriene til problemstilling 2 «*Har Odal barneverntjeneste en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og i tiltaksarbeidet?*» i stor grad er oppfylt.

9 Problemstilling 3 – oppfølging fosterbarn og fosterhjem

Problemstilling 3:

Er kommunens praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?

9.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Formålet for denne problemstillingen vil være å undersøke om Odal barneverntjeneste følger opp barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav. Følgende revisjonskriterier er blitt utledet for problemstilling 3:

- Odal barneverntjeneste skal ved fosterhjemsplassering utarbeide, inngå og følge opp fosterhjemsavtale med fosterforeldre
- Barnet skal ha en omsorgsplan
 - Som ved omsorgsovertakelse er foreløpig
 - Som senest to år etter fylkesnemndas vedtak er en varig omsorgsplan
- Odal barneverntjenester har ved utarbeidelse av omsorgsplan rutiner for
 - barnets medvirkning
 - barnets rett til å ha med seg en tillitsperson
- Odal barneverntjeneste skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning
- Fosterbarn skal som hovedregel ha fire tilsynsbesøk i året når Sør- og Nord- Odal er omsorgskommuner

9.2 Innhentet data

Tall fra KOSTRA viser at utviklingen i fosterhjemsplasseringer fra begge odalskommunene har holdt seg mer eller mindre stabilt de 4 siste årene. Barneverntjenesten har for tiden rundt 30 barn fra de to odalskommunene som har vedtak om omsorgsovertakelse og dermed er plassert i fosterhjem. Stort sett er det plasseringer i kommuner rundt om i landet, primært på østlandsområdet.

Saksbehandlingen, selve oppfølgingen av fosterbarna, utføres i fagsystemet Familia. Rutinene knyttet til oppfølging av fosterbarn og fosterhjem er tilgjengelig i fysiske permer på kopirommet til barneverntjenesten. Permene med navn «plasseringer», «ettervern» og «tilsynsfører/besøkshjem» er i hovedsak de som benyttes. I permene «plasseringer» er det tilgjengelige rutiner og sjekklister som omhandler blant annet godkjenning av fosterhjem, oppfølging av fosterbarn, tilsyn i fosterhjem, rutiner fosterhjemssaker, mal for avtale om godkjenning av fosterhjem/tilsyn av fosterhjem, prosedyre for tillitsperson, informasjon om fosterhjem og veiledning til fosterforeldre.

Det meste av rutiner og prosedyrer synes å være fra 2014 og opprettelsen av Odal barneverntjeneste. Rutinene som revisor fikk tilsendt på forhånd er enten ikke datert eller datert 2015 samt signert med daværende leders signatur. Barnevernleder forteller at rutinene er gjennomgått selv om de ikke har blitt signert eller datert på nytt. Revisor er kjent med at barneverntjenesten høsten 2019 gjennomgikk rutinepermene slik at de var oppdatert i henhold til praksis og endringer. Denne oppdateringen står oppført i et register tilhørende permens førsteside, og revisor bemerker seg at det nok ikke har vært årlige oppdateringer bakover i tid som har blitt registrert her. Revisor får opplyst om at alt som står i fysiske permer etter hvert skal over i «Kilden»

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

som er Sør-Odal kommunes kvalitetssystem. Revisor er ikke kjent med at barneverntjenestens rutiner er tilgjengelig i Nord-Odal sitt kvalitetssystem «KF». Barneverntjenesten opplyser om at det årlig settes av en dag med leder for evaluering og gjennomgang av rutinepermene. Malene som ligger i «Familia» revideres oftere. Fosterhjems konsulentene har månedlige saksgjennomganger for å sjekke at dokumentasjon og oppfølging er ajourholdt.

9.2.1 Fosterhjemsavtale

Etter vedtak om omsorgsovertakelse har barneverntjenesten i omsorgskommunen et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet. Barneverntjenesten i omsorgskommunen og fosterforeldrene skal, jf. forskrift om fosterhjem § 6, inngå skriftlig avtale om barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser i en fosterhjemsavtale. Avtalen skal om mulig inngås før barnet plasseres i fosterhjemmet. Avtalen skal gjennomgås av partene minimum en gang per år.

Hos Odal barneverntjeneste er det to konsulenter som jobber med oppfølging av fosterbarn fra de to odalskommunene og fosterhjemmene som de er plassert i. Fosterhjems konsulentene gjør alt det faglige arbeidet knyttet til oppfølgingen av fosterbarna og fosterhjemmene, men leder av barneverntjenesten er med på møter der økonomiske og administrative rammer (fosterhjemsavtalen) er agenda samt dersom det er behov for bistand i konkrete saker. Det fremkommer i intervjuene at barneverntjenesten bruker mye tid på å finne riktige fosterhjem og at de gjennomfører en prosess med hensikt å være til barnets beste, blant annet ved at det informeres om barnet anonymt samt å sikre at rammebetingelser tilknyttet fosterhjemsavtalen er avtalt på forhånd før barnet får møte sin nye fosterhjemsfamilie. Det er først etter at alle rammer er avklart at fosterforeldrene får vite hvem barnet er og de biologiske foreldrene får informasjon om at barneverntjenesten har funnet et passende fosterhjem. Odal barneverntjeneste gjør all oppfølging av egne barn selv, uavhengig av geografisk plassering. Fosterhjemsavtalene skal evalueres årlig og senest 3 måneder før den utløper. Odal barneverntjeneste opplyser om at de fleste fosterhjemsavtalene går ut ved årsskiftet, men at noen avtaler følger skoleåret dersom det er til beste for barna. I all hovedsak er det et stort trykk på arbeidet med å gjennomgå fosterhjemsavtalene i august/september.

Rutinene for hvordan følge opp fosterbarn og fosterhjem er tilgjengelig i den fysiske permen «Plasseringer». Deriblant finner revisor «Rutiner fosterhjemssaker» som omhandler fosterhjemsavtalen; hvordan utarbeide, inngå og følge opp fosterhjemsavtalen. Denne rutinen har også revisor fått tilsendt av leder for barneverntjenesten. Rutinen er ikke datert eller signert.

Dokumentasjon på oppfølging av fosterbarna utføres via fagsystemet Familia, men fosterhjemsavtalene registreres på fosterforeldrene i en egen fysisk mappe lagret i et låsbart skap. Revisor gjennomførte stikkprøver på rundt halvparten av alle fosterhjemsavtalene til Odal barneverntjeneste. Det ble gjennomført med et tilfeldig utvalg fosterbarn hvor revisor sjekket av om deres fosterforeldre hadde gyldig og signert fosterhjemsavtale. Revisor fant ingen avvik på disse. Samtlige fosterhjemsavtaler som revisor sjekket ut var nylig gjennomgått og signert i henhold til lovkravet.

9.2.2 Omsorgsplan

Ved omsorgsovertakelse har barneverntjenesten etter barnevernloven plikt til å utarbeide en skriftlig omsorgsplan etter § 4-15 tredje ledd som skal beskrive barnets fremtidige omsorgssituasjon. Det er umiddelbart krav til en foreløpig omsorgsplan og senest to år etter fylkesnemndas vedtak er det krav

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

om en varig plan. Barnet skal etter barnevernloven § 1-6 gis mulighet til medvirkning i alle barnevernssaker og skal som hovedregel involveres i arbeidet med omsorgsplanen. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, kan gis anledning til å ha med seg en tillitsperson i utarbeidelsen av planen.

Omsorgsplanen handler om barnets omsorgsbehov. Omsorgsplanen skal formidle barneverntjenestens plan for barnets fremtid når det gjelder hvor barnet skal bo og vokse opp, og når det gjelder barnets relasjon og kontakt med sin familie.¹⁴ I tillegg skal omsorgsplanen tydeliggjøre om barnet har særlige behov som må følges opp. Omsorgsplanen, og særlig da planen for barnets fremtidige omsorgssituasjon, har et langsiktig perspektiv.

For å kontrollere om Odal barneverntjeneste følger opp lovkravet om en foreløpig og en varig omsorgsplan gjennomførte revisor stikkprøver i Familia på halvparten av alle fosterbarna. Med unntak av et par saker som strakk seg langt tilbake i tid hadde de øvrige kontrollerte fosterbarna en foreløpig omsorgsplan. Samtlige fosterbarn som revisor kontrollerte dokumentasjonen til hadde en varig omsorgsplan. Omsorgsplanenes innhold kan derimot sies å være kortfattet og generelle. Barnets medvirkning i utarbeidelsen fremkommer ikke tydelig.

I intervjuene med barneverntjenesten fremkommer det at Odal barneverntjeneste har et forbedringspotensiale med å utarbeide gode omsorgsplaner, samt å involvere barna i utarbeidelsen. Leder for barneverntjenesten sier at fylkesnemnda setter rammene og at barneverntjenesten må jobbe med å få frem hva barna vil. Leder sier at det oppleves som lettere å inkludere barna på tiltaksplaner for hjelpetiltak enn på omsorgsplanene. Inntrykket sammenfaller med det fosterhjems konsulentene sier om omsorgsplanene. I dag er det stort sett saksbehandler som vurderer omsorgsplanen, og at rutineene ikke er så tydelige på involvering eller benyttelse av tillitsperson i utarbeidelse av omsorgsplan, men saksbehandler sier at fosterhjemsforeldrene ofte er med.

Odal barneverntjeneste har sendt revisor «Rutinehåndboken for kommunens arbeid med fosterhjem» fra Barne- og Likestillingsdepartementet som benyttes og der står omsorgsplan nevnt. Ved gjennomgang av barneverntjenestens permer med rutiner er det tilgjengelig en egen «Prosedyre vedr. tillitsperson». Denne prosedyren henviser til overordnet lovbestemmelse i barnevernloven og til «forskrift om medvirkning og tillitsperson».

Fosterhjems konsulent ser at det er god nytteverdi med å få barnas mening inn i omsorgsplanen, men at det ikke alltid er så lett i praksis å lage plan sammen med barn. Omsorgsplanen slik den ser ut i dag er relativt generell. Fosterhjems konsulent sier videre at ved varig plan kan den bli bedre og mer spesifisert siden det er økt mengde informasjon om barnet og barnets behov. Omsorgsplanen slik den er i dag brukes ikke aktivt.

Inntrykket fra intervjuene stemmer overens med revisors funn fra stikkprøvene. Omsorgsplanene synes å være svært generelle og kortfattet. Barnets medvirkning eller mulighet til å ha med tillitsperson under utarbeidelse av planen er ikke tydeliggjort. Kort tid etter intervjuene og stikkprøvene er revisor kjent med at Odal barneverntjenester har utarbeidet en rutine for utarbeidelse av omsorgsplan og endret malene for å få frem barnets stemme. Revisor har fått oversendt ny rutine og mal for omsorgsplan.

¹⁴ Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder. Barne- og likestillingsdepartementet

9.2.3 Råd og veiledning til fosterforeldre

Etter forskrift om fosterhjem § 7 skal barneverntjenesten gi fosterforeldre nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer.

Odal barneverntjeneste følger opp fosterforeldrene gjennom tilbud om ulike kurs, kontakt gjennom besøk og ellers være tilgjengelig for råd og veiledning på telefon underveis i plasseringen. Ved behov får fosterforeldre tilbud om COS kurs. Barneverntjenesten betaler for ett kurs for fosterhjemmet per år. Fosterforeldrene kan selv komme med ønske om ulike kurs de har lyst til å delta på og som er relevant for oppdraget de står i. For eksempel kurs gjennom fosterhjemsforeningen eller BUFETAT (eksempel PRIDE-kurs eller Trygg Base). Praksis er som regel at fosterforeldrene formidler ønsker og går på kurs, og barneverntjenesten lytter til hva fosterhjemmet mener de trenger av videre hjelp. For tiden er det ikke noen fast samarbeidsplan mellom barneverntjenesten i nabokommunene i forhold til kurs eller lignende for fosterforeldre.

Fosterhjems konsulentene forteller at Odal barneverntjeneste opptatt av at fosterhjemmene skal føle at de kan få hjelp der det er nødvendig. Barneverntjenesten er videre opptatt av at fosterhjemmene ikke skal føle at de er alene, og derfor er barneverntjenesten tilgjengelig på telefon. Dette får fosterhjemmene informasjon om på forhånd. Barneverntjenesten er på besøk 4 ganger årlig. Hver 6. uke første året etter plassering. I tillegg har man gjerne flere samtaler med fosterforeldre ved behov. Alle besøk er meldt på forhånd gjennom årlig besøksplan og fosterhjems konsulent opplever at de har et godt samarbeid med alle fosterhjemmene. I tillegg til oppfølging fra fosterhjems konsulentene så jobber familie konsulenten inn mot fosterhjemmet med veiledning og kan bidra underveis

Barnverntjenesten skriver fosterhjemsnotat etter besøk. Ny praksis fra januar 2020 er at barnevern konsulenten åpner et notat i «Familia» tidlig og starter så med å samle alt av relevant informasjon i ett dokument. Det gir en bedre oversikt over saken. Barneverntjenesten samarbeider med andre instanser, for eksempel BUP, i de kommunene hvor barna bor.

I «rutiner fosterhjemsaker» står oppfølging av fosterforeldre omtalt ved flere punkter. I malen «Notat fra fosterhjemsbesøk/fosterhjemsoppfølging» er det flere punkter der fosterforeldrene får mulighet til å snakke om aktive og ønskede behov for hjelpetiltak som for eksempel veiledning, kursing eller avlastning. Revisor er kjent med at malen benyttes ved de 4 årlige fosterhjemsbesøkene.

9.2.4 Fosterhjemsbesøk/oppfølgingsbesøk

Barneverntjenesten i omsorgskommunen har videre en plikt til oppfølging og kontroll med barnets situasjon jf. forskrift om fosterhjem § 7. Barneverntjenesten har en plikt til å besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året. Slik oppfølging av de fosterbarna som er tilhørende Sør- og Nord-Odal, det vil si der Odal barneverntjeneste har omsorgsansvaret, er revisor gjort kjent med at riktig betegnelse blir fosterhjemsbesøk/oppfølgingsbesøk. Begrepet fosterhjemsbesøk vil derfor bli benyttet videre i rapporten slik at det ikke forveksles med tilsynsansvaret man har som fosterhjems kommune når barna får tilsyn fra den kommunen de er plassert i.

Odal barneverntjeneste har praksis for at fosterbarn skal ha besøk hver 6. uke i det første plasseringsåret, og deretter 4 ganger i året (hvert kvartal) slik lovverket sier. Rutinen for disse fosterhjemsbesøkene er nedfelt i «Rutiner for fosterhjemsaker» og «Notat fra fosterhjemsbesøk/fosterhjemsoppfølging». I følge fosterhjems konsulentene drar de også ut til fosterbarna oftere enn disse pålagte besøkene for å kunne snakke med barna og gi eventuell

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

veiledning til fosterforeldrene. Leder av barneverntjenesten forteller at den tette oppfølgingen det første plasseringsåret gir positiv effekt på barnet og fosterhjemsfamilien. Barneverntjenesten utarbeider årlige besøksplan som sendes til fosterhjemmet. For at det skal være et godkjent besøk må barnet være tilstede og besøket må foregå i hjemmet. Barneverntjenesten skriver referat fra oppfølgingsbesøkene/fosterhjemsbesøkene som lagres i «Familia».

Revisor gjennomførte stikkprøver i Familia på halvparten av alle fosterbarna til Odal barneverntjeneste. Ved gjennomgang av journalen finner revisor at samtlige har hatt de 4 lovpålagte fosterhjemsbesøkene de siste tre årene. Der hvor det har vært en ny plassering har man gjennomført besøk hver 6. uke det første året. Alle har blitt dokumentert i henhold til malen, «Notat fra fosterhjemsbesøk/fosterhjemsoppfølging».

9.3 Revisors vurdering

Fosterhjemsavtale

Samtlige fosterforeldre som revisor utførte stikkprøver på hadde gjeldende fosterhjemsavtale som var blitt gjennomgått etter plan. Det er revisors vurdering at Odal barneverntjeneste utarbeider, inngår og følger opp fosterhjemsavtaler jamfør lovkravet. Odal barneverntjeneste synes også å ha en rutine vedrørende fosterhjemsavtale som benyttes i praksis. Revisor bemerker seg at rutinen ikke er datert eller signert.

Omsorgsplan

Samtlige fosterbarn som revisor utførte stikkprøver på hadde en varig omsorgsplan. Det ble derimot funnet noen få mangler ved den foreløpige omsorgsplanen på noen gamle saker. Det er allikevel revisors vurdering at Odal barneverntjeneste i som regel oppfylder lovkravet om at fosterbarn skal ha en foreløpig og en varig omsorgsplan. Rutinen for å sikre barnets medvirkning og barnets rett til å ha med seg en tillitsperson ved utarbeidelsen av omsorgsplanen synes derimot å være mangelfull. Odal barneverntjeneste har i tiden etter revisjonens besøk utarbeidet en ny rutine og justert malene til de to omsorgsplanene slik at barnets stemme kommer tydeligere frem. Revisor ville i utgangspunktet anbefale Odal barneverntjeneste å vurdere en gjennomgang av rutinene knyttet til utarbeidelse av omsorgsplanene, men vil heller oppfordre barneverntjenesten til å få inn en god praksis knyttet til de nylig etablerte rutinene.

Råd og veiledning

Det er revisors vurdering at Odal barneverntjeneste ser ut til å gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning gjennom både formelle og uformelle initiativ. Det gis årlig tilbud om å dekke inn kurs, og Odal barneverntjeneste følger opp fosterforeldrene gjennom fosterhjemsbesøk og ved være tilgjengelig for mer uformelle samtaler.

Fosterhjemsbesøk

Revisor vurderer det dithen at Odal barneverntjeneste oppfylder lovkravet om 4 årlige fosterhjemsbesøk av egne fosterbarn. I tillegg utfører Odal barneverntjeneste flere besøk i det første plasseringsåret enn det lovkravet sier fordi det har vist seg å gi positiv effekt å følge opp barnet og fosterfamilien spesielt tett i denne perioden.

Oppsummering problemstilling 3

Revisjonskriteriene til den tredje problemstillingen «*Er kommunens praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?*» synes å være oppfylt gjennom at Odal barneverntjeneste i all hovedsak følger opp fosterbarn og fosterhjem i henhold til de revisjonskriteriene som er satt for dette arbeidet.

10 Konklusjon

Sør-Odal og Nord-Odal kommune har i stor grad rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området. Sør-Odal kommune har et etablert planverk på flere nivåer, men Nord-Odal kommune har noe mangler ved overbygningen. Ingen har sektorovergripende planer for forebyggende arbeid og tidlig innsats mot barn og unge.

«Handlingsveilederen for tidlig innsats», som er tverrfaglig utarbeidet i Sør-Odal, anses å være et nyttig verktøy som ikke er fullt ut implementert. Det ser ut til at de to odalskommunene generelt sett har svært lite samarbeid rundt utarbeidelse av planer og rutiner knyttet til det forebyggende arbeidet og tidlig innsats. Odal barneverntjeneste har fokus på tidlig innsats.

Odal barneverntjeneste har i stor grad en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet. Den generelle opplevelsen av samarbeidet oppleves stort sett som bra, barneverntjenesten oppleves som enkle å ta kontakt med, de kommunale enhetene ser på barneverntjenesten som en naturlig samarbeidspartner og det er etablerte samarbeidsmøter som oppleves nyttige og hvor deltagelsen er god. Det er allikevel forbedringspotensiale knyttet til å oppnå økt felles forståelse av tverrfaglig samarbeid. Dette er viktige elementer å ha med seg for å kunne gi barnet og familien en godt koordinert og helhetlig oppfølging.

Odal barneverntjenestes oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene synes å være i tråd med lovpålagte krav.

11 Anbefalinger

Problemstilling 1

Revisor anbefaler at

- Sør-Odal og Nord-Odal kommune bør vurdere behovet for en sektorovergripende plan med tydelige plassering av ledelse av det forebyggende arbeidet og tidlig innsats mot barn og unge
- Nord-Odal kommune bør vurdere om «Handlingsveilederen for tidlig innsats» kan benyttes
- Sør-Odal kommune bør vurderer tiltak for å sikre hensiktsmessig implementering av «Handlingsveilederen for tidlig innsats» hos de ansatte som forventes å benytte den
- Sør-Odal og Nord-Odal kommune bør vurdere å videreføre arbeidet som er gjort rundt medvirkning av barn og unge blant annet ved å sikre at de to rådene, SOBUR og DUK, er operative også fremover
- Odal barneverntjeneste bør vurdere å utvikle rutiner og praksis for involvering av barn og unge i det forebyggende arbeidet og tiltaksarbeidet slik at det fungerer best mulig

Problemstilling 2

Revisor anbefaler at

- Odal barneverntjeneste, Sør-Odal og Nord-Odal bør vurdere tiltak som sikrer felles forståelse av tverrfaglig samarbeid og som kan bidra til økt kunnskap om hva som ligger i taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett
- Sør-Odal og Nord-Odal kan vurdere om det er hensiktsmessig å i større grad involvere Odal barneverntjeneste i utarbeidelsen av relevante kommunale planer

Problemstilling 3

Revisor anbefaler at

- Odal barneverntjeneste sikrer god praksis for medvirkning av fosterbarn knyttet til utarbeidelse av omsorgsplan

12 Rådmannens uttalelse

Rådmannens uttalelse vedrørende forvaltningsrevisjonsrapport prosjekt barnevern i Sør – Odal og Nord – Odal kommune.

Det er gjort en grundig revisjon med utgangspunkt i de aktuelle problemstillingene. Anbefalingene fra revisjon er i tråd med arbeidet som Sør-Odal kommune er opptatt og av og ønsker en kontinuerlig forbedring på i forhold til forebyggende arbeid, tidlig innsats og samhandling på tvers i kommunen. Sør – Odal kommune har ingen ytterligere kommentarer utover det som fremkom i gjennomgang av rapporten på møte 26.02.20

Jeanette Eriksen

Konstituert kommunalsjef Oppvekst og Kultur

13 Referanser

- Barnevern 2018-2020 av advokat Marie-Louise Holmstedt
- FNs barnekonvensjon om barnets rettigheter
- Forskrift om fosterhjem
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- NOU 2016:16 «Ny barnevernslov: Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse»
- NOU 2018:18 «Trygge rammer for fosterhjem»
- Prop.106 L (2012-2013) «Endringer i barnevernloven»
- Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4 (01.04.2016)
- RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon av NKRF
- Rundskriv Q-16/2013 fra Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet «Forebyggende innsats for barn og unge»
- Stikkprøver i revisjon – fokus på test av kontroller av Førstemanuensis Ellen M. Kulseth (2014)
- Stortingsproposisjon 73 L «Endringer i Barnevernloven (barnevernsreform)»
- Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder. Barne- og likestillingsdepartementet

13.1 Internettreferanser

- Barnevernvakten <https://barnevernvakten.no/hva-er-barnevernvakten>
- Barnevernvakten: <https://barnevernvakten.no/hvem-har-meldeplikt>
- Barnevernet i tall:
https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Oppsummert_status_i_tall_for_barnevernet/
- SSB hovedtall om barnevernet: <https://www.ssb.no/barneverng>
- SSB Kostra - Kommunefakta om barnevernstjeneste:
<https://www.ssb.no/statbank/table/12280/tableViewLayout1/>

14 Vedlegg A – gjennomgang dokumenter

Dokumentasjon mottatt og gjennomgått
Fra Odal barneverntjeneste
Brev/Notat til forvaltningsrevisjonen om Odal barneverntjeneste
Vertskommunesamarbeidsavtale
Samarbeidsavtale mellom barneverntjenesten og Tannhelsetjenesten
Notat – organisering av politiet inkludert mal for møter
Rutinehåndbok – fosterhjem
Rutiner fosterhjemssaker
Rutiner v/plassering i beredskapshjem/institusjon
Mal – avtale om godkjenning av fosterhjem/tilsyn i fosterhjem
Mal - Notat fra fosterhjemsbesøk/fosterhjemsoppfølging
Instruks for tilsyn i fosterhjem
Mal – tilsynsrapport for fosterbarn
Rutinebeskrivelse – godkjenning av fosterhjem
Rutine for utarbeidelse av omsorgsplan
Halvårsrapport – Barnevern Bufdir For Sør-Odal
Halvårsrapport – Barnevern Bufdir For Nord-Odal
Oversikt meldinger fordelt på instanser
Fra Sør-Odal kommune
Delegasjonsreglement
Samfunnsdel til kommuneplanen
Temaplan Oppvekst (høringsversjonen)
Om kvalitetsledelsesprosessen i Sør-Odal kommune
Handlingsveileder: «En veiviser for tidlig innsats til barn og unge»
Prosedyre «Vold i nære relasjoner»
Plan overgang barnehage - skole
Fra Nord-Odal kommune
Handlingsplan mot Vold i nære relasjoner
Plannotat (kommuneplanens samfunnsdel)
Oversikt tidlig innsats i barnehage og skole utarbeidet til revisjonen
Prosedyre samtale i spesielle situasjoner
Prosedyre oppstart og tilvenning i barnehage
Rutine tilvenning av nye barn i barnehage
Mal for foreldresamtale i barnehagene
Prosedyre samarbeid barnehage hjem
Forebygging av fravær i barnehagen
Rutine fagteam barnehage
Prosedyre spesialpedagogiske hjelp barnehage
Årshjul tilvenning fra barnehage til skole
Brosjyre til foreldre «På veg fra barnehage til skole»
Rutine og årshjul for arbeid med ulike kartleggingsverktøy i skolen
Informasjon samarbeid hjem – skole elevfravær
Rutine for håndtering av bekymringsfullt fravær
Prosedyre spesialundervisning skole
Prosedyre for eleven sitt skolemiljø og årshjul for systematisk arbeid
Rutine på veg fra barneskole til ungdomsskole
Informasjonshefte Tilpasset opplæring og Samarbeidspartnere i skolen

15 Vedlegg B - Revisjonskriterier

Revisjonskriterier 2019

Prosjektet «Barnevern» i
Sør-Odal og Nord-Odal
kommune

Barnevern i Sør-Odal og Nord-Odal kommune



Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

Innholdsfortegnelse

1	Om utledningen av revisjonskriterier	43
2	Bakgrunn for bestillingen	43
3	Utledning av revisjonskriterier	43
3.1	Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1	44
3.1.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1	46
3.2	Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2	46
	Informasjonsutveksling	47
3.2.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2	48
3.3	Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3	48
3.3.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3	50
4	Referanser	51

1 Om utledningen av revisjonskriterier

På bakgrunn av de bestilte problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Disse danner grunnlaget for hva innsamlede data skal vurderes opp mot.

Kriteriene skal begrunnes i, og utledes fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig og/eller effektivt. Revisjonskriterier skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.¹⁵

2 Bakgrunn for bestillingen

I henhold til kommuneloven § 77 fjerde ledd, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. I Sør-Odal og Nord-Odal kommunes plan for forvaltningsrevisjon ble barnevern gitt førsteprioritet blant temaene som burde revideres. I møte 6.5.2019, i sak 33/19, besluttet kontrollutvalget i Sør-Odal å bestille en forvaltningsrevisjon rettet mot barnevern i kommunen. I møte 10.5.2019, i sak 35/19, besluttet kontrollutvalget i Nord-Odal å bestille en tilsvarende forvaltningsrevisjon rettet mot barnevern i kommunen.

Sør-Odal kommune er vertskommune for et felles barnevern med Nord-Odal, Odal barneverntjeneste. Barneverntjenesten er et interkommunalt samarbeid. Det innebærer at det er kontrollutvalget i Sør-Odal som kan følge opp og kontrollere vertskommunefunksjonen, jf. kommunelovens §§ 28-1b og 281j. Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune kan ikke kontrollere vertskommunen og vertskommunefunksjonen, men kan delta i en forvaltningsrevisjon sammen med kontrollutvalget i Sør-Odal kommune.

Formålet med prosjektet er å belyse hvorvidt Sør- Odal og Nord-Odal kommune og Odal barnevernstjeneste har fokus på forebyggende arbeid og tidlig inngripen, og om barnevernstjenesten har en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter. Videre vil forvaltningsrevisjonen undersøke hvordan arbeidet med fosterhjem gjøres. Dette belyses gjennom å besvare tre problemstillinger presentert under punkt 3.

3 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er primært blitt utledet fra følgende rettskilder: Lov om barneverntjenester (barnevernloven), lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven), lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven), Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), FNs barnekonvensjon om barnets rettigheter og Forskrift om fosterhjem.

Videre har revisor hentet argumenter og utledet revisjonskriterier fra følgende dokumenter: NOU 2016:16 «Ny barnevernslov: Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse», Stortingsproposisjon 73 L «Endringer i Barnevernloven (barnevernsreform)», Rundskriv Q-16/2013 fra Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet «Forebyggende innsats for barn og unge», NOU 2018:18 Trygge rammer for fosterhjem, Prop.106 L (2012-2013) «Endringer i barnevernloven» og Barnevern 2018-2020 av advokat Marie-Louise Holmstedt.

¹⁵ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 22, 23, 24 og 25

3.1 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Problemstilling 1:

Har Sør-Odal og Nord-Odal kommuner rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området?

Formålet med denne problemstillingen er å undersøke hvilke rutiner Sør-Odal og Nord-Odal kommune og Odal barneverntjeneste har for å jobbe med forebyggende arbeid, og om en sikrer at det iverksettes hjelpetiltak i en tidlig fase som medfører at tiltaksbehovet reduseres. Denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak rettet mot barnevernet spesielt, men det er også relevant å se til kommunens helhetlige ansvar.

Forebyggende arbeid i lov, regelverk samt faglige anbefalinger

FNs konvensjon om barnets rettigheter fremhever at barnets beste skal være grunnleggende hensyn ved alle handlinger som angår barn. Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov. Forebyggende innsats er forankret i en rekke lovverk og fordelt på mange offentlige tjenester og aktører. Kommunene har et ansvar for at barn og unge får gode oppvekstvilkår og for å forebygge psykiske og sosiale problemer. En viktig forutsetning for å lykkes er å tenke helhetlig og å samordne innsatsen på tvers av fagområder. Godt forebyggende arbeid fokuserer ikke først og fremst på symptomer, men er generelt orientert med sikte på å fremme sunne barn og unge som håndterer framtidige utfordringer og risikoer. Det krever helhetlige planer som iverksettes i praksis. I henhold til barnevernloven har kommunen som juridisk enhet, dvs. kommunestyret, det overordnede ansvaret for det forebyggende arbeidet i kommunen. Rådmannen (kommunedirektøren jf. ny kommunelov) har etter kommuneloven § 5-3 det daglige ansvaret for alle tjenester som kommunen yter.

Barnevernloven § 3-1 pålegger kommunene et stort ansvar for å arbeide forebyggende med utsatte barn og unge. Det heter at kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barneverntjenesten har etter samme bestemmelse, et spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette. Bestemmelsen avgrenser kommunens helhetlige ansvar fra barneverntjenestens spesielle ansvar. Grensedragningen mellom kommune og barnevern går på vurderingen av når problemer blir alvorlige nok til å falle inn under barnevernets ansvar.

Kommunens ansvar for å jobbe forebyggende er også hjemlet i andre lovverk, blant annet:

- Etter *folkehelseloven* § 4 har kommunen ansvar for å fremme befolkningens helse, herunder bidra til å utjevne sosiale helseforskjeller. Etter § 5 i samme lov skal kommunen ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorene som kan virke inn på denne. Videre skal kommunen etter § 7 iverksette nødvendige tiltak for å møte kommunens folkehelseutfordringer
- Etter *sosialtjenesteloven* § 12 skal kommunen gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer
- Etter *helse- og omsorgstjenesteloven* § 3-3 skal kommunens helse- og omsorgstjenester fremme helse og søke å forebygge sykdom, skade og sosiale problemer. Dette skal bl.a. skje ved opplysning, råd og veiledning.

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

Øvrige kommunale enheter som barnehage, skole og PPT har også egne særlover med tilhørende forskrifter og veiledere som regulerer deres ansvar for å jobbe forebyggende med utsatte barn og unge. Flere andre kommunale virksomheter og tiltak spiller en viktig rolle i det forebyggende arbeidet uten at dette er regulert i lov og regelverk. Lavterskeltilbud som fritidsklubber, uformelle møteplasser og sosialt felleskap kan påvirke barn, ungdom og familier positivt.

Rundskriv Q-16/2013 om *Forebyggende innsats for barn og unge* gir anbefalinger til kommunene om forebyggende arbeid, og påpeker at kommunen bør ha en helhetlig tilnærming til planlegging og organisering av den forebyggende innsatsen for barn og unge. Rundskrivet beskriver fem forutsetninger for godt forebyggende arbeid og disse er; barn og unges medvirkning, helhetlige planer og tydelig ledelse, samarbeid på tvers, lokal mobilisering og frivillig innsats og kompetanse. Det påpekes spesielt at å arbeide systematisk med forebyggende innsats krever tydelig ledelse og en tydelig forankring. Forebygging får også konsekvenser for hvordan kommunene organiserer og koordinerer tjenestetilbudet. Et planarbeid må være helhetlig og forpliktende. Først når det er forankret i ledelsen og blant alle som har et ansvar, og det er sikret nødvendige prioriteringer, er det et godt verktøy. Dette støttes videre opp under i Stortingsproposisjonen 73 L. som er forarbeidet til ny barnevernsreform der det vises til at god kommunal styring og forankring av barnevernet er viktig for å kunne skape et helhetlig tilpasset tjenestetilbud til utsatte barn og familier. Det vises til at forebyggende virksomhet som forhindrer omsorgssvikt gir vesentlige gevinster, både for barna og de familiene det gjelder men også de samfunnsøkonomiske kostnadene over tid. NOU 2016:16 Ny barnevernlov foreslår å innføre en bestemmelse som pålegger kommunestyret å vedta plan for kommunens arbeid med barn og unge. Planen skal beskrive ansvar, organisering, ledelse og samarbeid mellom de ulike etatene.

Tidlig innsats og hjelpetiltak

Tidlig innsats handler om å sørge for at barn og familier som sliter får nødvendig hjelp og støtte, for å forhindre at utfordringer vokser til alvorlige problemer.¹⁶ Barneverntjenesten skal gripe inn tidlig og skal jf., § 4-4 i barnevernloven, bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan som skal evalueres regelmessig.¹⁷ Formålet med hjelpetiltak er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien ved å blant annet bedre omsorgsvevnen til foreldrene slik at det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet hjemme, og på den måten forebygge en negativ utvikling i omsorgssituasjonen. Forskning skiller mellom kompenserende og strukturerende tiltak. Kompenserende hjelpetiltak kompenserer og avhjelper familiens eller barnets omsorgssituasjon ved for eksempel råd, veiledning, støttekontakt, tilsyn. Strukturerende tiltak er hjelpetiltak som skal skape varige endringer ved å for eksempel øke foreldreferdigheter og bedre relasjoner. Strukturerende tiltak kan være rettet mot barn og unge med atferdsvansker og kan for eksempel være behandlingsmodeller som PMTO (Parent Management Training Oregon), tidlig innsats for barn i risiko (TIBIR) og funksjonell familieterapi, eller mer universelle hjelpetiltak, som Circle of Security (COS), Marte Meo og familieråd, rettet mot bredere målgrupper. Det er anbefalt at barneverntjenesten bør utvise fleksibilitet og kreativitet ved valg av hjelpetiltak, og at hjelpetiltakene er i henhold til mildest inngreps prinsipp, innenfor forsvarlighetskravet og at barnet gis anledning til å medvirke.¹⁸ Det er derfor aktuelt for revisor å se til hvilke rutiner og tilbud om hjelpetiltak som er til stede for arbeidet med tidlig innsats.

¹⁶ Prop. 73 L Endringer i barnevernsloven (barnevernsreformen)

¹⁷ Barnevernloven § 4-5 Oppfølging av hjelpetiltak

¹⁸ Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4 (01.04.2016)

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

Barns medvirkning

FNs konvensjon om barnets rettigheter har siden 2003 vært gjeldende som norsk lov og stadfester at barn har rett til å si sin mening og bli hørt samt retten til å få og gi informasjon. I 2014 satte regjeringen i gang et arbeid med ny barnevernsreform, og målene har vært å sette barnas behov i sentrum, bidra til bedre faglig arbeid og styrke rettsikkerheten for barn og foreldre. Endring i barnevernsloven i 2018 la til § 1-6 om barnets rett til medvirkning i alle forhold som vedrører barnet. I rundskrivet Q-16/2013 beskrives barn og ungdoms medvirkning som en av de fem viktigste forutsetningene for å lykkes med et godt forebyggende arbeid. Det påpekes at det å tilrettelegge for et godt oppvekstmiljø forutsetter kunnskap om hva barn og unge selv ønsker og har behov for, og at denne kunnskapen erverves best gjennom brukermedvirkning.

De ovennevnte lovkravene og faglige anbefalinger gir dermed følgende revisjonskriterier for problemstilling 1:

3.1.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1

- Kommunen bør ha et helhetlig planverk for sitt forebyggende arbeid og tidlig innsats med utsatte barn og unge som beskriver:
 - Organisering
 - Ansvarsfordeling
 - Ledelse og forankring
 - Samarbeid mellom ulike kommunale enheter
 - Lavterskeltilbud
- Kommunen og barneverntjenesten skal ha hjelpetiltak for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge
- Barneverntjenesten skal ha rutiner for opprettelse av tidsavgrenset tiltaksplan og evaluering av hjelpetiltakene
- Kommunen og barneverntjenesten skal sikre medvirkning av barn og unge i forebyggende arbeid og tiltaksarbeidet

3.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Problemstilling 2:

Har Odal barneverntjeneste en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet?

Sør-Odal og Nord-Odal kommune har Odal barneverntjeneste som interkommunalt samarbeid, der Sør-Odal er vertskommune. Vertskommunesamarbeidet er regulert i en skriftlig samarbeidsavtale som blant annet angir formålet med avtalen og vertskommunens plikter som overordnet ansvar, spesifikke oppgaver og informasjon. Av spesifikke oppgaver nevnes det at vertskommunen skal utvikle felles rutiner for barneverntjenesten, ha fokus på forebyggende arbeid, tverrfaglig samarbeid med aktuelle instanser i begge kommuner og gjennomføring av årlige evalueringsmøter.

Barneverntjenestens medvirknings- og samarbeidsplikt

Barneverntjenesten har etter barnevernloven medvirknings- og samarbeidsplikt, både på generelt- og individnivå. Barneverntjenesten må ofte samarbeide tett med andre tjenester, og det er barnets

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

og familiens behov for hjelp som danner grunnlaget for et slikt samarbeid. Et velfungerende samarbeid handler om å utnytte hverandres tilgjengelige ressurser, virkemidler og kompetanse.¹⁹ Stortingsproposisjonen 73 L påpeker at samarbeid og tverrfaglig tilbud ofte er en forutsetning for at barna skal få den hjelpen de trenger. Rundskriv Q-16/2013 påpeker viktigheten av at det blir laget rutiner og systemer som gjør det enkelt å samarbeide. Felles forståelse av problemet, mål og virkemidler (samsyn) samt gode styrings- og rapporteringssystemer, vil øke sannsynligheten for å oppnå gode resultater.

Kapittel 3 i barnevernloven regulerer kommunens og barnevernstjenestens generelle oppgaver. Barnevernloven § 3-2 sier at barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer. Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven. Som ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet. Det er videre anbefalt i § 3-3 at barneverntjenesten bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge.

Jf. § 3-2 a. har barneverntjenesten en plikt til å utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak. Denne planen skal barneverntjenesten samarbeide med andre instanser som barnet mottar tiltak fra. En individuell plan skal sikre at det til enhver tid er en bestemt tjeneste som har hovedansvar for oppfølgingen av barnet, og som har ansvar for å koordinere tiltak som barnet mottar fra de ulike hjelpeinstansene. Planen innebærer en formalisering av samarbeidet barneverntjenesten har med andre offentlige instanser om det aktuelle barnet.

Informasjonsutveksling

For å få til et godt samarbeid må de ulike tjenestene ha kunnskap om og respekt for hverandres ansvar og roller. En forutsetning for samarbeid mellom tjenester er muligheten for å utveksle informasjon og opplysninger. Det vil derfor være viktig å avklare hvordan samarbeidet generelt og i enkeltsaker kan innrettes, og hvilke muligheter tjenestene har til å utveksle opplysninger, innenfor rammene av reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt.

Selv om barnevernloven har en streng taushetsplikt åpner loven for tverretatlig samarbeid og informasjonsutveksling, også i de tilfeller hvor det ikke gis samtykke fra den det gjelder. Jf. Prop. 106 L (2012-2013) skal ikke taushetsplikten hindre nødvendig samarbeid mellom barneverntjenesten og andre tjenester i oppfølgingen av det enkelte barn. Jf. barnevernloven § 6-7 kan barneverntjenesten alltid gi opplysninger til andre offentlige myndigheter når dette er nødvendig for å fremme barnevernets oppgaver. I dette ligger også at barneverntjenesten kan gi opplysninger til andre tjenester slik at disse kan gi barnet et best mulig tjenestetilbud.

For at barneverntjenesten skal ha mulighet til å gi barn riktig hjelp til rett tid, er den avhengig av informasjon fra andre. Offentlige ansatte, samt en rekke yrkesutøvere med profesjonsbestemt taushetsplikt, har plikt til å gi opplysninger til barnevernet når det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for mishandling, andre former for alvorlig omsorgssvikt eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker.²⁰ Opplysningsplikten følger av barnevernloven § 6-4 og av tilsvarende bestemmelser i andre lover, og skal benyttes uten hinder av taushetsplikten. Opplysningsplikten innebærer en plikt til å melde fra til den kommunale barneverntjenesten av eget initiativ ved alvorlig bekymring og er et juridisk, selvstendig og personlig ansvar den enkelte offentlige ansatte har.

¹⁹ Barnevern 2018-2020 av Advokat Holmstedt, Marie-Louise (2018)

²⁰ <https://barnevernvakten.no/hvem-har-meldeplikt>

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

Dersom dette skal fungere godt fordrer det at de ansatte i enhetene kjenner til barnevernstjenestens tilbud og hvordan barneverntjenesten arbeider.

Et tilgjengelig barnevern er en forutsetning for å oppdage barn som har behov for tidlig hjelp. Barnevernet skal være en aktiv samarbeidspartner for andre tjenester og komme tidlig inn saker. Av veiledningsplikten i bvl § 4-4 pålegges det også barneverntjenesten et veiledningsansvar. Ved å være til stede og gjøre seg kjent på de arenaer der barn og unge befinner seg, kan kunnskapen om barnevernet og barnevernets rolle styrkes, både blant ansatte i andre tjenester og blant barn og unge. Ved å være tilgjengelig kan også barnevernet lettere komme i kontakt med barn som trenger hjelp.²¹ Siden det er barneverntjenesten som skal undersøkes i denne forvaltningsrevisjonen er det nærliggende for revisor å rette oppmerksomheten mot hvilke kommunale enheter det er naturlig for barneverntjenesten å samarbeide med, det vil si de som møter barn og unge i hverdagen som for eksempel skole, barnehage, PPT, helsestasjon og tannlege.

De ovennevnte lovkravene og faglige anbefalinger gir dermed følgende revisjonskriterier for problemstilling 2:

3.2.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

- Barneverntjenesten skal ha planer for samarbeid rundt det forebyggende arbeidet og tiltaksarbeidet
- Barneverntjenesten bør ha systematiske møtepunkter med:
 - Skole
 - Barnehage
 - PPT
 - Helsestasjon
 - Tannlege
- Barneverntjenesten skal gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet
- Barneverntjenesten skal ved utarbeidelsen av individuell plan samarbeide med andre instanser som barnet mottar tiltak fra
- Barneverntjenesten bør aktivt arbeide med informasjonsutveksling til relevante kommunale organer om opplysningsplikten, barnevernstjenestens tilbud, oppgaver og ansvar

3.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

Problemstilling 3:

Er kommunens praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?

Formålet for denne problemstillingen vil være å undersøke om Odal barneverntjeneste følger opp barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav.

Definisjoner

²¹ Prop. 106 L (2012-2013)

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

Med fosterhjem menes, jf. barnevernloven §4-22, private hjem som tar imot barn til oppfostring på grunnlag av barneverntjenestens beslutning om hjelpetiltak eller i samband med omsorgsovertagelse.

Med omsorgskommune menes den kommune som har ansvaret etter barnevernloven § 8-4 tredje ledd, dvs. barneverntjenesten i den kommunen som har reist saken. Omsorgskommunen har ansvaret for gjennomføring, oppfølging og kontroll. Med fosterhjems kommunen menes den kommunen der fosterhjemmet ligger.

Barneverntjenestens helhetlige ansvar

Barn som er under barneverntjenestens omsorg og som bor i fosterhjem har krav på oppfølging fra barneverntjenesten for å sikre at de får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Etter vedtak om omsorgsovertakelse har barneverntjenesten i omsorgskommunen et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, samt en plikt til å utarbeide skriftlige planer for dette. Etter barnevernloven § 4-16 skal barneverntjenesten følge med på utviklingen både til barn og foreldre, og tilrettelegge for samvær med søsken dersom hensynet til barnet ikke taler imot det.

Fosterhjemsavtalen – avtale om omsorgskommunen og fosterforeldrenes forpliktelser

Barneverntjenesten i omsorgskommunen og fosterforeldrene skal, jf. forskrift om fosterhjem § 6, inngå skriftlig avtale om barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser i en fosterhjemsavtale. Avtalen skal om mulig inngås før barnet plasseres i fosterhjemmet. Avtalen skal gjennomgås av partene minimum en gang per år. Barne- og familiedepartementet har utarbeidet et skjema for avtalen som skal benyttes ved fosterhjems plassering etter vedtak om omsorgsovertakelse jf. barnevernloven § 4-12 og § 4-8. Ved fosterhjems plassering etter beslutning om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4, skal avtalen benyttes så langt den passer.

Oppfølging av barn i fosterhjem

Ved omsorgsovertakelse (barn plassert i fosterhjem) har barneverntjenesten etter barnevernloven plikt til å utarbeide en skriftlig omsorgsplan etter § 4-15 tredje ledd som skal beskrive barnets fremtidige omsorgssituasjon. Det er umiddelbart krav til en foreløpig plan og senest to år etter fylkesnemndas vedtak er det krav om en mer langsiktig plan. Barnet skal etter barnevernloven § 1-6 gis mulighet til medvirkning i alle barnevernssaker og skal som hovedregel involveres i arbeidet med omsorgsplanen. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, kan gis anledning til å ha med seg en tillitsperson.

I tillegg til omsorgsplan har barn som har behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester krav på en individuell plan etter § 3-2-a i barnevernloven. Det er barneverntjenesten i omsorgskommunen som har ansvaret for den individuelle planen og oppfølgingen av denne

Før omsorgsovertakelse skal det som regel ha vært igangsatt hjelpetiltak med mildest mulig inngripen. Tiltaksplan etter § 4-5 i barnevernloven er en tidsavgrenset tiltaksplan som skal utarbeides av barneverntjenesten når hjelpetiltak vedtas. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig.

Tilsynsansvaret som omsorgskommune

Barneverntjenesten i omsorgskommunen har videre en plikt til oppfølging og kontroll med barnets situasjon jf. forskrift om fosterhjem § 7. Det skal blant annet sees hen til barnets tiltaksplan eller omsorgsplan. Barneverntjenesten har en plikt til å besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året. For barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn to år og

Forvaltningsrevisjon: Barnevern
Hedmark Revisjon IKS for kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal kommune

forholdene anses som gode, kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året.

Oppfølging av fosterhjemmene

Etter forskrift om fosterhjem § 7 skal barneverntjenesten gi fosterforeldre nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer.

De ovennevnte lovkravene gir dermed følgende revisjonskriterier for problemstilling 3.

3.3.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3

- Odal barneverntjeneste skal ved fosterhjemsplassering utarbeide, inngå og følge opp fosterhjemsavtale med fosterforeldre
- Barnet skal ha en omsorgsplan
 - Som ved omsorgsovertakelse er foreløpig
 - Som senest to år etter fylkesnemndas vedtak er en varig omsorgsplan
- Odal barneverntjenester har ved utarbeidelse av omsorgsplan rutiner for
 - barnets medvirkning
 - barnets rett til å ha med seg en tillitsperson
- Odal barneverntjeneste skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning
- Fosterbarn skal som hovedregel ha fire tilsynsbesøk i året når Sør- og Nord- Odal er omsorgskommuner

4 Referanser

- Barnevern 2018-2020 av advokat Marie-Louise Holmstedt
- Barnevernvakten: <https://barnevernvakten.no/hvem-har-meldeplikt>
- FNs barnekonvensjon om barnets rettigheter
- Forskrift om fosterhjem
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- NOU 2016:16 «Ny barnevernslov: Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse»
- NOU 2018:18 «Trygge rammer for fosterhjem»
- Prop.106 L (2012-2013) «Endringer i barnevernloven»
- Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4 (01.04.2016)
- RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon av NKRF
- Rundskriv Q-16/2013 fra Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet «Forebyggende innsats for barn og unge»
- Stortingsproposisjon 73 L «Endringer i Barnevernloven (barnevernsreform)»