



# Midt-Telemark barnevern

Økonomistyring og saksbehandling

Forvaltningsrevisjon – Sauherad, Bø og Nome kommune

2017 :: 750 015



## Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Hagen Stridsklev med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi samarbeider faglig og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Vi har gjennomført flere forvaltningsrevisjoner i Sauherad, Bø og Nome. Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted [www.tekomrev.no](http://www.tekomrev.no), der du også kan lese mer om forvaltningsrevisjon generelt.

# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>iv</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Kontrollutvalgets bestilling .....	1
1.2 Bakgrunn.....	1
1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier.....	2
1.4 Avgrensning .....	2
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	2
1.6 Høring .....	3
<b>2 Ressurser og økonomistyring</b> .....	<b>4</b>
2.1 Organisering.....	4
2.2 Ressurser og utgifter.....	5
2.3 Økonomistyring.....	8
2.4 Revisors vurdering av økonomistyring.....	15
<b>3 Saksbehandling og tiltak</b> .....	<b>18</b>
3.1 Saksbehandling .....	18
3.2 Oppfølging av tiltak .....	25
<b>4 Oppsummeringer, konklusjoner og anbefalinger</b> .....	<b>30</b>
4.1 Oppsummeringer og konklusjoner .....	30
4.2 Anbefalinger.....	31
<b>Litteratur og kildereferanser</b> .....	<b>32</b>
<b>Tabelloversikt</b> .....	<b>33</b>
<b>Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse</b> .....	<b>34</b>
<b>Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring</b> .....	<b>35</b>

Foto forside: Prawny/FreeDigitalPhotos.net

# Sammendrag

## Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Sauherad i sak 17/17.

Kontrollutvalgene i Bø og Nome har vedtatt i hhv. sak 17/17 og sak 11/17 at de ønsker å delta i forvaltningsrevisjonen om barnevern og forebyggende arbeid for barn og unge. Forvaltningsrevisjonen gjennomføres som to delprosjekt. Dette er første delrapport. Den andre delrapporten skal handle om kommunenes arbeid med forebyggende innsats for barn og unge og om meldingsplikten.

Denne forvaltningsrevisjonen handler om følgende problemstillinger:

## Ressurser og økonomi

- Hvordan er ressurssituasjonen i barnevernstjenesten?
- Har barnevernstjenesten god økonomistyring?

## Saksbehandling og tiltak

- I hvilken grad sikrer barnevernstjenesten at saksbehandlingen er i samsvar med gjeldende regelverk?
- I hvilken grad følger barnevernet opp barn med tiltak?

## Funn og konklusjoner

### Ressurser og organisering

Midt-Telemark barnevernstjeneste er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid. Administrative vertskommunesamarbeider trenger i utgangspunktet ikke organisatoriske overbygninger i form av et felles folkevalgt organ, Samarbeidskommunene har likevel valgt å ha felles organisatoriske overbygninger i form av Midt-Telemark tinget og Midt-Telemark rådet. Begge organene har oppgaver i forbindelse med budsjett og økonomirapportering. Fordelen ved å ha slike fellesorganer er at budsjettforslaget for barneverntjenesten i større grad kan avklares før det kommer til behandling i de respektive kommunestyrene. Ulempen er at rapporteringsveiene kan bli lange, at ansvar kan bli pulverisert, og at ordningen er ressurskrevende å administrere. Fordelene med ordningen bør vurderes mot ulempene.

Basert på sammenligning av kostratall har alle Midt-Telemarkkommunene høyere til utgifter til barnevern enn landsgjennomsnittet. Midt-Telemarkkommunene hadde lavere bemanning i barnevernstjenesten enn landsgjennomsnittet sett i forhold barnebefolkningen i 2016. Bemanningen er økt i 2017. Barnevernstjenesten har hatt

høyt sykefravær, slik at reell bemanning har vært lavere enn det som fremkommer av statistikken.

Sauherad kommune har tilsyn fra Arbeidstilsynet om lokalene og om det fysiske arbeidsmiljøet i barnevernstjenesten. Kommunen har fått pålegg om utbedring av lokalene og varsel om tvangsmulkt dersom lokalene ikke utbedres innen tidsfristen. Kommunen er i gang med utbedringsarbeider.

### Økonomistyring

Vi mener at økonomistyringen i og av barnevernstjenesten har hatt betydelig mangler i de årene som vi har undersøkt. Budsjettforslagene fra barnevernstjenesten (vertskommunen) har ikke vært realistiske, og barnevernstjenesten (vertskommunen) har ikke rapportert tilstrekkelig gjennom året til samarbeidskommunene. Kommunene har ikke fulgt opp plikten til å regulere eget budsjett eller treffe andre tiltak når det har oppstått vesentlige avvik.

Vertskommunen har ansvar for at budsjett og regnskap for administrasjon av barnevernstjenesten blir riktig ført, fordelt og rapportert. Samarbeidsavtalen og samarbeidets rutiner for rapportering, budsjettering og fordeling av administrasjonsutgifter har ikke blitt fulgt.

Utgifter til administrasjon og drift av barnevernstjenesten blir budsjettert og ført i vertskommunen. Utgifter til barnevernstiltak blir budsjettert og ført i den kommunen der barna hører hjemme. Manglene har vært størst når det gjelder budsjettering og rapportering av administrasjonsutgifter. Ifølge samarbeidsavtalen/rutinehåndboka har Midt-Telemarkrådet ansvar for tertialrapportering på administrasjonsutgifter til kommunene, og ansvar for å være et koordinerende organ. Etter vårt syn har ikke barneverntjenestens administrasjonsbudsjett hatt et hensiktsmessig beslutnings- og rapporteringsløp. De som har budsjettansvar for fagområdet barnevern i kommunene har ikke fått informasjon om administrasjonsbudsjettet. Vi mener at kommunene både i felleskap og hver for seg bør vurdere mer egnede rutiner for å budsjettere og rapportere på administrasjonsbudsjettet.

### Saksbehandling og oppfølging tiltak

Vi har ikke foretatt noen fullstendig og systematisk gjennomgang av barnevernstjenestens internkontroll. På bakgrunn av det vi har gjennomgått, mener vi at internkontrollen har mangler. Vi vil særlig påpeke at barnevernstjenesten ikke har fungerende avviksrutiner, eller rutiner for å bruke avvik til systemforbedring.

Vi mener at barneverntjenestens saksbehandling også har mangler. Manglene er primært knyttet til brudd på tremåneders-fristen for å gjennomføre undersøkelser, og manglende dokumentasjon av barns medvirkning i egen sak.

Vi mener at barn med barnevernstiltak og barn i fosterhjem ikke blir fulgt opp slik loven krever. Fosterbarn får ikke tilstrekkelig med tilsyns- og fosterhjemsbesøk, og tiltaksplaner mangler eller er ikke tilstrekkelig ofte evaluert.

### Anbefalinger

Sauherad, Bø og Nome bør i felleskap avtale rutiner som sikrer at Midt-Telemark barneverntjeneste

- har realistiske budsjett,
- rapporterer på budsjett og økonomi slik kommuneloven krever, og
- har hensiktsmessige fordelingsnøkler.

Sauherad, Bø og Nome bør hver for seg

- sikre at kommunens budsjett for administrasjon av barnevernstjenesten og for barnevernstiltak er realistiske.

Sauherad som vertskommune bør

- sikre at barnevernstjenestens budsjettforslag er realistiske og at regnskap blir riktig ført, fordelt og rapportert,
- sikre at barnevernstjenestens rapportering til samarbeidskommunene om utgifter til barnevernstiltak er korrekt,
- etablere internkontroll som sikrer at kommunen utfører oppgavene i samsvar med barnevernloven, og
- etablere ytterligere tiltak for å sikre at barneverntjenesten utfører sine arbeidsoppgaver i samsvar med barnevernloven.

Bø, 5. februar 2018

Telemark kommunerevisjon IKS

# 1 Innledning

## 1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Sauherad i sak 17/17. Denne forvaltningsrevisjonen gjelder både vertskommunen for Midt-Telemark barnevernstjeneste og forhold i samarbeidskommunene. Kontrollutvalgene i Bø og Nome har vedtatt i hhv. sak 17/17 og sak 11/17 at de ønsker å delta i forvaltningsrevisjonen om barnevern og forebyggende arbeid for barn og unge. Forvaltningsrevisjonen gjennomføres som to delprosjekt. Dette er første delrapport. Den andre delrapporten skal handle om kommunenes arbeid med forebyggende innsats for barn og unge og om meldingsplikten.

Forslag til plan for forvaltningsrevisjonen ble presentert på felles møte for kontrollutvalgene for Sauherad, Bø og Nome 29. mars 2017.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3. Vi viser også til kommuneloven § 28-1 j om kontrollutvalgets ansvar i vertskommunesamarbeid.

## 1.2 Bakgrunn

Midt-Telemark barnevernstjeneste er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28-1 b. Sauherad er vertskommune og Bø og Nome er deltakerkommuner. Å inngå administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at deltakerkommunene delegerer til vertskommunens administrasjon å utføre de oppgaver og trekke avgjørelser i de typer saker som inngår i samarbeidsavtalen. Modellen med administrativt vertskommunearbeid er særlig egnet for dette samarbeidsområdet, som er mer regelstyrt og som krever særskilt kompetanse for å bruke et faglig godt skjønn. Modellen er ikke tilpasset samarbeid hvor det er behov for politisk behandling av sakene.

Bø og Nome har delegert sine oppgaver<sup>1</sup> etter barnevernsloven til Sauherad kommune.

---

<sup>1</sup> Kommunenes ansvar for forebyggende arbeid etter barnevernsloven § 3-1 og § 3-2 er ikke delegert, dette ansvaret har kommunene selv. Ifølge samarbeidsavtalen skal Midt Telemark barnevern bistå kommunene med fagkompetanse i det forebyggende arbeidet.



Alle tre kommunene ønsker å fortsette et samarbeid om barnevernstjenester også etter at Bø og Sauherad har slått seg sammen til én kommune, og kommunene skal i gang med å vurdere hvordan det nye samarbeidet skal være.

### **1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier**

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

#### Ressurser og økonomi

- Hvordan er ressursituasjonen i barnevernstjenesten?
- Har barnevernstjenesten god økonomistyring?

#### Saksbehandling og tiltak

- I hvilken grad sikrer barnevernstjenesten at saksbehandlingen er i samsvar med gjeldende regelverk?
- I hvilken grad følger barnevernet opp barn med tiltak?

Revisjonskriteriene<sup>2</sup> i denne forvaltningsrevisjonen er utledet fra barnevernloven og kommuneloven med relevante forskrifter. Det er ikke knyttet kriterier til den første problemstillingen. Det er redegjort for utledningen av kriterier under hver problemstilling i pkt. 2 og 3.

### **1.4 Avgrensning**

Forvaltningsrevisjonen omfatter ikke barneverntjenestens faglige vurderinger. Det innebærer blant annet at vi ikke har kartlagt og vurdert innholdet i begrunnelsene av enkeltvedtak, jf. pkt. 3. Vi har undersøkt vedtak om hjelpetiltak og omsorgstiltak som var aktive vedtak høsten 2017.

Vi har ikke gjennomført noen systematisk gjennomgang og vurdering av barnevernstjenestens internkontroll.

### **1.5 Metode og kvalitetssikring**

Denne forvaltningsrevisjonen er utarbeidet på bakgrunn av intervjuer og møter med ledere i kommunene og barnevernstjenesten med ansvar for barnevern og økonomi.

---

<sup>2</sup> Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

Vi har tatt stikkprøver av saksbehandlingen hos barnevernstjenesten, og vi har gjennomgått økonomirapporteringen om barnevernstjenesten i deltakerkommunene.

Metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 2 til rapporten.

## **1.6 Høring**

Rapporten er presentert i et høringsmøte med administrasjonen i vertskommunen og sendt på høring 12. januar til vertskommunen og deltakerkommunene. Tabell 1 og 3 med tilhørende kommentarer og vurderinger, er korrigert etter høringssvarene.

Rådmennenes høringsuttalelser ligger i vedlegg 1.

## 2 Ressurser og økonomistyring

### 2.1 Organisering

Midt-Telemark barnevernstjeneste er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid, jf. kommuneloven § 28-1 b. Et vertskommunesamarbeid er ikke et eget rettssubjekt, organisatorisk en del av verkskommunens virksomhet. Regler som gjelder for kommunen som kommune, vil derfor også gjelde når kommunen opptre som vertskommune, med mindre annet er bestemt. Dette gjelder både kommuneloven og annet regelverk som gjelder for kommunen.

Et administrativt vertskommunesamarbeid altså en del av vertskommunen, og har i utgangspunktet ikke noen organisatorisk overbygning i form av et felles folkevalgt organ, og denne typen samarbeid kan bare delegeres myndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Samarbeidskommunene i Midt Telemark har valgt å ha en felles organisatorisk overbygning for barneverntjenesten i form av Midt-Telemarktinget, Midt-Telemarkrådet og fagrådet. Det fremgår av samarbeidsavtalen at barnevernstjenesten skal følge de til enhver tid gjeldende budsjett rutiner for interkommunale samarbeid i Midt Telemark. Det er utarbeidet en rutinehåndbok for Midt-Telemark samarbeidet der budsjett rutiner inngår. Rutinehåndboka er en samling av vedtak om samarbeidet og administrative rutiner.

Rutinehåndboka sier følgende om Midt-Telemarktinget, Midt-Telemarkrådet og fagråd:

- Midt-Telemarktinget består av formannskapene i samarbeidskommunene, og skal innstille til kommunestyrene i prinsipp- og budsjettsaker. Midt-Telemarktinget skal behandle årsmelding for de interkommunale avdelingene og aktivitetene hver sommer, samt drøfte videreutvikling av region-samarbeidet. Midt-Telemarkrådet skal også innkalles dersom en sak har behov for samlet vurdering i et felles politisk organ før kommunestyrene tar sin endelige beslutning.
- Midt-Telemarkrådet består av rådmann, ordførere og opposisjonsledere i Midt-Telemark, og er et koordinerende organ for Midt-Telemarksamarbeidet. I prinsipielle saker eller i saker som binder økonomiske rammer i kommunene, har Midt-Telemarkrådet tilrådningsmyndighet til Midt-Telemarktinget eller til kommunestyrene.

- Det etableres fagråd etter behov. Fagrådene har en faglig koordinerende rolle mellom samarbeidsavdelingen og fagetater i den enkelte kommune. Fagrådene kan ta felles faglige beslutninger.

Det er etablert fagråd for barneverntjenesten, bestående av leder og nestleder av barnevernstjenesten, oppvekstsjef for Bø og Sauherad og helse- og omsorgssjef for Nome. Fagrådet har møte hver måned. Fagrådet er et organ for drøfting, utvikling og informasjon og er ikke delegert myndighet.

## 2.2 Ressurser og utgifter

### *Hvordan er ressursituasjonen i barnevernstjenesten?*

Det er ikke knyttet revisjonskriterier til denne problemstillingen.

#### 2.2.1 Utgifter

2016	Bø	Nome	Sauherad	Landet*
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år	10 920	10 849	11 236	8 897
Netto driftsutgifter per barn i barnevernet	142 176	102 831	155 677	113 124
Brutto driftsutgifter per barn som får tiltak hjemme	24 842	25 825	28 278	34 876
Brutto driftsutgifter per barn i fosterhjem/institusjon	477 857	331 205	494 000	392 722

Kilde: SSB – KOSTRA \*) Gjennomsnitt av alle kommuner utenom Oslo

Tabellen viser at alle Midt-Telemarkkommunene har høyere utgifter til barnevern i forhold til barnebefolkningen enn landsgjennomsnittet. Bø og Sauherad har betydelig høyere utgifter til barn i fosterhjem og institusjon enn landsgjennomsnittet. I Nome ligger utgiftene til denne gruppa under landsgjennomsnittets.

Utgifter til tiltak til barn som bor hjemme, omtales ofte som hjelpetiltak eller forebyggende tiltak. Slike tiltak kan/skal forebygge forhold som kan føre til mer inngripende og kostbare tiltak som omsorgsovertakelser. Alle Midt-Telemarkkommunene har ifølge statistikken lavere utgifter til denne typen tiltak enn landsgjennomsnittet. Statistikken viser imidlertid ikke riktige tall for Midt-Telemarkkommunene for denne typen utgifter. Midt-Telemark barnevernstjeneste har ansatt hjemmekonsulent, miljøterapeut og COS-terapeut, i alt 1,9 årsverk. Lønn til disse ansatte er ført sammen med lønn til saksbehandlerne (funksjon 244), og ikke

som barnevernstiltak (funksjon 251). Konsekvensen av denne feilføringen er at utgiftene til saksbehandling blir for høye og utgiftene til tiltak til barn som bor hjemme blir for lave. Det fører til feil i fordelingen av utgiftene mellom kommunene, fordi utgiftene til barnevernstiltak skal belastes den kommunen der barna som mottar tiltakene hører hjemme, mens utgiftene til saksbehandling skal fordeles mellom kommunene som administrasjonskostnader etter en gitt fordelingsnøkkel.

Utgifter til tolk og advokat blir ført som barnevernstiltak. Slike utgifter skal inngå i administrasjonsutgiftene til barnevernstjenesten, jf. 2.3.2. Feilføringen fører til at utgiftene til barnevernstiltak, primært for tiltak til barn som barnevernet har omsorgen for, blir for høye og at administrasjonskostnadene for lave.

### 2.2.2 Bemanning

Barnevernstjenesten har organisert seg i tre team:

- team for melding og undersøkelse,
- team for tiltak (hjelpetiltak), og
- fosterhjemsgruppa.

Hvert team har teamleder. Barnevernstjenesten har leder og nestleder.

Tabell 1 Utvikling ansatte

År	Stillinger	Leder/ saksbehandler	Merkantil	Hjemme- konsulent	Miljø- terapeut	COS- terapeut
2010	12,5	10,5	1,5	0,5	0	0
2011	14,2	12,2	1,5	0,5	0	0
2012	14,2	12,2	1,5	0,5	0	0
2013	15,2	12,2	1,5	0,5	1	0
2014	15,7	12,7	1,5	0,5	1	0
2015	16,5	13,1	1,5	0,5	1	0,4
2016	16,5	13,1	1,5	0,5	1	0,4
<b>2017</b>	<b>19,2</b>	<b>15,8</b>	<b>1,5</b>	<b>0,5</b>	<b>1</b>	<b>0,4</b>

KILDE: Midt-Telemark barnevernstjeneste

To vikarer fikk fast stilling i 2017. Økningen i antall stillinger ble avklart med oppvekstsjef i Sauherad. Ifølge oppvekstsjef ble rådmann og fagrådet informert om stillingsøkningen.

Barnevernstjenesten har i tillegg en midlertidig ansatt som jobber med prosjekt om forbyggende arbeid og samarbeid mellom barnevernstjenesten og samarbeidskommunene.

Tabell 2 Bemanning - sammenligning

2016	Midt Telemark	Landet
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	4,2	4,7
Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk	18,2	15,3

KILDE: SSB

Basert på 2016-tall har barnevernstjenesten færre stillinger enn landsgjennomsnittet, både når man sammenligner mot barnebefolkningen og mot barn med saker i barnevernet. Barnevernstjenesten har fått flere stillinger i 2017. En foreløpig beregning gir 5 stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år for 2017.<sup>3</sup>

Som vertskommune har Sauherad arbeidsgiveransvar for de ansatte i barnevernstjenesten, og har ansvar for å følge opp sykefravær. Barnevernstjenesten har hatt høyt sykefravær over lengre tid, og rapporterte om et samlet sykefravær på 14,3 % i 2016. I 2017 var sykefraværet på 10,1 % i første tertial og 15,2 % i andre tertial. Sauherad har beregnet at sykefraværet i barnevernstjenesten har kostet kommunen nærmere 1,9 mill. kroner<sup>4</sup> de siste 12 månedene.

Barnevernsleder sier at det er en utfordring å få inn vikarer på kort varsel, og at det gir en økt belastning for de ansatte å lære opp eventuelle vikarer.

### 2.2.3 Lokaler

Sauherad kommune har to pågående tilsyn fra Arbeidstilsynet. Ett tilsyn gjelder lokalene og ett gjelder det psykososiale arbeidsmiljøet til barnevernstjenesten. Kommunen har fått pålegg om å iverksette tiltak/utarbeide plan for å redusere risikoforholdene i virksomheten, sørge for ansatte har arbeidsplasser som er store nok i forhold til minstenormen på 6 m<sup>2</sup> og sikre at luftkvaliteten er god nok.

Kommunen er nå sammen med eier av bygget i prosess om utbedring, og kommunalsjef regner med å få bygget godkjent og ferdig innen Arbeidstilsynets frist 1. mars 2018. Dersom kommunen ikke oppfyller kravene, vil Arbeidstilsynet kreve tvangsmulkt per brudd på kr 4 000 per virkedag fra 1. mars.

<sup>3</sup> Foreløpige tall, basert på SSB's fremskrivning av folke mengde 0-17 år for 2017 og kommunens egne tall for antall stillinger. SSB begynner å publisere KOSTRA-data for 2017 i mars 2018.

<sup>4</sup> Dette er beregninger vi har fått fra Sauherad kommune i desember 2017, jf. høringsvar Bø og Sauherad kommune.

Når det gjelder tilsynet om psykososialt arbeidsmiljø, rapporterte kommunen til Arbeidstilsynet i desember 2017 om at arbeidssituasjonen og arbeidspresset for de ansatte var blitt noe bedre, men at det fortsatt til tider var for stort press. Arbeidstilsynet har bedt om ny rapportering fra kommunen innen 30. april 2018.

## 2.3 Økonomistyring

### *Har barnevernstjenesten god økonomistyring?*

---

#### 2.3.1 Revisjonskriterier

##### Generelt

Kommunestyret har ansvar for at kommunens plikter på barnevernområdet blir oppfylt. Det gjelder også for Bø og Nome, selv om de har delegert oppgaver og myndighet til vertskommunen Sauherad.

Barnevernloven § 9-1 første ledd handler om kommunens økonomiske ansvar for barneverntjenesten:

*Den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for etter denne loven.*

Det følger av rutinehåndboka at Midt-Telemarkrådet skal koordinere budsjettprosessen i samarbeidstiltakene, og sørge for tertial- og årsrapportering til kommunestyrene fra samarbeidene.

##### Budsjettering

Årsbudsjettet til barnevernssamarbeidet inngår i budsjettet til vertskommunen. Kommunens årsbudsjett er bindende, jf. kommuneloven § 46. Årsbudsjettet skal være realistisk, og fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.

Barnevernstjenesten skal legge fram budsjettforslag på rammenivå innen 1. oktober. Budsjettforslaget skal basere seg på seg på inneværende budsjett med påslag av lønns- og prisvekst. I tillegg skal vedtatte endringer og prioriteringer fra Midt-Telemarktinget være innarbeidet. Leder av samarbeidet skal utarbeide liste over tiltak som krever økt ramme og liste over innsparingsforslag med beløp og konsekvenser. Rammen skal fordeles mellom samarbeidskommunene. Fordelingsnøkkel er antall barn 0-18 år i kommunen 1. juli året før budsjettåret. Regnskapet skal fordeles etter samme nøkkel som budsjettet.

Midt-Telemarktinget skal behandle budsjettet før det enkelte formannskap gjør sin innstilling til kommunestyret.

Dersom kommunestyrene ikke er enige om nytt budsjett, gjelder fjorårets budsjett justert for lønns- og prisstigning.

#### Rapportering

Forskrift om årsbudsjett § 10 pålegger administrasjonssjefen å legge fram rapporter (minimum to) for kommunestyret gjennom året. Rapportene skal vise utviklingen i inntekter og utgifter. Dersom administrasjonssjefen finner rimelig grunn til å tro at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert budsjett, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak.

Rutinehåndboka for Midt-Telemarksamarbeidet sier at samarbeidene skal avlegge tertialrapport 1. mai og 1. september, og årsrapport med hovedtall, regnskap mot budsjett og fordeling på kommunene. Rapportene skal omtale måloppnåelse «*i ord og tall på overordnet nivå*». Tertialrapportene sendes til Midt-Telemarkrådet og til samarbeidskommunene. Årsrapportene samles inn av regionrådssekretariatet, og sammenfattes for vedtak i rådet, samt som informasjon og underlag for fremtidige politiske prioriteringer.

Midt-Telemarktinget skal behandle årsmelding for samarbeidstiltakene hver sommer.

#### **Dette gir følgende revisjonskriterier:**

- Kommunene må sørge for de bevilgninger som er nødvendige for at barnevernstjenesten kan yte tjenester og tiltak som pålagt i loven.
- Barnevernstjenestens budsjett må være realistisk.
- Administrasjonssjefen må rapportere nevneverdige avvik fra vedtatt budsjett for barnevernstjenesten minimum to ganger i året.
- Budsjett og regnskap må fordeles på kommunene etter fastsatt fordelingsnøkkel.

#### **2.3.2 Budsjettering, rapportering og fordeling av administrasjonsutgifter**

Midt-Telemarktinget har innstilt til kommunestyrene på administrasjonsbudsjett for barnevernstjenesten i årene 2015, 2016 og 2017.

Administrasjonsbudsjettet<sup>5</sup> skal omfatte utgifter og inntekter knyttet til:

---

<sup>5</sup> Kostrafunksjon 244 - Barnevernstjeneste



- drift av barnevernstjenesten,
- saksbehandling
- sakkyndig bistand/advokat til utredning og saksbehandling, og
- tolk.

Utgifter til tolk og advokat er feilført og inngår ikke i administrasjonsbudsjettet til barnevernstjenesten, jf. 2.2.1.

Tabell 3 Budsjett og regnskap – administrasjon

	2015		2016		2017	
	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap
<b>Budsjett vedtatt av Midt Telemarktinget og regnskap ifg. årsmelding Midt Telemarkrådet</b>						
	9 402 000	10 015 776	9 656 000	11 288 217	9 897 000	13 048 521*
<b>Budsjett og regnskap ifølge kommunene</b>						
Bø	3 276 000	3 656 258	3 437 000	4 018 605	3 622 000	4 775 759
Nome	3 660 000	3 826 085	3 756 000	4 391 116	3 791 000	4 997 584
Sauherad	2 469 000	2 507 434	2 453 000	2 866 964	2 484 000	3 275 179
<b>Sum</b>	<b>9 405 000</b>	<b>9 989 777</b>	<b>9 646 000</b>	<b>11 276 685</b>	<b>9 897 000</b>	<b>13 048 522</b>
<b>Diff.</b>	<b>-3 000</b>	<b>25 999</b>	<b>10 000</b>	<b>11 532</b>	<b>-</b>	<b>-1</b>

Ifølge barnevernsleder og oppvekstsjef ligger det an til å bli stort merforbruk i 2017. Barnevernsleder sier at budsjettet ikke er tilstrekkelig til å dekke de stillingene de faktisk har. Barnevernsleder har spurt sin leder om hun skal si opp ansatte for å holde budsjetttrammene. Det har hun fått beskjed om å ikke gjøre. Oppvekstsjef sier at det ikke har vært mulig å kutte stillinger på grunn av tilstanden i barnevernstjenesten. Det fremkommer av budsjettsaken til Midt-Telemarktinget at barnevernets budsjett er prisjustert med deflator på 2,5 %. Det er ikke lagt inn midler til flere stillinger i budsjettet for 2017.

#### Fordeling av budsjett og regnskap

Utgifter til administrasjon av barnevernstjenesten blir ført i regnskapet til vertskommunen, dvs. Sauherad. Samarbeidskommunene Bø og Nome refunderer sin andel av utgiftene.

Ifølge budsjettsaken i Midt-Telemarkrådet (2016 og 2017) er antall barn i kommunene per 1. januar året før budsjettåret brukt som fordelingsnøkkel. I 2016 og 2017 ble

budsjettet og regnskapet fordelt etter samme fordelingsnøkkel, men i 2015 ble brukt ulike fordelingsnøkler på regnskap og budsjett.

#### Måned- og tertialrapportering

Barnevernstjenesten rapporterer hver måned til kommunalsjefene på administrasjons- og tiltaksbudsjettet. Barnevernleder rapporterer på historiske tall og lager prognoser på antatt forbruk for resten av året. Barnevernleder opplever det som vanskelig og tidkrevende å lage gode prognoser.

Barnevernstjenesten rapporterer på administrasjonsbudsjettet til Midt-Telemarkrådet hvert tertial. Midt-Telemarkrådet skal behandle økonomirapporter fra alle Midt-Telemark-samarbeidene.

Midt-Telemarkrådet behandlet tertialrapporter fra barnevernstjenesten i sak 25/15 og sak 31/15. I begge tertialrapportene rapporterer barnevernstjenesten at det synes som om de vil ligge innenfor budsjettet, men at det er risiko for overskridelser fordi barnevernstjenesten har måttet innhente ekstrahjelp til saksbehandling.

Midt-Telemarkrådet behandlet rapport for første tertial i sak 11/16. Barnevernstjenesten rapporterer om at de vil overskride budsjettet. Midt-Telemarkrådet har ikke behandlet rapport for annet tertial i 2016 for barnevernstjenesten eller for noen av de andre Midt-Telemarksamarbeidene.

Midt-Telemarkrådet behandlet tertialrapporter fra barnevernstjenesten i sak 15/17 og i sak 21/17. I første tertialrapport blir det rapportert at barnevernstjenesten ville overskride budsjettet med om lag 1 mill. kroner, og at det tidligere var rapportert om at tildelt budsjetttramme ikke ville dekke de faste stillingene for 2017. I annen tertialrapport blir det rapportert om at overskridelsen kan bli opp mot 2,5 mill. kr.

Midt-Telemarkrådet har tatt tertialrapportene til orientering og sendt rapportene til kommunestyrene. Ifølge barnevernleder har ikke administrasjonsbudsjettet blitt regulert i 2015, 2016 eller 2017.

Rapportene har blitt ulikt behandlet i de tre kommunene. I Bø har det ikke blitt rapportert på administrasjonsbudsjettet sammen med tiltaksbudsjettet. Med unntak av rapport fra første tertial 2017, har tertialrapportene fra Midt-Telemarkrådet blitt behandlet separat i kommunestyret. Oppvekstsjef sier at hun som oppvekstsjef i Bø ikke visste noe om administrasjonsbudsjettet. Nå som hun også er oppvekstsjef i Sauherad, har hun tilgang til informasjon om administrasjonsbudsjettet. Derfor har hun kommentert administrasjonsbudsjettet sammen med tiltaksbudsjettet i annen

tertialrapport for 2017. I Sauherad har ikke kommunestyret behandlet tertialrapportene fra Midt-Telemarkrådet. Rapportering på administrasjonsbudsjettet har inngått i kommunens vanlige tertialrapportering.

Helse og omsorgssjef og økonomisjef i Nome sier de ikke visst noe om administrasjonsbudsjettet. Denne prosessen har gått i gjennom rådmennene og Midt-Telemarkrådet uten at etaten har vært involvert. De store avviket i 2016 kom overraskende på Nome da avregningen kom i februar 2017. Barnevernet hadde fått sette inn vikarer uten at de budsjettmessige konsekvensene var fanget opp.

Nome kommune rapporterte på økonomi til kommunestyret hvert tertial til og med 2016, men fra 2017 rapporterer kommunen hvert kvartal. Det vi si at økonomi-rapporteringen i kommunen er i «utakt» med barnevernets rapportering. Bø og Sauherad kommune har også en annen rapportform enn Nome, og helse- og omsorgssjef i Nome sier at det har hendt at de har mistolket rapportene. Kommunen har erfart at det har vært flere versjoner av tertialrapportene og at tall har blitt endret. Tertialrapporter fra Midt-Telemarkrådet har ikke blitt politisk behandlet i Nome i 2015, 2016 eller 2017.

Midt-Telemarktinget har ett møte i året der budsjett for Midt-Telemarksamarbeidene blir vedtatt. Årsmeldingen for barnevernstjenesten i 2015 og 2016 er ikke behandlet i Midt-Telemarktinget, bare i Midt-Telemarkrådet.

### **2.3.3 Budsjettering og rapportering av barneverntiltak**

Barnevernstiltak er tiltak til barn som ikke er plassert av barnevernet<sup>6</sup> og tiltak til barn som er plassert av barnevernet<sup>7</sup>.

Budsjettet for tiltak til barn som ikke er plassert av barnevernet inneholder:

- utgifter til hjelpetiltak for barn og familier,
- utgifter til plasser i sentre for barn og familier, og
- tiltaksstillinger i barnevernstjenesten.

Budsjettet for barn som er plassert av barnevernet inneholder:

- utgifter til tiltak som fosterhjem, akutt plasseringer, institusjon og bofelleskap,
- utgifter til hjelpetiltak som er iverksatt i tillegg til plassering, og
- utgifter til tilsynsfører.

---

<sup>6</sup> Kostrafunksjon 251 – Tiltak til barn som ikke er plassert av barnevernet

<sup>7</sup> Kostrafunksjon 252 – Tiltak til barn som er plassert av barnevernet

Verken Midt-Telemarkrådet eller Midt Telemarktinget er involvert i tiltaksbudsjettene. Tiltaksbudsjettene utarbeides for hver kommune av barnevernsleder i samarbeid med den enkelte kommune. Utgangspunktet for budsjettet er barn med barnevernstiltak hjemmehørende i den enkelte kommune. Barnevernsleder beregner kostnader for de fosterbarn som barnevernet allerede har ansvaret for når hun lager budsjett. Barnevernsleder legger ikke inn forventet økning i antall barn som barnevernet har omsorgen for. Det er særlig krevende å lage budsjettet for fosterbarn, og barnevernsleder bruker mye tid på dette. Barnevernsleder håper at nytt fagsystem vil gjøre det enklere å beregne utgifter for fosterbarn.

Budsjettet for mindre utgiftsposter er basert på historiske tall.

Tabell 4 Budsjett og regnskap - tiltak

Sum 251 og 252	Bø		Sauherad		Nome	
	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap
<b>2017</b>	12 309		8 255		11 914	
<b>2016</b>	12 551	9 849	8 542	6 643	11 991	9 590
<b>2015</b>	9 250	13 018	8 374	6 041	9 835	12 797

Tabellen viser regulert budsjett.

Rapportering på tiltaksbudsjettet inngår i den ordinære tertial- eller kvartalsrapporteringen i kommunene.

#### Tertialrapportering Bø

I første tertialrapport 2015 ble det rapportert om merforbruk på barnevernstiltak for barn hjemmehørende i Bø kommune på 2,2 mill. kr. Budsjettet ble styrket med 1,7 mill.kr. I andre tertialrapport ble det rapportert om at barnevernstiltakene lå på budsjett. Kommunen endte med et merforbruk på barnevernstiltak på 2,7 mill. kr.

I 2016 ble det rapportert om merforbruk både i første og andre tertialrapport. Budsjettrammen ble ikke endret. Kommunen endte med et mindreforbruk på barnevernstiltak på 2,7 mill. kroner i 2016.

I 2017 ble det rapportert både i første og andre tertialrapport om at budsjettrammen ville være tilstrekkelig.

Oppvekstsjef sier at de aldri regulerer ned rammen til barnevernstiltak.

### Tertialrapportering Sauherad

Budsjett og regnskap for administrasjonen i barnevernstjenesten inngår i Sauherad kommunes budsjett og regnskap. Sauherad rapporterer derfor på administrasjons- og tiltaksbudsjettet samlet.

I 2015 ble det ikke meldt om avvik verken i første eller annet tertial. Kommunen endte med samlet mindreforbruk på 2,2 mill. kroner.

I 2016 ble det rapport om merforbruk på barnevernstiltak i første og andre tertial i på hhv. 1,2 og 1 mill. kroner. Budsjettet ble ikke regulert. Kommunen endte med samlet mindreforbruk på 2,1 mill. kr.

I 2017 ble det i første tertial rapportert om et samlet merforbruk på barnevernstjenesten på kr 450 000. I andre tertial rapporteres det at merforbruk på administrasjon sannsynligvis dekkes av mindreforbruk på tiltak.

### Tertial/kvartalsrapportering Nome

I første tertial 2015 rapporter kommunen om merforbruk på 2 mill. kroner på barnevernstiltak. Kommunen sier de skal komme tilbake til eventuell regulering i andre tertial. I andre tertial rapporter kommunen om merforbruk på 1,6 mill. kroner og regulerer budsjettet opp 1 mill. kroner. Kommunen endte med et merforbruk på barnevernstiltak på nærmere 3 mill. kr.

I første tertial 2016 rapporterer kommunen om merforbruk på 2 mill. kroner på barnevernstiltak. I andre tertial er merforbruket 2,5 mill. kroner, og budsjettet blir regulert opp med 2,41 mill. kroner. Kommunen endte med et mindreforbruk på barnevernstiltak på 2,4 mill. kr.

I første kvartal 2017 rapporterer kommunen om mulighet for økte utgifter knyttet til barn i beredskapshjem. I andre kvartal rapporterer kommunen at det trolig ikke vil bli merforbruk på barnevernstiltak. I tredje kvartal rapporterer kommunen også at det trolig ikke blir merforbruk på barnevernstiltak i 2017.

Alle tre kommunene har rammebudsjettering, dvs. at merforbruk på administrasjon kan dekkes av mindreforbruk på tiltak og omvendt.

## 2.4 Revisors vurdering av økonomistyring

Samarbeidskommunene har valgt å ha samarbeidsorganer (Midt-Telemarktinget og Midt-Telemarkrådet) som et administrativt vertskommunesamarbeid i utgangspunktet ikke trenger å ha. Både Midt-Telemarktinget og Midt-Telemarkrådet har ansvar i forbindelse med budsjett og økonomirapportering. Fordelen med å ha slike fellesorganer er at budsjettforslaget i større grad kan avklares før det kommer til behandling i de respektive kommunestyrene. Ulempen er at rapporteringsveiene kan bli lange, at ansvar kan bli pulverisert, og at ordningen er ressurskrevende å administrere. Fordelene med ordningen bør vurderes mot ulempene.

Midt-Telemarktinget behandler budsjett, men har ikke behandlet årsmelding slik som rutinehåndboka sier.

### Om administrasjonsbudsjettet

Vi mener at administrasjonsbudsjettene for 2016 og 2017 ikke er realistiske, og at bestemmelsene i rutinehåndboka om budsjettering og økonomirapportering ikke er fulgt. Det ikke er rapportert til kommunestyrene om vesentlig avvik fra vedtatt administrasjonsbudsjett minimum to ganger gjennom året, slik som kommuneloven krever.

Barnevernstjenesten rapporterte om merforbruk for første tertial 2016, uten at dette ble fulgt opp med regulering av budsjettet eller tiltak for holde eksisterende budsjetttramme, slik kommuneloven krever. Midt-Telemarkrådet unnlot å rapportere for annet tertial 2016, slik at informasjonen om merforbruk ikke kom til kommunene. Dette er særlig uheldig siden merforbruket var stort i 2016.

Midt-Telemarkrådet ble tidlig gjort kjent med at budsjettet for 2017 ikke var tilstrekkelig til dekke faste stillinger, og dermed ikke var realistisk. Dette ble ikke fulgt opp med budsjettregulering eller tiltak for å få budsjettbalanse.

Vertskommunen har økt antall stillinger i barnevernstjenesten. Som vertskommune har Sauherad ansvar for å sikre at barnevernstjenesten er forsvarlig bemannet, og det er Sauherads ansvar å fatte de nødvendige beslutninger om dette. Men dersom samarbeidskommunene skal dekke sin andel av merkostnadene, må Sauherad sikre at i budsjetttrammene økes og at samarbeidskommunene vedtar de økte budsjetttrammene i samsvar med samarbeidsavtalen. Fram til samarbeidskommunene har fattet vedtak om merkostnaden, bærer Sauherad ansvaret for merkostnaden alene.

Verken Fagrådet eller Midt-Telemarkrådet har myndighet til å beslutte budsjettendringer på samarbeidskommunenes vegne.

Etter vårt syn har ikke barneverntjenestens administrasjonsbudsjett et hensiktsmessig beslutnings- og rapporteringsløp. De som har budsjettansvar for fagområdet barnevern i kommunene har ikke fått informasjon om administrasjonsbudsjettet. Vi mener at kommunene bør vurdere mer egnede rutiner for å budsjettere og rapportere på administrasjonsbudsjettet.

#### Om tiltaksbudsjettet

Vi mener at tiltaksbudsjettene ikke har vært realistiske i 2015 og 2016. Det er rapportert til kommunestyrene minimum to ganger i året på barnevernstiltak, men rapporteringene har ikke fanget opp vesentlige mer- /mindreforbruk i tilstrekkelig grad. Det har vært store avvik mellom vedtatt budsjett og regnskap, særlig i Bø og Nome. Tallene har vært mer stabile i Sauherad, men det var et betydelig mindreforbruk både i 2015 og 2016. Mindreforbruket ble ikke fanget opp i tertialrapportene, og i 2016 ble det tvert imot rapportert om merforbruk.

I Bø og Nome var det stort merforbruk i 2015. Begge kommunene rapporterte om merforbruk og regulerte budsjettene sine opp, men begge kommunene endte likevel med betydelig merforbruk i 2015. Bø og Nome rapporterte om merforbruk i 2016, og Nome regulerte opp sitt budsjett. Kommunene endte med mindreforbruk i 2016.

Barnevernstiltak er vanskelig å budsjettere, og utgiftsbildet kan endre seg raskt. Likevel bør man ha såpass god oversikt når det gjenstår fire måneder av året, at man ikke rapporterer om merforbruk når det ligger an til betydelig mindreforbruk. Vi mener at økonomirapporteringen ikke var god nok i 2015 og 2016.

Plikten til å regulere budsjettet gjelder også dersom utgiftene blir vesentlig mindre enn budsjettet, og ikke bare dersom utgiftene blir større enn budsjettet. Vi mener derfor at budsjettet burde ha vært regulert også når det ligger an til vesentlig mindreforbruk.

#### Bruk av fordelingsnøkler

Fordelingsnøkkelene de to siste årene har vært basert på antall barn per 1.1. og ikke per 1.7. slik som rutinehåndboka sier. Dersom fordelingsnøkkelene som er angitt i rutinene ikke er hensiktsmessig, bør vertskommunen ta initiativ til få vedtatt ny metode for fordeling av utgiftene.

Utgifter til hjelpetiltak, tolk og advokat er ført på feil funksjon. Vertskommunen må sikre at utgiftene blir riktig bokført og fordelt.



## 3 Saksbehandling og tiltak

### 3.1 Saksbehandling

*I hvilken grad sikrer barnevernet at saksbehandlingen er i samsvar med gjeldende regelverk?*

---

#### 3.1.1 Revisjonskriterier

##### Krav til internkontroll

Det følger av bvl. § 2-1 at kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene i samsvar med loven. Kommune må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll. Kravet til internkontroll er nærmere regulert i forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester.

Forskriften § 4 sier følgende om innholdet i internkontrollen:

*Internkontrollen skal tilpasses barneverntjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.*

Internkontroll innebærer at kommunen blant annet skal:

- skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,
- utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen,
- foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.

##### Regler om saksbehandling

Forvaltningsloven (fvl) med tillegg av særregler i barnevernloven (bvl) gjelder for saksbehandlingen i barnevernet. Avgjørelser som gjelder ytelser og tjenester etter loven skal regnes som enkeltvedtak, jf. bvl § 6-1 andre ledd.

Barneverntjenesten skal snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser, jf. bvl § 4-2. Barnevernstjenesten skal gi tilbakemelding til melder innen tre uker etter at meldingen er mottatt, jf. bvl § 6-7a. Tilbakemeldingen skal bekrefte at meldingen er mottatt.

Dersom meldingen kommer fra offentlige myndighet som har opplysningsplikt, skal barnevernstjenesten også opplyse melder om det er opprettet undersøkelsessak.

Barnevernstjenesten skal undersøke meldingen dersom det er rimelig grunn til å anta at det kan foreligge forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven. I følge bvl § 6-9 skal undersøkelser gjennomføres snarest, og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder. Barneverntjenesten må i så fall begrunne hvorfor det foreligger «særlige tilfeller». En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak, eller når saken er besluttet henlagt.

Etter bvl § 6-3 skal barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

Barneverntjenestens arbeid med undersøkelser, herunder barneverntjenestens vurderinger og konklusjon, skal dokumenteres i et enkeltvedtak, jf. bvl. § 6-1. Dette gjelder uavhengig av undersøkelsens konklusjon. Presiseringen om at det skal fattes enkeltvedtak dersom undersøkelsen konkluderer med at barnet ikke har rett på tiltak, kom i mai 2017.<sup>8</sup>

Det følger av fvl § 23 at enkeltvedtak skal være skriftlige. Videre følger det av fvl § 24 at skal enkeltvedtak grunngis, og at begrunnelsen skal avgis samtidig med vedtaket. Barnevernstjenesten kan unnlate å begrunne vedtaket dersom de innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. I begrunnelsen skal det vises til de regler vedtaket bygger på. I den grad det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling som vedtaket bygger på. I begrunnelsen skal også nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Etter fvl § 27 skal partene opplyses om klageadgang, klagefrist og klageinstans når de underrettes om vedtaket.

**Dette gir følgende revisjonskriterier:**

- Barnevernstjenesten skal ha internkontroll for å sikre at saksbehandlingen er i samsvar med lovkrav. Herunder
  - vurdering av risiko

---

<sup>8</sup> Jf. Bufdir's saksbehandlingsrundskriv publisert 31. mai 2017

- avviksrutiner
- rutiner og tiltak for å sikre saksbehandling i samsvar med lovkrav
- Meldinger skal gjennomgås og vurderes innen én uke.
- Barnevernstjenesten skal gi tilbakemelding til melder innen tre uker.
- Undersøkelser skal som hovedregel gjennomføres innen tre måneder.
- Barn skal få anledning til å uttale seg før det tas en beslutning som angår dem.
- Undersøkelser skal avsluttes med et enkeltvedtak
- Enkeltvedtak skal begrunnes. Begrunnelsen skal inneholde:
  - Reglene som vedtaket bygger på og innholdet av reglene
  - Problemstillingen og de faktiske forhold som vedtaket bygger på
- Partene må opplyses om klageadgang, klagefrist og klageinstans når de underrettes om vedtaket.

### 3.1.2 Internkontroll

#### Risikovurdering

Barnevernstjenesten gjennomførte risikovurdering i juli 2017. Barnevernstjenesten vurderte følgende risikoer som svært sannsynlige:

- barnevernstjenesten får ikke rapporter fra tilsynsførere,
- undersøkelser gjennomføres ikke innen fristen,
- tiltak etter gjennomført undersøkelse settes ikke i verk innen fristen,
- barn med hjelpetiltak følges ikke godt nok opp,
- barn mangler tiltaksplaner,
- tiltaksplaner blir ikke evaluert, og
- barneverntjenesten gjør feilvurderinger.

Det er utarbeidet en handlingsplan med tiltak for å redusere risikoene.

#### Avviksrutiner

Fylkesmannen hadde tilsyn med barneverntjenestens arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem i 2014. Barneverntjenesten fikk avvik på at de ikke hadde et aktivt system for å sikre styring og kontroll på fosterhjemsområdet. Noe av det som fylkesmannen påpekte var at barneverntjenesten ikke hadde fungerende avviksrutiner og heller ikke fungerende rutiner som sikret at avvik og mangler blir rapportert videre til kommunen. Mer informasjon om tilsynet er gjengitt under punkt 3.2.2. Etter fylkesmannens tilsyn har barnevernstjenesten tatt i bruk Kvalitetslosen som internkontrollsystem.

Det er rutiner for avvikshåndtering i Kvalitetslosen som omhandler HMS-avvik og tjenesteavvik. HMS-avvik defineres som fall, skader, trusler og vold, og tjenesteavvik er oversittelse av frister, mangelfull utføring av oppgaver pga. tidspress, mangelfunn

oppfølging av fosterhjem, tilsynsførere, biologiske foreldre, barn osv. Ifølge rutinene skal tjenesteavvik rapporteres til teamleder som skal informere leder ved alvorlig avvik. Avvik skal tas opp på kontormøter dersom det er feil som flere saksbehandlere gjør. HMS-avvik rapporteres til leder og til Sauherad kommune.

Barnevernsleder sier at de ansatte skrev mer avvik en stund etter tilsynet i 2014, men nå har avviksskrivingen avtatt. Barnevernsleder tror dette skyldes at de ansatte ikke har opplevd at forholdene bedrer seg som en følge av at det skrives avvik. De avvik som ble skrevet, gjaldt primært lokalene eller IT. Barnevernstjenesten har ikke praksis for å skrive avvik om feil i saksbehandlingen.

#### Rutiner og tiltak for å sikre saksbehandling i samsvar med lovkrav

Barnevernstjenesten har et stort antall rutiner som ligger i Kvalitetslosen. Det er generelle rutiner, rutiner for fosterhjemsgruppa, for tiltaksgruppa og rutiner for teamet som jobber med mottak og undersøkelse. Barnevernsleder mener de ansatte kjenner og følger rutinene, men tror det varierer hvor mye de ansatte går inn i Kvalitetslosen. Ifølge barnevernsleder er det tidkrevende å logge seg på systemene som gir tilgang til Kvalitetslosen.

Barnevernstjenesten har bla. rutiner om:

- barns medvirkning
- vedtak og beslutning
- mottak av meldinger
- skriving av referat etter møter

Rutinen for barns medvirkning ligger som en rutine for fosterhjemsgruppa. Rutinen omtaler ikke hvilken betydning barnets alder og modenhet har for barnets mulighet og rett til å medvirke i egen sak. Rutinen sier heller ikke noe om når eller i hvilke situasjoner barnevernstjenesten skal innhente barnets synspunkter.

Barnevernstjenesten har ikke rutiner om barns medvirkning som gjelder for tiltaksgruppa eller for teamet som jobber med mottak og undersøkelse.

Barnevernstjenesten har utarbeidet skjema for kvalitetssikring (sjekklister), ett for hvert team. Det vil si at det er ett skjema for barn i fosterhjem, ett for tiltak (hjelpetiltak) og ett for mottak og undersøkelse. Kontrollskjemaene for barn i fosterhjem og for tiltak omtales under punkt. 3.2.2. Skjemaene skal fylles ut per barn. Skjemaene skal fylles ut når meldingen er ferdig undersøkt og gjennomgått av teamleder.

I de sakene vi har undersøkt mhp. melding og undersøkelse er kvalitetssikrings-skjemaet i stor grad brukt.

Det ligger vedtaksmaler i fagsystemet (Acos). Barnevernsleder mener at malen fungerer bra, og at de ansatte stort sett begrunner vedtakene slik som forvaltningsloven krever. Barneverntjenesten byttet fagsystem (Familia) i januar 2018. Vi kjenner ikke til om det nye fagsystemet har vedtaksmaler.

### 3.1.3 Saksbehandling

Barnevernstjenesten mottar ikke ordinære søknader om hjelp. Dersom noen ønsker hjelp fra barnevernet til eget barn, må de skrive en bekymringsmelding.

#### Meldinger

Tabell 5 Meldinger - utvikling 2013 - 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Nome</b>	69	70	86	97	88
<b>Bø</b>	43	69	70	83	48
<b>Sauherad</b>	44	30	50	59	61
<b>Sum</b>	<b>156</b>	<b>169</b>	<b>206</b>	<b>239</b>	<b>197</b>

Barnevernsleder sier at barnevernstjenesten normalt ikke overskrider fristen på sju dager for å vurdere om en melding skal undersøkes eller henlegges. Barnevernstjenesten rapporterte om to fristoverskridelser til fylkesmannen i 2016. Det er rapportert om tre fristoverskridelser i 2017. I de sakene vi har undersøkt er meldinger vurdert innen sju dager.

I de sakene vi har undersøkt er det det i ti av elleve saker sendt tilbakemelding til melder innen fristen.

#### Undersøkelser

Tabell 6 Nye undersøkelser - utvikling 2013 - 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Nome</b>	53	47	66	66	50
<b>Bø</b>	31	48	57	48	36
<b>Sauherad</b>	42	24	31	41	50
<b>Sum</b>	<b>126</b>	<b>119</b>	<b>154</b>	<b>155</b>	<b>136</b>

Barnevernstjenesten rapporterte om 31 fristoverskridelser i 2016, og i 2017 er det rapportert om 27 overskridelser. Barnevernleder sier at fristoverskridelser først blir rapportert til fylkesmannen når de faktisk konkluderer på undersøkelsen, og ikke når de skulle ha konkludert om de hadde overholdt fristen. Det betyr at det er et etterslep i rapporteringen av overskridelser. Barnevernleder mener at overskridelsene skyldes høyt sykefravær og stor arbeidsmengde

#### Barns medvirkning

Ifølge rutineene skal barnevernstjenesten dokumentere om barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet er hørt om og hva som var barnets syn. Barns medvirkning er dokumentert i seks av de ti sakene der vi undersøkte dette. Tre av barna der medvirkning ikke var dokumentert, var under sju år. Vi har ikke sett dokumentasjon på om det er vurdert om barna skal høres i noen av disse sakene.

#### Enkeltvedtak

Barnevernstjenesten har rutiner om avslutning av en undersøkelse og rutiner for når det skal skrives enkeltvedtak og når det skal skrives *beslutning*. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder ikke for beslutninger. Det innebærer blant annet at de som beslutningen gjelder ikke har klagerett. Ifølge rutineene skal barnevernet skrive beslutning dersom de henlegger en undersøkelse. I mai 2017 presiserte departementet at det skal treffes enkeltvedtak (med begrunnelse og klagerett) også om henleggelse av undersøkelser. Kommunens rutine er ikke oppdatert med denne presiseringen. Barnevernleder er kjent med det nye saksbehandlingsrundskrivet, og både hun og de ansatte skal kurses i nye regler. Barnevernet har skrevet beslutninger og ikke enkeltvedtak om resultatet av avsluttet undersøkelse i de sakene som vi har undersøkt. Også i saker etter rundskrivet kom, er det truffet beslutning og ikke enkeltvedtak om henleggelse.

I saker om hjelpetiltak skal det ifølge rutineene skrives enkeltvedtak. Det er skrevet enkeltvedtak i de sakene om hjelpetiltak som vi undersøkt. Vedtakene inneholdt beskrivelse av faktiske forhold og henvisning til de reglene vedtakene bygget på. Det var opplyst om klagerett.

### **3.1.4 Revisors vurdering av internkontroll og saksbehandling**

#### Internkontroll

Vi har ikke foretatt noen fullstendig og systematisk gjennomgang av barnevernstjenestens internkontroll. På bakgrunn av det vi har gjennomgått, mener vi at internkontrollen har mangler. Vi vil særlig påpeke at barnevernstjenesten ikke har fungerende avviksrutiner, eller rutiner for å bruke avvik til systemforbedring.

Barnevernet har rutiner for å at saksbehandlingen skal være i samsvar med lovkrav, herunder rutiner om når og hvordan enkeltvedtak skal skrives. Barnevernstjenesten har ikke endret rutiner og praksis i samsvar med departementets rundskriv fra mai 2017. Vi mener at barnevernstjenesten må oppdatere rutinene i samsvar med rundskrivet, og sikre at ansatte får tilstrekkelig opplæring.

Vi vil også påpekte at rutinen om barns medvirkning etter vårt syn er ufullstendig. Vi mener at rutinen bør omfatte regler om når barn skal høres og om hvordan barnevernstjenesten skal forholde seg til barn som er yngre enn sju år, jf. bvl § 6-3 om barns rettigheter under saksbehandlingen. Rutiner som skal sikre barns rett til medvirkning bør gjelde for hele barnevernstjenesten og ikke bare fosterhjemsgruppa.

Vi mener at bruk av sjekklister for å sikre at lovkrav om saksbehandlingen blir fulgt er et godt tiltak.

#### Meldinger og undersøkelser

Tidsfristen for å vurdere innkomne meldinger blir overholdt, men barnevernstjenesten overholder ikke alltid tremåneders-fristen for å gjennomføre en undersøkelse. Konsekvensen av fristoverskridelsene er at barn må vente for lenge på å få hjelp.

#### Barns medvirkning

Vi mener at barnevernstjenesten ikke ivaretar barns rett til medvirkning i tilstrekkelig grad. Barn som er sju år og eldre skal høres i egen sak, og vi finner at dokumentasjon på at barn har medvirket i egen sak mangler i flere saker. Det kan bety at barn ikke har medvirket i egen sak, eller det kan også bety at barnet er snakket med, men at barnets synspunkter ikke er dokumentert. Barn som er under sju år skal også få anledning til å uttale seg dersom barnets modenhet tilsier det. Vi mener at barnevernstjenesten må dokumentere at bedre om barnet har fått anledning til å medvirke, eventuelt om dette har vært vurdert for barn under sju år.

#### Enkeltvedtak

Vi mener at barnevernstjenesten skriver enkeltvedtak som i all hovedsak inneholder de elementer som forvaltningsloven krever.

## 3.2 Oppfølging av tiltak

*I hvilken grad følger barnevernstjenesten opp barn med tiltak?*

---

### 3.2.1 Revisjonskriterier

#### Internkontroll

Kravet til internkontroll, se punkt 3.1.1, innebærer at barneverntjenesten må ha internkontroll som sikrer at tiltak blir fulgt opp slik loven krever.

#### Oppfølging av barn med hjelpetiltak

Når det er vedtatt hjelpetiltak, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Tiltaksplanen skal revideres regelmessig, jf. bvl § 4-5.

Tiltaksplanen skal tydeliggjøre hva som er barnets særlige behov og hvordan disse behovene skal imøtekommes. Tiltaksplanen har oftest et kortere tidsperspektiv enn omsorgsplanen og skal jevnlig evalueres. Loven forutsetter at tiltaksplanen skal foreligge samtidig med vedtaket og at det bør fremgå av vedtaket om tiltaksplan er utarbeidet.<sup>9</sup>

#### Barn med omsorgsvedtak

Etter omsorgsovertakelse har barneverntjenesten et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene, jf. bvl § 4-6.

Barneverntjenesten skal allerede ved omsorgsovertakelsen vedta en plan for barnets omsorgssituasjon jf. bvl § 4-15. Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon. Dette skal være med på å sikre kontinuitet for barnet, og planen skal ikke endres uten at forutsetningene for den er falt bort.

#### Barn i fosterhjem

Det følger av forskrift om fosterhjem § 7 at barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, og at barnevernstjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum 4 ganger i året. Dersom barnevernstjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode kan barnevernstjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn 2 år.

---

<sup>9</sup> Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder



Etter barnevernloven § 4-22 skal kommunen føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem. Forskrift om fosterhjem § 9 sier at fosterhjems kommunen (den kommunen der fosterhjemmet er) skal gjennomføre minimum fire tilsyn i året. Dersom fosterhjems kommunen mener at forholdene i fosterhjemmet som gode, og barnet samtykker, kan antall tilsyn reduseres til to. Etter § 8 i forskriften har fosterhjems kommunen ansvar for å oppnevne og lære opp tilsynspersoner. Det skal gå klart frem av fosterhjems kommunens delegasjonsreglement hvilken instans i kommunen som skal føre tilsynet, jf. forskriften § 8. I følge samarbeidsavtalen er det barneverntjenesten som skal ivareta denne oppgaven for kommunene. Tilsynsrapporter skal sendes til og gjennomgås av barnevernstjenesten i omsorgskommunen, jf. forskriften § 9.

**Dette gir følgende revisjonskriterier:**

- Barneverntjenesten skal ha rutiner og tiltak å sikre at barn følges opp i samsvar med lovkrav.
- Barneverntjenesten må lage tiltaksplaner for barn med hjelpetiltak.
- Tiltaksplan for barn med hjelpetiltak skal være tidsavgrenset.
- Tiltaksplanen skal revideres regelmessig.
- Barneverntjenesten må utarbeide varig omsorgsplan for barn som de har overtatt omsorgen for senest to år etter fylkesnemndas vedtak.
- Fosterbarn skal som hovedregel ha fire besøk i året fra barneverntjenesten i omsorgskommunen.
- Fosterbarn skal som hovedregel ha fire besøk i året fra tilsynsfører fra fosterhjems kommunen.

### **3.2.2 Internkontroll**

#### Internkontroll generelt

Se punkt 3.1.2 der risikovurdering og avviksrutiner er nærmere omtalt.

#### Rutiner og tiltak om oppfølging av barn

I fylkesmannens tilsyn som gjaldt oppfølging av fosterbarn fikk barnevernstjenesten avvik på at de ikke hadde en praksis for å følge opp tilsynsrapporter, og at de ikke dokumenterte samtykkeerklæringer, beslutninger og referat i tilstrekkelig grad. I tillegg hadde ikke barnevernstjenesten en entydig rutine for hvordan barn skulle medvirke i sin sak og i flere saker manglet gyldige tiltaks-/omsorgsplaner.

Barnevernsleder sier at etter tilsynet har det vært større fokus på å dokumentere det de gjør. Det blir skrevet brev og journalnotat i et langt større omfang enn tidligere.

Barnevernsleder viser til at antall journalnotat har økt fra ca. 5000 i 2014 til over 8000 i 2016. Vi har ikke undersøkt dette nærmere.

I Kvalitetslosen ligger det nå rutiner for hjelpetiltak og for barn i fosterbarn.

Barnevernstjenesten har bla. rutiner for

- oppfølging av tilsynsfører
- gjennomgang av fosterhjemsavtale
- tiltaksplaner
- evaluering av tiltaksplaner i Acos.

Barnevernstjenesten har utarbeidet sjekklister (kontrollskjema) for å følge opp barn med hjelpetiltak og barn i fosterhjem. Sjekklisten for barn med hjelpetiltak har kontrollpunkter om samtale med barn, tiltaksplan og vedtak. Sjekklister for hjelpetiltak var i liten grad brukt i 2017.

Sjekklisten for fosterbarn har kontrollpunkter for bla. fosterhjemsbesøk, tilsynsbesøk og samtaler med barn. Sjekklister skal kontrolleres av teamleder og barnevernsleder. I de sakene vi undersøkte var sjekklister for fosterbarn brukt av saksbehandler.

### 3.2.3 Tiltaksplaner og omsorgsplaner

Barnevernsleder sier at det ikke er oppdaterte tiltaksplaner for alle barn med tiltak.

Tabell 7 Antall barn uten tiltaksplan ved utgangen av året - 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Nome</b>	39	1	6	2	4
<b>Bø</b>	21	1	5	1	6
<b>Sauherad</b>	24	0	1	2	12
<b>Sum</b>	<b>84</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>22</b>

KILDE: Midt Telemark barnevernstjeneste

Barnevernsleder mener at tiltaksplaner helst bør evalueres hver tredje måned, i alle fall hvert halvår, men at de ikke rekker dette. Mange tiltaksplaner blir ikke ferdige fordi det mangler underskrift fra foreldrene. I Acos kan tiltaksplaner bare evalueres én gang. Deretter må det skrives ny tiltaksplan.

I de mappene der vi undersøkte tiltaksplaner, hadde barna gyldige tiltaksplaner. Tiltaksplanene var tidsavgrenset. Plan for evaluering fremkommer ikke av planene. Ingen av planene var evaluert, men planene i de mappene vi undersøkte var nye eller relativt nye.

Tabell 8 Evaluering av tiltaksplaner per 30.6.17

	Nome	Bø	Sauherad	Sum
<b>Antall barn med hjelpetiltak</b>	38	37	16	91
<b>Herav barn med tiltaksplan</b>	27	28	14	69
<b>Barn som har fått sin tiltaksplan evaluert siste år</b>	1	12	6	19

Kilde: Midt Telemark barnevernstjeneste

Barnevernsleder sier at alle barn som barnevernstjenesten har omsorgen for, har omsorgsplaner. I de mappene som vi undersøkte mhp. omsorgsplan hadde alle barna omsorgsplan.

### 3.2.4 Barn i fosterhjem

Tabell 9 Barn under omsorg per 31.12

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Nome</b>	21	27	29	25	32
<b>Bø</b>	12	13	17	18	19
<b>Sauherad</b>	9	10	11	9	10
<b>Sum</b>	<b>42</b>	<b>50</b>	<b>57</b>	<b>52</b>	<b>61</b>

KILDE: Midt Telemark barnevernstjeneste

Ved årsskiftet er i tillegg ti barn plassert i beredskapshjem eller i foreldre/barn-senter.

#### Fosterhjemsbesøk

Ifølge barnevernstjenestens egne tall er det 21 fosterbarn som ikke har fått nok besøk i fosterhjemmet per utgangen av året. I de 11 mappene vi undersøkte mhp. fosterhjemsbesøk, hadde halvparten av barna fått fire besøk av eller mer i 2016. For ett av barna var inngått avtale om to fosterhjemsbesøk i året. De øvrige barna hadde fått to eller tre fosterhjemsbesøk. Kravet om minimum fire fosterhjemsbesøk i året, med mindre annet er avtalt, gjelder for kalenderåret. Vi kan dermed ikke si om fosterbarn har fått tilstrekkelig besøk i 2017 før etter utgangen av året. Da vi gikk i gjennom mappene i november var det fire barn som hadde fått to eller færre besøk i 2017.

#### Tilsynsbesøk

Barnevernstjenesten har ansvaret for å gjennomføre tilsyn i fosterhjem som ligger i Sauherad, Bø og Nome. Det vil si at de gjennomfører tilsyn både for barn de har omsorgen for og for barn som andre barnevernstjenester har omsorgen for. Barnevernstjenesten i Midt Telemark hadde 48 tilsynsbarn ved utgangen av året.

Ifølge barnevernsleder var det 23 tilsynsbarn i Midt-Telemark som ikke hadde fått nok tilsyn i 2017.

I mappene vi gjennomgikk var det mer enn halvparten av fosterbarna som ikke hadde fått fire tilsynsbesøk i 2016. For 2017 var det også mer enn halvparten av barna for hadde hatt to eller færre tilsyn. Det må tilføyes at vår mappegjennomgang omfattet barn som også bodde i fosterhjem utenfor Midt-Telemark, og der er det andre barnevernstjenester som har ansvaret for å gjennomføre tilsyn.

### 3.2.5 Revisors vurdering av oppfølging av tiltak

#### Internkontroll

Se også vurdering under punkt 2.4 om internkontroll.

Barnevernstjenesten har rutiner og internkontrolltiltak for å følge opp barn med tiltak, men rutiner og tiltak følges ikke alltid. Sjekklistene er i utgangspunktet gode tiltak for å sikre at barn følges opp slik loven krever. Men sjekklistene må brukes og følges opp av teamleder/barnevernsleder for å være et reelt sikringstiltak. Våre undersøkelser viser at dette internkontrolltiltaket fungerer for barn i fosterhjem, men ikke for barn med hjelpetiltak.

#### Tiltaksplan og omsorgsplan

Vi mener at barnevernstjenesten ikke utarbeider og evaluerer tiltaksplaner slik loven krever. Gjennom å utarbeide og evaluere tiltaksplaner skal barnevernstjenesten sikre at barnet får hensiktsmessige og virkningsfulle hjelpetiltak. Tiltaksplaner skal evalueres jevnlig for å sikre at tiltakene virker etter hensikten. Vi mener at barn med hjelpetiltak ikke blir fulgt så godt opp som barnevernloven krever.

Arbeidet med omsorgsplaner ser ut å fungere bra, og barn i fosterhjem har omsorgsplaner.

#### Fosterhjemsbesøk og tilsynsbesøk

Vi mener at fosterbarn ikke blir fulgt så godt opp som barnevernloven krever. Barn i fosterhjem får ikke så mange oppfølgingsbesøk av barnevernstjenesten eller så mange tilsyn som loven krever.

## 4 Oppsummeringer, konklusjoner og anbefalinger

### 4.1 Oppsummeringer og konklusjoner

#### 4.1.1 Ressurser

Alle Midt-Telemarkkommunene har høyere til utgifter til barnevern enn landsgjennomsnittet. Midt-Telemarkkommunene hadde lavere bemanning enn landsgjennomsnittet sett i forhold barnebefolkningen i 2016, men bemanningen er økt i 2017. Barnevernstjenesten har hatt høyt sykefravær, slik at reell bemanning har vært lavere enn det som fremkommer av statistikken.

Sauherad kommune har tilsyn fra Arbeidstilsynet om lokalene og om det fysiske arbeidsmiljøet i barnevernstjenesten. Kommunen har fått pålegg om utbedring og varsel om tvangsmulkt dersom lokalene ikke utbedres innen tidsfristen. Kommunen er i gang med utbedringsarbeider.

#### 4.1.2 Økonomistyring

Vi mener at økonomistyringen i og av barnevernstjenesten har hatt betydelige mangler i de årene som vi har undersøkt. Budsjettforslagene fra barnevernstjenesten (vertskommunen) har ikke vært realistiske, og barnevernstjenesten (vertskommunen) har ikke rapportert tilstrekkelig gjennom året til samarbeidskommunene. Kommunene har ikke fulgt opp plikten om å regulere eget budsjett eller treffe andre tiltak når det har oppstått vesentlige avvik.

Vertskommunen har ansvar for at budsjett og regnskap for administrasjon av barnevernstjenesten blir riktig ført, fordelt og rapportert. Samarbeidsavtalen og samarbeidets rutiner for rapportering, budsjettering og fordeling av administrasjonsutgifter har ikke blitt fulgt.

Utgifter til administrasjon og drift av barnevernstjenesten blir budsjettert og ført i vertskommunen. Utgifter til barnevernstiltak blir budsjettert og ført i den kommunen der barna hører hjemme. Manglene har vært størst når det gjelder budsjettering og rapportering av administrasjonsutgifter. Ifølge samarbeidsavtalen/rutinehåndboka har Midt-Telemarkrådet ansvar for tertialrapportering på administrasjonsutgifter til kommunene og ansvar for å være et koordinerende organ. Etter vårt syn har ikke barnevernstjenestens administrasjonsbudsjett hatt et hensiktsmessig beslutnings- og

rapporteringsløp. De som har budsjettansvar for fagområdet barnevern i kommunene har ikke fått informasjon om administrasjonsbudsjettet.

#### 4.1.3 Saksbehandling og oppfølging tiltak

Vi har ikke foretatt noen fullstendig og systematisk gjennomgang av barnevernstjenestens internkontroll. På bakgrunn av det vi har gjennomgått, mener vi at internkontrollen har mangler. Vi vil særlig påpeke at barnevernstjenesten ikke har fungerende avviksrutiner, eller rutiner for å bruke avvik til systemforbedring.

Vi mener at barneverntjenestens saksbehandling også har mangler. Manglene er primært knyttet til brudd på tremåneders-fristen for å gjennomføre undersøkelser, og manglende dokumentasjon av barns medvirkning i egen sak.

Vi mener at barn med barnevernstiltak og barn i fosterhjem ikke blir fulgt opp slik loven krever. Fosterbarn får ikke tilstrekkelig med tilsyns- og fosterhjemsbesøk, og tiltaksplaner mangler eller er ikke tilstrekkelig ofte evaluert.

## 4.2 Anbefalinger

Sauherad, Bø og Nome bør i felleskap avtale rutiner som sikrer at Midt-Telemark barneverntjeneste

- har realistiske budsjett,
- rapporterer på budsjett og økonomi slik kommuneloven krever, og
- har hensiktsmessige fordelingsnøkler.

Sauherad, Bø og Nome bør hver for seg

- sikre at kommunens budsjett for administrasjon av barnevernstjenesten og for barnevernstiltak er realistiske.

Sauherad som vertskommune bør

- sikre at barnevernstjenestens budsjettforslag er realistiske og at regnskap blir riktig ført, fordelt og rapportert,
- sikre at barnevernstjenestens rapportering til samarbeidskommunene om utgifter til barnevernstiltak er korrekt,
- etablere internkontroll som sikrer at kommunen utfører oppgavene i samsvar med barnevernloven, og
- etablere ytterligere tiltak for å sikre at barneverntjenesten utfører sine arbeidsoppgaver i samsvar med barnevernloven.

## Litteratur og kildereferanser

### Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjett
  
- Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barnevern
- Forskrift 19. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem
- Forskrift 14. desember 2005 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
  
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten av forvaltningssaker

### Retningslinjer, veiledninger mm.

- Bufdir: Saksbehandlingsrundskrivet (publisert 31. mai 2017)
- Barne- og likestillingsdepartementet: Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjensten – en veileder (mars 2006)
- Kommunal- og regionaldepartementet: Veileder. Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.

## Tabelloversikt

Tabell 1 Utvikling ansatte .....	6
Tabell 2 Bemanning - sammenligning .....	7
Tabell 3 Budsjett og regnskap – administrasjon.....	10
Tabell 5 Budsjett og regnskap - tiltak .....	13
Tabell 6 Meldinger - utvikling 2013 - 2017 .....	22
Tabell 7 Nye undersøkelser - utvikling 2013 - 2017 .....	22
Tabell 8 Antall barn uten tiltaksplan ved utgangen av året - 2013-2017.....	27
Tabell 9 Evaluering av tiltaksplaner per 30.6.17 .....	28
Tabell 10 Barn under omsorg per 31.12.....	28

## Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra administrasjonssjefen/rådmann

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring



# Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse

Telemark Kommunerevisjon IKS	
Ar/Journalnr.: 18/190	Kundentr.: 750015
25 JAN 2018	
Revisor: AHS	



HELS E-OG OMSORGSETATEN

Telemark Kommunerevisjon IKS  
Postboks 83  
3833 BØ I TELEMAR

Dato: 24.01.2018

Vår ref:  
17/1260-4

Arkivkode:  
K1 - 217, K2 - F47

Att:  
Anne Hagen Stridsklev

Saksbehandler:  
Ellen Moen, 35946290  
elmo@nome.kommune.no

## Forvaltningsrevisjon om barnevern - høringsuttalelse Nome kommune

Nome kommune har følgende kommentarer til økonomidelen av rapporten.

### Pkt 2.3.2 Budsjettering, rapportering og fordeling av administrasjonsutgifter

Det er tatt inn en tabell på side 10 som viser avvik mellom det Midt-Telemark-tinget vedtok, og det som kommunen har budsjettet med. Dette blir ikke riktig. Midt-Telemark-tingets vedtak er videreført som sak til kommunestyret (jf K-sak 116/16 i møte 08.12.2016), og vår andel (3,791 mill. kr) framgår her. Under detaljbudsjetteringen i helse- og omsorgsetaten har en feilaktig lagt inn et annet tall (3,697 mill. kr), men det blir ikke riktig å framstille det slik at kommunen har vedtatt en lavere andel av administrasjonsbudsjettet enn forutsatt i Midt-Telemark-tinget. Vi har gjennom året fått akonto-regninger fra Sauherad på til sammen 3,791 mill. kr, som er akseptert og anvist av helse- og omsorgssjefen.

På side 12 er helse- og omsorgssjefen og økonomisjefen sitert på at.....»de ikke visste noe om administrasjonsbudsjettet». Dette kan virke noe merkelig for leseren. Undertegnede visste selvsagt om administrasjonsbudsjettet, men her menes kunnskap vedr rapportering/oppfølgingen gjennom året, beslutninger på diverse nivå, som igjen medførte en budsjettoverskridelse på får vår del i overkant av kr 600.000. Denne kom først til min kunnskap når avregningen forelå fra Sauherad i forbindelse med regnskapsavslutningen i månedsskiftet januar/februar 2017.

### Pkt 2.4 Revisors vurdering av økonomistyring

På side 16 er det et avsnitt som etter min oppfatning blir feil: Nome kommune har ikke vedtatt et lavere budsjett for administrasjon enn hva Midt-Telemark-tinget innstilte på, jf det jeg har nevnt foran med henvisning til K-sak 116/16.

På side 17 står om bruk av fordelingsnøkler at budsjett og regnskap ikke blir fordelt etter samme nøkkel. Det var nok et problem tidligere år, og rutinen ble da endret slik at samme fordelingsprosent gjelder i budsjett som i regnskap for samme år. Jeg sjekket dette, og for regnskap 2016 mener jeg at Nome er belastet med samme fordelingsprosent (38,9 %) i regnskap som i budsjett. Jeg er da spørrende til om faktaopplysningene i tabell 4 på side 11 («Nome 39,6 % faktisk fordelt») er korrekte.

Med hilsen

Ellen Moen  
Helse-og omsorgssjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur*

## Sauherad kommune

### Rådmannen



Telemark kommunerevisjon IKS

v/Anne Hagen Stridsklev

Deres ref:	Vår ref: 17/461-9	Saksbehandler: Åse Egeland, 35957011 Ase.Egeland@sauherad.kommune.no	Arkivkode: FA - F40, TI - &58	Dato: 23.01.2018
------------	----------------------	--	-------------------------------------	---------------------

### Rådmannens høringsuttalelse - Forvaltningsrevisjon om Midt-Telemark barneverntjeneste

- Rådmannen svarer med dette samlet for Sauherad og Bø kommune.

Rådmann støtter opp om de funn og konklusjoner rapporten viser. Det er behov for forbedringer både i vertskommune, samarbeidskommuner og barneverntjenesten. Fagrådet opplever rapporten som et godt verktøy til bruk i arbeidet med å få til nødvendige endringer.

Rådmannen vil påpeke noen opplysninger i rapporten som vi opplever som ikke riktige:

**Side V:** første avsnitt: korrigerer til «*kommunen har fått vedtak om tvangsmulkt*» Kommunen har i brev fra Arbeidstilsynet fått vedtak om tvangsmulkt – ikke pålegg.

**Side 5:** avsnitt under tabell: her er det Sauherad og Bø som har betydelige høyere utgifter – ikke Nome.

**Side 5:** Riktig antall årsverk til bruk som hjemmekonsulent, miljøterapeut og COS-terapeut er 1,9 årsverk. Tredje siste linje må derfor rettes opp til 1,9 årsverk – ikke 2,5 årsverk

**Side 6:** tabell utvikling ansatte

2017 må rettes til: 19,2 hjemler, 15,8 på leder/saksbehandler, COS-terapeut 0,4

2016 må rettes til: leder/saksbehandler 13,1, COS-terapeut 0,4

2015 må rettes til : leder/saksbehandler 13,1, COS-terapeut 0,4

Det må deretter brukes oppdaterte tall i tekstdel etter tabellen, og videre i tekst ut over i rapporten. Blir et annet sammenligningsgrunnlag når antall årsverk/hjemler endres.

**Side 7:** kostnader sykefravær 2017: er det riktig med 1,9 mill? Fagrådet mener dette tallet er alt for høyt. I oktober/november lå sykefraværsutgiftene i barneverntjenesten for jan-okt/nov 2017 på ca. 750 000. Vi undrer oss derfor på om det kan ha økt til 1,9 mill i løpet av desember?

**Tabell 3 , side 10:** Rammene som er lagt inn som administrasjonsbudsjett stemmer overens med vedtak fra Tinget. Fordeling av regnskapstallene til Bø, Nome og Sauherad stemmer også helt med refusjonsoppsettet på det aktuelle år. Se tabell under hvor dette er satt opp.

**Side 21:** 3. avsnitt: korrigeres til «*I følge barnevernsleder opplever de ansatte det om tidkrevende å logge seg på systemene som gir tilgang til Kvalitetslosen*» Det er ikke selve påloggingen som tar tid – men opplevelsen av alle påloggingene.

**Side 22:** siste avsnitt – det stemmer ikke i barnevernstjenesten har flere fristoverskridelser i undersøkelsessaker 2017 enn tidligere. Tjenesten har hatt en nedgang i 2017. Barnevernsleder kan sende over oppdaterte tall.

#### Andre merknader:

Sauherad kommune har som vertskommunen ansvar for tett oppfølging av MT Barnevern. Det gjelder samla driftssituasjon generelt, og vurdering av avvik og tiltak spesielt. Det har over

Adresse: Idunsvoll 3, 3812 Akkerhaugen | Tlf.: 35957000 | Faks: 35957001  
E-post: postmottak@sauherad.kommune.no | www.sauherad.kommune.no  
Org.nr. 964963460 | Bankkonto: 2675.05.03216 | Bankkonto (skatt): 6345.06.08221



mange år vært spørsmål om ressurser og det er satt inn tiltak. Det er gitt informasjon til samarbeidskommunene v/økonomisjefene i forbindelse med budsjett og rammevurderinger/konsekvensjusteringer. Vurderingen har vært at tiltak måtte være midlertidig, og ikke som en varig økning av ramma, fordi situasjon i MT barnevern måtte stabiliseres. En avventet bl.a. rapporter som skulle belyse situasjonen. De siste årene er det derfor også vært hyppigere rapporteringer fra vertskommunen til samarbeidskommunene. Det har vært både på tiltak og administrasjon. MT Barnevern har også vært tema i MT Rådet flere ganger de siste 4-5 år.

Det er i rapporten påpekt feil i fordelingsprosjenter. Dette er gjort i tro om at det var riktig. Fordelingsprosjentene fremgår av årlig refusjons-oppsett fra vertskommunen til deltakerkommunene. Dersom feil er det å betrakte som en inkurie.

Kostnader som er ført på feil funksjon og/eller på feil ansvar mellom administrasjon (vertskommunen) og tiltaksbudsjettet (alle tre kommunene), er kontert, attestert og anvist av to personer i tråd med internkontroll. Dersom dette er feil kan det ha gitt feil fordeling mellom kommunene sine kostnader.

Justert tabell 3, side 10:

	2015		2016		2017	
	budsjett	regnskap	budsjett	regnskap	budsjett	prognose
MTT vedtak	9 402 000	9 989 777	9 646 000	11 288 217	9 897 000	12 090 000
SK sine tall i budsjettet til virksomheten og som er vedtatt i kommunestyret gjennom budsjettbehandlingen og gjennom behandling av årsoppgjøret	9 402 000	9 989 777	9 646 000	11 288 217	9 897 000	12 090 000
fordeling						
Bø	3 276 000	3 656 258	3 437 000	4 018 605	3 622 000	
Nome	3 660 000	3 826 085	3 756 000	4 391 116	3 791 000	
Sauherad	2 469 000	2 507 433	2 453 000	2 866 964	2 484 000	
Sum	9 405 000	9 989 776	9 646 000	11 276 685	9 897 000	
Diff	-3000	1	0	11532	0	

Med hilsen

Åse Egeland  
rådmann

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og er derfor uten signatur.*

## Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

### Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet ved oppstartbrev til Sauherad, Bø og Nome kommune 11. september 2017. Vi hadde oppstartsmøte med Sauherad kommune 29. oktober.

Denne forvaltningsrevisjonen er basert på informasjon som er innhentet gjennom intervjuer med ansatte med ansvar for barnevern, gjennomgang av dokumentasjon om barnevernstjenesten, og dessuten gjennomgang av et utvalg barnevernssaker.

### Innsamling og bearbeiding av data

#### Intervjuer

Vi har snakket med

- Rådmann for Sauherad og Bø
- Oppvekstsjef for Sauherad og Bø
- Helse- og omsorgssjef Nome
- Økonomisjef Nome
- Barnevernsleder i Midt-Telemark barnevernstjeneste

Vi har skrevet referat fra intervjuer som intervjuobjektene har godkjent. Vi brukte lydopptaker under intervjuene.

I tillegg har vi innhentet informasjon fra Regionssekretær i Midt-Telemark-samarbeidene og fra enhetsleder økonomi og personal i Sauherad kommune.

#### Dokumentasjon

Vi har gjennomgått følgende dokumentasjon:

- Rapportering fra barnevernstjenesten til Fylkesmannen
- Tilsynsrapporter fra fylkesmannen og Arbeidstilsynet
- Budsjettsaker til Midt-Telemarktinget 2015-2017
- Tertialrapportering til Midt-Telemarkrådet 2015-2017
- Budsjettsaker Sauherad, Bø og Nome kommune 2015-2017
- Tertial -/kvartalsrapportering i Sauherad, Bø og Nome kommune 2015-2017
- Utvalg av rutiner for barnevernstjenesten

Vi har også gjennomgått regnskapstall fra kommunen og KOSTRA-statistikk for 2016 om barnevern.

#### Mappegjennomgang

Vi har gjennomført en begrenset mappegjennomgang. Mappegjennomgangen ble gjennomført høsten 2017. Utgangspunktet for kontrollen var innkomne meldinger 2017 og barn med hjelpetiltak og barn under omsorg høsten 2017. Sakene er valgt tilfeldig ut fra lister over innkomne meldinger og lister over barn med tiltak/ under omsorg. Per 1. juli hadde barneverntjenesten 91 barn med hjelpetiltak og 56 barn under omsorg. Barnevernstjenesten hadde fått 93 meldinger. Vi har gjennomgått mappene til 28 barn. I 11 av sakene har vi undersøkt vurdering og undersøkelse av bekymringsmeldinger. Barnevernstjenesten fikk 197 meldinger og påbegynte 136 undersøkelser i 2017. I 6 saker har vi undersøkt enkeltvedtak om hjelpetiltak og tiltaksplaner, og i 11 saker har vi undersøkt omsorgsplaner, og antall fosterhjems- og tilsynsbesøk. Barnevernstjenesten hadde 61 fosterbarn ved utgangen av året. Vi har sett etter om barns medvirkning er dokumentert i alle de 28 sakene. Vår innsynsrett er hjemlet i kommuneloven § 78 nr. 6, og mappegjennomgangen er gjennomført i samsvar med reglene om taushetsplikt og reglene i personopplysningsloven.

Meldingssakene er tilfeldig utvalgt fra liste over innkomne meldinger i 2017.

Tiltakssakene er tilfeldig utvalgt fra lister over barn med tiltak og eller som var under omsorg høsten 2017.

Våre funn underbygger i stor grad barnevernets egne statistikker og beskrivelser. Selv om vårt utvalg er for lite til å alene beskrive barnevernets saksbehandling, mener vi det er stort nok til at det sammen med statistikker og intervjumateriale gir et godt og riktig bilde på saksbehandlingen.

#### **Pålitelighet og relevans**

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt. Vi mener at informasjonen i rapporten er pålitelig fordi den er verifisert gjennom referater og gjennom høringsprosessen.

Relevans handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare. Vi mener vi har undersøkt det som er relevant for å besvare problemstillingene.

### God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon<sup>10</sup>.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

---

<sup>10</sup> Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).