

FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I RISØR KOMMUNE

BARNEVERNTJENESTEN ØST I AGDER

AUST-AGDER REVISJON IKS, APRIL 2017

INNHold

1. SAMMENDRAG	2
2. INNLEDNING	7
3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENsing	9
3.1. FORMÅL	9
3.2. PROBLEMSTILLINGER	9
3.3. METODEVALG OG GJENNOMFØRING	10
4. PROBLEMSTILLINGER	12
4.1. FØRSTE PROBLEMSTILLING	16
4.1.1. REVISJONSKRITERIER	16
4.1.2. FAKTA	19
4.1.3. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON	22
4.2. ANDRE PROBLEMSTILLING	24
4.2.1. REVISJONSKRITERIER	24
4.2.2. FAKTA	28
4.2.3. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON	37
4.3. TREDJE PROBLEMSTILLING	42
4.3.1. REVISJONSKRITERIER	42
4.3.2. FAKTA	44
4.3.3. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON	46
5. REVISJONENS AVSLUTTENDE KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	47
5.1 RÅDMANNENS KOMMENTAR	49
5.2 REVISJONENS AVSLUTTENDE KOMMENTAR	54
6. LITTERATUR	55
7. VEDLEGG	57
VEDLEGG 1 – INTERVJUGUIDE	57
VEDLEGG 2 – SPØRREUNDERSØKELSE	58
VEDLEGG 3 – SAMARBEIDSAVTALEN	59

1. SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjonsprosjektet «Barneverntjenesten Øst i Agder» har hatt til hensikt å vurdere etableringsfasen for det interkommunale barnevernssamarbeidet mellom kommunene Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli. Formålet med prosjektet har vært å vurdere hvorvidt barnevernssamarbeidet er etablert og organisert på en formålstjenlig måte, etter de intensjoner og føringer som lå til grunn for de respektive deltakerkommunene både før, under og etter inngåelse av samarbeidet.

Prosjektet har blitt gjennomført av Aust-Agder Revisjon IKS i perioden september 2016 – april 2017, for de fem deltakerkommunene etter vedtak i respektive kontrollutvalg. Revisjonen har valgt å legge frem fem individuelle rapporter, da alle kommunene har ulike innretninger og utgangspunkt for det interkommunale samarbeidet. Det har likevel vært hensiktsmessig for revisjonen å dra nytte av informasjon på tvers av rapportene, da mye av grunnlaget vil være tilnærmet likt uavhengig av den enkelte kommune.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet har lagt til grunn én overordnet problemstilling med tre tilhørende underproblemstillinger:

Er barnevernsamarbeidet i Østre Agder etablert og organisert på en formålstjenlig måte, i henhold til de føringer, intensjoner og forventninger som ligger til grunn for etableringen av det interkommunale barnevernsamarbeidet?

- 1) Hvordan har barnevernsamarbeidet etablert rutiner for kostnadsfordeling mellom samarbeidskommunene? Og videre; er konsekvensen av fordelingen i tråd med avtalen og andre føringer, intensjoner og forventninger?*
- 2) Er barnevernsamarbeidet etablert i tråd med avtalen og andre føringer, intensjoner og forventninger, når det gjelder organisering av ressurser, oppdrag, styring og ansvar?*
- 3) Hvordan har man sikret brukernes rettigheter i forbindelse med etableringsfasen av barnverntjenesten?*

Revisjonskriteriene som er lagt til grunn for å besvare prosjektets problemstillinger er sentrale bestemmelser i Kommuneloven og Barnevernloven, samt andre relevante lover, forskrifter og lovforarbeider. Statistikk fra SSB og KOSTRA, faglige utredninger, forskningsrapporter samt relevante by-/kommunestyrevedtak er videre eksempler på kriterier som er anvendt for å gi et best mulig normativt grunnlag i rapporten. *Fakta grunnlaget* baserer seg på en metodisk innhenting av data gjennom dokumentanalyse av blant annet samarbeidsavtalen, møtereferater og øvrige dokumenter knyttet til etableringsfasen. Prosjektets metodiske tilnærming har i tillegg bestått av en omfattende intervju prosess med rådmenn og andre relevante personer i etableringsprosessen, samt en spørreundersøkelse blant de ansatte i barneverntjenesten.

«Barneverntjenesten Øst i Agder» er et interkommunalt vertskommunesamarbeid mellom deltakerkommunene Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli, med Gjerstad som vertskommune etter bestemmelsene i kommuneloven § 28-1b. Samarbeidet ble politisk behandlet våren 2015 gjennom felles saksfremlegg i alle kommunene, med ikraftttredelse fra 01.01.2016. Tjenesten er lokalisert på Brokelandsheia i vertskommunen Gjerstad, og ledes av en faglig barnevernleder med rådmann i Gjerstad som øverste administrative leder. Samarbeidet bygger på en felles avtale inngått mellom Gjerstad og de øvrige kommunene, som detaljregulerer barneverntjenestens formål, oppgaver, styring, økonomi og ansvar.

Interkommunalt samarbeid om barnevern har vært i stor utvikling siden bestemmelsene om vertskommune ble implementert i kommuneloven, og så mange som 224 av Norges 428 kommuner hadde ved utgangen av 2015 organisert sin barneverntjeneste i et interkommunalt samarbeid. Slike samarbeid vil kunne bidra til å løse en del utfordringer, særskilt ved mindre kommuner, ved at det dannes et mer robust og stabilt fagmiljø som er mindre sårbare i forhold til uforutsette svingninger. Et styrket fagmiljø er spesielt avgjørende for små kommuner med tanke på at barnevernet er preget av spesialiserte oppgaver hvor enkelte hendelser kan inntreffe relativt sjeldent. I tillegg er barnevernet preget av et profesjonalisert fagmiljø hvor det kan være utfordringer for en liten kommune å rekruttere kompetente ansatte.

Problemstilling 1 – Den økonomiske modellen

Den økonomiske modellen for barneverntjenesten Øst i Agder er forankret i samarbeidsavtalens punkt 6, med en fordelingsnøkkel som innebærer at alle kommunene betaler 10 prosent lik andel og 90 prosent med utgangspunkt i innbyggertall for barn 0-17 år pr. 1. januar året før. Fordelingsmodellen har en overgangsordning over 3 år, og iverksettes for alle de fem kommunene fullt og helt fra 01.01.2019. Den økonomiske fordelingen skal faktureres gjennom kvartalsvise innbetalinger fra medlemskommunene til Gjerstad som vertskommune, med forfall 1. februar, 1. mai, 1. august og 1. november.

Revisjonen bemerker at samarbeidsavtalens bestemmelser knyttet til fakturering overfor deltakerkommunene, ikke er blitt overholdt av Gjerstad kommune. Det foreligger videre en misnøye blant flere av deltakerkommunene vedrørende fakturaenes manglende innholdsbeskrivelser og inndeling på tjenesteområder. Etter å ha foretatt en avregning ved foreløpig årsregnskap for 2016, konkluderer for øvrig revisjonen med at kostnadsfordelingen isolert sett har vært i tråd med fordelingsprosentene i samarbeidsavtalen.

Gjennom arbeidet har revisjonen blitt forelagt informasjon om at det i barneverntjenesten har forekommet flere tilfeller av dobbeltutbetalinger og manglende påføring av informasjon på betalingsbilag. Dette understøttes av barnevernleder som kommuniserer til revisjonen at det i oppstartsfasen var uoversiktlig og mye rot, hvor enkelte ansatte hadde noe økonomikompetanse men at andre stilte ganske blankt. Barneverntjenesten har en vesentlig økonomifunksjon slik som praksisen er etablert, hvor disse oppgavene krever både kapasitet og økonomikompetanse. Revisjonen konkluderer med at det foreligger utfordringer knyttet til

økonomirutiner innad i barneverntjenesten og regnskapsmessige problemstillinger mellom barneverntjenesten, økonomikontoret i vertskommunen og de øvrige samarbeidskommunene.

Som vertskommune for en interkommunal barneverntjeneste, medfølger dette et administrativt ansvar og merarbeid for Gjerstad kommunes administrative støttefunksjoner. En samlet større barneverntjeneste gir i tillegg økte krav til økonomifunksjoner innad i barnevernet, enn da tjenesten var organisert i den enkelte kommune. Samtlige informanter beskriver at Gjerstad er veldig sårbare knyttet til kommunens administrative støttefunksjoner, særskilt knyttet til kommunens lønnsfunksjon. Revisjonen bemerker at den økonomiske modellen verken har tatt høyde for utgifter og merarbeid barneverntjenesten påfører Gjerstads administrasjon, eller hensynet til det økende behovet for administrativ og økonomisk kapasitet og kompetanse innad i barneverntjenesten.

Problemstilling 2 – Organisering av ressurser, oppdrag, styring og ansvar

Etableringen av barneverntjenesten Øst i Agder innebar at alle ansatte fra de ulike kommunene formelt måtte overføres til Gjerstad som ny arbeidsgiver, en overføringsprosess regulert i arbeidsmiljøloven kapittel 16 om virksomhetsoverdragelse. Revisjonen opplever at prosessen ved overføring av de ansatte i all vesentlighet ble gjennomført på en ryddig og god måte, i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Valg av hvilken kommune som fikk tildelt ansvaret som vertskommune, ble avgjort på bakgrunn av anbudskonkurransen og lokaliseringen av det beste tilbudet på bygg. Det ble i tillegg stilt krav om at tjenesten skulle lokaliseres med tilgang til offentlig kommunikasjon, samt at det skulle være nærliggende til E18 slik at behovet for tilgjengelighet og nærhet til samarbeidspartnere og brukere ble ivaretatt. Ved valg av vertskommune beskrives det videre av flere informanter at det forelå en tankegang om at det nå var Gjerstads «tur til å få noe», og en fare for tanken om at de største kommunene «skal få alt». Revisjonen stiller seg spørrende til hvordan kriteriene som lå til grunn for valg av vertskommune var forankret, ved at det tilsynelatende var kriteriet *beste tilbudet på bygg* som avgjorde at Gjerstad fikk tildelt vertskommuneansvaret.

I etterkant av etableringen av samarbeidet har Gjerstad stått overfor flere utfordringer knyttet til kommunens kapasitet og sårbarhet ved sine administrative støttefunksjoner, spesielt ved funksjonene lønn og personal. Av det revisjonen har fått beskrevet, var omfanget av oppdragsavtalene som medfulgte barneverntjenesten mye større enn det Gjerstad forventet, noe som økte presset på både lønns- og personalfunksjonen innad i kommunen betraktelig. Problemstillingen omkring Gjerstad kommunes administrative kapasitet var etter revisjonens oppfatning i svært liten grad tema i prosessen rundt valg av vertskommune.

I prosessen mot etablering av barneverntjenesten ble det nedsatt en formell styringsgruppe for det interkommunale samarbeidet, bestående av rådmenn i alle fem kommunene. Etter samarbeidsavtalens pkt. 14 skal styringsgruppen gjennom minimum 2 årlige møter, påse at

samarbeidet fungerer som forutsatt med løpende evaluering. Fra 01.01.2016 var styringsgruppen tett på det nyetablerte samarbeidet gjennom månedlige møter, men ved sommeren 2016 besluttet rådmennene å trekke seg noe tilbake da de så det naturlig at fagpersoner fra kommunene skulle overta mer. Det ble følgelig nedsatt et fagorgan omtalt som samarbeidsutvalget, bestående av ulike fagpersoner fra alle deltakerkommunene.

Revisjonen registrerer at det foreligger ulike oppfatninger blant rådmennene på styringsgruppens funksjon, da flere rådmenn beskriver ordningen som avvirket etter at samarbeidsutvalget ble opprettet. Øvrige rådmenn viser til samarbeidsavtalens bestemmelser om 2 årlige møter, men av det revisjonen kjenner til er det ikke avholdt møter i styringsgruppen siden sommeren 2016. Videre fremkommer det av informantene at det nyetablerte faglige samarbeidsutvalget oppleves som noe uklart, både sett hen til sammensetning, mandat, hensikt og organisering. Det bør etter revisjonens vurdering gjøres en tydeliggjøring av samarbeidsutvalget hensikt, hvilken myndighet de skal ha og hvilken kompetanse som skal være representert. Revisjonen ser behov for å tydeliggjøre mandatet og ansvarsdelingen også mellom styringsgruppen og samarbeidsutvalget, for å best mulig ivareta begge utvalgenes intensjon og hensikt.

Plikten til internkontroll for kommunal barneverntjeneste er lovregulert gjennom barnevernloven § 2-1 med tilhørende forskrift. Internkontrollen for barneverntjenesten Øst i Agder reguleres videre i samarbeidsavtalen pkt. 10, hvor det heter at «Den enkelte kommune er ansvarlig for internkontroll. Vertskommunen v/Barneverntjenesten Øst i Agder utarbeider felles grunnlag for internkontroll.» Revisjonen registrerer at det foreligger ulike oppfatninger blant kommunene ved avtalens bestemmelse om internkontroll, og uklarheter om hvem som egentlig skal inneha dette ansvaret av den enkelte kommune eller barneverntjenesten. Revisjonen anser det som en vesentlig svakhet at det er uklarheter og usikkerhet mellom kommunene om ansvar knyttet til samarbeidsavtalens bestemmelser om internkontroll.

Etter forskrift plikter Gjerstad å sørge for at de ansatte i barnevernet har tilstrekkelig kunnskap om tjenestens internkontroll. Revisjonen bemerker at hele 87 prosent av de ansatte i barneverntjenesten kun i noen eller liten grad har kjennskap til at det foreligger et system for internkontroll.

I forlengelse av internkontroll er det avgjørende at det foreligger god kommunikasjon og rapporteringsrutiner, slik at kommunene får tilstrekkelig informasjon om tjenesten. Av både intervjuer og spørreundersøkelse fremkommer det at kommunikasjon og rapportering er et tydelig forbedringspotensial, hvor det beskrives at rapporteringen både er tilfeldig og uforutsigbar samt at kontakten og kommunikasjonen med kommunene må styrkes.

Problemstilling 3 – Brukernes rettigheter

Ved etablering av en felles barneverntjeneste er det avgjørende av brukerne blir godt ivaretatt i overgangsfasen, og at de opplever en tilgjengelig barneverntjeneste uavhengig av både

lokalisering og saksbehandler. Brukerne i barneverntjenesten representerer i stor grad barn og foresatte i sårbare situasjoner, og det er derfor viktig å ivareta en god og informativ overgangsprosess med hensyn til prinsippet om barnets beste. De fem samarbeidskommunene var alle ved etablering organisert ulikt, både vedrørende hvilke oppgaver og tjenester som var tillagt barnevernet.

På et overordnet nivå beskrives overgangsprosessen for brukerne gjennomgående som en ryddig og uproblematisk prosess av flere informanter, og at det forekom svært lite usikkerhet blant brukerne i tiden etter oppstart. Revisjonen bemerker likevel én utfordring i oppstartsfasen knyttet til brukerne, hvor det fremkommer at vertskommunen ikke var forberedt på omfanget av alle oppdragsavtaler som medfulgte barneverntjenesten. Dette førte til at det i oppstartsfasen forekom noen problemer og utfordringer knyttet til manglende utbetaling av lønn til fosterforeldre fra den nye barneverntjenesten. Revisjonen ser dette i sammenheng med vurderinger og konklusjoner i problemstilling 1 og 2, knyttet til sårbarhet ved kommunens administrative kapasitet. Dette anser revisjonen som et uheldig oppstartsproblem, men det forventes at vertskommunen ved barneverntjenesten nå i ettertid har fått etablert et godt system for oppdragsavtalene.

Det er viktig at Barneverntjenesten Øst i Agder er en velfungerende og tilgjengelig tjeneste, som effektivt utnytter ressurser, virkemidler og kompetanse som er til barnets beste. Revisjonen observerer at det nye barnevernet beskrives overordnet som en mye mindre sårbar tjeneste, mer robust og mindre personavhengig enn da barnevernet lå innad i den enkelte kommune. Dette er etter revisjonens oppfatning viktige momenter for å levere en god tjeneste for kommunenes brukere og innbyggere.

Revisjonens anbefalinger:

- Revisjonen anbefaler at Gjerstad kommune vurderer behovet for å iverksette tiltak for å redusere sårbarheten ved de økonomirelaterte administrative støttefunksjoner knyttet til barneverntjenesten.
- Revisjonen anbefaler at det foretas en formalisering av styringsgruppen og samarbeidsutvalgets funksjon og ansvar, for å skape en felles og tydelig rolleforståelse i og mellom de ulike organene.
- Revisjonen anbefaler at det gjøres grep for å skape en felles forståelse og tydeliggjøring blant alle kommunene av samarbeidsavtalens bestemmelse om ansvaret knyttet til internkontroll.

2. INNLEDNING

Barneverntjenesten er en kjerneoppgave for alle norske kommuner, hvor myndigheten er fordelt mellom statlig og kommunalt forvaltningsnivå. Ansvarsfordelingen er regulert i barnevernlovens kapittel 2¹, som beskriver at kommunen skal ha ansvaret for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ, jf. bvl. § 2-1.

Den kommunale barneverntjenesten har i hovedtrekk ansvaret for å gi råd og veiledning, treffe vedtak i henhold til loven, forberede saker for behandling i fylkesnemnda samt iverksette og følge opp tiltak, jf. bvl. § 2-1. Herunder følger blant annet kommunens ansvar for forebyggende arbeid, hjelpetiltak i hjemmet, initiativ og oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet samt godkjenning av fosterhjem.

Det har vært en stor utvikling av samarbeid om felles barnevern på tvers av kommunegrensene, og så mange som 224 av Norges 428 kommuner hadde ved utgangen av 2015 organisert sin barneverntjeneste i et interkommunalt samarbeid². Barnevernet er en spesialisert og profesjonalisert del av kommunens oppgaver, og ved mindre kommuner vil dette kunne medføre flere utfordringer knyttet til kvaliteten i tjenesten. Små kommuner vil kunne bære preg av færre saker, som vil gjøre de ansattes kompetanseutvikling mer sårbar. Små kommuner øker videre sårbarheten i forhold til en «negativ nærhet» til brukerne, ved at det på mindre steder ofte er slik at «alle kjenner alle» og saksbehandlere kan oppleve både inhabilitetsutfordringer og ubekvemme situasjoner ved å møte brukere eksempelvis på nærbutikken etter arbeidstid. Videre kan små barneverntjenester være sårbare knyttet til en mindre robusthet sett hen til profesjonalitet og størrelse på virksomheten.

«Barneverntjenesten Øst i Agder» er et interkommunalt vertskommunesamarbeid mellom deltakerkommunene Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli, med Gjerstad som vertskommune etter bestemmelsene i kommuneloven § 28-1b³. Det interkommunale samarbeidet ble politisk behandlet våren 2015 gjennom felles saksfremlegg i de fem kommunene, med ikrafttredelse av tjenesten fra 01.01.2016. Tjenesten er lokalisert på Brokelandsheia i vertskommunen Gjerstad, og ledes av en faglig barnevernleder med rådmann i Gjerstad som øverste administrative leder. Samarbeidet bygger på en felles avtale inngått mellom Gjerstad og de øvrige kommunene, som detaljregulerer barneverntjenestens formål, oppgaver, styring, økonomi og ansvar.

Risør kommune er den største av samarbeidets fem kommuner med sine 6936 innbyggere, hvorav 1354 av de er barn mellom 0-17 år⁴. Før etableringen av den interkommunale barneverntjenesten hadde Risør relativt liten andel barn med tiltak sammenlignet med de øvrige samarbeidskommunene. Antall barn med tiltak var i Risør kommune på 7,5 prosent

¹ Lov 17. juli 1992, Lov om barneverntjenester (barnevernloven). Heretter omtalt bvl.

² Statistisk sentralbyrå *Barnevern 2015*, <https://www.ssb.no/barnevern/>

³ Lov 25. september 1992, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Heretter kompl.

⁴ Statistisk sentralbyrå, kommunefakta Risør kommune <http://www.ssb.no/kommunefakta/risor>

(ift. innbyggere 0-17 år) sammenlignet med Aust-Agder fylke som helhet med 5,8 prosent og hele landet med 4,8 prosent⁵. Sammenlignet med de øvrige samarbeidskommunene var derimot Risør sin statistikk på andel barn med tiltak nest lavest, etter Vegårshei med 7,2 prosent.

Våren 2016 bestilte kontrollutvalget i Risør kommune et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til barneverntjenesten Øst i Agder.⁶ Det ble da besluttet å gjennomføre en todelt forvaltningsrevisjon knyttet til den nyetablerte interkommunale barneverntjenesten, én i første- og én i siste del av valgperioden. Denne forvaltningsrevisjonen omfatter del 1 av prosjektet, og vil ta utgangspunkt i *organiseringen og etableringen* av barneverntjenesten. Del 2, som vil gjennomføres på et senere tidspunkt i inneværende valgperiode når organisasjonen har stabilisert seg mer, vil omhandle tjenesteytingen i barneverntjenesten og fokusere på hvorvidt kvaliteten i tjenesten er forbedret etter sammenslåingen.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet har til hensikt å belyse hvorvidt organiseringen av barneverntjenesten er etablert etter de forventninger og intensjoner som lå til grunn før sammenslåingen, og hvordan overgangen for både ansatte og brukere var i forlengelse av dette. Videre vil rapporten fremheve styringen av barneverntjenesten som et interkommunalt samarbeid og det ansvaret som medfølger rollen som vertskommune, samt se på den økonomiske modellen og kostnadsfordelingen mellom kommunene. Samarbeidsavtalen vil være et grunnleggende utgangspunkt for å se nærmere på hvorvidt tjenesten er etablert i henhold til de føringer og intensjoner som ligger til grunn.

Revisjonens funn og anbefalinger er utledet gjennom en sammenstilling av intervjuer og relevante dokumenter sett i lys av rapportens øvrige revisjonskriterier. Som et supplement til dette er det gjennomført en spørreundersøkelse blant de ansatte i barneverntjenesten som var ansatt før etableringen av det interkommunale samarbeidet. Prosjektet er for øvrig gjennomført etter gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.⁷

⁵ Statistisk sentralbyrå, KOSTRA. Barnevern nøkkeltall for 2015. Reviderte tall per 15.06.2016

⁶ Bestilt av kontrollutvalget gjennom «Plan for forvaltningsrevisjon» vedtatt 16.02.2016 (sak 03/16)

⁷ RKS 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Fastsett av NKRFs styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter

3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENING

3.1. FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet vil i henhold til plan for forvaltningsrevisjon⁸, ha til hensikt å se på hvorvidt barneverntjenesten er organisert og etablert etter de intensjoner og føringer som lå til grunn for Risør kommune, både før og under inngåelse av samarbeidet.

Det vil videre være formålstjenlig å fremheve eventuelle forbedringspunkter revisjonen vil avdekke knyttet til de ovennevnte forholdene, slik at kommunene kan ta hensyn til dette i sitt videre arbeid med barneverntjenesten.

3.2. PROBLEMSTILLINGER

Problemstillingene er utarbeidet på bakgrunn av risikovurderingene i «Overordnet analyse 2015-2016» for Risør kommune. Analysen peker på flere potensielle risikoelementer en slik sammenslåingsprosess kan medføre, herunder usikkerhet knyttet til organisering, ressursbruk, styring og ledelse i etableringsfasen av samarbeidet.

Prosjektplan for arbeidet ble behandlet av kontrollutvalget 09.06.2016 (sak 15/16), hvor det ble vedtatt én overordnet problemstilling med tre tilhørende underproblemstillinger:

Er barnevernsamarbeidet i Østre Agder etablert og organisert på en formålstjenlig måte, i henhold til de føringer, intensjoner og forventninger som ligger til grunn for etableringen av det interkommunale barnevernsamarbeidet?

- 1) *Hvordan har barnevernsamarbeidet etablert rutiner for kostnadsfordeling mellom samarbeidskommunene? Og videre; er konsekvensen av fordelingen i tråd med avtalen og andre føringer, intensjoner og forventninger?*
- 2) *Er barnevernsamarbeidet etablert i tråd med avtalen og andre føringer, intensjoner og forventninger, når det gjelder organisering av ressurser, oppdrag, styring og ansvar?*
- 3) *Hvordan har man sikret brukernes rettigheter i forbindelse med etableringsfasen av barnverntjenesten?*

⁸ Vedtatt av Risør kontrollutvalg 16.02.2016 (sak 03/16)

3.3. METODEVALG OG GJENNOMFØRING

Prosjektet vil i hovedsak gjennomføres som en overordnet gjennomgang av organiseringen og etableringsprosessen ved den interkommunale barneverntjenesten Øst i Agder, med ivaretagelse av ansatte og brukere samt kommunens interesser i overgangen som sentrale elementer.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet gjennomføres for alle de fem deltakerkommunene etter vedtak i respektive kontrollutvalg. Revisjonen har likevel valgt å legge frem fem individuelle rapporter, da alle kommunene har ulike innretninger og utgangspunkt for det interkommunale samarbeidet. Revisjonen vil dermed etter beste evne belyse Risør kommunes interesser og perspektiv i prosjektet, med de forutsetninger og intensjoner Risør hadde før og under etableringen. Det vil likevel være hensiktsmessig å dra nytte av informasjon og fremstilling på tvers av rapportene, da mye av grunnlaget vil være tilnærmet likt uavhengig av den enkelte kommune.

Prosjektets metodiske fremgangsmåte har basert seg på en kombinasjon av ulike tilnærminger innen både kvalitativ og kvantitativ metode. Dokumentanalyse har vært en sentral del av vår datainnsamling, både i form av analyse av samarbeidsavtalen og andre styringsdokumenter, samt ulike rapporter/publikasjoner og politiske vedtak. Det er videre gjennomført intervjuer med alle rådmenn i samarbeidskommunene, samt andre personer i kommunene som har vært sentrale i etableringsprosessen. Totalt har revisjonen gjennomført intervjuer med 9 informanter, i tillegg til prosjektets 5 oppstartsmøter og flere samtaler med relevante personer fra alle kommunene. Informantene har gitt revisjonen et bredt faktagrunnlag som har bidratt til å kunne besvare prosjektets ulike problemstillinger.

Revisjonen anså det i tillegg hensiktsmessig å supplere det kvalitative datagrunnlaget med en kvantitativ spørreundersøkelse blant de ansatte i barneverntjenesten. Dette for å kunne få et best mulig totalbilde av etableringsprosessen sett fra flere perspektiver. Revisjonen valgte å begrense undersøkelsen til de som var ansatt i barneverntjenesten før etableringen, slik at selve etableringsprosessen ble belyst mest mulig korrekt. Undersøkelsen oppnådde en svarrespons på 79 %, med en dekning på 15 av totalt 19 respondenter.

Vurderingen av det metodiske arbeidets validitet og reliabilitet handler om å belyse dataenes troverdighet og gyldighet. Validiteten handler om hvorvidt de innsamlede dataene er aktuelle for å besvare problemstillingene, og om revisjonens funn er autoritative og representative i forhold til fenomenet som er undersøkt. Dokumentene som er analysert for å besvare problemstillingene har vært offentlige tilgjengelige dokumenter, eller dokumenter som er forelagt revisjonen av sentrale personer i de ulike kommunene.

I forbindelse med intervjuprosessen har dialogen vært forankret gjennom en felles intervjuguide for alle informantene. Dette har vært et avgjørende verktøy for å kunne se tendenser på tvers av intervjuobjektene, samt sikre en godt forankret analyseprosess.

Validiteten styrkes ytterligere ved at datamaterialet fra intervjuer og samtaler er faktaverifisert av alle informantene. En slik faktaverifisering gir mindre rom for potensielle fallgruver ved subjektiv tolkning av dataene. Rådmannen i Risør har i tillegg hatt den endelige rapporten til høring. Tilbakemeldinger og uttalelser fra rådmannen ligger vedlagt i rapporten. Ved å innhente og kartlegge ansattes oppfatninger gjennom en kategorisert spørreundersøkelse styrkes validiteten ytterligere, ved at dataene i liten grad er gjenstand for skjønnsmessig tolkning.

Reliabilitetsvurderingen omhandler hvorvidt de innsamlede dataene er pålitelige, og om dataene er gjenstand for etterprøvbarehet. Rapporten har både på detaljert og overordnet nivå vært gjenstand for intern og ekstern kvalitetskontroll. Gjennomgående i rapportens arbeid har flere forvaltningsrevisorer vært involvert i prosessen, og den metodiske innsamlingen av data har vært grundig forankret og kvalitetssikret internt. Respondentene i den kvantitative spørreundersøkelsen har vært fullstendig anonymisert, noe som styrker dataenes pålitelighet ytterligere. Totalt sett har disse elementene bidratt til et godt fundament for dataenes reliabilitet.

Revisjonens vurderinger og konklusjoner er blitt gjort på bakgrunn av den informasjon som er blitt forelagt og vært tilgjengelig gjennom prosessen. Det er derfor ønskelig å presisere at der vi enkelte steder kan konkludere med mangelfull dokumentasjon eller manglende rutiner, er dette på bakgrunn av materialet revisjonen har blitt forelagt i arbeidsprosessen, og ikke nødvendigvis at dokumentasjonen og rutinene ikke eksisterer.

Prosjektet er utført av forvaltningsrevisor Stine Norrøne Beck og ansvarlig forvaltningsrevisor Kristian Fjellheim Bakke

4. PROBLEMSTILLINGER

Følgende kapittel vil innledningsvis redegjøre for vertskommunemodellen som samarbeidsform, og hvilke effekter et interkommunalt samarbeid kan ha for ulike kommuner. Videre vil det være hensiktsmessig å belyse barnevernets kommunale oppgaver på et overordnet nivå, for å gi et best mulig bilde av barnevernet som en del av den kommunale tjenesteforvaltningen. Kapittelet vil videre redegjøre for det interkommunale vertskommunesamarbeidet «Barneverntjenesten Øst i Agder», herunder samarbeidets forhistorie, politiske vedtak og oppbygning. Kapittelet har til hensikt å underbygge prosjektets overordnede problemstilling, som er følgende:

Er barnevernsamarbeidet i Østre Agder etablert og organisert på en formålstjenlig måte, i henhold til de føringer, intensjoner og forventninger som ligger til grunn for etableringen av det interkommunale barnevernsamarbeidet?

For å belyse problemstillingen best mulig har revisjonen valgt å supplere med tre underproblemstillinger som vil redegjøre for mer detaljerte perspektiver på det interkommunale samarbeidet. Den overordnede problemstillingen vil bli besvart gjennomgående i rapporten, med en sammenfattet og endelig konklusjon i kapittel 5.

Vertskommunesamarbeidet «Barneverntjenesten Øst i Agder»

Vertskommunemodellen er en veletablert form for interkommunalt samarbeid, og innebærer at en kommune kan delegere ansvar for en av sine oppgaver til en annen kommune. Samarbeidet regnes ikke som et eget rettssubjekt, men som en organisatorisk del av vertskommunens virksomhet. Bestemmelsene om vertskommunesamarbeid reguleres i kommunelovens kapittel 5 A, hvor det skilles mellom to modeller; administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.

Et administrativt vertskommunesamarbeid er forankret i kommuneloven § 28-1b, og innebærer at en kommune kan delegere myndighet til vertskommunen om å utføre oppgaver og treffe avgjørelser i saker som ikke er av «prinsipiell betydning»⁹. Saker som er av en slik prinsipiell karakter og som følgelig skal behandles politisk, vil ikke kunne inngå i administrative vertskommunesamarbeid da det ikke er anledning til å administrativt delegere «prinsipielle oppgaver» til en vertskommune¹⁰. Dersom en slik myndighet skal delegeres, må dette gjøres innenfor rammene av en politisk folkevalgt struktur, og bestemmelsene i

⁹ Saker av «prinsipiell betydning» må vurderes ut ifra vedtakets karakter og konsekvenser, kommunens størrelse, og ut ifra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønnsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruksjer eller tidligere praksis (KRD Veileder «Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.» s. 20)

¹⁰ Jacobsen, Dag Ingvar (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget. S. 92

kommuneloven § 28-1c om vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd kommer dermed til anvendelse.

Det særegne med vertskommunemodellen sammenlignet med andre former for interkommunale samarbeid¹¹, er at modellen åpner opp for at kommunen kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og oppgaver som defineres som «offentlig myndighetsutøvelse»¹² til en vertskommune. Dette innebærer at vertskommunemodellen åpner opp for at rådmann i en kommune kan delegeres ansvaret for en lovpålagt kjerneoppgave over til rådmannen i en annen kommune.

Barneverntjenesten er en lovpålagt oppgave for alle norske kommuner, og skal etter generalistprinsippet være en tjeneste som tilbys i alle kommuner uavhengig av størrelse og økonomisk situasjon. Det kommunale ansvaret for barneverntjenesten er forankret i barnevernloven § 2-1, hvor det heter at tjenesten har ansvaret for å gi råd og veiledning, treffe vedtak i henhold til loven, forberede saker for behandling i fylkesnemnda samt iverksette og følge opp tiltak, jf. femte ledd. Kommunen har herunder ansvaret for forebyggende arbeid, hjelpetiltak i hjemmet, initiativ til plassering og oppfølging av barn utenfor hjemmet samt godkjenning av fosterhjem. Barnevernet har videre ansvar for mottak av meldinger, barnevernundersøkelser, omsorgstiltak, bistand i akutte krisesituasjoner samt vedtak og oppfølging av mindreårige flyktninger¹³.

Interkommunalt samarbeid om barnevern har vært i stor utvikling siden bestemmelsene om vertskommune ble implementert i kommuneloven i 2007, da lovverket åpnet opp for samarbeid om kommunens «kjerneoppgaver». Bakgrunnen for inngåelse av et interkommunalt samarbeid er ofte tilnærmet lik uavhengig av kommune – et ønske om en styrket og forbedret tjeneste. Ved samarbeid om en tjeneste på tvers av kommunegrenser kan en oppnå mange positive effekter og resultater som man kanskje ikke vil oppnå dersom tjenesten er organisert isolert i egen kommune.

Interkommunalt samarbeid på barnevern vil kunne bidra til å løse flere utfordringer, særskilt ved mindre kommuner, ved at det dannes et mer robust og stabilt fagmiljø som er mindre sårbare i forhold til uforutsette svingninger. Et styrket fagmiljø er spesielt avgjørende for små kommuner med tanke på at barnevernet er preget av spesialiserte oppgaver hvor enkelte hendelser kan inntreffe relativt sjeldent. I tillegg er barnevernet preget av et profesjonalisert fagmiljø hvor det kan være utfordringer for en liten kommune å rekruttere kompetente ansatte, både sett fra et økonomisk perspektiv og mangfold i et kompetansekollegium. Barnevernstjenesten i små kommuner er i tillegg mer sårbare ved at de ansatte kan ha en «negativ nærhet» med brukerne, noe som i større grad kan unngås dersom man har en større og sentralisert interkommunal tjeneste.

¹¹ Eksempelvis §27-samarbeid, interkommunale selskaper (IKS), interkommunale aksjeselskap og stiftelser

¹² Definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (Lov 10. oktober 1967. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven))

¹³ PwC-rapport (2011) *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern* s.12

«Barneverntjenesten Øst i Agder» er en interkommunal barneverntjeneste med Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli som eierkommuner. Samarbeidet er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28-1b, hvor Gjerstad har fått delegert ansvar som vertskommune. Kommunene utgjør totalt et befolkningsgrunnlag på i underkant av 20 000 innbyggere, hvor nærmere 4 000 personer er barn mellom 0-17 år¹⁴. Felles interkommunal barneverntjeneste ble endelig politisk behandlet våren 2015 i alle fem respektive by-/kommunestyre, og tjenesten var operativ og i kraft fra 01.01.2016 med lokalisering på Brokelandsheia i Gjerstad kommune.

Rådmannen i Gjerstad kommune er øverste administrative leder for den interkommunale barneverntjenesten, hvor tjenesten ledes av en faglig barnevernleder med delegert myndighet etter barnevernloven, jf. samarbeidsavtalen pkt. 4¹⁵. Kommuneloven stiller krav til at det skal inngås en samarbeidsavtale mellom vertskommunen og den enkelte samarbeidskommune, jf. § 28-1e. Samarbeidsavtalen for barneverntjenesten Øst i Agder er utformet i fire identiske eksemplarer mellom Gjerstad kommune og de fire samarbeidskommunene, og politisk behandlet i bystyret i Risør. Avtalen detaljregulerer de forhold og faktorer tilknyttet vertskommunesamarbeidet, herunder samarbeidets formål, tjenestens innhold og delegering, organisering, økonomisk fordeling, rapportering og andre styringsinstrukser.

Historisk sett har det foregått et samarbeid mellom de ulike kommunene Øst i Agder over lengre tid. Fra 1998 ble det etablert et samarbeid hvor Tvedestrand var vertskommune, som omhandlet undersøkelsessaker i barnevernet. Risør trakk seg ut av samarbeidet i 2001, og kom inn igjen i 2011. Samarbeidet het «Barnevernet i Øst» (BiØ) og var funksjonelt til det ble avviklet da dagens interkommunale barneverntjeneste ble opprettet 01.01.2016. Høsten 2010 ble det i rådmannsmøtet i Østre Agder-regionen vedtatt at det skulle utredes muligheter for en felles barneverntjeneste mellom de fem kommunene. Telemarkforskning fikk oppdraget om å utrede mulighetene for et samarbeid mellom Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli, da Tvedestrand valgte å ikke delta i denne utredningen. Rapporten ble fremlagt våren 2012 med konklusjon om at et felles interkommunalt samarbeid vil være den beste løsningen for å sikre at alle kommunene får en mer robust, helhetlig og fremtidsrettet barneverntjeneste.

Vinteren 2013 innvilget Fylkesmannen i Aust-Agder økonomiske midler til én stilling for å utrede felles barneverntjeneste mellom de fem kommunene, hvor to ansatte fra henholdsvis Risør og Tvedestrand delte på denne stillingen. Stillingen resulterte blant annet i en rapport som la grunnlag for politiske beslutninger og det videre arbeidet frem til etablering.

Før endelig vedtak om opprettelse ble fattet våren 2015 var det en del politiske diskusjoner som ga noe konsekvenser for dagens samarbeid. Forutsetningene for etableringen av samarbeidet var at alle respektive by-/kommunestyre skulle vedta etablering forankret gjennom felles saksfremlegg med tilhørende samarbeidsavtale. Våren 2014 vedtok politikerne

¹⁴ Statistisk sentralbyrå, kommunefakta <http://www.ssb.no/kommunefakta/>

¹⁵ Samarbeidsavtalen for det interkommunale samarbeidet – *Avtale om interkommunalt barnevernsamarbeid*. Fullstendig avtale i vedlegg 3

i Tvedestrand, Risør og Gjerstad etableringen av felles barneverntjeneste. Kommunestyret i Vegårshei, etterfulgt av kommunestyret i Åmli, valgte derimot å stemme ned forslaget. Det ble dermed for Åmli besluttet å vurdere andre alternativer om barnevernsamarbeid med andre nærliggende kommuner, uten noe gjennomslag. Vegårshei vurderte på sin side lønnsomheten om å bevare barneverntjenesten innad i kommunen uten samarbeid med andre kommuner. Vegårshei og Åmli kommuner valgte dermed likevel å inngå samarbeidet «Barneverntjenesten Øst i Agder» da de anså dette som beste foreliggende alternativ. Våren 2015 ble den interkommunale barneverntjenesten følgelig politisk vedtatt i alle fem respektive kommuner etter kommunelovens bestemmelser om vertskommune, jf. § 28-1b, og etableringsprosessen ble dermed igangsatt.

I prosessen før etablering ble det nedsatt en prosjektgruppe bestående av aktuelle enhetsledere og andre sentrale personer tilknyttet barnevern i de ulike kommunene. Prosjektgruppen var et faglig supplement til rådmannsgruppen, som utgjorde den overordnede styringsgruppen for det interkommunale samarbeidet. Styringsgruppen og prosjektgruppen vil bli omtalt nærmere i kapittel 4.2.1.

Formålet med det interkommunale samarbeidet er å skape en profesjonell barneverntjeneste for kommunenes innbyggere, og sikre at kommunene i regionen får god kvalitet på tjenesten, jf. samarbeidsavtalen pkt. 2. Videre beskrives det at et mer robust fagmiljø vil bidra til å styrke kompetansen, sikre habilitet, åpenhet, tilgjengelighet og stabilitet for brukere. En interkommunal barneverntjeneste vil derfor ha som formål etter samarbeidsavtalen å oppnå en mindre sårbar tjeneste samt sikre at tjenesten blir mer effektiv og kompetent.

4.1. FØRSTE PROBLEMSTILLING

- 1) *Hvordan har barnevernsamarbeidet etablert rutiner for kostnadsfordeling mellom samarbeidskommunene? Og videre; er konsekvensen av fordelingen i tråd med avtalen og andre føringer, intensjoner og forventninger?***

4.1.1. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene i følgende kapittel vil redegjøre for den økonomiske modellen som ligger til grunn for vertskommunesamarbeidet, og fordelingsnøkkelen mellom de enkelte kommunene. Videre vil revisjonskriteriene ta utgangspunkt i de intensjoner og forventninger som fremkom ved politisk behandling i bystyret, og hovedtrekk ved overordnede kostnader knyttet til barneverntjenesten.

Kommunen er etter barnevernloven § 9-1 ansvarlig for bevilgninger og finansiering som er nødvendig for å opprettholde en kommunal barneverntjeneste slik de er forpliktet til etter loven. Kostnader som omfatter tjenesten og tiltak, skal dekkes av den kommunen som er ansvarlig for å yte selve tjenesten eller iverksette de enkelte tiltakene, jf. bvl. § 9-1 andre ledd. Ved interkommunalt samarbeid har vertskommunen delegert myndighet til å yte tjenesten og iverksette tiltak på vegne av samarbeidskommunen, med finansiering gjennom en felles forankret økonomisk modell.

Det er mange faktorer som kan påvirke kommunens utgifter knyttet til barneverntjenesten, og det vil derfor ved interkommunalt samarbeid være viktig å ta hensyn til de ulike elementene ved utarbeidelse av økonomisk kostnadsfordeling. Den økonomiske modellen tilhørende «Barneverntjenesten Øst i Agder» ble vedtatt av bystyret i Risør 18.06.2015 med tilsvarende behandling i de respektive kommunestyrene i samarbeidskommunene.

Den økonomiske modellen for det interkommunale samarbeidet er forankret i samarbeidsavtalens punkt 6¹⁶, med en fordelingsnøkkel som innebærer at alle kommunene betaler 10 prosent lik andel og 90 prosent med utgangspunkt i innbyggertall for barn 0-17 år pr. 1.januar året før. Fordelingsmodellen har en overgangsordning over 3 år, og iverksettes for alle de fem kommunene fullt og helt fra 01.01.2019.

I samarbeidsavtalens økonomibestemmelser heter det at kommunene skal ha en overgangsordning over 3 år, som vil gjelde for perioden 2016-2018. Overgangsordningen innebærer at det for Vegårshei kommune foretas en utjevning over 3 år, og at Åmli kommune fryser andelsnivået i 2014 fast i 3 år. For Gjerstad, Risør og Tvedestrand anvendes fordelingsnøkkelen i 3 år, og det vil for alle kommunene fryses fast fordelingsprosentene i 3

¹⁶ Samarbeidsavtalen for det interkommunale samarbeidet – *Avtale om interkommunalt barnevernsamarbeid*. Fullstendig avtale i vedlegg 3

år i tråd med ovennevnte overgangsordninger med utgangspunkt i antall barn pr. 01.01.2014. Fordelingsnøkkelen utgjør dermed følgende fordeling for de fem kommunene¹⁷:

Kommune/år	2016	2017	2018	2019 etter fordelingsmodell
Gjerstad	13,7 %	13,4 %	13,0 %	13,5 %
Risør	32,1 %	31,3 %	30,5 %	32,6 %
Tvedestrand	29,8 %	29,1 %	28,4 %	30,2 %
Vegårshei	7,5 %	9,3 %	11,2 %	13,0 %
Åmli	16,9 %	16,9 %	16,9 %	10,7 %

Den økonomiske fordelingen skal faktureres gjennom kvartalsvise innbetalinger fra medlemskommunene til Gjerstad som vertskommune, med forfall 1. februar, 1. mai, 1. august og 1. november.

De økonomiske utgiftene knyttet til det interkommunale barnevernsamarbeidet er etter samarbeidsavtalens punkt 6 fordelt på KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252. De tre funksjonene omfatter henholdsvis administrasjon og saksbehandling, kostnader til tiltak for barn i opprinnelig familie, og kostnader til tiltak som gjennomføres utenfor barnets opprinnelige familie.¹⁸

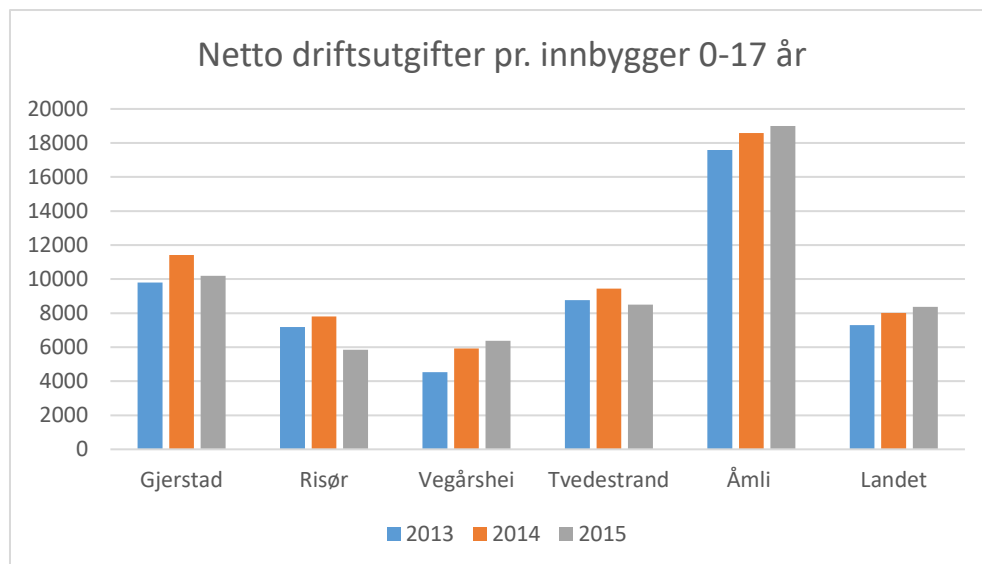
Rådmannen i vertskommunen skal etter samarbeidsavtalen utarbeide forslag til budsjett for virksomheten etter konsultasjon med leder for barneverntjenesten samt alle rådmennene i medlemskommunene. Budsjettet skal omfatte funksjonene drift (funksjon 244), tiltak i hjemmet (funksjon 251) og tiltak utenfor hjemmet (funksjon 252). Videre skal årlig avregning mellom Gjerstad og medlemskommunene skje på ordinær måte ved regnskapsavslutning innen 31.01 hvert år.

Av de fem samarbeidskommunene er det noe ulik størrelse sett hen til innbyggere, hvor Tvedestrand og Risør er større enn de tre øvrige kommunene. Før sammenslåingen var det en stor variasjon blant enkelte av kommunene knyttet til utgifter ved barneverntjenesten. Før sammenslåingen var det en stor variasjon blant enkelte av kommunene knyttet til utgifter ved barneverntjenesten. Gjerstad hadde relativt høye kostnader, mens Risør og Vegårshei hadde lavere utgifter enn landsgjennomsnittet. I 2015 hadde Risør kommune laveste driftsutgifter på barneverntjenesten av alle de fem samarbeidskommunene, men de har ved tidligere år vært noe høyere til tross for å være stabilt lave. Tvedestrand lå noe over landsgjennomsnittet på

¹⁷ *Ibid.* Punkt 6 «økonomi»

¹⁸ Telemarkforskning, TF-rapport 304 (2012). *Interkommunalt barnevern i Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli – En mulighetsstudie*. S. 25

driftsutgifter, men hadde likevel kun nærmere halvparten av Åmli sine kostnader til tross for at begge kommunene har en høy andel barn med tiltak. Av de fem samarbeidskommunene er det Åmli kommune som skilte seg mest ut, med betydelig høyere netto driftsutgifter enn de øvrig fire kommunene, som fremgår av figur nedenfor¹⁹.



Den økonomiske fordelingsnøkkelen er politisk behandlet og godkjent i alle respektive by-/kommunestyre. Ved behandling av den økonomiske modellen i bystyret i Risør, presenteres modellen grundig i rådmannens saksfremlegg. Det vises til samarbeidsavtalens redegjørelse for kostnadsfordelingen, og pekes på at Risør kommune med et samarbeid med alle fem kommuner vil få noe lavere årlige driftskostnad enn dersom det skulle vært et samarbeid uten Vegårshei og Åmli kommuner²⁰.

Bystyrets vedtak om en felles barneverntjeneste Øst i Agder har vært oppe til politisk behandling flere ganger, og det ble i bystyrets møte 29.10.2014 (sak 114/14) beskrevet at barneverntiltak er noe av de mest uforutsigbare utgiftspostene Risør kommune har. Det pekes på at effektene vil utjevnes med et samarbeid ved at flere deler på kostnadene. Saksfremlegget belyser videre at et barnevernsamarbeid ikke etableres for å nødvendigvis redusere utgiftene på kort sikt, men at det over tid vil gi en solid, godt faglig drevet og kostnadseffektiv tjeneste som vil gi barn og ungdom oppfølging på rett tid og i riktig omfang²¹.

Ved interkommunalt samarbeid på barnevern vil ikke hensikten nødvendigvis være å oppnå en kostnadsbesparelse for den enkelte kommune gjennom lavere utgifter. Barneverntjenesten er en profesjonalisert og kompleks kommunal oppgave, og kommunens kostnader knyttet til

¹⁹ Statistisk sentralbyrå, KOSTRA. Barnevern nøkkeltall for 2015. Reviderte tall per 15.06.2016

²⁰ Saksfremlegg Risør bystyre 18.06.2015, sak 96/15 – Barneverntjenesten Øst i Agder – opptak av nye kommuner: Vegårshei og Åmli

²¹ Saksfremlegg Risør bystyre 29.10.2014, sak 114/14 – Oppretting av interkommunalt barnevern for Gjerstad, Risør og Tvedestrand

barneverntjenesten kan være veldig varierende avhengig av de ulike tiltakenes omfang og karakter. Barneverntiltak og de økonomiske konsekvensene det medfører i en kommune er svært uforutsigbart, og ett enkelt tiltak som eksempelvis tiltak utenfor familien, er ofte svært ressurskrevende og kan gi store utslag på barnevernets utgifter i en gitt periode. Det foregår i tillegg mye flyttinger mellom kommunene Øst i Agder, og det vil derfor kunne være noe tilfeldigheter omkring hvilken kommune som fatter et vedtak om tiltak²². En viktig målsetting ved interkommunal barneverntjeneste er å oppnå en mer robust og kompetent tjeneste med en gjennomgående kvalitetsøkning. Et slikt samarbeid vil dermed kunne være en mer kostnadseffektiv løsning for den enkelte kommune, uten at de årlige driftskostnadene nødvendigvis vil være redusert.

4.1.2. FAKTA

Følgende kapittel vil redegjøre for de forutsetningene som ble lagt til grunn for den økonomiske modellen mellom kommunene, både med hensyn til utarbeidelse, fordeling og premisser. Det vil videre beskrives etablerte rutiner og praktisering av den økonomiske fordelingen, og hvordan modellen er tilpasset Gjerstad som vertskommune.

Samarbeidets økonomimodell

En god økonomisk modell er fundamentalt i et interkommunalt samarbeid, da det kan foreligge stor variasjon og ulikheter ved behovet og interessene til deltakerkommunene. Barnevern er en tjeneste som kan gi store økonomiske utslag på kommunens utgifter, da tjenesten er preget av høye kostnader ved de enkelte tiltakene. Ved inngåelse av felles barneverntjeneste forelå det noe variasjon mellom deltakerkommunene sett hen til andel barn med tiltak og følgelig utgifter tilknyttet disse, hvor Risør hadde relativt lave utgifter som fremstilt i kapittel 4.1.1.

Før etableringen av samarbeidet fikk assisterende rådmann i Tvedestrand og økonomisjef i alle fem respektive kommuner ansvaret for å utarbeide og beregne en økonomisk modell for den interkommunale barneverntjenesten. En sentral person i etableringsprosessen beskriver for revisjonen at arbeidsgruppen videre la frem ulike alternativer til fordelingsnøkkel overfor rådmannsgruppen. Det ble ifølge rådmann i Vegårshei arbeidet mye med hvordan de skulle finansiere barneverntjenesten, med bakgrunn i at kostnadene mellom kommunene var såpass ulike.

Ved utarbeidelse av den økonomiske modellen uttrykker en av informantene at det i forhold til Vegårshei og Åmli kommune var en del diskusjoner rundt økonomisk fordeling, da de på hvert sitt vis hadde relativt avvikende kostnader knyttet til barnevernet sammenlignet med de

²² Rapport (2014) *Felles barneverntjeneste for kommunene Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli. «Barneverntjenesten Øst i Agder»*. Røkland og Witnes, s.10

tre andre kommunene. Den første kostnadsmodellen som ble utarbeidet beskriver rådmann i Vegårshei som ganske feil på bakgrunn av de lave kostnadene kommunen hadde fra tidligere, hvor de med ny modell ville fått tilnærmet doblede utgifter på barnevern. Rådmannen i Vegårshei uttrykker videre at det var vanskelig for kommunen å si ja til et barnevernsamarbeid grunnet de høye kostnadene, hvor politikerne dermed sa nei og trakk seg ut av samarbeidet i håp om en bedre avtale. Da Åmli og Vegårshei kommune trakk seg ut av samarbeidet i 2014, ble det følgelig utarbeidet en økonomisk modell for de gjenværende kommunene Tvedestrand, Risør og Gjerstad. Da Åmli og Vegårshei ønsket seg tilbake til samarbeidet, forklarer assisterende rådmann i Tvedestrand at det da var nødvendig å revidere den økonomiske fordelingsnøkkelen igjen, for å tilpasse den til alle fem kommunene. På bakgrunn av dette forklares det videre at Vegårshei og Åmli dermed fikk noe dårligere avtale enn det de hadde i utgangspunktet.

Hensikten med den økonomiske fordelingen beskriver assisterende rådmann i Tvedestrand som at det skulle være en kollektiv forsikringsorden for de fem kommunene, hvor kostnadene fordeles på de ulike ansvarene innen barneverntjenesten og ikke på hver enkelt kommunes opprinnelige kostnader. Han uttrykker videre at det ble foretatt en ganske nøyte gjennomgang ved utarbeidelse av modellen, hvor de kvalitetssikret de tre ansvarsområdene ved å se på tidligere kostnader.

Da den økonomiske modellen ble drøftet og vedtatt av rådmannsgruppen i forkant av sammenslåingen, lå det naturligvis noen premisser til grunn som skapte et noe ulikt økonomisk utgangspunkt mellom deltakerkommunene, særskilt da for Vegårshei og Åmli.

Rådmann i Åmli kommune beskriver at den økonomiske modellen ikke er noen god fordelingsnøkkel for samarbeidet. Kommunen måtte ifølge rådmannen ta en mye større andel enn det først var tenkt, som en konsekvens av at de trakk seg ut for så å komme inn igjen i samarbeidet. Rådmann i Åmli uttrykker videre et ønske om å revidere dagens fordelingsnøkkel, og tydeliggjøre rapporteringen knyttet til økonomi da kommunen legger inn mye økonomiske ressurser uten å ha noe oversikt over hva pengene går til. Tvedestrand kommune har på sin side fått noe lavere kostnader til barnevern nå enn tidligere, hvor rådmannen beskriver at det er i henhold til kommunens forventninger til barnevernet.

Økonomirutiner og praksis

Revisjonen har blitt forelagt foreløpig årsregnskap for 2016, og etter å ha foretatt en avregning i forhold til alle de fem samarbeidskommunene, registrerer revisjonen at kostnadsfordelingen mellom kommunene i 2016 har vært i tråd med økonomibestemmelsene i samarbeidsavtalen.

Etter samarbeidsavtalens økonomipunkt skal samarbeidskommunene faktureres kvartalsvis fra Gjerstad kommune, med forfall henholdsvis 1. februar, 1. mai, 1. august og 1. november. Etter den informasjonen revisjonen er forelagt har det vært noe uregelmessigheter knyttet til

utsendelse av faktura fra vertskommunen til den enkelte kommune. Kommunalsjef i Risør kommune beskriver at det tok et halvt år etter oppstart før de fikk forelagt første faktura fra barnevernsamarbeidet, etter gjentatte purringer til Gjerstad kommune. Dette bekreftes også av enhetsleder i Tvedestrand, som forteller at de mottok første faktura sommeren 2016, som inneholdt et større beløp uten verken forklaring eller inndeling på tjenesteområder. Assisterende rådmann i Tvedestrand understøtter dette, og beskriver at da første faktura ble sendt ut, så ble det en del diskusjoner rundt kravet som kom blant annet på grunn av dokumentasjonsutfordringer.

Revisjonen har i forlengelse av dette blitt kjent med at det har vært noen uklarheter omkring hvem som skulle ha ansvaret for fakturering til de øvrige samarbeidskommunene i oppstarten av samarbeidet, noe som kan ses i sammenheng med forsinkelsene ved første faktura i 2016. Da revisjonen hentet ut oversikt over fakturaer utsendt fra Gjerstad til samarbeidskommunene februar 2017, fremkommer det at første faktura var datert 2. juli 2016, og omfattet både 1., 2. og 3. kvartal av 2016 i én samlet faktura. Påfølgende faktura gjeldende for 4. kvartal 2016 ble utsendt 1. oktober, og inneholdt heller ikke noe vedlegg eller fordeling på tjenestenivå ifølge kommunalsjef i Risør. Av det revisjonen kjenner til er det heller ei blitt fakturert noe i 2017 (pr. 01.03) for barnevernsamarbeidet, hvor det etter samarbeidsavtalen skulle foreligget faktura med forfall 1. februar.

Revisjonen har i forlengelse av dette blitt gjort kjent med at det har vært drøftinger mellom samarbeidskommunene om en felles praksis og forståelse i forhold til fakturering per mars 2017, men uten noen fastsatte detaljer utover dette.

Gjennom arbeidet har revisjonen blitt forelagt en del informasjon om økonomirutiner i barneverntjenesten og regnskapsmessige problemstillinger mellom barneverntjenesten, økonomikontoret i vertskommunen og de øvrige samarbeidskommunene. Det har forekommet flere tilfeller av dobbeltutbetalinger og manglende påføring av informasjon på betalingsbilag hos barneverntjenesten. Revisjonen bemerker at barneverntjenesten har en vesentlig økonomifunksjon slik som praksisen er etablert, og at disse oppgavene krever både kapasitet og økonomisk kompetanse. Barnevernleder kommuniserer til revisjonen at de ved etablering hadde noen utfordringer knyttet til at det var fem kommuner som hadde fem ulike praksiser på økonomisystemer. Han beskriver at noen ansatte stilte ganske blankt, mens enkelte hadde noe økonomisk kompetanse med seg inn i samarbeidet. Det var ifølge barnevernleder både uoversiktlig og mye rot i oppstartsfasen, men at dette har stabilisert seg.

Den økonomiske modellen for barnevernsamarbeidet er som beskrevet i samarbeidsavtalen, fordelt etter de tre tjenestefunksjonene i barnevernet; saksbehandling (244), tiltak i hjemmet (251) og tiltak utenfor hjemmet (252). Ved delegering av ansvar for en relativt stor barneverntjeneste i forhold til Gjerstad som vertskommune, medfølger det et administrativt ansvar og merarbeid som vil kunne påvirke kommunens administrative støttefunksjoner. Revisjonen har av samtlige informanter fått forelagt informasjon om at Gjerstad er veldig sårbare knyttet til kommunens administrative støttefunksjoner, særskilt sin sårbarhet knyttet

til lønn. Utfordringene vertskommunen har møtt ved sin lønnsfunksjon vil omtales nærmere innenfor problemstilling 2 i kapittel 4.2.2, hvor det vil redegjøres nærmere for kommunens sårbarhet ved sine administrative funksjoner.

Rådmannen i Gjerstad som øverste administrative leder for samarbeidet belyser denne problematikken, og beskriver at det ikke er lagt inn noen midler knyttet til administrative støttefunksjoner i den økonomiske modellen. Rådmannen mener videre at de nok kunne tenkt litt annerledes vedrørende fordelingsnøkkelen, og uttrykker:

«I etterpåklokskapens lys så synes jeg man burde lagt inn noe vedrørende det administrative ansvaret, som nok er større i barnevernet enn i ulike andre samarbeider. Dette gjelder uavhengig av hvilken kommune som hadde blitt vertskommune.»

Dette belyses av flere informanter, hvor det blant annet fremkommer at politikere i Gjerstad i ettertid har stilt spørsmål ved den økonomiske modellen da de ser samarbeidet har medført et merarbeid for administrasjonen i Gjerstad i tillegg til tjenesten i seg selv. En annen informant understøtter også dette, og beskriver at det i etableringsprosessen ble diskutert hvorvidt Gjerstads administrative merkostnad skulle legges innad i barneverntjenesten eller direkte under Gjerstads administrasjon. Rådmannsgruppen besluttet da ifølge en informant, at den skulle legges innad i Gjerstad sin kommuneadministrasjon.

4.1.3 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

I interkommunale samarbeid er det avgjørende for den enkelte kommune at det foreligger en godt fundamentert økonomisk modell til grunn, slik at hver enkelt kommunes interesser og premisser blir ivaretatt på en hensiktsmessig måte. I en felles barneverntjenesten vil dette hensynet veie ekstra tungt, da kostnadene kan være veldig varierende mellom de ulike kommunene avhengig av antall tiltak og tiltakenes omfang.

Etter revisjonens oppfatning samsvarer den økonomiske modellen med Risør kommunes forventinger og intensjoner fra inngåelse av samarbeidet, sett hen til kostnadsfordelingen mellom Risør og de øvrige kommunene. Revisjonen konkluderer med at kostnadsfordelingen mellom samarbeidskommunene i 2016 har vært i tråd med bestemmelsene i samarbeidsavtalen, etter å ha foretatt en avregning ved foreløpig årsregnskap for 2016.

Før inngåelse av det interkommunale samarbeidet, hadde Risør kommune relativt lave kostnader på barnevern sammenlignet med deltakerkommunene. Hensikten med samarbeid om interkommunal barneverntjeneste vil likevel ikke være at kommunen nødvendigvis skal oppnå en kostnadsbesparelse gjennom reduksjon i utgifter. Ved et slikt samarbeid vil kommunen kunne oppnå en mer robust og kompetent tjeneste, som utgjør en mer kostnadseffektiv løsning for Risør uten at kommunen nødvendigvis reduserer utgiftene.

Revisjonen oppfatter at Risør i alt er veldig fornøyd med den økonomiske modellen, da de har oppnådd en mer stabil, forutsigbar og styrket barneverntjeneste.

Den økonomiske modellen er som nevnt overfor, fordelt på tjenestefunksjonene saksbehandling, tiltak i hjemmet og tiltak utenfor hjemmet. Ved å være vertskommune for en større felles barneverntjeneste, medfølger det et administrativt ansvar og merarbeid for Gjerstad kommunes administrative støttefunksjoner. En samlet barneverntjeneste gir i tillegg økte krav til administrative økonomifunksjoner innad i barneverntjenesten enn da tjenesten var organisert i den enkelte kommune. Revisjonen bemerker at den økonomiske modellen verken har tatt høyde for belastningen barneverntjenesten påfører Gjerstad sine administrative funksjoner, eller hensynet til det økende behovet for administrativ og økonomisk kapasitet og kompetanse innad i barneverntjenesten.

Revisjonen registrerer et ønske om å mulig revidere dagens økonomiske modell, da den ikke tar høyde for utgifter og merarbeid knyttet til Gjerstad kommunes administrative ansvar som vertskommune for den felles barneverntjenesten.

Revisjonen bemerker at samarbeidsavtalens bestemmelser knyttet til fakturering overfor deltakerkommunene, ikke er blitt overholdt av Gjerstad kommune. Etter samarbeidsavtalen skal Risør og de øvrige kommunene faktureres kvartalsvis, med forfall henholdsvis 1. februar, 1. mai, 1. august og 1. november. Det fremkommer at flere kommuner gjentatte ganger måtte purre på Gjerstad vedrørende faktura, og at første faktura ikke ble sendt ut før 2. juli 2016 – seks måneder etter etableringen av samarbeidet. Revisjonen registrerer videre en misnøye blant flere av kommunene vedrørende fakturaenes manglende innholdsbeskrivelser og inndeling på tjenesteområder. Revisjonen bemerker at Gjerstad kommune ikke overholder samarbeidsavtalens økonomibestemmelser knyttet til fakturering til hver enkelt kommune.

Med grunnlag i eksempel på dobbeltutbetalinger og manglende påføring av informasjon på betalingsbilag, konkluderer revisjonen også med at det foreligger utfordringer knyttet til økonomirutiner i barneverntjenesten og regnskapsmessige problemstillinger mellom barneverntjenesten, økonomikontoret i vertskommunen og de øvrige samarbeidskommunene.

4.2. ANDRE PROBLEMSTILLING

- 2) *Er barnevernsamarbeidet etablert i tråd med avtalen og andre føringer, intensjoner og forventninger, når det gjelder organisering av ressurser, oppdrag, styring og ansvar?*

4.2.1. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene i følgende kapittel vil ta utgangspunkt i de formaliserte rammene knyttet til problemstillingens fire elementer; ressurser, oppdrag, styring og ansvar. Det vil innledningsvis fremstilles mer overordnet formålet med et interkommunalt barnevern og de fordeler et samarbeid kan medføre. Det vil videre redegjøres for relevante bestemmelser tilknyttet virksomhetsoverdragelse og føringer i forhold til valg av vertskommune med tilhørende lokalisering for den felles barneverntjenesten. Videre vil det være aktuelt å belyse det teoretiske og formaliserte rammeverket vedrørende styring av samarbeidet, og de kravene som stilles til internkontroll og rapportering mellom vertskommunen og de øvrige deltakerkommunene.

Målsettingen med interkommunalt barnevern er i hovedsak knyttet til å oppnå en styrket og utviklet tjeneste gjennom større og mer robust fagmiljø. I proposisjon til Stortinget med forslag til endring i barnevernloven²³ pekes det på at små fagmiljøer kan ha særskilte utfordringer med å få tilstrekkelig bredde i sin kompetanse. Dette konkretiseres gjennom et mål om mer robust og tilgjengelig barnevern med høy kompetanse, hvor alle deler av barnevernet skal sikre høy kvalitet i tiltak og tjenester til beste for barnet og familier.

Små fagmiljøer innebærer et stort ansvar og stor belastning hos enkeltmedarbeidere, noe som kan gi utslag i slitasje og ustabilitet i bemanningen. Videre knytter det seg utfordringer i små fagmiljø rundt inhabilitet og nærhet til brukerne, mangel på spisskompetanse samt sårbarhet i forbindelse med rekruttering²⁴. Mange kommuner, inkludert flere av samarbeidskommunene i den nye felles barneverntjenesten, er små kommuner som gir utfordringer knyttet til å inneha et etablert fagmiljø som er robust nok til å håndtere de krevende oppgavene som barneverntjenesten kan innebære.

I rapporten fra Telemarkforskning i 2012²⁵ pekes det på fra samtlige av kommunene at de ansatte opplever en økning i arbeidsbelastningen, hvor ansatte i Risør ga uttrykk for arbeidspresset jevnt over var stort. I 2015 var det totalt 5,4 årsverk²⁶ i barneverntjenesten i

²³ Prop. 106 L (2012-2013) Endringer i Barnevernloven, Barne- og likestillingsdepartementet s. 50

²⁴ Telemarkforskning, TF-rapport 304 (2012). *Interkommunalt barnevern i Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli – En mulighetsstudie*. S. 12

²⁵ *Ibid* s. 23

²⁶ Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-statistikk. Tabell 09086: Årsverk i barneverntjenesten etter utdanning (K)

kommunen, og de ansatte pekte på at bemanningen var uforsvarlig lav i forhold til økningen i antall saker hvor de ansatte ofte måtte jobbe mye ekstra for å komme á jour. Det blir videre i rapporten fra Telemarkforskning fremhevet et ønske og behov for fra flere ansatte å styrke kompetansen, da det er svært utfordrende for de ansatte å skulle «kunne alt», uten å nødvendigvis ha nok erfaring på alle områder.

Organisering av ressurser og oppdrag

Organisering av ressurser er en viktig del av en sammenslåingsprosess mellom flere kommuner. Det er mange ulike hensyn som skal ivaretas, hvor overføring av ressurser skal skje på en korrekt måte i henhold til både lovverk og interne avtaler. Ved etablering av det interkommunale samarbeidet «Barneverntjenesten Øst i Agder» var det to komponenter det var viktig å ha en forsvarlig prosess rundt, herunder overføringen av de ansatte samt valg av vertskommune med tilhørende lokalisering av tjenesten.

Etablering av et vertskommunesamarbeid innebærer at ansatte fra de ulike kommunene formelt må overføres til ny arbeidsgiver. En slik overføringsprosess reguleres av bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kapittel 16²⁷, som omhandler arbeidstakers rettigheter ved virksomhetsoverdragelse. Bestemmelsene knyttet til virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse ved overdragelse av hele eller deler av en virksomhet til en annen arbeidsgiver, herunder overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen, jf. aml. § 16-1. I samarbeidsavtalen punkt 8 reguleres bestemmelsene knyttet til personale, hvor det heter at overføring av personalet i barneverntjenesten til vertskommunen skal skje i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse. Videre formulerer avtalen at alt personalansvar for ansatte i barnevernsamarbeidet skal tillegges vertskommunen, og at kommunen for øvrig skal følge vedtatt bemanningsplan.

Som vertskommune har Gjerstad delegert myndighet fra de øvrige samarbeidskommunene, med arbeidsgiveransvar for personalet samt øvrig ansvar for tjenesten. Ved opprettelse av den interkommunale barneverntjenesten ble det lagt til grunn felles saksfremlegg ved politisk behandling i alle de respektive by-/kommunestyrene. I bystyrets vedtak 29.10.2014 (sak 114/14), ble det i Risør besluttet at bystyret godkjenner at Gjerstad er vertskommune basert på resultatet av anbudskonkurransen for leie av lokaler²⁸. Foruten om ovennevnte politiske vedtak er det lite som fremkommer vedrørende valg av vertskommune, og de kriterier og premisser som ble lagt til grunn i beslutningen om at Gjerstad skulle bli tillagt vertskommuneansvaret.

Organisering av oppdrag er i stor grad avgjørende for en vellykket sammenslåingsprosess, både sett hen til organiseringen av ansatte, arbeidsfelt og intern oppbygning. Etter

²⁷ Lov 17.06.2005, Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven) Heretter omtalt aml.

²⁸ Saksfremlegg Risør bystyre 29.10.2014, sak 114/14 – Oppretting av interkommunalt barnevern for Gjerstad, Risør og Tvedestrand

samarbeidsavtalen punkt 3 skal vertskommunen levere tjenester som omfatter *alle* sider av kommunens barneverntjeneste, samt levere tjenester som omfatter kjernevirksomheten etter barnevernloven. Som en del av oppdragsansvaret er samarbeidskommunene forpliktet til å gi vertskommunen nødvendig informasjon for behandling av saker, jf. samarbeidsavtalen pkt. 9.

Barneverntjenesten Øst i Agder består av 24 ansatte, organisert og inndelt gjennom tre ulike team med barnevernleder som øverste faglige leder for tjenesten. Leder av barneverntjenesten har delegert myndighet etter barnevernloven, med tilhørende personalansvar og budsjettansvar for virksomheten innenfor tildelte rammer, jf. samarbeidsavtalen pkt. 4. De ansatte har fordelt oppdrag- og ansvarsområder gjennom tre team; barn 0-6 år, barn 7-18 år og barn som bor i fosterhjem/institusjon, hvor hvert team ledes av en faglig teamleder. Det er i tillegg ett årsverk med ansvar for enslige mindreårige samt to merkantile ansatte.²⁹

Gjennom samarbeidsavtalen er det utformet bestemmelser som regulerer at alle kommunene plikter å stille kontorplass til rådighet for barneverntjenesten. Formålet med en slik lokal kontorplass er å tilrettelegge for at arbeid i forbindelse med hjemmebesøk, samtaler og arbeidsmøter kan foregå i den kommunen barna bor, jf. avtalen pkt. 3.

Organisering av oppdrag i form av prosjekter med samarbeidsaktører er vesentlig å ivareta i en etableringsprosess om interkommunalt barnevern. Tidligere utredningsrapport peker på at flere av kommunene har ulike samarbeidsprosjekter med både politi, skoler, NAV, psykisk helse og helsestasjon.³⁰ Telemarkforskning peker i sin rapport på en potensiell ulempe ved interkommunalt samarbeid når det gjelder tverrfaglig samarbeid med andre aktører.³¹ En god barneverntjeneste er avhengig av et godt samarbeid med andre aktører for å kunne levere en tjenester av god kvalitet, og det er derfor viktig at prosjekter og samarbeid ivaretas etter en sammenslåing og etableringsprosess.

Organisering av styring og ansvar

Styring er en sentral del av kommunal forvaltning, og er utslagsgivende for utforming og ivaretagelse av kommunale tjenester. Styring omhandler det å påvirke og endre samfunnet på en planlagt og bevisst måte, og beskrives som en kjerneoppgave i all offentlig virksomhet.³² I interkommunale vertskommunesamarbeid er det viktig å inneha en god styringslinje fra deltakerkommunene inn mot samarbeidet, slik at deltakerkommunene på et overordnet nivå kan påse at sine interesser blir ivaretatt slik hensikten og intensjonen var ved etablering og inngåelse av samarbeidet.

²⁹ Gjerstad kommune sin hjemmeside, «Barneverntjenesten Øst i Agder», oppdatert 20.02.2017.

³⁰ Rapport «Barneverntjenesten Øst i Agder», februar 2014. Utarbeidet av stilling bevilget av fylkesmannen s.13

³¹ Telemarkforskning, TF-rapport 304 (2012). *Interkommunalt barnevern i Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli – En mulighetsstudie*. S. 43

³² Røiseland og Vabo, 2012. *Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget s. 10

Det interkommunale regionsamarbeidet «Østre Agder» vedtok høsten 2010 i sitt rådmannsmøte å igangsette en utredning om en interkommunal barneverntjeneste. Som en videreføring av dette ble det nedsatt en formell styringsgruppe for utredning av felles barneverntjeneste, bestående av rådmennene i de fem kommunene Gjerstad, Tvedestrand, Risør, Vegårshei og Åmli. Styringsgruppen, også omtalt som rådmannsgruppen, utgjorde dermed styringsorganet i prosessen mot etablering av barnevernsamarbeidet, og var endelig instans i avgjørelser som ikke skulle opp til politisk behandling. Styringsgruppen er forankret i samarbeidsavtalens punkt 14, hvor det heter at rådmennene i deltakerkommunene utgjør samarbeidsorganet for det interkommunale barnevernet, med minimum 2 årlige møter hvor barnevernleder er ansvarlig for innkalling. Styringsgruppen skal påse at samarbeidet fungerer som forutsatt med løpende evaluering, hvor det årlig skal avgis en rapport til deltakerkommunene med eventuelle forslag til endringer av samarbeidsavtalen, jf. avtalen pkt. 14.

I etableringsfasen av barnevernsamarbeidet var det oppnevnt en prosjektgruppe, bestående av aktuelle enhetsledere, leder av BiØ samt representant for de ansatte³³. Prosjektgruppen utgjorde dermed en mer faglig sammensatt arbeidsgruppe med mer faglig innretning på de ulike problemstillingene som kunne komme opp i en slik etableringsprosess. Av flere referater fra prosjektgruppen fremkommer det at endelige avgjørelser ble foretatt i styringsgruppen av rådmennene, med en faglig innstilling fra prosjektgruppen. Etter samarbeidsavtalen punkt 4, skal leder av barneverntjenesten etablere et «*systematisk faglig samarbeid med medlemskommunene i samarbeid med rådmann i den enkelte kommune*». Av det revisjonen formelt kjenner til gjennom foreliggende styringsdokumenter er ikke prosjektgruppen videreført etter etableringen, men ble anvendt som et verktøy for selve etableringen av den nye barneverntjenesten.

Sett hen til både *styring* og *ansvar* er rapportering et viktig virkemiddel for å sikre en god styringslinje mellom barneverntjenesten ved vertskommunen og den enkelte samarbeidskommune. Rådmann i alle deltakerkommunene har til enhver tid rett til å bli orientert om alle forhold som gjelder vertskommunens utøvelse av den delegerte myndigheten, jf. samarbeidsavtalen pkt. 9.

Samarbeidsavtalen punkt 7 regulerer rapportering for barneverntjenesten, hvor det heter at barneverntjenesten skal rapportere til kommunene om ressursbruk, interkontroll, tilstand og prioriteringer i forbindelse med kommunens budsjettbehandling og gjennom tertialrapportering. Avtalen beskriver videre at vertskommunen har ansvaret for halvårig rapportering til fylkesmannen med gjeldende kvartalsrapporter samt innrapportering til SSB. De halvårige fylkesmannsrapportene med kvartalsrapporter skal sendes til rådmennene i alle samarbeidskommunene, jf. avtalen pkt. 7.

³³ Rapport (2014) *Felles barneverntjeneste for kommunene Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli. «Barneverntjenesten Øst i Agder»*. Røksland og Witnes, s.21

Ifølge barnevernloven § 2-1 andre ledd er enhver kommune pliktig til å ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov. Bestemmelsen regulerer videre kommunens plikt til å kunne redegjøre for hvordan de oppfyller kravet til internkontroll. Kommunenes ansvar for internkontroll i barneverntjenesten er ytterligere regulert gjennom egen forskrift om internkontroll etter barnevernloven³⁴. Etter forskriftens § 3 defineres internkontroll som systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt eller i medhold av lov om barneverntjenester.

Internkontrollen skal videre tilpasses barneverntjenesten størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve kommunens oppgave, jf. forskriften § 4. Bestemmelsen plikter videre kommunen i å sørge for at ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter på fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll, jf. § 4 andre ledd, bokstav c. Internkontrollplikten innebærer i tillegg at det må arbeides systematisk med å avdekke situasjoner der det kan eller har oppstått svikt eller mangler. Dette innebærer at man på ledernivå må etablere systemer som i størst mulig grad sikrer at menneskelig svikt ikke skjer. Dersom svikt skjer bør systemene være innrettet slik at dette fanges opp for å begrense skadevirkninger og for å forebygge at tilsvarende situasjoner skjer på nytt³⁵.

Internkontroll for barneverntjenesten Øst i Agder er regulert gjennom samarbeidsavtalen punkt 10, hvor det heter at «Den enkelte kommune er ansvarlig for internkontroll.» Videre beskrives det følgende i neste avsnitt: «Vertskommunen v/Barneverntjenesten Øst i Agder utarbeider felles grunnlag for internkontroll.»

4.2.2. FAKTA

Følgende kapittel vil ha til hensikt å redegjøre for etableringsfasen tilknyttet Gjerstad kommune, herunder hvordan prosessen rundt overføring og organisering av ansatte foregikk samt forhold tilknyttet Gjerstad som vertskommune. Det vil videre presenteres styringselementer knyttet til samarbeidet, oppfatninger omkring kommunikasjon mellom barneverntjenesten og kommunene, og hvordan internkontroll og rapportering er ivarettatt etter etableringen.

Etablering av Gjerstad som vertskommune

Valget av hvilken kommune som skulle bli tildelt ansvaret som vertskommune var tilsynelatende avgjort på bakgrunn av lokaliseringen av tjenesten. Rådmannen i Gjerstad

³⁴ Forskrift 14.12.2005, Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester (Forskrift om internkontroll etter barnevernloven)

³⁵ Prop. 106 L (2012-2013). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. *Endringer i barnevernloven*. S. 124.

beskriver at det i siste instans var det mest gunstige tilbudet på bygget som avgjorde hvem som ble vertskommune. Dette understøttes av samtlige informanter, hvor det av rådmann i Vegårshei beskrives følgende:

«Etter anbudskonkurransen om tilbudsprosessen så valgte vi det beste tilbudet, og den kommunen tilbudet som vant lå i skulle da også bli vertskommune.»

Beslutningen ved valg av lokalisering ble foretatt av styringsgruppen, hvor det i mars 2013 ble gitt tilbakemelding fra rådmennene vedrørende formelle krav til lokalisering av den interkommunale barneverntjenesten. Det ble satt merknader til at tjenesten skulle lokaliseres med tilgang til offentlig kommunikasjon, samt at det skulle være nærliggende til E18 slik at behovet for tilgjengelighet og nærhet til samarbeidspartnere og brukere ble ivaretatt³⁶. Valg av lokaler ble besluttet å legges ut på anbud, med et detaljert konkurransegrunnlag med pris, arbeidsmiljøstandard og miljøkvalitet som tildelingskriterier med ulik vektning³⁷. I konkurransegrunnlaget heter det følgende:

«Som et ledd i etablering av felles barneverntjeneste for kommunene Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli er det bestemt at lokalisering skjer nær E18 på strekningen Brokelandsheia til sentrum i Tvedestrand.»

Frist for innlevering av tilbud var satt til 31.01.2014 med forhandlingsrunder og vurderinger av prosjektgruppen i ettertid. Prosjektgruppen vurderte de innkomne tilbudene i et møte i utgangen av mars 2014, med en enstemmig anbefaling til rådmannsgruppen³⁸. Som et resultat av anbudsprosessen ble barneverntjenesten besluttet å ha lokalisering på Brokelandsheia, med følgende Gjerstad som vertskommune.

Assisterende rådmann i Tvedestrand beskriver at Risør, Gjerstad og Tvedestrand var de aktuelle kandidatene til å bli vertskommune, og forklarer videre at rådmannsgruppen vurderte at alle kommunene hadde tilstrekkelig administrativ kapasitet til å håndtere et vertskommuneansvar.

Hvorvidt Gjerstad har vært godt nok egnet til å inneha vertskommuneansvaret stiller flere informanter seg spørrende til. Rådmann i Tvedestrand beskriver at en kan stille seg spørsmålet om hvorvidt Gjerstad hadde det beste utgangspunktet til å være vertskommune. Han mener det er utfordrende når det administrative ansvaret ligger hos en veldig liten kommune, da de fort kan være ganske sårbare i forhold til en større kommune. Valget av vertskommune beskriver rådmannen videre som noe sårbart, hvor han har inntrykk av at valget kan ha vært påvirket av at det nå var Gjerstads «tur» til å få et vertskommuneansvar. Rådmann i Vegårshei beskriver at Gjerstad tidlig uttrykte at de var klare for å håndtere et slikt ansvar, og at Risør og Tvedestrand var noe tilbakeholdne i fare for tanken om at de største

³⁶ Rapport (2014) *Felles barneverntjeneste for kommunene Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli. «Barneverntjenesten Øst i Agder»*. Røksland og Witnes, s.30

³⁷ Konkurransegrunnlag for innlevering av tilbud på lokaler til Barneverntjenesten Øst i Agder

³⁸ Referat fra møte vedrørende felles barnevernlokaler 28.mars 2014, utsendt 3. april 2014 av leder Etholm

kommunene «skal få alt». Dette understøttes videre av rådmann i Åmli, som uttrykker at hun opplevde en holdning om at det nå var Gjerstads «tur til å få noe», og at det ikke ble reflektert godt nok over andre forhold som eksempelvis kommunens tilgjengelighet på arbeidskraft.

Frem til nå har Gjerstad møtt en del utfordringer som vertskommune vedrørende administrative støttefunksjoner ifølge samtlige informanter. Kommunen har vært veldig sårbar sett hen til sitt administrative ansvar som vertskommune, både på bakgrunn av sykefravær samt uforventet omfang på oppdragsavtaler knyttet til barneverntjenesten. Rådmann i Tvedestrand viser til problemene Gjerstad har hatt på lønnsområdet, hvor kommunen har slitt med å få utbetalt lønn og i tillegg vært veldig sårbare i forhold til lønnspersonale. Assisterende rådmann i Tvedestrand opplever også at Gjerstad har vært sårbare knyttet til administrative støttefunksjoner, og peker på viktigheten av å være robuste nok når det gjelder økonomi og personal.

Revisjonen har blitt forelagt vesentlig informasjon som bekrefter Gjerstad kommunes sårbarhet knyttet til administrative støttefunksjoner som lønn og personal. Som vertskommune for barneverntjenesten medfulgte et stort ansvar for over 200 oppdragsavtaler i tillegg til ansvaret for de 24 «nye» ansatte i kommunen. Av det revisjonen har fått beskrevet, var omfanget av oppdragsavtalene mye mer enn kommunen forventet, noe som økte presset på både lønn og personal innad i kommunen betraktelig. Kommunens hovedansvarlige på lønn er i forlengelse av dette langtidssykemeldt, noe som bidrar til å øke kommunens administrative sårbarhet ytterligere. Av det revisjonen kjenner til er det i tillegg til kommunens sårbarhet på lønn vært nedbemanning på kommunens personalfunksjon, hvor det totalt i administrasjonen i Gjerstad kommune har forekommet nedbemanning på 5 årsverk siden 2012.

Rådmann i Gjerstad uttrykker at de til tross for sårbarheten er i god stand til å være vertskommune, men at de nok burde vært bedre forberedt på de rent administrative områdene, særlig vedrørende omfanget av oppdragsavtaler. Videre beskriver rådmannen følgende:

«Jeg vil si at vi har håndtert ansvaret som vertskommune på en god måte. Men vi er jo sårbare på størrelsen, spesielt administrativt og særdeleshet på lønn.»

I forlengelse av dette beskriver rådmannen at de nå har gjort en del grep for å redusere sårbarheten på lønn, og at problematikken rundt sårbarheten ville vært tilnærmet lik i andre kommuner da det er vanskelig å forutse slike utfordringer som eksempelvis sykefravær.

Barnevernleder peker også på utfordringene Gjerstad har hatt som vertskommune, både i forhold til nedbemanning på personal samt utfordringene ved økonomi og lønnsutbetalinger. Han uttrykker videre at den nye barneverntjenesten er relativt stor med forholdsvis omfattende drift, spesielt opp mot økonomi og personal i en mindre kommune som Gjerstad. Det fremheves likevel at Gjerstad hele veien har hatt en positiv holdning til det å være vertskommune, til tross for en del merarbeid som medfulgte vertskommuneansvaret. Dette understøttes også av en av de andre informantene, som uttrykker følgende vedrørende valget av Gjerstad som vertskommune:

«Det ble ikke tatt høyde for i avtaler mellom kommunene, om vertskommunen faktisk hadde tilstrekkelige ansatte på personalsiden for å ivareta den nye porteføljen.»

Av de ansatte i barneverntjenesten er 78 % fornøyd med Gjerstad kommune som ny arbeidsgiver sammenlignet med sin tidligere arbeidsgiver. Dette innebærer følgelig at 22 % av de ansatte mener vertskommunen som arbeidsgiver er lite eller svært lite tilfredsstillende.

Proessen rundt *virksomhetsoverdragelse* og *overføringen av de ansatte* blir gjennomgående omtalt som en god prosess av både informanter og respondenter. Ansvaret for denne prosessen var tillagt enhetsleder for administrasjon i Gjerstad kommune, som følgelig ledet virksomhetsoverdragelsen. Etter arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse skal alle berørte arbeidstakere bli informert om overdragelsen så tidlige som mulig, jf. aml. § 16-6. Etter dokumenter revisjonen er forelagt, ble det avholdt et slikt informasjonsmøte 09.02.2015, hvor agendaen var informasjon om virksomhetsoverdragelse for de ansatte i barneverntjenesten i de ulike kommunene³⁹. Ansatte ble i møtet informert om rettigheter som arbeidstaker i overdragelsen, herunder rettigheter etter tariffavtale, pensjon og forsikring, reservasjonsrett samt vern mot oppsigelse, jf. aml. §§ 16-2 til 16-4.

Utover informasjonsmøtet ble alle berørte ansatte orientert skriftlig gjennom et informasjonsbrev «Overføring av arbeidsforhold fra Risør kommune til Gjerstad kommune som ny arbeidsgiver fra 1.1.2016 – Ny arbeidsavtale»⁴⁰. Informasjonsbrevet redegjør for prosessen ved virksomhetsoverdragelse fra Risør kommune over til Gjerstad kommune, med de vilkår og rettigheter det innebærer. Avslutningsvis i brevet beskrives det følgende: «Endringen vil innebære et skifte av arbeidsgiver og arbeidsområdet vil være barnevernsamarbeidet knyttet til Gjerstad kommune». Med svarfrist 31.07.2015 ble videre alle ansatte forelagt «svarslipp virksomhetsoverdragelse», underskrevet av rådmann i Risør kommune og rådmann i vertskommunen Gjerstad. De ansatte fikk gjennom dette dokumentet muligheten til å velge mellom å godta virksomhetsoverdragelse eller benytte seg av reservasjonsretten etter aml. § 16-3.

Selve overgangsfasen for de ansatte blir av informantene gjennomgående beskrevet som en oversiktlig og god prosess. Assisterende rådmann i Tvedestrand omtaler overføringen av de ansatte som både ryddig og problemfri. Fra Vegårshei beskriver rådmannen at det var to ansatte som ble med over i det nye samarbeidet, hvor de ansatte var både klare og motiverte og at overgangen fungerte godt. I Risør omtaler kommunalsjef overgangen som god, men at det er uheldig at en del av de ansatte fra kommunen i ettertid har sluttet av ulike årsaker. Hun beskriver at det derfor nå er ingen ansatte i samarbeidet som kjenner til kommunens detaljer sett hen til den tidligere barneverntjenesten i Risør.

³⁹ PowerPoint-presentasjon fra informasjonsmøte i Tvedestrand 9. februar 2015. Forelagt revisjonen av enhetsleder i Gjerstad kommune, Lasse Fosse.

⁴⁰ Dokumenter knyttet til virksomhetsoverdragelsen overgitt av Fosse

Den interkommunale barneverntjenesten er inndelt i tre team, organisert på initiativ fra barnevernleder som en del av etableringsprosessen. Barnevernleder beskriver at det i etableringsfasen ble avholdt individuelle samtaler med alle ansatte, for å kartlegge hvilke områder de ønsket å jobbe med og eventuelle preferanser rundt hvilke team de ønsket seg til. I forhold til sammensetning av team uttrykker barnevernleder videre at det var mange faktorer å ta hensyn til, hvor han blant annet ønsket at teamene skulle ha en variasjon sett hen til hvilke kommuner de ansatte tidligere jobbet i. Flere informanter uttrykker at det forekom noe misnøye hos enkelte ansatte vedrørende valg av teamledere, hvor rådmannen i Vegårshei skildrer situasjonen som følger:

«Jeg vet det var litt turbulens rundt hvem som fikk de ulike teamlederrollene, og at det var tidligere ledere som ikke i den nye tjenesten har fått igjen lederposisjoner.»

Rådmann i Gjerstad forklarer ansvarsdelingen blant de ansatte som at barnevernleder bevisst ikke valgte at tidligere ledere skulle bli teamledere i det nye barnevernet. Rådmann beskriver prosessen ved valg av teamledere som godt ivaretatt, og støtter barnevernleders ønske om at ikke ansatte i den nye barneverntjenesten skulle falle tilbake inn i «gamle roller».

Barnevernleder forklarer at han hadde til hensikt å bygge opp en ny organisasjon, og vurderte de tre teamlederne som best kvalifiserte til den funksjonen.

Gjennom spørreundersøkelsen ble de ansatte stilt spørsmålet om hvordan de opplevde å bli ivaretatt i overgangsfasen til ny barneverntjeneste. 22 % av de ansatte mener overgangen var lite eller svært lite tilfredsstillende, mens de øvrige respondentene var fornøyd med overgangsprosessen. I forhold til åpenhet og informasjon til de ansatte var det underkant av 30 % som mente dette var lite eller svært lite tilfredsstillende, men når det gjaldt opplevelsen av barneverntjenestens inndeling av team og ansvarsområder svarte *alle* respondentene at de var tilfredse med den nye organiseringen.

Styring, rapportering og interkontroll

Fra og med etableringen av barnevernsamarbeidet 1. januar 2016 var *styringsgruppa*, bestående av alle fem rådmenn, tett på det nyetablerte samarbeidet med jevnlig månedlige møter i hensikt å ha en tettere *styringslinje* mot det nyetablerte samarbeidet.

Som øverste administrative leder for det interkommunale barnevernsamarbeidet, var det derfor rådmann i Gjerstad som ledet møtene i styringsgruppen, med barnevernlederen som deltakende på møtene. Rådmannen uttrykker at styringsgruppen fungerte godt i etableringsfasen, og at alle var opptatt av å ivareta fagfeltet barnevern på en god måte. Hun beskriver videre at hun hele veien var opptatt av å høre på de andre rådmennene, og anvende styringsgruppen aktivt som en sentral del av etableringen. Rådmannen i Risør beskriver at møtene i styringsgruppa var knyttet til hvordan samarbeidet fungerer så langt, og at møtene var veldig nyttige og gode. Rådmannen i Åmli beskriver at de hyppige månedlige møtene i styringsgruppen var viktig for alle rådmennene, og for å sikre en god overordnet styring.

Ved sommeren 2016, et halvt år etter etableringen, ble møtene i styringsgruppen trappet ned etter ønsker fra flere rådmenn. Barnevernleder beskriver en oppfattelse om at flere rådmenn ikke lenger så behovet for jevnlige og månedlige møter, og at det dermed skulle gå tilbake til slik det står i samarbeidsavtalen med to årlige møter. Flere av rådmennene beskriver at det forelå et ønske om å få fagpersoner knyttet til barnevernet mer «på banen», og at rådmennene kunne trekke seg litt mer tilbake. Rådmann i Risør beskriver at de kom til et punkt hvor det var mindre hensiktsmessig å møtes jevnlig, og at det var viktig å få en mer faglig forankring. Han beskriver følgende:

«Det var på tide at vi som rådmenn skulle trekke oss tilbake for å kunne videreutvikle tjenesten mer faglig. Vi manglet ofte faglig innsikt innenfor barnevernet.»

Som et resultat av at rådmennene ønsket å trekke seg noe tilbake, ble det ifølge rådmann i Tvedestrand naturlig at fagpersoner fra de ulike kommunene skulle delvis overta og erstatte styringsgruppen. Det ble følgelig nedsatt et fagorgan, også omtalt som arbeidsgruppen og samarbeidsutvalget, bestående av ulike fagpersoner fra de fem kommunene. Barnevernleder har stått ansvarlig for å innkalle til møtene i det nye utvalget, og av det revisjonen kjenner til ble første møte avholdt i november 2016. Det nye fag-/samarbeidsutvalget beskriver kommunalsjef i Risør som noe uklart, da det forelå en så stor variasjon på hvilken kompetanse de ulike kommunene ønsket at skulle være representert. Hun mener den faglig ledelsen fra de ulike kommunene bør sitte i utvalget, og at hovedfokuset bør ligge på systemutvikling, internkontroll og budsjettoppfølging. Kommunalsjef uttrykker følgende:

«Det er helt klart at det må jobbes med hvem som skal sitte i gruppen og hva som er temaet og ansvaret.»

Uklarheten belyses også av rådmann i Vegårshei, som mener det er noe uklart hva slags arena det nye samarbeidsutvalget egentlig skal være. Etter at første møte ble avholdt forklarer rådmann:

«Slik jeg forstod det var det litt undring fra hun som møtte for Vegårshei, at det var litt vansker i å få tak i hva som var formålet med møtet og hva slags myndighet dette utvalget skulle ha.»

Barnevernleder beskriver det nye utvalget som spennende, og mener at det i forhold til kompetanse som skal sitte representert at det helst bør være på kommunalsjefnivå da de har tettere samarbeid med sine rådmenn. Videre forteller barnevernlederen at organet i noen grad har vært innom diskusjonen om mandatet for gruppa, og at hovedfokuset skal være rettet mer mot systemet i tjenesten, hvordan man skal rapportere, jobbe med mål for tjenesten og implementering av kommuneplaner i de respektive kommunene.

Revisjonen registrerer at det foreligger noe ulik oppfatning blant rådmennene på hvordan styringsgruppen skal anvendes som et verktøy videre slik det er forankret i samarbeidsavtalen, ettersom samarbeidsutvalget nå er etablert. To rådmenn er av den oppfatning at

styringsgruppen nå er erstattet av det nyetablerte samarbeidsutvalget, og beskriver styringsgruppen som en avviklet ordning. Denne oppfattelsen kan understøttes ved at det ifølge flertallet av rådmennene ikke har vært noe kontakt eller møter med styringsgruppen siden sommeren 2016.

På den andre siden beskriver en av de øvrige rådmennene en oppfatning av at styringsgruppen skal videreføres slik det står i samarbeidsavtalen, og presiserer viktigheten av å anvende styringsgruppen som en føra for rådmannsbeslutninger innen sentrale styringsspørsmål. Rådmann presiserer videre viktigheten av at det ikke blir dobbelt opp mellom samarbeidsutvalget og styringsgruppa, og uttrykker behovet for at dette klargjøres mer fremover. En annen rådmann presiserer at vedkommende for sin egen del fortsatt ønsker å være tett på barnevernsamarbeidet, og ikke ønsket en slik «avvikling» av styringsgruppen. Rådmann uttrykker betydningen av dette da det er kommunen selv som er ansvarlig for tjenesten til tross for at den driftes av vertskommunen.

Når en kommunal tjeneste delegeres ut til en vertskommune, vil det være avgjørende med god *rapportering, kommunikasjon og informasjonsflyt* mellom tjenesten og de respektive kommunene. Blant både informanter og respondenter blir det gjennomgående påpekt et forbedringspotensiale vedrørende kommunikasjon, hvor det pekes på at kontakten mellom barneverntjenesten og de øvrige kommunene bør styrkes.

Rådmannen i Åmli uttrykker en opplevelse av at det er en distanse til barnevernet, og at de ikke blir informert om viktige forhold som har betydning for kommunen. Hun peker videre på at det er vanskelig å få til gode og fungerende samarbeidsarenaer, og at det som rådmann er utfordrende å få tak på hva som skjer da det ikke er noen informasjon rundt tjenesten. Vedrørende barneverntjenesten sitt samarbeid og kontakt med kommunen, beskriver rådmann i Vegårshei at han ikke har vært helt fornøyd. Det uttrykkes en bekymring knyttet til barneverntjenesten fordi kommunen ikke får noe særlig informasjon eller oversikt over hva som egentlig skjer. Han presiserer likevel at det med samarbeidsaktører som barnehage foreligger et godt samarbeid med barneverntjenesten, men at det i de aller fleste tilfeller er aktørene selv som må ta initiativ til kontakt med barnevernet.

Fra Tvedestrand sin side uttrykker rådmannen at det er noe ulik oppfatning av hva som anses som god nok informasjon og ikke, men at han mener det ikke foreligger tilstrekkelig informasjon fra barnevernsamarbeidet og ut til kommunene. Han beskriver videre at han savner litt mer tverrfaglig samarbeid, og at det er viktig at barnevernet standardiserer mer slik at man kan dekke informasjonsbehovet for alle fem kommunene. I forbindelse med samarbeidsaktører belyser kommunalsjef i Risør viktigheten av å opprettholde en god dialog, slik det var da tjenesten lå innad i kommunen. Denne interaksjonen beskrives som utfordrende når tjenesten blir flyttet ut av kommunen, og er ifølge kommunalsjefen noe det bør jobbes mer aktiv med.

Barnevernleder beskriver på sin side en oppfatning om at kommunikasjonen har vært god ut til kommunene, og mener de på administrativt nivå nå har mer kunnskap om hvordan informasjonsstrømmen skal gå ut til den enkelte kommune. Rådmann i Gjerstad beskriver at de er på god vei til å forbedre kommunikasjonen fra barneverntjenesten og ut til kommunene, men at informasjonen ut til kommunene bør forbedres og systematiseres mer. Fra de ansattes side beskrives kommunikasjonen og dialogen med samarbeidsaktører som like god, sammenlignet med før sammenslåingen.

Samarbeid og informasjonsflyten mellom barneverntjenesten og kommunens administrasjon beskrives derimot som en svakhet blant de ansatte, hvor 36 % mener denne kommunikasjonen er svært lite eller lite tilfredsstillende. Hvorvidt den lokale forankringen og tilgjengeligheten er ivarettatt i den nye barneverntjenesten, svarer også 36 % av de ansatte at denne er svært lite eller lite tilfredsstillende.

I samarbeidsavtalen er det en bestemmelse om at barneverntjenesten skal ha en kontor plass tilgjengelig i alle de respektive kommunene, for å kunne tilrettelegge for tettere arbeid, møter og samtaler ute i den enkelte kommune der barnet bor. Av det revisjonen kjenner til er de pliktige kontorplassene i alle kommunene anvendt svært lite av barneverntjenesten, hvor flere av informantene uttrykker at de aldri har sett noen fra barneverntjenesten anvende kontorplassen. Etableringen av kontorplassene ute i kommunene har ifølge barnevernlederen vært en lang prosess, hvor det tok nærmere ett år etter etableringen før det var helt på plass i alle kommunene.

Internkontroll i den interkommunale barneverntjenesten er regulert gjennom samarbeidsavtalen punkt 10, hvor det heter at den enkelte kommune er ansvarlig for internkontroll men at vertskommunen ved barneverntjenesten utarbeider felles grunnlag for internkontrollen. I forlengelse av internkontroll er det videre avgjørende å ha gode *rapporteringsrutiner*, slik at kommunene får tilstrekkelig informasjon om tjenesten.

I forbindelse med *rapporteringsrutiner* mener flere informanter at dette er noe uforutsigbart og lite systematisk. Rådmann i Åmli beskriver at rapporteringsrutiner er et klart forbedringsområde for barneverntjenesten. Kommunen er fremdeles ansvarlig for egen barneverntjeneste, og for å sikre kontroll mener rådmannen at det må lages rapporteringsrutiner som sikrer at kommunen får den informasjonen de har behov for. Rådmann fremhever spesielt forbedringspotensialet ved dialog og rapportering fra barneverntjenesten til kommunen, både når det gjelder orientering om brukere og status i egen kommune. Sett hen til rapportering beskriver rådmann i Tvedestrand at kommunen følger tett opp tertialrapporteringen, men at det er ansatte i kommunen som selv må oppsøke barneverntjenesten for å be om informasjon, for deretter å stole på at informasjonen de mottar er korrekt. Svakheter i rapportering bekreftes også av rådmann i Gjerstad, som uttrykker at de må bli bedre på å rapportere til de andre kommunene. Hun beskriver at dette er noe de kan forbedre, og at de har klare intensjoner på dette fremover. En formalisering og mer

rutinepreget rapportering understøttes av flere informanter, hvor rådmann i Vegårshei skildrer følgende:

«Jeg vil ikke si at vi har fått noen form for rapportering på tjenesten eller noe felles struktur på det. Men vi har jo fått dette samarbeidsutvalget, men det er likevel litt diffust for meg enda.»

Barnevernleder viser også til et forbedringspotensiale vedrørende rapportering til kommunene, hvor han beskriver følgende:

«Ut til kommunene har det vært litt tilfeldig hvordan rapporteringen har foregått. Her har det også vært litt etterspørsel fra noen kommuner. Det er derfor viktig at vi har et minstenivå av rapportering som skal gjennomføres.»

I forlengelse av dette beskriver barnevernlederen at de i tjenesten nok må bli enda mer bevisste på å rapportere og sende informasjon til kommunene på aktuelle temaer, og at det har tatt tid i etableringsfasen å vite hva de skal rapportere på til kommunene.

Gjennom intervjuer observerer revisjonen at det foreligger en del uklarheter i samarbeidsavtalens bestemmelser om *internkontroll*, hvor det er noe ulike oppfatninger av hvem som er ansvarlig av kommunen eller barneverntjenesten. For å kunne utøve internkontrollen så mener rådmann i Åmli at barnevernet må rapportere til kommunen. Hun mener det foreligger utfordringer knyttet til ansvaret ved internkontrollen innad i kommunen, da de ikke har tilstrekkelig informasjon om tjenesten på grunn av manglende rapportering fra barnevernet. I Tvedestrand stiller rådmannen seg spørrende til hvem som *egentlig* har ansvaret for internkontrollen, hvor han skildrer det som komplisert dersom alle fem kommunene skal ha separate internkontroller.

Assisterende rådmann i Tvedestrand, som var med på å utforme samarbeidsavtalen, beskriver og utfyller noen av de uklarhetene som ligger bak samarbeidsavtalens bestemmelser om interkontroll. Han beskriver at hver enkelt kommune skal ha ansvaret for internkontroll *opp mot* barneverntjenesten, men det er barnevernet selv som har ansvaret for internkontrollen *innad* i tjenesten. Internkontrollen innad i barnevernet skal dermed ifølge assisterende rådmann rapporteres direkte til respektive fagpersoner i de ulike kommunene. Denne tolkningen bekreftes videre av både rådmann og kommunalsjef i Risør, hvor kommunalsjef presiserer at bestemmelsen om internkontroll i samarbeidsavtalen må bearbeides mer slik at den blir tydeligere. Dette understrekes også av rådmannen, som sier følgende:

«Det er vertskommunens ansvar for å ha orden på internkontrollen på barnevernet sin funksjon, men vi i kommunen skal jo ha internkontroll på at det foreligger systemer for barnevernet. Det er veldig viktig at vi ikke har noen uenighet på dette.»

Rådmannen i Risør trekker videre frem viktigheten av å ha et transparent system slik at man har en lik tilnærming til rapportering og internkontroll uavhengig av kommune. Han mener

det derfor er viktig med et felles gjennomgående system, slik at man unngår å ha fem forskjellige internkontrollsystemer blant kommunene.

Rådmann i Gjerstad beskriver at det i forhold til internkontroll er viktig å rapportere på de elementer som kommunene anser nødvendig for å kunne utøve internkontroll. Hun mener bestemmelsene i avtalen kunne vært tydeliggjort og presisert, hvor hun videre beskriver:

«Vi må jo sørge for at kommunene har et godt grunnlag til å ha ansvaret for internkontroll. Det er nok ikke helt slik som det bør være enda, men vi jobber med å forbedre dette.»

Sett hen til avtalens ordlyd uttrykker barnevernleder at internkontroll er ett av noen punkter i samarbeidsavtalen som bør tydeliggjøres og forbedres. Han presiserer videre at det ikke er gjennomførbart å knytte internkontrollen opp mot hver enkelt av de fem kommunene, da denne må ligge i barneverntjenesten i seg selv.

Blant de ansatte registrerer revisjonen at det foreligger noen svakheter knyttet til kjennskap rundt internkontrollsystemer innad i barneverntjenesten. Hele 87 % av de ansatte sier de kun i noen eller liten grad har kjennskap til at det *foreligger* et internkontrollsystem i barneverntjenesten. I forlengelse av dette ble de ansatte spurt om i hvilken grad de kjenner til *innholdet* i internkontrollsystemet i tjenesten, hvor hele 40 % av de ansatte sier de i svært liten grad eller i liten grad kjenner til dette. Det er likevel viktig å her presisere at de ansatte i større grad hadde kjennskap til at barneverntjenesten hadde skriftlige rutiner og kvalitetssystemer, uten at begrepet internkontroll nødvendigvis ble fremhevet.

4.2.3. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Organisering gjennom interkommunalt samarbeid har til hensikt å styrke og utvikle barneverntjenesten gjennom å skape et mer robust og større fagmiljø. Et velfungerende barnevern er dermed avgjørende for å sikre høy kvalitet i både enkelttiltak og i tjenesten som helhet, til det beste for barna og berørte familier.

Etablering av den felles barneverntjenesten Øst i Agder innebar at alle ansatte fra de ulike kommunene måtte gjennom en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljølovens bestemmelser. Dette innebar at de ansatte i barneverntjenesten i Risør kommune formelt måtte overføres til Gjerstad kommune, som ny arbeidsgiver for de ansatte. Revisjonen opplever at prosessen ved virksomhetsoverdragelsen i all vesentlighet ble gjennomført på en ryddig og god måte, i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser. Rettighetene som arbeidstaker etter aml. §§ 16-2 til 16-6 omkring informasjon, tariffestede rettigheter, reservasjonsrett samt vern mot oppsigelse, anser revisjonen som etterlevd etter lovens bestemmelser.

Sett hen til valg av Gjerstad som vertskommune er det flere aspekter revisjonen stiller seg spørrende til, både i forhold til de kriterier som lå bak valget og de vurderinger som ble

foretatt av kommunenes kapasitet til å inneha det administrative ansvaret som vertskommune. Anbudsprosessen isolert sett oppleves av revisjonen som kvalitetssikret og profesjonell, med gode kriterier vedrørende byggstandard, lokalisering og tilgjengelighet. Av rådmannen i Gjerstad fremkommer det at det mest gunstige tilbudet på bygget, som følgelig vant anbudskonkurransen, avgjorde hvilken kommune som skulle velges til vertskommune. Revisjonen stiller seg spørrende til hvordan kriteriene som lå til grunn for valg av vertskommune var forankret, ved at det tilsynelatende var det *beste tilbudet på bygg* som avgjorde at Gjerstad fikk tildelt vertskommuneansvaret. Revisjonen stiller spørsmål ved om tildelingskriteriet «beste tilbud på bygg» samsvarer med samarbeidsavtalens formålsbestemmelse om å oppnå en mindre sårbar tjeneste med mer robust, effektivt og kompetent fagmiljø. Revisjonen bemerker seg i tillegg vurderingen som blir beskrevet av flere informanter, om at det forelå en tankegang om at det nå var Gjerstads «tur til å få noe» til fordel for de øvrige kommunene.

I etterkant av etableringen har Gjerstad stått overfor flere utfordringer knyttet til kommunens kapasitet ved administrative støttefunksjoner, spesielt ved sin lønn- og personalfunksjon. Utfordringene og sårbarheten knyttet til lønn fremkommer som et resultat av at kommunen var uforberedt på omfanget av alle oppdragsavtalene som medfulgte barneverntjenesten, i kombinasjon med at kommunens hovedansvarlige på lønn er langtidssykemeldt. Revisjonen opplever at Gjerstad sin sårbarhet på lønn ikke er tilfredsstillende slik situasjonen har forekommet siden etableringen av barneverntjenesten. Sårbarheten må likevel vurderes som delvis utfordrende å forutse for vertskommunen, og rådmannen beskriver overfor revisjonen at de har gjort enkelte grep innad som vil redusere sårbarheten på lønn for fremtiden. Revisjonen ønsker i tillegg å presisere at vertskommunens sårbarhet på lønn tilsynelatende ville forekommet uavhengig av hvem som ville vært vertskommune, da én ansatt på lønnsfunksjon er tilfelle i de fleste mindre kommuner.

Etter revisjonens vurdering har Gjerstad kommune vesentlige utfordringer knyttet til sårbarhet ved sine administrative støttefunksjoner. Kommunens nedbemanning på personal supplert med sårbarheten på kommunens lønnsfunksjon anser revisjonen som kritisk. Det er viktig som vertskommune at Gjerstad er kapabel til å håndtere eventuelle uforutsette hendelser også i fremtiden, spesielt da de har et delegert ansvar for fire øvrige kommuner sine barneverntjenester.

Styring, rapportering og internkontroll

Etter revisjonens oppfatning fremkommer styringsgruppen som et velfungerende samarbeid som utgjorde et godt styringsverktøy for rådmennene i oppstartsfasen. Da styringsgruppa sommeren 2016 valgte å trappe ned på aktivitetsnivået til fordel for samarbeidsutvalget, ble dette begrunnet med at det var lite hensiktsmessig å videreføre månedlige møter der rådmennene følte de ofte manglet barnevernfaglig innsikt.

Revisjonen bemerker seg at det foreligger ulike oppfatninger blant de fem rådmennene på hvordan styringsgruppen skal anvendes videre, sett i sammenheng med etableringen av det nye samarbeidsutvalget. Styringsgruppen beskrives av to rådmenn som en avviklet ordning, noe som kan understøttes med at de siden sommeren 2016 ikke har avholdt møter etter det revisjonen kjenner til. De tre øvrige rådmennene beskriver at styringsgruppens funksjon skal samsvare med bestemmelsene i samarbeidsavtalen, hvor det heter at styringsgruppen skal ha minimum 2 årlige møter. Etter revisjonens vurdering bør det gjøres en avklaring og tydeliggjøring internt mellom rådmennene, slik at det foreligger en felles oppfatning omkring styringsgruppen og dens videre funksjon og struktur. Revisjonen mener det videre er viktig at samarbeidsavtalen overholdes slik den er vedtatt, og at eventuelle fremtidige endringer bør tydeliggjøres slik at de er i samsvar med dagens etterlevelse av avtalen.

Samarbeidsutvalget utspilte seg som et resultat av at rådmennene ønsket at fagpersoner fra de ulike kommunene skulle komme tettere på, og at styringslinjen inn mot den felles barneverntjenesten skulle tones mer ned fra rådmennenes side. I samarbeidsavtalens punkt 4 heter det at *«leder av barneverntjenesten skal etablere et systematisk faglig samarbeid med medlemskommunene i samarbeid med rådmannen i den enkelte kommune»*. Hvorvidt det nye samarbeidsutvalget er oppnevnt etter avtalens bestemmelse om et systematisk faglig samarbeid, fremkommer veldig utydelig da ingen av informantene har dratt paralleller mellom disse.

Fra revisjonens side oppleves det nyoppnevnte samarbeidsutvalget som noe uklart, både sett hen til sammensetning, mandat, hensikt og organisering. Rammebetingelsene for utvalget fremstår også som utydelig for personer fra de ulike kommunene, hvor det blant annet beskrives en stor variasjon ved hvilken kompetanse som er representert og på hvilket nivå i forvaltningen representantene tilhører. Det vil etter revisjonens vurdering være hensiktsmessig å tydeliggjøre hva hensikten med utvalget skal være, hvilke myndighet som skal tillegges utvalget samt presisere hvorvidt det skal representere samarbeidsavtalens bestemmelse om systematisk faglig samarbeid. Revisjonen anser det videre som viktig å formalisere hvilken kompetanse som skal være representert fra kommunene, og hvilket mandat utvalget skal ha sett i sammenheng med styringsgruppens formål.

Sett hen til at Risør har delegert ansvaret for sin kommunale barneverntjeneste over til Gjerstad kommune, er det avgjørende at det foreligger en god kommunikasjon og informasjonsflyt mellom kommunen og den felles barneverntjenesten. Blant både informanter og respondenter vises det gjennomgående til et forbedringspotensiale knyttet til kommunikasjon, hvor det uttrykkes at kontakten mellom barneverntjenesten og den enkelte kommune bør styrkes. Revisjonen registrerer at flere informanter mener at informasjon ut til kommunene må standardiseres og systematiseres, hvor rådmann i Vegårshei uttrykker at det foreligger et forbedringspotensiale ved barneverntjenestens samarbeid og kontakt med kommunene. De ansatte viser til at det foreligger et forbedringspotensiale mellom barneverntjenesten og kommunenes administrasjon, både sett hen til kommunikasjon og informasjonsflyt, samt lokal forankring og tilgjengelighet ute i kommunene.

I forlengelse av kommunikasjon og informasjonsflyt er tilgjengelighet og lokal forankring en viktig del av forholdet mellom barneverntjenesten og Risør kommune. Samarbeidsavtalens punkt 3 regulerer at barneverntjenesten skal ha en kontorplass tilgjengelig i alle respektive kommuner. Av det revisjonen kjenner til er denne ordningen svært lite anvendt av barneverntjenesten, både i Risør og alle de øvrige samarbeidskommunene.

Som en viktig del av samspillet mellom Risør kommune og den felles barneverntjenesten, er det avgjørende med gode rapporteringsrutiner og et etablert internkontrollsystem som en forlengelse av dette. Rapporteringen pekes gjennomgående på som et forbedringsområde av samtlige informanter, hvor rapporteringen beskrives som både tilfeldig, uforutsigbar og lite systematisk. Dette understøttes også av barnevernleder som uttrykker at det har tatt tid i etableringsfasen å vite hva de i barneverntjenesten skal rapportere på til kommunene.

Etter revisjonens oppfatning er *rapportering* et klart forbedringsområde for barneverntjenesten, og det vil kunne være hensiktsmessig å formalisere rapporteringsrutinene slik at de blir mer standardiserte for alle samarbeidskommunene.

Plikten til *internkontroll* for kommunal barneverntjeneste er lovregulert gjennom barnevernloven § 2-1 med tilhørende forskrift. Internkontrollen for barneverntjenesten Øst i Agder reguleres videre i samarbeidsavtalen punkt 10, hvor det heter at «*Den enkelte kommune er ansvarlig for internkontroll. Vertskommunen v/Barneverntjenesten Øst i Agder utarbeider felles grunnlag for internkontroll.*»

Revisjonen registrerer at det foreligger ulike tolkninger blant kommunene vedrørende samarbeidsavtalens bestemmelser om ansvaret for internkontroll. Bestemmelsen i avtalen kan etter revisjonens oppfattelse tolkes som noe uklar, da det vises til at den enkelte kommune har ansvar for internkontroll, *men* at vertskommunen ved barneverntjenesten skal utarbeide felles grunnlag for internkontroll. Det fremheves av flere informanter at samarbeidsavtalens internkontrollbestemmelser bør tydeliggjøres og forbedres, slik at det foreligger en felles forståelse av hvem som innehar ansvaret for å utarbeide et internkontrollsystem.

Etter revisjonens oppfatning er det flere kommuner som er av den oppfattelse at de ikke har tilstrekkelig informasjon til å ha ansvaret for internkontroll, og det vises til uklarheter om hvem som egentlig skal ha dette ansvaret. På den andre siden viser enkelte kommuner til avtalens opprinnelige intensjon ved internkontrollansvaret, som omhandler at den enkelte kommunen selv har ansvaret for internkontroll *opp mot* barnevernet, men at tjenesten selv har ansvaret for internkontroll *innad* i barnevernet.

Kommunen plikter etter «Forskrift om internkontroll etter barnevernloven» å sørge for at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter om barneverntjenestens internkontroll, jf. § 4 andre ledd, bokstav c. Revisjonen bemerker at hele 87 % av de ansatte i den felles barneverntjenesten kun i noen eller liten grad har kjennskap til at det *foreligger* et internkontrollsystem, hvor videre 40 % av ansatte sier de i svært liten eller liten grad sier de kjenner til *innholdet* i tjenestens internkontrollsystem. Revisjonen stiller seg spørrende til de

ansattes manglende kjennskap til internkontroll. Gjerstad kommune har etter lov ansvar for å sørge for at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om internkontroll, og kommunen bør etter revisjonens vurderinger forankre og styrke de ansattes kompetanse på dette området.

Revisjonen anser det som en vesentlig svakhet at det er uklarheter og usikkerhet mellom kommunene om ansvar knyttet til samarbeidsavtalens bestemmelser om internkontroll. Etter revisjonens vurderinger er det behov for en tydeliggjøring og presisering vedrørende internkontroll, både sett hen til uklarhetene som foreligger blant kommune samt de ansattes kjennskap til internkontrollsystemene. Det bør vurderes hvorvidt det er behov for å revidere dagens bestemmelser i samarbeidsavtalen, slik at det foreligger en felles forståelse av praktiseringen ved internkontrollen mellom barneverntjenesten og de øvrige kommunene.

4.3. TREDJE PROBLEMSTILLING

3) *Hvordan har man sikret brukernes rettigheter i forbindelse med etableringsfasen av barneverntjenesten?*

4.3.1. REVISJONSKRITERIER

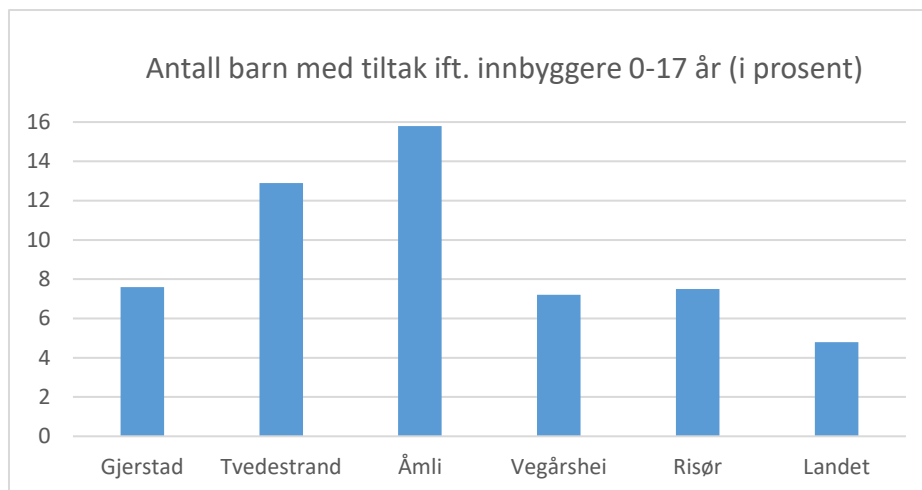
Følgende kapittel vil redegjøre for aktuelle revisjonskriterier knyttet til overgangen av barnevernets brukere i etableringsprosessen. Det vil være aktuelt å belyse etableringen av ny barneverntjeneste i forbindelse med overføring av sensitiv brukerinformasjon, samt de formelle rammene knyttet til sikring av brukernes rettigheter i overgangsfasen.

Barnevernet arbeider etter det overordnede prinsippet om at hensynet til «barnets beste» skal tillegges avgjørende vekt ved tiltak, jf. bvl. § 4-1 første ledd. Hensynet til barnets beste forlenges i bvl. § 6-3, hvor det heter at barnet skal gis mulighet til å medvirke i alle forhold og saker som angår barnet. I barnevernet skilles det mellom to type tiltak for den enkelte bruker, hjelpetiltak og omsorgstiltak. Hjelpetiltak kan forekomme som tiltak både i og utenfor hjemmet, et skille KOSTRA anvender gjennom funksjon 251 (tiltak i hjemmet) og 252 (tiltak utenfor hjemmet) som omtalt tidligere.

Før etablering av felles barneverntjeneste ble arbeidspresset i barneverntjenesten beskrevet som økende, hvor de ansatte i Risør barneverntjeneste uttrykte en frustrasjon i forhold til både arbeidsmengde og sårbarhet. Det ble påpekt at kompleksiteten i sakene stadig økte, og at det særlig var behov for mer kompetanse på flerkulturelle da Risør er eneste kommunen som før samarbeidet hadde ansvaret for mindreårige flykninger⁴¹. I 2015 var antall barn med tiltak i Risør den nest laveste av de fem samarbeidskommunene, hvor kommunen kun hadde 7,5 prosent barn med tiltak ift. innbyggere 0-17 år. Slik det fremkommer av figuren nedenfor var antall barn på tiltak i Risør kommune relativt lav i forhold til de øvrige kommunene, med eksempelvis over 8 prosent lavere enn samarbeidskommunen Åmli og kun 2 prosent høyere enn landet for øvrig⁴².

⁴¹ Telemarkforskning, TF-rapport 304 (2012). *Interkommunalt barnevern i Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli – En mulighetsstudie*. S. 37

⁴² Statistisk sentralbyrå, KOSTRA. Barnevern nøkkeltall for 2015. Reviderte tall per 15.06.2016



Et tilgjengelig og tilstedeværende barnevern er en forutsetning for å oppdage og trygge barn som tidlig har behov for hjelp fra barnevernet. Det er derfor viktig å ha en velfungerende og tilgjengelig barneverntjeneste som effektivt utnytter ressurser, virkemidler og kompetanse til barnets beste. De fem samarbeidskommunene var alle ved etablering organisert forskjellig, både når det gjaldt hvilke oppgaver og tjenester som var tillagt barnevernet⁴³. Ved etablering av en felles interkommunal barneverntjeneste mellom fem ulike kommuner, er det derfor viktig at brukerne blir godt ivaretatt i denne overgangsfasen. I en fusjonsprosess er det videre et viktig premiss at brukerne opplever en tilgjengelig barneverntjeneste, uavhengig av både lokalisering og saksbehandler.

Ved en sammenslåingsprosess fra fem ulike- til én felles barneverntjeneste, er det viktig at overføring av sensitive opplysninger om brukerne blir gjennomført på en god og korrekt måte. Et hvert offentlig organ er pliktig til å ha et arkiv, hvor dette skal være organisert og innrettet til slik dokumentene er trygge som informasjonskilder, jf. arkivloven § 6⁴⁴.

Barneverntjenesten Øst i Agder er pliktig til å ha et fungerende dagligarkiv til aktive saker. De saker som er avsluttet samt eldre materialer skal skilles ut fra dette og arkiveres i et bortsetningsarkiv i den kommunen barnet tilhører⁴⁵. Hensynet til ivaretagelse av et godt arkivsystem er videre forankret i samarbeidsavtalens punkt 3, hvor det heter at «*felles barneverntjeneste forutsetter felles elektronisk fag- og arkivsystem for barneverntjenesten.*»

⁴³ Rapport (2014) *Felles barneverntjeneste for kommunene Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli. «Barneverntjenesten Øst i Agder»*. Røkland og Witnes, s.12

⁴⁴ Lov 04.12.1992. Lov om arkiv (arkivloven)

⁴⁵ Rapport (2014) *Felles barneverntjeneste for kommunene Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli. «Barneverntjenesten Øst i Agder»*. Røkland og Witnes, s.28

4.3.2. FAKTA

I følgende kapittel vil prosessen knyttet til overføring av brukere i barneverntjenesten fremstilles, i hensikt å se på hvorvidt brukernes rettigheter ble godt ivaretatt ved sammenslåingsprosessen. Herunder vil det redegjøres for informantenes og respondentenes opplevelse av brukernes ivaretagelse, og hvorvidt det i etterkant av etableringen har forekommet noen oppstartsvansker eller tilbakemeldinger omkring ivaretagelse av brukerne.

I en sammenslåingsprosess hvor fem kommunale barneverntjenester skal omgjøres til en felles tjeneste, er det avgjørende med gode kvalitetssikringer omkring brukerne. Brukere i barneverntjenesten er i stor grad barn og foreldre i sårbare situasjoner, og det er viktig å ivareta disse på en god måte og sikre en trygg og korrekt overføring knyttet til både informasjon til brukere og sikring ved overføring av sensitive opplysninger.

På et overordnet nivå beskrives overgangsprosessen for brukerne gjennomgående som en ryddig og uproblematisk prosess av flere informanter. Overføringen av informasjon og sensitive opplysninger beskrives av assisterende rådmann i Tvedestrand som en enkel og god prosess uten noen spesielle avvik knyttet til dette. Overføring av saker ble ifølge assisterende rådmann overført direkte inn i en felles plattform gjennom det felles IKT-samarbeidet DDØ, og var klart til oppstarten i januar 2016. Videre beskrives det at saksbehandlingsprogrammet for barnevernet var likt fra tidligere, uavhengig av kommune. Det var derfor kun en ny pålogging som medfulgte sammenslåingsprosessen og ikke en omfattende overføring av sensitiv informasjon i så tilfelle. Rådmann i Gjerstad understøtter dette, og beskriver at det var et godt og solid system rundt overføring av sensitiv informasjon, og at de var godt forberedt på dette.

I forbindelse med å formidle informasjon til brukerne vedrørende overgangen til ny barneverntjeneste, ble dette gjennomført noe ulikt blant de forskjellige kommunene i forkant av sammenslåingen. I Tvedestrand beskriver tidligere barnevernleder i kommunen at de var veldig bevisste på at brukerne skulle få god informasjon, hvor de i november/desember før sammenslåingen begynte å etterlyse et informasjonsskriv fra Gjerstad som skulle ut til brukerne. Etter å ha ventet lenge på et felles informasjonsskriv fra den nye vertskommunen, sendte Tvedestrand kommune til slutt selv ut informasjon til brukerne. Etter utsendelse av informasjon, mottok de etter hvert et brev fra vertskommunen som kunne sendes ut, og det ble i ettertid av utsendelsen også ble publisert informasjon på Gjerstad og Tvedestrand kommunes hjemmesider. Rådmannen i Åmli beskriver at det ikke ble sendt ut noe informasjon til brukerne av det hun kjenner til, verken fra det nye barnevernet eller fra Åmli kommune. Det fremkommer likevel fra flere av rådmennene at slik informasjon i tilstrekkelig grad ble gitt direkte til brukerne fra den enkelte saksbehandler, i tillegg til noe medieoppslag i enkelte lokalaviser.

Informasjon til brukerne i overgangsfasen beskrives av rådmann i Gjerstad som både tydelig og klar, hvor de på hjemmesidene publiserte informasjon om hvem man skulle kontakte og

forholde seg til i forhold til sammenslåingen. Rådmann uttrykker videre at samarbeidsaktører også ble tidlig informert om den nye organiseringen. Barnevernleder beskriver at de gjorde så godt de kunne vedrørende informasjon til brukerne, og at det etter hvert gikk seg forholdsvis greit til. Da de ansatte ble forespurt hvordan de opplevde informasjonen som brukerne fikk om endringen, både i perioden før, under og etter sammenslåingen, svarte hele 93 % at dette var tilfredsstillende, og kun følgelig 7 % som mente denne prosessen var lite tilfredsstillende.

Av samtlige informanter beskrives det at det forekom svært lite usikkerhet blant brukerne i den første tiden etter oppstart. Tidligere barnevernleder i Tvedestrand beskriver at det har vært veldig lite feiloppmøter på kontoret i kommunen, samt veldig få telefoner knyttet til noe uklarheter. Barnevernleder uttrykker at det har vært lite klager fra brukere i tiden etter etablering, men beskriver at det forekom noen problemer og utfordringer knyttet til utbetaling av lønn til fosterforeldre, samt at noen brukere har vært misfornøyd med å ha mistet sin gamle saksbehandler. Mangelfull utbetaling til fosterforeldre beskrives av tidligere barnevernleder i Tvedestrand, som forteller at Gjerstad kontaktet kommunen sommeren 2016, et halvt år etter etablering, for å forhøre seg om hvordan kommunen tidligere hadde gjennomført utbetaling av lønn til fosterforeldre. Utover dette beskriver barnevernleder at de oppdaget noen hull helt i oppstartsfasen ved at noen brukere kontaktet tjenesten fordi de plutselig stod uten noen saksbehandler, men at dette ble raskt ordnet opp i.

Overfor brukerne, beskrives overgangsprosessen som god fra flere informanter. Rådmann i Gjerstad uttrykker at tjenestene ute i kommunene tidligere var mer sårbare ved eksempelvis ferieavvikling, og beskriver følgende:

«Brukerne har nok opplevd en tjeneste som er mye mindre sårbar enn før, mer robust og mindre personavhengig enn tidligere.»

I forhold til kvaliteten på tjenesten overfor brukerne etter sammenslåingen, mener hele 86 % av de ansatte at endringen overfor brukerne har vært veldig tilfredsstillende. På spørsmålet blant de ansatte på hvorvidt de mener brukerne ble godt nok ivaretatt i selve overgangsprosessen fra den enkelte kommune og inn i det nye samarbeidet, svarer 22 % at ivaretagelsen var lite tilfredsstillende, men hvor de øvrige respondentene mener det var en tilfredsstillende prosess. Avslutningsvis fikk de ansatte spørsmål om i hvilken grad de på et overordnet nivå mener barneverntjenesten er styrket etter sammenslåingen. Av dette var det 14 % av de ansatte som mente det i svært liten grad var en forbedring, men at det på den andre siden følgelig var 86 % som mente tjenesten i stor grad var blitt styrket i forhold til da det lå innad i hver enkelt kommune.

4.3.3. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Ved etablering av en felles barneverntjeneste er det avgjørende av brukerne blir godt ivaretatt i overgangsfasen, og at de opplever en tilgjengelig barneverntjeneste uavhengig av både lokalisering og saksbehandler. Brukerne i barneverntjenesten representerer i stor grad barn og foresatte i sårbare situasjoner, og det er derfor viktig å ivareta en god og informativ overgangsprosess med hensyn til prinsippet om barnets beste.

Revisjonen opplever at det både blant ansatte og øvrige informanter foreligger en generell oppfattelse om at overgangsprosessen for brukerne gjennomgående var ryddig og god, uten noen store avvik. Dette understøttes også gjennom overføringen av sensitive opplysninger, hvor revisjonen oppfatter prosessen som relativt problemfri da alle saker ble ført direkte inn på en felles plattform gjennom det eksisterende felles IKT-samarbeidet DDØ.

Ved en sammenslåingsprosess med mange ulike involverte aktører, er det essensielt at alle berørte parter får god informasjon om de endringene som skal forekomme. Revisjonen observerer at det var noe ulik praksis og oppfatninger mellom deltakerkommunene vedrørende informasjon ut til brukerne i forkant av etableringsprosessen. Enkelte kommuner etterlyste informasjonsbrev fra den kommende vertskommunen, mens andre kommuner beskriver lite kjennskap til at det ble gitt noe formell informasjon ut til brukerne overhodet.

Revisjonen bemerker spesielt én utfordring i oppstartsfasen for den nye barneverntjenesten, til tross for at etableringen for øvrig beskrives som en ryddig og god prosess. Vertskommunen var ikke forberedt på omfanget av alle oppdragsavtaler som medfulgte barneverntjenesten, og innunder disse avtalene omfattes blant annet utbetaling av lønn til fosterforeldre. Revisjonen registrerer at det i oppstartsfasen forekom noen problemer og utfordringer knyttet til slike utbetalinger, da fosterforeldre ikke fikk utbetalt lønn fra den nye barneverntjenesten.

Revisjonen ser dette i sammenheng med vurderinger og konklusjoner i problemstilling 1 og 2, knyttet til sårbarhet ved kommunens administrative kapasitet. Dette anser revisjonen som et uheldig oppstartsproblem, men det forventes at vertskommunen ved barneverntjenesten nå i ettertid har fått etablert et godt system for oppdragsavtalene.

Det er viktig at Barneverntjenesten Øst i Agder er en velfungerende og tilgjengelig tjeneste, som effektivt utnytter ressurser, virkemidler og kompetanse som er til barnets beste. Revisjonen observerer at det nye barnevernet beskrives overordnet som en mye mindre sårbar tjeneste, mer robust og mindre personavhengig enn da barnevernet lå innad i den enkelte kommune. Dette bekreftes av nesten samtlige ansatte, som mener barneverntjenesten er styrket etter sammenslåingen. Dette er etter revisjonens oppfatning viktige momenter for å levere en god tjeneste for kommunenes brukere og innbyggere.

5. REVISJONENS AVSLUTTENDE KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Er barnevernsamarbeidet i Østre Agder etablert og organisert på en formålstjenlig måte, i henhold til de føringer, intensjoner og forventninger som ligger til grunn for etableringen av det interkommunale barnevernsamarbeidet?

Etableringen av den interkommunale barneverntjenesten Øst i Agder bærer preg av å være en sammensatt prosess bestående av enkelte strukturelle utfordringer og uklarheter på den ene siden, men samtidig en vellykket sammenslåing resultert i en styrket og mer robust barneverntjeneste på den andre siden.

Revisjonen konkluderer med at Gjerstad ble valgt som vertskommune ut fra at en vurdering av at det mest hensiktsmessige bygget fysisk var plassert i Gjerstad. I tillegg fremstår det som en beslutning delvis fattet på bakgrunn at det var «Gjerstad sin tur til å få noe». Etter revisjonens vurdering har Gjerstad kommune vesentlige utfordringer knyttet til sårbarhet ved sine administrative støttefunksjoner. Dette er en problemstilling som etter revisjonens oppfatning i svært liten grad var tema i prosessen rundt valg av vertskommune. Revisjonen bemerker i tillegg at den økonomiske modellen for samarbeidet verken har tatt høyde for belastningen barneverntjenesten påfører Gjerstad sine administrative funksjoner, eller hensynet til det økende behovet for administrativ og økonomisk kapasitet og kompetanse innad i barneverntjenesten. Gjerstad som vertskommune har heller ikke på selvstendig grunnlag gjort ressursmessige grep for å håndtere dette.

Som en konkret konsekvens av denne sårbarheten har revisjonen registrert at vertskommunen var uforberedt på omfanget av alle oppdragsavtaler som medfulgte ansvaret for barneverntjenesten, som blant annet førte til utfordringer knyttet til utbetaling av lønn til fosterforeldre. Revisjonen konkluderer også med at Gjerstad kommune ikke har overholdt samarbeidsavtalens økonomibestemmelser knyttet til fakturering. I sammenheng med dette, er revisjonen forelagt eksempler på dobbeltutbetalinger og manglende påføring av informasjon på betalingsbilag. Revisjonen vurderer derfor at det foreligger et vesentlig forbedringspotensiale knyttet til økonomirutiner innad i barneverntjenesten, samt løsning av regnskapsmessige problemstillinger mellom barneverntjenesten, økonomikontoret i vertskommunen og de øvrige samarbeidskommunene.

Styringsgruppen, supplert med det faglige samarbeidsutvalget, anses som effektive virkemidler for å kunne ivareta en god eierstyring for de respektive samarbeidskommunene. Revisjonen observerer i den forbindelse at foreligger ulike oppfatninger internt mellom rådmennene knyttet til styringsgruppens videre funksjon og struktur.

Det nyoppnevnte samarbeidsutvalget opplever revisjonen som noe uklart, både sett hen til sammensetning, mandat og organisering. Rammebetingelsene for utvalget fremstår også som utydelig for personer fra de ulike kommunene, og revisjonen finner det hensiktsmessig å

tydeliggjøre hva hensikten med utvalget skal være, hvilke myndighet det skal tillegges samt formalisere hvilken kompetanse som skal være representert.

Revisjonen ser behov for å tydeliggjøre mandatet og ansvarsdelingen også mellom styringsgruppen og samarbeidsutvalget, for å best mulig ivareta begge utvalgenes intensjon og hensikt.

Kommunikasjon og rapportering mellom barneverntjenesten og de respektive kommunene anser revisjonen som et vesentlig forbedringsområde gjennom at rapporteringen omtales som både tilfeldig, uforutsigbar og lite systematisk. Etter revisjonens oppfatning er kommunikasjon og rapportering et klart forbedringsområde for barneverntjenesten, og det vil kunne være hensiktsmessig å formalisere, standardisere og systematisere rapporteringsrutinene.

Et godt system for internkontroll er avgjørende både for barneverntjenesten og den enkelte av de fem samarbeidskommunene. Revisjonen anser det som en vesentlig svakhet at det foreligger uklarheter og usikkerhet mellom kommunene om ansvarsdelingen knyttet til samarbeidsavtalens bestemmelser om internkontroll. Det bør vurderes hvorvidt det er behov for å revidere dagens bestemmelser i samarbeidsavtalen, slik at det foreligger en tydelig og felles forståelse av internkontroll mellom barneverntjenesten og de øvrige kommunene.

Gjerstad kommune har etter lov ansvar for å sørge for at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om internkontroll, og kommunen bør etter revisjonens vurderinger forankre og styrke de ansattes kompetanse på dette området.

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Revisjonen anbefaler at Gjerstad kommune vurderer behovet for å iverksette tiltak for å redusere sårbarheten ved de økonomirelaterte administrative støttefunksjoner knyttet til barneverntjenesten.
- Revisjonen anbefaler at det foretas en formalisering av styringsgruppen og samarbeidsutvalgets funksjon og ansvar, for å skape en felles og tydelig rolleforståelse i og mellom de ulike organene.
- Revisjonen anbefaler at det gjøres grep for å skape en felles forståelse og tydeliggjøring blant alle kommunene av samarbeidsavtalens bestemmelse om ansvaret knyttet til internkontroll.

5.1 RÅDMANNENS KOMMENTAR

Revisjonen har på bakgrunn av rapportenes fellestrekk ansett det som hensiktsmessig å vedlegge høringsuttalelser fra rådmennene i alle fem deltakerkommunene.

Åmli kommune

Jeg har ingen bemerkninger til rapporten.

Christina Ødegård
Rådmann

Tvedestrand kommune

Det vises til oversendte rapport.

Fra Tvedestrand kommune har en ikke spesielle merknader annet enn sammendragets pkt. 2, se nedenfor:

Valg av hvilken kommune som fikk tildelt ansvaret som vertskommune, ble avgjort på bakgrunn av anbudskonkurransen og lokaliseringen av det beste tilbudet på bygg. Det beskrives videre av flere informanter at det forelå en tankegang om at det nå var Gjerstads «tur til å få noe», og en fare for tanken om at de største kommunene «skal få alt». Revisjonen stiller seg spørrende til hvordan kriteriene som lå til grunn for valg av vertskommune var forankret, ved at det tilsynelatende var kriteriet beste tilbudet på bygg som avgjorde at Gjerstad fikk tildelt vertskommuneansvaret

Når en ser denne formuleringen opp imot fakta gjengitt på side 28-29, er det etter vår oppfatning en noe snever framstilling i sammendraget. Det var lagt til grunn at valg av vertskommune at lokaliseringen måtte være i nærheten av E18, og at de kommunene som hadde tilstrekkelig nærhet var nærmest «prekvalifisert» til å ivareta vertskommunerollen. Med det som utgangspunkt var det det beste lokalet som ville avgjøre lokaliseringen av vertskommunen. Dette var avklart på forhånd. At det nå er «Gjerstad sin tur» blir en for unyansert framstilling. Det var tre godkjente tilbud, ett i Tvedestrand og to i Gjerstad. Hadde tilbudet fra Tvedestrand vurdert til å være det beste, regner en med at valget hadde ført til lokalisering i Tvedestrand. Dette basert på de fastsatte kriteriene for tildelingen.

Mvh

Jarle Bjørn Hanken
Rådmann

Øyvind Johannesen
Ass. Rådmann

Vegårshei kommune

Jeg stiller meg bak merknadene fra Tvedestrand kommune. Har ingen andre kommentarer til rapporten.

Ole Petter Skjævestad
Rådmann

Risør kommune

Jeg vil innledningsvis gi honnør til Gjerstad kommune, til barnevernsleder og alle ansatte i Barneverntjenesten Øst i Agder, for jobben de har gjort med etableringen av den nye tjenesten. Det har vært en krevende jobb med mange utfordringer underveis. Jeg opplever likevel at vi i dag har et felles barnevern for de 5 kommunene som fungerer bra og der det er lagt et godt grunnlag for videre forbedring.

Etter min vurdering er det gjort en svært god og grundig jobb fra revisjonens side med forvaltningsrapporten. Det er gjort gode analyser som bygger på et troverdig og solid grunnlag. Jeg støtter også revisjonens anbefalinger. Under knyttes noen kommentarer til disse:

Revisjonen anbefaler at Gjerstad kommune vurderer behovet for å iverksette tiltak for å redusere sårbarheten ved de økonomirelaterte administrative støttefunksjoner knyttet til barneverntjenesten.

Jeg støtter dette og oppfatter at det i særlig grad gjelder funksjoner rundt lønn og økonomi. Når det gjelder lønnsfunksjonen har bla. Risør kommune i en lengre periode i 2016/2017 bistått Gjerstad kommune med mye hjelp og bistand. Dette har vært krevende, bla. fordi vi i Risør kommune selv har hatt redusert bemanning på lønns- og personalområdet. Gjerstad kommune og samarbeidet må finne løsninger framover som gjør denne sårbarheten betydelig mindre.

Revisjonen anbefaler at det foretas en formalisering av styringsgruppen og samarbeidsutvalgets funksjon og ansvar, for å skape en felles og tydelig rolleforståelse i og mellom de ulike organene.

Jeg støtter dette. Vi er ennå ikke i mål når det gjelder organisering. Det er behov for en gjennomgang og klargjøring av den totale styringsstrukturen der oppgaver og ansvar blir klart og entydig definert. Dette gjelder internt i organisasjonen samt utad mot den enkelte kommune. Veien har blitt til litt etter hvert og vi har gjort oss gode erfaringer og nå er tida inne for en oppstramming. Vertskommunen må sette seg i førersetet for dette arbeidet.

Revisjonen anbefaler at det gjøres grep for å skape en felles forståelse og tydeliggjøring blant alle kommunene av samarbeidsavtalens bestemmelse om ansvaret knyttet til internkontroll.

Jeg støtter dette. Dette arbeidet må gis høyeste prioritet og vertskommunen må ta initiativ til og koordinere dette arbeidet. Kommunene må trekkes aktivt med i arbeidet slik at en sikrer så like rutiner som mulig opp mot helsestasjon, PPT, NAV osv. Dette vil nok likevel bare til en viss grad være mulig fordi kommunene er ulikt organisert.

Utover dette mener jeg det blir sentralt i det videre arbeidet å sikre en tett og god dialog og involvering mellom den interkommunale barnevernstjenesten og de relevante tjenestene rundt i de enkelte kommuner. Det er viktig at de kommunale tjenestene (skole, barnehage, flyktninger, SFO, helsestasjon, PPT m.m) opplever å ha en barnevernstjeneste som er til stede, tilgjengelig og involvert.

Trond Aslaksen
Rådmann Risør kommune

Gjerstad kommune

Innledningsvis vil jeg presisere at Gjerstad kommune som vertskommune ser svært positivt på en slik forvaltningsrevisjon så tidlig etter etableringen av barnevernssamarbeidet, den er svært nyttig for å få et omforent erfaringsgrunnlag for vårt forbedrings- og kvalitetssikringsarbeid videre.

Jeg slutter meg til revisjonens anbefalinger slik de er gjengitt i rapporten:

- Revisjonen anbefaler at Gjerstad kommune vurderer behovet for å iverksette tiltak for å redusere sårbarheten ved de økonomirelaterte administrative støttefunksjoner knyttet til barnevernstjenesten.
- Revisjonen anbefaler at det foretas en formalisering av styringsgruppen og samarbeidsutvalgets funksjon og ansvar, for å skape en felles og tydelig rolleforståelse i og mellom de ulike organene.
- Revisjonen anbefaler at det gjøres grep for å skape en felles forståelse og tydeliggjøring blant alle kommunene av samarbeidsavtalens bestemmelse om ansvaret knyttet til internkontroll.

Siden utredningene om etablering av samarbeidet, valg av vertskommune, utforming av avtaler etc. var gjort før jeg tiltrådte stillingen som rådmann i Gjerstad 1. mai 2015 kommenterer jeg ikke denne siden av saken, det mener jeg er tilstrekkelig belyst i rapporten og andre sine uttalelser. Hvorvidt det ble fremmet argumentasjon om at det var Gjerstad "sin tur" til å bli vertskommune kjenner jeg følgelig ikke til. Jeg vil imidlertid trekke frem at vurderingene bak lokaliseringsvalget er gitt en ufullstendig omtale i rapportens sammendrag, fakta vedrørende de formelle krav til lokalisering (tilgang til offentlig kommunikasjon, nærliggende til E-18 osv.) som er gjengitt side 28-29 burde vært tatt med i sammendraget, det ble også nevnt av meg i intervjuet med revisjonen.

Jeg vil kommentere noen punkter i rapporten:

Kap 4.1.2 Samarbeidets økonomimodell

I rapporten kap. 4.1.2 s 20 er sitert fra rådmannen i Åmli at kommunen etter sigende "legger inn mye økonomiske ressurser uten å ha noe oversikt over hva pengene går til". Det bør her nevnes at avregningen som sendes i forbindelse med regnskapsavslutningen er spesifisert helt ned på kontonivå innenfor hver av de 3 funksjonene.

Kap. 4.1.2 Økonomirutiner og praksis

Vedrørende økonomirutiner og praksis registrerer Gjerstad kommune til sin tilfredshet at Aust-Agder Revisjon IKS konkluderer med at kostnadsfordelingen mellom kommunene i 2016 har vært i tråd med økonomibestemmelsene i samarbeidsavtalen.

Det er korrekt at første faktura ble sendt i 2016, og at de 3 første kvartaler da ble fakturert samlet. Dette skyldes primært bemanningssituasjonen ved kommunens økonomikontor, hvor man en lengre periode var uten økonomisjef. Vi beklager dette. Så vidt vi kan se er den praktiske konsekvensen av sen fakturering primært av likviditetsmessig art. Gjerstad kommune har tapt noen renteinntekter, mens de øvrige kommunene i samarbeidet har hatt en tilsvarende rentegevinst.

Samarbeidskommunene faktureres i henhold til budsjett, som sendes til samtlige kommuner i forbindelse med budsjettprosessen. Dette budsjettet viser fordeling på de 3 aktuelle KOSTRA-

funksjoner, samt kostnadsfordeling mellom kommunene i henhold til avtalt fordelingsnøkkel. Faktiske utgifter avregnes i forbindelse med regnskapsavslutningen året etter, og ligger ikke til grunn for løpende fakturering.

Gjerstad kommune har nå foretatt ønskede forbedringer når det gjelder tekst på faktura og vedlegg, her følger vi prinsippet “kunden har alltid rett”. Vi skal vedlegge kopi av nevnte budsjett ved fakturering.

Det har ikke vært uklart at det er økonomikontoret i Gjerstad kommune som skal sende ut fakturaer til kommunene, men dessverre var det ikke kommet med i rutinene i første halvår 2016, og en sannsynlig forklaring er skifte av økonomisjef med fratrede i februar 2016, mellomperiode uten økonomisjef og tiltredelse av ny økonomisjef i april 2016.

Gjerstad kommune vil bemerke at det også i noen andre vertskommunesamarbeid kan være noe rom for forbedring, vi mottar akonto-fakturaer uten spesifisering, og det er i noen tilfeller svært vanskelig å fordele kostnader mellom enheter i tilfeller hvor det skal gjøres. Øvrige samarbeider er ikke tema for denne forvaltningsrevisjonen, men herved er dette nevnt likevel til orientering.

Det har i mars 2017 vært avholdt møte mellom økonomikontorene i Gjerstad og Tvedestrand etter at Tvedestrand kommune ønsket en gjennomgang og drøfting av rutinene. Det fremkom her at begge disse kommunene finner tertialvis fakturering mer hensiktsmessig enn kvartalsvis, da dette vil forenkle periodiseringsproblematikk i forbindelse med kommunenes tertialrapporter. Gjerstad kommune har i dag 3. april 2017 avklart spørsmålet ved å forespørre de 3 øvrige samarbeidskommunene via e-post, noe alle økonomisjefene ga positiv tilbakemelding på umiddelbart. Fakturering for hvert tertial med tre ulike forfall sendes ut umiddelbart nå, og vil fra nå av være en etablert rutine. Kommunene bes gi tilbakemelding dersom ytterligere forbedring ønskes. Siden det er en omforent holdning i kommunene om tertialvis fakturering bør dette være en formalitet å legge inn i samarbeidsavtalen ved neste revidering/presisering av denne.

Økonomikontoret i Gjerstad kommune kan bekrefte at det har oppstått diverse problemstillinger i forbindelse med økonomirutiner, men dette anses langt på vei løst. Det har vært en utfordring at barnevernstjenesten benytter fagsystemet Visma Familia til utbetalinger som knyttes til enkeltbarn for å ivareta taushetspliktproblematikken, og økonomikontoret i kommunen har ikke hatt kompetanse til å veilede barnevernstjenestens ansatte i bruk av dette. Utfordringene har i stor grad dreid seg om feil bruk av regnskapsperioder, samt dobbeltutbetalingene nevnt i rapporten. Kommunene i samarbeidet benyttet Familia ulikt tidligere, og det var lite erfaring i barnevernstjenestens personale i bruk av Familia til generering av utbetalingsfiler som skal leses inn i Agresso. Det er nå foretatt tydeliggjøring av krav til KID-nummer og annen fakturainformasjon så evt. dobbeltregistreringer oppdages senest når opplysningene leses inn i Agresso.

Kap. 4.2.2 Etablering av Gjerstad som vertskommune

Situasjonen med langtids sykefravær for lønnsmedarbeider (fra april 2016 og fortsatt pr mars 2017) har vært noe av det mest utfordrende administrativt i Gjerstad kommune i denne perioden. Fortsatt jobber vi med å redusere sårbarheten, ved at flere lærer opp i lønnsrelaterte oppgaver. Tre av de andre samarbeidskommunene bidro med sine lønnsmedarbeidere i kritiske perioder og med opplæring av de som nå vikarierer i denne funksjonen, tilsvarende har Gjerstads lønnsmedarbeider tidligere bidratt med overfor andre kommuner som deltar i barnevernssamarbeidet når behovet har vært der. Reduksjon i

personalfunksjonen gjelder 0,3 årsverk, men barnevernstjenesten vil fortsatt støttes på en god måte av personalmedarbeidere i Gjerstad kommune.

Så vidt jeg kjenner til har ikke omfanget av oppdragsavtaler vært nevnt i noen av forarbeidene til etableringen av barnevernssamarbeidet, så uansett vertskommune ville dette medført et betydelig merarbeid for lønnsfunksjonen, som også i de andre kommunene gjennomgående består av en person.

Kap. 4.2.2 Styring, rapportering og internkontroll

Det som er beskrevet vedr rådmennenes styringsgruppe som hadde månedlige møter i etableringsfasen frem til sommeren 2016, er i samsvar med mitt syn. Det var på det tidspunkt ønskelig å involvere den faglige ledelsen i kommunene, blant annet for å oppnå felles forståelse av barnevernets mål, prioriteringer og samarbeid med de ulike instansene (skole, barnehage, PPT, helsestasjon, jordmor etc.) i hver av kommunene. Disse samarbeidsmøtene har det nå vært avholdt 5 av, og det er satt opp møteplan for månedlige møter frem til sommeren. Undertegnede har vært deltaker i samtlige møter.

Som vertskommune har Gjerstad ønsket å være lyttende, involverende og løsningsorientert for at kommunene skal få dekket sine ulike behov for kommunikasjon og inngrep med barnevernstjenesten, derfor har vi ansett de første møtene som en innkjøringsperiode med stor takhøyde for å ta opp spørsmål og komme med ønsker om tema. Det er under utarbeidelse et forslag til mandat for samarbeidsorganet, som blir lagt frem i kommende møte. Det er allerede avtalt at møtet i juni vil inneholde en evaluering av møteform, -hyppighet og deltakere fra hver kommune.

Vi la opp til en arbeidsform med delaktighet og medvirkning i god samarbeidsånd overfor deltakende kommuner, uten fasttømret mandat fra oppstarten. Men det har hele tiden vært meningen å formalisere styringsgruppens og samarbeidsutvalgets hensikt, funksjon og ansvar, for å skape en felles og tydelig rolleforståelse i og mellom organene.

Rådmennenes styringsgruppe, med ca. 2 årlige møter, vil fortsette, førstkommende møte mai/juni. Det ble ikke avholdt møte høsten 2016 fordi vi da jobbet med å etablere ovennevnte samarbeidsmøter på fagkanal, og det var derfor ikke mye "nytt" å meddele rådmennene før denne var kommet i god gjenge.

Kontorplass i de enkelte kommunene: Som barnevernsleder beskriver var det en lang prosess med å få stilt operativt kontor til disposisjon i kommunene, spesielt vedr PCer med Familia-tilgang, det var først i oktober 2016 dette ble meldt ferdigstilt fra DDØ. Det var aldri meningen at kontorene skulle benyttes som lokale barnevernskontorer, men at det ved møter/avtaler etc. i kommunene kunne benyttes for å registrere i fagprogrammet umiddelbart uten å dra tilbake til hovedkontoret dersom det var det mest hensiktsmessige. Kontorene har vært benyttet i en viss utstrekning, særlig i Risør og Tvedestrand, i mindre grad i Åmli og Vegårshei. Informantene har kanskje ikke registrert alle tilfellene hvor det har vært folk på kontoret, siden kontorene i noen kommuner ligger i andre bygninger enn rådhus/kommunehus? I Åmli kommune var for øvrig tildelt kontorplass tatt i bruk til annet formål da det skulle benyttes av barnevernsleder i mars 2017, vi forutsetter at Åmli igjen finner en løsning med kontorplass (med PC med Familia-tilgang). Sambruk med andre kan være mulig, kanskje en form for booking i kalender av rommet når barnevernstjenesten trenger det?

Rapportering: Som jeg også er sitert på i rapporten, så skal vi få på plass mer systematisk rapportering, deriblant tertialrapportering på blant annet økonomi (inkl. vurdering av prognose for året

som helhet), faglige indikatorer, nærvær, årsverk. Samarbeidsavtalen for barnevernssamarbeidet er på flere felt mer detaljert enn for øvrige interkommunale samarbeider kommunene deltar i, og det anser jeg positivt. Ett eksempel på dette er rapportering; det mottas for eksempel ikke tertialrapporter fra andre interkommunale samarbeider, enda det kunne være ønskelig.

Internkontroll: Som opplyst om i samarbeidsmøtet 30. mars så prioriteres arbeid med systematiseringen av internkontroll for barnevernstjenesten nå i tiden frem mot sommeren 2017. Hovedpoenget med internkontrollen, som er å oppdage avvik, sette inn korrigerende tiltak, rette opp rutinebeskrivelser og innføre korrigert praksis, har imidlertid vært fulgt helt siden oppstarten, det som i første rekke skal forbedres er dokumentasjon og systematisering, samt opplæring i internkontroll som prinsipp og i verktøyet QM+ for ansatte i barnevernstjenesten. Barnevernsleder, med støtte av rådmann, skal sørge for dette om kort tid.

Jeg slutter meg til det som fremkommer angående bearbeiding av bestemmelsen om internkontroll i samarbeidsavtalen, slik at den blir klarere og tydeligere på ansvarsfordelingen mellom vertskommune og deltakende kommuner.

Torill Neset
Rådmann

5.2 REVISJONENS AVSLUTTENDE KOMMENTAR

Det fremkommer av høringssvar fra rådmann i Tvedestrand, understøttet av rådmann i Vegårshei og Gjerstad, at det er noe snever fremstilling i sammendraget av rapporten sammenlignet med revisjonens faktakapittel knyttet til valg av vertskommune.

Revisjonen har dermed valgt å presisere enkelte momenter i sammendraget, slik at det foreligger mer korrekt og fullstendig samsvar mellom sammendraget og revisjonens fremstilling i faktakapittelet knyttet til de formelle kravene til lokalisering av barneverntjenesten.

6. LITTERATUR

Jacobsen (2014) *Interkommunale samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget

Røiseland og Vabo (2012) *Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget

LOV-1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)

LOV-1992-07-17-100 Lov om barneverntjenester (Barnevernloven)

LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)

LOV-1992-12-04-126 Lov om arkiv (Arkivlova)

LOV-2005-06-17-92 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven)

FOR-2005-12-14-1584 Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester (Forskrift om internkontroll etter barnevernloven)

Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i Barnevernloven*. Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

PwC-rapport (2011) Delrapport D til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet. *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern*.

Telemarkforskning. TF-rapport 304 (2012). *Interkommunalt barnevern i Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli – En mulighetsstudie*.

Rapport (2014) «Felles barneverntjeneste for kommunene Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli.» *Barneverntjenesten Øst i Agder*. Røksland og Witnes

Veileder Kommunal- og regionaldepartementet. *Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.*

RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*

Saksfremlegg Risør bystyre 29.10.2014, sak 114/14. *Oppretting av interkommunalt barnevern for Gjerstad, Risør og Tvedestrand*

Saksfremlegg Risør bystyre 18.06.2015, sak 96/15. *Barneverntjenesten Øst i Agder – opptak av nye kommuner: Vegårshei og Åmli*

Samarbeidsavtale mellom Gjerstad kommune og Risør kommune. Vedtatt 18.06.2015. *Avtale om interkommunalt barnevernsamarbeid*, med ikrafttredelse 01.01.2016

Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-statistikk. *Barnevern nøkkeltall for 2015*. Reviderte tall per 15.06.2016

Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-statistikk. Tabell 09086: Årsverk i barneverntjenesten etter utdanning (K)

Statistisk sentralbyrå. *Barnevern 2015*, publisert 01.06.2016 <https://www.ssb.no/barneverng/>

Statistisk sentralbyrå. Kommunefakta per. 4. kvartal 2016, Risør kommune.
<http://www.ssb.no/kommunefakta/risor>

Gjerstad kommune sine hjemmesider, Tjenesteenhet «Barneverntjenesten Øst i Agder».
Oppdatert 20.02.2017
<http://www.gjerstad.kommune.no/organisasjon/tjenesteenheter/barneverntjenesten-ost-i-agder/>

Konkurransesgrunnlag for innlevering av tilbud på lokaler til Barneverntjenesten Øst i Agder, med tilbudsfrist 31.01.2014, ved kontaktperson Ole Jørgen Etholm, sekretariatsleder i Østre Agder.

Referat fra møte i arbeidsgruppe for felles barneverntjeneste. Møte vedrørende felles barnevernlokaler 28.03.2014, utsendt 03.04.2014.

PowerPoint-presentasjon fra informasjonsmøte i Tvedestrand 9. februar 2015. Forelagt revisjonen av enhetsleder i Gjerstad kommune, Lasse Fosse.

Svarslipp og informasjonsbrev knyttet til virksomhetsoverdragelse, datert 19.06.2015. Forelagt revisjonen av enhetsleder i Gjerstad kommune, Lasse Fosse.

PowerPoint-presentasjon *Barneverntjenesten Øst i Agder – Interkommunalt barnevern for Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli*. Forelagt revisjonen av Ole Jørgen Etholm.

VEDLEGG 1 – INTERVJUGUIDE

Intervjuguide

Sammenfattet tematisk intervjuguide for alle informanter

Innledende

- Etableringsfasen fra politisk vedtak frem til iverksettelse 01.01.2016
- Arbeidsgruppens innhold, deltakere og mandat
- Ivaretagelsen av kommunens interesser og involvering av kommunen i etableringsprosessen
- Prosessen rundt valg av vertskommune
 - Konsekvensutredning og risikovurdering som lå bak valget
 - Beslutningsmyndighet
 - Gjerstad som vertskommune (administrativ kapasitet)
- Samsvar med intensjoner og forventninger med samarbeidets funksjon så langt
- Kommunikasjon og informasjonsflyt mellom barneverntjenesten og kommunen

Kostnadsfordeling

- Betrachtninger rundt den økonomiske modellen
- Kostnadsfordelingen sett i sammenheng med kommunens omfang på barnevern
- Vurderinger og beslutninger bak kostnadsfordelingen
- Fakturering og etterlevelse av avtalens modell

Organisering (ressurser, oppdrag, styring og ansvar)

- Ivaretagelse av de ansatte i etableringsprosessen
- Sammensettingen og organisering av kompetanse i barneverntjenesten
- Endringer i oppdrag ved barneverntjenesten (samarbeidspartnere, kompetanse mv.)
- Styringsinformasjon mellom kommunen og barnevernsamarbeidet
- Styringsgruppen
- Internkontroll og ansvar for kvalitetssystemer
- Ansvarsfordeling i etableringsprosessen

Brukernes rettigheter

- Ivaretagelse av brukere i overgangsprosessen – Tiltak eller premisser i forkant av sammenslåing
- Informasjon til brukerne før, under og etter etablering
- Tilgjengelighet på saksbehandlere
- Overføring av sensitiv brukerinformasjon fra kommunene til ny barneverntjeneste

Spørreundersøkelse

Spørsmål til ansatte i barnevernstjenesten

Overgangen som ansatt

1. Hvordan opplever du at de ansatte ble ivaretatt i overgangsfasen?
2. Hvordan vil du beskrive prosessen i forhold til informasjon og åpenhet overfor de ansatte?
3. På hvilken måte oppfatter du at etableringen av barnevernstjenesten har blitt slik som du forventet?
4. Hvordan vil du beskrive eventuelle endringer i arbeidsoppgaver og ansvarsområder nå, i forhold til før sammenslåingen?
5. Hvordan opplever du Gjerstad kommune som arbeidsgiver i forhold til din tidligere arbeidsgiver?

Overgangen for brukerne

6. Hvordan oppfatter du at brukerne har blitt ivaretatt i overgangen fra den enkelte kommune til vertskommunesamarbeidet?
7. Hvordan vil du beskrive informasjonen som brukerne fikk om endringen, i perioden før, under og etter sammenslåingen?
8. Hvordan vil du beskrive endringen i kvaliteten på barneverntjenesten overfor brukerne etter sammenslåingen?
9. I hvilken grad vil du si at den lokale forankringen, tilstedeværelsen og tilgjengeligheten er ivaretatt i det nye barnevernet?

Organisering av tjenesten

10. Hvordan opplever du at den nye barnevernstjenesten er organisert med tanke på inndeling av team og ansvarsområder?
11. I hvilken grad vill du si at alle barnevernets funksjoner og oppgaver fra de ulike kommunene er ivaretatt av det nye barnevernsamarbeidet?
12. Hvordan vil du beskrive dialogen og kommunikasjonen med samarbeidsaktører ute i kommunene etter sammenslåingen, sammenlignet med tidligere?
13. Hvordan vil du beskrive samarbeidet og informasjonsflyten er mellom barnevernstjenesten og kommunens administrasjon?

Skriftlig kvalitetssikring og internkontroll

14. I hvilken grad opplever du at barneverntjenesten har skriftlige systemer og rutiner for å sikre kvalitet i barneverntjenesten?
15. I hvilken grad kjenner du til at det foreligger et internkontrollsystem i barneverntjenesten?
16. I hvilken grad kjenner du til innholdet i internkontrollsystemet i barneverntjenesten?
17. I hvilken grad vil du, på et overordnet nivå, si at barneverntjenesten er styrket etter sammenslåingen?

**AVTALE OM INTERKOMMUNALT
BARNEVERN SAMARBEID**

16/1582

1. Bakgrunn

Avtalen er inngått mellom Risør kommune og vertskommune Gjerstad og trer i kraft med virkning fra 01.01.2016. Avtalen bygger på vedtak i Risør bystyre i sak 96/15 i møte 18.06.2015.

Samarbeidets navn: Barneverntjenesten Øst i Agder.

Barneverntjenesten Øst i Agder etableres med grunnlag i vedtak i kommunestyrene i eierkommunene Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli. Organiseringen skjer i medhold av kommunelovens § 28-1b, administrativt vertskommunesamarbeid og bygger på strategier for interkommunalt samarbeid slik de framgår av Strategiplan for Østre Agder.

2. Formål

Samarbeidets formål er å skape en profesjonell barneverntjeneste for kommunenes innbyggere, og sikre at kommunene i regionen får god kvalitet på tjenesten. Et mer robust fagmiljø skal bidra til å styrke kompetansen, sikre habilitet og rettssikkerhet, være åpen, tilgjengelig og stabil for brukere.

Samlet gir dette:

- En mer effektiv tjeneste.
- En mindre sårbar tjeneste
- En mer kompetent tjeneste.

Avtalen regulerer ansvaret vertskommunen har ved etablering og drift av felles barneverntjeneste, samt forpliktelsen som følger av avtalen for medlemskommunene. Vertskommuneavtalen bygger på utredning av felles barneverntjeneste for kommunene Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli.

3. Tjenestens innhold og delegering

Vertskommunen skal levere tjenester som omfatter alle sider av kommunens barneverntjeneste. Det vil bli utredet en egen særskilt avtale for barnevernvakt.

Arbeidet organiseres ut fra ett hovedkontor og vertskommunen skal levere tjenester som omfatter kjernevirksomheten etter barnevernloven. Forebyggende arbeid skal inngå i tjenesten, men den enkelte kommune skal selv arbeide aktivt for et godt oppvekstmiljø gjennom frivillige og kommunale tilbud.

Alle kommunene plikter å stille kontor til rådighet slik at arbeid i forbindelse med hjemmebesøk, samtaler og samarbeidsmøter kan foregå i den kommunen barna bor. Vertskommunen har ansvar for drift av felles barneverntjeneste inkludert felles arkiv.

Felles barneverntjeneste forutsetter felles elektronisk fag- og arkivsystem for barneverntjenesten.

Kommunestyret/bystyret i Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli kommuner delegerer myndighet etter lov om barneverntjenester av 17.juli 1992 nr. 100 med følgende endringer i § 2-1, 4. ledd. Kommunene i barnevernsamarbeidet organiserer sin virksomhet med felles leder og etter denne samarbeidsavtale. Rådmannens myndighet i henhold til Lov om barneverntjenester i vertskommunen delegeres videre til leder av Barneverntjenesten Øst i Agder.

Delegeringen omfatter enkeltsaker og saker uten prinsipiell betydning.

4. Organisering

Rådmannen i vertskommunen er administrativ leder for den interkommunale barneverntjenesten. Barneverntjenesten Øst i Agder skal ha en faglig leder med delegert myndighet etter lov om barneverntjenester. Vedkommende tilsettes av rådmannen i vertskommunen. Tilsettingskriterier og stillingsannonse drøftes av rådmennene i deltakende kommuner. Leder av barneverntjenesten har personalansvar og budsjettansvar for virksomheten innenfor tildelte rammer. Leder av barneverntjenesten skal etablere et systematisk faglig samarbeid med medlemskommunene i samarbeid med rådmannen i den enkelte kommune.

5. Lokalisering

Barneverntjenesten Øst i Agder kan enten etableres i leide eller eide lokaler i vertskommunen.

Dersom leieavtale blir valgt, kan varighet på leieavtalen være på inntil 10 år.

Dersom vertskommunen ønsker å flytte virksomheten til kommunale lokaler på et senere tidspunkt, skal det skje ved avtaleperiodens utløp.

Barneverntjenesten Øst i Agder skal ha tjenlige kontorfasiliteter i hver deltakende kommune, som minimum omfatte et kontor med tilgang til å benytte møteromsfasiliteter.

6. Økonomi

Med basis i en fordelingsmodell med 10 % likt og 90 % etter barnetall 0-17 år med en overgangsordning over 3 år.

Rådmannen i vertskommunen utarbeider forslag til budsjett for virksomheten etter konsultasjon med leder for Barneverntjenesten Øst i Agder og rådmennene i medlemskommunene for funksjonene:

- Drift, funksjon 244
- Tiltak i hjemmet, funksjon 251
- Tiltak utenfor hjemmet, funksjon 252

Kommunene går inn med budsjettert kostnad for eget barnevern i 2014-2015 med tillegg av utgifter til leder, merkantilt personell, bygningsmessige utgifter m.m.. Fordelingsmodellen av kostnaden skal være 10 % likt mellom kommunene og 90 % etter innbyggertall 0 – 17 år pr. 01.01. året før. Denne fordelingsmodellen iverksettes for alle de fem kommunene fullt og helt fra 01.01.2019.

For perioden 2016-2018 gjelder følgende overgangsordning:

- For Vegårshei kommune foretas en utjevning over 3 år.
- For Åmli kommune frys andelsnivået i 2014 fast i 3 år.
- For Gjerstad, Risør og Tvedestrand brukes fordelingsmodellen i 3 år.
- For alle kommunene fryses fordelingsprosentene fast i 3 år i tråd med ovennevnte overgangsordninger med utgangspunkt i antall barn pr. 01.01.2014.
- Det gir følgende faste fordelingsprosent i 3 år:

Kommune	2016	2017	2018	2019 etter fordelingsmodell
Gjerstad	13,7 %	13,4 %	13,0 %	13,5 % (2014 barnetall)
Risør	32,1 %	31,3 %	30,5 %	32,6 % (2014 barnetall)
Tvedestrand	29,8 %	29,1 %	28,4 %	30,2 % (2014 barnetall)
Vegårshei	7,5 %	9,3 %	11,2 %	13,0 % (2014 barnetall)
Åmli	16,9 %	16,9 %	16,9 %	10,7 % (2014 barnetall)

Det vises til eget økonomivедlegg. Det bevilges særskilt til etableringskostnader.

Medlemskommunenes bidrag innbetales hvert kvartal med forfall 1.februar, 1.mai, 1.august og 1.november. Årlig avregning mellom vertskommunen og medlemskommunene skjer på ordinær måte ved regnskapsavslutningen innen 31.01. hvert år.

7. Rapporter

Barneverntjenesten rapporterer til kommunene om ressursbruk, internkontroll, tilstand og prioriteringer i barneverntjenesten i forbindelse med kommunens budsjettbehandling og gjennom tertialrapporter.

Vertskommunen har ansvar for halvårlig rapportering til fylkesmannen i Aust-Agder med gjeldende kvartalsrapporter. Det samme ansvaret gjelder for innrapportering til SSB. I allerapporteringer skal det skilles mellom kommunene.

De halvårlige fylkesmannsrapporter med kvartalsrapporter sendes rådmennene i

samarbeidskommunene.

8. Personale

Overføring av personalet i barneverntjenesten til vertskommunen skjer i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse og i samsvar med vedtatt bemanningsplan, jfr. vedlegg.

Alt personalansvar for ansatte i samarbeidet tillegges vertskommunen. Det samme gjelderansvar for alle oppdragstakere.

Rådmannen i vertskommunen kan gjøre endringer i denne bemanningsplan, men skal førendringer gjøres innhente uttalelse fra medlemskommunene til foreslåtte endringer. Innenforbudsjettet kan leder av barneverntjenesten engasjere ekstrahjelp og vikarer.

9. Saksbehandling, underretning, klage, mv

Vertskommunen har det faglige ansvaret for tjenesten, for at saksbehandlingen er faglig forsvarlig og følger saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og særlover.

Vertskommunen er ansvarlig for at virksomheten skjer i tråd med offentleglova, personopplysningsloven, arkivloven, mv.

Samarbeidskommunene forplikter seg til å gi vertskommunen den informasjon som er nødvendig for behandling av sakene. Samarbeidskommunen v/rådmannen kan til en hver tid be om å bli orientert om alle forhold som gjelder vertskommunens utøvelse av den delegerte myndighet. Vertskommunen orienterer partene i saken om at vedtak fattes på vegne av ensamarbeidskommune.

Klage over vedtak fattet av vertskommunen følger reglene i kommunelovens § 28f.

Fylkesmannen i Aust-Agder er klageinstans for vedtak truffet i henhold til myndighet delegert fra staten.

10.Lovlighetskontroll, kontrollutvalg og internkontroll

Lovlighetskontroll kan skje etter reglene i kommunelovens § 28h, jfr. § 59.

Vertskommunens kontrollutvalg har myndighet etter kommunelovens § 77 nr. 1 overforvirksomheten, jfr. kommunelovens § 28j.

Den enkelte kommune er ansvarlig for internkontroll.

Vertskommunen v/Barnevernstjenesten Øst i Agder utarbeider felles grunnlag for internkontroll.

11.Tvister

Dersom det oppstår tvist i tolkningen av denne avtale skal det oppnevnes en tvistenemd med ett medlem fra vertskommune, ett medlem for kommune som ber om tvistebehandling og ett medlem fra Fylkesmannen i Aust-Agder.

12.Uttreden av Barneverntjenesten Øst i Agder

Medlemskommuner kan tre ut av barnevernsamarbeidet med 2 års varsel regnet fra første årsskifte etter at vedtak om uttredelse er gjort i bystyre/kommunestyre. Medlemskommune som trer ut får ingen kompensasjon for felles investeringer som Barneverntjenesten Øst i Agder har gjort.

13.Endringer i samarbeidsavtale

Endringer i denne avtalen foretas av kommunestyrene.

14.Styringsgruppe / evaluering

Rådmennene i deltakerkommunene utgjør samarbeidsorgan for det interkommunale barnevernsamarbeidet. Samarbeidsorganet konstituerer seg selv med leder fra en av samarbeidskommunene. Barnevernleder innkaller samarbeidsorganet til minst 2 årlige møter.

Samarbeidsorganet skal påse at samarbeidet fungerer som forutsatt. Samarbeidsorganet skal løpende evaluere samarbeidet, og skal hvert år avgi rapport til deltakerkommunene, eventuelt med forslag til endringer i avtalen. Etter 4 år skal det interkommunale barnevernsamarbeidet for deltakerkommunene evalueres.

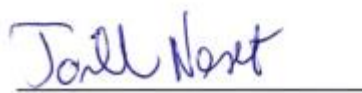
15.Ikrafttreden

Denne avtalen må vedtas av kommunestyrene i alle deltakerkommunene.

Vedtatt 18.06.15 Gjerstad kommune
Vedtatt 18.06.15 Risør kommune
Vedtatt 16.06.15 Tvedestrand kommune
Vedtatt 06.05.15 Vegårshei kommune
Vedtatt 29.01.15 Åmli kommune

Avtalen trer i kraft 01.1.16.


Risør kommune v/ rådmann


Gjerstad kommune v/ rådmann