

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 3-2021

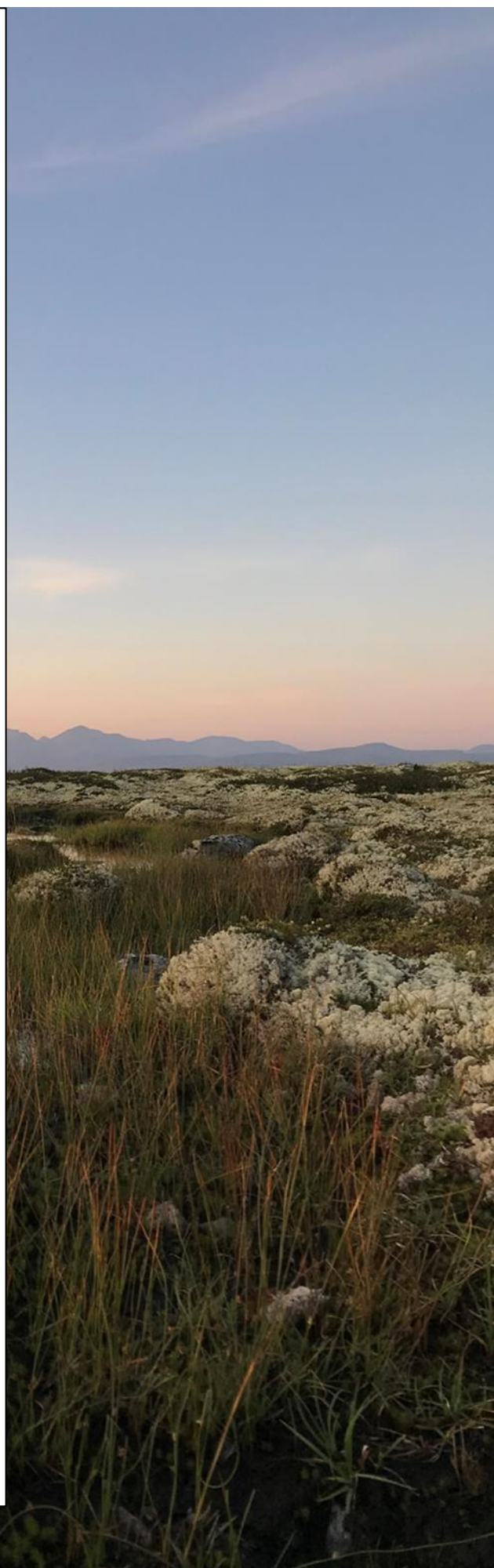
OPPFØLGING AV
SAMARBEIDSAVTALENE
OM GJØVIKREGIONEN
BARNEVERNVAKT

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
GJØVIK KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

13. april 2021
2021-444/RG



FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Oppfølging av samarbeidsavtalene om Gjøvikregionen Barnevernvakt* som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Gjøvik kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (Kommunelovens § 23-3.).

Prosjektarbeidet er utført vinteren 2021 av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Reidun Grefsrud. Kristian Lein har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten.

Lillehammer, 13. april 2021.



Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig revisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	5
1 INNLEDNING.....	7
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING.....	7
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	7
2 METODE	8
3 SAMARBEIDET OM GJØVIKREGIONEN BARNEVERNVAKT.....	9
3.1 ORGANISERING AV BARNEVERN TJENESTEN I GJØVIK	9
3.2 OVERSIKT OVER SAMARBEIDSAVTALE SOM GJELDER BARNEVERN	9
3.3 VEDTAK OM ETABLERING AV SAMARBEID OM BARNEVERNVAKTA	10
3.4 SAMARBEIDSAVTALENE OM BARNEVERNVAKTA	11
3.5 NY AVTALE OM BARNEVERNVAKT FRA 1.1.2021.....	12
4 REVISJONSKRITERIER.....	13
4.1 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER.....	13
4.2 REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 1 - SAMARBEIDSAVTALENE	13
4.3 REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 2 - BETALING	15
4.4 REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 3 – BUDSJETT OG BUDSJETTOPPFØLGING.....	16
4.5 REVISJONSKRITERIER – PROBLEMSTILLING 4	17
5 FAKTABESKRIVELSE	18
5.1 KOSTNADSFORDELING OG BUDSJETT I VEDTAKENE FRA 2017	18
5.2 OVERSIKT OVER FAKTURERING	20
5.3 KOSTNADER OG KOSTNADSFORDELING 2018 - 2020	21
5.4 BUDSJETTERING OG BUDSJETTOPPFØLGING	26
6 REVISJONENS VURDERINGER	32
6.1 OPPFØLGING AV SAMARBEIDSAVTALENS BESTEMMELSER	32
6.2 BETALINGSKRAVENE.....	34
6.3 BUDSJETTERING OG ØKONOMISTYRING	35
6.4 RUTINER FOR OPPFØLGING AV SAMARBEIDENE.....	36
7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	38
7.1 KONKLUSJONER.....	38
7.2 ANBEFALINGER	39
REFERANSER.....	41
VEDLEGG RÅDMANNENS UTTALELSE	42

SAMMENDRAG

Gjøvik kommune er vertskommune for samarbeidet om Gjøvikregionen barnevernvakt – etablert 1.1.18. Gjøvik kommune har inngått samarbeidsavtaler med kommunene Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land, Nordre Land, Lunner og Gran.

Formålet med revisjonsprosjektet er å avdekke hva som sviktet i Gjøvik kommunes oppfølging av samarbeidsavtalene om barnevernvakta, og som førte til en merutgift for Gjøvik kommune i 2020.

Revisjonsprosjektet er avgrenset til å gjelde Gjøvik kommunes oppfølging av økonomiske forhold regulert i samarbeidsavtalene for vertskommunesamarbeidet Gjøvikregionen barnevernvakt.

Vi har formulert fire problemstillinger. Problemstillingene og revisjonens konklusjoner på hver problemstilling er gjengitt nedenfor.

Revisjonsprosjektet er i hovedsak gjennomført ved dokumentanalyse, supplert med intervjuer av kommunalsjef for oppvekst, barnevernleder og økonomirådgiver. Revisjonen har også innhentet opplysninger og synspunkter fra samarbeidskommunene.

Konklusjoner

Problemstilling 1:

Har Gjøvik kommune fulgt opp samarbeidsavtalenes bestemmelser om økonomi og rapportering på en tilfredsstillende måte?

Gjøvik kommune har ikke fulgt opp samarbeidsavtalenes bestemmelser om budsjett, fakturering, rapportering og samarbeidsmøter på en tilfredsstillende måte i perioden 2018 – 2020. Det eksisterte ikke noe fullstendig budsjett for barnevernvakta før i 2021, bestemmelsene om fakturering og rapportering i samarbeidsavtalen er ikke fulgt opp og det har ikke vært avholdt samarbeidsmøter i samsvar med avtalene.

Etter vedtakene om inngåelse av samarbeidene sommeren/høsten 2017 etterlyste samarbeidskommunene Lunner og Gran utfylte og signerte avtaler. Dette kom ikke på plass før høsten 2020. I løpet av perioden 2018 - 2019 har samarbeidskommunene også etterlyst oppfølging av samarbeidsavtalens bestemmelser om budsjett, fakturaer, samarbeidsmøter mv. Disse henvendelsene har i liten grad blitt besvart eller fulgt opp av Gjøvik kommune.

Problemstilling 2:

Hadde Gjøvik kommune rimelig grunn til å frafalle kravene om betaling fra samarbeidskommunene?

Revisjonen mener at kommunedirektørens beslutning om å frafalle betalingskravene for 2018 og 2019 synes rimelig ut fra at de fakturerte kostnadene ved samarbeidet oversteg de budsjettmessige forutsetningene som lå til grunn for kommunestyrenes vedtak ved inngåelse av samarbeidet.

Vesentlige bestemmelser i samarbeidsavtalen er ikke fulgt opp ved at Gjøvik kommune ikke har orientert samarbeidskommunene om økte kostnader i forkant av at fakturaene ble sendt ut eller varslet behov for økt budsjetttramme. Revisjonen mener videre at det ikke er dokumentert at fakturering av kostnadene for 2018 og 2019, som ble foretatt i november 2019 og februar 2020, var i samsvar med det som var avtalt og forutsatt i vedtakene om inngåelse av samarbeidet.

Problemstilling 3:

Har det vært lagt til grunn et realistisk kostnadsgrunnlag (budsjett) for barnevernvakta og har barneverntjenestens økonomistyring/budsjettoppfølging vært tilfredsstillende?

Etter revisjonens vurdering har det ikke vært utarbeidet fullstendige eller realistiske budsjetter for barnevernvakta for årene 2018, 2019 eller 2020.

Det har heller ikke har vært utarbeidet budsjett for Gjøvik-Land barnevern som barnevernvakta er en del av.

Det har ikke vært noen budsjettoppfølging av barnevernvakta i 2018 eller 2019 og økonomistyringen kan dermed ikke sies å ha vært tilfredsstillende.

Revisjonen mener at manglende budsjetter og manglende oversikt og oppfølging av kostnadene i barnevernvakta har ført til de budsjettmessige konsekvensene for Gjøvik kommune. Hvis det hadde vært tilstrekkelig oppfølging kunne kostnadsøkningen i barnevernet vært oppdaget på et tidligere tidspunkt, slik at tiltak kunne gjennomføres for å redusere kostnadene eller behov for økt budsjett kunne ha vært lagt fram for samarbeidskommunene.

Det er utarbeidet fullstendig budsjett for 2021 for både barnevernvakta og Gjøvik – Land barnevern som følge av nye samarbeidsavtaler for begge disse samarbeidene.

Problemstilling 4:

Har barneverntjenesten hatt egnede rutiner for oppfølging av samarbeidsavtalene om barnevernvakta?

Revisjonen kan ikke se at det har eksistert rutiner for oppfølging av samarbeidsavtalene i barnevernvakta fra oppstart i 2018 til og med 2020 som er den perioden vi har sett på.

Anbefalinger:

- Vi vil peke på viktigheten av å etablere gode og omforente avtaler, systemer for kostnadsfordeling og budsjettering før oppstart av et vertskommunesamarbeid. Det bør settes av tilstrekkelig med tid og ressurser til å gjøre dette på en god måte.
- Det bør etableres rutiner i barnevernet for å følge opp bestemmelsene i vertskommuneavtalene. Siden barnevernet har ansvar for tre vertskommuneavtaler med mange deltakerkommuner, er det viktig å ha rutiner som sikrer oversikt og kontroll med dette.
- Økonomien i barnevernstjenesten er komplisert med tre vertskommunesamarbeid. Det bør vurderes om det er behov for mer støtte til barnevernet for å bidra til at barnevernleder kan følge opp økonomien i barnevernet på en god måte innenfor de ressurser han har til rådighet.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Bakgrunnen for kontrollutvalgets bestilling er formannskapetets vedtak i sak 207/2020 i møte 28.10.2020. Saken omhandlet et merforbruk på 4,2 mill. kroner for barnevernvakta. I saksframlegget konkluderte rådmannen med: *«Gjøvik kommune har ikke fulgt opp deltakerkommunene i Gjøvik interkommunale barnevernvakt på en tilfredsstillende måte, og uenigheten om faktureringsgrunnlaget har derfor resultert i et merforbruk for Gjøvik kommune på 4,2 mill. kroner i 2018 og 2019.»*

Ved formannskapetets behandling kom det forslag fra AP og Rødt om at kontrollutvalget bes om å gjennomgå saken i form av en forvaltningsrevisjon. Forslaget ble enstemmig vedtatt. Begrunnelsen som står i protokollen fra formannskapet er følgende: *«Saksframlegget frembringer nye opplysninger i forhold til det som det er orientert om tidligere. Det virker som svikt på flere nivåer og innenfor flere sektorer i kommunens administrasjon. Dette må avklares gjennom en revisjon.»*

Kontrollutvalget behandlet saken i sitt møte 20.11.20, og ba revisjonen om å utarbeide en prosjektplan for et forvaltningsrevisjonsprosjekt på området. Prosjektplanen ble behandlet på kontrollutvalgets møte 14.12.20. Kontrollutvalget vedtok å be revisjonen om å gjennomføre prosjektet i tråd med fremlagt prosjektplan.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Revisjonsprosjektet er avgrenset til å gjelde Gjøvik kommunes oppfølging av økonomiske forhold regulert i samarbeidsavtalene for vertskommunesamarbeidet Gjøvikregionen barnevernvakt. Revisjonen viser til bestilt forvaltningsrevisjon om Gjøvik-Land barneverntjeneste som startes opp våren 2021. Samarbeidsavtalen om Gjøvik-Land barneverntjeneste omfatter også barnevernvakta. Andre forhold knyttet til barnevernvakta enn de rent økonomiske vil derfor omfattes av dette prosjektet.

Formålet med revisjonsprosjektet er å avdekke hva som sviktet i Gjøvik kommunes oppfølging av samarbeidsavtalene om barnevernvakta, og som førte til en merutgift på 4,2 mill. kroner for kommunen.

Vi har arbeidet etter følgende problemstillinger:

1. Har Gjøvik kommune fulgt opp samarbeidsavtalenes bestemmelser om økonomi og rapportering på en tilfredsstillende måte?
2. Hadde Gjøvik kommune rimelig grunn til å frafalle kravene om betaling fra samarbeidskommunene?
3. Har det vært lagt til grunn et realistisk kostnadsgrunnlag (budsjett) for barnevernvakta og har barneverntjenestens økonomistyring/budsjettoppfølging vært tilfredsstillende?
4. Har barneverntjenesten hatt egnede rutiner for oppfølging av samarbeidsavtalene om barnevernvakta?

2 METODE

Vi hadde oppstartmøte på Teams 26. januar 2021 der rådmann Magnus Mathisen, kommunalsjef Anne Margrethe Lund, økonomisjef Jan Ove Moen og barnevernsjef Are Andersen deltok fra Gjøvik kommune og oppdragsansvarlig revisor Reidun Grefsrud deltok fra Innlandet Revisjon IKS. Prosjektplan var sendt kommunen på forhånd.

Faktaopplysninger er innhentet og analysert ved dokumentanalyse, supplert med noen intervjuer og spørrebrev til kommunedirektørene i samarbeidskommunene.

Dokumentanalysen omfatter i hovedsak følgende dokumenter:

- Sakene (saksframlegg, vedtak og vedlegg) om inngåelse av samarbeid om regional barnevernvakt sommeren/høsten 2017 fra alle deltakerkommunene.
- Regneark vedlagt sakene i 2017 som viser grunnlag for budsjett.
- Samarbeidsavtaler om barnevernvakta.
- Dokumentasjon på utsendelse av fakturaer og kreditnotaer til samarbeidskommunene for barnevernvakta for årene 2018, 2019 og 2020.
- Regneark som viser avregningene og grunnlag for fakturaene for 2018, 2019, 2020.
- Referater fra samarbeidsmøter i 2020.
- Korrespondanse med samarbeidskommunene om avtaler, budsjett, fakturaer mv.
- Risikoanalyse Oppvekst.
- Diverse politiske saker om avtaler for barnevernvakta og Gjøvik-Land barnevern (se referanselista)
- Økonomireglement, delegeringsreglement.

Vi har hatt et intervju med avdelingsleder Tove-Elisabet Holte ved økonomiavdelingen og et intervju med kommunalsjef for Oppvekst og barnevernsjef. Vi har også sendt ut spørrebrev til kommunedirektørene i de fem samarbeidskommunene og fått svar fra fire av disse. Spørsmålene til samarbeidskommunene gjaldt budsjett for barnevernvakta, fakturaer og oppfølging av økonomiske spørsmål i samarbeidsavtalen. Vedlagt svarene fra samarbeidskommunene ligger dokumenter som viser korrespondanse om avtaler, budsjett og fakturaer.

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er tilstrekkelige og egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivarettatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra kommunedirektøren på utkast til rapport.

3 SAMARBEIDET OM GJØVIKREGIONEN BARNEVERNVAKT

I dette kapitlet redegjør vi kort for organiseringen av barnevernet og barnevernvakta. Deretter beskriver vi vedtakene om opprettelse av barnevernvakta, samarbeidsavtalene og etterfølgende korrespondanse om avtalene. Siden Gjøvik kommune glemte å ta med Lunner og Gran i sitt vedtak om opprettelse av samarbeidet om barnevernvakta i 2017 er statusen på avtalene et tema i dette prosjektet.

3.1 ORGANISERING AV BARNEVERNTJENESTEN I GJØVIK

Gjøvik kommune er organisert i fem sektorer som ledes av hver sin kommunalsjef. Barnevernet er en tjeneste i sektoren Oppvekst. Sektoren Oppvekst består i tillegg av tjenestene skole, barnehage og barn og familie.

Ledelsen i barneverntjenesten består av barnevernsjef og assisterende barnevernsjef. Tjenesten har følgende avdelinger:

- Avdeling for vakt og mottak
- Avdeling for undersøkelser
- Avdeling for tiltak
- Avdeling for plassering og ettervern
- Avdeling for tilsyn og oppdragsledelse

I tillegg kommer ulike stab og støttefunksjoner.

Gjøvikregionen barnevernvakt er en del av avdeling for vakt og mottak. Barnevernvakta har ansvar for akuttberedskap for deltakerkommunene i det interkommunale samarbeidet utenom ordinær arbeidstid, og er mottak for barneverntjenesten i Gjøvik – Land på dagtid.

3.2 OVERSIKT OVER SAMARBEIDSAVTALER SOM GJELDER BARNEVERN

Gjøvik kommune er vertskommune for tre samarbeid om barnevern:

- Gjøvik – Land barnevern – etablert 1.6.18. Samarbeidsavtalene mellom Gjøvik kommune som vertskommune og samarbeidskommunene Søndre Land og Nordre Land er behandlet av kommunestyrene i de tre kommunene i mars 2018. Avtalene inkluderer samarbeid om barnevernvakt og fosterhjemstilsyn. Avtalene er revidert i oktober 2020.
- Gjøvikregionen fosterhjemstilsyn – etablert 1.1.18. Samarbeidsavtaler mellom Gjøvik kommune som vertskommune og samarbeidskommunene Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land og Nordre Land.
- Gjøvikregionen barnevernvakt – etablert 1.1.18. Samarbeidsavtaler mellom Gjøvik kommune som vertskommune og samarbeidskommunene Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land, Nordre Land, Lunner og Gran.

Alle tre samarbeidene er organisatorisk plassert i barneverntjenesten i Gjøvik kommune og ledes av barnevernsjefen.

3.3 VEDTAK OM ETABLERING AV SAMARBEID OM BARNEVERNVAKTA

Tidligere hadde Gjøvik kommune barnevernvakt for egen kommune. Fra departementet kom det i 2015 et rundskriv som sa at barnevern skal ha på plass en ordning som sikrer 24/7 tilgjengelighet. Dette var bakgrunnen for at Gjøvik kommune fikk henvendelser fra kommunene Østre og Vestre Toten om å knytte seg til barnevernvakta på Gjøvik. Det kom senere også henvendelse fra Søndre Land og Nordre Land. Det ble deretter laget en utredning. Da denne var ferdig våren 2017 ønsket Lunner å kople seg på, høsten 2017 kom også Gran med.

Samarbeid om Gjøvik interkommunale barnevernvakt ble behandlet i følgende kommunestyresaker i deltakerkommunene:

- Gjøvik i møte 15.6.2017, sak 61/2017.
- Østre Toten i møte 14.6.17, sak 71/2017.
- Vestre Toten i møte 22.6.17, sak 60/2017.
- Søndre Land i møte 19.6.17, sak 49/2017.
- Nordre Land i møte 13.6.17, sak 40/2017.
- Lunner i møte 7.9.17, sak 95/2017.
- Gran i møte 19.10.17, sak 76/2017.

Vedlagt sakene var forslag til samarbeidsavtale, en utredning om barnevernvakta og et forslag til budsjett. Gjøvik kommunes vedtak var følgende:

1. *«Gjøvik kommune vedtar å etablere Gjøvik interkommunale barnevernvakt med Gjøvik som vertskommune ihht kommunelovens § 28-1 b.*
2. *Samarbeidsavtale Gjøvikregionen barnevernvakt godkjennes inngått med de kommunene i Gjøvikregionen som vedtar dette.*
3. *Foreslått budsjett godkjennes.*
4. *Kommunestyret godkjenner at barnevernsjefen i Gjøvik får delegert akuttmyndighet i hht Lov om barneverntjenester § 4-6 2. ledd for samarbeidskommunene utenfor kommunens ordinære åpningstid jf. Kommuneloven § 28 -1 b og c.»»*

Kommunestyrene i deltakerkommunene fattet tilnærmet like vedtak basert på tilnærmet like saksframlegg. I Gran kommune står det følgende om budsjettet i vedtaket: *«Årlige utgifter estimert til i underkant av kr. 600 000 for Gran kommune, vedtas innarbeidet i budsjett og økonomiplan 2018-2021».*

Alle samarbeidskommunene har med i vedtakene sine godkjenning av at barnevernsjefen i Gjøvik får delegert akuttmyndighet.

Ved en feiltakelse ble ikke Lunner og Gran en del av pkt. 2 i vedtaket fra 2017. Denne feilen ble oppdaget ved gjennomgang av samarbeidsavtalen for vertskommuneløsningen. I sak 14/20, i møte 20.2.20 fattet kommunestyret formelt vedtak om å knytte Lunner og Gran kommuner til Gjøvik interkommunale barnevernvakt. Gjøvik kommune har driftet barnevernvakt for kommunene Lunner og Gran siden 1.1.2018 selv om de ikke var omfattet av vedtaket tilbake i 2017. I saksutredningen står det at dette ikke vil ha noen konsekvenser for drift av Gjøvik interkommunale barnevernvakt, da Lunner og Gran allerede har vært en del av driften.

På spørsmål fra revisjonen om hvorfor denne feilen ikke ble rettet opp tidligere, sier barnevernsjefen at årsaken var at det i denne perioden var en svært marginal kapasitet i barneverntjenesten siden det var så mye som skjedde på en gang i forbindelse med overtakelse av fosterhjemstilsynet og utredning om Gjøvik-Land barnevern.

Kommunene Østre Toten og Vestre Toten har i tillegg inngått avtaler om tjenestekjøp av barnevernvaktjenester som kommer i tillegg til de tjenestene som ytes i henhold til samarbeidsavtalen om Gjøvik interkommunale barnevernvakt. Avtalene gjelder fra 18.2.20. Disse avtalene har revisjonen ikke sett på.

3.4 SAMARBEIDSAVTALENE OM BARNEVERNVAKTA

Samarbeidsavtalene om barnevernvaktsamarbeidet er bilaterale, det vil si at hver samarbeidskommune har sin egen avtale med Gjøvik kommune som vertskommune. Det er liklydende bestemmelser i alle avtalene.

De avtalene som var vedlagt kommunestyresakene i 2017 var ikke fullstendig utfylte og ble ikke signert før i oktober 2020. Kommunene i Gjøvik-regionen behandlet sakene i juni 2017, mens Lunner og Gran fattet vedtak høsten 2017. I forslaget til samarbeidsavtaler som er vedlagt kommunestyrets saker er ikke Lunner og Gran nevnt, og kostnadsfordelingen som er omtalt i avtalene omfatter ikke Lunner og Gran.

Siden avtalene ikke var fullstendig utfylte og ikke ble signert før i oktober 2020, stilte vi spørsmål til deltakerkommunene om de oppfattet vedlagte avtaler til sakene fra 2017 som gyldige avtaler. Vi har ikke fått svar fra Søndre Land, men Nordre Land, Østre Toten og Vestre Toten svarer at de oppfattet dette som gyldige avtaler som hadde vært til politisk behandling.

Lunner kommune svarte «*Nei, vi oppfattet at det skulle lages konkrete avtaler for hver kommune, hvor rådmann i Gjøvik og rådmann i Lunner skulle signere*». Fra Gran kommune fikk vi følgende svar: «*Vedleggene til saken var grunnlag for kommunestyrenes beslutning for å trå inn i samarbeidet. Endelig avtale skulle utarbeides og signeres i etterkant av rådmennene. Endelig avtale kunne ikke ha avveket vesentlig fra vedlagt avtale. Når avtale dokumentet ikke kom på plass, men samarbeidet startet opp, var de vedlagte avtalene det dokumentet som ga rammen for en muntlig avtale om oppstart.*»

Vi spurte deretter deltakerkommunene om de hadde etterlyst avtalene. Dette spørsmålet var kun relevant for kommunene Lunner og Gran.

Det går fram av svarene fra de to kommunene og medfølgende dokumentasjon at signerte avtaler er etterlyst både pr e-post og i formelle brev flere ganger i løpet av 2018 og 2019. I tillegg til signerte avtaler ble også fakturaer etterlyst. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5. Revisjonen har også fått kopi av et brev fra barnevernleder i Gran kommune sendt til fylkesmannen i Innlandet 28.1.2019 med redegjørelse for etablering av akuttberedskapen pr 1.1.19. Her vises det til den inngåtte avtalen. Fylkesmannen ble orientert om at det ikke var signert noen formell avtale. Revisjonen har ikke undersøkt hvordan dette er fulgt opp fra fylkesmannens side.

1. februar 2019 ble det sendt en formell henvendelse fra kommunalsjef Familie og velferd i Gran kommune – også på vegne av Lunner kommune – der de skriver at de gjentatte ganger har bedt om å få oversendt avtale for signering, at de har etterspurt faktura for samarbeidet i 2018 og at vertskommunen ikke har tatt initiativ til

samarbeidsråd som beskrevet i avtalen. Gran kommune ba i brevet om at formaliteter i samarbeidet ble tatt tak i fra vertskommunen. Gran kommune sendte nytt brev til Gjøvik kommune 18.10.19 der de viste til brevet fra 1.2.2019 som de ikke hadde fått svar på. De skrev at barnevernsamarbeidet hadde pågått siden januar 2018 uten at kontrakt var på plass, noe de syntes var uheldig. Gran kommune fikk heller ikke svar på dette brevet, og kommunalsjef Familie og Velferd sendte 19. desember 2019 en e-post til kommunalsjef for Oppvekst der hun redegjorde for forholdet. Vi har fått kopi av påfølgende e-postkorrespondanse vinteren 2020, mellom kommunalsjefene der uteglemmelsen av Lunner og Gran i Gjøvik kommunes vedtak om etablering av samarbeid fra 2017, ble tatt opp. Kommunalsjef oppvekst orienterte om at nytt vedtak skulle være på plass i februar 2020. Gran kommune sendte også et formelt brev til Gjøvik kommune 6.4.2020 som omhandlet faktura for 2019. I dette brevet ble det også uttrykt en forventning om at Gjøvik kommune sørger for at det formelle knyttet til avtalen bringes i orden.

I mai 2020 sendte rådmannen i Gran på vegne av begge kommuner en uformell henvendelse til rådmannen i Gjøvik. Vi har fått kopi av e-posten der det vises til at det har vært kommunikasjon på nivået under rådmennene i lengre tid uten at noe hadde skjedd. Rådmannen i Gran ba rådmannen i Gjøvik undersøke dette.

Avdelingsleder økonomi i Gjøvik sier til revisjonen at også hun har etterlyst endelige avtaler om barnevernvakta gjentatte ganger, skriftlig og muntlig, i formelle og uformelle møter.

Det ble inngått samarbeidsavtale mellom Gjøvik kommune og Søndre og Nordre Land om Gjøvik-Land barnevern 11.4.18. Denne avtalen omfatter også barnevernvakta. Avtalen ble revidert i oktober 2020.

Som omtalt over fattet kommunestyret i Gjøvik formelt vedtak om at Lunner og Gran skulle tas med i barnevernvaktsamarbeidet 20.2.20. Signerte avtaler for samarbeidet mellom Gjøvik og henholdsvis Østre og Vestre Toten, Lunner og Gran, der Lunner og Gran er nevnt i avtaleteksten, forelå i oktober 2020. I avtalen står det at Nordre og Søndre Land kommuner dekkes av Gjøvik kommune via Gjøvik og Land barneverntjeneste.

3.5 NY AVTALE OM BARNEVERNVAKT FRA 1.1.2021

Samarbeidsavtalen for barnevernvaktsamarbeidet er revidert vinteren 2021. Revidert avtale ble vedtatt av kommunestyret i Gjøvik i sak 25/2021 i møte 25.2.2021. Noe av bakgrunnen for revisjonen var å oppdatere avtalen slik at den samsvarte med ny kommunelov. I saken ble det vist til at det lå til grunn et nytt budsjett og ny fordelingsnøkkel som reflekterte de driftstilpasningene som var foretatt.

4 REVISJONSKRITERIER

4.1 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier utgjør en objektiv målestokk for revisors vurderinger av den reviderte virksomheten. De skal være relevante, konkrete og i samsvar med kravene som gjelder innenfor den aktuelle tidsperioden. I denne revisjonen har vi primært sett på perioden 2018 – 2020.

Kilder for revisjonskriterier er i denne revisjonen

- Kommunestyrenes vedtak fra 2017 om inngåelse av samarbeid for barnevernvakta og de forutsetninger disse vedtakene bygger på
- Utvalgte bestemmelser om økonomi, rapportering mv i samarbeidsavtalene
- Gjøvik kommunes økonomireglement
- Kommunelovens internkontrollbestemmelser og veileder fra KS.
- På et overordnet nivå viser vi til kommunelovens bestemmelser om vertskommunesamarbeid, økonomibestemmelser og internkontroll.

Revisjonskriteriene er nærmere konkretisert for den enkelte problemstilling nedenfor.

4.2 REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 1 - SAMARBEIDSAVTALENE

Gjøvikregionen barnevernvakt er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid og er underlagt kommunelovens bestemmelser om vertskommunesamarbeid. I kommuneloven av 2018 er vertskommunesamarbeid regulert i kapittel 20. De nye lovbestemmelsene om vertskommunesamarbeid trådte i kraft fra og med det konstituerende møte i kommunestyret ved oppstart av valgperioden 2019-2023. Bestemmelsene viderefører i stor grad bestemmelsene i § 28 i loven fra 1992.

Det følger av bestemmelsene i kommuneloven at en kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en vertskommune så langt annen lovgivning ikke er til hinder for det. En kommune kan avtale med en annen kommune (vertskommunen) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. Kommunestyret delegerer myndighet til å treffe vedtak ved å instruere kommunedirektøren i egen kommune om å delegere myndighet til kommunedirektøren i vertskommunen. Det skal inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet. Avtalen skal vedtas av kommunestyrene i alle deltakerkommunene.

Den sentrale kilden for utledning av revisjonskriterier i dette prosjektet er kommunestyrenes vedtak om opprettelse av barnevernvaktsamarbeidet i 2017 og utvalgte bestemmelser i samarbeidsavtalene. Vi viser til omtalen av vedtakene og avtalene i kapittel 3. Selv om det ikke forelå utfylte og signerte avtaler før høsten 2020, mener revisjonen at avtalenes bestemmelser som omhandler budsjett, fakturering, rapportering og samarbeid må anses som gyldige revisjonskriterier. Disse bestemmelsene har det ikke vært uenighet om.

Vi har nedenfor gjengitt aktuelle bestemmelser i samarbeidsavtalene som vi mener er relevante for å vurdere om Gjøvik kommune har fulgt opp samarbeidsavtalenes bestemmelser om økonomi og rapportering på en tilfredsstillende måte.

I kapittel 6 om Økonomi og rapportering står det følgende (likelydende avtaletekster i alle avtalene):

«Vertskommunen har ansvar for å sikre god økonomistyring (inkl. budsjett – og regnskapsansvar) i virksomheten. Det utarbeides statusrapport hvert tertial som skal vise aktivitetsdata og økonomisk utvikling.

Vertskommunen utarbeider forslag til driftsbudsjett og legger frem for barnevernlederne i samarbeidskommunene. Budsjettrammen justeres årlig i samsvar med kommunal indeks. Økning i rammen utover dette må godkjennes særskilt av deltakerkommunene.

Budsjettforslaget sendes samarbeidskommunene innen 01.10.»

I avsnitt 6.1 om Kostnadsnøkkel – fordeling av utgifter står det følgende:

«Deltakerkommunenes andel av driftskostnader beregnes ihht en kostnadsnøkkel basert på barneinnbyggertall hentet fra KOSTRA pr 01.01. Nøkkelen justeres hvert år.

Vertskommunen sender faktura til samarbeidskommunene på et halvårlig å konto beløp i hht beregnet andel, pr 15.01. og 15.07. Uttrykninger i beredskapsperioden faktureres etterskuddsvis til den kommunen som eier saken månedlig.

Det vises deretter en tabell med eksempel på kostnadsfordeling basert på barneinnbyggertallet pr 1.1.16.

Under avsnitt 6.2 Rapportering står det følgende:

«Vertskommunen rapporterer tertialvis til deltakerkommunene. Rapportene skal inneholde økonomisk oversikt og prognoser, evt. avvik påpekes og forklares. Rapportene skal gi deltakerkommunene korrekt grunnlag for rapportering til KOSTRA. Frist for oversendelse til deltakerkommunene er hhv 10.05. og 01.09. Årsrapport for virksomheten oversendes deltakerkommunene tilsvarende. I tillegg til økonomi skal rapportene vise aktivitetsdata for hver av kommunene.»

Under avsnitt 6.3 Regnskap – over-/underforbruk står det følgende:

«Endelig oppgjør for regnskapsåret foretas i sammenheng med revisjonsbekreftet regnskap. Ubrukte midler avsettes av vertskommunene på bundet fond til bruk etterfølgende år.

Dersom endelig regnskap for barnevernvakta viser regnskapsmessig underskudd, og fondsmidler fra tidligere år ikke dekker opp dette, skal hver enkelt deltakerkommunens andel av underskuddet legges til ved A- konto betalingen for kommende regnskapsår.»

I kapittel 7 om samarbeidsråd – samarbeid står det at det opprettes et samarbeidsråd bestående av en representant fra hver kommune utpekt av rådmannen i hver av deltakerkommunene. Det står videre at «Vertskommunens representant er leder av samarbeidsrådet. Samarbeidsrådet er rådgivende og skal sikre

samarbeidskommunene informasjon om og innflytelse på driften og skal bidra til å opprettholde et godt og løpende samarbeid mellom alle aktører i faglige og økonomiske spørsmål.»

Samarbeidsrådet skal møtes to ganger i året. Samarbeidsrådet skal blant annet

- Drøfte de økonomiske rammene for virksomheten.
- Gi råd ved utarbeidelse av virksomhetsplan, budsjett og årsmelding.

Konkrete revisjonskriterier:

På grunnlag av bestemmelsene i vertskommuneavtalen har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

- Vertskommunen utarbeider forslag til driftsbudsjett og legger frem for barnevernlederne i samarbeidskommunene senest 1.10.
- Budsjettrammen justeres årlig i samsvar med kommunal indeks. Økning i rammen utover dette må godkjennes særskilt av deltakerkommunene.
- Vertskommunen sender faktura til samarbeidskommunene på et halvårlig å konto beløp i hht beregnet andel, pr 15.01. og 15.07. Uttrykkninger i beredskapsperioden faktureres etterskuddsvis til den kommunen som eier saken månedlig.
- Endelig oppgjør for regnskapsåret foretas i sammenheng med revisjonsbekreftet regnskap.
- Dersom endelig regnskap for barnevernvakta viser regnskapsmessig underskudd, og fondsmidler fra tidligere år ikke dekker opp dette, skal hver enkelt deltakerkommunens andel av underskuddet legges til ved A- konto betalingen for kommende regnskapsår.
- Vertskommunen rapporterer tertialvis til deltakerkommunene. Rapportene skal inneholde økonomisk oversikt og prognoser, evt. avvik påpekes og forklares. Frist for oversendelse til deltakerkommunene er hhv 10.05. og 01.09. Årsrapport for virksomheten oversendes deltakerkommunene tilsvarende. I tillegg til økonomi skal rapportene vise aktivitetsdata for hver av kommunene.
- Samarbeidsrådet skal møtes to ganger pr år. De skal blant annet drøfte de økonomiske rammene for virksomheten og gi råd ved utarbeidelse av budsjett og årsmelding.

4.3 REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 2 - BETALING

I denne problemstillingen er spørsmålet om Gjøvik kommune hadde rimelig grunn til å frafalle kravet om betaling fra samarbeidskommunene. Kilder for revisjonskriterier er vedtak og forutsetninger om budsjettet for samarbeidet vedtatt av kommunestyrene ved behandling av samarbeidet om barnevernvakta sommeren/høsten 2017 og betingelsene i samarbeidsavtalen om regulering av budsjettet som var vedlagt avtalen.

Kommunestyrenes vedtak og forutsetninger er beskrevet i kapittel 3. Samarbeidsavtalens bestemmelser er gjengitt ovenfor.

Som revisjonskriterier legger vi til grunn at faktureringen skal være i samsvar med godkjent budsjett for samarbeidet og avtalt fordelingsnøkkel.

4.4 REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 3 – BUDSJETT OG BUDSJETTOPPFØLGING

For å vurdere om det ble lagt til grunn et realistisk kostnadsgrunnlag (budsjett) for barnevernvakta og om økonomistyringen/budsjettoppfølgning har vært tilfredsstillende har vi tatt utgangspunkt i kommunens økonomireglement som bygger på kommunelovens økonomibestemmelser.

Ifølge de grunnleggende krav til økonomiforvaltningen i kommuneloven fra 2018 skal kommuner og fylkeskommuner forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid (§ 14.1). Det fremgår av § 14-4, 3. ledd at økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer (§ 14-5).

Kommunestyret reviderte Gjøvik kommunes økonomireglement i sitt møte 24.9.20, i sak 120/20. Reglementet trådte i kraft 25. september 2020. Reglementet ble forrige gang revidert i 2013 (kommunestyrets sak 3/13). Økonomibestemmelsene i ny kommunelov gjelder fra og med budsjett- og regnskapsåret 2018.

Siden vi ser på budsjettoppfølgning / økonomistyring for årene 2018-2020 er det kommunens gamle økonomireglement (fra 2013) som er gyldig som revisjonskriterier. Det står ikke noe spesielt i økonomireglementet om vertskommunesamarbeid der Gjøvik kommune er vertskommune. Siden budsjett og regnskap for vertskommunesamarbeid inngår i vertskommunens budsjett og regnskap gjelder bestemmelsene i økonomireglementet.

I del III Økonomihåndboka står det følgende om budsjettoppfølgning:

"Driftsleder har ansvaret for løpende oppfølging av eget budsjett og plikter å gi skriftlig melding til sin virksomhetsleder hvis det oppstår avvik/forventede avvik som ikke kan dekkes av gjeldende budsjett. Hvis det innenfor virksomhetsområdet ikke finnes budsjettdekning skal avviket rapporteres videre til Rådmannen av virksomhetsleder.

.....

Dersom virksomheten ligger an til å overskride vedtatte budsjetttrammer, må det settes i verk tiltak for å gjenvinne budsjettbalansen. Sak vedrørende tilleggsbevilgninger eventuelt endringer mellom virksomhetsområder fremmes til kommunestyret av rådmannen. "

Vi viser også til innledningen til kapittel 6 i samarbeidsavtalene om at vertskommunen har ansvar for å sikre god økonomistyring (inkl. budsjett- og regnskapsansvar) i virksomheten.

Konkrete revisjonskriterier

- Budsjettet for barnevernvakta skal være fullstendig og basert på realistiske forutsetninger.
- Barnevernsleder skal ha løpende oppfølging av barnevernvaktas budsjett.
- Barnevernsleder skal gi melding til sin virksomhetsleder når det oppstår avvik/forventede avvik som ikke kan dekkes av gjeldende budsjett.

4.5 REVISJONSKRITERIER – PROBLEMSTILLING 4

Med den nye kommuneloven har det kommet en ny internkontrollbestemmelse i § 25-1. Denne bestemmelsen trådte i kraft 1.1.21. Fram til da gjaldt overgangsbestemmelsen i § 31-3 pkt a) der det står at «*Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.*» Det er kommunedirektøren i vertskommunen som har ansvaret for internkontrollen i vertskommunesamarbeidene.

For å vurdere om barneverntjenesten har hatt egnede rutiner for oppfølging av samarbeidsavtalene om barnevernvakta har vi tatt utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om internkontroll. KS har i sin veileder «Orden i eget hus» utarbeidet en modell der de mener det er tre vilkår som skal til for å ha betryggende kontroll; det er at internkontrollen skal være risikobasert, formalisert og at det skal være kontrollaktiviteter.

Denne problemstillingen er avgrenset til å vurdere barnevernsjefens rutiner for å følge opp økonomiske forhold i samarbeidsavtalen om barnevernvakta. Vi mener det er rimelig å stille krav om formalisering, det vil si at det bør være etablert skriftlige rutiner som sikrer at sentrale bestemmelser i samarbeidsavtalene følges opp.

5 FAKTABESKRIVELSE

5.1 KOSTNADSFORDELING OG BUDSJETT I VEDTAKENE FRA 2017

5.1.1 INNLEDNING

Saksframstillingene og vedtakene fra sommer/høst 2017¹ om opprettelse av barnevernvakta inneholdt ikke konkrete opplysninger om kostnader og fordelingsnøkler. Fordelingsnøklerne framkom i vedlagte forslag til samarbeidsavtale. Forslag til budsjett framkom i en egen utredning som var vedlagt sakene og i et regneark som var grunnlaget for denne utredningen. Deltakerkommunene godkjente i forbindelse med vedtakene i 2017 forslag til budsjett for barnevernvakta.

Det ble ikke utarbeidet noe annet budsjett enn dette regnearket for årene 2018, 2019 eller 2020. Deltakerkommunene oppfattet regnearket som et budsjett og grunnlag for fakturering, mens Gjøvik kommune fakturerte kommunene for faktiske kostnader for 2018 og 2019. Siden dette regnearket har stor betydning for diskusjonen med kommunene om hva som var avtalt, omtaler vi utredningen og regnearket nærmere nedenfor.

5.1.2 UTREDNING OM BARNEVERNVAKTA VEDLAGT KOMMUNESTYRESAKENE FRA 2017

I saksframstillingene ble det vist til en utredning som ble utarbeidet av barnevernsjefen i Gjøvik kommune og hadde vært behandlet i rådmannsutvalget i Gjøvikregionen før den gikk til politisk behandling². I utredningen er det en tabell som viste stipulerte årlige kostnader for samarbeidet. Tabellen viste også hvordan kostnadene skulle fordeles på deltakerkommunene.

Tabellen er gjengitt som tabell 5.1 nedenfor.

Tabell 5.1 Forslag til budsjett: Utredning versjon 1.3, 6.2.2017. Vedlegg til kommunestyresakene om etablering av barnevernvakta høsten 2017.

Kommune	Barn 0-17 ⁴	%-andel felleskostnader	Budsjett
Gjøvik	6108	44%	3 209 000
Østre Toten	2885	21%	657 000
Vestre Toten	2628	19%	600 000
Nordre Land	1299	9%	462 000
Søndre Land	1079	8%	389 000
SUM	13999	100%	5 317 000

Det vises i en fotnote i tabellen til et detaljert regneark som er grunnlaget for budsjettoppstillingen. Dette regnearket er også vedlagt sakene til kommunestyrene.

¹ Vedtakene er omtalt i kapittel 3.3.

² Det foreligger to versjoner av denne utredningen; Versjon 1.5, datert 23.5.17 ligger vedlagt sakene om barnevernvakta i kommunene Gjøvik, Østre og Vestre Toten, Søndre og Nordre Land i juni 2017. Versjon 1.3, datert 6.2.17 er vedlagt sakene i Lunner og Gran i september og oktober 2017. I versjon 1,3 er totalkostnadene 5,3 mill. kroner og 5,7 mill. kroner i versjon 1,5. Utredningene er, bortsett fra dette tilnærmet like. For å ikke gjøre framstillingen for komplisert har vi valgt å omtale utredningen fra 6.2.17 og tilhørende regneark, da denne versjonen er benyttet av Gjøvik kommune som utgangspunkt for faktureringen i 2020.

5.1.3 REGNEARKET FRA 2017 – UTGANGSPUNKT FOR BUDSJETTET

I tabell 5.2 gjengis en oppstilling fra regnearket som viser forslag til budsjett og kostnadsfordeling mellom kommunene.

Vi har tatt utgangspunkt i versjonen av regnearket datert 10.1.17 som lå vedlagt kommunestyresakene i Lunner og Gran høsten 2017³. Det går frem av regnearket at totalkostnadene ved barnevernvakta ville bli omtrent de samme uavhengig av om Lunner og Gran deltok. I regnearket (jf. tabell 5.2) vises kostnadsfordelingen mellom kommunene i Gjøvik-regionen inkludert Gran og Lunner, mens i utredningen (jf. tabell 5.1) er fordelingen kun vist på kommunene i Gjøvikregionen. Da utredningen og regnearket ble utarbeidet var det ikke klart at Lunner og Gran skulle være med i samarbeidet. Dette ble først bestemt høsten 2017.

Økonomiavdelingen i Gjøvik var med og utarbeidet regnearket. Avdelingsleder for økonomi sier at dette var et internt arbeidsdokument, og at det ikke var ment som endelig budsjett eller grunnlag for fakturering. Hun var ikke klar over at dette regnearket hadde blitt lagt frem i de politiske sakene som budsjett. Barnevernleder og oppvekstleder sier i intervjuet med revisjonen at regnearket som lå vedlagt de politiske sakene i 2017 om barnevernvakta var å betrakte som et budsjett. Deltakerkommunene har også oppfattet dette regnearket som budsjett for barnevernvakta.

Tabell 5.2 Forslag til budsjett: Tilsvarende Utredning versjon 1.3 og regneark versjon 1,0⁴.

Fordeling av utgiftene med Hadeland	Barn 0 - 17 Kostra tabell 04688 pr 31.12.2016	%-vis andel med Hadeland	%-vis andel med Land og Hadeland	Anskaffelser - kun Gjøvikregionen	Drift	Dag og kveld (lønn)	Region	SUM FØR utrykninger	Utrykninger	SUM med Hadeland
Gjøvik	6 067	32 %		25 000	246 000	1 848 000	678 000	2 797 000	74 000	2 871 000
Østre Toten	2 890	15 %		25 000	117 000		323 000	465 000	35 000	500 000
Vestre Toten	2 606	14 %		25 000	105 000		291 000	421 000	32 000	453 000
Søndre Land	1 075	6 %	15 %	25 000	44 000	42 000	120 000	231 000	13 000	244 000
Nordre Land	1 288	7 %	18 %	25 000	52 000	50 000	144 000	271 000	16 000	287 000
	13 926									
Gran	2 819	15 %	39 %		114 000	110 000	315 000	539 000	34 000	573 000
Lunner	1 969	11 %	28 %		80 000	77 000	220 000	377 000	24 000	401 000
Sum Hadeland	4 788									
SUM	18 714	100 %		125 000	758 000	2 127 000	2 091 000	5 101 000	228 000	5 329 000
Sum barn Land og Hadeland			7 151							

Ifølge forslag til avtaler som ble lagt ved kommunestyresakene i 2017 skulle deltakerkommunenes andel av driftskostnadene beregnes i henhold til en kostnadsnøkkel basert på innbyggertall 0-17 år hentet fra KOSTRA pr 01.01. Utrykninger i beredskapsperioden skulle faktureres etterskuddsvis, månedlig til den kommunen som eier saken.

Det står følgende om organisering i utredningen om barnevernvakta fra 2017:

«Gjøvik regionen barnevernvakt organiseres som et team i Gjøvik barnevern underlagt barnevernsjefen. De som skal inngå i vaktordningen er ansatte i Gjøvik barneverntjeneste og går i turnus etter oppsatt plan med ordinære dagvakter, kveldsvakter og beredskapsvakt hjemme på natt, helg og bevegelige helligdager.

Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik organiserer egne aktive kveldsvakter (A – 1400: 2130) i egen kommune på hverdager. Gjøvik interkommunale barnevernvakt leverer beredskapsvakttenester til Nordre og Søndre Land fra 1530 til 2130 på hverdager. Gjøvikregionen barnevernvakt leverer beredskapsvakttenester for hele regionen på

³ Det er denne versjonen av regnearket som er grunnlaget for tabellen i versjon 1.3 av utredningen.

⁴ Tabellen er hentet fra regnearket «Oppgjør 2018-2019 gr lag korreksjon i regnskapet», ark barnevernvakt.

hverdager mellom 2130 - 0800, på helg og bevegelige helligdager. Barnevernvakta er svarsted for Alarmtelefonen for barn og unge – 116 111.»

Forslag til budsjett for barnevernvakta omfattet kostnadene for avdelingen «Mottak og vakt». Denne avdelingen omfattet både mottak av bekymringsmeldinger på dagtid og vaktordning og uttrykninger på kveld, helger og natt.

Som grunnlag for budsjettet og fordeling av kostnader i regnearket lå en bemanningsplan. Det går frem av bemanningsplanen at Gjøvik skulle dekke årsverkene knyttet til bemanning av mottak på dagtid og kveldstid på hverdager. Østre Toten og Vestre Toten skulle selv bemanne kveldsvaktene på hverdagene. Søndre og Nordre Land og Gran og Lunner skulle være med å dekke bakvakt på hverdagene. Disse årsverkene inngikk dermed ikke i de kostnadene som skulle fordeles etter kostnadsnøkkelen. Ifølge tabell 5.2 er disse kostnadene stipulert til 2,127 mill. kroner.

Ett årsverk i dagvakt hverdager, bakvakt nettene i uka og aktiv vakt på lørdag kveld og bakvakt ellers i helga skulle dekkes av alle kommunene, og kostnadene for disse årsverkene skulle fordeles på alle kommunene i henhold til fordelingsnøkkelen (antall barn). Disse kostnadene er i tabell 5.2 stipulert til 2,091 mill. kroner.

Det ble stipulert et samlet årsverksbehov på 5,67. Det ble deretter stipulert lønnsutgifter gitt forutsetninger om lønn, sosiale utgifter og ulike tillegg. Det ble også beregnet driftsutgifter til ulike typer anskaffelser som alle kommunene skulle være med å dekke, samt anskaffelser som alle kommunene unntatt Gran og Lunner skulle være med å dekke. Til sammen var de stipulerte kostnadene beregnet til 5,1 mill. kroner (jf. tabell 5.2).

I tillegg kom stipulerte kostnader til uttrykninger på 228.000 kroner. Dette er kostnader som skulle fordeles på de kommunene som uttrykningene gjaldt. Her ble det også lagt inn forutsetninger om antall uttrykninger, timer pr uttrykning, antall personer pr uttrykning og timepris inkl. overtid.

Som vi ser av tabell 5.2 munnet alle disse forutsetningene ut i et totalbudsjett på 5,3 mill. kroner som er fordelt på deltakerkommunene i henhold til forutsetningene over. Hvis en tar med alle kostnader unntatt uttrykninger, er Gjøvik kommunes andel av kostnadene på 54,8 %, mens fordelingen etter kostnadsnøkkelen (barnetall) tilsier at Gjøvik kommune skulle dekke 32% av kostnadene. Dette følger i hovedsak av at totalkostnadene i regnearket omfatter kostnader til mottak av bekymringsmeldinger på dagtid som skulle dekkes Gjøvik kommune alene, i tillegg til kostnadene for vaktordningen som skulle fordeles på alle kommunene etter kostnadsnøkkelen.

5.2 OVERSIKT OVER FAKTURERING

I tabell 5.3 gir vi en oversikt over faktureringen av barnevernvakta som viser når kommunene er fakturert for de enkelte årene og når kreditnotaer er sendt ut. Vi har omtalt grunnlaget for faktureringen nærmere i kapittel 5.3.2.

Fakturaer til Lunner og Gran for 2018 er datert 29.11.2019. Det var kun disse to kommunene som ble fakturert for 2018 i løpet av 2019. Fakturaer for 2019 for alle deltakerkommunene er datert 21.2.2020. Alle disse fakturaene ble sendt ut med grunnlag i faktiske kostnader fordelt etter fordelingsnøkkelen i avtalen (vi har omtalt dette nærmere i neste avsnitt).

Tabell 5.3 Utsendte fakturaer og kreditnotaer for årene 2018, 2019 og 2020. Kilde: Regnskapsdata hentet fra Visma

År	Kommune	Fakturanr	Dato	Beløp	Kreditnota	Dato	Beløp	Korrigert faktura	Dato	beløp
2018	Gran	78000144	29.11.2019	994066,00	78000403	23.10.2020	994066,00	78000411	23.10.2020	616456,00
2018	Lunner	78000143	29.11.2019	719104,00	78000401	23.10.2020	719104,00	78000410	23.10.2020	388310,00
2018	Vestre Toten							78000418	26.10.2020	516104,00
2018	Østre Toten							78000417	26.10.2020	506603,00
2018	Søndre Land							78000416	26.10.2020	242754,00
2018	Nordre Land							78000415	26.10.2020	289698,00
2019	Vestre Toten	78000238	21.02.2020	1322612,28	78000407	23.10.2020	1322612,28	78000414	23.10.2020	476122,00
2019	Østre Toten	78000237	21.2.2020	1462928,68	78000408	23.10.2020	1462928,68	78000413	23.10.2020	512033,00
2019	Søndre Land	78000236	21.02.2020	550516,93	78000406	23.10.2020	550516,93	78000412	23.10.2020	273144,00
2019	Gran	78000235	21.02.2020	1378032,00	78000404	23.10.2020	1378032,00	78000411	23.10.2020	587035,00
2019	Lunner	78000234	21.02.2020	991480,00	78000402	23.10.2020	991480,00	78000410	23.10.2020	405060,00
2019	Nordre Land	78000233	21.02.2020	638566,37	78000405	23.10.2020	638566,37	78000409	23.10.2020	302397,00
2020	Østre Toten	78000493	31.12.2020	527124,03						
2020	Gran	78000492	31.12.2020	602170,00						
2020	Lunner	78000491	31.12.2020	429084,00						
2020	Søndre Land	78000489	31.12.2020	270225,00						
2020	Nordre Land	78000488	31.12.2020	296417,00						
2020	Vestre Toten	78000494	31.12.2020	478863,78						

Kommunalsjef oppvekst og barnevernleder hadde møte med rådmannen i juni 2020 der det ble bestemt at samarbeidskommunene skulle betale i henhold til forutsetningene i regnearket for årene 2018, 2019 og 2020.

Kreditnotaer for de beløpene som var fakturert for årene 2018 og 2019 er datert 23.10.2020. Kommunene Vestre Toten, Østre Toten, Søndre Land og Nordre Land hadde ikke blitt fakturert for 2018. Fakturaer for 2018 for disse kommunene og korrigerte fakturaer for 2019 er datert 26.10.2020. Korrigerte fakturaer for 2018 og 2019 for kommunene Lunner og Gran er datert 23.10.2020. Fakturaer for 2020 til alle kommunene er datert 31.12.2020.

Vi har fått opplyst fra avdelingsleder økonomi at 1. a-kontoregning for 2021 er sendt. Det har ikke blitt sendt A-kontoregninger tidligere.

5.3 KOSTNADER OG KOSTNADSFORDELING 2018 - 2020

Det viste seg at kostnadene for 2018 og 2019 ble høyere enn stipulert i budsjettet vedlagt kommunestyresakene fra 2017. I dette kapitlet gjør vi rede for kostnadsutviklingen, hva som lå til grunn for faktureringen og kommunikasjonen med samarbeidskommunene om faktureringen.

5.3.1 KOSTNADSUTVIKLING

Tabell 5.4 viser sum regnskapsførte utgifter for barnevernvakta i 2018, 2019 og 2020 fordelt på kommunene etter korrigert fakturering, sammenlignet med stipulerte utgifter i regnearket fra 2017, prisjustert og fordelt på kommunene som i regnearket.

Tabell 5.4 Regnskap og budsjett 2018 – 2020. Utarbeidet på grunnlag av regneark fra Gjøvik kommune⁵

	Budsjett regneark 2017	Budsjett fra 2017 prisjustert til 2018	Regnskap 2018	Budsjett fra 2017 prisjustert til 2019	Regnskap 2019	Budsjett 2017 prisjustert til 2020	Regnskap 2020
Uttrykninger	228 000	234 840	293 804	241 885	197 424	249 384	197 040
Utgifter utover uttrykninger	5 101 000	5 254 030	6 770 650	5 411 651	9 226 898	5 579 412	8 581 149
Sum utgifter	5 329 000	5 488 870	7 064 454	5 653 536	9 424 322	5 828 796	8 778 189
Fordelt på kommunene	Budsjett regneark 2017	Budsjett fra 2017 prisjustert til 2018	Regnskap 2018	Budsjett fra 2017 prisjustert til 2019	Regnskap 2019	Budsjett 2017 prisjustert til 2020	Regnskap 2020
Gjøvik	2871000	2957130	4504529	3045844	6868530	3140265	6174305
Østre Toten	500000	515000	506603	530450	512033	546894	527124
Vestre Toten	453000	466590	516104	480588	476122	495486	478863
Søndre Land	244000	251320	242754	258860	273144	266884	270225
Nordre Land	287000	295610	289698	304478	302397	313917	296416
Gran	573000	590190	616456	607896	587035	626740	602171
Lunner	401000	413030	388310	425421	405060	438609	429085
Sum	5329000	5488870	7064454	5653536	9424321	5828796	8778189

Regnskapsførte utgifter for barnevernvakta var ca 7,1 mill. kroner i 2018, 9,4 mill. kroner i 2019 og 8,9 mill. kroner i 2020. De stipulerte utgiftene i regnearket fra 2017 korrigert for prisstigning var ca 5,5 mill. kroner i 2018, stigende til ca 5,8 mill. kroner i 2020.

Ifølge samarbeidsavtalen skal den økonomiske rammen prisjusteres. Kolonnene med prisjusterte budsjetter tar utgangspunkt i Gjøvik kommunens egen beregning som er brukt i forbindelse med avregning/utsending av korrigerte fakturaer høsten 2020⁶. Kolonnene som er uthevet med gult viser sum regnskapsførte utgifter og den kostnadsfordelingen som er lagt til grunn i den endelige avregningen.

5.3.2 GRUNNLAGET FOR FAKTURERINGEN

I tabell 5.5 har vi vist kostnadsfordelingen for 2019 som følge av faktureringen i februar 2020 og kostnadsfordelingen etter korrigert fakturering for 2019 i oktober 2020.

Som nevnt i kapittel 5.2 ble Lunner og Gran fakturert for regnskapsåret 2018 i november 2019. I februar 2020 ble alle kommunene fakturert for 2019. Disse faktureringene tok utgangspunkt i faktiske kostnader. Kostnaden korrigert for utgifter til uttrykning ble i faktureringsgrunnlaget fordelt på kommunene etter kostnadsnøkkelen

⁵ Kildene for første kolonne tilsvarer siste kolonne i tabell 5.2. Regnskap for 2018 og 2019 er hentet fra regneark over avregning for 2018 og 2019; «Oppgjør 2018-2019 gr.lag korreksjon i regnskapet», ark barnevernvakt. Regnskap for 2020 er hentet fra regnearket «årsoppgjør vakt og tilsyn fosterhjem 2020».

⁶ I tillegg er kostnadene til de stipulerte uttrykningene også prisjustert i vår tabell. Kostnadene i 2020 er fratrasket utgifter fakturert Vestre Toten etter egen avtale.

barnetall, mens kostnader til uttrykninger ble fordelt på kommunene i henhold til kostnader for egne uttrykninger.

Med disse forutsetningene ble kostnadene fordelt mellom kommunene tilnærmet etter kostnadsnøkkelen barnetall⁷ der Gjøvik kommune faktureres for 32 % av kostnadene. Vi ser av tabell 5.5 at Gran og Lunner med disse forutsetningene ble fakturert for henholdsvis 15 % og 11 % av kostnadene.

Tabell 5.5 Fakturering 2019 i februar 2020 og korrigert fakturering i oktober 2020.

	Fakt. 2019 i feb. 2020	%-vis fordeling	Korr. fakturering for 2019 i okt. 2020	%-vis fordeling
Gjøvik	3080185	33 %	6868530	73 %
Østre Toten	1462929	16 %	512033	5 %
Vestre Toten	1322613	14 %	476122	5 %
Søndre Land	550516	6 %	273144	3 %
Nordre Land	638566	7 %	302397	3 %
Gran	1378032	15 %	587035	6 %
Lunner	991480	11 %	405060	4 %
Sum	9424321	100 %	9424321	100 %

Kostnadsfordelingen i regnearket fra 2017 tok hensyn til at ikke alle kostnadene skulle fordeles på kommunene etter barnetall. Mest vesentlig her er at Gjøvik skulle belastes for en større andel av kostnadene for mottaksfunksjonen på dagtid hverdager. I kostnadsfordelingen i regnearket fra 2017 ble dermed Gjøvik kommune belastet for ca 54 % av kostnadene. Andelen for Gran og Lunner var henholdsvis 11 % og 8 %. Hvis Gjøvik kommune skulle dekket 54 % av de faktiske kostnadene i 2019 skulle kommunen vært belastet for 5 mill. kroner som er 2 mill. kroner mer enn faktureringen for 2019 fra februar 2020 der en tok utgangspunkt i fordelingen etter barnetall.

Barnevernets regnskap føres under sektor 7 og tjeneste 78 i Gjøvik kommunes budsjett- og regnskapssystemer. Barnevernvakta er ansvar 78390. På dette ansvaret føres alle utgifter og inntekter tilhørende barnevernvakta. For årene 2018, 2019 og 2020 omfattet regnskapet hele avdelingen mottak og vakt. Det er i tillegg objektkoder på hver kommune i regnskapet som brukes ved belastning for uttrykninger. Slike utgifter belastes den enkelte kommune i forhold til bruk og fordeles ikke mellom kommunene etter fordelingsnøkkelen. For årene 2018, 2019 og 2020 har det ikke vært et regnskapsmessig skille mellom kostnadene til vaktordningen som skulle fordeles på alle kommunene etter kostnadsnøkkelen og kostnader til mottaksfunksjonen på dagtid som kun skulle belastes Gjøvik kommune.

Som omtalt i kapittel 5.2 ble det sendt ut kreditnotaer for fakturaene for 2018 og 2019. Deretter ble samarbeidskommunene fakturert med utgangspunkt i kostnader og kostnadsfordeling i regnearket. Kostnadsøkningen i forhold til opprinnelig budsjett korrigert for prisstigning, ble i sin helhet belastet Gjøvik kommune. Gjøvik kommune har dermed betalt 73% av kostnadene til barnevernvakta i 2019. Gran og Lunnens andel er nede i hhv 6% og 4%. Regnestykket for faktureringen for 2018 for Lunner og Gran blir tilsvarende.

⁷ Kostnader til uttrykning fordeles pr kommune etter faktiske uttrykninger i egen kommune, men utgjør små beløp sammenlignet med de faste utgiftene.

Fakturaene for 2020 datert 31.12.20 er også basert på prisjustert budsjett framlagt i sakene fra 2017 og den fordelingen på kommuner som er forutsatt der. Siden Gjøvik kommune belastes for hele kostnadsøkningen, betaler kommunen over 70 % av kostnadene også i 2020.

Avdelingsleder økonomi har utarbeidet faktureringsgrunnlaget – forslaget til avregning med grunnlag av data fra leder for barnevernet. Det foreligger en avregning for 2018 og 2019 utarbeidet i oktober 2020, og en for 2020 utarbeidet i februar 2021. Vedlagt avregningene er det et eget regneark, samt informasjon om detaljene i regnskapet. Avdelingsleder økonomi sier hun ikke har vært så mye involvert i kommunikasjonen med deltakerkommunene. Men alle kommunene har fått alle beregningsgrunnlagene, det vil si regnearket som ble lagt til grunn for avregningen.

5.3.3 MERKOSTNADENE FOR BARNEVERNVAKTA

I saksutredningene til sakene i Gjøvik kommune og samarbeidskommunene om etablering av barnevernvakta i 2017 står det blant annet følgende under «vurdering» relatert til økonomi:

«Basert på den valgte økonomiske modellen vil regionens barnevern spare utgifter ved å samarbeide om en interkommunal barnevernvakt sammenliknet med å ha kommunale barnevernvakter. Fordelingen av de faste kostnadene vil bli foretatt etter en prosentvis fordelingsnøkkel basert på barneinnbyggertallet i hver kommune, justert hvert nyttår. Skal hver enkelt kommune rigge en vaktordning alene, må alle tjenestene styrkes med en økning i personalressurs. Ved etablering av barnevernvakt vil man gå over til turnusavtaler med redusert arbeidstid og kompensasjonsfri for de som deltar i vakta. Det vil oppnås økte stordriftsfordeler også ved ordinære driftskostnader. I tillegg blir kostnader til innkjøp og drift av egnet fagsystem fordelt på alle samarbeidskommunene.»

Om ansatte står det i utredningen som lå til grunn for kommunestyrevedtakene fra 2017: «Gjøvik interkommunale barnevernvakt har 6 personer i turnus og er underlagt barnevernsjefen i Gjøvik. De som skal delta i ordningen må ha et ordinært ansettelsesforhold i barneverntjenesten i Gjøvik kommune. De øvrige ansatte i Gjøvik barnevern har en arbeidsavtale som tilsier at de kan gå inn i vaktordningen som vikarer ved behov.»

Det går frem av referatet fra samarbeidsmøtet 27.8.20 at samarbeidskommunene ba om en redegjørelse og tallgrunnlag for bakgrunnen for at vakta ble dyrere enn planlagt ved oppstart. Redegjørelsen ble lagt fram for samarbeidsrådet på møtet 22.10.20. Revisjonen ser at omtrent de samme opplysningene ble gitt i saksutredningen til formannskapet i sak 207/2020.

Barnevernsjefen viser i redegjørelsen til at Gjøvik barneverntjeneste tidligere driftet barnevernvakt for egen kommune. I denne vaktordningen deltok alle ansatte i barneverntjenesten i en turnusrotasjon, i tillegg til å være saksbehandlere på dagtid. Ved etableringen av Gjøvik interkommunale barnevernvakt gikk man bort fra at alle ansatte i barneverntjenesten også skulle være med å dekke barnevernvakta og det ble utarbeidet en turnus basert på at vakta skulle ha egne ansatte som bare arbeidet turnus i barnevernvakta. Som grunnlag for etableringen av den nye ordningen ble det utarbeidet et budsjett basert på erfaringstall fra Gjøvik kommunes egen barnevernvakt og disse erfaringstallene ble forsøkt korrigert for ny turnus og ny vaktordning.

Barnevernleder sier til revisjonen at årsaken til at det ble høyere utgifter i barnevernsvakta enn det som var forutsatt i regnearket var at det ble høyere utgifter for overtid og uttrykninger. Det ble ikke flere årsverk enn beregnet i regnearket, men lønnskostnadene ble høyere. Det ble ansatt egne personer i turnus og det var forhandlinger med fagforeningene om kompensasjonstillegg. Det ble gitt et generelt tillegg på 40.000 kroner pr år for å gå i bakvaktordningen.

Avdelingsleder økonomi sier til revisjonen at barnevernet valgte ordninger som gjorde hele ordningen veldig dyr. Ansatte i barnevernvakta hadde stillinger i barnevernet og når de gikk inn i vakta ble dette overtid. Konsekvensen av dette har det vært vanskelig å forutsi, uten budsjett. Hun viser til at det har vært mange møter om økonomien i alle de ulike vertskommunesamarbeidene, men det forelå ingen budsjetter eller klare avtaler som gjorde det mulig å ha god økonomioppfølging og mulighet til å sammenstille budsjett/regnskap for å stille spørsmål om status.

Revisjonen har ikke undersøkt årsakene til kostnadsøkningen nærmere da oppstillingene i regnearket fra 2017 ikke uten videre lar seg sammenligne med regnskapsdataene. Dette har blant annet sammenheng med at det ikke ble utarbeidet et detaljbudsjett for barnevernvakta som ble lagt inn i kommunens økonomisystem for årene 2018, 2019 og 2020.

Barnevernsjef sier til revisjonen at det burde vært kommunisert tidligere at barnevernvakta ble dyrere enn forutsatt, en burde hatt et stopp-punkt. Han viser til historikken og at det hadde vært et stort arbeidspress i denne perioden da flere ting skjedde samtidig, her vises til at utredning og igangsetting av Gjøvik – Land barneverntjeneste skjedde i løpet av 1. halvår 2018. Dette førte til at de økte kostnadene ikke ble formidlet til deltakerkommunene før fakturaer ble sendt. Henvendelser fra kommunene om redegjørelse for de økte kostnadene ble ikke besvart på en tilfredsstillende måte. Det var ikke misforståelser eller diskusjon om fordelingsnøkler i barnevernvakta eller det som stod i regnearket. Det ble uenighet fordi kommunene fikk fakturaer som var høyere enn det som stod i regnearket som kommunene hadde oppfattet som et budsjett.

5.3.4 KOMMUNIKASJON MED SAMARBEIDSKOMMUNENE OM FAKTURAENE

Vi har spurt samarbeidskommunene om hvilken kommunikasjon de har hatt med Gjøvik kommune om utsendte fakturaer for 2018 og 2019, om de har fått nødvendig informasjon om fakturagrunnlaget og om de har purret på fakturaene.

Fakturaer for 2018 – Lunner og Gran

Det går frem av de svarene og den dokumentasjonen vi har fått fra Lunner og Gran at de har etterlyst faktura for 2018 flere ganger siden januar 2019 og helt fram til november 2019. Som vi har vist til ovenfor er fakturaer til Lunner og Gran for 2018 datert 29.11.19.

Både Lunner og Gran svarer til revisjonen at fakturagrunnlagene de mottok i november 2019 var svært mangelfulle og at det ikke var spesifisert tilstrekkelig til at de klarte å forstå grunnlaget. Fakturaene ble påklaget og det ble umiddelbart tatt kontakt med barnevernsjefen i Gjøvik. Barnevernlederne fra Gran kommune og Lunner kommune hadde et møte med barnevernsjefen i Gjøvik kommune på Gjøvik rådhus 11. desember 2019. De opplevde at de ikke fikk svar på sine spørsmål om kostnadsøkningen og at de ble lovet en oppfølging. Videre skrev de at de ble lovet en kreditnota for 2018. I e-post 8.1.20 skrev barnevernleder i Lunner kommune at han

ikke hadde registrert noen kreditnota fra Gjøvik kommune og gjerne ser at de får ordnet opp for 2018. Samtidig ba han om å få faktura for 2019 snarest og skrev at han håper de finner ut av hva som blir riktig beløp ganske raskt. I tillegg ba han om å få vite hvilket beløp de hadde for Lunner i barnevernvaktens budsjett for 2020 slik at han kunne holde av riktig beløp. I stedet for kreditnota fikk de en ny purring på fakturaen for 2018 i februar 2020.

Fakturaer for 2019 – sendt ut 21.2.2020.

Det ble stilt spørsmål om fakturagrunnlaget for 2019 fra samarbeidskommunene. Gran kommune, v/kommunalsjef for Helse og velferd sendte et formelt brev 6.4.20 til Gjøvik kommune. Kommunalsjefen skrev at det var med undring at de mottok faktura på 1.378.032 kroner for 2019. Det var en kostnad som var det dobbelte av det som ble lagt til grunn for inntreden i samarbeidet. Kommunen bestred grunnlaget for denne fakturaen og ba om å få tilsendt kreditnota. Hun viste videre til e-post fra kommunalsjef for oppvekst i Gjøvik kommune som informerte om at Gjøvik kommune ville gå gjennom det økonomiske grunnlaget for avtalen og at de var interesserte i å diskutere grunnlaget for fakturering for påløpte utgifter i 2018 og 2019.

Vestre Toten svarer til revisjonen at de ikke fikk informasjon i forkant av utsendt faktura. De skriver at dette også var hovedårsaken til at faktura for 2019 ble holdt tilbake i sin helhet inntil man fikk svar på hvorfor fakturaen var avvikende fra avtalen. Dette svaret lot vente på seg og først langt ut i 2020 kom det i stand et møte, men heller ikke der fikk de samarbeidende kommunene informasjon om hva som lå bak tallene og hvorfor de ikke ble involvert. Omsider fikk kommunene et svar om at det var interne forhold i Gjøvik kommune som var årsaken til at møter og info ikke var delt og at utsendt faktura skulle krediteres/slettes og at ny faktura pålydende sum i hht avtale skulle komme. På spørsmål om de har fått nødvendig informasjon om fakturagrunnlaget, avregninger osv når det gjelder fakturaene svarer Vestre Toten at dette opplevdes mangelfullt.

Østre Toten skriver til revisjonen at de har etterlyst fakturaer ved årsavslutningen for 2019. Det ble da også etterlyst faktura for 2018. Kommunen har også etterlyst fakturagrunnlaget for 2019 da de mottok en faktura med høyere beløp enn budsjettet for 2019.

Vi ser at faktura/avregning er etterlyst fra Nordre Land ved årsskiftet 2019/2020. Vi har også fått en kopi av et notat fra mai 2019 fra daværende rådmann til rådmannen i Gjøvik, der hun uttrykker bekymring for samarbeidet om barneverntjenesten. Barnevernvakta er ikke særskilt nevnt, utover at det står at faktura for 2018 ikke er mottatt. Temaet for notatet er i hovedsak avtalen om Gjøvik – Land barnevern.

5.4 BUDSJETTERING OG BUDSJETTOPPFØLGING

I dette kapitlet har vi redegjort for budsjettering for barnevernvakta i årene 2018-2020 og hvordan budsjettoppfølgingen har foregått. Vi har også redegjort for kommunikasjonen med samarbeidskommunene om budsjettet.

5.4.1 BUDSJETTERING

Barnevernvaktas budsjett

Revisjonen har fått opplyst at det ikke ble utarbeidet noe fullstendig detaljbudsjett for hele barneverntjenesten (område 78) eller for barnevernvakta (78390) for årene 2018, 2019 og 2020. Det ble ikke registrert noe budsjett i kommunens økonomisystem Visma.

Gjøvik kommune har ikke sendt forslag til budsjett for barnevernvakta til deltakerkommunene for 2018, 2019 eller 2020 utover det regnearket med forslag til budsjett som lå ved sakene i 2017. Gjøvik kommune har heller ikke orientert samarbeidskommunene om økte kostnader for barnevernvakta eller lagt fram forslag om endring av budsjettet/fordelingsgrunnlaget.

Barnevernleder og oppvekstleder sier at dette hadde sammenheng med at fordelingsnøkkelen for samarbeidet Gjøvik – Land ikke var avklart. Det var dermed ikke klart hvilke inntekter kommunen ville få. Det tok 2 år før rådmennene ble enige om fordelingsnøkkel for kostnadene for Gjøvik-Land barnevern (jf ny avtale). Det er ikke før i 2021 at leder for oppvekst og barnevernsleder sier at de har et gjennomarbeidet og helhetlig budsjett for barnevernet som det er mulig å styre etter. De sier at manglende enighet om fordelingsnøkkel har forstyrret arbeidet med budsjett og rapportering også når det gjelder å gå ordentlig inn i oppfølgingen av barnevernvakta.

Gjøvik kommunes andel av kostnadene for barnevernvakta

Kommunestyret vedtar en ramme for oppvekst. I den ramma ligger kommunens andel av det økonomiske ansvar for barnevernet; herunder barnevernvakta.

Gjøvik kommunes andel av kostnadene i barnevernet i budsjetttramma for oppvekst i 2018, 2019 og 2020 er basert på erfaringstall fra tidligere år. Barnevernsvakta sin andel av budsjettet har ikke vært spesifisert.

Ved regnskapsavslutningen for 2018 ble det i Gjøvik kommunes regnskap tatt høyde for et «verstefallsenario» som medførte at ekstrautgiften i barnevernvakta for 2018 nesten ble dekket opp av avsatte midler til formålet. For 2019 og for 2020 er det ikke avsatt tilsvarende midler. Dette fordi Gjøvik kommune forutsatte at avtalen med deltakerkommunene var avklart. Det foretas en korleksjon i regnskapet for 2020 på 4,2 mill. kroner som følge av ekstrautgiftene for 2018 og 2019. For 2020 vil det også være et avvik siden samarbeidskommunene heller ikke i 2020 er fakturert med grunnlag i faktiske kostnader. Revisjonen har ikke undersøkt de regnskapsmessige konsekvensene for 2020 nærmere.

5.4.2 KOMMUNIKASJON MED SAMARBEIDSKOMMUNENE OM BUDSJETTET

Revisjonen har spurt samarbeidskommunene om hvilken kommunikasjon de hadde med Gjøvik kommune forut for budsjettårene 2018, 2019 og 2020 og om de evt. hadde etterlyst årsbudsjetter. Revisjonen har også spurt om kommunene har blitt informert om økte kostnader for barnevernvakta i 2018 og/eller 2019 utover det som var signalisert i opprinnelig budsjett.

Vestre Toten svarer at så vidt de kjenner til er det ikke avholdt møter slik som avtalt for å gjennomgå budsjetter for de nevnte årene. Tidligere barnevernleder har purret opp og etterspurt møter, men disse har ikke blitt avholdt,

men utsatt gjentatte ganger. Vestre Toten svarer at det ikke var informasjon om økte kostnader i forkant av utsendt faktura.

Lunner og Gran viser til at de forut for budsjettåret 2018 hadde et regneark som var vedlagt grunnlagsdokumenter for politisk saksbehandling i 2017. Kommunene har forsøkt å få ut informasjon om hva budsjettet ville bli, men i hovedsak har det vært fokus på manglende faktura, samarbeidsavtale og etterlevelse av avtalen. I januar 2020 ba kommunen om å få estimert et budsjett for 2020 på bakgrunn av overraskende høye fakturaer. Lunner kommune svarer også at de ikke har vært orientert om økte kostnader og at de derfor reagerte på de økte beløpene som de ble orientert om i fakturagrunnlag i november 2019.

Nordre Land svarer at Barnevernvakta ble lagt inn i avtalen om Gjøvik-Land barnevern da det ble opprettet. Informasjon om budsjett, regnskap, fakturering ol skulle da følge samtidig med informasjon om barnevernet. Gjøvik-Land barnevern har ikke lagt fram budsjett slik samarbeidsavtalen tilsier, og det er blitt etterspurt flere ganger opp gjennom årene. Kommunedirektør i Nordre Land skrev i mai 2019 et bekymringsnotat til rådmannen i Gjøvik som omhandlet samarbeidet om Gjøvik-Land barnevern. Dette handlet dels om fordelingsnøkler som vi ikke går inn på her. Notatet omhandler også bekymring for manglende oppfølging av samarbeidsavtalen, når det gjelder rapportering om statistikk og tjenesteutvikling, oppfølging av internkontroll og økonomiske rammer for virksomheten. Det vises i notatet til at samhandling mangler og telefoner og e-poster ikke ble besvart.

5.4.3 BUDSJETTOPPFØLGING OG RAPPORTERING

Rapportering til samarbeidskommunene og samarbeidsmøter

Revisjonen kan ikke se at det foreligger tertial- eller årsrapportering for barnevernvakta for årene 2018, 2019 eller 2020.

Det ble ikke etablert noen møtestruktur med deltakerkommunene for barnevernvakta etter vedtakene i 2017. Det var ikke noe samarbeidsmøte før høsten 2020, da det var tre møter.

I forbindelse med årsavslutning 2019 ble rådmannen i Gjøvik orientert om at deltakerkommunene ikke ønsket å betale regningene basert på merkostnader i forhold til skisserte utgifter ved avtaleinngåelse. Konklusjonen ble at Gjøvik kommune skulle kalle deltakerkommunene inn til et møte. Pga korona og nedstengning av Norge og arbeidsoppgaver knyttet til forsvarlig drift i denne perioden ble dette møtet først avholdt 26.8.20.

Høsten 2020 var det ytterligere to møter med de samarbeidende kommunene i barnevernvakta; 22.10.20 og 18.11.20. På møtene deltok barnevernledere og kommunalsjefer. Alle møtene handlet ifølge oppvekstsjefen om å rydde i forståelsen av hva som ikke fungerte når det gjelder økonomi. Møtet 18.11. var knyttet til å lage et nytt grunnlag for ny avtale. Vi har fått kopier av referater fra møtene.

Oppfølging og rapportering internt i Gjøvik kommune

Etter at fakturaer for 2018 og 2019 ble sendt ut i november 2019 og februar 2020 var det kommunikasjon mellom samarbeidskommunene og barnevernet om disse fakturaene. I løpet av vinteren/våren 2020 ble kommunikasjonen løftet opp på kommunalsjefnivå og etter hvert på kommunedirektørnivå. Revisjonen har ikke opplysninger om at økte kostnader for barnevernvakta for 2019 er rapportert til kommunalsjef oppvekst tidligere enn dette.

I juni 2020 hadde rådmannen og kommunalsjef oppvekst i Gjøvik et møte der manglende betaling fra deltakerkommunene var tema. Rådmannen besluttet da at deltakerkommunene skulle faktureres iht opprinnelig 2018 budsjett og ikke reelle kostnader slik at Gjøvik kommune fikk dekket noen av sine utgifter. Innsigelsene fra samarbeidskommunene ble drøftet med rådmann og kommunalsjef og det ble sendt en mail 2.7.20 til samarbeidskommunene der det ble orientert om dette.

Gjøvik kommune frafalt de opprinnelige kravene og fakturerte samarbeidskommunene for 2018 og 2019 i henhold til opprinnelig budsjett utarbeidet i 2017. Kreditnotaer for fakturerte beløp for 2018 og 2019 ble sendt kommunene 23.10.2020.

Etter at fakturaene var ettergitt ble budsjettkonsekvensene av dette orientert om i formannskapet. Formannskapet sin sak i oktober 2020 om barnevernvakta var en oppfølging av en orientering som økonomisjefen ga i forbindelse med framleggelse av månedsrapporten for september 2020.

5.4.4 ØKONOMISTYRING OG RUTINER FOR OPPFØLGING AV SAMARBEIDET OM BARNEVERNVAKTA

Rutiner for oppfølging av samarbeidet om barnevernvakta

Revisjonen har ikke fått informasjon om at det foreligger skriftlige rutiner i barnevernet for oppfølging av avtalen om barnevernvakta eller når det gjelder økonomioppfølging mer generelt; utover det som går frem av økonomireglementet.

Manglende budsjett og avtaler

Avdelingsleder for økonomi sier at det har vært en utfordring at det har vært en svak økonomioppfølging fra barnevernets side. Det har ikke vært omforente samarbeidsavtaler og det har vært vanskelig å få informasjon fra barnevernet. Det er vanskelig å følge opp et regnskap når en ikke har hatt et budsjett. Det har vært mange møter om økonomien i alle de ulike vertskommunesamarbeidene, men det forelå ingen budsjetter eller klare avtaler som gjorde det mulig å ha god økonomioppfølging og mulighet til å sammenstille budsjett/regnskap for å stille spørsmål om status. Det har vært mye jobb for å få ut tilstrekkelig informasjon, blant annet for å få laget fakturagrunnlag. Avdelingsleder har mye dokumentasjon på beregninger som er gjort. Hun har kommunisert bredt med flere ledere i Gjøvik kommune, slik som rådmannen, kommunalsjef for oppvekst og assisterende rådmann, dette i tillegg til all kommunikasjon opp mot leder av barneverntjenesten, for å få opplysninger om økonomi og framdrift.

Regnskapsføring - systembruk

Avdelingsleder for økonomi sier at det ved etableringen av de regionale samarbeidene var for lite fokus og kunnskap i barnevernet om systembruk og hvordan en skulle etablere en god struktur for kontoplaner etc. Problemet var muligens at de som til daglig la grunnlaget for regnskapsføringa i barnevernet ikke var tilstrekkelig involvert og informert. Dette førte til at regnskapsføringen i barnevernet ble upresis. Det har vært nødvendig å gjøre mange manuelle rettinger i regnskapet og noen endringer direkte i avregningene på grunn av feilføringer i regnskapet. Det har blitt ryddet i 2020 og 2021, og avdelingsleder mener det nå er forståelse i barnevernet for hvordan regnskapet skal føres. Det har ifølge avdelingsleder økonomi blitt en god dialog det siste året.

Forholdet mellom fagenheter (barnevernet) og økonomi

Barnevernleder sier til revisjonen at fagenhetene er avhengig av stab/støttefunksjoner. Han mener at disse funksjonene bør rigges slik at de understøtter behovet til tjenesteproduksjonen. Han sier at behovet for stab/støtte er undervurdert på komplekse områder som barnevern. Barnevernleder mener han bruker ca ½ stilling på å administrere de tre vertskommunesamarbeidene.

Kommunalsjef Oppvekst mener at det er et stadig strammere rapporteringssystem i kommunen. Fram til 2020 var det tertial-rapportering. Fra 2020 er det månedsrapportering. Rapporteringen gjennomføres fra 2019 i systemet Framsikt. Kommunalsjef oppvekst har møter med tjenestelederne før hver månedsrapportering, og de jobber også med dette i ledermøter. Hun bruker mye tid på det. Selv om hun som leder har ansvaret for budsjettet og oppfølgingen av det, mener hun det er en gråsone mot hva hun skal ha oversikt over og hva økonomiavdelingen skal følge opp. Ledelsen i fagenhetene er ikke fagøkonomer. Det kan av og til være vanskelig å få klarhet i om alt som ligger inne i systemene er riktig eller om det er noe som ikke stemmer.

Mer og mer av økonomioppfølgingen har etter hvert blitt overført fra økonomiavdelingen til tjenesteledere, uten at det har vært en godt kommunisert prosess ifølge kommunalsjef oppvekst. Fordeling av ansvar og oppgaver mellom økonomiavdelingen og tjenestene oppleves fortsatt uklart. Dette er formidlet til økonomiavdelingen.

ROS-analyse i oppvekstetaten

Det er foretatt en ROS-analyse i oppvekstetaten. ROS-analysen gjelder økonomi og økonomistyring. Deltakerne er kommunalsjef oppvekst, barnevernsjef og lederne for de andre virksomhetene i oppvekst. ROS-analysen er datert 29.9.20.

Det er identifisert følgende risikoer:

1. Ikke tydelig avklarte roller og forventning mellom økonomiavdelingen og ledere med fagansvar i sektor Oppvekst.
2. Avdeling for rapportering og budsjett har mangelfull kunnskap om fagtjenestene.
3. Forholdet mellom ansvaret for lovpålagt tjenesteyting og økonomi er ikke godt nok avklart.
4. Mangelfull opplæring som skal øke ledernes grunnleggende forståelse og kompetanse innenfor økonomi og økonomistyring.
5. Ikke kartlagt hva som er det faktisk opplevde behovet for bistand innenfor økonomiområdet i sektor Oppvekst.
6. Avdeling for rapportering og budsjett oppleves å ha mangelfull kapasitet til å gi tilstrekkelig veiledning og hjelp til ledere i sektor Oppvekst.
7. Ikke vurdert effekten av å ha egen fagansvarlig (kontroller) på økonomiområdet i sektor Oppvekst.
8. Det er ikke etablert et system som sikrer at endringer i lov og forskrift og statens overføringer til kommunene i ramma, fanges opp og hensyntas i budsjettprosess

For hver risiko er det vist til etablerte kontroller/tiltak for å redusere risikoen og det er angitt en rest risiko ved etablert kontroll. Deretter er det angitt hvilke nye kontroller/tiltak som bør etableres og hva som er restrisikoen ved etablering av nye tiltak.

I analysen er det blant annet vist til at Ledergruppe Oppvekst har jobbet systematisk med økonomiforståelse og brukt fellestid på de fleste ledermøtene og at det er møter mellom kommunalsjef og tjenesteleder for hver

rapportering. Det går frem av behov for nye kontroller/tiltak at det blant annet er behov for å formalisere og tydeliggjøre ansvar mellom økonomirådgivere og ledere med budsjettansvar. Struktur for kontinuerlig informasjonsflyt og erfaringsdeling er nevnt. Det står at det også må lages et grunnkurs i økonomi som dekker det som forventes. Videre bør det vurderes å ansette en egen økonomirådgiver i oppvekst.

5.4.5 NY SAMARBEIDSAVTALE OG BUDSJETT FOR 2021

Fram til nyttår 2021 var det en avdeling i barnevernet som het «mottak og vakt». Mottak av bekymringsmeldinger på dagtid skulle belastes Gjøvik kommune – senere Gjøvik-Land. Kostnader for kveld, helg og natt skulle belastes alle deltakerkommunene.

Fra 1.1.21 er det i regnskapet skilt mellom «Mottaksfunksjon» (ansvar 78314), der kostnadene belastes Gjøvik og Land, og barnevernvakta (ansvar 78390) der kostnadene belastes alle deltakerkommunene etter en fordelingsnøkkel. Vi har fått opplyst at det i den nye fordelingsmodellen skal være enklere enn før å foreta avregninger mot deltakerkommunene for Gjøvik og Land barnevern. Økonomisystemet og rapporteringssystemet (Visma og Framsikt) er bygget opp slik at det enkelt kan tas ut rapporter for de ulike ordningene.

Det har vært et samarbeid mellom barnevernleder og økonomi for å få til en god modell for Gjøvik og Land barnevern. Vi har fått opplyst at modellen også har blitt gjennomgått i et eget møte med ansvarlige økonomiansatte i Søndre og Nordre Land. Inn mot budsjettet for 2021 har det vært flere møter for å sikre en god modell for struktur og oppfølging av virksomhetene. Dette arbeidet har vi fått opplyst blir løpende evaluert.

I forbindelse med 2021-budsjettet er bemanningen i barnevernvakta redusert. I den nye avtalen som er inngått og som gjelder fra 1.1.2021 er det tatt bort ½ lederfunksjon og redusert en mellomvaktstilling fra 3 til 2.

6 REVISJONENS VURDERINGER

6.1 OPPFØLGING AV SAMARBEIDSAVTALENS BESTEMMELSER

Problemstillingen er:

Har Gjøvik kommune fulgt opp samarbeidsavtalenes bestemmelser om økonomi og rapportering på en tilfredsstillende måte?

Vi har foretatt vurderinger ut fra revisjonskriteriene som ble utledet i kapittel 4. Revisjonskriteriene er hentet fra samarbeidsavtalen og er vist med uthevet skrift foran hver vurdering.

Vertskommunen utarbeider forslag til driftsbudsjett og legger frem for barnevernlederne i samarbeidskommunene senest 1.10.

Kommunestyrene i deltakerkommunene vedtok forslag til budsjett i sine møter sommeren og høsten 2017 da de vedtok å etablere barnevernvakta. Dette budsjettet var et regneark med forutsetninger og beregninger som munnet ut i en tabell som viste stipulerte kostnader pr kommune. Regnearket var utarbeidet våren 2017.

Revisjonen mener at regnearket som lå vedlagt kommunestyresakene, og som var utarbeidet våren 2017, ikke kan betraktes som et budsjett for 2018. Det er ikke stilt opp på en måte som gjør at det kan sammenlignes med regnskapet. Revisjonen mener at Gjøvik kommune etter vedtakene i kommunestyrene i 2017 burde ha utarbeidet et oppdatert og fullstendig detaljbudsjett for barnevernvakta for 2018 og lagt dette fram for samarbeidskommunene slik at de hadde hatt tilstrekkelig og oppdatert informasjon om kostnader og kostnadsfordeling.

Det ble heller ikke utarbeidet eller lagt fram budsjetter for barnevernvakta for 2019 eller 2020 i samsvar med samarbeidsavtalen. Revisjonen er kjent med at det heller ikke ble lagt fram budsjett for samarbeidet Gjøvik-Land barnevern for disse årene.

Revisjonen mener at manglende budsjetter har ført til uklarheter rundt hva som er avtalt om kostnader og kostnadsfordeling.

Det er inngått en ny avtale for barnevernvakta som gjelder fra 1.1.2021. Det er i den forbindelse utarbeidet et budsjett for 2021 som vi har fått opplyst er lagt fram for samarbeidskommunene. Det er også inngått ny avtale for Gjøvik-Land barnevern og det foreligger også budsjett for 2021 for dette samarbeidet.

Budsjettrammen skal justeres årlig i samsvar med kommunal indeks. Økning i rammen utover dette må godkjennes særskilt av deltakerkommunene.

Siden det ikke har blitt lagt fram årlige budsjetter for barnevernvaktsamarbeidet har det heller ikke blitt utarbeidet prisjusterte budsjetter. Gjøvik kommune har ikke orientert samarbeidskommunene om økte kostnader for 2018, 2019 eller 2020 eller meldt fra om behov for å regulere budsjettet som følge av økte

kostnader for barnevernvakta. Gjøvik kommune har heller ikke orientert samarbeidskommunene om økte kostnader i forkant av fakturaene som ble sendt ut for 2018 og 2019 i henholdsvis november 2019 og februar 2020.

Vertskommunen sender faktura til samarbeidskommunene på et halvårlig à konto beløp i hht beregnet andel, pr 15.01. og 15.07. Uttrykninger i beredskapsperioden faktureres etterskuddsvis til den kommunen som eier saken månedlig.

Det har verken vært sendt ut a-kontofaktureringer eller månedlig fakturering av uttrykninger i årene 2018, 2019 eller 2020, slik samarbeidsavtalen bestemmer. Revisjonen har fått opplyst at fra 2021 sendes det a-kontofakturaer i samsvar med avtalen.

Endelig oppgjør for regnskapsåret foretas i sammenheng med revisjonsbekreftet regnskap.

Revisjonen mener at det ikke var i samsvar med bestemmelsene at endelig avregning for 2018 og 2019 ikke forelå før i oktober 2020. Fakturaer for 2018 ble ikke sendt ut før høsten 2019 for Lunner og Gran, og ikke før høsten 2020 for de andre kommunene.

Dersom endelig regnskap for barnevernvakta viser regnskapsmessig underskudd, og fondsmidler fra tidligere år ikke dekker opp dette, skal hver enkelt deltakerkommunens andel av underskuddet legges til ved A- konto betalingen for kommende regnskapsår.

Siden det ikke har vært a-kontobetaling i perioden 2018-2020, og Gjøvik kommune har dekket merforbruket for barnevernvakta utover budsjettet for årene 2018-2020, er ikke bestemmelsen om at merforbruk for tidligere år skal tillegges a-kontobetalingene neste år, relevant.

Ifølge avtalen skal vertskommunen rapportere tertialvis til deltakerkommunene. Rapportene skal inneholde økonomisk oversikt og prognoser, evt. avvik påpekes og forklares. Frist for oversendelse til deltakerkommunene er hhv 10.05. og 01.09. Årsrapport for virksomheten oversendes deltakerkommunene tilsvarende. I tillegg til økonomi skal rapportene vise aktivitetsdata for hver av kommunene.

Revisjonen kan ikke se at Gjøvik kommune har rapportert til deltakerkommunene i samsvar med avtalen årene 2018, 2019 eller 2020. Det foreligger verken tertialrapporter for de tre årene eller årsrapporter for 2018 eller 2019.

Samarbeidsrådet skal møtes to ganger pr år. De skal blant annet drøfte de økonomiske rammene for virksomheten og gir råd ved utarbeidelse av budsjett og årsmelding.

Gjøvik kommune har ikke innkalt til møter i samarbeidsrådet i samsvar med avtalen. Det var ingen møter i samarbeidsrådet i 2018 og 2019. Høsten 2020 har det imidlertid vært tre møter.

6.2 BETALINGSKRAVENE

Problemstillingen var:

Hadde Gjøvik kommune rimelig grunn til å frafalle kravene om betaling fra samarbeidskommunene?

Som revisjonskriterier legger vi til grunn at faktureringen skal være i samsvar med godkjent budsjett for samarbeidet og avtalt fordelingsnøkkel.

Vi har redegjort for de betalingskravene som ble sendt og korrespondansen rundt disse kravene med kommunene i kapittel 5.2 og 5.3. Vi viser også til den vurderingene vi gjorde om budsjetter og fakturering i forbindelse med den første problemstillingen.

Uenigheten om betalingskravene skyldtes at samarbeidskommunene ikke ville godta de økte kostnadene som grunnlag for fakturering i 2018 og 2019. Vi ser at samarbeidskommunene og spesielt Lunner og Gran ved gjentatte anledninger i løpet av 2018 og 2019 har etterspurt både signert avtale, fakturaer og budsjett for samarbeidet, uten at disse henvendelsene er besvart av Gjøvik kommune.

Revisjonen mener at kommunedirektørens beslutning om å frafalle betalingskravene for 2018 og 2019 synes rimelig ut fra at de fakturerte kostnadene ved samarbeidet oversteg det budsjettet og de forutsetningene som lå til grunn for kommunestyrenes vedtak ved inngåelse av samarbeidet. Vesentlige bestemmelser i samarbeidsavtalen er ikke fulgt opp ved at Gjøvik kommune ikke har orientert samarbeidskommunene om økte kostnader i forkant av at fakturaene ble sendt ut eller varslet behov for økt budsjetttramme. Samarbeidskommunene hadde dermed ingen forutsetninger for å kjenne til at kostnadene hadde økt og de hadde ikke godkjent noen økning av budsjetttramma.

Det står i samarbeidsavtalene at deltakerkommunenes andel av driftskostnadene beregnes i henhold til en kostnadsnøkkel basert på barneinnbyggertallet hentet fra KOSTRA pr 01.01.

I regnearket fra 2017 var det tatt hensyn til at Gjøvik kommune skulle belastes utgiftene for mottaksfunksjonen, slik at Gjøvik kommune skulle dekke en større andel av kostnadene for avdelingen vakt og mottak enn det kostnadsnøkkelen «antall barn» tilsa.

De utsendte fakturaene for 2018 og 2019 i november 2019 og februar 2020 baserte seg på sum faktiske kostnader for avdelingen vakt og mottak fordelt på kommunene etter kostnadsnøkkelen «antall barn». I tillegg ble kommunene fakturert for egne utgifter til uttrykninger.

Revisjonen kan ikke se at grunnlaget for faktureringen for 2018 og 2019 var tilstrekkelig dokumentert. Dette tilsier også at det var rimelig å frafalle betalingskravet. Etter revisjonens vurdering gir faktureringen av kostnadene for 2018 og 2019 fordelt etter kostnadsnøkkelen antall barn en annen kostnadsfordeling enn det som ble lagt til grunn i budsjettet (regnearket) fra 2017. Dette har sammenheng med at kostnadsnøkkelen bare gjelder de kostnadene som alle kommunene skal dele på, mens kommunen ved faktureringen har benyttet denne kostnadsnøkkelen også for den delen av kostnadene som kun Gjøvik kommune skal belastes for.

Revisjonen mener at den kostnadsfordelingsmodellen som var lagt til grunn var vanskelig å benytte i avregningen siden det ikke var lagt opp til et regnskapsmessig skille mellom utgifter til barnevernvakta som skulle fordeles mellom alle kommunene i henhold til kostnadsnøkkelen og utgifter til mottaksfunksjonen som skulle belastes Gjøvik kommune.

Frafall av betalingskravene for 2018 og 2019 medførte at samarbeidskommunene i oktober 2020 ble fakturert i samsvar med budsjettet (regnearket) fra 2017 for disse to årene, mens Gjøvik kommune ble belastet for kostnadsøkningen utover prisjustert budsjett fra 2017.

I den nye avtalen fra 2021 er budsjettet endret slik at den regionale barnevernvaktas budsjett kun omfatter kostnader som skal deles på alle kommunene. Revisjonen vurderer at dette gir et bedre grunnlag for kostnadsfordeling og avregning.

6.3 BUDSJETTERING OG ØKONOMISTYRING

Problemstillingen var:

Har det vært lagt til grunn et realistisk kostnadsgrunnlag (budsjett) for barnevernvakta og har barneverntjenestens økonomistyring/budsjettoppfølging vært tilfredsstillende?

Budsjettet for barnevernvakta skal være fullstendig og basert på realistiske forutsetninger

Etter revisjonens vurdering har det ikke vært utarbeidet et fullstendig detaljbudsjett for barnevernvakta i Gjøvik kommune for årene 2018 – 2020. Gjøvik kommunes andel av kostnadene for barnevernvakta er ikke spesifisert i barnevernets budsjett som del av ramma for oppvekst. Revisjonen vil bemerke at det heller ikke har vært utarbeidet et fullstendig budsjett for Gjøvik-Land barneverntjeneste disse årene. Vi har fått forklart at dette har sammenheng med at det har vært uenighet om kostnadsnøkler. Vi har i dette revisjonsprosjektet ikke sett på etterlevelse av samarbeidsavtalen om Gjøvik-Land barnevern.

Vi har fått opplyst at de stipulerte kostnadene for barnevernvakta utarbeidet våren 2017 var basert på erfaringstall fra tidligere barnevernvakt i Gjøvik korrigert for ny turnus og vaktordning. Siden budsjettet kun eksisterer som et regneark, som ikke er oppdatert eller innarbeidet i kommunens økonomisystemer, er det vanskelig å etterprøve realismen i budsjettet.

Siden samarbeidet om barnevernvakta var nytt i 2018, mener revisjonen at budsjettforutsetningene burde vært gjennomgått høsten 2018 i forbindelse med budsjettarbeidet for 2019, slik at en kunne sikret seg at en hadde et realistisk budsjett ved inngangen til 2019. Det ble imidlertid ikke utarbeidet et nytt budsjett verken for 2019 eller 2020. Revisjonen mener derfor at en ikke kan si at det forelå noe fullstendig eller realistisk budsjett for barnevernvakta disse årene.

Barnevernleder skal ha løpende oppfølging av barnevernvaktas budsjett

Etter revisjonens vurdering har ikke økonomien i barnevernvakta blitt fulgt opp årene 2018 og 2019. Barnevernleder forklarer manglende budsjettering og budsjettoppfølging med at det har vært en sprengt kapasitet i barnevernet på grunn av at det var mye arbeid med utredning og oppstart av Gjøvik- Land barnevern våren 2018, samtidig med oppstart av samarbeidet om barnevernvakta. Budsjetteringen ble også vanskelig fordi det ikke var oppnådd enighet om fordelingsnøkler for kostnadene i Gjøvik-Landsamarbeidet. Dette kom ikke på plass før høsten 2020.

En viktig forutsetning for i det hele tatt å ha en budsjettoppfølging er at det foreligger et budsjett. Siden det ikke eksisterte detaljerte og fullstendige budsjetter for barnevernvakta har det ikke vært et tilstrekkelig grunnlag for å følge med på økonomien. Det har også vært vanskelig for økonomiavdelingen å ha innsikt, siden det ikke var et budsjett i økonomisystemet og det var vanskelig å få informasjon fra barnevernet.

Manglende oversikt og oppfølging av økonomien i barnevernvakta i perioden 2018 og 2019 førte til at det ikke ble meldt fra om økte kostnader til samarbeidskommunene, ikke ble vurdert tiltak for å redusere kostnadene og ikke utarbeidet realistiske budsjetter.

Barnevernleder skal gi melding til sin virksomhetsleder når det oppstår avvik/forventede avvik som ikke kan dekkes av gjeldende budsjett.

Som følge av manglende oversikt og oppfølging av økonomien i samarbeidet om barnevernvakta ble ikke de økte kostnadene for 2018 og 2019 fanget opp og rapportert videre før mot slutten av 2019.

Revisjonen har forstått det slik at det først var sent høsten 2019 og vinteren 2020 at kommunalsjef oppvekst og etter hvert rådmannen ble informert om at kostnadene for barnevernvakta for 2019 ble høyere enn stipulert. Dersom samarbeidskommunene hadde gått med på å betale de fakturaene som ble sendt ut ville ikke de budsjettmessige konsekvensene for Gjøvik kommune vært så store. Etter at rådmannen bestemte at fakturaene skulle ettergis og merkostnadene belastes Gjøvik kommune sommeren 2020, ble de budsjettmessige konsekvensene av dette informert om i en månedsrapport i september og deretter lagt fram for formannskapet i oktober 2020.

Gjøvik kommune er også belastet for merkostnadene for barnevernvakta i 2020, utover det nivået som ble avtalt i 2017. Dette har en budsjettkonsekvens utover de 4,2 mill. kronene som gjaldt 2018 og 2019, og som ble rapportert til formannskapet i oktober 2020. Etter revisjonens vurdering kunne det vært en mulighet til å gjøre noe enten med kostnadsnivået eller budsjettet for 2020 for å redusere budsjettkonsekvensene, dersom dette hadde blitt tatt tak i når det økte kostnadsnivået var kjent ved årsskiftet 2019/2020.

6.4 RUTINER FOR OPPFØLGING AV SAMARBEIDENE

Problemstillingen er: Har barneverntjenesten hatt egnede rutiner for oppfølging av samarbeidsavtalene om barnevernvakta?

Vi har lagt til grunn at det bør være etablert skriftlige rutiner som sikrer at sentrale bestemmelser i samarbeidsavtalene følges opp.

Revisjonen har ikke fått informasjon om at det har vært etablert skriftlige rutiner for oppfølging av samarbeidet om barnevernvakta. Mangel på rutiner og systematikk fra starten av samarbeidet kan ha bidratt til at samarbeidet ikke er fulgt opp i samsvar med avtalen.

Barnevernleder har ansvaret for tre vertskommunesamarbeid som omfatter i alt 7 kommuner. Revisjonen vurderer at dette gjør økonomien i barnevernet komplisert. Barnevernleder sier at han bruker mye tid på oppfølging av samarbeidene. Barnevernleder og kommunalsjef for oppvekst uttrykker overfor revisjonen at de savner en bedre avklaring av forholdet mellom økonomiavdelingen og barnevernet. Dette er også forhold som er omhandlet i kommunalsjefens risikoanalyse. Avdelingsleder for økonomi uttrykker at det har vært mangel på systemforståelse i barnevernet og at det har vært vanskelig å få tilstrekkelig informasjon fra barnevernet som grunnlag for fakturering mv.

Revisjonen mener at det forut for etablering av samarbeidet om barnevernvaktsamarbeidet burde vært etablert en modell for kostnadsfordeling som det var enighet om og som var mulig å følge opp regnskapsmessig. Dette ville lettet faktureringen og budsjettoppfølgingen de påfølgende årene.

Det burde vært utarbeidet rutiner for budsjettering og samhandling med samarbeidskommunene om blant annet budsjett og fakturering. Det burde også vært avklart hvordan rapporteringen skulle skje.

I løpet av høsten 2020 har barnevernet med hjelp fra økonomiavdelingen arbeidet med å få på plass ny avtale for barnevernvakta med nye fordelingsnøkler og budsjett som revisjonen mener gjør det enklere å følge opp økonomien.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 KONKLUSJONER

7.1.1 PROBLEMSTILLING 1

Problemstillingen er:

Har Gjøvik kommune fulgt opp samarbeidsavtalenes bestemmelser om økonomi og rapportering på en tilfredsstillende måte?

Gjøvik kommune har ikke fulgt opp samarbeidsavtalens bestemmelser om budsjett, fakturering, rapportering og samarbeidsmøter på en tilfredsstillende måte i perioden 2018 – 2020. Det eksisterte ikke noe fullstendig budsjett for barnevernvakta før i 2021, bestemmelsene om fakturering og rapportering i samarbeidsavtalen er ikke fulgt opp og det har ikke vært avholdt samarbeidsmøter i samsvar med avtalen.

Etter vedtakene om inngåelse av samarbeidene sommeren/høsten 2017 etterlyste samarbeidskommunene Lunner og Gran utfylte og signerte avtaler. Dette kom ikke på plass før høsten 2020. I løpet av perioden 2018 - 2019 har samarbeidskommunene også etterlyst oppfølging av samarbeidsavtalens bestemmelser om budsjett, fakturaer, samarbeidsmøter mv. Disse henvendelsene har i liten grad blitt besvart eller fulgt opp av Gjøvik kommune.

7.1.2 PROBLEMSTILLING 2

Problemstillingen er:

Hadde Gjøvik kommune rimelig grunn til å frafalle kravene om betaling fra samarbeidskommunene?

Revisjonen mener at kommunedirektørens beslutning om å frafalle betalingskravene for 2018 og 2019 synes rimelig ut fra at de fakturerte kostnadene ved samarbeidet oversteg de budsjettmessige forutsetningene som lå til grunn for kommunestyrenes vedtak ved inngåelse av samarbeidet.

Vesentlige bestemmelser i samarbeidsavtalen er ikke fulgt opp ved at Gjøvik kommune ikke har orientert samarbeidskommunene om økte kostnader i forkant av at fakturaene ble sendt ut eller varslet behov for økt budsjetttramme. Revisjonen mener videre at det ikke er dokumentert at fakturering av kostnadene for 2018 og 2019, som ble foretatt i november 2019 og februar 2020, var i samsvar med det som var avtalt og forutsatt i vedtakene om inngåelse av samarbeidet.

7.1.3 PROBLEMSTILLING 3

Problemstillingen er:

Har det vært lagt til grunn et realistisk kostnadsgrunnlag (budsjett) for barnevernvakta og har barneverntjenestens økonomistyring/budsjettoppfølging vært tilfredsstillende?

Etter revisjonens vurdering har det ikke vært utarbeidet fullstendige eller realistiske budsjetter for barnevernvakta for årene 2018, 2019 eller 2020.

Det har heller ikke har vært utarbeidet budsjett for Gjøvik-Land barnevern som barnevernvakta er en del av.

Det har ikke vært noen budsjettoppfølging av barnevernvakta i 2018 eller 2019 og økonomistyringen kan dermed ikke sies å ha vært tilfredsstillende.

Revisjonen mener at manglende budsjetter og manglende oversikt og oppfølging av kostnadene i barnevernvakta har ført til de budsjettmessige konsekvensene for Gjøvik kommune. Hvis det hadde vært tilstrekkelig oppfølging kunne kostnadsøkningen i barnevernet vært oppdaget på et tidligere tidspunkt, slik at tiltak kunne gjennomføres for å redusere kostnadene eller behov for økt budsjett kunne ha vært lagt fram for samarbeidskommunene.

Det er utarbeidet fullstendig budsjett for 2021 for både barnevernvakta og Gjøvik – Land barnevern som følge av nye samarbeidsavtaler for begge disse samarbeidene.

7.1.4 PROBLEMSTILLING 4

Problemstillingen er:

Har barneverntjenesten hatt egnede rutiner for oppfølging av samarbeidsavtalene om barnevernvakta?

Revisjonen kan ikke se at det har eksistert rutiner for oppfølging av samarbeidsavtalene i barnevernvakta fra oppstart m til og med 2020 som er den perioden vi har sett på.

7.2 ANBEFALINGER

Revisjonen har blitt informert om at det fra høsten 2020 har vært gjennomført et arbeid i barnevernet i samarbeid med økonomiavdelingen som har resultert i at det har kommet på plass nye avtaler, ny kostnadsfordeling og fullstendige budsjetter. Dette gjelder både barnevernvakta og Gjøvik-Land barnevern. Flere av de forholdene som revisjonen har pekt på i denne rapporten ser dermed ut til å være rettet opp.

Revisjonen har likevel valgt å komme med noen anbefalinger:

- Vi vil peke på viktigheten av å etablere gode og omforente avtaler, systemer for kostnadsfordeling og budsjettering før oppstart av et vertskommunesamarbeid. Det bør settes av tilstrekkelig med tid og ressurser til å gjøre dette på en god måte.

- Det bør etableres rutiner i barnevernet for å følge opp bestemmelsene i vertskommuneavtalene. Siden barnevernet har ansvar for flere vertskommuneavtaler med mange deltakerkommuner, er det viktig å ha rutiner som sikrer oversikt og kontroll med dette.
- Økonomien i barnevernstjenesten er komplisert med tre vertskommunesamarbeid. Det bør vurderes om det er behov for mer støtte til barnevernet for å bidra til at barnevernleder kan følge opp økonomien i barnevernet på en god måte innenfor de ressurser han har til rådighet.

REFERANSER

Kommunestyresaker om inngåelse av samarbeid om barnevernvakta med vedlegg:

KS Gjøvik i møte 15.6.2017, sak 61/2017.

KS Østre Toten i møte 14.6.17, sak 71/2017.

KS Vestre Toten i møte 22.6.17, sak 60/2017.

KS Søndre Land i møte 19.6.17, sak 49/2017.

KS Nordre Land i møte 13.6.17, sak 40/2017.

KS Lunner i møte 7.9.17, sak 95/2017.

KS Gran i møte 19.10.17, sak 76/2017.

Utredning barnevernvakta, versjon 1.3, datert 6.2.17 og versjon 1.5, datert 23.5.17

Utkast samarbeidsavtaler

Regneark versjon 1.0, datert 6.2.17 og

KS Gjøvik 20.2.20, sak 14/2020 Endringer i Gjøvik interkommunale barnevernvakt.

Andre kommunale dokumenter:

Signerte samarbeidsavtaler med samarbeidskommunene oktober 2020.

Økonomireglementet , vedtatt av KS i sak 120/20, i møte 24.9.20

Økonomireglementet vedtatt av KS i sak 3/13,

Fakturaer og kreditnotaer for årene 2018, 2019 og 2020 fra økonomisystemet (Visma).

Regneark med avregninger for 2018, 2019 og 2020.

Referater fra samarbeidsmøter i 2020.

ROS-analyse økonomi - Oppvekst 29.9.20.

KS Gjøvik 25/2021, 25.2.21. Revisjon av avtalen for barnevernvaktsamarbeidet.

Samarbeidsavtale Gjøvik interkommunale barnevernvakt , versjon 3.2. (fra 1.1.21)

Budsjett barnevernvakta 2021.

Samarbeidsavtaler Gjøvik - Land barnevern. ver. 1.1 (2018)

Revidert samarbeidsavtale Gjøvik-Land barnevern. versjon 2.0.(2020)

Utredning av Gjøvik-Land barneverntjeneste med Gjøvik kommune som vertskommune. Gjøvik kommune, Søndre Land kommune og Nordre Land kommune. 21.2.2018.

Formannskapet 207/2020, møte 28.10.2020.

Diverse korrespondanse mv mottatt fra samarbeidskommunene.

Eksterne dokumenter:

Lov om barneverntjenester LOV-1992-07-17-100.

Lov om kommuner og fylkeskommuner. LOV-2018-06-22-83.

Lov om kommuner og fylkeskommuner 1992

Lovvedtak 120 (2019-20) 3.6.2020 vedtak til lov om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov).

KS. Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder.

VEDLEGG RÅDMANNENS UTTALELSE

Vi har fått følgende tilbakemelding på utkast til rapport fra rådmannen i e-post 9. april 2021:

Her er rådmannens tilbakemelding på utkast til forvaltningsrevisjonsrapport om oppfølging av samarbeidsavtalene om Gjøvikregionen barnevernvakt:

Rådmannen har fått god informasjon om forvaltningsrevisjonens formål og gjennomføring gjennom avholdt oppstartsmøte. Revisjonskriteriene, metode, anvendte kilder og beskrivelse av fakta synes å være både relevante og riktige. Rådmannen mener at rapporten er nyttig. Den underbygger konklusjonene i saken som rådmannen la fram for formannskapet og gir i tillegg et utfyllende bilde av bakgrunnen og årsakssammenhengene. Det er positivt at rapporten identifiserer forbedringsområder og kommer med anbefalinger. Rapporten er godt bygget opp og har et klart språk.

Vurderingene og konklusjonene sammenfaller med rådmannens egne vurderinger og konklusjoner som angitt i saksframlegget til formannskapet. I tillegg framkommer det utfyllende informasjon. Rådmannen støtter anbefalingene i rapporten, som kommer i tillegg til tiltakene som rådmannen allerede har iverksatt for å rette opp i forholdene.

Rådmannens samlede vurdering er at rapporten er nyttig og utgjør et godt grunnlag for læring. Kommunen er vertskommune for flere interkommunale samarbeid, og det vil kunne bli flere interkommunale samarbeid de nærmeste årene. Rapporten bidrar til at kommunen kan sikre bedre planlegging og gjennomføring av interkommunale samarbeid i framtida. Rådmannen ser at det særlig er viktig at det avsettes tilstrekkelig tid og ressurser til å etablere gode systemer, rutiner og kontrollmekanismer i oppstarten av vertskommunesamarbeid.

Vennlig hilsen

Magnus Mathisen
Rådmann

E-post: magnus.mathisen@gjovik.kommune.no

Telefon: 947 91 031

Gjøvik kommune, Postboks 630, 2810 Gjøvik

www.gjovik.kommune.no