



BERGEN KOMMUNE
KOMMUNEREVISJONEN

Revisjonsrapport nr. 80/ F-10/10

REVISJONSRAPPORT

Forvaltningsrevisjonsprosjektet

**Bergen kommunes etterlevelse av FNs
barnekonvensjon**

Vurdering av internkontroll

Avgitt: 16.06. 2010

Kontoradresse: Lars Hillesgt 19
Postadresse: Pb 7700, 5020 Bergen Telefon 55 56 43 00 Telefax 55 56 43 30

Kontoradresse: Lars Hillesgt 19
Postadresse: Pb 7700, 5020 Bergen Telefon 55 56 43 00 Telefax 55 56 43 30

Forord

Bergen kommunerevisjon har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet "Bergen kommunes etterlevelse av FNs barnekonvensjon. Vurdering av internkontroll".

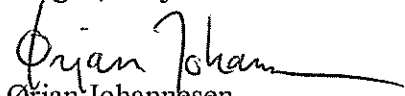
I kommunelovens § 77 nr. 4 heter det:

"Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med om den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)."

Det presiseres at kommunerevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon ikke innbefatter en vurdering av hensiktsmessigheten i de vedtak som blir gjort av politiske organer med beslutningsmyndighet.

Rapporten er sendt på høring til alle byrådsavdelinger. Revisjonen mottok kun to høringsvar innen fristens utløp som var 26.05.2010. Høringsvarene er i den grad de har frembrakt tilleggsinformasjon innarbeidet i rapporten. Høringsvarene er dessuten vedlagt rapporten.

Bergen, 16. juni 2010


Ørjan Johannesen
kst. kommunerevisor

Kontoradresse: Lars Hillesgt 19
Postadresse: Pb 7700, 5020 Bergen Telefon 55 56 43 00 Telefax 55 56 43 30

Innhold

Forord	3
Innledning	6
1.0 Rapportens oppbygning	6
2.0 Formål og problemstillinger	6
3.0 Revisjonskriterier	7
3.1 FNs barnekonvensjon	7
3.2 Kommunelovens § 20	8
3.3 Internkontroll og risikostyring.....	9
3.4 Lov om barnevernstjenester	12
3.5 Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester.	12
3.6 Rundskriv Q-25/2005. Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier.....	13
4.0 Avgrensning og fremgangsmåte.....	14
5.0 Byrådsleders avdeling.....	16
5.1 Innsendt dokumentasjon	16
5.2 Kommunerevisjonens vurderinger	16
6.0 Byrådsavdeling for barnehage og skole.....	17
6.1 Innsendt dokumentasjon	17
6.2 Kommunerevisjonens vurderinger	19
7.0 Byrådsavdeling for helse og inkludering.....	22
7.1 Innsendt dokumentasjon	22
7.1.1 Nærmere om den innsendte dokumentasjonen.....	22
7.2 Kommunerevisjonens vurderinger	30
8.0 Byrådsavdeling for kultur, kirke og idrett	32
8.1 Innsendt dokumentasjon	32
8.2 Kommunerevisjonens vurderinger:	34
9.0 Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap	35
9.1 Innsendt dokumentasjon	35
9.2 Kommunerevisjonens vurderinger	35
10.0 Byrådsavdeling for byutvikling, næring og klima.....	36
10.1 Innsendt dokumentasjon	36
10.2 Tilleggsdokumentasjon oversendt i forbindelse med høringsuttalelse til rapporten....	39
10.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	39
11.0 Kommunerevisjonens samlede vurdering.....	41
Vedlegg.....	44

Innledning

FNs barnekonvensjon ble 20 år i 2009. Konvensjonen er en internasjonal avtale som gir barn og unge under 18 år et særskilt menneskerettighetsvern. Den gir alle barn grunnleggende rettigheter, slik som rett til beskyttelse, deltakelse, utvikling, helse og utdanning. Norge ratifiserte konvensjonen i 1991 og i 2003 ble Barnekonvensjonen med tilleggsprotokoller inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettighetsloven.

Kontrollutvalget ba i møtet 09.12.2008 (sak 88-08) kommunerevisjonen om å prioritere prosjekt nr 32 fra plan for forvaltningsrevisjon: "Hvordan etterleves FNs barnekonvensjon i Bergen kommune." Et første utkast til projektskisse ble presentert for kontrollutvalget 02.02.2009. 15. desember 2009 fikk kontrollutvalget en presentasjon av prosjektet som inkluderte endelig design og problemstillinger for prosjektet.

1.0 Rapportens oppbygning

I rapporten gir vi først en oversikt over prosjektets formål og problemstillinger. Deretter viser vi hvilke revisjonskriterier som har blitt benyttet for å belyse problemstillingene og hvordan vi har gått frem for å innhente dokumentasjon.

Rapporten er videre bygget opp slik at vi for hver byrådsavdeling

- først presenterer innsendt dokumentasjonsgrunnlag
- deretter gir kommunerevisjonens vurderinger på bakgrunn av den innsendte dokumentasjonen

Til slutt i rapporten gir vi kommunerevisjonens totale vurdering.

2.0 Formål og problemstillinger

I tråd med kontrollutvalgets ønske har kommunerevisjonen gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt med fokus på forebygging og krav Barnekonvensjonen stiller til barns utvikling.

Prosjektets problemstillinger har vært å undersøke om Bergen kommune

1. har en overordnet styring, koordinering og ledelse som sikrer ivaretagelse av forebyggende arbeid for barn og unge i samsvar med Barnekonvensjonen.
2. sikrer en helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet for barn og ungdom i samsvar med Barnekonvensjonen.

I prosjektet vurderer vi kommunens systemer og kartlegger derfor ikke hvordan FNs barnekonvensjon etterleves i utøvelsen av ulike tjenester overfor barn i Bergen kommune.

3.0 Revisjonskriterier

For å besvare problemstillingene har kommunerevisjonen bedt kommunen ved byrådsavdelingene om å fremlegge relevant dokumentasjon. Dokumentasjonen skal dokumentere en overordnet styring, koordinering og ledelse som sikrer ivaretagelse av forebyggende arbeid for barn og unge i samsvar med Barnekonvensjonen. Den skal også dokumentere en helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet for barn og ungdom i samsvar med Barnekonvensjonen.

Innsendt dokumentasjonen har blitt vurdert i forhold til krav som stilles i aktuelt regelverk, rundskriv og veiledere og i anerkjent teori på området. Dette kaller vi vurderings- eller revisjonskriterier.

Nedenfor gir vi en oversikt over revisjonskriteriene i dette prosjektet. Dette er for det første *FNs barnekonvensjon* som er inkorporert i norsk lov, dernest *Kommunelovens* §20 som stadfester byrådsansvar for internkontroll for kommunens virksomhet. Dette innebærer kontroll med at mål innfris og lover og regler etterleves, bl.a. FNs barnekonvensjon. Vi går videre inn på anerkjent teori for elementer som bør inngå i internkontroll, før vi viser til *Lov om barnevernstjenester* som bl.a. stadfester kommunens ansvar for forebygging med hensyn til omsorgssvikt og adferdsproblemer. Videre viser vi til *Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barnevernstjenester* og til *Rundskriv Q-25/2005. Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*

3.1 FNs barnekonvensjon

At Barnekonvensjonen er en konvensjon og ikke en erklæring innebærer at den er rettslig bindende for de stater som har ratifisert den. I 2003 ble dessuten Barnekonvensjonen med tilleggsprotokoller inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettighetsloven. I Norge er Barnekonvensjonen dermed gjort til en del av den nasjonale retten slik at blant annet Bergen kommune blir direkte forpliktet av konvensjonens bestemmelser.

Heftet "*FNs barnekonvensjon - fra visjon til kommunal virkelighet*" fra Norsk senter for menneskerettigheter, er en veileder til kommunene om hvilke forpliktelser, utfordringer og muligheter som følger av at Barnekonvensjonen er gjort til del av den nasjonale retten. I dette heftet påpekes det at kommunene har et selvstendig ansvar for å legge forholdene til rette for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske, psykologiske og sosiale utvikling. Selv om kommunene har stor valgfrihet til selv å finne virkemidler for å oppfylle slike krav, krever konvensjonen likevel at det faktisk iverksettes effektive og hensiktsmessige tiltak. Innsatsen skal også stå i forhold til tilgjengelige ressurser og bør fremgå av kommunens planer, analyser og budsjetter.¹

Barns rettigheter skal prege og gjennomsyre alle beslutninger og all offentlig virksomhet som berører barn og unge. Alle offentlig ansatte og offentlige organer som direkte eller indirekte kan påvirke barns situasjon pålegges gjennom Barnekonvensjonen å oppfylle og respektere barnets rettigheter. Konvensjonen anses som særlig relevant for kommunene. Bakgrunnen for

¹ (s 27)

dette er at kommunale beslutninger og prioriteringer ofte får direkte og umiddelbar betydning for barn og unge².

Ettersom dette prosjektet har fokus på forebygging og utvikling er det særlig to relevante artikler i Barnekonvensjonen som er aktuelle:

Artikkel 3, punkt 1

Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Artikkel 19 - Forebyggelse av misbruk

1. Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet.

2. Slike beskyttelsestiltak bør omfatte effektive prosedyrer for utforming av sosiale programmer som yter nødvendig støtte til barnet og til dem som har omsorgen for barnet, samt andre former for forebygging, påpeking, rapportering, viderehenvisning, undersøkelse, behandling og oppfølging av tilfeller av barnemishandling som tidligere beskrevet og, om nødvendig, for rettslig oppfølging.

3.2 Kommunelovens § 20

I kommunelovens §20 punkt 2 går det fram at:

"(...) Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll."

Kommunerådet, eller for Bergens del byrådet, har et ledelsesansvar for at det etableres rutiner og systemer for å sikre at organisasjonen når de mål som er satt og at regelverket etterlevs.³

Rettsregelen lovfester byrådets tilsynsansvar overfor administrasjonen. Siktemålet er å tydeliggjøre at kommunerådet/byrådet har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om byrådet etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av organets ledelsesansvar.

Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

² FN's barnekonvensjon - fra visjon til kommunal virkelighet (2005), Universitetet i Oslo, Norsk senter for menneskerettigheter (s 4)

³ Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt: Kommuneloven med kommentarer 4. utgave (2006), Kommuneforlaget (s147)

3.3 Internkontroll og risikostyring

Det mest utbredte rammeverket for vurdering og utvikling av internkontroll er kjent som COSO. Rammeverket er beskrevet i norsk oversettelse i *Intern kontroll – et integrert rammeverk* fra 1996.

Kommunal- og regionaldepartementet gav nylig ut rapporten ”85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane”(desember 2009). Som underlag for denne rapporten ble revisjonsselskapet PWC bedt om å frembringe kunnskap om den praktiske internkontrollen i kommunene. I sin rapport til Kommunal- og regionaldepartementet ”*Internkontroll i kommuner*”(2009) har PWC med utgangspunkt i COSO rammeverket definert internkontroll på følgende måte:

”Internkontroll er et formalisert kontrollsystem der kontrollaktiviteter utformes, gjennomføres og følges opp med basis i vurderinger av risiko for styringssvikt, feil og mangler i virksomhetens arbeidsprosesser.”

Denne definisjonen vektlegger formalisering, risikovurdering, etterlevelse og vedlikehold. PWC påpeker at de fleste definisjoner av internkontroll deler denne definisjonens fokus på:

- formalisering, derunder dokumentasjonsrutiner (i motsetning til sedvane og andre udokumenterte rutiner)
- systematisering, derunder rutiner for oppfølging av etterlevelse og vedlikehold av kontrollsystemet (i motsetning til engangs- og ad hoc-kontrollaktiviteter),
- og risikovurderinger (i motsetning til tilfeldige og unødvendige kontrollaktiviteter)

Formalisering av internkontrollen med et omforent begrepsapparat og gode dokumentasjonsrutiner bidrar til å gjøre internkontrollen mindre personavhengig og bidra til mer systematisk og helhetlig kontroll.

Hele internkontrollsystemet må vedlikeholdes, ved jevnlig revurdering av risikoer, rutiner og kontrollaktiviteter.

PWC gir disse tilrådingene etter sin gjennomgang av internkontrollpraksis i norske kommuner:

1. Internkontroll er et ledelsesansvar. Rådmannen må gjennom holdninger og handlinger vise at internkontrollen er et viktig element i kommunens virksomhetsstyring, og tydelig kommunisere at internkontrollen er en integrert del av både lederansvar og medarbeideransvar i kommunen.

2. Internkontroll er basert på systematiske risikovurderinger. Vår vurdering er at risikovurdering er lite brukt i kommunenes virksomhetsstyring. Vår tilråding er at kommunene med fordel i større grad kan benytte seg av risikovurderinger i virksomhetsstyringen og særlig i defineringen av innretning på og omfang av kontrollaktiviteter.

3. Internkontroll handler om formalisering av kontroll. Vår tilråding er at alle kommuner bør redusere sin avhengighet av uformell kontroll. Formalisering vil redusere kommunens sårbarhet for personellskifter, endringer i rammebetingelser og habilitetskritikk og vil øke organisatorisk hukommelse og læring.

4. Beskrivelser av oppgaver, ansvar og myndighet er et viktig prinsipp for god internkontroll. Vår tilråding er at kommunene bruker og vedlikeholder dokumenter som beskriver roller og ansvar. I tillegg tilråder vi at kommunene i større grad inkluderer kontrollansvar i disse dokumentene.

5. Arbeidsdeling er også et viktig prinsipp for god internkontroll. Med dette menes at en og samme person ikke skal være ansvarlig for både aktivitet og kontroll. Vår tilråding er at kommunene ivaretar arbeidsdelingen ved design og utføring av kontrollaktiviteter.

6. Internkontroll må inkludere tiltak som bidrar til å sikre at kontrollkravene er kommunisert og forstått. Vår tilråding er at kommunene etablerer tiltak som sikrer god løpende informasjon og kommunikasjon til ledere og medarbeidere, og som sikrer målgruppen nødvendig opplæring og kompetanse. Kommunikasjon og forståelse er viktig for å sikre etterlevelse av internkontrollen.

7. Internkontroll krever at ledere og medarbeidere har nødvendig kompetanse. Vår tilråding er at kommunene har en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring, gjennom opplæringstiltak, informasjon mv. og ved rekruttering. Kompetanse er viktig for å sikre etterlevelse av internkontrollen.

8. Internkontrollsystem må følges opp og vedlikeholdes. Kommunene må i den løpende drift av internkontrollen avsette nok ressurser og i høyere grad prioritere nødvendig oppfølging og vedlikehold. Sentralt i et velfungerende internkontrollsystem er at ansvaret for oppdatering/revidering av dokumentasjon er tydelig plassert. Det er videre sentralt at oppdatering av f.eks. risikovurderinger, design av kontrollaktiviteter og evaluering og rapportering av internkontrollen, skjer regelmessig i henhold til faste intervaller, eksempelvis et internkontrollårshjul. Oppfølging og vedlikehold er viktig for å sikre etterlevelse av internkontrollen.

COSO ERM (Enterprise Risk Management) er en videreutvikling av COSO rammeverket for internkontroll og fremstiller internkontroll som bestående av ulike elementer bl.a.:

1) Internt miljø

Det interne miljøet omfatter kulturen i organisasjonen og påvirker de ansattes holdning til risiko. Det interne miljøet utgjør grunnlaget for velfungerende internkontroll. Det er vanskelig å lykkes i forhold til de andre internkontroll elementene om ikke det interne miljøet er tilfredsstillende.

Det interne miljøet påvirker hvordan strategier og målsettinger blir etablert og påvirker utforming og funksjon av kontrollaktiviteter, informasjon, kommunikasjon og oppfølgingsaktiviteter. For det interne miljøet, og dermed for internkontrollen, er det avgjørende at ledelsens holdninger og filosofi er tydelige i organisasjonen.

2) Mål

En virksomhets mål angir i grove trekk hva virksomheten søker å oppnå. Gjeldende lover og regler gir minimumsstandarder for adferd som virksomheten innarbeider i sine målsettinger for etterlevelse.

Målsettinger må være etablert før ledelsen kan identifisere og vurdere mulige hendelser som kan hindre måloppnåelse (risiko - jf punkt 3), vurdere omfanget av og sannsynligheten for at de potensielle hendelsene inntreffer (vurdere risiko – jf punkt 4) og bestemme nødvendige tiltak for å håndtere eventuelle hendelser (håndtere risiko – jf punkt 5).

3) *Identifisering av hendelser* – Interne og eksterne hendelser som påvirker en virksomhets måloppnåelse må identifiseres, og man skiller mellom risikoer og muligheter. Muligheter kanaliseres tilbake til ledelsens prosesser for fastsettelse av strategi eller målsettinger.

4) *Risikovurdering* – Risikoer blir analysert og man vurderer sannsynlighet og konsekvens, som et grunnlag for å avgjøre hvordan de skal håndteres. Både iboende og gjenværende risiko blir vurdert.

5) *Risikohåndtering* – Ledelsen velger former for risikohåndtering – å unngå, akseptere, redusere eller dele risiko – og utvikler en handlingsplan for å bringe risikoen i samsvar med virksomhetens risikotoleranse og risikoappetitt.

6) *Kontrollaktiviteter*

Kontrollaktiviteter er de retningslinjer og rutiner som bidrar til å sikre at ledelsens valgte former for risikohåndtering blir gjennomført. Kontrollaktiviteter utføres i hele organisasjonen, på alle nivåer og i alle funksjoner. De omfatter en rekke ulike aktiviteter; blant annet retningslinjer og rutiner, godkjennelser, fullmakter, verifikasjoner, avstemminger m.m.

7) *Informasjon og kommunikasjon* – Relevant informasjon blir identifisert, fanget opp og kommunisert i en form og i et tidsperspektiv som gjør det mulig for de ansatte å ivareta sitt ansvar. Effektiv kommunikasjon skjer også i videre forstand, både vertikalt og horisontalt i virksomheten.

8) *Oppfølging* – Den helhetlige risikostyringsprosessen blir fulgt opp og endret etter behov. Oppfølging utføres gjennom løpende ledelsesaktiviteter, frittstående evalueringer eller begge deler.

Et viktig element i internkontrollen blir derfor å systematisk kartlegge avvik i forhold til måloppnåelse og regeletterlevelse. Det må rapporteres til ledelsen hva de utførende enheter ikke lykkes med å få til slik at dette kan håndteres.

Med utgangspunkt i den teori om internkontroll og risikostyring som er beskrevet ovenfor vil vi i denne forvaltningsrevisjonen fokusere på helhetlig internkontrollsystem med tilstedeværelsen av:

- Mål
- Tiltak
- Risikovurderinger

- Risikohåndtering
- Systemer for å registrere og håndtere avvik
- Vedlikehold av internkontrollsystemet (jevnlige revurdering av risikoer, rutiner og kontrollaktiviteter)

3.4 Lov om barnevernstjenester

Kapittel 3 i lov om barnevernstjenester omhandler kommunens og barneverntjenestens generelle oppgaver. Vi vil spesielt fremheve:

§ 3-1. Barneverntjenestens forebyggende virksomhet.

Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer.

Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.

Denne paragrafen fremhever kommunens ansvar i tillegg til barnevernstjenestens.

§ 3-2. Samarbeid med andre deler av forvaltningen.

Barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer.

Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven. Som ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.

3.5 Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester.

Formålet med denne forskriften er å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Forskriften gjelder alle kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester. Forskriften definerer internkontroll som systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.

Vi vil fremheve følgende paragrafer fra forskriften:

§ 4. Innholdet i internkontrollen

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

Internkontroll innebærer at kommunen blant annet skal:

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

§ 5. Dokumentasjon

Internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktiviteter og risikoforhold.

Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.

3.6 Rundskriv Q-25/2005. Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier

Med dette rundskrivet ønsket departementene å gi klare signaler om hva som forventes av kommunene når det gjelder forebygging.

Vi vil spesielt fremheve rundskrivets oppmerksomhet rettet mot

- barnevernstjenestens ansvar
- samordning og samarbeid
- helhetlig strategi og planlegging

4.0 Avgrensing og fremgangsmåte

Avgrensing

Som nevnt har prosjektets problemstillinger vært å undersøke om Bergen kommune

1. har en overordnet styring, koordinering og ledelse som sikrer ivaretagelse av forebyggende arbeid for barn og unge i samsvar med Barnekonvensjonen.
2. sikrer en helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet for barn og ungdom i samsvar med Barnekonvensjonen.

Etter FNs barnekonvensjon artikkel 3 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. I dette prosjektet oppfatter vi dette til å innebære forebygging i vid forstand dersom dette hensynet blir ivaretatt. Barnekonvensjonens artikkel 19 og barnevernslovens §3.1 omhandler begge forebygging. Barnevernslovens § 3-2 og Rundskriv Q-25/2005 omhandler samarbeid og helhetlig tilnærming.

I rundskriv Q-25/2005 heter det at en god og helhetlig organisering av det forebyggende arbeidet i kommunene også vil kunne bidra til at mer spesialisert innsats og metodikk rettet mot særlig utsatte grupper, virker etter hensikten. Det påpekes at barn og ungdom også har særskilte behov, interesser og rettigheter som må sikres gjennom tilrettelegging av en helhetlig barne- og ungdomspolitikkk – lokalt og nasjonalt. Det blir videre fremhevet at gjennom mest mulig helhetlig planlegging vil tiltakene kunne samordnes og settes inn på flere relevante arenaer samtidig, f.eks. både helsestasjon, barnehage og skole.

Kommunelovens § 20 stadfester kommunens ansvar for å føre kontroll med forvaltningen med hensyn til måloppnåelse og regeletterlevelse. I tillegg er det en egen forskrift om internkontroll knyttet til lov om barnevernstjenester.

Vi har derfor valgt å besvare prosjektets problemstillinger med å vurdere hvorvidt kommunen har etablert internkontrollsystem i tråd med ledende teori på området. Dette internkontrollsystemet skal vise at det blir definert mål, gjort risikovurderinger, prioritert mellom tiltak og iverksatt tiltak. Disse aktivitetene skal sikre ivaretagelse av forebyggende arbeid for barn og unge i samsvar med Barnekonvensjonen og sikre en helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet for barn og ungdom i samsvar med Barnekonvensjonen.

Fremgangsmåte

Kommunerevisjonen sendte oppstartsbrev til byrådet den 23.september 2009. Det ble her gitt en kort orientering om prosjektet og invitert til oppstartsmøte. I brev til alle byrådsavdelinger datert 8.oktober 2009, ble det gitt en nærmere orientering om prosjektets formål, problemstillinger og revisjonskriterier og hvilken dokumentasjon kommunerevisjonen ønsket tilsendt. Denne informasjonen ble utdypet i oppstartsmøte som ble avholdt 15.oktober. oktober. Med unntak av byrådsleders avdeling og Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap, stilte alle byrådsavdelinger med representanter på oppstartsmøtet.

I kommunelovens §78 punkt 6 går det frem at:

Revisor kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene.

Byrådsavdelingene ble derfor bedt om å sende følgende dokumentasjon til kommunerevisjonen.⁴

1. Beskrivelse av hvordan Bergen kommune har organisert internkontrolltiltak etter kommunelovens §20 som beskriver ivaretagelse av:
 - a. Barnekonvensjonens artikkel 3, punkt 1
 - b. Barnekonvensjonens artikkel 19
 - c. Barnevernslovens §3-1 og 3-2
 - d. Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
 - e. Rundskriv Q-25/2005 Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier

Selv om risikovurderinger og analyser inngår i internkontroll etter COSOs ledende teori på området, valgte kommunerevisjonen likevel å presisere at vi ønsket slik informasjon ved å stille eget spørsmål vedrørende dette til byrådsavdelingene:

2. Oversikt over hvilke risikovurderinger og analyser som har blitt gjennomført i forhold til etterlevelse av:
 - a. Barnekonvensjonens artikkel 3, punkt 1
 - b. Barnekonvensjonens artikkel 19
 - c. Barnevernslovens §3-1 og 3-2
 - d. Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
 - e. Q-25/2005 Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier
3. Oversikt over hvilke tiltak Bergen kommune har utarbeidet og iverksatt etter forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester §4 a, f, g og h og §5

Med unntak av Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap, har alle byrådsavdelinger i varierende omfang sendt inn dokumentasjon.

⁴ Byrådsavdelingene ble gitt en 3 ukers frist på å sende dokumentasjonen.

5.0 Byrådsleders avdeling

Byrådsleders avdeling skal administrere byrådet og bidra til overordnet styring på tvers av byrådsavdelingene. I tillegg medvirker avdelingen til og fører tilsyn med den kommunale informasjonsvirksomheten internt og mot eksterne målgrupper. Avdelingen bistår og er rådgiver i informasjons- og profilerings spørsmål. Samfunnsikkerhet og beredskap er et annet av avdelingens ansvarsområder. Byrådsleders avdeling har dessuten ansvaret for å følge opp kommunens sentrale internasjonale engasjement.

5.1 Innsendt dokumentasjon

Byrådsleders avdeling har oversendt 1 rapport som svar på kommunerevisjonens henvendelse: *"For inkludering og mangfold. Handlingsplan mot diskriminering av homofile, lesbiske og bifile 2008.2011"*. Handlingsplanen er laget på bakgrunn av oppfordring fra Barne- og likestillingsdepartementet i 2006. I forordet heter det at handlingsplanen skal være konkret og handlingsorientert, og de har valgt å ha særlig fokus på tjenesteområdene oppvekst, helse og kultur.

Handlingsplanen peker på utfordringer og tiltak innenfor både barnehage- og skolesektoren. Dette kan oppfattes som risikokartlegging med tilhørende forslag til tiltak. Handlingsplanen har også en tiltaksliste med iverksettningstidspunkt og som viser hvilke byrådsavdelinger som skal stå for iverksettningen av de ulike tiltakene. Kommunerevisjonen har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon på om iverksettningen av tiltakene er fulgt opp eller om det er registrert forsinkelse eller avvik i forhold til de foreslåtte tiltakene.

5.2 Kommunerevisjonens vurderinger

I handlingsplanen mot diskriminering av homofile, lesbiske og bifile pekes det på utfordringer og tiltak som er relevante for hensynet til barns beste. Det er slik sett gjort risikovurderinger og det er også angitt hvilke byrådsavdelinger som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene. Det er uklart hvorvidt det eksisterer internkontroll som sikrer oppfølging og gjennomføring av tiltakene som er foreslått. Det er godt mulig at slik internkontroll finnes, men det er ikke dokumentert for revisjonen.

Byrådsleders avdeling har naturligvis et ansvar som strekkers seg vidt ut over det som tas opp i handlingsplanen mot diskriminering av homofile, lesbiske og bifile. Men ettersom revisjonen ikke er oversendt ytterligere dokumentasjon kan vi heller ikke vurdere hvorvidt byrådsavdelingen

- har en overordnet styring, koordinering og ledelse som sikrer ivaretagelse av forebyggende arbeid for barn og unge i samsvar med Barnekonvensjonen,
- eller sikrer en helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet for barn og ungdom, i samsvar med Barnekonvensjonen.

6.0 Byrådsavdeling for barnehage og skole

Byrådsavdeling for barnehage og skole har det politiske, faglige og administrative ansvaret for oppgaver innenfor tjenesteområdene barnehage og skole.

6.1 Innsendt dokumentasjon

Fra Byrådsavdeling for barnehage og skole mottok revisjonen først et brev datert 29.oktober 2009 med vedlegg hvor det vises til 2 håndbøker som knyttes til internkontroll og til kvalitetsmeldinger for skole og barnehager. Vi gjengir fra byrådsavdelingens brev:

”Når det gjelder de dokumenter Byrådsavdeling for barnehage og skole vil vise til, er vi noe usikre på om begrepet internkontrolltiltak er korrekt å bruke, men de følgende dokumentene beskriver i alle fall at vår byrådsavdeling har et bevisst forhold til arbeidet med barn som har opplæringsbehov som strekker seg lenger enn for barn flest:

- *Håndbok. Spesialpedagogisk arbeid i Bergen kommune. Denne er pålagt brukt ved alle skoler og ved PPT-kontorene. Håndboken gir også føringer for spesialpedagogisk hjelp til barn under grunnskolealder.*

<http://www3.bergen.kommune.no/basic30/details/elfile.asp?docno=9509&edkid=14989>

- *Håndbok for samarbeid mellom barnevern og skole. Opplæring for barn og unge i barnevernsinstitusjoner i Hordaland. Denne er utarbeidet i samarbeid med Hordaland fylkeskommune og BUF-etat etter mal fra Oppland fylkeskommune.*

<http://www3.bergen.kommune.no/basic30/details/elfile.asp?docno=9906&edkid=15477>”

Disse dokumentene fremhever ansvarsforhold, rutiner og aktuelt regelverk. Håndboken for spesialpedagogisk arbeid i Bergen kommune ble først laget i 1998 og kom i ny utgave i 2009. Målet er å holde den elektroniske utgaven oppdatert. Håndboken for samarbeid mellom barnevern og skole er fra 2009. Det er ikke opplyst om en tilsvarende håndbok har vært utarbeidet tidligere.

I første del av håndboken for spesialpedagogisk arbeid gjennomgås aktuelt regelverk. Ut over dette har vi ikke mottatt dokumentasjon knyttet til målsettinger som er satt for det spesialpedagogiske arbeidet. I den spesialpedagogiske håndboken vises det også til (pkt 5.1) at det er etablert ulike samarbeidsforum i bydelene for å få til godt samarbeid mellom enhetene innenfor Byrådsavdeling for barnehage og skole og Byrådsavdeling for helse og omsorg (nå inkludering). Vi har ikke mottatt dokumentasjon på at det er etablert system for internkontroll knyttet til dette samarbeidet, dvs. at det er etablert målsetninger, gjort risikovurderinger og etablert tiltak for å håndtere risiko. Det er heller ikke opplyst om det er etablert samarbeid på overordnet nivå. På samme måte er det heller ikke gitt opplysninger om system for internkontroll knyttet til samarbeidet mellom barnevern og skole.

Byrådsavdeling for barnehage og skole skriver videre:

"Videre ber dere om dokument som viser hvilke risikovurderinger og analyser som er blitt gjennomført vedr. etterlevelse av de samme artiklene i Barnekonvensjonen. I vår sammenheng bruker vi i liten grad begrepet risikovurdering. Men følgende dokument viser at det gjennomføres systematiske vurderinger av arbeidet som gjøres i skoler og barnehager eid av Bergen kommune:

- *Årlig skrives det kvalitetsmeldinger både for grunnskolen og barnehagen i Bergen. De siste dekker skole- og barnehageåret 2007-2008. Vedlagt følger link til "Kvalitetsmelding for grunnskolen i Bergen 2007-2008" og til "Kvalitets-melding for barnehagene i Bergen 2007-2008"*
http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/0/VEDLEGG/200905109_9-2433462.pdf
http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/0/VEDLEGG/200905109_9-2433462.pdf

I begge kvalitetsmeldingene skisseres systemer for kvalitetsutvikling hvor bl.a. balansert målstyring og lederoppfølging inngår. Dette er typiske internkontrollaktiviteter.

Kvalitetsmeldingene for barnehage og skole peker på mål og utfordringer innen både barnehage og skole på overordnet nivå. Utfordringene som skisseres i begge meldingene har karakter av å være risikovurderinger fordi de beskriver hendelser eller forhold som kan være til hinder for måloppnåelse. For eksempel er et mål knyttet til fysisk miljø i barnehagene at: *"Barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser"*. En utfordring relatert til dette målet er *"Få alle barnehager inneklimagodkjente, en annen utfordring som nevnes er "Vedlikehold"*.

I kvalitetsmeldingen for grunnskolen i Bergen heter det (s21):

"For å nå målet om tilpasset opplæring er det viktig at de som har behov for ekstra hjelp og støtte skal få det, det kan være i form av spesialundervisning eller som et tilbud på en alternativ opplæringsarena"

Utfordringene knyttet til spesialundervisning og alternative opplæringsarenaer inngår i de utfordringene som skisseres under overskriften "tilpasset opplæring" i kvalitetsmeldingen for grunnskolen.

I første omgang mottok ikke revisjonen dokumentasjon fra byrådsavdelingen på at ulike risikoer eller mulige uønskede hendelser vurderes i forhold til hverandre. Det samme gjaldt hvilke tiltak byrådsavdelingen planla å sette i verk for å motvirke disse risikoene og eventuelle kontrollaktiviteter for å følge opp tiltakene.

Kommunerevisjonen kontaktet derfor Byrådsavdeling for barnehage og skole og presiserte hvilken dokumentasjon vi ønsket å få tilsendt. Dette gjorde vi både for å få bedre oversikt over internkontrollaktivitetene (risikovurderinger- risikohåndtering/foreslåtte tiltak og kontrollaktiviteter), men også for å få frem dokumentasjon knyttet til internkontroll når det gjelder PPT tjenesten.

Vi mottok da sak til bystyret (220609 sak 136-09) som redegjorde for hvilke områder byrådet ønsket å prioritere og hvilke tiltak som ville bli iverksatt for å følge opp kvalitetsmeldingen for barnehagene.

Vi mottok også dokumentasjon knyttet til fagutvikling i bergensskolen skoleåret 2008/2009.⁵ Arbeidet med fagoppfølgingen viser at innenfor dette området er det nylig etablert et system for internkontroll som gir mulighet for å kontrollere at virksomheten på enhetsnivå er i tråd med nasjonale og lokale føringer. Systemet for fagoppfølging skal også bidra til å sikre at den enkelte skole, i samarbeid med fagavdelingen i byrådsavdelingen, kan arbeide med forbedringstiltak på bakgrunn av konklusjoner og prioriteringer ved den enkelte skole.

Når det gjelder PPT tjenesten viste ettersendt dokumentasjonen i e-post datert 1. desember 2009 at utfordringer/risikoområder er kartlagt på overordnet nivå og at planlegging av tiltak er i gang.

Det er ikke fremlagt dokumentasjon som viser at kartlegging av risikoer eller utfordringer med tilhørende vurdering med hensyn til sannsynlighet og konsekvenser og gjennomføring av tiltak for å håndtere risikoene, er noe som gjøres systematisk og gjennomgående i hele byrådsavdelingen og på begge styringsnivå.

Kommunerevisjonen har ikke mottatt dokumentasjon vedrørende system for å melde tilbake avvik i byrådsavdelingen.

6.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Har Bergen kommune en overordnet styring, koordinering og ledelse som sikrer ivaretagelse av forebyggende arbeid for barn og unge i samsvar med Barnekonvensjonen?

Den innsendte dokumentasjonen fra Byrådsavdeling for barnehage og skole viser at det foregår en omfattende rekke aktiviteter relatert til barns utvikling. Selv om det ikke er eksplisitt gjort rede for, er det åpenbart at det er flere hensyn som ivaretas, både samfunnsmessige hensyn og hensynet til barnets beste. Dette kommer bl.a. frem gjennom de målsetninger som blir presentert i kvalitetsmeldingene. At konvensjonens krav i artikkel 3 om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn faktisk blir ivaretatt, krever et system for intern kontroll. Et slikt system vil ivareta etterlevelse av regelverk og innfrielse av mål.

Av kvalitetsmeldingene for barnehage og skole går det frem at det er etablert mål og kartlagt utfordringer. Av meldingene fremgår det også at det er etablert systemer for kvalitetsutvikling som inneholder internkontrollelementer som balansert målstyring og lederavtaler. Det er ikke redegjort nærmere for om internkontrollsystemet innebærer systematisk vurdering av risiko med hensyn til sannsynlighet og konsekvenser. Siden dette ikke er redegjort for nærmere, er det ikke dokumentert for revisjonen at alle elementer som inngår i et system for internkontroll er på plass.

Arbeidet med fagoppfølgingen i grunnskolen viser at innenfor dette området nylig er etablert et system som gir mulighet for å kontrollere at virksomheten på enhetsnivå er i tråd med nasjonale og lokale føringer. Systemet for fagoppfølging skal også bidra til å sikre at den

⁵ Rapport fra arbeidet samt byråds sak 380/09

enkelte skole, i samarbeid med fagavdelingen i byrådsavdelingen, kan arbeide med forbedringstiltak på bakgrunn av konklusjoner og prioriteringer ved den enkelte skole. Dette har karakter av å være risikovurdering og etablering av tiltak for å håndtere risiko, selv om disse begrepene ikke brukes.

For PPT tjenesten er det presentert hvilke områder det arbeides med og hvilke utfordringer de har fremover, mens planlegging av tiltak er i gang. Hvordan de har arbeidet med dette går de ikke nærmere inn på i dokumentasjonen til kommunerevisjonen. De går heller ikke inn på hvorvidt det gjøres systematiske vurderinger av risikoene med hensyn til sannsynlighet og konsekvens og hvordan tiltakene prioriteres.

Hensynet til barnet beste er et hensyn som skal gjelde alle barn. Det er likevel slik at det finnes enkelte grupper som kan tenkes å være særlig utsatt og som vil kreve ekstra oppmerksomhet med hensyn til forebygging. Dette gjelder elever som trenger bistand fra for eksempel barnevernet. Det gjelder også elever som trenger tilpassede tiltak i form av spesialundervisning eller et tilbud på en alternativ opplæringsarena. Nygård skole, som er mottaksskole for minoritetsspråklige elever, er et eksempel på en slik alternativ opplæringsarena. Kommunerevisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som viser at byrådsavdelingen har gjort risikovurderinger i forhold til disse gruppene.

De vedlagte håndbøkene for samarbeid mellom barnevern og skole og for spesialpedagogisk arbeid kan være eksempler på tiltak som er etablert for å dempe risiko. Det fremgår imidlertid ikke av dokumentasjonen som er oversendt hvordan håndbøkene inngår i et helhetlig internkontrollsystem.

Selv om Kommunerevisjonen ikke har mottatt dokumentasjon vedrørende system for å melde tilbake avvik i byrådsavdelingen, kan det likevel tenkes at byrådsavdelingen har et slikt system uten å være bevisste på at dette inngår i et internkontrollsystem.

På bakgrunn av omfanget av den innsendte dokumentasjonen er kommunerevisjonens vurdering følgende:

1) Det er ikke tydelig for Kommunerevisjonen om Byrådsavdeling for barnehage og skole har et system for internkontroll som gjennomsyrrer alle styringsnivå og som favner om alle ansvarsområder. Det er bl.a. fordi det på forespørsel ikke er fremlagt dokumentasjon som viser at det gjøres:

- kartlegging av risikoer (eller utfordringer) med tilhørende vurdering med hensyn til sannsynlighet og konsekvenser
- prioriteringer for å gjennomføre tiltak for å håndtere risikoene,

er noe som gjøres systematisk og gjennomgående på begge styringsnivå (nivå 1 og 2), innenfor alle ansvarsområder.

2) Mangelfull dokumentasjon til kommunerevisjonen kan indikere at byrådsavdelingen ikke er fortrolig med elementene i ledende teori for internkontroll. Dette trenger likevel ikke bety at det ikke foregår en rekke internkontrollaktiviteter.

Sikrer Bergen kommune en helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet for barn og ungdom i samsvar med Barnekonvensjonen?

På generelt grunnlag er det grunn til å forvente større risiko for uklar rolle- og oppgavefordeling på områder hvor flere ulike enheter og/eller byrådsavdelinger er involvert. Dette kan ha betydning for måloppnåelse og regeletterlevelse. Et etablert system for internkontroll vil derfor være særlig viktig.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon på at det er etablert et helhetlig system for internkontroll, (altså at det er etablert målsetninger, gjort risikovurderinger og etablert tiltak for å håndtere risiko og kontrollaktiviteter) knyttet til for eksempel samarbeid med andre byrådsavdelinger, for eksempel samarbeid med enheter innenfor Byrådsavdeling for helse og inkludering. Vi kan derfor ikke konkludere om hvorvidt det faktisk er etablert et slikt system.

Det kan tenkes at et slikt system finnes selv om det ikke er tydeliggjort for revisjonen. Men det at et slikt system ikke er tydeliggjort for oss på forespørsel, kan tyde på manglende fortrolighet med elementene i internkontroll. I så fall kan Bergen kommune mangle et internkontrollsystem som bidrar til å sikre samarbeid og samordning og dermed helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet for barn og ungdom.

7.0 Byrådsavdeling for helse og inkludering

Byrådsavdeling for helse og inkludering har hovedansvar for tjenester til eldre og særlig omsorgstrengende samt barnevern, sosial- og rusomsorg, helsevern, mottak og integrering av flyktninger og skjenkekontroll.

7.1 Innsendt dokumentasjon

På kommunerevisjonens henvendelse mottok vi i første omgang i hovedsak dokumentasjon knyttet til barnevernet. Det ble avholdt et møte (9.november 2009) med byrådsavdelingen der revisjonen mottok utfyllende opplysninger knyttet til barnevernstjenesten. Etter møtet mottok revisjonen referater fra arbeidet i kvalitetsutvalg og grupper.

Etter dette sendte revisjonen en ytterligere henvendelse til byrådsavdelingen hvor vi opplyste om at de også har andre ansvarsområder som er aktuelle i forhold til etterlevelse av Barnekonvensjonen. I denne sammenhengen ble helsestasjonene nevnt som eksempel. Vi mottok da dokumentasjon fra helsestasjons- og skolehelsetjenesten (30.november 2009).

Oversikt over mottatt dokumentasjon:

- 1) Notat om byrådsavdelingens etterlevelse av Barnekonvensjonen inkludert et vedlegg om rutine for internkontroll for barneverntjenesten i Bergen kommune
- 2) E-post med presiseringer knyttet til internkontroll
- 3) Revidert styringskort for barneverntjenesten i Bergen, 2009
- 4) Statusrapport for barnevernstjenesten 2008
- 5) Fagfullmakter lagt til etater mv. under Byrådsavdeling helse- og integrering
- 6) Oversikt over medlemmer i fagnettverk for byrådsavdelingen
- 7) E-post med referanse til saksdokumenter knyttet til sentrale kvalitetsutvalg og grupper ved byrådsavdelingen
- 8) E-post med dokumentasjon vedrørende helsestasjonene og skolehelsetjenesten
- 9) Sammensatte og ressurskrevende brukersaker - retningslinje for håndtering

7.1.1 Nærmere om den innsendte dokumentasjonen

Barnevernstjenesten

Internkontroll

Når det gjelder beskrivelse av hvordan Bergen kommune har organisert internkontrolltiltak etter kommunelovens § 20 som beskriver ivaretagelse av Barnekonvensjonens artikkel 3, punkt 1; *Barnets beste skal være et grunnleggende syn ved alle handlinger som berører barn*, svarer byrådsavdelingen slik:

"Barnets beste er et overordnet prinsipp i hht Lov om barneverntjenester og alle fullmakter er lagt ut til barnevernsjef og barneverntjenestene. Barneverntjenestene arbeider i tråd med lov, forskrift, retningslinjer og egen rutinehåndbok for saksbehandlingen i barnevernet."

Når det gjelder ivaretagelse av Barnekonvensjonens artikkel 19; *Forebygge og beskytte mot alle typer vold og overgrep* gav byrådsavdelingen følgende svar:

"Barneverntjenesten har som kjerneansvar å forebygge og beskytte mot vold og overgrep. Dette arbeidsfeltet ligger i kategorien "skal oppgaver" for barneverntjenesten – både i hht avdekking og iverksetting av tiltak."

Revisjonen etterspurte også internkontrolltiltak for å sikre etterlevelse av Barnevernlovens § 3-1; *forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer, avdekke problemer tidlig, og iverksette tiltak* og § 3-2; *samarbeide med andre deler av forvaltningen; ivaretagelse av barns interesser og bidra til å løse barnets problemer*. På dette området svarte byrådsavdelingen slik:

"Dette inngår i barneverntjenestens ansvarsområde og det er etablert ulike ordninger for å sikre at saker tilmeldes barnevernet så tidlig som mulig. Dette gjøres gjennom møter/opplæring om omsorgssvikt i skoler, barnehager og andre samarbeidsparter. I tillegg er det etablert en ordning med konsultasjonsteam for avdekking av mulige vold og overgrep mot barn. Det er team i alle bydeler. Dette teamet er tverrfaglig sammensatt og er tilgjengelig for personer som gjennom sitt arbeid kommer i kontakt med barn som kan være utsatt for vold og overgrep. Her gis det råd om hvordan den enkelte kan gå fram for å undersøke om barnet kan være utsatt for vold eller overgrep. Dersom det er en fare for at barnet utsettes for overgrep går saken direkte til barnevernet for undersøkelse og evt. politianmeldelse. I saker som omhandler vold og overgrep gjøres det sikkerhets- og risikovurderinger i samarbeid med politiet og personell ved Barnehuset. Skriv om konsultasjonsteamets oppgaver er sendt ut til våre samarbeidsparter."

Det er som nevnt under revisjonskriteriene en egen forskrift om internkontroll knyttet til etterlevelse av lov om barnevernstjenester. På spørsmål om hvordan byrådsavdelingen sikret etterlevelse av denne forskriften ble dette svaret gitt:

"Det er utarbeidet en egen rutine for internkontrollarbeid i barnevernet. Internkontrollarbeidet er innarbeidet i styringssystemet for barneverntjenesten; Styringskort, resultatanalyser hvert halvår, resultatoppfølging hvert halvår, årlig analyserapport for bystyret (Statusrapport for barneverntjenesten), nettverksmøter hver måned, arbeid med kvalitetsutvalg, rutine for oppfølging av beste praksis og gjennomføring av kompetansehevingstiltak i hht prioriteringer i kvalitetsutvalg og nettverk. Nå gjennomføres en opplæring som heter "Barnets stemme" som skal videreutvikle kompetansen for å samtale bedre direkte med barna. Til våren gjennomføres en stor opplæring med tanke på å forbedre undersøkelses- og utredningsarbeidet. Dette også som følge av vurderinger gjort i forbindelse med analyser, resultatoppfølging og prioritering i kvalitetsutvalg"

Dette ble senere utdypet slik (e-post med tilleggsinformasjon fra byrådsavdelingen):

Internkontroll arbeidet er innarbeidet i styringssystemet for barneverntjenesten;

Styringskort: Styringskort er utarbeidet for barneverntjenesten. Dette kortet revideres årlig (ved årsskiftet). I styringskortet har vi valgt ut overordnede måleindikatorer. I barnevernsarbeid er det vanskelig å tallfeste den beste praksis slik at på viktige områder måles endringer - og disse endringene blir gjenstand for analyser, faglige problemstillinger og praksisrefleksjon.

Resultat og analyser: Hvert halvår utarbeider fagseksjonen analyser knyttet til bruker- og økonomiperspektivet i styringskortet. På bakgrunn av endringer i styringsindikatorene utarbeides dybdeanalyser og bydelsanalyser. Dette innebærer å se på utvikling innenfor det forebyggende barnevernsarbeidet; For eksempel hvilke brukergrupper får hjelp - hvilken hjelp gis - hvordan er aldersfordelingen - hva meldes inn (særskilt rapportering på vold og overgrep). I tillegg følges utviklingen innenfor de tyngre omsorgstiltakene nøye.

Resultatoppfølging: Hvert halvår arrangeres resultatoppfølgingsdager hvor tjenestenes ledergrupper møter sammen med oppfølgingsseksjonen og fagseksjonen fra byrådsavdelingen. Analysene gjennomgås og utfordringer drøftes. Ulike barneverntjenester utfordres på å formidler beste praksis på bakgrunn av ulikheter og endringer. (Jfr. rutine for Beste praksis)

Analyserapport: Årlig utarbeides en Statusrapport (analyserapport) for bystyret. Denne rapporten beskriver utviklingstrekk, utfordringer og strategier/tiltak for videreutvikling. Status i utviklingsprosjektene følges også opp i denne rapporten.

Beste praksis: Som en del av det å videreutvikle tjenestene og sikre ens praksis, er det innført et system for Beste praksis. Kommunen nytter analysene som utgangspunkt for å etterspørre beste praksis. Dette etterspørres spesielt god praksis i hht utfordringer og utviklingstrekk som avdekkes i analysene.

Kvalitetsutvalg: Det er etablert kvalitetsutvalg. Kvalitetsutvalget følger opp arbeidet fra analysene og resultatoppfølgingen og prioriterer videreutviklingsområder.

Barnevern-nettverk: Det er etablert fagnettverk for tjenestestedsledere (barneverntjenestene, barnevernvakten og utekontakten)+ representanter fra fagseksjonen og oppfølgingsseksjonen ved byrådsavdelingen. Her drøftes fortløpende oppfølging av tjenesteutvikling, utviklingsprosjekter og evt. nye problemstillinger.

Seksjon for oppfølging: har ansvar for oppfølging/implementering av strategier, effektivisering av planer etc. i den enkelte tjeneste. Strategier forankres i budsjett for Bergen kommune, og i lederavtaler for tjenestestedsledere.

Byrådsavdelingen har vedlagt sin rutine for oppfølging av internkontrollforskriften.

I statusrapporten for barnevernstjenesten i Bergen 2008 fremgår det også 4 områder hvor det halvårlig måles og rapporteres grad av etterlevelse av/andel avvik fra lov og regelverk i barnevernstjenestene. Det rapporteres på om barnevernstjenesten

- overholder den lovpålagte fristen for gjennomgang av meldinger,
- undersøker meldinger til barnevernstjenesten innen 3 måneder (på dette området rapporteres nedgang i avvik, men likevel betydelige avvik med 34% av tilfellene som har overskredet 3 månedersfristen),
- benytter av tiltaksplaner og omsorgsplaner
- sikrer at alle fosterhjemsbarn har tilsynsfører som gjennomfører 4 tilsynsbesøk i året.

Når det gjelder rundskriv Q-25/2005 Barnevernet og det forebyggende arbeidet, beskriver byrådsavdelingen hvordan de sikrer internkontrollen slik:

Barnevernet har tatt et sentralt ansvar på spesielt 2 forebyggingsområder; Barnevernet deltar i bydelenes SLT arbeid. SLT (Samordning Lokale forebyggende Tiltak) er betegnelsen på modellen for det tverrfaglige forebyggende arbeidet i Bergen. I hver bydel er der grupper bestående av representanter fra lokale kulturkontor, skoler, politi, barnevern, helsetjeneste og andre. Modellen inneholder både koordinering på sentralt ledelsesnivå samt på bydelsnivå. Byrådsavdeling for barnehage og skole har det lokale modellansvaret.

Barnevernet har satset stort på forebygging gjennom å heve foreldrekompetansen; Det er opprettet egne tiltak / tiltaksstillinger som fra nyttår samles i 4 familiesentre. Tilbudet er bydekkende. I tillegg har kommunen etablert kompetanse innen en foreldreveiledningsmetode som tar sikte på å styrke foreldre i hht atferdsvansker blant barn. Neste steg i denne satsingen er å gi slik veiledningskompetanse til personell i barnehager, skoler, helsestasjoner og andre lavterskeltilbud. Denne satsingen heter TIBIR (Tidlig Innsats for Barn I Risiko) og er et samarbeid med UiO, Atferdssenteret.

Når det gjelder dette samarbeidet er det ikke fremlagt dokumentasjon for at det kartlegges og vurderes risiko, samt at det etableres tiltak for å møte de eventuelle risikoene som kan hindre at målsettinger som er satt for samarbeidet innfris.

Risikovurderinger og analyser

Revisjonen ba om oversikt over risikovurderinger og analyser fra byrådsavdelingen. I forhold til Barnekonvensjonens artikkel 3, punkt 1; *Barnets beste skal være et grunnleggende syn ved alle handlinger som berører barn* viser Byrådsavdelingen til Statusrapport for barnevernet 2008.

Statusrapporten for barnevernstjenesten i Bergen i 2008 gir et overordnet bilde av barneverntjenestens virksomhet og viser utviklingstrekk for tjenesten. Status i forhold til fire perspektiv presenteres: brukerperspektivet, tjenesteperspektivet, økonomiperspektivet og medarbeiderperspektivet. Det gis også statusrapport i forhold til prosjekter og utviklingsarbeid bl.a. utvikling av tverretattlig arbeid.

Begrepene risikovurdering eller risikoanalyse benyttes ikke i rapporten. I rapportens oppsummering gis det en sammenstilling av strategier og status på tjenesteområdet. Statusbeskrivelsene kan oppfattes som overordnede risikovurderinger og strategiene som tiltak. Dette er imidlertid ikke påpekt verken i statusrapporten eller av byrådsavdelingen i sitt tilsvarende til revisjonen.

Når det gjelder risikovurderinger og analyser knyttet til Barnekonvensjonens artikkel 19; *Forebygging og beskytte mot alle typer vold og overgrep*, viser byrådsavdelingen også til statusrapporten for barnevernet 2008. I rapporten heter det:

"I tillegg er det nødvendig å holde fokus mot forebygging av vold og overgrep, samt videreutvikle samarbeid omkring sikring av nye overgrep overfor barn som kan/skal bo i familien etter at vold eller overgrep er avdekket."

Byrådsavdelingen viser videre til at det blir gjennomført 2 opplæringer for konsultasjonsteamene hvert år. Siste samling handlet blant annet om sikkerhets- og

risikovurderinger overfor barn som kan stå i fare for å bli utsatt for ytterligere vold og overgrep (fredag 30.10.09).

Byrådsavdelingen viser også til statusrapporten for barnevernet 2008 når det gjelder analyser og risikovurderinger knyttet til Barnevernlovens § 3-1; forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer, avdekke problemer tidlig, og iverksette tiltak og § 3-2; samarbeide med andre deler av forvaltningen; ivaretagelse av barns interesser og bidra til å løse barnets problemer. Mer presist viser de til rapportens omtale av resultatoppfølging knyttet til tidlig intervensjon.

Byrådsavdelingen viser videre til drøftinger i nettverk og kvalitetsutvalg.

Byrådsavdelingen har et **kvalitetsarbeidssystem** organisert med

- 1 sentralt kvalitetsutvalg som blir ledet av kommunaldirektøren. Kvalitetsutvalget har representanter fra
 - barnevernstjenesten,
 - sosialtjenesten,
 - fysio- og ergoterapitjenesten,
 - helsestasjons – og skolehelsetjenesten,
 - forvaltningstjenesten,
 - hjemmesykepleietjenesten,
 - psykisk heletjeneste,
 - tjeneste til utviklingshemmede og
 - sykehjemstjenesten.
- 9 sentrale kvalitetsgrupper, et for hvert tjenesteområde i byrådsavdelingen. Disse ledes av helse- og sosialrådgivere.
- 75 lokale kvalitetsutvalg ledet av resultatansvarlige og fordelt på de ulike tjenestene. Kommunerevisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på at slike grupper innen barnevernstjenesten og sosialtjenesten.

Det fremgår av møtereferat fra sentralt kvalitetsutvalg høsten 2008 at både styringskort og risikokartlegging har vært tema i kvalitetsutvalg og grupper. Når det gjelder risiko ble de 9 kvalitetsgruppene bedt om å avklare de 2-3 viktigste risiko- og sårbarhetsområdene for sitt tjenesteområde. Disse ble gjennomgått og vurdert i sentralt kvalitetsutvalg. Det er uklart om også de lokale kvalitetsutvalget ble involvert i risikokartleggingen. Det er også uklart på hvilken måte byrådsavdelingen og resultatansvarlige vil følge opp risikokartleggingen med tiltak.

Det er ikke dokumentert om slik risikokartlegging er gjort tidligere eller om det er planlagt å gjøre det igjen.

Forøvrig gir byrådsavdelingen følgende svar når det gjelder analyser og risikovurderinger:

1. Vedrørende forskrift om internkontroll: *”Styringskortet revideres og justeres årlig (ved årsskiftet)”*
2. Vedrørende Rundskriv Q-25/2005 Barnevernet og det forebyggende arbeidet: *”Analyser er gjort i forbindelse med statusrapporter og strategiene er innarbeidet i budsjett for Bergen kommune og gjennomføres ved deltakelse i SLT, etablering og drift av familiesentre, samt videre satsing på TIBIR”.*

Tiltak

Når det gjelder revisjonens forespørsel vedrørende oversikt over hvilke tiltak kommunen har gjort i hht internkontrollforskriftens § 4 a, f, g og h, samt § 5 vedr. dokumentasjonskrav, viser byrådsavdelingen til referat fra nettverksmøter og kvalitetsutvalget. Byrådsavdelingen viser ikke til eksempler fra disse referatene.

Det er uklart for revisjonen om referatene det vises til beskriver hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det er også uklart hvor det klart fremgår i referatene hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt (jf. §4a). Rutinen knyttet til internkontrollforskriften sier imidlertid noe om dette.

Når det gjelder §4 f) *skaffe oversikt over områder i barnevernstjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav* viser referatene som nevnt at det gjøres risikovurderinger.

Med hensyn til

- §4 g) *utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen og*
- *h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.*
- § 5. *Dokumentasjon Internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktiviteter og risikoforhold. Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.*

oppfatter revisjonen at sentralt kvalitetsutvalg er tiltenkt en rolle i forhold til disse oppgavene siden byrådsavdelingen skriver: *Kvalitetsutvalget følger opp arbeidet fra analysene og resultatoppfølgingen og prioriterer videreutviklingsområder(e-post med tilleggsinformasjon fra byrådsavdelingen).* Det er uklart for revisjonen hvor referatene fra møtene viser at denne oppgaven er ivaretatt.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Når det gjelder Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skriver byrådsavdelingen dette om **samordning og samarbeid:**

- *Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har utarbeidet flere skriftlige samarbeidsavtaler og rutiner for å sikre samordning og samarbeid mellom ulike kommunale tjenester og med Helse Bergen HF.*
- *Rutiner for samarbeid mellom Bergen kommune og Helse Bergen HF v/ Kvinneklinikken.*
- *Samarbeidsavtale mellom barnehager, helsestasjoner, pedagogisk fagsenter og PPT i Bergen kommune for barn 0 - 6 år som trenger oppfølging.*
- *Oppfølging av adoptiv barn og deres foreldre (omtaler samarbeid med barneverntjenesten)*

- *Rutiner for samarbeid mellom helsestasjons- og skolehelsetjenesten og fastlegene.*
- *Oppfølging av gravide der vold eller mistanke om vold er til stede*
- *Rutiner for forebygging, avverging og oppfølging av kvinnelig kjønnslemlestelse*
- *Rutiner som omtaler helsepersonells plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten*
- *Rutine når personell i Avd psykisk helse yter hjelp til personer som har barn - samarbeid med helsestasjons- og skolehelsetjenesten.*

Byrådsavdelingen viser til at oppgavene til helsestasjons- og skolehelsetjenesten er omtalt i følgende kommunale planer:

- Styringskort for helsestasjons- og skolehelsetjenesten 2009
- Program for et likeverdig tilbud i skolehelsetjenesten i grunnskolen (Bystyresak 72/09)
- Melding om skolehelsetjenesten (Byrådsak 71/06). I meldingen ble det vedtatt å opprette et skolehelseråd "som et forpliktende samarbeid mellom helsefaggruppene på bynivå, og at skolehelserådet også må ha et strukturert samarbeid med Byrådsavdeling for oppvekst, fylkeskommunen og private skoleiere". Skolehelserådet ble opprettet våren 2007 og hadde sitt første møte 02.05.07. I rådet sitter fagpersoner fra skolen og fra helse- og sosiale tjenester.
- Plan for psykisk helsearbeid i Bergen kommune 2007 – 2010
- Handlingsplan for integrering og mangfold 2007 – 2010
- Handlingsplan mot diskriminering av homofile, lesbiske og bifile 2008 - 2011

Lenker til ovennevnte planer finnes på:

<https://www.bergen.kommune.no/emneord/helsestasjon>

Til svar på hvordan Bergen kommune har organisert **internkontrolltiltak** etter kommunelovens § 20 som beskriver ivaretagelse av a) Barnekonvensjonens artikkel 3, pkt 1 svarer byrådsavdelingen slik når det gjelder dette tjenesteområdet:

Barnets beste er et grunnleggende hensyn i alle plandokumenter og skriftlige rutiner som omtaler helsestasjons- og skolehelsetjenestens oppgaver. En oversikt over rutiner og avtaler finnes på: http://amalie/host/ploms/helsest_skole_jordm.html

Når det gjelder Barnekonvensjonens artikkel 19 (beskyttelses tiltak) viser byrådsavdelingen til at Helsestasjons- og skolehelsetjenestens virksomhet bygger på gjeldende statlige retningslinjer. I tillegg er det utarbeidet en rekke lokale samhandlingsavtaler og rutiner som skal sikre at barnet og dem som har omsorg for barnet får nødvendig støtte og blir henvist videre ved behov.

I forhold til Barnevernslovens § 3-1 og 3-2 (forebyggende virksomhet og samarbeid) vises det til at samhandling mellom helsestasjonstjenesten og barneverntjenesten er omtalt i en skriftlig samhandlingsrutine *Helsepersonells plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten.*

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har bygget opp et eget internkontrollsystem etter krav i forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten. Det vises til en elektronisk versjon av systemet som finnes på: http://amalie/host/ploms/helsest_skole_jordm.html

I forhold til Rundskriv Q-25/2005 skriver byrådsavdelingen følgende i brev datert 1.12.2009:

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten i Bergen gir et tilbud til samtlige barn og unge. 96- 99% av familier til barn under 6 år benytter seg av tilbudet. Skolehelsetjenesten er etablert ved alle kommunale, fylkeskommunale og private skoler. Alle småbarnsforeldre får generell veiledning i forhold til mestring av foreldrerollen. Noen familier tilbys et utvidet tilbud som består av flere konsultasjoner ved helsesøster og/eller ved helsestasjonspsykolog. I 2008 hadde tjenesten ca 8 psykologårsverk og et tilbud om veiledning ved helsestasjonspsykolog er etablert i alle bydeler.

Tjenesten er opptatt av forbygging av psykiske vansker og i løpet av de siste årene har tjenesten benyttet seg av ulike kompetansehevende tiltak innen psykisk helse. Tjenesten har nylig utarbeidet samarbeidsrutiner med Avdeling psykisk helse om oppfølging av barn av psykisk syke pasienter.

*Tjenesten har utarbeidet overordnede samarbeidsrutiner med barnehage, PPT, barnevern, fastlege, og Helse Bergen v/ Kvinneklinikken (se **samordning og samarbeid**) . Rutiner for samarbeid med tannhelsetjenesten er under arbeid.*

Byrådsavdelingens svar (1.12.2009) når det gjelder **risikovurderinger** på dette området er at Barnekonvensjonens artikkel 3, pkt 1 og artikkel 19, Barnevernslovens § 3-1 og 3-2, Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester og Rundskriv Q-25/2005 gjelder mest for barneverntjenesten. Derfor har helsestasjons- og skolehelsetjenesten ikke foretatt en risikovurdering i forhold til ovennevnte dokumenter. De har imidlertid vist at de har foretatt en risikovurdering ift helselovgivning datert 19.09.08. De har vedlagt et dokument som viser dette. Risikovurderingene ble gjort i kvalitetsgruppen for tjenesteområdet.

Det nevnes også at tjenesten har avviksrapportering 2 ganger pr år til Byrådsavdeling for helse og inkludering.

Byrådsavdelingens øvrige ansvarsområder

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på hvordan byrådsavdelingen sikrer ivaretagelse av FNs barnekonvensjon på andre ansvarsområder enn de som er nevnt ovenfor. For eksempel er ikke tjenester overfor utviklingshemmede og funksjonshemmede eller psykiske helsetjenester nevnt. Unntak her er kvalitetssikringssystemet som omfatter mer enn barneverstjenestene og helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

7.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Har Bergen kommune en overordnet styring, koordinering og ledelse som sikrer ivaretagelse av forebyggende arbeid for barn og unge i samsvar med Barnekonvensjonen?

Den innsendte dokumentasjonen viser at det foregår en omfattende rekke aktiviteter relatert til barns utvikling. At konvensjonens krav i artikkel 3 om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn faktisk blir ivaretatt, krever et system for intern kontroll. Et slikt system vil ivareta etterlevelse av regelverk og innfrielse av mål.

Byrådsavdelingen har dokumentert en rekke internkontrollaktiviteter knyttet til barnevernstjenestene og Helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Det er også andre områder av byrådsavdelingens tjenesteområder hvor etterlevelse av Barnekonvensjonen er aktuelt. Dette gjelder for eksempel tjenester for utviklingshemmede og funksjonshemmede og psykiske helsetjenester.

Byrådsavdelingens kvalitetsutviklingssystemet er et godt eksempel på hvordan risikovurderinger kan innarbeides systematisk på mange ulike tjenesteområder i en byrådsavdeling. Dette vil ikke minst være tilfellet dersom enhetsledernivået inkluderes med lokale kvalitetsutvalg. Det kunne imidlertid vært bedre dokumentert overfor revisjonen på hvilken måte byrådsavdelingen og resultatene vil følge opp risikokartleggingen med tiltak. Det kunne også vært dokumentert om den risikokartleggingen som ble gjennomført var en engangsøvelse eller om det er noe som er tenkt gjort med jevne mellomrom som del av styringssystemet i kommunen.

Sikrer Bergen kommune en helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet for barn og ungdom i samsvar med Barnekonvensjonen?

På generelt grunnlag er det grunn til å forvente større risiko for uklar rolle- og oppgavefordeling på områder hvor flere ulike enheter og byrådsavdelinger er involvert. Dette kan ha betydning for måloppnåelse og regeletterlevelse. Et etablert system for internkontroll vil derfor være særlig viktig.

Byrådsavdelingen har dokumentert at det finnes rutiner og samarbeidsavtaler knyttet til samarbeid mellom forskjellige enheter både innenfor byrådsavdelingen, med andre enheter i andre byrådsavdelinger og med andre samarbeidspartnere for eksempel i spesialisthelsetjenesten. Slike rutiner og samarbeidsavtalen kan oppfattes som tiltak som er ment å bøte på en utfordring eller en risiko i forhold til å få et tverretatlig samarbeid til å fungere. Ansvar og mål blir på denne måten fastlagt.

Sentralt kvalitetsutvalg i byrådsavdelingen kan være en arena for å identifisere utfordringer for tverretatlig samarbeid på et overordnet nivå. Jevnlige risikoanalyser med tilhørende tiltak og avviksrapportering kan bidra til å sikre en kontinuerlig internkontroll og forbedring.

Etter revisjonens mening er det også viktig å gjøre slike analyser av tverretatlig samarbeid ikke bare på overordnet nivå, men også på praksisnivå. Dette ville innebære å jevnlig kartlegge utfordringer knyttet til å nå de målsettinger som samarbeidet er ment å innfri og sette i verk egnede tiltak for å sikre at målene innfris. Dette er kanskje særlig viktig når det

gjelder samarbeid mellom flere etater hvor ansvar lettere kan pulveriseres eller felles oppgaver nedprioriteres til fordel for oppgaver i egen etat.

Også samarbeid mellom ulike byrådsavdelinger må sikres gjennom systematisk internkontroll som innebærer jevnlig risikovurderinger.

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på at risikovurderinger blir gjort i samarbeid mellom byrådsavdelinger. Vi har heller ikke mottatt dokumentasjon på at risikovurderinger blir gjort på enhetsnivå som ledd i et større internkontrollsystem i Byrådsavdeling for helse og inkludering. Vi har derfor ikke fått dokumentert at det sikres en helhetlig tilnærming i det primærførebyggende arbeidet med barn og unge.

8.0 Byrådsavdeling for kultur, kirke og idrett

Avdelingen har ansvar for kultur og kulturkontorene i bydelene, biblioteket, næring og idrett, anlegg og drift.

8.1 Innsendt dokumentasjon

Byrådsavdeling for kultur, kirke og idrett skriver i sitt svar 29. oktober 2009 til kommunerevisjonen:

”Med utgangspunkt i at Barnekonvensjonen er 20 år i november, har Kontrollutvalget bedt kommunerevisjonen om å revidere kommunens tjenester for barn og unge opp til 18 år. ”
De gir en oversikt over tiltak innenfor idrettsseksjonen og seksjon for kunst og kultur.

Seksjon for kultur

Innenfor seksjon for kultur vises det til 4 fagplaner som angår barn og ungdom:

1. Kulturstrategisk Ungdomsprogram SIGNATUR 2006-2010
2. Amatørkulturlivet i Bergen 2008-2017
3. Kulturarenaplanen 2006-2016
4. Kulturplan for mennesker med utviklingshemming 2010-2013

Det vises dessuten til 4 tverrfaglige prosjekt vedtatt av bystyret:

1. Fargespill
2. Den kulturelle skolesekken
3. Den kulturelle Bæremeisen
4. Kunst, kultur og psykisk helse

Andre kulturoppgaver rettet mot barn og unge som nevnes under denne seksjonen er

- Fordeling av tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner
- Forvaltningsansvar for Barne- og likestillingsdepartementets ordning ”ungdomstiltak i Storbysamfunn”
- Fordeling av tilskudd til skolekor, korps og orkester
- Barnas hus
- Bergen offentlige bibliotek

Når det gjelder Kulturstrategisk ungdomsprogram Signatur 2006-2010 presenteres det **resultater fra prosjektet**. Det er uklart for revisjonen hvorvidt dette er resultater som innfrir de målsetningene som er satt. Eventuelle avvik fra oppsatte mål nevnes ikke.

Signatur 2006-2010, Bergen kommunes kulturplan for mennesker med utviklingshemming, Amatørkulturlivet i Bergen 2008-2017 **inneholder både målsettinger og tiltak**. Hvorvidt det er gjort systematiske risikovurderinger i forbindelse med utarbeidelsen eller oppfølgingen av dokumentene er ikke dokumentert for kommunerevisjonen. For eksempel: I kulturplanen for mennesker med utviklingshemming slås det fast at det er et mål at det skal etableres flere

tilbud for ungdom. Tiltaket for å innfri målsettingen er ”Etablere minst en ny åpen møteplass spesielt tilrettelagt for ungdom”. Det er mulig det er gjort vurderinger av hva som kan være til hinder for at tiltaket kan realiseres og hvordan en eventuelt kan håndtere dette, men overfor revisjonen er det ikke dokumentert at slike vurderinger er noe som gjøres systematisk i forbindelse med etablering eller oppfølgingen av planen.

Når det gjelder de 4 tverrfaglige prosjektene vedtatt av Bergen kommune er det samme tilfellet. Det dokumenteres ikke om det er gjort risikovurderinger som ledd i et helhetlig internkontrollsystem

I forhold til den kulturelle skolesekken nevnes det at det ble avdekket at en del skoler ikke benyttet seg av tilbudet. Dette ble møtt med tiltak. Det kommer imidlertid ikke frem om dette ble avdekket ved tilfeldig kontroll, eller som følge av systematiske internkontrollhandlinger for registrering av avvik.

Idrettsseksjonen

Fra idrettsseksjonen vises det til at barn og unge er hovedmålgruppen for den kommunale idrettspolitikken og følgende mål fremheves:

- Et av hovedmålene mot 2019 er å være Norges beste by for barn og unge på idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv. Utfordringene er å engasjere inaktive barn og unge, og tilrettelegge for variasjon og mangfold i aktivitetstilbudet.
- Sikre at anlegg og aktivitetsmuligheter kan være et viktig virkemiddel i levekårsutfordringene. Områder som er særlig belastet vil prioriteres med hensyn til anlegg og aktivitetstiltak.
- Idretten skal være åpen og inkluderende og Bergen kommune er positive til idrettens nulltoleranse for diskriminering og trakassering.

Idrettsseksjonen beskriver sin systemkontroll som i hovedsak å foregå gjennom årsrapporter og oppfølging og rapportering på fastsatte budsjettmål. Videre vil oppfølging av Idrettsplan 2010-2019 ”Idrettsbyen Bergen – et steg foran” med mål og tiltak og evaluering av planene hvert fjerde år, kvalitetssikre tiltakene. Videre nevnes HMS rutiner og systemer på idrettsanleggene.

Systemkontrolltiltakene de nevner i sitt svar til revisjonen er knyttet til:

- At alle idrettsanlegg skal ha rutiner og systemer på hvordan man i størst mulig grad kan sikre trygge og sikre idrettsanlegg
- Politiattest for alle som utfører oppgaver som i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige
- Etske krav i forhold til innkjøp av idrettsutstyr
- Etterlevelse av ILOs (FNs internasjonale særorganisasjon for arbeidslivet)
- Opplæring av ansatte og rutiner med hensyn til å forebygge og håndtere mobbing, uønsket seksuell tilnærming eller annen uønsket atferd
- Tilsyn av fellesområder som garderober, dusjer etc.

Tiltakene som beskrives er utvilsomt satt i verk på bakgrunn av vurdering av utfordringer/risikoer og fremstår som tiltak for å håndtere disse. Det er uklart for revisjonen om alle tiltakene inngår i et helhetlig og formelt internkontrollsystem som sikrer jevnlig vurdering, oppfølging og gjennomgang av rutinene. Slik dokumentasjon har revisjonen ikke mottatt.

Fra idrettseksjonen nevnes det dessuten målsettinger for sektoren hvor en ikke går nærmere inn på hvilke ev. risikoanalyser som er gjort mht. måloppnåelse. Dette gjelder for eksempel mål nr 2 nevnt ovenfor:

”Sikre at anlegg og aktivitetsmuligheter kan være et viktig virkemiddel i levekårsutfordringene. Områder som er særlig belastet vil prioriteres med hensyn til anlegg og aktivitetstiltak”

For å kunne si noe om hvorvidt det ser ut til å være etablert et system for internkontrollsystem, ville revisjonen trenge informasjon om det kartlegges hvilke forhold som eventuelt kan hindre måloppnåelse (vurdering av risiko), hvordan disse forholdene eller risikoene er tenkt håndtert og hvorvidt det er etablert systemer som sikrer tilbakemelding ved avvik.

Idrettsplan Bergen kommune 2010-2019 inneholder resultatmål og tiltak for en rekke områder knyttet til idretten og barns forhold til idrett. Internkontroll er ikke et tema i denne planen.

8.2 Kommunerevisjonens vurderinger:

På bakgrunn av omfanget av den innsendte dokumentasjonen er kommunerevisjonens vurdering følgende:

1) Det er ikke tydelig for Kommunerevisjonen om Byrådsavdeling for kultur, kirke og idrett har et system for internkontroll som gjennomsyrrer alle styringsnivå og som favner om alle ansvarsområder. Det er fordi det på forespørsel ikke er fremlagt dokumentasjon som viser systematisk:

- kartlegging av risikoer (eller utfordringer) med tilhørende vurdering med hensyn til sannsynlighet og konsekvenser
- prioriteringer for å gjennomføre tiltak for å håndtere risikoene,

2) Mangelfull dokumentasjon til kommunerevisjonen kan indikere at byrådsavdelingen ikke er fortrolig med elementene i ledende teori for internkontroll. Dette trenger likevel ikke bety at det ikke foregår en rekke internkontrollaktiviteter.

På bakgrunn av dette kan ikke revisjonen konkludere om hvorvidt Bergen kommune ved Byrådsavdeling for kultur, kirke og idrett

- har en overordnet styring, koordinering og ledelse som sikrer ivaretagelse av forebyggende arbeid for barn og unge i samsvar med Barnekonvensjonen.
- sikrer en helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet for barn og ungdom i samsvar med Barnekonvensjonen.

9.0 Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap

Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap har det overordnede ansvaret for kommunens økonomistyring, arbeidsgiverpolitikk, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, innkjøp og eiendomsforvaltning. Byrådsavdelingen følger opp kommunens eierskap i aksjeselskaper og kommunale foretak.

9.1 Innsendt dokumentasjon

Kommunerevisjonen har ikke mottatt svar på forespørsel om dokumentasjon fra Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap.

9.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap har ikke besvart kommunerevisjonens henvendelse med forespørsel om dokumentasjon. Kommunerevisjonen kan derfor ikke konkludere på om hvorvidt byrådsavdelingen:

- har en overordnet styring, koordinering og ledelse som sikrer ivaretagelse av forebyggende arbeid for barn og unge i samsvar med Barnekonvensjonen,
- eller sikrer en helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet for barn og ungdom i samsvar med Barnekonvensjonen.

Innenfor flere av byrådsavdelingens ansvarsområder kan en tenke seg at tjenestemenn og kvinner ville måtte fatte beslutninger som berører barns beste. Dette gjelder også dersom ansvaret for eksempel for kompetent arbeidskraft, formelt ligger hos andre.

For eksempel:

- Vikarservice. Gjøres det risikovurderinger med hensyn til om vikarservice er i stand til å tilby kvalifisert arbeidskraft til skoler og barnehager? Hvilke tiltak blir eventuelt iverksatt dersom dette byr på utfordringer?
- Bergen kommunale bygg. I hvilken grad vurderes barns beste i forbindelse med utbyggingsprosjekter?
- I hvilken grad har innkjøpsavdelingen systemer som sikrer at kommunens innkjøp ikke involverer leverandører som benytter barnearbeid?

Kommunerevisjonen hadde forventet dokumentasjon fra byrådsavdelingen som viste at byrådsavdelingen hadde et helhetlig internkontrollsystem som også sikret ivaretagelse av barns interesser i tråd med FNs barnekonvensjon.

10.0 Byrådsavdeling for byutvikling, næring og klima

Byrådsavdeling for klima, næring og byutvikling bestod etter oktober 2009 av en sentral stab med en klimaseksjon, seksjon for byutvikling, en næringsseksjon og en seksjon for eiendomsutvikling og utbyggingsavtaler. I tillegg er det åtte fagetater som sorterer under byrådsavdelingen. Disse er: Etat for plan og geodata, Boligetaten, Grønn etat, Samferdselsetaten, Vann og avløpsetaten, Byantikvaren, Byggvedlikehold og etat for byggesak og private planer.

10.1 Innsendt dokumentasjon

Byrådsavdelingen peker på at de yter en rekke tjenester som er av avgjørende betydning for barn og unge og deres oppvekstmiljø. I sitt svar til kommunerevisjonen går byrådsavdelingen nærmere inn på:

1. Kommuneplanens arealdel
2. Prosjekt barnetråkkregistrering i Bergen
3. Boliger
4. Grønne og bilfrie soner
5. Lekeplasser
6. Trafikksikkerhetsplan
7. 3 prosjekter
 - a. Framtidens byer
 - b. Delprosjektet Mare
 - c. Ny energi rundt Damsgårdssundet

Nedenfor går revisjonen nærmere inn på noen av de områdene byrådsavdelingen har omtalt.

Kommuneplanens arealdel

Etter plan- og bygningsloven er det kommuneplanens arealdel som er kommunens overordnede strategi med hensyn til arealbruk. Kommuneplanens arealdel danner derfor utgangspunktet for all annen planlegging knyttet til arealbruk.

Byrådsavdelingen viser til Kommuneplanens arealdel (2006-2017) (2025) hvor det heter (pkt 2.8):

"Barn i byen.

Byrådets visjoner for Bergen når det gjelder barn og unge er å skape Norges beste by for barn og unge. Dette betyr en by som er bygget og utviklet for og med barn og unge. Bergen skal være et sted som ivaretar barns behov for aktivitet og livsutfoldelse. For å oppnå dette er det nødvendig å avsette arealer som gjør det mulig å etablere lekeområder, møtesteder, barnehager, skoler, idrettsanlegg og arealer for egenaktivitet samt kulturaktiviteter for barn og unge.

Økt aktivitet er viktig for barn og unges helsemessige utvikling. Et godt oppvekstmiljø med opplæring, fysisk aktivitet og meningsfylt fritid gir barn og unge et fundament til å kunne mestre et fremtidig kompetansekrevende samfunn.

Arealbruk på barn og unges premisser omfatter tilgang på attraktive utearealer, gunstig lokalisering av servicetilbud og trygge forbindelser mellom de ulike tilbudene.”

For å sikre at barn og unge blir ivaretatt i planleggingen er der etablert en spesiell funksjon; ”Barnas representant” som skal ivareta barn og unges interesser i utbyggingssaker.

*(Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planlegging (...))
I praksis betyr dette at en hver byggesak som er av betydning for barn og unges miljø, (reguleringsplaner for det meste) blir behandlet med referanse til barn og unges interesser og behov. Ved oppstart av alle reguleringsplaner blir barn og unge v/ barnas representant tilskrevet og det blir bedt om innspill til saken.*

Barnas representant har uttalerett og forslagsrett (men ikke stemmerett) i behandlingen av sakene i komiteen. I B-sak 149/06 (22.06.2009) vedtok bystyret å prolongere denne ordningen.”

Prosjekt ”Barnetråkkregistrering” i Bergen:

Byrådsavdelingen skriver at for å ytterligere sikre barn og unges medvirkning i planleggingen av sitt eget oppvekstmiljø har kommunen etablert prosjektet ”Barnetråkk”:

Prosjektet ”Barnetråkkregistrering” er et samarbeid mellom Bergen kommune og Norsk form. Norsk form har ledet dette arbeidet i to år som utviklingsprosjekt hvor målet har vært å utvikle et nasjonalt Web-basert registreringsssystem for kartlegging av barn og unges bruk av det offentlige uterom.

Formålet med registreringen, som skjer ved bruk av kart over det området som er aktuelt, og ved hjelp av tegninger og bruk av engangskamera som blir gjengitt i digitale kart og rapporter, er å:

- *Tilrettelegge for at barn og unge er aktive aktører i det offentlige rom*
- *Bidra til å øke barn og unges forståelse av de fysiske omgivelsene og forstå deres betydning for nærområdet*
- *Knytte natur til undervisning i skole og barnehage*
- *Synliggjøre barn og unges interesser i planlegging*
- *Gi økt informasjon til voksensamfunnet om fysiske verdier som er viktige for barn og unge i deres nærmiljø.*

Barnetråkkregistreringen er nå gjennomført ved flere skoler, og byrådet ser også barnetråkkregistreringen som et viktig strategi i oppfølgingen av leveårsrapporten fra Bergen. (se eget punkt)

Byrådsavdelingen fremhever at arealplanleggingen omhandler det å avsette arealer til bolig, grønne og bilfrie soner, samt trafikkregulering, og at detter er byrådsavdelingens viktigste virkemidler i arbeidet med å sikre en helhetlig tilnærming i det primærførebyggende arbeidet for barn og unge i samsvar med barnekonvensjonen.

Boliger:

Byrådsavdelingen viser til at de har som mål å bidra og tilrettelegge for en variert boligmasse. De skriver:

Dette gjelder så vel innenfor kommuneplanens fortettingsområder som ved utbygging av nye større boligfelt. Barnefamilier er prioritert målgruppe, og dette gjelder også innenfor den kommunale utleiemasse.

I denne sammenheng viser vi også til det arbeidet som forestås av BBB, der husvertrollen fokuseres og det gjennomføres ulike miljøtiltak i den kommunale utleiemassen.

Trafikksikkerhetsplan:

Byrådsavdelingen beskriver målsettingen for dette planarbeidet som:

å gi en helhetlig oversikt over trafikksikkerhetsforholdene i Bergen som grunnlag for prioritering av trafikksikringsmidler, med det hovedformål å få færre alvorlig skadde.

I arbeidet med denne planen, er det bedt, om innspill fra alle barne- og ungdomsskolene i Bergen. Skolene har oppdatert oversikt over punkter og strekninger der elevene føler seg utrygge i trafikken. Byrådsavdelingen skriver at det kom innspill fra 46 barneskoler.

Aktiviteten blir gjentatt hvert fjerde år og planen det her refereres til er den 4. i rekken.

Byrådsavdelingen viser til levekårsrapporten "Levekår og helse i Bergen" 2008. I forbindelse med dette arbeidet ble det avdekket at noen boområder peker seg ut med hensyn til lav skåre på viktige levekårsvariabler. Rapporten vil bli fulgt opp med en egen levekårsmelding med forslag til tiltak. Byrådsavdelingen skriver at den vil målrette tiltak i de områdene der de ser at barn og unge vil ha nytte av deres tjenester. Arbeidet vil bli fulgt opp i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel.

Byrådsavdelingen skriver:

På denne måten vil byrådsavdelingens prioriteringer med hensyn til oppfølging av levekårsrapporten bidra til en overordnet styring, koordinering og ledelse som sikrer ivaretagelse av forebyggende arbeid for barn og unge i samsvar med barnekonvensjonen.

Arbeidet med levekårsrapporten er ikke nærmere beskrevet av byrådsavdelingen, men for revisjonen kan dette arbeidet oppfattes som å være et eksempel på en risikoanalyse med etablering av tilhørende tiltak. Det nevnes imidlertid ikke noe om hvordan risikoene er vurdert og om dette arbeidet er noe som gjentas systematisk med jevne mellomrom.

10.2 Tilleggsdokumentasjon oversendt i forbindelse med høringsuttalelse til rapporten⁶

I sin høringsuttalelse til denne rapporten skriver Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø at de har et tredelt rapporteringssystem innenfor sine ansvarsområder:

1. Balansert målstyring og bruk av styringskort
2. Årsrapportering der etatene rapporterer på mål og tiltak i forhold til budsjettokumentet
3. Nøkkeltallsrapportering der det rapporteres til KMBY på særskilte utvalgte måleparametre.

Nøkkeltallsrapporter til KMBY, målformuleringer i forbindelse med budsjett 2010 med status per 1. tertial og styringskort er sendt som vedlegg til høringsuttalelsen. Styringskortene gir en oversikt over mål/suksessfaktorer og har en kolonne for rapportering av status. Status per 1. tertial 2010 er ikke fylt inn i det oversendte styringskortet. Status per 1. tertial 2010 er imidlertid oppgitt i forbindelse med dokumentet som angir mål i forbindelse med budsjett 2010. Verken dette dokumentet eller styringskortet gir informasjon om ev. risikovurderinger.

Nøkkeltallsrapporteringen til KMBY gir i tillegg til oversikt over status per 1. tertial også oversikt over avvik og spesielle hendelser innen de ulike etatene i byrådsavdelingen. For noen av etatene listes det opp oversikt over utfordringer. Utfordringene kan oppfattes som mulige risikoer. I beskrivelsen til Etat for byggesak og private planer beskrives også tiltak for å redusere utfordringen. Ut over dette har ikke revisjonen mottatt dokumentasjon på risikovurderinger.

10.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådsavdelingen har dokumentert at den yter en rekke tjenester som er av betydning for barn og unge og deres oppvekstmiljø. Det gjennomføres prosjekter og utprøves nye arbeidsformer for å ytterligere sikre barn og unge deltakelse og medvirkning i arealbruk og relevante samfunns spørsmål knyttet til klima, miljø og deres nære omgivelser.

Byrådsavdeling dokumenterer gjennom sitt høringssvar sitt overordnede system for å sikre at mål og regelverk etterleves.

Det er imidlertid ikke redegjort nærmere for om internkontrollsystemet innebærer systematisk vurdering av risiko med hensyn til sannsynlighet og konsekvenser. Siden dette ikke er redegjort for nærmere, er det ikke dokumentert for revisjonen at alle elementer som inngår i et system for internkontroll er på plass.

Revisjonen kan derfor heller ikke konkludere på om byrådsavdelingen:

- har en overordnet styring, koordinering og ledelse som sikrer ivaretagelse av forebyggende arbeid for barn og unge i samsvar med Barnekonvensjonen.

⁶ Høringsuttalelsen fra Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø er vedlagt rapporten.

- sikrer en helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet for barn og ungdom, i samsvar med Barnekonvensjonen.

11.0 Kommunerevisjonens samlede vurdering

Mange enheter i Bergen kommune gjør et stort og viktig arbeid for barn og unge både samlet og hver for seg. Denne forvaltningsrevisjonsrapporten har ikke hatt til hensikt å gi en oversikt over dette arbeidet. Den har heller ikke hatt til hensikt å vurdere innholdet i det brede kommunale tilbudet som gis til barn og unge eller å vurdere om tilbudet har vært i tråd med FNs barnekonvensjon.

Vår oppgave har vært å undersøke om Bergen kommune

- 1) har en overordnet styring, koordinering og ledelse som sikrer ivaretagelse av forebyggende arbeid for barn og unge i samsvar med Barnekonvensjonen.
- 2) sikrer en helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet for barn og ungdom i samsvar med Barnekonvensjonen.

Kommunelovens §20 stadfester byrådets ansvar for internkontroll for kommunens virksomhet. Dette innebærer kontroll med at mål innfris og lover og regler etterleves, bl.a. FNs barnekonvensjon. Vi ba derfor de ulike byrådsavdelingene sende oss dokumentasjon som viste at kommunen hadde et helhetlig system for internkontroll. Internkontrollsystemet skulle sikre ivaretagelse av:

- *FNs barnekonvensjon* som er inkorporert i norsk lov. Bl.a. artikkel 3 og 19.
- *Lov om barnevernstjenester* som bl.a. stadfester kommunens ansvar for forebygging med hensyn til omsorgssvikt og adferdsproblemer.
- *Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barnevernstjenester.*
- *Rundskriv Q-25/2005. Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier.*

I tråd med ledende teori for internkontroll har revisjonen vurdert tilsendt dokumentasjon fra byrådsavdelingene og sett på tilstedeværelsen av:

- Mål
- Tiltak
- Risikovurderinger
- Risikohåndtering
- Systemer for å registrere og håndtere avvik
- Vedlikehold av internkontrollsystemet (jevnlig revurdering av risikoer, rutiner og kontrollaktiviteter)

Internkontroll skal sikre etterlevelse av alle fastsatte mål og aktuelt regelverk. Risikoanalyser innebærer å kartlegge og analysere områder hvor det er fare for svikt eller mangler med tanke på måloppnåelse og regeletterlevelse. Særlovgivning knyttet til for eksempel opplæring og barnevern bidrar til å sikre fokus på barn og barnekonvensjonen artikler. Helhetlig internkontroll er viktig for å sikre faktisk etterlevelse.

Innenfor virksomheter og tjenestoområder som ikke primært har sin oppmerksomhet rettet mot barn, for eksempel finans eller arealplanlegging, blir tilstedeværelsen av et helhetlig

internkontrollsystem særlig viktig for å sikre ivaretagelse av barnekonvensjonen og dermed barns rettigheter.

Med unntak av Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap, har alle byrådsavdelinger i varierende omfang sendt inn dokumentasjon i forbindelse med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

I kommunelovens §78 punkt 6 går det frem at:

Revisor kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene.

Når Byrådsavdeling for finans konkurranse og eierskap ikke har svart på kommunerevisjonens henvendelse gjør dette at vi ikke kan vurdere om de har en overordnet styring, koordinering og ledelse som sikrer ivaretagelse av forebyggende arbeid for barn og unge i samsvar med Barnekonvensjonen. Vi kan heller ikke vurdere om de sikrer en helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet for barn og ungdom i samsvar med Barnekonvensjonen.

Innsendt dokumentasjon fra de øvrige byrådsavdelingene er mangelfull i forhold til å dokumentere tilstedeværelsen av et helhetlig system for internkontroll. Her er det imidlertid store variasjoner mellom byrådsavdelingene. Noe av dette skyldes nok også at Byrådsavdeling for helse og inkludering og Byrådsavdeling for barnehage og skole begge ble kontaktet en ekstra gang og bedt om å sende utdypende dokumentasjon. Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø gav utfyllende dokumentasjon i forbindelse med høring.

På generelt grunnlag er det grunn til å forvente større risiko for uklar rolle- og oppgavefordeling på områder hvor flere ulike enheter og byrådsavdelinger samarbeider om en oppgave eller tjeneste. For eksempel kan dette gjelde samarbeid mellom Byrådsavdeling for barnehage og skole og Byrådsavdeling for helse og inkludering. Dette kan ha betydning for måloppnåelse og regeletterlevelse. Et etablert system for internkontroll vil derfor være særlig viktig for å sikre ivaretagelse av rettighetene i barnekonvensjonen.

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på at risikovurderinger blir gjort i samarbeid mellom byrådsavdelinger. Vi har derfor ikke fått dokumentert at det sikres en helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet med barn og unge.

At kommunerevisjonen ikke har mottatt dokumentasjonen eller at dokumentasjonen som er mottatt er mangelfull, kan indikere at

- byrådsavdelingene ikke er fortrolig med elementene i ledende teori for internkontroll. Dette trenger likevel ikke bety at det ikke foregår en rekke internkontrollaktiviteter.
- den aktuelle byrådsavdeling ikke anser barnekonvensjonen som relevant for sitt ansvarsområde

Kommunal- og regionaldepartementet gav nylig ut rapporten ”85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane”(desember 2009). Som underlag for denne rapporten ble revisjonsselskapet PWC bedt om å frembringe kunnskap om den praktiske internkontrollen i

kommunene. I rapporten som gir tilrådinger om hvordan internkontrollen i kommunene kan styrkes skriver de:

Internkontroll er basert på systematiske risikovurderinger. Vår vurdering er at risikovurdering er lite brukt i kommunenes virksomhetsstyring. Vår tilråding er at kommunene med fordel i større grad kan benytte seg av risikovurderinger i virksomhetsstyringen og særlig i defineringen av innretning på og omfang av kontrollaktiviteter. (pkt2, s 28)

Kommunerevisjonens inntrykk er at heller ikke i Bergen er risikovurderinger mye brukt i virksomhetsstyringen. Vårt inntrykk er at de ulike byrådsavdelingene i varierende grad ut til å være fortrolig med elementene i internkontroll. Kun Byrådsavdeling for helse og inkludering ser ut til å ha påbegynt et system for risikokartlegging gjennom sitt kvalitetssystem.

Dersom revisjonens inntrykk stemmer med virkeligheten, vil PWCs tilråding også gjelde for Bergen kommune. I så fall er kommunerevisjonens vurdering at Bergen kommune ikke har en tilstrekkelig:

1. overordnet styring, koordinering og ledelse som sikrer ivaretagelse av forebyggende arbeid for barn og unge i samsvar med Barnekonvensjonen.
2. sikring av en helhetlig tilnærming i det primærforebyggende arbeidet for barn og ungdom i samsvar med Barnekonvensjonen.

Økt oppmerksomhet og kunnskap om internkontroll i kommunen ville kunne endre dette. Sammen med dette ville trolig også en helhetlig oppvekststrategi eller lignende kunne bidra til å rette fokus på FNs barnekonvensjonen og hva etterlevelsen av denne i praksis kan innebære for alle ansvarsområder i kommunen.

Vi vil likevel ta forbehold om at vi ikke har mottatt tilstrekkelig dokumentasjon fra byrådsavdelingene til å konkludere endelig.

Vedlegg