

# Barnevernets bruk av bistand

Forvaltningsrevisjon

27.04.11

# INNHold

<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 Vurderingskriterier .....	1
1.2 Avgrensinger .....	2
1.3 Problemstillinger .....	2
1.4 Rådmannens høringssvar.....	2
<b>2 ANVENDTE METODER I PROSJEKTET</b> .....	<b>3</b>
<b>3 UTVIKLINGEN I BRUK AV EGNE ANSATTE OG INNLEID BISTAND</b> .....	<b>4</b>
3.1 Vurderingskriterier .....	4
3.2 Andelen egne ansatte.....	4
3.3 Omfanget av eksterne bistand .....	6
3.4 Revisjonens vurdering.....	10
<b>4 GODE EKSTERNE TILTAK?</b> .....	<b>11</b>
4.1 Vurderingskriterier .....	11
4.2 Legger kontraktene til rette for god kvalitet, styring og kontroll? .....	11
4.3 God oppfølging av kontraktene? .....	12
4.4 God styring av det enkelte hjelpetiltaket? .....	12
4.5 Mener barnevernstjenesten at kvaliteten på eksterne hjelpetiltak er god? .....	13
4.6 God kontroll med timebruk og fakturaer? .....	14
4.7 Revisjonens vurdering.....	14
<b>5 GOD EKSTERN SAKSBEHANDLING?</b> .....	<b>15</b>
5.1 Vurderingskriterier .....	15
5.2 Gode rutiner for oppfølging av konsulentene?.....	16
5.3 Gode rutiner for dokumentasjon av arbeidet? .....	16
5.4 Mener ansatte at de eksterne saksbehandlere holder god faglig kvalitet? .....	18
5.5 Legger kontraktene til rette for god kvalitet, styring og kontroll? .....	18
5.6 God kontroll med timebruk og fakturaer? .....	19
5.7 Revisjonens vurdering.....	19
<b>6 ER BISTANDEN EFFEKTIV?</b> .....	<b>21</b>
6.1 Vurderingskriterier .....	21
6.2 Kortvarige kapasitetsproblemer?.....	22
6.3 Behov for spesialkompetanse? .....	26
6.4 Revisjonens vurdering.....	27
<b>7 REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER</b> .....	<b>29</b>
7.1 Konklusjon .....	29
7.2 Anbefalinger.....	31
<b>KILDEHENVISNINGER</b> .....	<b>1</b>
<b>RÅDMANNENS HØRINGSSVAR</b> .....	<b>1</b>
<b>REVISJONENS BEMERKNINGER</b> .....	<b>1</b>

## 1. INNLEDNING

Kontrollutvalget vedtok å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av barnevernets bruk av bistand<sup>1</sup>. Revisjonen skulle vurdere om barnevernets bruk av bistand er i samsvar med anskaffelsesregelverket og om den gir gode og effektive tjenester for barna.

På grunn av medieomtale i januar av ulovlige anskaffelser i barnevernstjenesten og en påfølgende anmeldelse til Kofa, ville kontrollutvalget ha en egen rapport som vurderte om barnevernets bistand var i samsvar med anskaffelsesregelverket<sup>2</sup>. Den rapporten ble behandlet i marsmøtet.

Denne rapporten omhandler den andre delen av kontrollutvalgets bestilling og vurderer om bistanden gir gode og effektive tjenester for barna.

### 1.1 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene omfatter politiske vedtak, lovkrav, regelverk etc. som inneholder krav eller mål som skal oppfylles på området.

#### **Politiske vedtak**

Formannskapet<sup>3</sup> og Sektorutvalg barn og unge<sup>4</sup> vedtok under behandlingen av *Melding om barnevernet i Bærum kommune* å oversendte rådmannen fem punkter bla. *Behovet for konsulenter reduseres gjennom å ha god nok bemanning og kompetanse i tjenesten.*

I handlingsprogrammet for 2011 – 2014 er ett av fire resultatmål for barnevernet i 2011<sup>5</sup>: *Barnevernet skal øke andelen egne ansatte og redusere bruk av eksterne konsulenter til saksbehandling.* Dette målet ble utdypet i notat til sektorutvalg barn og unge, januar 2010<sup>6</sup>.

#### **Viktige lover og bestemmelser**

Etter kommuneloven § 23 skal rådmannen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll<sup>7</sup>.

Lov om barneverntjenester<sup>8</sup> (barnevernloven) regulerer ansvarsfordelingen mellom det kommunale barnevernet og statlig barnevernmyndighet. Kommunene har ansvaret for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ. Formålet med loven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Kontrollutvalget møte 13.12.10, sak 059/10 *Forvaltningsrevisjon tidsfrister prosjektene i 2011.*

<sup>2</sup> Kontrollutvalget møte 07.03.11, sak 011/11 *Forvaltningsrevisjon – barnevernets anskaffelser.*

<sup>3</sup> Formannskapet møte 07.10.09, sak 157/09 *Melding om barnevernet i Bærum kommune – endelig behandling.*

<sup>4</sup> Sektorutvalg barn og unge møte 22.09.09, sak 062/09 *Melding om barnevernet i Bærum kommune – endelig behandling.*

<sup>5</sup> Handlingsprogram 2011-2014 Rådmannens grunnlagsdokument, side 65.

<sup>6</sup> Sektorutvalg for barn og unge møte 26.01.10, sak 006/10 *Referatsaker/ omdelt i møtet. Nr 3 Orientering om bruk av eksterne konsulenter i barnevernet*, J.postID 10/2084.

<sup>7</sup> Lov av 25.09.1992 nr.107: *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (Kommuneloven).

<sup>8</sup> Lov av 17.07.1992 *Lov om barneverntjenester* (Barnevernloven).

<sup>9</sup> *Lov om barneverntjenester*, § 1.

Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunen<sup>10</sup> omhandler rutiner, sjekklister og eksempler på rutinemateriell som hjelpemidler for den generelle saksbehandlingen i barnevernet.

Retningslinjer for saksbehandling i barneverntjenesten<sup>11</sup> gir en samlet oversikt over regler som gjelder ved de ulike trinn i saksbehandlingen i en barnevernsak.

## 1.2 Avgrensinger

Å vurdere om barnevernets bruk av bistand gir gode og effektive tjenester for barna er et svært omfattende arbeid. En grunnleggende forutsetning for at bistanden skal gi gode og effektive tjenester er at kommunen har god oppfølging og kontroll med det som leveres.

Revisjonen har ikke gjort en egen kartlegging og vurdering av den barnevernfaglige kvaliteten på det arbeidet de eksterne utfører. Vi har basert oss på en vurdering av kontroll og oppfølgingsrutinene samt på de ansattes egne vurderinger.

Revisjonen har ikke gjort en økonomisk kartlegging og vurdering av arbeidskostnadene ved å utføre arbeidet eksternt kontra internt. Dette ville være et omfattende og komplisert arbeid. Vi har basert vurderingen av effektivitet på en vurdering av om innleien dekker opp for manglende kapasitet og kompetanse i barnevernet.

## 1.3 Problemstillinger

Prosjektet vurderer om bistanden gir gode og effektive tjenester for barna. Bistanden til barnevernet inndeles i to hovedgrupper: *saksbehandlertjenester* og *tunge hjelpetiltak*.

Vi velger å dele inn rapporten i følgende problemstillinger:

- Utviklingen i bruk av egne ansatte og innleie.
- Er det gode eksterne tiltak?
- Er det god ekstern saksbehandling?
- Er bistanden effektiv?

I framstillingen under hver av problemstillingene vil vi først presentere relevante kriterier, så relevante fakta vi har samlet inn, for deretter å vurdere fakta opp mot kriteriene. Til slutt i rapporten gis en samlet konklusjon.

## 1.4 Rådmannens hørings svar

Rådmannens kommentarer til rapporten er vedlagt.

---

<sup>10</sup> Barne- og likestillingsdepartementet 2006.

<sup>11</sup> Rundskriv Q-1036, Barne- og familiedepartementet 2002.

## 2 ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt* (RSK 001)<sup>12</sup>.

Revisjonen har gjennomført intervjuer med tre avdelingsledere og to fagkonsulenter tilknyttet avdelingene barn, ungdom og omsorg. Hensikten med intervjuene har vært å få innsikt i bruken av og rutineene for oppfølging av eksterne leverandører og barnevernstjenestens erfaringer i møte med leverandørene.

Revisjonen har også hatt samtale med avdelingsleder på avdeling tiltak for å få en bedre innsikt i hvilke tiltak barneverntjenesten selv produserer i forhold til tiltak som kjøpes fra eksterne.

Revisjonen har hatt en gjennomgang av utvalgte barnevernssaker som er satt bort til eksterne saksbehandlere.

Vi har også hatt en gjennomgang av regnskapsdata for å belyse utvikling i kostnader for innleie av bistand. Den innkjøpte bistanden til tjenestens arbeid kan deles inn i tre typer og i analysen av regnskapstallene har vi hentet tall for følgende formål:

Saksbehandling: Formål 371 fra 2001 til 2003 og formål 271 fra 2004 til 2010.

Barnevernstiltak i familien: Formål 372 fra 2001 til 2003 og formål 272 fra 2004 til 2010 og

Barnevernstiltak utenfor familien: Formål 373 fra 2001 til 2003 og formål 273 fra 2004 til 2010.

Vi har hentet regnskapstall for ansvar 25 *Barnevernstjenesten* og har avgrenset oss til perioden 2001 til 2010.

Tall for innkjøp av saksbehandlingsbistand er basert på art 27 Konsulent tjenester og Tall for innkjøp av eksterne tiltak på art 370 Kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon – fra private.

Fra kommunens årsrapporter i perioden har vi hentet tall som belyser utviklingen i saksmengde, sykefravær og medarbeidertilfredshet.

For å sammenligne med andre kommuner har vi hentet tall fra KOSTRA for kjøp av tiltak - Kostratall 04679: Kjøp av tjenester - nivå 3 (K), Kjøp av tjenester fra andre (private) barnevern, tilsvarer art 37 i kommunens regnskap der tiltakene føres. Vi har også hentet tall fra KOSTRA for ansatte etter utdanning.

---

<sup>12</sup> Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 23.05.05.

### 3 UTVIKLINGEN I BRUK AV EGNE ANSATTE OG INNLEID BISTAND

#### 3.1 Vurderingskriterier

Kommunestyret vedtok november 2009 å legge *Melding om barnevernet i Bærum kommune 2009-2018* som grunnlag for videre utvikling av Bærum kommunes barneverntjeneste<sup>13</sup>. I meldingen foreslås fokus på og videreutvikling av fire områder. Ett av disse er å rekruttere og beholde kompetanse. I Handlingsprogrammet ble det tatt inn som resultatmål at barnevernet innen utgangen av 2010 skal ha utarbeidet en strategi med forslag til tiltak for å beholde og rekruttere til fagstillinger<sup>14</sup>.

Formannskapet<sup>15</sup> og Sektorutvalg barn og unge<sup>16</sup> vedtok som nevnt under behandlingen av meldingen å oversende rådmannen fem punkter bla. *Behovet for konsulenter reduseres gjennom å ha god nok bemanning og kompetanse i tjenesten.*

I handlingsprogrammet for 2011 – 2014 er ett av fire resultatmål for barnevernet i 2011<sup>17</sup>: *Barnevernet skal øke andelen egne ansatte og redusere bruk av eksterne konsulenter til saksbehandling.* Dette målet ble utdypet i notat til sektorutvalg barn og unge januar 2010<sup>18</sup>.

Revisjonen legger følgende kriterier til grunn for vurderingen:

- Barnevernet skal øke andelen egne ansatte.
- Barnevernet skal redusere bruk av eksterne konsulenter.

#### 3.2 Andelen egne ansatte

Regnskapstallene kan belyse utviklingen i lønn og sosiale utgifter. Figuren nedenfor viser utviklingen og utviklingen i driftsutgifter fra 2001 til 2010.

---

<sup>13</sup> Kommunestyret møte 25.11.09 sak 081/09 *Melding om barnevernet i Bærum kommune – endelig behandling.*

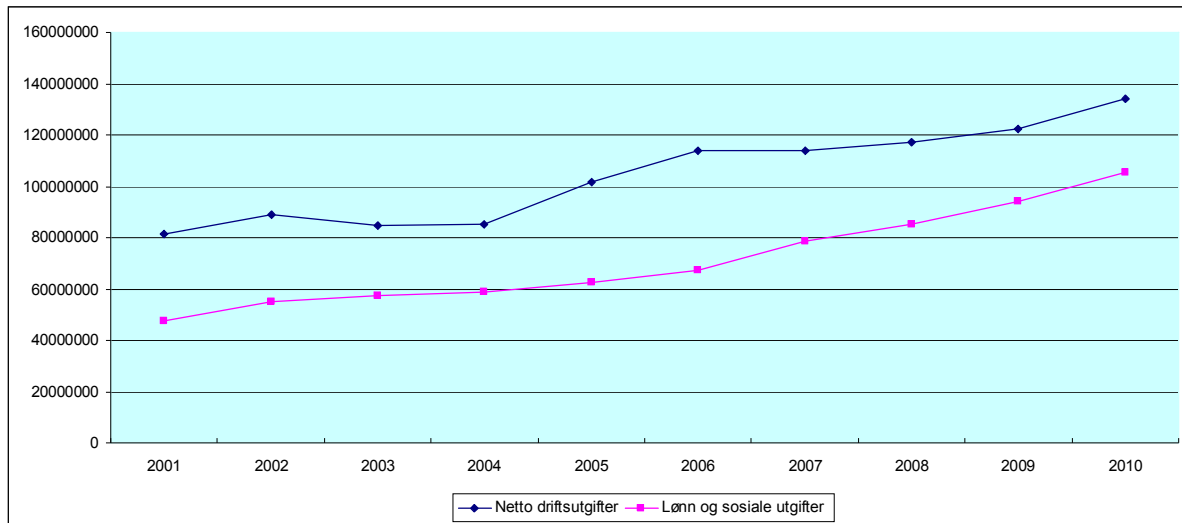
<sup>14</sup> Handlingsprogram 2010- 2013 side 59.

<sup>15</sup> Formannskapet møte 07.10.09 sak 157/09 *Melding om barnevernet i Bærum kommune – endelig behandling.*

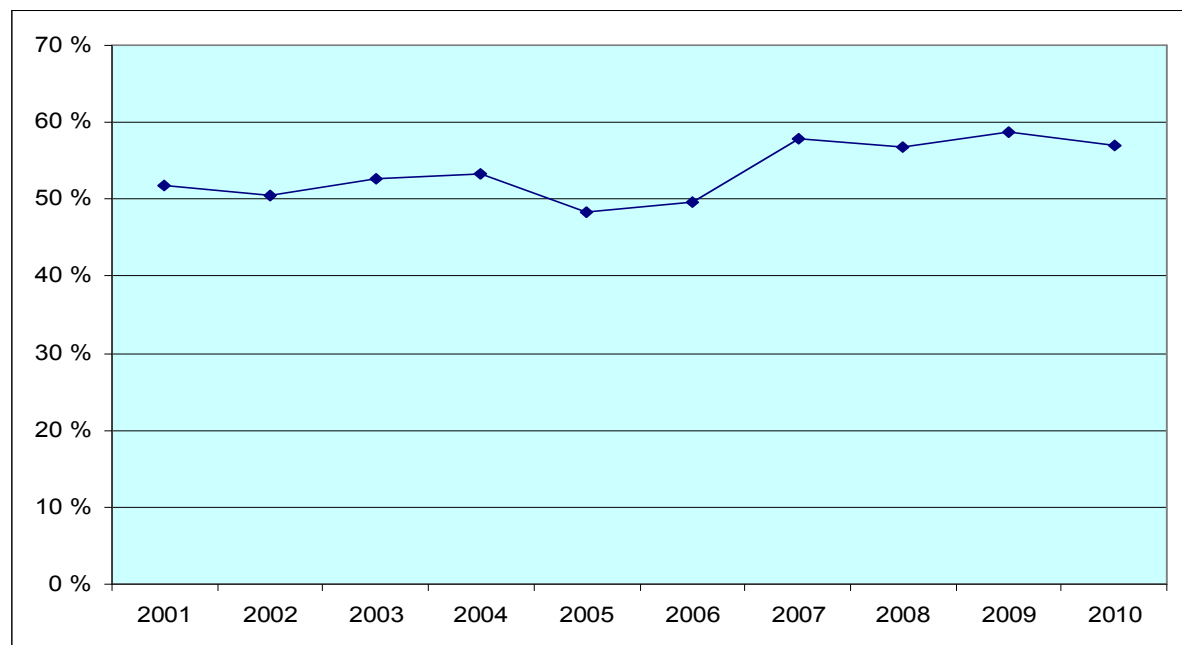
<sup>16</sup> Sektorutvalg barn og unge møte 22.09.09 sak 062/09 *Melding om barnevernet i Bærum kommune – endelig behandling.*

<sup>17</sup> Handlingsprogram 2011-2014 Rådmannens grunnlagsdokument, side 65.

<sup>18</sup> Sektorutvalg for barn og unge møte 26.01.10 sak 006/10 *Referatsaker/ omdelt i møtet. Nr 3 Orientering om bruk av eksterne konsulenter i barnevernet, J.postID 10/2084.*

**Figur 3-1 Utvikling i netto driftsutgifter og lønnsutgifter**

Figuren viser at utbetalingene i kroner til lønn og sosiale utgifter, har en jevn stigning fra 2001 til 2010. Noe av dette skyldes lønnsøkning i perioden. Driftsutgiftene har hatt en parallell stigning men variert mer<sup>19</sup>. Målet i Handlingsprogrammet<sup>20</sup> sier at andelen egne ansatte skal øke. Vi kan se på andelen av driftsutgiftene som går til lønn av egne ansatte<sup>21</sup>. Figuren nedenfor viser utviklingene i andelen lønn til egne ansatte over tid.

**Figur 3-2 Utvikling andel lønn av sum driftsutgifter**

<sup>19</sup>Netto driftsutgifter har variert en del bl.a. var overføringene fra staten lavere i 2005 og 2006 noe som førte til høyere netto driftsutgifter. Dette påvirker andelen lønn utgjør av driftsutgiftene.

<sup>20</sup> Handlingsprogram 2011-2014 Rådmannens grunnlagsdokument, side 65.

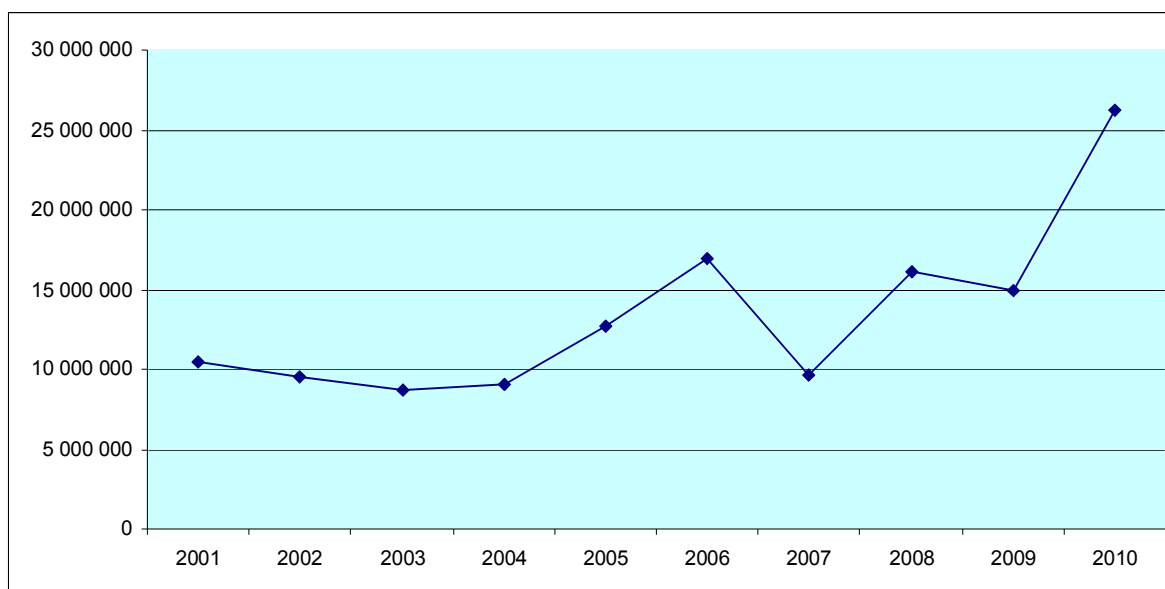
<sup>21</sup> Andel art 01: Fast lønn og faste tillegg/ Lønn og sosiale utgifter av sum driftsutgifter innen formål 271, 272 og 273 (371, 372 og 373), Ansvar 25 Barnevernstjeneste.

Figuren viser at andelen lønn har økt noe de 10 siste årene fra 52 % til 57 %. Det var en klar økning fra 2006 til 2007 da det ble opprettet en tiltaksavdeling og så en utflating. Andelen av utgiftene som går til lønn har ikke økt fra 2007 til 2010.

### 3.3 Omfanget av eksterne bistand

Revisjonen finner av regnskapstallene at *Kjøp av tjenester som erstatter kommunal produksjon og Vikarer, konsulenter, interne og eksterne*, utgjør ca 25 millioner eller 14 % av barnevernstjenestens sum driftutgifter i 2010<sup>22</sup>. Bistanden kan deles i to hovedtyper. Kjøp av saksbehandlingstjenester utgjorde 5 millioner i 2010. Kjøp av tiltak utgjorde 20 millioner og utgjør altså den klart største delen av innkjøpene. Figuren under viser utviklingen i kronebeløp for begge typene samlet over tid<sup>23</sup>.

Figur 3-3 Utvikling i kjøp av bistand



Figuren viser at kjøp av innkjøpt bistand i sum gradvis ble redusert frem til 2004. Siden har det vært store variasjoner fra år til år. Fra 2007 til 2010 har innkjøpene økt med over 15 millioner. Figuren viser brutto tall og fra 2007 var det en betydelig økning i kompensasjon fra staten relatert til kjøp av tiltak til enslige mindreårige flyktninger. Økningen i kommunens utgifter har ikke steget like mye som figuren viser.

Barnevernets budsjett har økt, slik at den prosentvise andelen av innkjøpene ikke har økt like markant, men utviklingen er tilsvarende som figuren ovenfor. Innkjøpene til innkjøpt bistand utgjorde 7 % av driftutgiftene i 2007 og 14 % i 2010.

#### **Kjøp av saksbehandling**

Eksterne saksbehandlere benyttes både i forbindelse med undersøkelser og til oppfølging av tiltak. I regnskapet føres disse i hovedsak som konsulenttjenester<sup>24</sup>. Her føres også

<sup>22</sup> Lis økonomi Regnskap (P) formål 27, ansvar 251, art 27 og art 370.

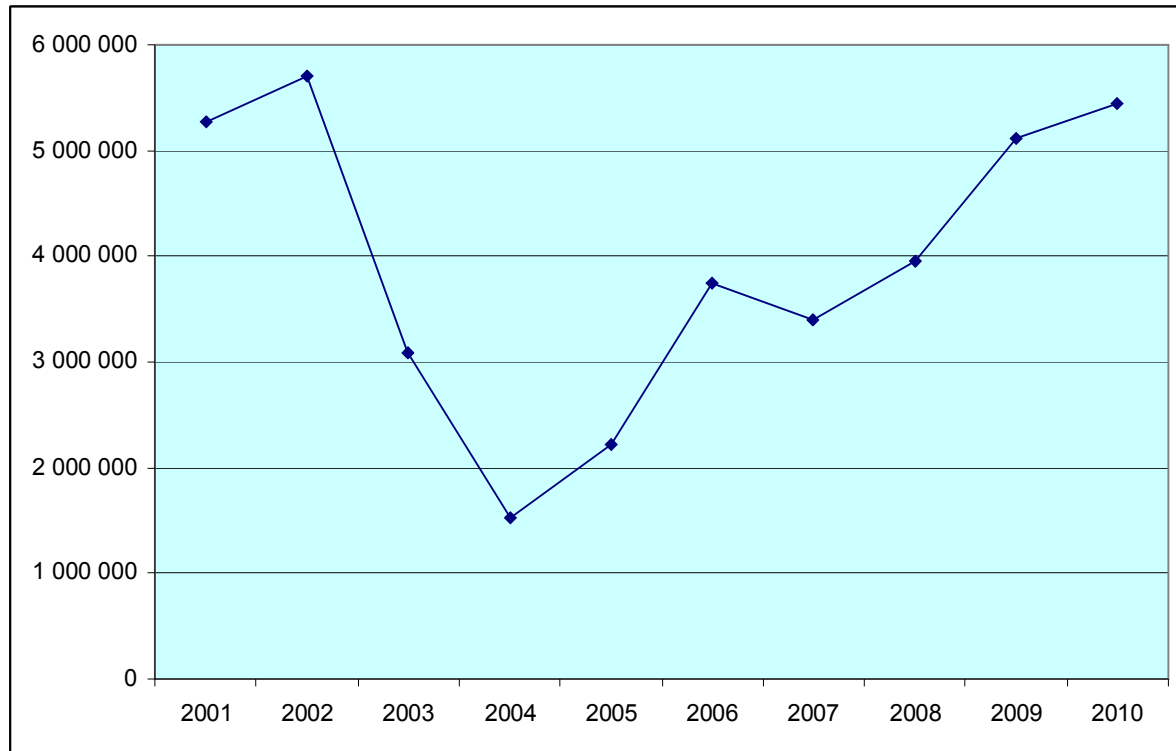
<sup>23</sup> Lis økonomi Regnskap (P) alle ansvar, art 27 og art 370, formål 370 til og med 2003 og formål 270 etter 2003.

<sup>24</sup> Art 27 Ekstern konsulentbruk.



advokatbistand, sakkyndigbistand (psykologer), tolketjenester og annet. Revisjonens gjennomgang av 2010 viser at firmaene som yter saksbehandlingstjenester utgjør  $\frac{3}{4}$  av disse utgiftene. Det er noen feil i føringene i regnskapet<sup>25</sup>. Figuren nedenfor viser utviklingen i innkjøp av saksbehandlingstjenester i barnevernet i Bærum<sup>26</sup>.

**Figur 3-4 Utvikling i kjøp av bistand til saksbehandling**



Figuren viser at det var en klar nedgang fram til 2004 og så har bruken av innkjøpt saksbehandlingsbistand økt nokså jevnt og utgjorde ca 5 millioner i 2010. Av samlede utgifter til saksbehandling var andelen innkjøpte tjenester på 4 % i 2004 og 8 % i 2010. Vi har ikke sammenlignbare tall for innkjøp av saksbehandlingstjenester og vet dermed ikke hvordan innkjøpene er i andre kommuner.

Det ble rapportert om store budsjettoverskridelser i barnevernet 2005<sup>27</sup> og 2006<sup>28</sup>. I 2006 forklares overforbruket bl.a. med økt innkjøp av *saksbehandlerressurser*. Revisjonen har fått opplyst at det ble satt i gang konkrete tiltak for å bedre dette. Denne innsatsen kan forklare nedgangen i utgiftene til bistand i 2007.

<sup>25</sup> Utgiftene føres noen ganger på feil art.

<sup>26</sup> Formål 371 fra 2001 til 2003 og formål 271 fra 2004 til 2010, art 270 av *sum driftsutgifter*.

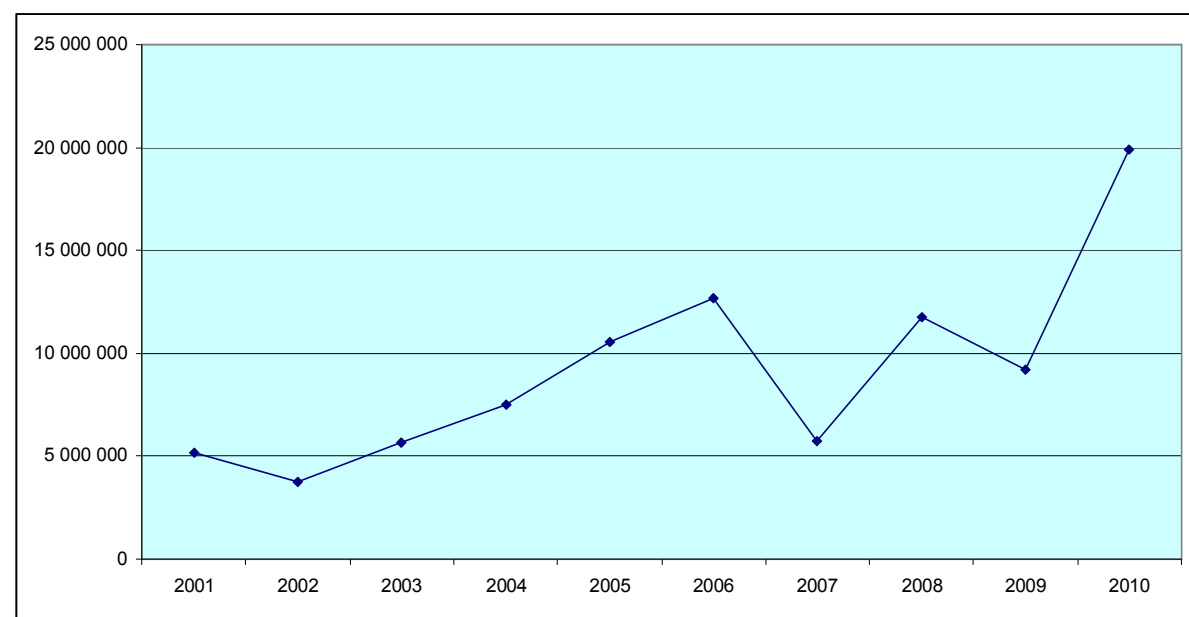
<sup>27</sup> Overskridelsen var på 10,2 millioner i følge Årsrapport 2005 Bærum kommune, side 5.

<sup>28</sup> Overskridelsen var på 10,7 millioner i følge Årsrapport 2006 Bærum kommune, side 5.

### Kjøp av tiltak

Barnevernstiltak omfatter tiltak både i og utenfor familien. Figuren nedenfor viser innkjøp av tiltak over tid<sup>29</sup>.

Figur 3-5 Utvikling i innkjøp av tiltak



Figuren viser en jevn stigning fra 2002 til 2006 og så en kraftig reduksjon i 2007. Det har så vært en stigning. Budsjettet har økt i perioden slik at andelen innkjøpte tiltak har en mye flatere kurve. Andelen var 16 % i 2006 og 17 % i 2010. I *Melding om barneverntjenesten i Bærum kommune* står det<sup>30</sup> at kommunen inngikk rammeavtale om kjøp av tiltak i 2006. Parallelt ansatte barnevernet sine egne tiltaksarbeidere i faste stillinger og regnskapet viser en markant oppgang i lønn knyttet til tiltak fra 2006 til 2007.

Innkjøpte tiltak utenfor familien fra private leverandører har svingt veldig de fire siste årene. Det var en generell nedgang frem til 2007 og så en kraftig vekst. Tiltak utenfor familien omfatter dyre tiltak som institusjonsplasser. Enkeltklienter vil derfor kunne gi store utslag. Den kraftige veksten vi ser i utgifter til innkjøpt bistand fra 2007 skyldes veksten i innkjøpte tiltak utenfor familien. I 2010 utgjorde innkjøpene av tiltak utenfor familien ca 17 millioner og tiltak i familien ca 3 millioner.

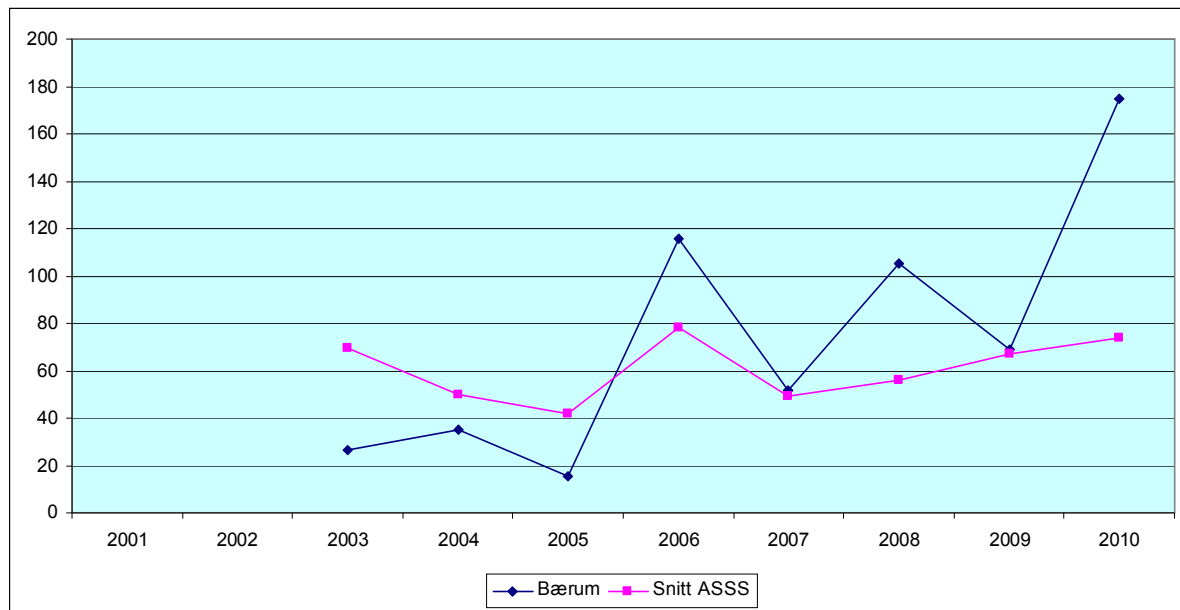
Vi kan sammenligne barnevernets innkjøp av tiltak fra private, med utviklingen i de andre storkommunene (ASSS kommunene)<sup>31</sup>. Figuren nedenfor viser utgifter til barnevernstiltak i kronebeløp per innbygger fra 2003 til 2010<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Formål 372 fra 2001 til 2003 og formål 272 fra 2004 til 2010 art 3700 og art 270.

<sup>30</sup> Melding om barneverntjenesten i Bærum kommune. September 2009, side 16.

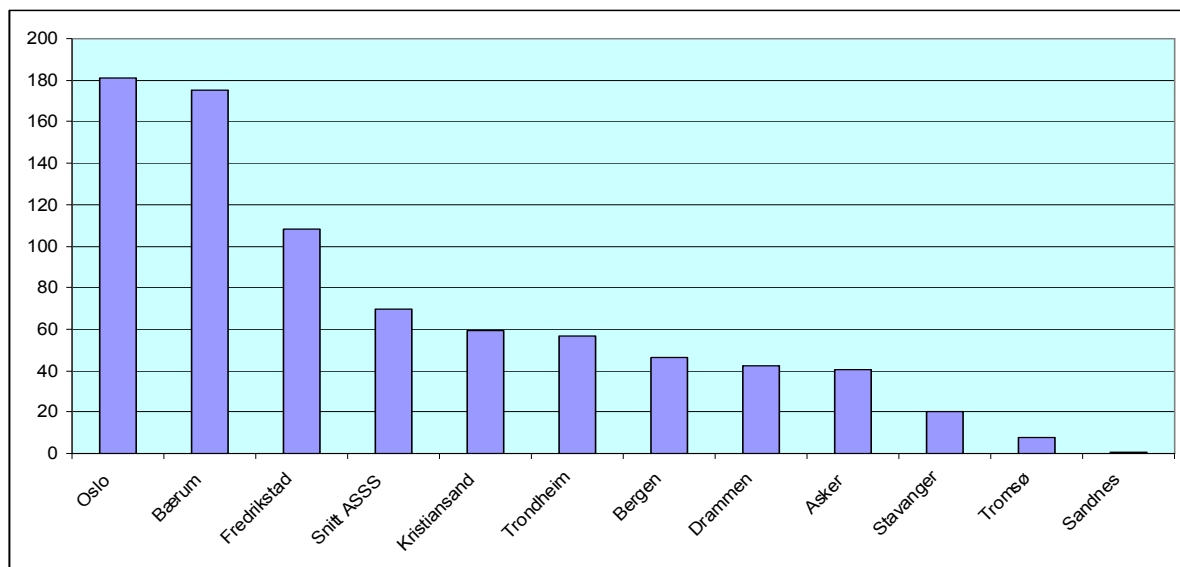
<sup>31</sup> Asker, Bærum, Fredrikstad, Oslo, Drammen, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Trondheim, Tromsø.

<sup>32</sup> Kostratall 04679: Kjøp av tjenester - nivå 3 (K), Kjøp av tjenester fra andre (private) barnevern, består av art 370 formål 273 + 272, som er tiltaket i og utenfor familiene, i kommunens regnskap.

**Figur 3-6 Sammenligning av innkjøp av tiltak med snitt av ASSS kommunene**

Figuren viser at frem til 2005 ligger Bærum under snittet i ASSS kommunene for kjøp av tiltak, men har fra 2006 ligget over<sup>33</sup>. Tallene i de ulike kommunene varierer i veldig stor grad fra år til år. Vi må ta forbehold om at de andre kommunene muligens rapporterer tallene annerledes enn Bærum.

Figuren nedenfor viser innkjøp av barnevernstiltak per innbygger<sup>34</sup> i 2010 i alle ASSS kommunene.

**Figur 3-7 Sammenligning av innkjøp av tiltak i ASSS kommunene 2010**

<sup>33</sup> Vi har bare Kostratall fra og med 2003.

<sup>34</sup> Kostratall 04679: Kjøp av tjenester - nivå 3 (K), Kjøp av tjenester fra andre (private) barnevern, tilsvarende art 37 i kommunens regnskap der tiltakene føres.

Figuren viser at Bærum brukte mye mer til innkjøp av tiltak i 2010 enn sammenlignbare kommuner, bortsett fra Oslo. Bærum lå spesielt høyt i 2010, i 2009 lå Bærum 5. høyest. Tallene for utvikling over tid i de enkelte kommunene, viser at Sandnes nesten ikke har hatt innkjøp av hjelpetiltak de 10 siste årene. Tromsø har hatt en jevn nedgang i kjøp av tiltak siden 2004. På den annen side har Oslo ligget på topp siden 2005.

I *Melding om barneverntjenesten i Bærum kommune*<sup>35</sup> i 2009 står det at en konsekvens av nedbygging eller stagnasjon i utbygging av institusjonsplasser og vanskeligheter med rekruttering av egnede fosterhjem, er at kommunen må yte omfattende hjelpetiltak til barn og ungdom som ellers ville fått et statlig tilbud. Regnskapet viser tydelig at andelen kjøp av tiltak fra stat og fylkeskommune har sunket i perioden.

### 3.4 Revisjonens vurdering

Resultatmålet for 2011 i handlingsprogrammet om at *Barnevernet skal øke andelen egne ansatte*, vil kreve tiltak. Tallene viser at andelen lønn har vært relativt stabilt siden 2007.

Resultatmålet om å *redusere bruk av eksterne konsulenter til saksbehandling*, vil etter revisjonens vurdering være en mer krevende oppgave. Av barnevernets driftutgifter til konsulenttjenester (saksbehandling) har andelen kjøpt fra private firma steget jevnt og blitt doblet siden 2004 og utgjorde 5 millioner i 2010.

Formannskapet<sup>36</sup> og Sektorutvalg barn og unge<sup>37</sup> vedtok å oversende rådmannen fem punkter bla. *Behovet for konsulenter reduseres gjennom å ha god nok bemanning og kompetanse i tjenesten*. I handlingsprogrammet ble dette definert som: *Barnevernet skal øke andelen egne ansatte og redusere bruk av eksterne konsulenter til saksbehandling*<sup>38</sup>.

Revisjonen vil framheve at kjøp av tiltak utgjør de klart største innkjøpene. Kjøp av tiltak utgjorde 80 % av innkjøpene eller 20 millioner i 2010. Det er økningen her som forklarer det aller meste av økningen i innkjøp de siste årene. Av økningen i innkjøp fra 2007 til 2010 på 15 millioner utgjør økningen i innkjøp av tiltak 14 millioner.

Kjøp av tiltak i familiene hadde en høy vekst frem til 2006 og så en dramatisk reduksjon. Revisjonen mener dette i stor grad skyldes at barnevernet da ansatte egne tiltaksarbeidere i faste stillinger. Revisjonen mener dette indikerer at det er mulig å gjøre grep som reduserer bruken av eksterne tiltak.

<sup>35</sup> Melding om barneverntjenesten i Bærum kommune. September 2009, side 16.

<sup>36</sup> Formannskapet møte 07.10.09 sak 157/09 *Melding om barnevernet i Bærum kommune – endelig behandling*.

<sup>37</sup> Sektorutvalg barn og unge møte 22.09.09 sak 062/09 *Melding om barnevernet i Bærum kommune – endelig behandling*.

<sup>38</sup> Handlingsprogram 2011-2014 Rådmannens grunnlagsdokument, side 65.

## 4 GODE EKSTERNE TILTAK?

Den innkjøpte bistanden til tjenestens arbeid kan som nevnt deles inn i to hovedtyper: Saksbehandling<sup>39</sup> og Barnevernstiltak<sup>40</sup>. Dette kapitlet vurderer om barnevernets bruk av eksterne tiltak sikrer gode tjenester.

### 4.1 Vurderingskriterier

Når det er grunnlag for det skal barneverntjenesten sette i verk *hjelpetiltak*<sup>41</sup> for barnet og familien. Eksempler på slike tiltak kan være å oppnevne støttekontakt, plass i barnehage, veiledning, oppfølging i egen bolig m.v.

Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan<sup>42</sup>. Barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene og fokusere på om tiltakene er tilpasset barnets behov. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig.

Tiltaksplanene bør spesifisere hvem som har ansvaret for oppfølging av barnet (og foreldrene) og det bør skisseres mål for tiltakene ved indikatorer for måloppnåelse. Tiltaket bør evalueres på fastsatt tidspunkt for å kunne ta stilling til om tiltaket bør fortsette, erstattes eller suppleres med andre hjelpetiltak eller avsluttes<sup>43</sup>.

Rådmannen har en generell kontrollplikt iht kommuneloven<sup>44</sup>. Kommunens plikt til internkontroll av kommunens oppgaver etter lov av barneverntjenester er nedfelt i barnevernloven<sup>45</sup>. Internkontrollen skal sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Kommunen er etter barnevernloven også ansvarlig for private aktører kommunen bruker for å utføre oppgaver på barnevernområdet.

Revisjonen legger følgende kriterier til grunn for vurderingen:

- Barneverntjenesten må ha et system som sikrer god kvalitet, styring og kontroll ved bruk av eksterne hjelpetiltak
- Kontraktene bør sikre god kvalitet, legge til rette for god styring og kontroll med leverandør.
- Det bør foretas jevnlig evalueringer av tjenestene.
- Barneverntjenesten skal ha god oppfølging av det enkelte barnet for å sikre at hjelpetiltakene virker etter sin hensikt.
- Barneverntjenesten må sikre en betryggende fakturakontroll.

### 4.2 Legger kontraktene til rette for god kvalitet, styring og kontroll?

Det er inngått rammeavtale med leverandørene for såkalte tunge hjelpetiltak i barneverntjenesten. Avtalen omfatter tunge hjelpetiltak i hjemmet. Avtalen omfatter tiltak for barn og ungdom som, pga forholdene i hjemmet eller av andre grunner, har et særlig behov

<sup>39</sup> Formål 371 fra 2001 til 2003 og formål 271 fra 2004 til 2010.

<sup>40</sup> Formål 372 fra 2001 til 2003 og formål 272 fra 2004 til 2010 samt Formål 373 fra 2001 til 2003 og formål 273 fra 2004 til 2010.

<sup>41</sup> Barnevernloven § 4-4.

<sup>42</sup> Barnevernloven § 4-5.

<sup>43</sup> Rutinehåndbok fra barneverntjenesten, Barne- og likestillingsdepartementet 2006.

<sup>44</sup> Kommuneloven § 23.

<sup>45</sup> Barnevernloven § 2-1.

for oppfølging. Avtalen skal benyttes der barneverntjenesten mener egne tiltak ikke vil passe for barnet. Tiltakene omfatter hjelp som veiledning, fritidstiltak og aktivitetstilbud, helgeavlastning og oppfølging på hybel.

Rammeavtalen stiller flere krav til leverandørens bemanning, kompetanse og kvaliteten på de tiltakene som skal benyttes av barneverntjenesten.

Det stilles videre krav til at leverandøren har et internkontrollsystem for å sikre at driften er i samsvar med lovverket for eksempel ved håndtering av taushetsplikt og sensitiv informasjon, håndtering av akutte kriser, håndtering og dokumentasjon av tvangsbruk m.v.

Etter rammeavtalen skal leverandøren fremskaffe politiattester i samsvar med krav i lov om barneverntjenester. Leverandørene skal undertegne taushetserklæring m.v.

I avtalen står at barneverntjenesten skal utøve kvalitetskontroll. Bl.a. kan oppdragsgiver gjennomføre brukerundersøkelse, bemanningskartlegginger og kvalitetskontroll hos leverandøren.

De leverandørene som har kontrakt med Bærum kommune har fått tildelt kontrakt etter anbudskonkurranse etter anskaffelsesregelverket.

### **4.3 God oppfølging av kontraktene?**

I rammeavtalen for tunge hjelpetiltak i barneverntjenesten heter det at oppdragsgiver skal utøve kvalitetskontroll. Dette har etter det revisjonen har fått opplyst, ikke blitt dokumentert. Kvalitetskontrollen innbefatter mange elementer, en del av disse gjennomgås på ansvarsgruppemøter hvor det bl. a. foretas en vurdering av tiltakene. Videre er en del av kvalitetskontrollen utført i forbindelse med de regelmessige møtene som barnevernet har med konsulentene (hver 3. uke).

Etter avtalen skal de ansatte hos leverandør fremlegge politiattest. Revisjonen har fått opplyst at barnevernstjenesten ikke oppbevarer politiattester for de medarbeiderne som arbeider med tiltak overfor barna, men at dette er et ansvar som tilligger leverandøren. Barneverntjenesten har ikke kontrollert om leverandør har sikret at det er innhentet politiattester for sine ansatte som jobber med klienter for Bærum kommune. Vi får opplyst at nye rutiner i barnvernet sikrer at leverandørene har innhentet politiattestene.

### **4.4 God styring av det enkelte hjelpetiltaket?**

I forhold til den enkelte klient inngås i tillegg en ”oppdragsavtale” som angir ytterligere detaljer for oppdraget. I oppdragsavtalene fremgår henvisning til vedtak og tiltaksplaner og angivelse av pris for oppdraget. Oppdragsavtalene inngås som regel for tre måneder ad gangen, men vil ofte forlenges dersom tiltaket virker positivt. Hos barnevernstjenesten vil det være fastsatt en ansvarlig saksbehandler for å følge opp barnet mens det går på hjelpetiltak. Det er ansvarlig saksbehandler som bestemmer om hjelpetiltaket skal endres, fortsette eller avsluttes. Oppdragsavtalene inneholder som regel møtetidspunkter mellom saksbehandler og tiltakshaver. Det er lagt inn forpliktelser til å rapportere om effekten av tiltaket.

I revisjonens gjennomgang av tilfeldige saker i det elektroniske arkivet forelå vedtak, tiltaksplaner og oppdragsavtaler i alle sakene. I alle de sakene revisjonen gjennomgikk var

det nedfelt forpliktelse for leverandør til å levere skriftlige rapporter. I 6 av 10 saker fant revisjonen at det ikke var rapportert som avtalt i oppdragsavtalen. Dette betyr ikke nødvendigvis at leverandøren ikke har rapportert til barnevernet i ansvarsgrupper møter og/eller i møter med barnevernet.

Revisjonen ser samtidig at det i flere tilfeller er foretatt evalueringer gjennom ansvarsgruppemøter eller lignende som har gitt barneverntjenesten informasjon om hvordan det går med barna.

#### **4.5 Mener barneverntjenesten at kvaliteten på eksterne hjelpetiltak er god?**

Informantene som revisjonen intervjuet hadde i all hovedsak god erfaring med de eksterne leverandørene av hjelpetiltak, dvs. de oppfattet at hjelpetiltakene var av god kvalitet mht å ivareta barna, og at tiltakspersonene hadde god og variert kompetanse. For eksempel framhevet en av informantene som hadde erfaring med ungdom på eksterne hjelpetiltak, at leverandørene av tunge hjelpetiltak var flinke til å jobbe med ungdommens selvstendighet.

Samtlige av informantene oppfattet leverandørene som meget fleksible både i forhold til tilgjengelighet og i forhold til utforming og tilpasning av tiltakene etter barnevernets behov. Det ble påpekt at leverandørene stilte opp raskt og hadde kapasitet ved behov.

Enkelte av informantene framhever likevel at det kan være problematisk å vurdere effekten av tiltakene, for eksempel påpekte en av informantene vanskeligheten med å vurdere om tiltakene fungerte endrende eller kompensierende, en annen påpekte at det kan være vanskelig å vurdere hva som er tilstrekkelig endring.

Det ble presisert at det var viktig og ønskelig med åpenhet rundt hvilke målsettinger man hadde med tiltakene og at tiltakene kun skal være inne i en kort periode for så å trekke seg ut igjen.

Det blir framhevet at det er viktig at barneverntjenesten er mest mulig presise mht hva de ønsker å oppnå med tiltakene og at det kan være en utfordring å stille tydelige krav til leverandørene.

Flere av informantene hadde erfaringer med at leverandørene av tunge hjelpetiltak ”selger seg inn”, det vil si argumenterer for at det er behov for mer omfattende eller mer langvarige tiltak enn det som i utgangspunktet var avtalt. Det ble påpekt at det kan være vanskelig å avslutte tiltak der saksbehandler mener det er oppnådd den effekten som var ønsket eller der de ikke ser ønsket effekt, der leverandør og klienten eller pårørende ønsker fortsatt tiltak. I denne forbindelse ble det nevnt eksempler på typer fritidstiltak som framsto populære, men som barneverntjenesten hadde problemer med å avslutte.

To av informantene pekte på at det var en utfordring å stille tydelige krav til leverandørene. Det ble påpekt at barneverntjenesten kunne bli bedre på å formulere gode mål og gode kriterier for evaluering av tiltakene.

## 4.6 God kontroll med timebruk og fakturaer?

Fakturaene gjennomgås av administrasjonsavdelingen. Det kontrolleres at det foreligger vedtak, at det foreligger oppdragsavtale, at timelister ligger vedlagt og at det er fakturert innenfor rammene (eks maks 10 timer i uka) av den aktuelle oppdragsavtalen.

I alle de sakene revisjonen gjennomgikk forelå vedtak, oppdragsavtale og timelister. Det var også i alle sakene fakturert innenfor timeangivelsen i oppdragsavtalen.

Ingen av informantene i revisjonens intervjuer hadde opplevd at leverandørene ikke leverte tjenestene som avtalt, eller oppfattet dette som et potensielt problem. Det ble påpekt at hjelpetiltakene per definisjon er frivillige og klient/pårørende er godt informert om tiltakenes innhold og omfang. Det ble derfor antatt at det raskt vil komme klager om tiltakene ikke blir gjennomført etter avtale. Samtidig framhevet en av informantene at barnevernet burde ha bedre kontroll med tidsbruken til eksterne leverandører av hjelpetiltak og at hun ikke opplevde timeliste som godt nok mht å kontrollere tidsbruk.

## 4.7 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener barnevernstjenesten i utgangspunktet har et system for å sikre god kvalitet, styring og kontroll med bruk av private hjelpetiltak i barneverntjenesten. Ansatte i barneverntjenesten mener selv de private tiltakene gjennomgående er av god kvalitet.

Revisjonen her sett visse svakheter. Disse svakhetene knytter seg hovedsakelig til oppfølgingen av de avtalene barneverntjenesten har inngått.

Tiltaksplanene for barna skal sikre at oppfølging skjer planmessig og målrettet. Jevnlig evaluering er nødvendig for å sikre at barna ikke går på tiltak som ikke har noen effekt. Rapportering fra leverandørene om hvordan tiltakene virker blir derfor viktig. Revisjon finner mangler ved leverandørenes rapporteringer i over halvparten av de sakene vi har gjennomgått. Barneverntjenesten må derfor sikre at planlagte evalueringer foretas av leverandør og at dette dokumenteres.

Revisjonen mener det er en viktig forutsetning for å sikre god kvalitet på tjenestene at leverandørene jevnlig evalueres/ kontrolleres. Barneverntjenesten har for eksempel ikke kontrollert at alle de personene som arbeider med tiltakene kan fremlegge gyldig politiattest. Evalueringer av leverandørene bør dokumenteres. Revisjonen vil også peke på at jevnlig evaluering av leverandørene vil kunne gi et nyttig grunnlag for senere anbudskonkurranser og utvelgelse av leverandører for ny avtaleperiode.

Revisjonen mener barneverntjenesten har gode kontrollrutiner ved utbetaling av fakturer fra de private leverandørene av private hjelpetiltak. Etter revisjonens vurdering kan det imidlertid være en utfordring å kontrollere om fakturerte tjenester faktisk er utført, særlig fordi mottaker av tjenesten ikke er barnevernstjenesten selv, men klientene. Dette kan derfor medføre en viss risiko for at det faktureres for flere timer enn det som er utført uten at barneverstjenesten vil kunne oppdage dette. Gjennom oppdragsavtalene setter barneverntjenesten rammer for tjenesten for eksempel ved at leverandør skal gi oppfølging av barnet inntil et visst antall timer per uke eller måned. Det kontrolleres at leverandør ikke fakturerer utover dette. Revisjonen vil også anta at klientene vil reagere dersom de ikke får den oppfølging de har krav på. Dette begrenser risikoen for feilfakturering. Revisjonen mener imidlertid barneverntjenesten bør vurdere å utføre stikkprøvekontroller der en mener det er størst risiko for svikt.



## 5 GOD EKSTERN SAKSBEHANDLING?

Den innkjøpte bistanden til tjenestens arbeid kan som nevnt deles inn i to hovedtyper: Saksbehandling og Barnevernstiltak. Dette kapitlet vurderer om barnevernets bruk av eksterne saksbehandlere sikrer gode tjenester. Revisjonens fokus er om det foreligger kvalitetssikring av arbeidet utført av eksterne saksbehandlere.

### 5.1 Vurderingskriterier

Iht. barnevernloven<sup>46</sup> har barnevernet rett og plikt til å foreta undersøkelser dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak. Barnevernet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes<sup>47</sup>. En undersøkelse i henhold til barnevernloven skal gjennomføres snarest og senest innen 3 måneder<sup>48</sup>.

Undersøkelsen skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier<sup>49</sup>. Barnevernet skal tilstrebe samarbeid med foreldrene i arbeidet med å innhente informasjon om situasjonen til barnet<sup>50</sup>.

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører sine oppgaver innenfor barnevernet i samsvar med de krav som følger av regelverket. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll<sup>51</sup>. Dette betyr at kommunen skal *ha systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med regelverket.*

Kommunen må sikre at de gjennom avtaler og på annen måte har nødvendig kontroll med at de private konsulentene driver i samsvar med regelverket. Rutiner for systematisk oppfølging av private aktører må derfor inngå som en del av kommunens internkontroll<sup>52</sup>.

I barnevernloven og veileder for behandling av barnevernsaker er det oppstilt krav til blant annet utarbeidelse av planer i barnevernets arbeid. Planene representerer en skriftliggjøring av en systematisk arbeidsform i barnevernet. Planene er en viktig dokumentasjon på barnevernets arbeid<sup>53</sup>.

Revisjonen legger følgende kriterier til grunn for vurderingen:

- Barneverntjenesten må ha et system som sikrer god kvalitet, styring og kontroll ved bruk av eksterne saksbehandlere
- Kontraktene bør sikre god kvalitet, legge til rette for god styring og kontroll med leverandør.
- Det bør foretas jevnlig evalueringer av tjenestene.
- Barneverntjenesten bør ha god oppfølging av konsulentene i den enkelte sak og sikre at det utarbeides planer i samsvar med regelverket.
- Barneverntjenesten må sikre en betryggende fakturakontroll.

<sup>46</sup> Barnevernloven § 4-3.

<sup>47</sup> Forvaltningsloven § 17.

<sup>48</sup> Etter barnevernlovens § 6-9 kan fristen i særlige tilfeller være 6 måneder.

<sup>49</sup> Barnevernloven § 4-3.

<sup>50</sup> Barnevernloven § 6-4.

<sup>51</sup> Barnevernloven § 2-1.

<sup>52</sup> Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder fra Barne og likestillingsdepartementet, mars 2006.

<sup>53</sup> Barnevernloven § 4-5 og § 4-28. Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barnevernet – en veileder. S. 9

## 5.2 Gode rutiner for oppfølging av konsulentene?

Det er nylig inngått rammeavtaler på saksbehandlertjenester i barnevernet. Kapittelet redegjør først for praksis mht blant annet oppfølging av eksterne saksbehandlere slik denne har vært fram til i dag, før det redegjøres for forhold regulert i kontraktene som nå er inngått.

Barneverntjenestens rutiner for oppfølging av eksterne saksbehandlere er en forutsetning for å sikre god styring og kvalitetssikring av arbeidet utført av eksterne saksbehandlere.

Det framkom under intervjuene at det var ønskelig med høy grad av selvstendighet i arbeidet de eksterne saksbehandlere utførte for barneverntjenesten. Det var forventet at eksterne skulle håndtere og jobbe alene i sakene.

Til nå har det foreligget få formaliserte rutiner for oppfølging av eksterne saksbehandlere i oppdragene som utføres for kommunen. I intervjuene ble det vist til at rutinen har vært at eksterne saksbehandlere blir fulgt opp av en fagkonsulent i barneverntjenesten. Det framkom videre at også avdelingsleder i mange tilfeller har kontakt med ekstern saksbehandler blant annet fordi eksterne i mange tilfeller jobbet med tunge/vanskelige saker.

Oppfølgingen med fagkonsulent har bestått i saksveiledning<sup>54</sup> omtrent hver tredje uke. Veiledningsmøtene har ikke vært formalisert og det har ikke blitt ført referater fra disse samtalene. Det ble også vist til at det kunne variere litt om det var mulig å gjennomføre disse samtalene. Praksis kunne videre variere med hensyn til hvordan fagkonsulent vurderte saksbehandlere. For eksempel ble det vist til hyppigere oppfølging i ett tilfelle der ekstern saksbehandler ikke ble vurdert å ha den erfaringen og selvstendigheten som var ønskelig fra barnevernets side.

Selv om det har foreligget få formaliserte rutiner for oppfølging av eksterne saksbehandlere, var ansatte som revisjonen intervjuet var bevisste på at det var barneverntjenesten som ansvaret for sakene. Informantene anså det som viktig å beholde oversikt og kontroll med sakene som var overlatt eksterne saksbehandlere.

I intervjuene opplyser informantene at de i hovedsak er fornøyde med kvaliteten på tjenestene som eksterne saksbehandlere leverer. Informantene opplevde de eksterne saksbehandlere i hovedsak som kompetente og erfarne fagpersoner. Saksbehandlere ble beskrevet som effektive og med stor arbeidskapasitet.

## 5.3 Gode rutiner for dokumentasjon av arbeidet?

Den største utfordringen med eksterne saksbehandlere som ble framhevet i intervjuene, var knyttet til skriftlighet og dokumentasjon i journalsystemet. Konsulentene har tilgang til kommunens saksbehandlersystem Acos i arbeidet. I systemet skal det dokumenteres planer, tiltak, møter, telefonsamtaler og lignende. Det var et generelt inntrykk blant informantene at eksterne saksbehandlere ikke var gode nok på denne dokumentasjonen.

I rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunen heter det at det bør lages en plan for undersøkelsen. Denne skal være et verktøy for å sikre fremdrift i forhold til frister og

---

<sup>54</sup> Saksbehandler redegjør for status i saken, tar opp eventuelle problemer og lignende.

informasjon /kommunikasjon med familien så vel som med samarbeidspartnere, om hvordan barnevernet arbeider i saken.

Når hjelpetiltak vedtas skal det utarbeides en tidsavgrenset tiltaksplan. Denne skal fungere som et nyttig verktøy i oppfølgingsarbeidet. Tiltaket bør evalueres på et fastsatt tidspunkt for å kunne ta stilling til om tiltaket bør fortsette, erstattes eller suppleres med andre hjelpetiltak eller avsluttes.

Barneverntjenesten skal vedta en plan for barnets omsorgssituasjon ved omsorgsovertakelse. Omsorgsplanene har oftest et mer langsiktig perspektiv enn tiltaksplanene. Fordi omsorgsplanens funksjon er overordnet og langsiktig, vil barna ofte trenge arbeidsplan som tydeliggjør hvordan deres særlige behov skal ivaretas i ulike livsfaser og ved endringer i livssituasjon for øvrig. Arbeidsplanen vil kunne være viktig for å konkretisere og målrette barneverntjenestens oppfølging av barnet<sup>55</sup>.

Revisjonen har gjennomgått 10 aktive<sup>56</sup> saker i Acos der eksterne er oppført som saksbehandler. Sakene omfatter både undersøkelser, oppfølging av hjelpetiltak og omsorgssaker utført av eksterne. Vi har sett på hvorvidt det foreligger

- 1) Arbeidsplaner der undersøkelse er utført av ekstern
- 2) Tidsavgrensede tiltaksplaner med dato for evaluering
- 3) Evaluering av tiltaksplan
- 4) Omsorgsplan der det er aktuelt.

Det forelå arbeidsplaner, tiltaksplaner og eventuelt omsorgsplaner i alle sakene der dette var aktuelt.

Likevel forelå det mangler i 7 av de 10 sakene. I 3 av sakene foreligger tidsavgrenset tiltaksplan, men det er ikke fastsatt dato for evaluering. Det foreligger likevel evaluering av planen i en av disse sakene.

I en av sakene foreligger ikke evaluering av omsorgsplan slik planen tilsier.

I 3 av sakene var arbeidsplanen journalført i etterkant av konklusjon på undersøkelsen. I 2 av disse sakene forelå vedtak om hjelpetiltak. Det forelå ikke tiltaksplaner eller dokumentasjon på at tiltak var iverksatt. I en av disse sakene forelå vedtak om hjelpetiltak for perioden august 2010 – februar 2011. Evaluering av arbeidsplanen<sup>57</sup>, datert januar 2011, konkluderes det likevel med at det ikke er grunnlag for å iverksette tiltak.

Revisjonen bemerker at signerte versjoner av tiltaksplaner ikke foreligger i det elektroniske journalsystemet. Dokumenter som sendes ut fra saksbehandlersystemet i barnevernet for signering av partene, tiltaksplan har blitt arkivert i papirmappene. Ved overgang til elektroniske mapper legges disse dokumentene i underskrevet stand til skanning i saksbehandlersystemet. Fylkesmannen krever ikke underskrift på tiltaksplaner. Tiltaksplanene anses å være godkjent under forutsetning av at partene er kjent med innholdet og har godkjent dokumentet muntlig. For å sikre gode rutiner og dokumentasjon ønsker barnevernet likevel å skanne disse dokumentene i saksbehandlersystemet.

<sup>55</sup> Tiltaksplaner og omsorgsplaner – en veileder.

<sup>56</sup> Saker som eksterne er engasjert i per i dag (15.03.10).

<sup>57</sup> Konklusjon på undersøkelsen

## 5.4 Mener ansatte at de eksterne saksbehandlerne holder god faglig kvalitet?

I intervjuene opplyser informantene at de i hovedsak er fornøyde med kvaliteten på tjenestene som eksterne saksbehandlere leverer.

Eksterne saksbehandlere ble beskrevet som kompetente og erfarne fagpersoner. Flere av informantene framhevet at eksterne saksbehandlere hadde god kjennskap til rutiner, systemer og hjelpeapparat. Det ble framhevet som positivt at saksbehandlerne visste hva de skulle gjøre og var operative fra første dag.

Likevel hadde samtlige informanter erfaringer med at enkelte saksbehandlerne ikke innfridde forventningene til barnevernet. Det framkom under intervjuene at slike erfaringer lå til grunn når det var behov for eksterne saksbehandlere og bidro til at konsulenter som barnevernet mente ikke holdt høy nok kvalitet ikke ble reengasjert.

## 5.5 Legger kontraktene til rette for god kvalitet, styring og kontroll?

Som revisjonen påpekte i rapporten om barnevernets anskaffelser ble leverandørenes egne kontrakter benyttet som grunnlag for kommunens kjøp av konsulenttjenester. Disse kontraktene regulerte i hovedsak hvem som var avtaleparter og timepris.

Den nye rammeavtalen for kjøp av saksbehandlertjenester er utarbeidet av kommunen selv. Denne avtalen har flere bestemmelser som er viktige i forhold barnevernstjenestens oppfølging og kontroll med leverandørene.

Rammeavtalen oppstiller krav til konsulentene formelle kompetanse og kvalitet i det arbeidet som skal utføres. Bla måtte konsulentene besvare en praktisk oppgave som skulle legges ved leverandørens tilbud. Kompetanse/kvalitet ble vektet med 40 % i anbudskonkurransen.

De aktuelle medarbeiderne hos leverandøren som skal utføre oppdrag for kommunen er listet opp med navn. De tilfredsstillende kompetansekriterier angitt i konkurransegrunnlaget for rammeavtalen for saksbehandlertjenestene. Eventuelle nye medarbeidere skal godkjennes av kommunen i forkant.

Det er i rammeavtalen regulert at eksterne saksbehandlere skal ha saksveiledning med barneverntjenesten minimum hver tredje uke.

I kravspesifikasjonen til anbudskonkurransen om den nye rammeavtalen for kjøp av saksbehandlertjenester i barnevernet heter det at *i alle stillinger stilles det krav om politiattest som ikke er eldre enn 3 måneder. Det kreves at det leveres inn ny politiattest hver 6. måned.*

Det fremgår videre at konsulenten ikke kan overlate noen deler av oppdraget til andre og at eventuelle endringer skal godkjennes av kommunen.

I kontrakten<sup>58</sup> heter det at kommunen vil arrangere regelmessige møter med leverandørene for å gå gjennom status, aksjoner og eventuelle avvik. Som minimum skal slike møter holdes årlig. Det skal skrives møtereferater fra disse møtene.

---

<sup>58</sup> Kontraktens pkt 4.3.

## 5.6 God kontroll med timebruk og fakturaer?

Det var i januar oppslag i Budstikka<sup>59</sup> om leverandører av saksbehandlertjenester som hadde dobbeltfakturert i Asker og Oppegård. Barnevernlederen<sup>60</sup> og leder for merkantilavdelingen<sup>61</sup> har påpekt at det er vanskelig å kontrollere timebruken til eksterne saksbehandlere. Revisjonen har i den forbindelse gjennomgått avtaler og et utvalg fakturaer fra leverandørene av saksbehandlertjenester.

Avtalene som er inngått med eksterne saksbehandlere har fram til nå vært utarbeidet av leverandørene. Avtalene har blitt inngått av avdelingsledere eller fagkonsulenter. Det har i avtalene ikke vært regulert hvilke saker som konsulentene skal arbeide med, i all hovedsak er heller ikke antall saker regulert<sup>62</sup>. Av de 18 avtalene som revisjonen har hatt tilgang til, er det 8 av avtalene som regulerer konsulentenes tidsbruk. 10 av avtalene hadde ingen regulering av konsulentenes tidsbruk.

Revisjonen har gjennomgått 5 fakturaer fra hver av de tre leverandørene som har levert saksbehandlertjenester til barneverntjenesten i 2010. Det er fakturert månedlig med henvisning til avtalene og timelister har ligget ved samtlige fakturaer. Derimot foreligger det ingen henvisning til saken(e) saksbehandler har jobbet med. Et fåtall av fakturaene er spesifisert i hht hva som faktisk har blitt gjort. Fra en av leverandørene foreligger spesifisert timeliste på en faktura, der det er spesifisert utførte handlinger som *møte*, *hjemmebesøk* og lignende. Faktura fra en annen leverandør har kommentert dagene vedkommende har vært på fosterhjembesøk, i fylkesnemd el.

De fleste timelistene er derimot ikke spesifisert med hensyn til hvilke saker det har blitt arbeidet med eller hva som er gjort. Med andre ord består timelistene i hovedsak av dato, klokkeslett og antall timer.

Kun en av fakturaene revisjonen har gjennomgått var tilknyttet en avtale der tidsbruken var regulert. Konsulenten hadde holdt seg innenfor avtalte rammer.

## 5.7 Revisjonens vurdering

Grunnlaget for kvalitet, styring og kontroll med eksterne saksbehandlere har blitt klart bedre etter inngåelse av den nye rammeavtalen for saksbehandlertjenester i barnevernet. Det har blant annet blitt stilt formelle krav til kompetanse for konsulenter som skal utføre oppdrag for kommunen.

Revisjonen fant mangler ved 7 av 10 saker der ekstern var saksbehandler. 4 av disse var mindre mangler, slik som mangel på evalueringsdato i tiltaksplanene. I tre av sakene var arbeidsplaner utarbeidet i etterkant av undersøkelsene. Det var usikkerhet knyttet til konklusjonen av undersøkelsene i disse tre sakene.

Innenfor rammene av denne nye avtalen blir det viktig at barnevernstjenesten sikrer seg en systematisk oppfølging av konsulentene. Det bør sikres at det arbeidet som gjøres av eksterne har en god forankring i barnevernstjenesten og at de eksterne følges opp underveis i

<sup>59</sup> Erik Tangen: *Inngikk ulovlige kontrakter*, Budstikka 04.01.11.

<sup>60</sup> Oppstartsmøte 19.01.11.

<sup>61</sup> Samtale 04.03.11.

<sup>62</sup> Revisjonen har sett ett eksempel på en avtale der antall saker konsulent skal jobbe med er regulert.

undersøkelsene. Dette kan for eksempel sikres ved at planer for arbeidet forankres i barneverntjenesten og at disse benyttes i arbeidet med systematisk oppfølging av konsulentene. Revisjonen antar at de regelmessige saksveiledningsmøtene er et godt redskap for å sikre tett oppfølging av sakene. Revisjonen mener det bør dokumenteres at møtene er gjennomført og at det eventuelt bør skrives et kort referat fra disse.

Revisjonen har også merket seg at den nye rammeavtalen har lagt opp til regelmessig kontakt med leverandørene. Revisjonen understreker at det er viktig at disse møtene benyttes som arena for å kvalitetssikre leverandørene og at det er viktig at slike evalueringer dokumenteres. Evalueringer av leverandør vil videre kunne være et nyttig grunnlag for senere anbudskonkurranser og utvelgelse av leverandører.

Revisjonen mener dagens praksis for dokumentasjon av utført arbeid har klare mangler, og gir få muligheter til å etterprøve timebruk og fakturagrunnlag. Det er altså en risiko for at innleide saksbehandlere fakturerer for tjenester som ikke er utført. Revisjonen mener det bør inngås rammer for tidsbruk i de enkelte sakene konsulentene jobber med. Det bør stilles klarere krav til spesifikasjonene på timelister, der det henvises til klient(er) og/eller hva som utføres av oppgaver.

## 6 ER BISTANDEN EFFEKTIV?

### 6.1 Vurderingskriterier

Effektivitet er alltid vanskelig å måle. Revisjonen antar at i forhold til kontrollutvalgets bestilling er det den langsiktige bruken av konsulenter som er i fokus. Revisjonen har gjennomgått aktuell litteratur for å finne målekriterier for effektiv konsulentbruk.

I en rapport fra Riksrevisjonen om konsulenter i Staten står det bl.a.<sup>63</sup> at hvis virksomhetene gjentatte ganger bruker de samme konsulentene, kan dette gjøre virksomheten avhengig av konsulentenes kompetanse, og det kan igjen utgjøre et sårbarhetsproblem. Bruken av konsulenter kan bli et kompetanseproblem hvis kunnskap og erfaring tappes fra institusjonen og konsulentene ikke bidrar til oppbygging av intern kompetanse. Konsulentbruken kan også representere et kostnadsproblem.

En rapport fra Fafo<sup>64</sup> om konsulentbruk omtaler virkninger av innleid arbeidskraft<sup>65</sup>. Blant farene som nevnes er:

- Høye kostnader og ressurser til opplæring
- Redusert evne til kompetanseutvikling og lavere produktivitet
- Avhengighet av konsulenter
- Konsulentbruk kan forsterke behovet for ytterligere konsulentbruk

Positive virkninger av konsulentbruk omtales også bl.a.:

- Virksomhetene kan få økt kapasitet ved å ha flere saksbehandlere i perioder med høyt press.
- Virksomheten kan ved å leie inn konsulenter levere varer og tjenester som den i utgangspunktet ikke har kompetanse til å utføre.
- Konsulentene kan tilføre ny kompetanse til de ansatte i virksomheten.

Rapporten peker på momenter som er viktig for god bruk av innleid arbeidskraft og hvordan man kan legge til rette for et fornuftig omfang, bl.a.:

- Virksomheten må foreta en kartlegging av de interne ressursene samt avklare hvorvidt det er behov for faste ansettelser i stedet for innleie.
- Virksomheten må legge til rette for kompetanseutvikling hos de ansatte. Dette kan igjen gi større effektivitet, kvalitet og mindre behov for innleie i fremtiden.

En studie av konsulenttjenester i statsforvaltningen av SSØ<sup>66</sup> sier at innleid arbeidskraft kan bidra positivt til utvikling, innovasjon og effektivisering i virksomhetene<sup>67</sup>. Innleid arbeidskraft vil også kunne medføre dårlig utnyttelse av egne ansatte og høye utgifter. Det kan være et potensial for forbedringer i ressursbruken og eventuelle besparelser dersom kjøp og bruk av konsulenttjenester kan effektiviseres.

<sup>63</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av konsulenter i Staten. Riksrevisjonen (2004), Dokument nr. 3: 8 (2003–2004).

<sup>64</sup> Forskningsstiftelsen Fafo (tidligere Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon).

<sup>65</sup> Konsulentbruk og midlertidige ansettelser i staten, 2010 Fafo- rapport 2010:10, side 38.

<sup>66</sup> Senter for statlig økonomistyring.

<sup>67</sup> Bruk av konsulenttjenester i statsforvaltningen – foranalyse basert på spørreundersøkelse juli 2010, Senter for statlig økonomistyring, oktober 2010. Difi ref 2010/463 og SSØ ref 2010 000 212, side 3.

De viktigste årsakene til bruk av konsulenter i statlige forvaltningsorganer oppgis å være kompetanse og kapasitet<sup>68</sup>.

En veiledning i kjøp av konsulenttjenester utarbeidet av Statskonsult<sup>69</sup> sier at behovet må gjennomgås systematisk før en kan vurdere ekstern konsulentbistand opp mot andre måter å løse oppgaven på. Dette vil bl.a. si å vurdere om<sup>70</sup>:

- det er behov for å behandle problemet spesielt eller om det er mulig å innpasse det i eksisterende rutiner/løsninger
- det må løses raskt eller kan utsettes
- det krever mer ressurser enn det er mulig å avsette internt
- det kan etableres samarbeid med andre enheter om lignende problemer
- det krever kompetanse som ikke finnes i virksomheten

Revisjonen velger å legge følgende kriterier til grunn for vurderingen:

- Det er effektivt å bruke konsulenter ved kortvarige kapasitetsproblemer.
- Det er effektivt å bruke konsulenter når det kreves spesialkompetanse som ikke finnes i virksomheten.

## 6.2 Kortvarige kapasitetsproblemer?

### ***Endringer i saksmengde***

I årsrapportene og handlingsprogrammene rapporteres det om antall saker i barnevernet<sup>71</sup>. Figuren nedenfor viser utviklingen i nye meldinger.

---

<sup>68</sup> *Bruk av konsulenttjenester i statsforvaltningen – foranalyse basert på spørreundersøkelse juli 2010* side 8.

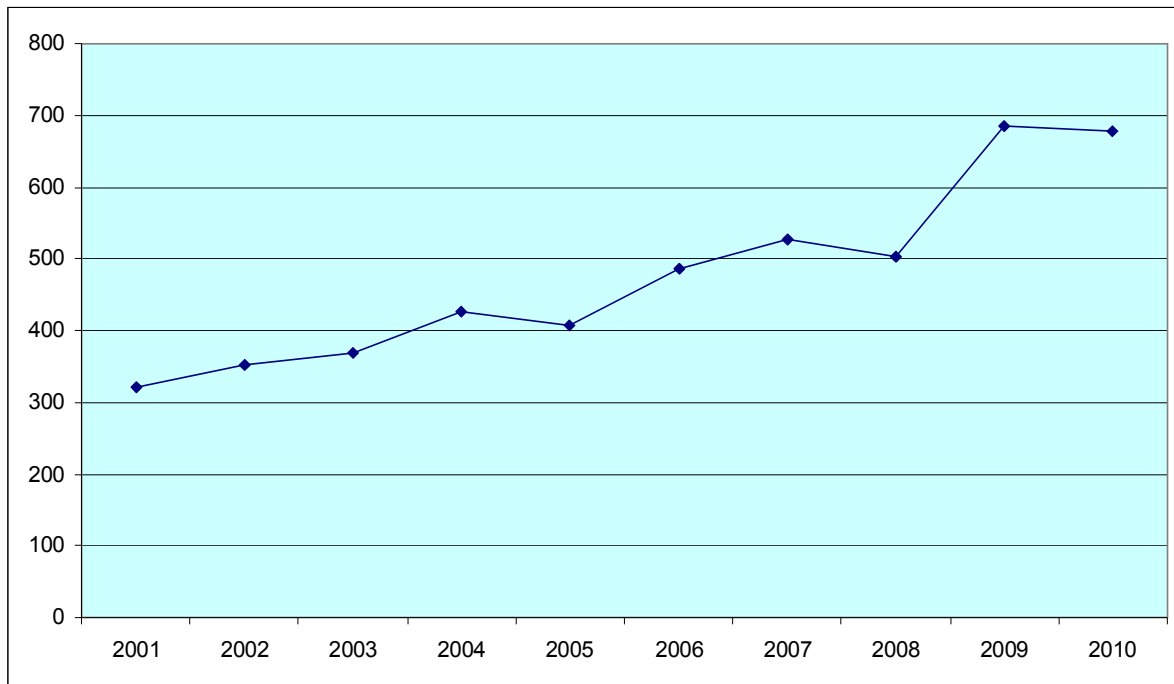
<sup>69</sup> Statskonsult senere Difi, Et statseid selskap med kunnskap om organisering, styring, ledelse, informasjonsteknologi, kompetanse og kommunikasjon i offentlig sektor.

<sup>70</sup> Veiledning i kjøp av konsulenttjenester, Statskonsult 1996, side 10.

<sup>71</sup> Årsrapport 2010, side 32, Årsrapport 2009, side 33, Årsrapport 2008, side 31, Årsrapport 2007, side 24, Årsrapport 2006, side 24, Årsrapport 2005, side 21, Årsrapport 2004, side 19, Årsrapport 2003, side 15, Årsrapport 2002, side 22.



Figur 6-1 Utvikling i antall nye meldinger til barnevernet per år.



Figuren viser at antall meldinger mottatt av barneverntjenesten, har hatt en relativt jevn stigning. Det var en stor økning på 36 % i 2009. Økningen i antall meldinger generer flere undersøkelser og flere tiltak. Tall fra de siste årene viser at antall undersøkelser har en nokså parallell utvikling som meldinger. Tallene i årsrapportene viser at antall saker med omsorgsovertakelse har vært stabilt, antall akuttvedtak har hatt en jevn økning og saker i fylkesnemnd og rettssaker har gått ned siden 2006.

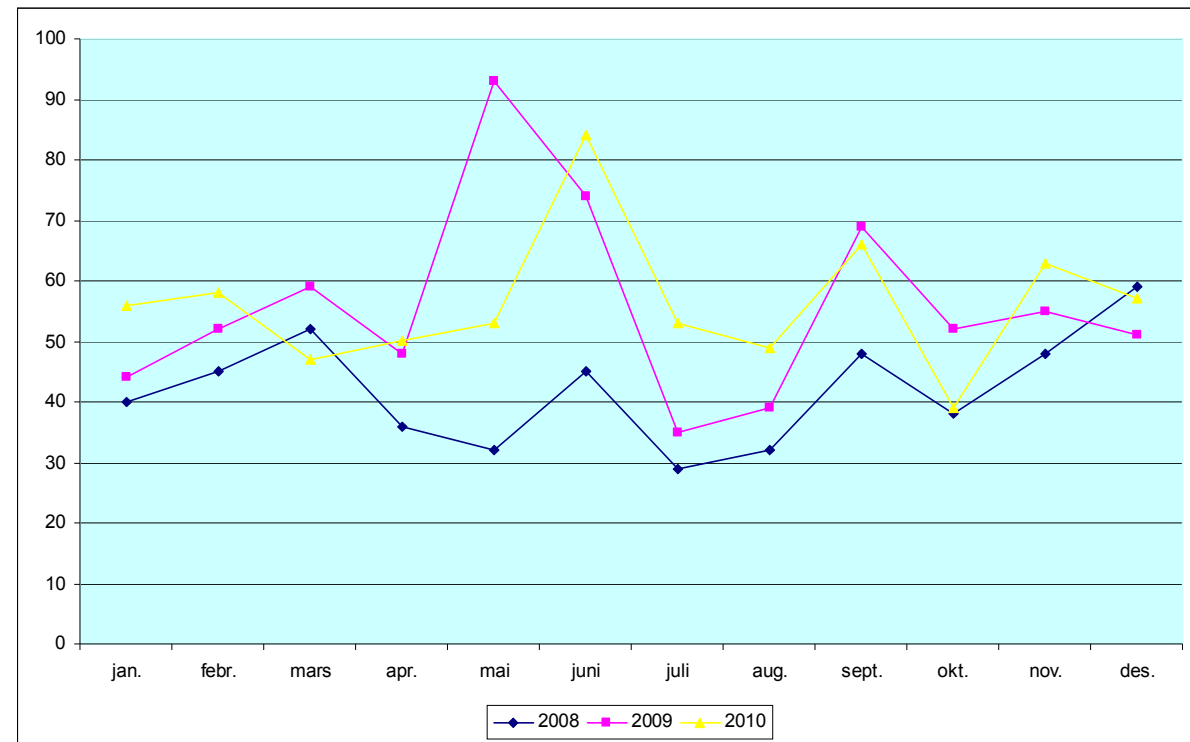
Januar 2010 ble det opplyst til sektorutvalg for barn og unge<sup>72</sup> at årsakene til at det benyttes eksterne konsulenter var *Periodevis økninger av antall saker*. Svaret ble gitt på bakgrunn av en ideell situasjon, dvs. at når barnevernet har en tilfredsstillende bemanning, vil bruken av konsulentene være begrenset til å ”ta toppene”. Dette for å synliggjøre at uforutsette aktivitetsendringer alltid vil fordrø en viss bruk eksterne konsulenter i tjenesten<sup>73</sup>. Alle vi intervjuet framhevet også at en årsak til at de benyttet eksterne konsulenter var ”topper” i antall saker. Revisjonen har fått oversendt en oversikt over aktiviteten i barnevernet fordelt på måned de siste tre årene<sup>74</sup>. Figuren nedenfor viser fordelingen av meldinger per måned.

<sup>72</sup> Sektorutvalg for barn og unge 26.01.10 sak 006/10 Referatsaker/ omdelt i møtet. Nr 3 Orientering om bruk av eksterne konsulenter i barnevernet, J.postID 10/2084.

<sup>73</sup> Faktahøring forvaltningsrevisjon – Barnevernets bruk av bistand. Rådmannen 19.04.11.

<sup>74</sup> Oversendt regneark fra Barnevernstjenesten med registrert aktivitet per måned.

Figur 6-2 Utvikling i antall nye meldinger til barnevernet per måned

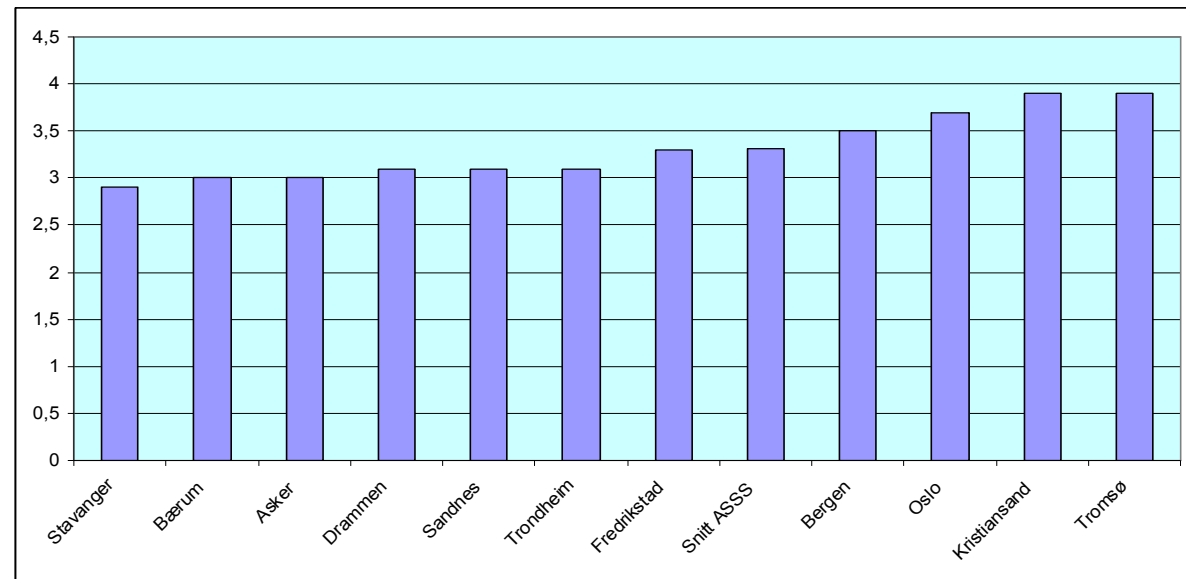


Figuren viser at det er stor variasjon fra måned til måned. Det er noen relativt systematiske variasjoner med en klar topp i mai/ juni og i september. Vi har ikke slike tall for andre kommuner, men kan anta at en finner tilsvarende variasjon der.

### **Endringer i bemanning**

Som vi så i kapittel 3 har bemanningen vært relativt stabil i barnevernet siden 2007. Nedenfor er en figur som viser antall ansatte per 1 000 innbyggere i 2010 i alle ASSS kommunene.

Figur 6-3 Sammenligning av antall ansatte i ASSS kommunene



Figuren over viser at Bærum ligger nest lavest sammenlignet med de andre kommunene. Tallene viser ikke nødvendigvis den faktiske situasjonen. Vi får opplyst at Kristiansand kommune posterer "tiltaksavdelingen" på funksjon 244 (drift av barnevernet) mens Bærum kommune fører tilsvarende på funksjon 251 (tiltak i hjemmet)<sup>75</sup>. Andre tall viser at barnevernet i Bærum har færre klienter i forhold til folketall enn de andre storkommunene og også færre saker per ansatt. Kommunen har per i dag søkt om øremerkede tilskudd til kommunene for inntil 7 stillinger til behandling av barnevernssaker<sup>76</sup> og midler til gjennomføring av kompetansestyrkende tiltak.

### Ledighet i stillinger og sykefravær

I notatet til sektorutvalg for barn og unge<sup>77</sup> opplyser rådmannen at en av årsakene til at det benyttes eksterne konsulenter er ledighet i stillinger og/ eller sykdom.

I melding om barnevernstjenesten framkommer det at tjenesten har satsset bevisst på at den enkelte saksbehandler skal ha et håndterlig antall saker for å kunne gjøre en god jobb og også ha anledning til å bruke nødvendig tid på deltakelse i tverretattlig arbeid<sup>78</sup>.

I kommunens årsrapporter blir det rapportert om sykefravær i kommunen samlet. Fra og med 2003 er det også rapportert om sykefravær på de enkelte sektorene i kommunen<sup>79</sup>. Tallene viser at sykefraværet i barnevernstjenesten var lavere enn i kommunen ellers, i 2005 og 2006, mens de siste årene ligger over nivået i kommunen samlet. Regnskapet viser likevel en

<sup>75</sup> Faktahøring forvaltningsrevisjon – Barnevernets bruk av bistand. Rådmannen 19.04.11.

<sup>76</sup> Sektorutvalg for barn og unge. Møte 07.12.2010, sak 087/10. Barnevernet – søknad om øremerkede tilskudd til kommunene.

<sup>77</sup> Sektorutvalg for barn og unge 26.01.10 sak 006/10 Referatsaker/ omdelt i møtet. Nr 3 Orientering om bruk av eksterne konsulenter i barnevernet, J.postID 10/2084.

<sup>78</sup> Melding om barnevernet i Bærum kommune, Bærum kommune september 2009.

<sup>79</sup> Årsrapport 2009, side 33, Sykefravær kommunen side 21, Årsrapport 2008, side 31, Årsrapport 2007, side 24, Sykefravær kommunen side 15, Årsrapport 2006, side 24, Årsrapport 2005, side 21, Årsrapport 2004, side 19, Sykefravær kommunen side 13, Årsrapport 2003, side 15, Årsrapport 2002, side 22, Sykefravær kommunen side 29.

økning i innkjøp av saksbehandlingstjenester i 2005 og 2006. Manglende kapasitet pga sykefravær synes altså ikke å forklare innkjøp disse årene. På årsbasis kan revisjonen ikke se en konsistent sammenheng mellom sykefravær og innkjøp av bistand.

### 6.3 Behov for spesialkompetanse?

I notatet til sektorutvalg for barn og unge<sup>80</sup> opplyser rådmannen at en årsak til at det benyttes eksterne konsulenter er behovet for spesiell kompetanse som kommunen ikke har.

Kostratall viser at antall stillinger med fagutdanning per 1000 innbygger 0-17 år er litt lavere enn i andre storkommuner. Figuren under sammenligner kompetansesammensetning.

Tabell 6-1 Fordeling av ansatte på type utdanning.					
	Sosionomer	Barneverns pedagoger	Annen høyskole-/ universitetsutdanning	Kontor-/ merkantil- utdanning	Annen utdanning/ ufaglært
Bærum	27 %	48 %	17 %	6 %	3 %
Snitt ASSS	33 %	47 %	9 %	10 %	1 %

Tabellen viser at Barnevernstjenesten i Bærum skiller seg fra snittet i sammenligningskommunene ved at det er færre sosionomer og merkantile, og flere med annen høyskole/universitetsutdanning. Tallene for de enkelte kommunene viser at det er store variasjoner i kompetansesammensetting i kommunene og at variasjonene fra snittet er minst like stort i de andre kommunene.

Barnevernstjenesten gjennomførte en virksomhetsgjennomgang i november 2010<sup>81</sup>. Den omtaler bl.a. problemene med rekruttering og å beholde ansatte i fagstillinger. Den konkluderer bl.a. med følgende:

- *Ansatte i barnevernet opplever i mindre grad at det jobbes aktivt med å beholde ansatte i tjenesten.*
- *Det er et uttalt krav om et generelt lønnsloft i tjenesten, spesielt i saksbehandlergruppen. På en annen side viser spørreundersøkelsen at de ansatte rangerer faglige utfordringer (1) som det viktigste i jobben, deretter kommer lønn (2) og sosialt miljø (3).*

Den gir også fire mulige tiltak for å beholde ansatte:

- *Vurdere å innføre en form for tilpasset klinisk stige og/eller en mer aktiv bruk av stillingskategorier.*
- *Utprøve nye former for belønningsmekanismer. Iverksette tiltak for å beholde nøkkelmedarbeidere.*
- *Intensivere arbeidet med å forebygge, begrense, og jobbe med sykefravær.*
- *Prioritere "beholdetiltak" framfor rekrutteringstiltak*

<sup>80</sup> Sektorutvalg for barn og unge 26.01.10 sak 006/10 Referatsaker/ omdelt i møtet. Nr 3 Orientering om bruk av eksterne konsulenter i barnevernet, J.postID 10/2084.

<sup>81</sup> Virksomhetsgjennomgang av barnevernstjenesten 2 år etter sammenslåingen, Rapport november 2010. Bærum kommune.

### **Behov for spesialkompetanse innen saksbehandling?**

Det ble i våre intervjuer framhevet at eksterne saksbehandlere ble benyttet fordi tjenesten mangler erfarne saksbehandlere som kan håndtere de tyngste sakene<sup>82</sup>. Høy turnover og problemer med å rekruttere erfarne saksbehandlere ble nevnt. De uttrykte også at de prinsipielt ønsket å utføre dette selv, men ikke viste hvordan de skulle klare seg uten den innkjøpte bistanden.

Saksbehandlingen resulterer i beslutningsgrunnlag som kommunen fatter vedtak på grunnlag av. Disse vedtakene er kommunen ansvarlig for. 75 % av innleide konsulenttjenester er saksbehandlingstjenester kjøpt fra ”barnevernsfirma”. Den øvrige delen består av psykologer, jurister og tolker.

Som vist har saksmengden økt mye over tid, innkjøp av saksbehandlingstjenester har økt relativt jevnt siden 2004 samtidig som de relative lønnsutgiftene har vært stabile de siste årene.

### **Behov for spesialkompetanse innen tiltak?**

I *Melding om barneverntjenesten i Bærum kommune* står det<sup>83</sup> at en konsekvens av nedbygging eller stagnasjon i utbygging av institusjonsplasser og vanskeligheter med rekruttering av egnede fosterhjem er at kommunen må yte omfattende hjelpetiltak til barn og ungdom som ellers ville fått et statlig tilbud. I 2006 inngikk kommunen avtale om levering av hjelpetiltak for barn/ungdom i hjemmet. Parallelt ansatte barnevernet sine egne tiltaksarbeidere i faste stillinger. Regnskapet viser at det var en markant nedgang i innkjøp av tiltak i familien fra 2006 til 2007 og en tilsvarende oppgang i lønn knyttet til tiltak i familien. Meldingen sier også at det vil ta noe tid å finne ut hvilket omfang en egen tiltaksavdeling skal ha i forhold til hvilke tjenester som skal kjøpes eksternt og hvor listen skal ligge i forholdet mellom kvalitet og kostnad.

Økningen i eksterne tjenester over tid skyldes økningen i innkjøpte tiltak. Det var en markant nedgang i innkjøpene i tiltak utenfor familien i 2007 og 2009, som er de årene det ble inngått rammeavtaler for tiltak.

Tall fra andre storkommuner viser at de fleste kommuner har langt lavere innkjøp av tiltak per innbygger enn Bærum.

Tiltak omfatter svært ulike typer tjenester og det er inngått rammeavtale med 9 ulike firma. Barnevernets egen tiltaksavdeling har tilbud som er delvis overlappende med det de eksterne tilbyr. Det er nå strammet inn at egen tiltaksavdelingen skal kontaktes først ved behov for tiltak.

## **6.4 Revisjonens vurdering**

Revisjonen har lagt til grunn at det på lang sikt er effektivt å bruke konsulenter ved kortvarige kapasitetsproblemer og når det kreves spesialkompetanse som ikke finnes i virksomheten.

<sup>82</sup> Eksempler på tyngre saker var saker som skulle til fylkesnemd eller saker med et høyt konfliktnivå/trusselbilde.

<sup>83</sup> *Melding om barneverntjenesten i Bærum kommune*. Bærum kommune september 2009, side 16.

Revisjonen kan ikke se at konsulentbruken i barnevernstjenesten er knyttet til kortvarige kapasitetsproblemer eller behov for spesialkompetanse. På bakgrunn av dette mener revisjonen at dagens omfang av innkjøpt bistand ikke synes å være effektiv på lang sikt. På kort sikt er konsulentbruken effektiv ved at den bidrar til å få gjennomført arbeidet innen frister og dermed gir bedre tjenester for barna.

### **Kapasitet**

Det er store innkjøp av bistand hvert år og revisjonen mener derfor at innkjøpene bærer klart preg av å være en del av den faste bemanningen. Bemanningen i barnevernet har vært relativt stabil de siste årene samtidig som saksmengden har økt. Revisjonen mener dette er den mest rimelig forklaring på økningen i konsulentbruken.

Det er variasjon i arbeidsmengde i løpet av året, noe som vil kunne tilsi behov for innleie innimellom for å overholde frister.

Tallene viser likevel at det er høy innleie gjennom hele året, noe som begrunnes i høyt sykefravær. Sykefraværet i barnevernet varierer lite fra år til år. Det vil etter revisjonens vurdering være naturlig å vurdere størrelsen på den faste bemanningen. Med realistisk bemanning tilsier barneverntjenestens størrelse, at det i større grad bør være mulig å løse kapasitetsproblemer uten innleie av arbeidskraft.

### **Kompetanse**

Revisjonen mener saksbehandlingskompetansen som barnevernet kjøper inn i hovedsak omfatter kompetanse barnevernstjenester har, men har for lite av. Det understrekes i intervjuene at det er behov for flere erfarne saksbehandlere. I virksomhetsgjennomgang i 2010<sup>84</sup> kom det bl.a. frem at *Ansatte i barnevernet opplever i mindre grad at det jobbes aktivt med å beholde ansatte i tjenesten*. Virksomhetsgjennomgang foreslår å satse mer på å beholde enn på å rekruttere. Økt innsats her, vil etter revisjonens vurdering være viktig for på sikt å dekke opp behovet for den manglende kompetanse og redusere behovet for bistand.

Revisjonen har ikke kartlagt ulike typer tiltak nærmere og er mer usikre på kompetansebehovet innen dette. Dette utgjør likevel 20 millioner i innkjøp i 2010 og er sterkt stigende. Revisjonen mener dette gjør det til et viktig område å vurdere dersom en ønsker å redusere bruken av ekstern bistand. Sammenlignbare kommuner har mye mindre kjøp av tiltak fra eksterne og dette kan indikere at omfanget kan reduseres. Revisjonen mener at innkjøpene av tiltak over tid bør kartlegges og analyseres. Teoriene revisjonen har lagt til grunn sier at det er mer effektivt å ansette egne for å dekke opp de tiltakstypene det er kontinuerlig behov for. Tiltakstypene er svært variert og revisjonen antar at det vil være en del tiltak det ikke vil være fornuftig å bygge opp internt.

---

<sup>84</sup> *Virksomhetsgjennomgang av barnevernstjenesten 2 år etter sammenslåingen*, Rapport november 2010. Bærum kommune.

## 7 REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

### 7.1 Konklusjon

Denne undersøkelsen skulle vurdere om barnevernets bruk av bistand gir gode og effektive tjenester for barna.

#### **Hovedfunn**

- Bistanden synes å gi gode tjenester for barna.
- Bistanden synes ikke å gi effektive tjenester.
- Omfanget av bistanden er sterkt stigende.
- Rutiner for å følge opp arbeidet som utføres kan bedres.
- Barnevernstjenesten har ikke gode nok rutiner for å følge opp kontrakter.

#### **Bistanden synes å gi gode tjenester for barna**

Revisjonen har ikke selv gjort en vurdering av det faglige arbeidet til de eksterne leverandørene. Revisjonen mener de ansattes erfaring med ekstern bistand tyder på at de i hovedsak holder en god faglig kvalitet. Eksterne saksbehandlere ble beskrevet som kompetente og erfarne fagpersoner. En viktig forutsetning for å sikre gode tjenester er etter revisjonens oppfatning at leverandørene systematisk følges opp, kontrolleres og evalueres. Som vi peker på nedenfor ser revisjonen visse mangler ved oppfølgingen av leverandørene.

#### **Bistand synes ikke å gi effektive tjenester**

Revisjonen har lagt til grunn at det på lang sikt er effektivt å bruke konsulenter ved kortvarige kapasitetsproblemer og når det kreves spesialkompetanse som ikke finnes i virksomheten.

Revisjonen kan ikke se at konsulentbruken i barnevernstjenesten har disse kjennetegnene og mener derfor at dagens omfang av innkjøpt bistand ikke synes å være effektiv på lang sikt. På kort sikt er konsulentbruken effektiv ved at det bidrar til å få gjennomført arbeidet innen frister og dermed gir bedre tjenester for barna.

Det er store innkjøp av bistand hvert år og revisjonen mener innkjøpene bærer preg av å være en del av den faste bemanningen. Bemanningen i barnevernet har vært relativt stabil de siste fire årene samtidig som saksmengden har økt. Revisjonen mener dette er den mest sannsynlige forklaring på økningen i konsulentbruken.

Det er variasjon i arbeidsmengde i løpet av året, noe som vil kunne tilsi behov for innleie innimellom for å overholde frister. Tallene viser likevel at det er høy innleie gjennom hele året, noe som begrunnes i høyt sykefravær. Sykefraværet i barnevernet varierer lite fra år til år. Det vil etter revisjonens vurdering være naturlig å vurdere størrelsen på den faste bemanningen. Med realistisk bemanning tilsier barneverntjenestens størrelse, at det i større grad bør være mulig å løse kapasitetsproblemer uten innleie av arbeidskraft.

Revisjonen mener saksbehandlingskompetansen som barnevernet kjøper inn i hovedsak omfatter kompetanse barnevernstjenester har, men har for lite av. Det understrekes at det er behov for flere erfarne saksbehandlere i intervjuene. Barnevernets virksomhetsgjennomgang foreslår å satse mer på å beholde enn på å rekruttere. Økt innsats her, vil etter revisjonens

vurdering være viktig for på sikt å dekke opp behovet for underskuddet på erfarne saksbehandlere og redusere behovet for bistand.

Innkjøp av tiltak utgjør 20 millioner i innkjøp i 2010 og er sterkt stigende. Revisjonen mener dette gjør det til et viktig område å vurdere dersom en ønsker å redusere bruken av ekstern bistand. Sammenlignbare kommuner har mye mindre kjøp av tiltak fra eksterne og dette kan indikere at omfanget kan reduseres. Revisjonen mener at innkjøpene av tiltak over tid bør kartlegges og analyseres. Det bør vurderes om det kan være mer effektivt å ansette egne for å dekke opp de tiltakstypene det er kontinuerlig behov for.

### **Omfanget av bistanden er sterkt stigende.**

Barnevernet kjøpte inn saksbehandlingstjenester og tiltak for til sammen 25 millioner i 2010. I 2004 var innkjøpene på 9 millioner. Resultatmålet i handlingsprogrammet om å redusere bruk av eksterne konsulenter til saksbehandling, vil etter revisjonens vurdering være en krevende oppgave. Andelen av barnevernets driftutgifter til *saksbehandling* som blir kjøpt fra private firma, har steget jevnt og blitt doblet siden 2004 og utgjorde 5 millioner i 2010. Kjøp av tiltak utgjorde 80 % av innkjøpene eller 20 millioner i 2010. Det er økningen her som forklarer det aller meste av økningen i innkjøp de siste årene.

### **Rutinene for å følge opp arbeidet som utføres kan bedres**

Revisjonen mener avtalene som er inngått både på tunge hjelpetiltak og saksbehandlertjenester inneholder rutiner for å sikre god oppfølging av arbeid som utføres av eksterne leverandører. De ansatte i barneverntjenesten er også opptatt av å ha oversikt og oppfølging av saker der eksterne benyttes. Revisjonen vil likevel påpeke at det er svakheter ved oppfølgingen både av eksterne saksbehandlernes arbeid og av leverandører av tunge hjelpetiltak i den enkelte sak.

Ved kjøp av tunge hjelpetiltak inngås det oppdragsavtaler knyttet til den enkelte klient, der det blant annet er lagt inn forpliktelser til skriftlige rapporteringer av tiltaket. Revisjonens gjennomgang av 10 oppdragsavtaler viste at det i over halvparten av sakene ikke forelå skriftlig rapportering i hht avtale. I tre av sakene var arbeidsplaner utarbeidet i etterkant av undersøkelsene.

For å sikre kvaliteten på arbeidet utført av de eksterne saksbehandlere mener revisjonen det er viktig at rutinene for oppfølging følges av barneverntjenesten.

### **Barnevernstjenesten har ikke gode nok rutiner for å følge opp kontraktene**

Rammeavtalene som er inngått både for tunge hjelpetiltak og saksbehandlertjenester legger til rette for god oppfølging av leverandørene. Kontraktene stiller blant annet krav til kompetanse og kvalitet. Etter det revisjonen erfarer har barneverntjenesten ikke kontrollert at personene som utøver tiltakene kan fremlegge gyldig politiattest. Revisjonens intervjuer viste at det er kunnskap i organisasjonen om svakheter ved leverandørenes dokumentasjonspraksis. Dette er ikke tatt opp med leverandørene på et overordnet nivå.

Revisjonen mener det er en viktig forutsetning for å sikre god kvalitet på tjenestene at leverandørene jevnlig evalueres/ kontrolleres. Evalueringer av leverandørene bør dokumenteres. Revisjonen vil også peke på at jevnlig evaluering av leverandørene vil kunne gi et nyttig grunnlag for senere anbuds konkurranser.



I rammeavtalen som er inngått på saksbehandlertjenester er det lagt opp til regelmessig kontakt med leverandørene. Revisjonen understreker at det er viktig at disse møtene benyttes som arena for å kvalitetssikre leverandørene.

Revisjonen ser klare mangler mht dokumentasjon av fakturagrunnlag fra eksterne saksbehandlere. Revisjonen mener det bør inngås rammer for tidsbruk i de enkelte sakene konsulentene arbeider med, og stilles strengere krav til spesifikasjoner av timelister. Revisjonen mener videre det kan være hensiktsmessig å utføre stikkprøvekontroller av fakturaer fra leverandørene av tunge hjelpetiltak.

## 7.2 Anbefalinger

1. Rådmannen bør kartlegge hvilken kompetanse barneverntjenesten har kontinuerlig behov for og som det kan være mer effektivt at tjenesten innehar selv.
2. Rådmannen bør vurdere tiltak for kompetanseutvikling hos de ansatte i barnevernstjenesten med sikte på å få flere erfarne saksbehandlere.
3. Rådmannen bør sikre at eksterne leverandører av hjelpetiltak rapporterer som avtalt.
4. Rådmannen bør utføre systematiske kvalitetskontroller av eksterne leverandører.
5. Rådmannen bør vurdere å sikre bedre kontrollrutiner vedrørende utbetalinger til eksterne leverandører.



## KILDEHENVISNINGER

*Bruk av konsulenttjenester i statsforvaltningen – foranalyse basert på spørreundersøkelse juli 2010* Senter for statlig økonomistyring, oktober 2010. Difi ref 2010/463.

*Faktahøring forvaltningsrevisjon – barnevernets bruk av bistand.* Rådmannen 19.04.11.

Formannskapet møte 07.10.09 sak 157/09 *Melding om barnevernet i Bærum kommune – endelig behandling.*

Handlingsprogram 2010- 2013 Rådmannens grunnlagsdokument.

Handlingsprogram 2011-2014 Rådmannens grunnlagsdokument.

*Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder*, Barne- og likestillingsdepartementet, mars 2006.

Kommunestyret møte 25.11.09 sak 081/09 *Melding om barnevernet i Bærum kommune – endelig behandling.*

*Konsulentbruk og midlertidige ansettelser i staten*, 2010 Fafo- rapport 2010:10.

Kontrollutvalget møte 07.03.11 sak 011/11 *Forvaltningsrevisjon – barnevernets anskaffelser*

Kontrollutvalget møte 07.02.11 sak 004/11 *Endring i undersøkelse av barnevernet.*

Kontrollutvalget møte 13.12.10 sak 059/10 *Forvaltningsrevisjon - tidsfrister prosjektene i 2011.*

Kostratall: <http://www.ssb.no/kostra/>

Lov av 17.07.1992 nr. 100: *Lov om barneverntjenester* (Barnevernloven).

Lov av 25.09.1992 nr. 107: *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (Kommuneloven).

*Melding om barneverntjenesten i Bærum kommune.* Bærum kommune september 2009.

Oversendt regneark fra Barnevernstjenesten med registrert aktivitet per måned.

*Riksrevisjonens undersøkelse av konsulenter i Staten.* Riksrevisjonen (2004), Dokument nr. 3: 8 (2003–2004).

Rundskriv Q-1036, Barne- og familiedepartementet 2002.

*Rutinehåndbok fra barneverntjenesten*, Barne- og likestillingsdepartementet 2006.

Sektorutvalg barn og unge møte 22.09.09 sak 062/09 *Melding om barnevernet i Bærum kommune – endelig behandling.*

Sektorutvalg for barn og unge 26.01.10 sak 006/10 *Referatsaker/ omdelt i møtet. Nr 3 Orientering om bruk av eksterne konsulenter i barnevernet, J.postID 10/2084.*

Sektorutvalg for barn og unge møte 07.12.2010 sak 087/10. *Barnevernet – søknad om øremerkede tilskudd til kommunene.*

*Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt*, fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 23.05.05.

Tangen, Erik: *Inngikk ulovlige kontrakter.* Budstikka. 04.01.11.

Tiltaksplaner og omsorgsplaner – en veileder.

*Veiledning i kjøp av konsulenttjenester*, Statskonsult 1996.

*Virksomhetsgjennomgang av barnevernstjenesten 2 år etter sammenslåingen.* Rapport november 2010. Bærum kommune.

Årsrapport 2002 Bærum kommune.

Årsrapport 2003 Bærum kommune.

Årsrapport 2004 Bærum kommune.

Årsrapport 2005 Bærum kommune.

Årsrapport 2006 Bærum kommune.

Årsrapport 2007 Bærum kommune.

Årsrapport 2008 Bærum kommune.

Årsrapport 2009 Bærum kommune.

Årsrapport 2010 Bærum kommune.

**FIGUROVERSIKT**

Figur 3-1 Utvikling i netto driftutgifter og lønnsutgifter.....	5
Figur 3-2 Utvikling andel lønn av sum driftsutgifter .....	5
Figur 3-3 Utvikling i kjøp av bistand .....	6
Figur 3-4 Utvikling i kjøp av bistand til saksbehandling .....	7
Figur 3-5 Utvikling i innkjøp av tiltak .....	8
Figur 3-6 Sammenligning av innkjøp av tiltak med snitt av ASSS kommunene.....	9
Figur 3-7 Sammenligning av innkjøp av tiltak i ASSS kommunene 2010 .....	9
Figur 6-1 Utvikling i antall nye meldinger til barnevernet per år.....	23
Figur 6-2 Utvikling i antall nye meldinger til barnevernet per måned.....	24
Figur 6-3 Sammenligning av antall ansatte i ASSS kommunene .....	25

**TABELLOVERSIKT**

Tabell 6-1 Fordeling av ansatte på type utdanning.....	26
--	----

## RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

### NOTAT

Dato: **27.04.2011**  
Arkivkode: **N-011.7**  
J.postID: **11/65340**  
Arkivsaksnr: **10/25096**

Til:

Morten Mjøsnes

Fra:

Nitika Dhall

Vedrørende: **Høring forvaltningsrevisjon om barnevernets bruk av bistand**

Det vises til kommunerevisjonens rapport av 19.04.11. Funnene samsvarer godt med det bildet rådmannen har av utfordringene i barnevernet. Rådmannen er enig i kommunerevisjonens anbefalinger, og har allerede iverksatt flere tiltak for å imøtekomme disse.

Kommunerevisjonen har kommet med følgende anbefalinger:

- 1. Rådmannen bør kartlegge hvilken kompetanse barneverntjenesten har kontinuerlig behov for og som det kan være mer effektivt at tjenesten innehar selv.*
- 2. Rådmannen bør vurdere tiltak for kompetanseutvikling hos de ansatte i barnevernstjenesten med sikte på å få flere erfarne saksbehandlere.*
- 3. Rådmannen bør sikre at eksterne leverandører av hjelpetiltak rapporterer som avtalt.*
- 4. Rådmannen bør utføre systematiske kvalitetskontroller av eksterne leverandører.*
- 5. Rådmannen bør vurdere å sikre bedre kontrollrutiner vedrørende utbetalinger til eksterne leverandører.*

Det ble foretatt en virksomhetsgjennomgang i november 2010 som ble politisk behandlet i desember 2010. Hensikten var bl.a. å drøfte organisering, bruk av ressursene, effektivitet og utfordringer knyttet til rekruttering og ivaretagelse av ansatte. Rådmannen har over tid vektlagt at bruk av eksterne konsulenter skal konverteres til faste stillinger. Imidlertid har barnevernet kommet på etterskudd med dette arbeidet som følge av kapasitetsutfordringer. Disse utfordringene er sammensatte og består dels av en økning i meldinger, problemer med rekruttering, sykefravær, vakanser og mangel på visse type kompetanser.

Høsten 2010 ble det utarbeidet en kompetanseutviklingsplan. Barneverntjenesten har i tillegg utarbeidet en plan for å rekruttere og beholde ansatte nylig. I henhold til planen skal det bl.a. ansettes 5 nye saksbehandlere ved å redusere kjøp av konsulentbistand, innen medio juni. Gjennomføring av tiltakene krever en omstrukturering av tjenesten på flere nivåer samt endring i kulturen. Dette er svært omfattende og krevende prosesser som vil kreve både tid og mulige økte kostnader over en periode som følge av at det vil være fortsatt behov for kjøpe tjenester mens egne ansatte læres opp til å utføre tjenester som er tidligere blitt kjøpt. Rådmannen har iversatt en særskilt rapportering og oppfølging av barnevernet for å sikre at

tjenesten oppnår målene både på kort og lang sikt i hht. fremdriftsplaner for kompetanseutvikling og rekruttering av saksbehandlere. BAUN vil bli holdt orientert om fremdriften.

Det er iverksatt flere tiltak for å imøtekomme revisjonens anbefalinger som omhandler oppfølging av og kontrollrutiner knyttet til eksterne leverandører, arbeidet skal ferdigstilles innen 1.6.2011.

Kontrollrutiner knyttet til oppfølging av leverandører er innskjerpet i form av at bestillinger er tydeligere, det stilles krav til timelister pr. klient, skriftlig dokumentasjon og at timeantallet begrenses av type oppdrag. Når det gjelder oppdrag hvor det er vanskelig å forutse antall timer, settes det et øvre tak for godkjenning eller revurdering.

Barnverntjenesten har utlyst en egen stilling (juridisk rådgiver) som vil få følgende oppgaver:

- Lede arbeidet med kravspesifikasjoner for nye anskaffelser i barnevernet, bidra til å sikre at konkurranser legges ut i rett tid og bidra i gjennomføringen av konkurranser og kontraktsinngåelse.
- Informasjon og opplæring av kontraktene.
- Utarbeide rutiner for oppfølging av kontrakter, herunder systematiske kvalitetskontroller og oppfølging av disse rutinene i samarbeid med tjenesteleder, avdelingsledere, fagkonsulenter, saksbehandlere og merkantilt personell. Utførelse av stikkprøvekontroller på sårbare områder i forhold til kontraktsoppfølgingen

Rådmannen mener at dedikerte ressurser vil gi dette arbeidet høyere prioritet og i tillegg sikre bedre etterlevelse av lover og rutiner.

Med hilsen

Marit Langfeldt Ege  
rådmannen

## **REVISJONENS BEMERKNINGER**

Revisjonen har ingen bemerkninger til rådmannens høringssvar.