



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat

Dokument nr. 3:6 (2007–2008)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo
Telefon: 22 18 81 23
Telefaks: 22 18 81 01
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-90811-92-6

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer, www.basta.no

Foto: Henriette Berg-Thomassen/Scanpix, Øyvind Markussen/Scanpix



Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat

Dokument nr. 3:6 (2007–2008)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:6 (2007–2008)
Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat.

Riksrevisjonen, 6. mars 2008.

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	8
2.1	Resultatoppnåelse i barnevernet	8
2.2	Bufetats styring har forbedringspotensial på sentrale områder	10
2.3	BLD har hatt en detaljert styring av Bufetat, og budsjetteringen har gjennom flere år vært lite realistisk	11
3	Riksrevisjonens bemerkninger	12
4	Barne- og likestillingsdepartementets svar	13
5	Riksrevisjonens uttalelse	15
	Vedlegg: Rapport	17

Barne- og likestillingsdepartementet

Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat

1 Innledning

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble opprettet 1. juli 2004 i forbindelse med at staten overtok det fylkeskommunale ansvaret for barnevernet og familievern. Følgende målsettinger ble trukket frem ved opprettelsen av Bufetat:

- Å sikre et godt, likeverdig og differensiert tiltaksapparat i barnevernet
- Å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- Å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene i barnevernsarbeidet
- Å sikre god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- Å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet
- Å bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester til barnevernet
- Å sikre en videre utbygging av familievern

På barnevernsområdet skal barn og unge hjelpes uten at de må flytte ut av sitt nærmiljø. Tiltakene i barnevernet skal derfor primært rettes mot hjem og nærmiljø.

Revisjonen både i 2004¹ og 2005² viste at det ikke er etablert gode systemer og rutiner for intern styring i Bufetat, og at det var vesentlige feil og mangler i forhold til sentrale regelverk som forskrift om offentlige anskaffelser, bevilgningsreglementet og økonomireglementet. Flere resultatmål i barnevernet var ikke nådd, og det var svakheter i internkontrollen for å sikre faglig og økonomisk styring av barnevernet.

Bufetat består av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og fem regioner. Bufdir er ansvarlig for å styre, koordinere og utvikle Bufetat. Bufdir har også ansvaret for å forvalte en rekke tilskudd og prosjektmidler og har flere oppgaver knyttet til adopsjon. Regionene har et utøvende ansvar innenfor barnevern, familievern og behandling av adopsjonssøknader.

1) Dokument nr. 1 (2005–2006).

2) Dokument nr. 1 (2006–2007).

I 2007 er utgiftsbevilgningen til Bufetat på om lag 4,245 mrd. kroner.³ Denne budsjetttrammen er fordelt med ca. 90 prosent til barnevern, ca. 7 prosent til familievern og ca. 3 prosent til drift av direktoratet.⁴ I tillegg forvalter Bufdir en rekke tilskudd og prosjektmidler. Ved utgangen av oktober 2007 var det 4085 barn og unge som hadde tiltak i det statlige barnevernet.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om Bufetat har etablert hensiktsmessige styringssystemer, og om resultatoppnåelsen på sentrale mål innen barnevernet er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Det har videre vært et mål å vurdere om Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har tilstrekkelig god etatsstyring. Disse målene har vært belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er Bufetats resultater på barnevernsområdet i samsvar med sentrale mål gitt av Stortinget?
 - a) I hvilken grad har Bufetat et differensiert og behovstilpasset tiltaksapparat?
 - b) I hvilken grad har Bufetat økt bruken av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak?
 - c) I hvilken grad har Bufetat fått en mer kostnadseffektiv drift?
- 2 I hvilken grad har Bufetat etablert effektiv styring, systemer og rutiner som sikrer resultatoppnåelse?
- 3 I hvilken grad har BLD etablert en god styring og oppfølging av Bufetat?

Utkast til rapport ble forelagt BLD i brev av 13. november 2007, og BLD har i brev av 6. desember 2007 avgitt uttalelser til rapporten. Departementets merknader til rapportens faktadel er gjennomgått og i hovedsak tatt hensyn til og innarbeidet i rapporten. Øvrige kommentarer til rapporten er innarbeidet under punkt 2 nedenfor.

3) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Barne- og likestillingsdepartementet*. Summen av utgiftsbevilgning i saldert budsjett 2007 på følgende kapitler: kap. 842 *Familievern*, kap. 855 *Statlig forvaltning av barnevernet* og kap. 858 *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*.

4) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Barne- og likestillingsdepartementet*.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsens problemstillinger er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer, statistikk og regnskapsdata. Bufetats resultater på barnevernsområdet er kartlagt gjennom tilgjengelige aktivitets- og regnskapsdata, etatens ulike planer, rapporter og evalueringer som er gjort de siste årene. Data og dokumenter fra alle regionene er gjennomgått. Analyse av resultatene er gjort for 2005 og 2006. Oppdaterte tall for 2007 er tatt med der dette har vært relevant for den aktuelle analysen.

Intervjuer med regionledelsen i tre regioner (vest, Midt-Norge og nord) og direktoratet er gjennomført for å få ytterligere informasjon om både resultater og styring. Analysen av Bufetats styringssystemer bygger også på en gjennomgang av styringsdokumenter og rutiner på alle nivå og for alle regionene. Det omfatter disponeringsbrev, resultatdokumenter, plandokumenter og referater fra styringsdialogmøter. Departementets styring og oppfølging av Bufetat er kartlagt gjennom intervju med Bufdir og departementet. I tillegg er sentrale styringsdokumenter og brev gjennomgått.

Resultatoppnåelsen er vurdert i forhold til sentrale mål på barnevernsområdet. I analysene av kostnadseffektiv drift og vridning av klientstrømmen vurderes utviklingen i perioden 2005–2006. Data for 2007 er brukt der disse har vært tilgjengelige. Departementet gir i sin tilbakemelding uttrykk for at de savner en nærmere vurdering av endringer og omstillingstiltak som etaten har iverksatt.

2.1 Resultatoppnåelse i barnevernet

Økt bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak

Vridning av klientstrømmen mot mer bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak er i tråd med både faglige og økonomiske mål i barnevernet. Undersøkelsen viser at Bufetat har klart å vri klientstrømmen til økt bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tjenester. Fra 2005 til 2006 økte antallet oppholdsdager i fosterhjem med 15,4 prosent og i hjemmebaserte tiltak med 10,7 prosent. Antall oppholdsdager i institusjon ble redusert i samme periode. Bufetat har derfor håndtert klientveksten de siste årene ved å plassere flere

barn i fosterhjem og hjemmebaserte tiltak fremfor i institusjon. Basert på utviklingen fra 2005 til 2006 er det imidlertid ikke mulig å si om dette er en stabil tendens. Undersøkelsen tyder på at regionene arbeider aktivt med å vri klientstrømmen.

Bufetat har redusert ventetiden for å få fosterhjem. Ved utgangen av januar 2007 fikk 96 prosent av barna fosterhjem innen seks uker fra vedtaket om plassering i fosterhjem var fattet, mens andelen var 58 prosent ett år tidligere, i januar 2006. Bufetat påpeker imidlertid at de ikke har nok egnede fosterhjem i forhold til behovet. Det er barn i ungdomsskolealder som utgjør de største årskullene blant de som mangler fosterhjem.

Fire av fem regioner oppgir at de ikke har et godt nok utbygd tilbud av hjemmebaserte tjenester i forhold til behovet i 2007. Regionene hevder blant annet at det er mangler i MST-tilbudet (multisystemisk terapi), og at det er behov for flere PMTO-terapeuter (Parent Management Training Oregon). Kapasiteten i de hjemmebaserte tiltakene har økt de siste årene. Den største andelen av hjemmebaserte tiltak som regionene tilbyr, er «andre hjemmebaserte tiltak» (70 prosent). Disse tiltakene ser ut til å være av ulik karakter mellom regionene. Undersøkelsen viser at Bufdir ikke har en god nok oversikt over innholdet og kvaliteten knyttet til disse tiltakene.

Bufetat oppgir at de mangler egnede statlige institusjonsplasser for barn med sammensatte problemer. For å etablere et mer behovstilpasset institusjonstilbud hevder Bufetat at det er behov for å omstrukturere eksisterende institusjoner.

Alle regionene har identifisert tiltak for å gjøre tiltaksapparatet mer behovstilpasset og differensiert og for å vri klientstrømmen. Regionene rapporterer om at noen tiltak er gjennomført og kan vise til positiv utvikling. Flere sentrale tiltak vil ikke være gjennomført i løpet av 2007.

Departementet peker i sin tilbakemelding på at det samlet har vært en reduksjon i institusjonsbruken på 2,5 prosent, og at det er i tråd med målsettingen på området. Departementet opplyser at bruk av institusjoner skal reduseres, og da i første rekke bruk av private institusjonsplasser. Det er samtidig en bevisst strategi at dette skal skje gradvis. I nedbyggingen av private plasser må det tas hensyn til barn og unges behov for stabilitet. Flyttinger må derfor planlegges nøye.

Departementet viser videre til at god gjennomføring av driften og de løpende oppgavene ble prioritert ved opprettelsen av Bufetat. De løpende oppgavene har etter departementets vurdering blitt gjennomført på en god måte. Departementet sier at aktivitetstallene dokumenterer at etaten både har taklet en aktivitetsvekst i barnevernet og samtidig lykkes med å utvikle tiltaksapparatet i riktig retning allerede fra 2004. Etter departementets vurdering har det vært en positiv utvikling i etatens arbeid, men fremdeles gjenstår det en rekke utfordringer.

Regionale forskjeller i tiltaksbruken

Ved oppstart av Bufetat var det store forskjeller mellom regionene i tiltaksbruken. Undersøkelsen viser at tiltaksbruken er blitt mer lik i regionene, men at det fremdeles er store forskjeller. Andelen oppholdsdager i fosterhjem i 2006 varierte fra 19 prosent i Region Midt-Norge til 39 prosent i Region sør. For hjemmebaserte tiltak varierte bruken fra 20 prosent i Region sør til 46 prosent i Region Midt-Norge.

Departementet viser i sin tilbakemelding til at ved opprettelsen av Bufetat hadde regionene ulike utgangspunkt med hensyn til hvor godt tiltaksapparatet var utbygd, og dermed ulike behov for omstilling av tiltaksapparatet.

Fortsatt utfordringer knyttet til å sikre kostnadseffektiv drift

Kontroll med utgiftene på barnevernsområdet var et sentralt mål med opprettelsen av Bufetat.

Undersøkelsen viser at fire av fem regioner har hatt en utgiftsøkning som er mindre enn aktivitetsveksten i 2006. Det tilsier at det har vært en kostnadseffektivisering i disse regionene i 2006. Vridning av klientstrømmen fra institusjonsbruk mot økt bruk av mindre kostbare tiltak, særlig hjemmebaserte tiltak, ser ut til å ha hatt vesentlig innvirkning på det samlede utgiftsnivået.

Det er til dels store variasjoner i regionenes utgiftsnivå. I gjennomsnitt kostet en oppholdsdag i Region Midt-Norge 3138 kroner i 2006 og 4077 kroner i Region nord. Ulikt utgiftsnivå henger i stor grad sammen med at regionene i ulik grad benytter institusjoner. Det er samtidig store variasjoner i utgifter per oppholdsdag i statlige institusjoner. I Region sør var utgiftene per oppholdsdag i statlige institusjoner i gjennomsnitt 5385 kroner i 2006, mens tilsvarende tall for Region Midt-Norge var 6913 kroner. For-

skjellene indikerer at dette er et område der det går an å få til en mer kostnadseffektiv drift.

Det statlige institusjonstilbudet er ikke godt nok tilpasset behovet, så det må kjøpes enkeltplasser i private institusjoner selv om det samtidig er ledige statlige plasser. Undersøkelsen viser at det har vært en økt kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner fra 2005 til 2007, men for flere regioner er det potensial for ytterligere kapasitetsutnyttelse.

Regionene iverksatte ulike tiltak for å holde budsjetttrammen i 2006. Regionene la vekt på å redusere bruken av institusjonsplasser. I tillegg ble investeringene redusert i forhold til budsjett. Det er et tiltak som vil kunne redusere utgiftene på kort sikt. På lengre sikt er det imidlertid en risiko for at reduserte investeringer, for eksempel til omstrukturering av institusjoner, reduserer mulighetene for kostnadseffektiv drift. Andre tiltak som regionene iverksatte i 2006, har i hovedsak effekt på lengre sikt.

Effekten av innsparingstiltakene ble mindre enn forventet i 2006. Bufdir peker på flere årsaker til dette:

- Tiltak som innebærer å flytte barn fra institusjoner til andre tiltak, krever kommunale vedtak og har derfor stor risiko for at de ikke kan gjennomføres, eller at det tar lang tid.
- Etaten hadde ikke gode nok analyser av sammenhengen mellom aktivitet og økonomi som grunnlag for sine tiltak. Det skyldes både mangelfulle data, lite kapasitet til å gjennomføre analyser og mangler i kompetanse og erfaringer i å vurdere sammenhengene.
- Regionkontorene hadde i varierende grad kjennskap til tiltaksapparatet i sin egen region. Det fikk betydning for vurderinger av hvilke effekter tiltakene ville ha.
- Ekstraordinære enkeltsaker krevde store ressurser, blant annet noen kostbare enkelttiltak.

Utfordringer i familievern og adopsjon

Bufetat har et resultatansvar på flere områder. Undersøkelsen viser at Bufetat har utfordringer med saksbehandlingstid på adopsjonsområdet og ventetid i familievernet. Ved opprettelsen av Bufetat var en videre utbygging av familievernet et sentralt mål. Det har ikke skjedd en utbygging av nye familievernkontor etter 2004.

Departementet opplyser at utbygging av familievernet for å sikre et mer likeverdig tilbud forut-

setter en betydelig økning i bevilgningene til tjenesten. Bufdir har foretatt en omfordeling av budsjettammen mellom regionene for å styrke de regionene som kommer dårligst ut når det gjelder familieverntilbud. I 2008 skal det vurderes om familieverntjenesten i tilstrekkelig grad er tilpasset brukernes og samfunnets behov, blant annet dimensjonering, arbeidsoppgaver og ressurser.

2.2 Bufetats styring har forbedringspotensial på sentrale områder

Fra 2006 har Bufdir fått på plass et system for styringsdialogmøter, der regionenes resultater gjennomgås og aktuelle tiltak drøftes. Undersøkelsen viser imidlertid at det er forbedringspotensialer på flere sentrale områder. Bufetat har tatt i bruk noen styringsparametere i sin styring. Disse er særlig knyttet til å sikre kostnadseffektiv drift.

Bufdir har omfattende krav til rapportering fra regionene, og flere av rapporteringspunktene er generelle. Det gis ikke en samlet vurdering av måloppnåelse på sentrale mål, som å sikre et behovstilpasset tiltaksapparat og kostnadseffektiv drift. Det er også svakheter i styringsinformasjonen hentet fra barnevernssystemet ODA.

Arbeidet med å etablere risikostyring i Bufetat ble startet i 2006 og skal være gjennomført i hele etaten i løpet av 2007. Resultatene av risikovurderingene skal integreres i planer i 2008. Bufetat har elementer av et internkontrollsystem, men disse er ikke et helhetlig system. Etableringen av internkontrollsystemer har i stor grad skjedd i den enkelte region. Det har krevd mye ressurser i regionene, og i dette arbeidet har det ikke vært lagt godt nok til rette for samarbeid og erfaringsoverføring mellom regionene.

Undersøkelsen viser at Bufetat har brukt strategidokumentet som ble utarbeidet av BLD ved opprettelsen av Bufetat som strategisk plan. Bufdir har ikke rutiner for når strategisk plan skal utarbeides.

Mangelfulle behovsanalyser

Undersøkelsen viser at behovsanalysene som har vært utgangspunktet for dimensjoneringen av tilbudet i tiltaksapparatet, ikke har blitt gjort etter felles mal for etaten. Regionenes analyser er også av varierende kvalitet. Manglende behovsanalyser gir et dårlig grunnlag for å styre utviklingen av tiltaksapparatet. Resultatrapporteringen i Bufetat på barnevernsområdet omfatter i liten

grad informasjon om ventetider og andre styringsparametere som belyser om tiltaksapparatet er behovstilpasset og tilstrekkelig differensiert. Det gir usikkerhet når det gjelder hvor store manglene i tiltaksapparatet er, og i hvilken grad barn og unge får et tiltak tilpasset deres behov. Høsten 2007 startet Bufetat et arbeid med å få en enhetlig mal for dimensjonering av hele tiltaksapparatet, og det skal etter planen tas i bruk fra 2009.

BLD sier seg enig i at behovsvurderingene i etaten bør videreutvikles. Departementet hevder imidlertid at det er viktig å være klar over at behovet for tiltak i stor grad bestemmes av det kommunale barnevernet og fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker som har vedtaksmyndighet i barnevernssaker. I tillegg endrer behovene seg over tid. Departementet ser videreutvikling av saksbehandlingssystemet i etaten som en viktig del av arbeidet med behovsvurderinger.

Kjøp av plasser i private barnevernsinstitusjoner kan forbedres

Bufetat kjøper om lag halvparten av institusjonsplassene fra private leverandører. Bufetat valgte i perioden 2005 og 2006, i samråd med departementet, å lyse ut omtrent halvparten av det antatte behovet for private plasser. Det førte til at det ble nødvendig å kjøpe et stort antall enkelt-plasser uten konkurranse i denne perioden. Bufetat benyttet totalt 507 plasser ved private institusjoner ved utgangen av august 2007. Undersøkelsen viser at om lag halvparten av disse (241 plasser) er kjøpt uten konkurranse. Av disse igjen er 105 plasser enkeltkjøp fra kommersielle aktører.

I undersøkelsen pekes det på at Bufetat må forbedre analysene av behov for institusjonsplasser. Det vil bidra til å sikre at plasser det inngås avtale om, er i samsvar med behovene, det vil øke andelen plasser kjøpt etter konkurranse, og det vil redusere risikoen for økte kostnader. Kjøp etter konkurranse er blant annet et virkemiddel for å sikre god kvalitet til en best mulig pris.

Departementet oppgir i sin tilbakemelding at det har tatt tid å etablere et godt system for anskaffelser av private barnevernstjenester i etaten i henhold til kravene i anskaffelsesregelverket. Gjennomføring av prosessene er tidkrevende, og etaten har ikke hatt kapasitet til så mange parallelle prosesser. Det har også vært nødvendig å høste erfaringer for å forbedre organiseringen og gjennomføringen av prosessene.

Departementet viser til at det er innført utlysning av konkurranse om en rammeavtale for enkeltkjøp av plasser, og at anskaffelsesarbeidet i Bufdir er sentralisert. Det har videre skjedd en forbedring av dialogen med ideelle organisasjoner som inkluderer en gjennomgang av prosedyrene for anskaffelser av plasser fra ideelle institusjoner. På bakgrunn av disse endringene sier departementet at alle tiltak bør skje innenfor regelverket i løpet av kort tid.

Departementet registrerer at Riksrevisjonen har forståelse for at det kan være behov for at kjøp foretas uten forutgående konkurranse hvis dette er til barnets beste, for eksempel når plasser må skaffes raskt. I tillegg vil etaten også kunne komme i en situasjon der institusjonen ikke har fått fornyet kontrakt, men der etaten vurderer at det er til barnets beste å bli boende på institusjon utover kontraktstiden. Departementet er da av den oppfatning at det i et slikt tilfelle bare er én alternativ leverandør. Hvis barnet fortsatt blir boende, er kjøp av plass derfor i tråd med anskaffelsesregelverket.

Stor grad av desentralisering av omstillingstiltak til regionene

Undersøkelsen viser at Bufdir i stor grad har overlatt ansvaret for omstillingstiltakene til regionene, og regionene har satt sine egne omstillingsmål og -tiltak. Regionene har gjennomført egne utviklingsprosjekter eller utredninger for å identifisere områder der det er behov for å iverksette tiltak. Bufdir har fulgt opp regionene i forhold til noen overordnede prinsipper og ikke vurdert detaljene i regionenes planer for utvikling av tiltaksapparatet. Bufdir har blant annet i stor grad latt regionene selv styre den faglige utvikling av hovedandelen av hjemmebaserte tiltak.

Undersøkelsen viser også at direktoratet har overlatt til regionene å finne hensiktsmessige arbeidsmåter og systemer for å etablere et systematisk samarbeid med kommunene. Bufdir oppgir at de har gjort det på denne måten fordi regionene er ulike, og at det derfor vil være behov for ulike systemer.

Undersøkelsen viser at Bufetat har hatt en utfordrende budsjettsituasjon siden oppstarten.

Regionene identifiserte i 2006 hvilke tiltak som var mest hensiktsmessige for å holde budsjettammen. Bufdirs oppfølging av regionenes styring for å holde budsjettammen fokuserte på

styringsparametere og periodiserte budsjetter, og ikke på tiltak. Det var ikke en systematisk oppfølging av alle regionenes innsparingstiltak. Tre av regionene ble fulgt opp tettere.

BLD opplyser at ved opprettelsen av Bufetat ble det etablert relativt autonome regioner med vide fullmakter. Det innebar en sentralisering av området i forhold til situasjonen under fylkeskommunen. BLD og Bufdir har etter hvert sett et økende behov for ytterligere sentralisering av styringen, både for omstillingsarbeidet og for felles føringer for kjøp av institusjonsplasser. Derfor vil det i 2008 bli flyttet budsjettmidler fra regionene til direktoratet for å dekke dette behovet.

2.3 BLD har hatt en detaljert styring av Bufetat, og budsjetteringen har gjennom flere år vært lite realistisk

En forutsetning for at etableringen av Bufetat skal lykkes, er at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformen er tilstrekkelig godt belyst i forkant. Undersøkelsen viser at direktoratet ved oppstarten ikke har hatt tilstrekkelige ressurser, bemanning eller kompetanse. Det har bidratt til svakheter i styringen og gjennomføringen av omstillingen.

Undersøkelsen viser at ved opprettelsen av Bufetat ble det ikke lagt inn kostnader til omstilling i budsjettet. Allerede første driftsår var det et krav om effektivisering, samtidig som tiltaksapparatet skulle omstilles. Dårlig samsvar mellom disse kravene tyder på at den statlige overtakelsen ikke var godt nok forberedt.

Bufetat har hatt behov for tilleggsbevilgninger i alle årene etter oppstarten i 2004. Utredningsinstruksen stiller krav om at økonomiske konsekvenser av endringer og hva gjennomføringen krever av ressurser og støtte, må analyseres i forkant.⁵ Behovet for tilleggsbevilgninger tyder på at grunnlaget for budsjetteringen ikke har vært godt nok utredet forut for den statlige overføringen av barnevernet og familievernnet. Når det fortsatt har vært behov for tilleggsbevilgninger i 2007, har det sammenheng med at skjevhet i budsjettgrunnlaget fra oppstarten ikke i tilstrekkelig grad er rettet opp. I henhold til bevilgningsreglementet må budsjettering skje etter et

5) Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget.

fullstendighetsprinsipp, der alle utgifter og inntekter i budsjettåret skal omfattes så langt det lar seg forutse. Budsjettssituasjonen har ført til at Bufetat har brukt mye ressurser på å finne tiltak for å holde budsjetttrammen, og det kan ha påvirket kapasiteten til å etablere tilstrekkelige styringssystemer og utviklingen av tiltaksapparatet.

I sin tilbakemelding på rapporten uttaler departementet at de i ettertid har sett at etaten var underbudsjettet ved etableringen. Det har etaten blitt kompensert for fra og med tilleggsbevilgningen i 2004 (St.prp. nr. 2 (2004–2005)) og frem til nysalderingen 2006 (St.prp. nr. 18 (2006–2007)) og konsekvensjusteringen av denne i revidert nasjonalbudsjett 2007 (St.prp. nr. 69 (2006–2007)). Det var en større utgiftsvekst i etaten enn forutsatt. Når det gjelder bemanning, la departementet i etableringsfasen vekt på å ha en nøktern bemanning i direktoratet og ved regionkontorene. Bemanningen av fagteamene har imidlertid økt fra ca. 90 til nærmere 200. Det var disse som skulle ivareta arbeidet overfor kommunene og være de viktigste aktørene i omstillingsarbeidet. Fagteamene var dermed de viktigste aktørene for å få utgiftene under kontroll. Med svært mange nyansettelser og nye måter å arbeide på ser departementet i ettertid at kravene til rask omstilling var for ambisiøse.

Undersøkelsen viser at tildelingsbrevet fra BLD til Bufetat er preget av mange og detaljerte mål. Bufetat stilles overfor omfattende rapporteringskrav, og det er mangel på et robust sett med styringsparametere. Rapporteringskravene er ikke systematisk knyttet opp til overordnede mål. Få av rapporteringskravene kan gi informasjon om hvorvidt gjennomførte tiltak har ført til endring.

Departementet opplyser at de eksisterende resultatmålene vil bli gjennomgått med sikte på å utvikle og forbedre disse. Det er et mål å finne gode rapporteringskrav som kan si mer om resultater og effekter. Departementet peker på at det generelt er vanskelig å måle effekter av tiltak gjennom rapporteringskrav. Slike effekter er ofte gjenstand for mer langsiktige forskningsprosjekter. Departementet opplyser at det gjennomføres en rekke forskningsprosjekter av denne typen, i regi av både BLD og Bufdir.

Undersøkelsen viser at departementet gjennom hele 2006 hadde en tett oppfølging av Bufetats økonomi. Departementet har fulgt opp utviklingen i Bufetat og etterspurt ytterligere styringsin-

formasjon eller utdyping av den informasjonen som er mottatt i forbindelse med tertialrapporteringen.

Undersøkelsen viser imidlertid at det er enkelte svakheter knyttet til styringsdialogmøtene mellom departementet og Bufetat. Det synes å ha vært noe uklar dialog rundt den økonomiske situasjonen i 2006. Ut fra referatene fra styringsdialogmøtene synes det som at departementet i varierende grad bruker møtene til å gi klare tilbakemeldinger på Bufetats resultater og styrings signaler for virksomheten videre. Styringsdialogmøtene har i liten grad inneholdt strategiske og utviklingsrettede diskusjoner.

Departementet opplyser i sin tilbakemelding at styringsdialogen har vært i kontinuerlig utvikling siden etableringen. BLD har etablert mål for etaten og fulgt opp disse. Budsjettoverskridelser og behov for tilleggsbevilgninger gjorde at departementet så et behov for tettere oppfølging av etaten i en periode. BLD er imidlertid enig med Riksrevisjonen i at styringsdialogen kan og bør videreutvikles. BLD og Bufdir har på bakgrunn av dette besluttet å opprette et prosjekt som vil se på styringsdialogen. Prosjektet vil være et samarbeid mellom departementet og direktoratet med formål å skape en felles forståelse for innholdet i styringsdialogen. Målet for prosjektet vil være en rapport som beskriver rammen for styringsdialogen fra og med sommeren 2008 og arbeidet med tildelingsbrevet for 2009. Departementet opplyser at flere forhold rundt styringsdialogen vil bli drøftet, inkludert prinsipper for styringsdialogen, målstruktur, kapittelstrukturen og utforming av styringsdokumentene.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at Bufetat har hatt behov for tilleggsbevilgninger alle årene etter oppstarten i 2004. Omstillingskostnader var ikke lagt inn i budsjettgrunnlaget i 2004, og det var forventet at en effektivisering skulle skje allerede første driftsår. De gjentatte behovene for tilleggsbevilgninger tilsier at det ikke har vært gjort en tilstrekkelig korrigerende av Bufetats budsjett verken i 2006 eller 2007. Undersøkelsen viser videre at direktoratet ved oppstarten ikke har hatt tilstrekkelige ressurser, bemanning og kompetanse, noe som har bidratt til svakheter i styringen og gjennomføringen av omstillingen. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke BLD i tilstrekkelig grad sikret realistisk budsjettering, og

Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om den statlige overtakelsen av barnevernet og familievernnet var godt nok forberedt.

Undersøkelsen viser at BLD har hatt en detaljert styring av Bufetat, og det er svakheter i styringsparametrene. Det er mange rapporteringskrav, og flere av disse gir ikke informasjon om måloppnåelse på sentrale områder. Etter Riksrevisjonens vurdering krever en effektiv styring av Bufetat en større vektlegging av noen sentrale mål og styringsparametere.

I forbindelse med den statlige overtakelsen var det behov for å utvikle tiltaksapparatet. Undersøkelsen viser at Bufetat har iverksatt omstillings tiltak, og at det er en økning i bruken av fosterhjem og hjemmebaserte tjenester i tråd med målsettingen. Bufetat oppgir at vesentlige omstillinger av tiltaksapparatet gjenstår. Det er imidlertid mangel på gode analyser av hvilke behov tiltaksapparatet skal dimensjoneres i forhold til. Det gjør det vanskelig å vurdere om resultatoppnåelsen er god nok, og hvor store de aktuelle manglene i tiltaksapparatet faktisk er. Bufetats viktigste oppgave er å til enhver tid ha et tiltaksapparat som er best mulig tilpasset brukerbehovene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i samarbeid med Bufetat vil videreutvikle behovsvurderingene. Riksrevisjonen vil peke på at BLD og Bufetat i sin styring må sikre at videreutvikling og omstilling av tiltaksapparatet har tilstrekkelig prioritet, og at barn og unge får et tilbud som er tilpasset deres behov.

Undersøkelsen viser at det fortsatt er mulighet for å drive Bufetat mer kostnadseffektivt. Kapasitetsutnyttelsen i de statlige barnevernsinstitusjonene kan økes, og det er store variasjoner i utgifter mellom disse institusjonene. Videre er det utfordringer knyttet til å sikre god kvalitet til en best mulig pris ved kjøp av private institusjonsplasser. Riksrevisjonen vil peke på at i arbeidet med å omstille tiltaksapparatet må det også rettes oppmerksomhet mot å sikre kostnads-effektiv drift.

Undersøkelsen viser at Bufetats styring på sentrale områder kan forbedres. En stor og desentralisert virksomhet som Bufetat har behov for enhetlige systemer for styring, oppfølging og kontroll for å kunne vurdere resultatene i forhold til overordnede mål. Etableringen av styringssystemer har i stor grad skjedd i den enkelte region, og i dette arbeidet har det ikke vært lagt godt nok til rette for samarbeid og erfaringsoverføring

mellom regionene. Riksrevisjonen har forståelse for at det har vært utfordringer knyttet til etableringen av en ny etat, men vil peke på at det må sikres tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å etablere og videreutvikle den interne styringen.

4 Barne- og likestillingsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Barne- og likestillingsdepartementet og statsråden har i brev av 4. februar 2008 svart:

«Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 8. januar 2008 med utkast til Dokument nr. 3 Virksomhetsanalyse av Bufetat. I det følgende vil jeg ta opp noen av de vesentlige punktene Riksrevisjonen har tatt opp i sin analyse.

1. Resultater på barnevernsområdet

Staten overtok fylkeskommunens ansvar for barnevernet og familievernnet 1. januar 2004. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble opprettet 1. juli samme året, og er nå inne i sitt fjerde driftsår. Omstillingstiltakene i barnevernet har gitt gode resultater i form av vridning av tiltaksapparatet i tråd med målet for overtakelsen. Tall fra 2004 til 2006 viser at det har vært en nedgang i bruk av institusjon til fordel for nærmiljøbaserte tiltak. Tall per 2. tertial 2007 bekrefter at denne utviklingen har fortsatt i 2007. Dette er en styrt og ønsket omstilling av tiltaksapparatet, som ikke er sluttført. Det er et mål at denne utviklingen i tiltaksapparatet fortsetter.

Et sentralt mål med opprettelsen av Bufetat var å få kontroll med utgiftene på barnevernsområdet. BLD er enig i at etaten var underbudsjettet ved etableringen, og dette har etaten blitt kompensert for fra og med tilleggsbevilgningen i 2004 (St.prp. nr. 2 (2004–2005)) og fram til nysalderingen 2006 (St. prp. nr. 18 (2006–2007)) og konsekvensjusteringen av denne i RNB 2007 (St. prp. nr. 69 (2006–2007)). Bufetats budsjetttrammer for 2008 er etter BLDs vurdering tilstrekkelig for å løse de oppgaver som etaten står overfor nå.

Det er fortsatt regionale forskjeller i tiltaksbruken, og omstillingsarbeidet i retning av et mer likeverdig barnevern fortsetter derfor i regionene. Samtidig viser Riksrevisjonens analyse at det samlet sett er en reduksjon i bruk av institusjoner, og at institusjonsbruken er langt mer lik i

regionene enn før reformen. Dette viser en positiv utvikling mot et mer likeverdig tiltaksapparat.

2. Bufetats styring

Riksrevisjonen peker på at det fortsatt er mulighet for å drive Bufetat mer kostnadseffektivt, og at det er et potensial for økt kapasitetsutnyttelse i de statlige barneverninstitusjonene. Bufetat arbeider løpende med å øke kapasitetsutnyttelsen i egne tiltak. Det er et mål om at plasseringer i størst mulig grad skal foregå i statlige tiltak og i institusjoner drevet av ideelle organisasjoner. Omstillingen med redusert bruk av private, kommersielle tiltak skal fortsette. En kompliserende faktor i dette arbeidet er at Bufetat kun har en begrenset mulighet til å påvirke klienttilgangen. I henhold til barnevernloven er det fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker og kommunene som har vedtaksmyndighet i sakene. Bufetat er pålagt å stille nødvendige tiltak til disposisjon, jf. barnevernloven § 2-3. Tiltakene er derfor i stor grad etterspørselsbaserte, samtidig som Bufetat også må vurdere hva som er det beste tilbudet til det konkrete barnet. Dette er en utfordring i omstillingsarbeidet.

Bufetat må ha beredskap til akutt plasseringer. Tall per 2. tertial 2007 viser at 91 pst. av alle akutt plasseringer foregår i egne institusjoner. Dette gjør det nødvendig å ha en viss ledig kapasitet i egne institusjoner. BLD vil i den videre styringen av Bufetat legge vekt på å bedre kostnadseffektiviteten innenfor disse rammer.

Riksrevisjonen peker også på at det ikke har vært gjennomført behovsanalyser etter felles mal i etaten, og at dette gir et dårlig grunnlag for å styre utviklingen av tiltaksapparatet. Departementet er enig i at behovsanalyser er et viktig virkemiddel i dette arbeidet. Det vil også være viktig å se behov for tiltak i sammenheng med målsettingene for barnevernet. Men man må også være klar over at det ikke bare er Bufetat som vurderer det enkelte barns behov, noe som gjør dette til en komplisert prosess. Det er også usikkerhet knyttet til hvor stor klientveksten vil være, og hvilke behov de nye barna vil ha. Problemer med rapporterings- og styringssystemet ODA har ført til begrenset styringsinformasjon på mange områder. For å utvikle gode behovsanalyser er det helt nødvendig å få på plass et rapporterings- og styringssystem som kan gi de data man trenger. Det er viktig at planer for tjenestetilbudet er basert på fakta og kunnskap om tilstanden i den enkelte region. Etaten har tidligere utviklet institusjonsplaner. Fra 2007 har

etaten arbeidet med å utvikle en plan for hele tjenestetilbudet, slik at tiltaksapparatet dermed er satt i sammenheng. Direktoratet skal oversende departementet en samlet plan for tjenestetilbudet innen 1. tertial 2008.

Regionene iverksatte ulike tiltak for å holde budsjettammen i 2006. Ett av tiltakene regionene gjennomførte for å holde budsjettammen var å redusere investeringene sammenlignet med budsjettet. Vi er enig i at å redusere investeringene kan gi uheldige langsiktige konsekvenser, men kravet om å holde den årlige budsjettammen har vært sterkere.

3. BLDs styring og oppfølging av Bufetat

Opprettelsen av en ny etat medførte en rekke utfordringer tilknyttet både faglige og økonomiske omstillinger. Dette gjorde at departementet så et behov for sterk styring og oppfølging av etaten. Det var fra departementets side ønskelig å ha oversikt over aktiviteten for å sikre seg at etatens arbeid var i tråd med intensjonene for den statlige overtakelsen. Det var også nødvendig å knytte aktivitetstall sammen med kostnadstall. På bakgrunn av dette ble det fastsatt en rekke rapporteringskrav. Samtidig var rapporteringssystemet (ODA) mangelfullt, slik at noe av rapporteringen måtte foregå manuelt. Dette var likevel nødvendig informasjon blant annet i budsjettprosessene. Hensikten var å få informasjon om resultater, men også å følge med på aktiviteten og bruken av ressursene i etaten. Det har av hensyn som framgår over, vært viktig for departementet å ha oversikt over selve prosessene.

Departementet er enig i forbedringsområdene i styringsdialogen som Riksrevisjonen påpeker. Departementet og direktoratet har igangsatt et eget prosjekt for å videreutvikle styringsdialogen. Vi skal blant annet arbeide med utvikling av målstrukturen og med styringsparametere i retning av færre og mer målbare parametere. Vi skal også ha en vurdering av innretningen på styringsdokumentene og styringsdialogmøtene. Det er et mål å gjøre styringsdialogen mer effektiv og av mer strategisk karakter.

4. Avslutning

I løpet av de fire årene som har gått etter den statlige overtakelsen av barnevernet og familievernet, har etaten håndtert de løpende oppgavene på en god måte. Omstillingen av tiltaksapparatet i barnevernet har også utviklet seg i riktig retning. Vi er enig i at både Bufetats interne styring og departementets styring av Bufetat kan

videreutvikles. En rekke av utfordringene Riksrevisjonen peker på, er saker det nå arbeides med å forbedre og utvikle både i departementet og i etaten. Analysene Riksrevisjonen har gitt, er verdifulle for oss å ta med i det videre arbeidet.»

5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen konstaterer at Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) er enig i de svakhetene som rapporten avdekker, og at det vil bli iverksatt tiltak for å bedre resultatoppnåelsen og videreutvikle styringen.

BLD er enig med Riksrevisjonen i at Bufetat har vært underbudsjettet, men departementet opplyser at budsjetttrammene for 2008 er tilstrekkelige for å løse de oppgavene etaten står overfor. Undersøkelsen viser imidlertid at etaten har mangelfull informasjon om behovene for tjenester. Riksrevisjonen vil derfor påpeke at realistisk budsjettering kan være en utfordring. Samtidig viser undersøkelsen at det fortsatt er mulig å oppnå en mer kostnadseffektiv drift.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at det har vært en positiv utvikling av tjenestetilbudet. Riksrevisjonen vil imidlertid understreke at det på grunn av mangelfulle behovsanalyser er usikkert hvor god resultatoppnåelsen er, og hvor mye som gjenstår for å sikre et behovstilpasset tiltaksapparat.

Departementet peker på at Bufetat har en begrenset mulighet til å påvirke klienttilgangen. Etter Riksrevisjonens vurdering krever en slik utfordring nettopp god planlegging, systematikk og erfaringsbaserte behovsanalyser. Riksrevisjonen vil peke på at forbedring av behovsanalysene er avgjørende for å tilpasse tiltaksapparatet til behovene.

Riksrevisjonen har merket seg at BLD vil videreutvikle styringsdialogen, og at dette arbeidet vil omfatte en utvikling av målstrukturen og styringsparametere. En god dialog mellom Bufetat og BLD er etter Riksrevisjonens vurdering av stor betydning for en effektiv måloppnåelse og en god videreutvikling av Bufetat.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 20. februar 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Morten Lund

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen

Rapport: Virksomhetsanalyse av Bufetat

Vedlegg til Dokument nr. 3:6 (2007–2008)

Innhold

1	Innledning	20	5.2.1 Regionale variasjoner i tiltaksprofilen	33
1.1	Bakgrunn	20	5.2.2 Reduksjon i andelen oppholdsdager i institusjon – tre regioner har redusert antall oppholdsdager i institusjon	34
1.2	Formål og problemstillinger	20	5.2.3 Økt bruk av fosterhjem i alle regioner	35
2	Datagrunnlag og metoder	21	5.2.4 Økt bruk av hjemmebaserte tiltak i tre regioner	35
2.1	Data om resultater på barnevernsområdet	21	5.3 I hvilken grad har Bufetat en kostnadseffektiv drift på barnevernsområdet?	36
2.2	Data om Bufetats styring, systemer og rutiner for effektiv resultatoppnåelse	21	5.3.1 Behov for tilleggsbevilgninger til det statlige barnevernet	36
2.3	Data om Barne- og likestillingsdepartementets styring og oppfølging av Bufetat	22	5.3.2 Noe nedgang i utgifter per oppholdsdag totalt sett – økte utgifter per oppholdsdag i institusjon og fosterhjem	37
3	Revisjonskriterier	23	5.3.3 Regionale forskjeller i utgifter per produsert tjeneste	39
3.1	Overordnede mål for Bufetat	23	5.3.4 Lavere kapasitetsutnyttelse i eget tiltaksapparat enn målsettingene	41
3.2	Sentrale krav til Bufetats virksomhet	23	5.3.5 Lavere utgifter per oppholdsdag i private institusjoner	42
3.3	Krav til styring og kontroll for å sikre effektiv resultatoppnåelse	24	5.3.6 Halvparten av de private institusjonsplassene er kjøpt uten konkurranse	42
3.3.1	Mål- og resultatstyring	25	5.4 Resultater for familievern og adopsjon	44
3.3.2	Risikostyring og internkontroll	25	5.4.1 Sikres et likeverdig tilbud om familievern i hele landet?	44
3.4	Krav til departementenes etatsstyring	26	5.4.2 Saksbehandlingstid i adopsjonssaker	45
4	Organisering og tjenesteproduksjon	27	6 I hvilken grad har Bufetat etablert effektiv styring, systemer og rutiner som sikrer resultatoppnåelse?	46
4.1	Bufetats organisering og oppgaver	27	6.1 Hvordan fungerer Bufdirs systemer for styring av regionene?	46
4.2	Nøkkeltall for økonomi og aktivitetsutvikling i barnevern, familievern og adopsjon	29	6.1.1 Formidling av mål og resultatkrav	46
5	I hvilken grad er Bufetats resultater på barnevernsområdet i samsvar med sentrale mål?	31	6.1.2 Styringsdialogmøter og resultatoppfølging av regionene	47
5.1	Har Bufetat etablert et differensiert og behovstilpasset tiltaksapparat?	31	6.1.3 System for risikostyring og internkontroll	48
5.1.1	Bufetat oppgir at de mangler egnede institusjonsplasser	31	6.1.4 Systemer for å sikre tilstrekkelig kompetanse	48
5.1.2	Ventetid på fosterhjem har gått ned – fortsatt mangel på egnede fosterhjem	32	6.1.5 Systemer for å sikre pålitelige styringsdata	49
5.1.3	Bufetat oppgir at det er mangler i tilbudet om hjemmebaserte tiltak	32		
5.2	I hvilken grad har Bufetat økt bruken av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak?	33		

6.1.6	Bufdirs styring av regionenes utvikling av et behovstilpasset og differensiert tiltaksapparat	49	7.3.3	BLD innhenter månedlig regnskapsrapportering og tertialvis rapportering på budsjettavvik	66
6.1.7	Bufdirs styring av regionenes vridning av klientstrømmen mot fosterhjem og hjemmebaserte tiltak	52	7.3.4	Tiltak for å holde budsjettammen i 2006 ble utarbeidet tidlig på året og fulgt opp i styringsdialogen	66
6.1.8	Bufdirs styring av regionene for å sikre budsjettbalanse og kostnadseffektiv drift	53	8	Vurderinger	68
6.2	Hvordan fungerer regionenes styring av underliggende enheter?	56	8.1	Usikkerhet om resultatopptak i Bufetat på grunn av mangelfulle behovsanalyser	68
6.2.1	Regionenes formidling av mål og resultatkrav	56	8.2	Bufetats styring har forbedringspotensial på sentrale områder	69
6.2.2	Regionenes rapporteringssystemer	57	8.3	Barne- og likestillingsdepartementet har hatt en detaljert styring av Bufetat og budsjetteringen har gjennom flere år vært lite realistisk	70
6.2.3	Regionenes rutiner for styringsdialogmøter	57	8.4	Oppsummering av viktige utviklingsområder	71
6.2.4	Regionenes styring for å utvikle et behovstilpasset og differensiert tiltaksapparat	57	Dokumentoversikt	72	
6.2.5	Regionenes styring for å vri klientstrømmen mot økt bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak	58			
6.2.6	Regionenes systemer og rutiner for å sikre budsjettbalanse og kostnadseffektiv drift	58			
7	I hvilken grad har Barne- og likestillingsdepartementet etablert en god etatsstyring?	61			
7.1	I hvilken grad er tildelingsbrevet tilrettelagt for god styring?	61			
7.1.1	Målene for Bufetat er mange og detaljerte	61			
7.1.2	Mange rapporteringskrav og få styringsparametere	61			
7.2	Har departementet en god resultatoppfølging av Bufetat?	62			
7.2.1	BLD har innhentet ytterligere styringsinformasjon ved behov	62			
7.2.2	Styringsdialogmøter mellom BLD og Bufdir	63			
7.3	I hvilken grad har BLD hatt en god styring av Bufetats økonomi?	64			
7.3.1	Bufetats budsjett ved opprettelsen ble basert på fylkeskommunenes utgifter uten tillegg for omstillingskostnader	64			
7.3.2	God økonomisk styring er et sentralt mål i tildelingsbrevet til Bufetat	65			

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble opprettet 1. juli 2004 i forbindelse med at staten overtok det fylkeskommunale ansvaret for barnevernet og familievern. Bakgrunnen for denne forvaltningsreformen var varierende kvalitet på hjelpetilbudet til barn og unge i ulike deler av landet, mangelfull kontroll med private institusjoner, for dårlig bistand til kommuner og store økninger i kostnadene i den fylkeskommunale delen av barnevernstjenesten.¹ Det var også endrede rammebetingelser for barnevernet og familievern på grunn av reformer som berørte barne- og ungdomspsykiatrien og deler av rusmiddelomsorgen.²

Bufetat består av direktoratet (Bufdir) og fem regioner. Regionene har et utøvende ansvar innenfor barnevern, familievern og behandling av adopsjonssøknader. Bufdir er ansvarlig for å styre, koordinere og utvikle Bufetat, samt forvalte en rekke tilskudd og prosjektmidler og behandle klager på adopsjonssøknader. Bufetat forvalter midler til samlivstiltak og foreldreveiledning, samlivsbrudd og konfliktløsning, krisetiltak, adopsjonsstøtte, billighetserstatning, barne- og ungdomstiltak og EUs ungdomsprogram.³

Revisjonen både i 2004⁴ og 2005⁵ viste at det ikke er etablert gode systemer og rutiner for intern styring i Bufetat, og at det var vesentlige feil og mangler i forhold til sentrale regelverk som forskrift om offentlige anskaffelser, bevilgningsreglementet og økonomireglementet. Det ble påvist mangler når det gjelder å etablere god internkontroll for å sikre den faglige og økonomiske styringen av barnevernet, og flere resultatmål i barnevernet ble ikke nådd. På bakgrunn av

disse funnene ble det høsten 2006 igangsatt en virksomhetsanalyse av Bufetat.

Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet fra 2003 (Dokument nr. 3:10 (2002–2003)) viste blant annet at det ikke var nok egnede institusjonsplasser for barn plassert utenfor hjemmet, og at det var samarbeidsproblemer mellom kommune og fylkeskommune ved plassering. Ved behandlingen av rapporten opplyste komiteen at de ville følge den statlige overtakelsen nøye, og understreket viktigheten av klare retningslinjer for arbeidet.⁶

1.2 Formål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har etablert hensiktsmessige styringssystemer, om Bufetats resultatoppnåelse på sentrale mål innen barnevernet er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og om Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har tilstrekkelig god etatsstyring.

- 1 I hvilken grad er Bufetats resultater på barnevernsområdet i samsvar med sentrale mål gitt av Stortinget?
 - a) I hvilken grad har Bufetat et differensiert og behovstilpasset tiltaksapparat?
 - b) I hvilken grad har Bufetat økt bruken av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak?
 - c) I hvilken grad har Bufetat fått en mer kostnadseffektiv drift?
- 2 I hvilken grad har Bufetat etablert effektiv styring, systemer og rutiner som sikrer resultatoppnåelse?
- 3 I hvilken grad har BLD etablert en god styring og oppfølging av Bufetat?

1) *Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*. Rundskriv Q19/2003 av 7. juli 2003 fra Barne- og familiedepartementet.

2) Innst. O. nr. 64 (2002–2003).

3) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Barne- og likestillingsdepartementet*.

4) Dokument nr. 1 (2005–2006).

5) Dokument nr. 1 (2006–2007).

6) Innst. S. nr. 106 (2003–2004).

2 Datagrunnlag og metoder

Undersøkelsen er basert på intervjuer, dokumentanalyser og analyser av tilgjengelig aktivitets- og regnskapsdata. Stortingsdokumenter om sektoren og dokumenter om statlig styring, som bevilgningsreglementet, økonomiregelverket og anskaffelsesregelverket, er brukt som grunnlag for å utarbeide revisjonskriterier.

2.1 Data om resultater på barnevernsområdet

Bufetats resultater på barnevernsområdet er kartlagt gjennom tilgjengelige data fra Bufetat, dokumenter og intervjuer med Bufdir og regionledelsen i tre regioner.

Analysen av behovstilpasningen av tiltaksapparatet og vridningen av klientstrømmen bygger på tilgjengelige data fra Bufetats klient- og rapporteringssystem, intervjuer med Bufdir og regionledelsen i tre regioner og dokumenter fra Bufdir og alle regionene (se 2.2).

Dataene som er brukt til å belyse om driften er kostnadseffektiv, er hentet fra etatens økonomi- og aktivitetsrapportering, regnskapsdata, intervjuer med Bufdir og regionledelsen i tre regioner og dokumenter fra Bufdir og alle regionene (se 2.2).

Bufetats resultatoppnåelse er vurdert i forhold til de målsettingene som ble satt for etaten ved opprettelsen. Det er undersøkt hvor Bufetat står i 2006 og 2007 i forhold til disse målsettingene. I analysene av kostnadseffektiv drift og vridning av klientstrømmen vurderes utviklingen i perioden 2005–2006. Oppdaterte tall for 2007 er tatt med der disse har vært tilgjengelige og det har vært relevant for den aktuelle analysen.

2.2 Data om Bufetats styring, systemer og rutiner for effektiv resultatoppnåelse

Bufdirs styring er kartlagt ved gjennomgang av:

- virksomhetsplaner og strategidokumenter
- disponeringsbrev til regionene 2006 og 2007
- resultatrapporter fra regionene 2006 og 2007
- referater fra styringsdialogmøter med regionene i 2006 og 2007
- dokumentasjon fra prosjekt i Bufetat om innføring av risikostyring

På regionnivå er følgende dokumenter gjennomgått:

- årsrapporten fra regionene i 2006
- disponeringsskriv til et utvalg av underliggende enheter i regionene i 2006 og 2007
- løpende skriftlig rapportering fra et utvalg underliggende enheter i regionene
- referater fra styringsdialogmøter mellom regionledelsen og et utvalg underliggende enheter i 2006 og 2007
- virksomhetsplaner
- institusjonsplaner⁷
- dokumentasjon av internkontrollsystemer
- tiltaksplaner for å holde budsjettet 2006 og 2007
- klientstrømsanalyser i enkelte regioner
- ulike dokumenter om omstillingsprosjekter og tiltak

Intervjuer med regionledelsen i tre regioner og intervju med direktoratet er gjennomført for å få informasjon om styringssystemer og styringspraksis generelt, med særlig fokus på barnevernet.

Når det gjelder Bufetats systemer for mål- og resultatstyring, bygger undersøkelsen på en gjennomgang av løpende interne resultatdokumenter og evalueringer fra de siste årene. Informasjonen om påliteligheten i styringsinformasjonen bygger på prosjektdokumentasjon fra etaten for klient-systemet ODA, intervjuer med direktoratet og revisjonen i 2006⁸.

7) Institusjonsplaner er planer som skal vise hvordan regionene skal dekke aktuelle og fremtidige behov for institusjonsplasser.

8) Dokument nr. 1 (2007–2008).

2.3 Data om Barne- og likestillingsdepartementets styring og oppfølging av Bufetat

BLDs styring og oppfølging av Bufetat er kartlagt gjennom intervju med Bufdir og departementet samt en gjennomgang av følgende dokumenter:

- tildelingsbrev for 2006 og 2007
- resultatrapporter fra direktoratet til departementet i 2006 og 2007
- annen korrespondanse mellom direktoratet og departementet
- referater fra styringsdialogmøter i 2006 og 2007
- aktuelle evalueringer og rapporter

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål for Bufetat

Den statlige overtakelsen av barnevern og familievern ble av familie-, kultur- og administrasjonskomiteen begrunnet med behovet for å sikre et godt, likeverdig og differensiert tiltaksapparat for hele landet. Komiteen understreket at Bufetat har ansvar for å utvikle et bedre tilbud som ivaretar barns og unges rettssikkerhet, og som gir mulighet for politisk og økonomisk styring med alle sider av virksomheten.⁹

Følgende målsettinger ble trukket frem ved opprettelsen av Bufetat:¹⁰

- å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene i barnevernsarbeidet
- å sikre god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet
- å bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester til barnevernet
- å sikre en videre utbygging av familievernet

Et annet mål med opprettelsen av Bufetat var at tjenestene overfor barn i størst mulig grad skal være erfaringsbaserte. Det skal derfor legges vekt på høy faglig kompetanse¹¹ og forsknings- og utviklingsprosjekter.¹²

Ved opprettelsen av Bufetat la departementet vekt på at en samorganisering av Barne-, ungdoms- og familieforvaltningens (BUFA) oppgaver og oppgavene innenfor barneverns- og familievernsområdet ville kunne gi administrative, men også til en viss grad faglige, samordningsgevinster.¹³

9) Innst. O. nr. 64 (2002–2003).

10) *Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*. Rundskriv Q19/2003 av 7. juli 2003 fra Barne- og familiedepartementet.

11) Innst. O. nr. 64 (2002–2003).

12) *Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*. Rundskriv Q19/2003 av 7. juli 2003 fra Barne- og familiedepartementet; St.meld. nr. 40 (2001–2002) *Barne- og familiedepartementet*.

13) Ot.prp. nr. 9 (2002–2003).

3.2 Sentrale krav til Bufetats virksomhet

Bufetat skal sikre et likeverdig tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barnevernstjenester, og koordinere de tilbudene som gis til barn og unge som trenger tiltak fra barnevernet.¹⁴ Et godt tiltaksapparat skal bygge på en god dialog og samarbeid mellom de ulike instansene og lokalkunnskap om barnets miljø.¹⁵

Utgangspunktet for regionenes arbeid på barnevernsområdet skal være å hjelpe barn og unge uten at de må flytte ut av sitt nærmiljø.¹⁶ Tiltakene i barnevernet skal derfor primært rettes mot hjem og nærmiljø for å bedre situasjonen i hjemmet. Tiltak skal settes inn på et tidlig stadium av barns problemutvikling. Fagteamene skal samarbeide med kommunene med sikte på å redusere behovet for institusjonsplasser.¹⁷ Det er et mål at antallet akutt plasseringer skal reduseres i forhold til antallet institusjonsplasseringer totalt.¹⁸

I de tilfellene der det blir aktuelt med plassering av barn utenfor hjemmet, skal Bufetat bistå kommunene med dette. Bufetat skal rekruttere og formidle fosterhjem, og gi opplæring og veiledning av disse.¹⁹ En målsetting er at fosterhjemstilbudet skal styrkes for å skaffe tilstrekkelige og individuelt tilpassede fosterhjem, også fosterhjem til barn med spesielle behov og innvandrerbakgrunn.²⁰

Det statlig regionale barnevernet har ansvaret for etablering og drift av institusjoner, eventuelt med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn.²¹ Regionen skal sikre tilgjengelige institusjonsplasser og ha en fullstendig

14) St.prp. nr. 1 (2003–2004) *Barne- og familiedepartementet*.

15) Innst. O. nr. 64 (2002–2003).

16) Innst. S. nr. 121 (2002–2003); Budsjett-innst. S. nr. 2 (2004–2005).

17) *Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*. Rundskriv Q19/2003 av 7. juli 2003 fra Barne- og familiedepartementet.

18) Budsjett-innst. S. nr. 2 (2004–2005).

19) Barnevernloven § 2-3.

20) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Barne- og likestillingsdepartementet*.

21) Barnevernloven § 5-1.

oversikt over alle ledige plasser i regionen.²² Private og kommunale institusjoner kan bare benyttes dersom institusjonen er godkjent av statlig regional barnevernmyndighet.²³

Bufetats måloppnåelse på sentrale områder er avhengig av samarbeidet med kommunene. Barnevernstjenesten i kommunene er ansvarlig for å utføre de oppgavene som i barnevernloven ikke er lagt til et statlig organ. Kommunene skal blant annet drive forebyggende virksomhet, gjennomgå meldinger, gjøre undersøkelser, treffe vedtak om tiltak etter loven, forberede saker for behandling i fylkesnemnda, iverksette hjelpetiltak og følge opp tiltak.²⁴ Statlig regional myndighet (fagteamene) skal bistå kommunene ved plassering av barn utenfor hjemmet.²⁵ Fagteamene skal gi kommunene råd og veiledning om hvilke muligheter og alternativer som finnes innenfor tiltaksapparatet. Det endelige valget mellom institusjonsplass og fosterhjem gjøres av den kommunale barnevernstjenesten.²⁶

Når det gjelder bruken av hjemmebaserte tjenester, vil den kommunale barnevernstjenestens ønske om og henvendelse om bistand fra Bufetat ha innvirkning på i hvilken grad det statlige barnevernet når målet om å øke andelen tiltak i hjem og nærmiljø.

Fylkesnemnda har myndighet til å treffe vedtak om omsorgsovertakelse.²⁷ I sitt vedtak kan fylkesnemnda stille vilkår når det gjelder plasseringen.²⁸ Det betyr at vedtak i fylkesnemnda for sosiale saker gir føringer for valg av tiltak i saker om omsorgsovertakelse.

Familievernet er et lavterskeltilbud som skal favne hele befolkningen og være et likeverdig tilbud over hele landet.²⁹ Ved opprettelsen av Bufetat presiserte komiteen at etaten bør bestrebe seg på å få ned ventetiden ved familievernkontorene.

Familievernet må ivareta krav i lov om familievernkontor. Familievernkontorene skal gi et tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien. De skal foreta mekling etter lov om ekteskap § 26 og barneloven § 51. Statlig regional familievernmyndighet skal sørge for at familievernstjenesten finnes i regionen, og på forsvarlig måte planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten.³¹ Bufetat skal satse på forebyggende familievern.³² Barnevernet og familievernet skal sees i sammenheng og samarbeid, og fagutveksling mellom familievernet og barnevernet skal styrkes.³³

På adopsjonsområdet skal regionene med god kvalitet og innenfor gitte tidsfrister behandle søknader om innenlandsadopsjon og søknader om forhåndssamtykke om utenlandsadopsjon. Bufdir skal sikre god behandling og enhetlig praksis på adopsjonsområdet og behandle klager på vedtak.³⁴

Bufetat forvalter en rekke tilskudd og støtteordninger, og er klageinstans for enkelte vedtak. Bufetat må ha en saksbehandling og tilskuddsforvaltning som er i samsvar med krav i regelverk for ordningene og økonomiregelverkets bestemmelser.³⁵ Tilskuddsordningene skal bidra til å nå sentrale mål på barne-, ungdoms- og familieområdet.

3.3 Krav til styring og kontroll for å sikre effektiv resultatoppnåelse

Virksomhetsledelsen i statlige virksomheter skal innenfor rammene som stilles i tildelingsbrevet, andre vedtak og gjeldende lover og regler, iverksette nødvendige tiltak innenfor sitt ansvarsområde. Virksomhetsledelsen må etablere systemer og rutiner som er tilpasset risiko og vesentlighet.³⁶

22) Innst. O. nr. 64 (2002–2003).

23) Barnevernloven § 5-8.

24) Barnevernloven § 2-1, kapittel 3 og kapittel 4.

25) Barnevernloven § 2-3.

26) *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet.* Rundskriv Q 06 2007.

27) Barnevernloven § 4-12.

28) Barnevernloven § 4-15.

29) Budsjett-innst. S. nr. 2 (2004–2005).

30) Innst. O nr. 64 (2002–2003).

31) Lov om familievernkontorer, § 2.

32) *Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern.* Rundskriv Q19/2003 av 7. juli 2003 fra Barne- og familiedepartementet.

33) Budsjett-innst. S. nr. 2 (2005–2006); Innst. O. nr. 64 (2002–2003).

34) Bufdir har også ansvar for å administrere og gjennomføre adopsjonsforberedende kurs. Videre har Bufdir et ansvar for å utøve tilsyn med adopsjonsorganisasjonenes virksomhet. Det innebærer å behandle søknader fra adopsjonsorganisasjonene om formidlingstillatelse (St. prp. nr. 1 (2006–2007) Barne- og likestillingsdepartementet).

35) Det gjelder blant annet tilskuddene til krise- og incestsentre og voldsforebyggende tiltak og midler knyttet til samlivs-, familie- og likestillingstiltak (St.prp. nr. 1 (2006–2007) Barne- og likestillingsdepartementet).

36) Økonomiregelverket.

3.3.1 Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp for statlige virksomheter.

Virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv, tilpasset virksomhetens egenart. Planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter.³⁷ Virksomheten må velge styringsparametere som direkte eller indirekte måler eller beskriver i hvilken grad virksomheten når sine overordnede mål. Ambisjonsnivået for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden, settes gjennom resultatmål. Resultatmålene må være operasjonalisert slik at de er spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske, tidfestede og enkle.³⁸

Virksomheten har ansvar for at mål og resultatkrav som er fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og interne styringsdokumenter, følges opp og gjennomføres innenfor rammen av tildelte ressurser. Alle virksomheter skal innen sine ansvarsområder fastsette klare mål og resultatkrav innenfor rammene som er gitt av overordnet myndighet. Virksomhetene må sikre at mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.³⁹ Det betyr at Bufetat skal utøve en effektiv, målrettet og tydelig faglig og økonomisk styring i samsvar med overordnede føringer.⁴⁰

Virksomheten har ansvar for å prioritere sine ressurser innenfor de ulike områdene som virksomheten har ansvaret for.⁴¹ Anskaffelsene skal gjøres i tråd med anskaffelsesregelverket og ivareta krav både til god kvalitet og til effektiv ressursutnyttelse.⁴²

Virksomheten skal sørge for at den har en intern rapportering som tilfredsstillende kravene til resultat- og regnskapsrapportering. Virksomheten må sikre at styringsinformasjon gir nødvendig grunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene. Økonomisystem, sammen med statistikk, skal belyse om virksomheten driver effektivt i forhold til kostnader og fastsatte mål og resultat-

krav. Det skal i alle virksomheter gjøres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Frekvens og omfang skal bestemmes ut fra egenart, risiko og vesentlighet, og behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av øvrig rapportering.⁴³

Virksomhetsledelsen må sikre en hensiktsmessig styringsdialog internt i virksomheten som ledd i oppfølging av mål og resultatkrav.⁴⁴

3.3.2 Risikostyring og internkontroll

Alle statlige virksomheter skal etablere internkontroll. Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler slik at

- a) måloppnåelse og resultater er i tråd med fastsatte krav og det er en effektiv ressursbruk. Vesentlige avvik skal avdekkes, og det skal foretas nødvendig korrigerende;
- b) budsjettammer overholdes, regnskaps- og resultatinformasjon er pålitelig, og virksomhetens verdier forvaltes på en forsvarlig måte;
- c) økonomistyringen er organisert på en betryggende måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler overholdes. Misligheter og økonomisk kriminalitet skal forebygges og avdekkes.⁴⁵

Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Internkontroll skal primært være en del av virksomhetens interne styring. Blant annet stilles det krav til virksomheten om å sikre kompetanse i resultatoppfølging og kontroll. Det skal også identifiseres risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og det skal iverksettes korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.⁴⁶

På barnevernsområdet er det i barnevernlovens § 2-3 om statlige barnevernmyndigheters oppgaver og myndighet slått fast at statlig regional myndighet skal ha internkontroll for å sikre at oppgavene gjøres i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Statlig regional myndighet må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll.⁴⁷

37) Økonomiregelverket.

38) *Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling*. Senter for statlig økonomistyring, 2006.

39) Økonomiregelverket.

40) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Barne- og likestillingsdepartementet*.

41) Økonomiregelverket.

42) Økonomiregelverket; lov om offentlige anskaffelser.

43) Økonomiregelverket.

44) Økonomiregelverket.

45) Økonomiregelverket.

46) Økonomiregelverket.

47) Barnevernloven

3.4 Krav til departementenes etatsstyring

Departementene har et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og etter departementets fastsatte mål og prioriteringer. Departementene skal sørge for at virksomheten bruker ressursene effektivt. Departementene skal i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger. Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde overordnede mål med strategiske utfordringer og satsingsområder, krav til rapportering samt styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater. I tildelingsbrevet skal departementet stille bevilgningene til disposisjon for underliggende virksomheter.⁴⁸

Departementene har ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte. Departementet skal i samråd med virksomheten fastsette styringsdialogens form og innhold. Styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet, og styringsdialogen skal være dokumenterbar.⁴⁹

Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater til overordnet myndighet. Rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og ha fokus på måloppnåelse, økonomi og resultater. Rapporteringen om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn.⁵⁰

Departementene har ansvar for å følge opp om virksomheten oppfylder målene og resultatkravene. I resultatoppfølgingen inngår både det å gi tilbakemelding på det som blir rapportert, og også på denne bakgrunn å vurdere virksomhetens måloppnåelse og resultater. Denne vurderingen skal ligge til grunn for departementenes videre arbeid med ny budsjettproposisjon og nytt tildelingsbrev til virksomheten.⁵¹

Mål- og resultatstyring innebærer at departementene skal ta i bruk resultatinformasjonen fra virksomheten i styringsprosessen:

- Virksomheten skal gis en konkret tilbakemelding på rapporteringen.
- Departementene skal danne seg et eget bilde av det som står om virksomhetens resultater og ta stilling til om det er behov for informasjon som utdyper, forklarer eller kompletterer resultatinformasjonen.
- Departementene skal ta med seg informasjonen i den videre styringsprosessen og bruke den som beslutningsgrunnlag. Den skal hjelpe departementene til å fordele ressurser, gjøre avveininger og prioriteringer, justere forventningsnivåer og utforme konkrete resultatkrav.⁵²

48) Økonomiregelverket.

49) Økonomiregelverket.

50) Økonomiregelverket.

51) *Styring og styringsteknikker. Statlig Økonomistyring*. Finansdepartementet 17. november 2003.

52) *Styring og styringsteknikker. Statlig Økonomistyring*. Finansdepartementet 17. november 2003.

4 Organisering og tjenesteproduksjon

4.1 Bufetats organisering og oppgaver

Statens barnevern og familievern (SBF) ble opprettet 1. januar 2004. 1. juli 2004 ble Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) opprettet ved å slå sammen Statens barnevern og familievern og Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA).

Bufetat består av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og fem regionkontor med underliggende tiltak. Bufdir er ansvarlig for å styre, koordinere og utvikle Bufetat, samt forvalte en rekke tilskudd og prosjektmidler og behandle klager på adopsjonsvedtak. Direktoratet har ansvaret for den faglige og administrative ledelsen av regionene i Bufetat, og det skal samordne virksomheten i regionene for å sikre et mest mulig likeverdig tiltaksapparat for hele landet.⁵³

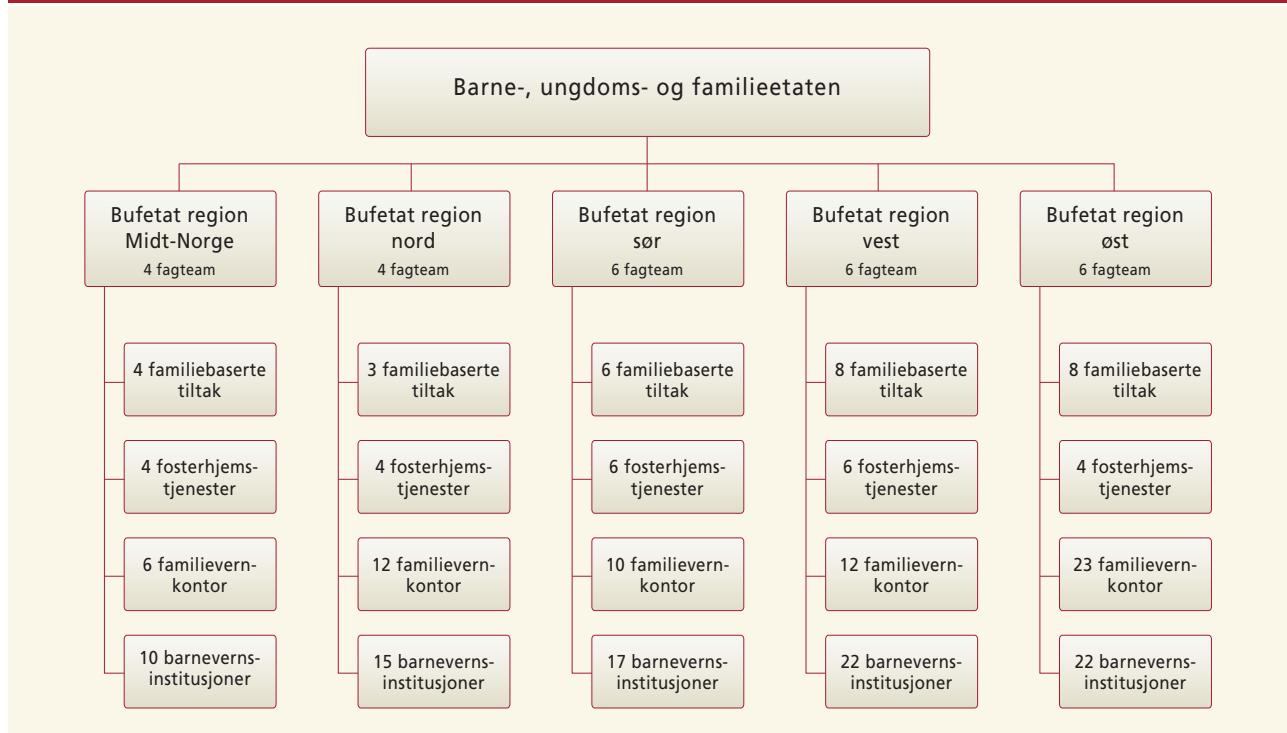
De fem regionene øst, sør, vest, Midt-Norge og nord har et utøvende ansvar innenfor barnevern,

familievern og behandling av adopsjonssøknader.⁵⁴ Det statlige regionale barnevernet skal:

- sørge for at det finnes institusjonsplasser innen barnevernet,
- rekruttere og formidle fosterhjem,
- bistå den kommunale barnevernstjenesten ved plassering av barn utenfor hjemmet,
- sørge for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning.⁵⁵

Underlagt regionkontorene er det til sammen 26 fagteam (se organisasjonskartet) som blant annet har som oppgave å gi faglig bistand i vanskelige barnevernssaker, finne lokale løsninger i samarbeid med kommunene og bistå kommunene i plasseringssaker utenfor hjemmet. Fagteamene skal bistå kommunene med plasseringen av barn i institusjon og har ansvar for inntak av barn og ungdom til statlige og private barnevernstiltak. Fagteamene drøfter valg av type tiltak med kommunene, blant annet om det er alternativer til institusjonsplasseringer.⁵⁶

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Kilde: Bufetat.no



54) St.prp. nr. 1 (2006–2007) Barne- og likestillingsdepartementet.

55) Rundskriv Q 06 2007.

53) St.prp. nr. 1 (2006–2007) Barne- og likestillingsdepartementet.

56) Bufetats hjemmeside: www.bufetat.no.

Barnevernet setter inn hjelpetiltak for å bedre foreldres omsorg for sine barn, for å hindre atferdsproblemer hos et barn eller for å forhindre problemer i barnets eller familiens øvrige nettverk. De fleste hjelpetiltakene i hjemmet skjer i regi av den kommunale barnevernstjenesten. Bufetat tilbyr også hjemmebaserte tjenester som et alternativ til plassering utenfor hjemmet. I Bufetat har regionene mange forskjellige hjemmebaserte tiltak. Alle regionene tilbyr PMTO og MST.

Parent Management Training Oregon (PMTO)

Parent Management Training Oregon er en metode for rådgivning for foreldre til barn mellom 3 og 12 år som viser tydelige tegn på høyt aggresjonsnivå, og som hyppig kommer i konflikt med andre barn og voksne. Foreldrene får tilbud om opplæring, slik at de skaffer seg bedre oppdragerferdigheter for å fremme sosial atferd hos barna og redusere avvikende atferd. Foreldre trenes i hensiktsmessige metoder for å hjelpe sitt barn i hverdagen. PMTO som metode brukes også i fosterhjem og på barnevernsinstitusjoner.

Multisystemisk terapi (MST)

Multisystemisk terapi er et tidsbegrenset og intensivt familiebasert program. Målgruppen er ungdom mellom 12 og 17 år med store atferdsvansker som rus, kriminalitet og skulking. MST skal føre til reduksjon i lovbrudd og andre former for antisosial atferd, for eksempel rusmisbruk, og redusert behov for å plassere den enkelte ungdom utenfor hjemmet. Behandlingen foregår i hjemmet. Familien hjelpes av terapeuter som er tilgjengelig 24 timer i døgnet. Et MST-team består av én veileder og tre terapeuter. Gjennom opplæring og veiledning forbedres foreldrenes oppdragspraksis og familiens samhold og omsorg for hverandre. Gjennom MST skal familien settes i stand til å løse fremtidige problemer.⁵⁷

Bufetat tilbyr hjemmebaserte tiltak som tas i bruk overfor barn og ungdom med særskilte atferdsvansker. De hjemmebaserte tiltakene formidles av fagteamene, som Parent Management Training Oregon (PMTO) og Multisystemisk behandling (MST). MST-teamene er organisert som egne enheter i regionene. Sertifiserte PMTO-terapeuter er tilknyttet ulike underliggende enheter i Bufetat. Atferdssenteret har det faglige ansvaret for MST og PMTO.⁵⁸

Regionene har til sammen 24 fosterhjemstjenester. Disse er i noen tilfeller samlokalisert og også samorganisert med fagteam. Fosterhjemstjenesten har blant annet som oppgave å gjennomføre rekrutterings- og opplæringskurs for fosterforeldre samt gi støtte og veiledning til fosterforeldre/fosterhjem. Fosterhjemstjenesten gir opplæring, følger opp, styrer, veileder og administrerer statlige fosterhjem.⁵⁹

Regionene skal etablere og drifte statlige barnevernsinstitusjoner og følge opp at institusjonene tilfredsstiller kvalitetskrav. Regionene har også i oppgave å godkjenne og følge opp private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven.⁶⁰ Samlet er det 88 statlige barnevernsinstitusjoner i Norge.⁶¹ I tillegg kjøper regionene plasser ved private institusjoner eller ved andre offentlige institusjoner.⁶²

57) Bufetats hjemmeside: www.bufetat.no, og Atferdssenterets hjemmeside: www.atferd.unirand.no (14. november 2007)

58) Senteret er en del av UniRand og organisert som et aksjeselskap heleid av Universitetet i Oslo. Finansieringen kommer fra BLD, Sosial- og helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Kilde: Atferdssenterets hjemmeside (14. november 2007).

59) Bufetats hjemmeside: www.bufetat.no (14. november 2007).

60) *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*. Rundskriv Q 06 2007.

61) Bufetats hjemmeside: www.bufetat.no (1. november 2007).

62) "Andre offentlige institusjoner" er kommunale institusjoner som er godkjent for og som benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven, jmfør Bufetats hjemmeside: www.bufetat.no (18. oktober 2007).

Fosterhjem

Statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for å rekruttere fosterhjem. Det innebærer at regionen har ansvaret for at det til enhver tid finnes et tilstrekkelig antall forskjellige typer fosterhjem som kan ivareta barn med ulike behov. De kommunale barnevernstjenestene rekrutterer også fosterhjem etter behov. Når det gjelder godkjenning av fosterhjem, er dette kommunens oppgave uansett om fosterhjemmet er rekruttert av det statlige regionale barnevernet eller av kommunen selv.⁶³

Det er flere betegnelser knyttet til fosterhjem, som illustrerer spesielle funksjoner, grad av forsterkning eller alder på fosterbarnet. Ut over «ordinære fosterhjem» finnes ulike typer:⁶⁴

- Beredskapshjem: hjem som tar imot barn for kortere perioder i akutsituasjoner.
- Ungdomsfamilier: hjem som tar imot ungdommer som det er særlig krevende å ha omsorg for. En voksen person er frikjøpt fra annet arbeid, og fosterhjemmet skal ha tett oppfølging.
- Forsterkede fosterhjem: hjem som har spesielle tjenester, ytelser og avlastningsordninger, for eksempel i form av ekstra lønnskompensasjon, slik at en eller begge fosterforeldre kan redusere sin arbeidstid utenfor hjemmet.

Ansvaret for familievernkantorene er lagt til regionene. Det er til sammen 64 familievernkantor. 42 av disse er statlige familievernkantor, som er underlagt regionkontorene, mens 22 er kirkelige familievernkantor, som får statlige tilskudd.⁶⁵ Familievernkantorenes oppgaver er i hovedsak behandling og rådgivning i konflikter og kriser i familien, mekling i ekteskap og saker etter barne-loven. Familievernkantorene driver også utadrettet virksomhet om familierelaterte temaer.⁶⁶

Regionkontorene er førsteinstans i saksbehandling av søknader om adopsjon. Regionenes saksbehandling bygger på utredninger gjort av kommunene. Bufdir har flere oppgaver knyttet til adopsjon, blant annet som klageinstans i adopsjonssaker.⁶⁷

63) *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet.* Rundskriv Q 06/2007.

64) Bufetats hjemmeside: www.bufetat.no (14. november 2007).

65) Bufetats hjemmeside: www.bufetat.no (14. november 2007).

66) Lov om familievernkantorer (familievernkantorloven).

67) Bufetats hjemmeside: www.bufetat.no (18. oktober 2007).

Kommunenes oppgaver på barnevernsområdet

Kommunens ansvar for å utføre oppgavene etter barnevernloven er negativt avgrenset. Det innebærer at kommunen har ansvaret for å utføre de oppgavene etter loven som ikke er lagt til et statlig organ. Kommunen har bl.a. ansvaret for:

- det forebyggende arbeidet
- hjelpetiltak i hjemmet
- initiativ til plassering av barn utenfor hjemmet
- oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet
- godkjenning av fosterhjem

Det er barnevernstjenesten i kommunen som tar initiativet til plassering av barn utenfor hjemmet. Kommunen har ansvar for å utrede saken og gjennomføre nødvendige undersøkelser. Plassering av barn utenfor hjemmet skjer enten ved at kommunen selv treffer vedtak (frivillige tiltak), eller ved at kommunen fremmer sak for fylkesnemnda (tvangstiltak).⁶⁸

I direktoratet ligger blant annet oppgaver knyttet til tilskuddsforvaltning og informasjonsvirksomhet. Bufdir driver informasjonsvirksomhet overfor ungdom (www.ung.no og www.eurodesk.no) og har oppgaver knyttet til EU-programmet «Aktiv ungdom». Bufdir er sekretariat for Forde-lingsutvalget som fordeler midler til landsomfat-tende frivillige barne- og ungdomsorganisasjo-ner. På familie- og likestillingsområdet forvalter direktoratet flere tilskudd, blant annet til krise- og incestsentre. Bufdir er klageinstans for vedtak knyttet til ekteskapsinngåelse og gir faglige vur-deringer i saker om billighetserstatning.⁶⁹

4.2 Nøkkeltall for økonomi og aktivitetsutvikling i barnevern, familievern og adopsjon

I 2007 er utgiftsbevilgningen til Bufetat på om lag 4,245 mrd. kroner.⁷⁰ Denne budsjetttrammen er fordelt med ca. 90 prosent til barnevern, ca. 7 prosent til familievern og ca. 3 prosent til drift av direktoratet.⁷¹ I tillegg forvalter Bufdir en

68) *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet.* Rundskriv Q 06/2007.

69) Bufetats hjemmeside: www.bufetat.no (14. november 2007).

70) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Barne- og likestillingsdepartementet*. Summen av utgiftsbevilgning i saldert budsjett 2007 på følgende kapitler: kap. 842 *Familievern*, kap. 855 *Statlig forvaltning av barnevernet*, og kap. 858 *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*.

71) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Barne- og likestillingsdepartementet*.

rekke tilskudd og prosjektmidler. Tabell 1 viser at de største utgiftene i det statlige barnevernet er knyttet til plasser i barnevernsinstitusjoner.

Bufetat hadde totalt 4438 tilsatte (3925 årsverk) per 1. oktober 2007. Av disse var 167 (163 årsverk) tilsatte i direktoratet og de øvrige i regionene (regionkontor og underliggende enheter).⁷²

Tabell 1 Netto utgifter til det statlige barnevernet i 2006*

Formål	Netto utgifter i mill. kroner
Institusjon	2 003
Fosterhjem	533
Hjemmebaserte tiltak	156
Administrasjon barnevern i regionene**	312

* Utgifter på kap. 855 minus inntekter på kap. 3855. Nettoutgiftene er hentet fra Bufetats regnskap 31. desember 2006 via datafangst.
** Inkluderer blant annet drift av fagteam.

Tabell 2 Totalt antall barn med tiltak i det statlige barnevernet. Kilde: Bufetats årsrapport 2006 og Bufetats rapport 2. tertial 2007

Tidspunkt	Antall barn
31. desember 2005	3 720
31. desember 2006	3 973
31. august 2007	3 893
Endring fra 2005 til 2006	6,8 %

Tabell 2 viser at ved utgangen av 2006 var det 3973 barn og unge med tiltak i det statlige barnevernet. Det har vært en økning i dette antallet fra 2005 til 2006 på 6,8 prosent. I perioden fra 31. desember 2006 til 31. august 2007 var det en liten nedgang. Tall for 31. oktober 2007 viser 4085 barn med tiltak, det vil si en økning i forhold til utgangen av 2006.⁷³

Tabell 3 Antall behandlingssamtaler og meklinger i 2005 og 2006 i familievernet. Kilde: Bufetats årsrapport 2006

	2005	2006	Endring
Behandlingssamtaler	29 195	29 490	1 %
Meklinger	9 134	9 152	0,2 %

Tabell 3 viser at antall behandlingssamtaler i familievernet totalt har økt noe fra 2005 til 2006. Utviklingen er noe ulik mellom regionene. I regionene sør og vest har antall saker gått ned, mens den har økt i regionene øst, Midt-Norge og nord.⁷⁴

Antall meklinger totalt har holdt seg stabilt fra 2005 til 2006, men det er variasjoner mellom regionene. I regionene vest og nord har andelen meklinger hatt en relativt stor nedgang, mens i de andre regionene har det vært en økning i meklingssaker. Det gjelder særlig i regionene sør og Midt-Norge.⁷⁵

Når det gjelder adopsjon, mottok regionene 992 saker og behandlet til sammen 1071 søknader om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet i 2006. Noen var saker som gjensto fra 2005. Det kom 267 nye søknader om stebarnsadoptsjon til regionene i 2006, mens 187 ble ferdigbehandlet.⁷⁶

72) I tillegg kommer timelønnede personer. I september 2007 var det 659 timelønnede personer, tilsvarende 316 månedeverk. E-post fra Bufdir, 8. november 2007.

73) Økonomi- og aktivitetsrapportering fra Bufetat til BLD per 31. oktober 2007.

74) Bufetats årsrapport 2006.

75) Bufetats årsrapport 2006.

76) Bufetats årsrapport 2006.

5 I hvilken grad er Bufetats resultater på barnevernsområdet i samsvar med sentrale mål?

5.1 Har Bufetat etablert et differensiert og behovstilpasset tiltaksapparat?

Et av de viktigste målene med reformen innen barnevernet i 2004 var å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barnevernstjenester. Det statlige barnevernet skal sikre et tiltaksapparat som er tilpasset barn og unges behov.⁷⁷

5.1.1 Bufetat oppgir at de mangler egnede institusjonsplasser

Alle de fem regionene rapporterer at det statlige institusjonsapparatet mangler plasser i forhold til behovet, og at institusjonene ikke i tilstrekkelig grad er differensiert. Det er særlig mangler i institusjonsapparatet når det gjelder å ta imot de mest krevende barna og ungdommene.⁷⁸ Det er imidlertid usikkert hvor mange slike institusjonsplasser som mangler.⁷⁹

Intervjuer med tre av regionene og gjennomgang av dokumenter fra alle regionene viser følgende behov for videreutvikling av institusjonstilbudet:

- Region vest oppgir at de har behov for statlige institusjonsplasser for ungdom med omfattende rus-, volds- og/eller psykiatriproblematikk.
- Region Midt-Norge oppgir at de ikke har et godt nok tilbud for barn og unge med psy-

kiske lidelser, og at det er behov for flere statlige plasser og en sammenslåing av små institusjonsheter.

- Region nord oppgir at de har for få plasser til ungdommer med rusproblematikk og alvorlig, sammensatt problematferd.
- Region øst oppgir at de ikke har et godt nok tilbud til barn og ungdom med psykiske lidelser og rusproblemer, og at de ikke har tilstrekkelig med statlige akutt-plasser.
- Region sør oppgir at de ikke har et godt nok tilbud for barn med sammensatte problemer.

For å kunne sikre at det er tilgjengelige institusjonsplasser som er tilpasset barnas behov, må regionene ha et institusjonstilbud som er tilstrekkelig differensiert og riktig dimensjonert. Regionene må målrette institusjonene til de gruppene man ønsker å gi et tilbud til i eget tiltaksapparat. Videre må det øvrige behovet for institusjonsplasser dekkes gjennom kjøp av private institusjonsplasser.

Det kan være mange årsaker til at Bufetat mangler egnede institusjonsplasser. Ifølge Bufdir er én sentral årsak at institusjonstilbudet ikke var behovstilpasset i flere fylkeskommuner. Enkelte fylkeskommuner hadde en overvekt av institusjonsplasser som var tilpasset de barna som i dag i hovedsak er i fosterhjem. Disse regionene har

Tabell 4 Andel oppholdsdager i statlige, private og andre offentlige barnevernsinstitusjoner 2005 og 2006, fordelt på regionene. Kilde: Bufetats SSB-rapportering 2006

	Hele Bufetat		Region øst		Region sør		Region vest		Region Midt-Norge		Region nord	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Prosentandel i statlige barnevernsinstitusjoner	46	48	36	40	60	58	38	42	64	56	58	60
Prosentandel i private barnevernsinstitusjoner	52	51	62	58	40	42	62	58	27	43	40	39
Prosentandel i andre offentlige barnevernsinstitusjoner*	2	1	2	2	0	0	0	0	9	1	2	1

*Andre offentlige institusjoner er et lite antall kommunalt eide barnevernsinstitusjoner som benyttes av Bufetat.

77) Innst. O. nr. 64 (2002–2003).

78) Intervju med regionene vest, Midt-Norge og nord, våren 2007; intervju med Bufdir, juni og oktober 2007; regionenes institusjonsplaner 2007.

79) Møte med Bufdir, oktober 2007.

dermed hatt et omfattende arbeid med å omstille statlige institusjoner til andre brukergrupper. Bufdir hevder også at manglende tilbud i psykisk helsevern har ført til økt etterspørsel etter institusjonsplasser til barn med sammensatte problemer.⁸⁰

Tabell 4 viser at private institusjonsplasser fortsatt er en stor del av det totale tilbudet, og at andelen oppholdsdager i private institusjoner har vært tilnærmet stabil fra 2005 til 2006. Samtidig er antallet oppholdsdager i private institusjoner redusert med 5,5 prosent fra 2005 til 2006.⁸¹ Andelen oppholdsdager i private institusjoner har ikke gått like mye ned som antallet, fordi institusjonsbruken er redusert fra 2005 til 2006.

Det er regionale forskjeller i bruken av private institusjoner. Mens regionene øst og vest i 2006 har 58 prosent av oppholdsdagene i private institusjoner, har Region nord 39 prosent i private. Regionene øst og vest har fra 2005 til 2006 hatt en reduksjon i andelen oppholdsdager i private institusjoner, men har fortsatt den høyeste andelen private institusjonsplasser. Ved den statlige overtakelsen hadde regionene ulik bruk av private institusjoner, og det er fortsatt store forskjeller.

5.1.2 Ventetid på fosterhjem har gått ned – fortsatt mangel på egnede fosterhjem

En kartlegging som er gjort av Bufdir, viser at mange barn venter på å få fosterhjem gjennom Bufetat. Per 31. januar 2007 var det 122 plasseringsklare barn med vedtak som det ikke var funnet et fosterhjem til. I perioden 2005–2006 økte dette antallet med 50 prosent, mens antallet var stabilt 2006–2007. Undersøkelsen viser også at 96 prosent av alle barn som hadde ventetid etter at vedtak var fattet, fikk et fosterhjem innen seks uker per utgangen av januar 2007. Det er en forbedring i forhold til resultatene i 2005 og 2006 som var henholdsvis 69 og 58 prosent.⁸²

Det er barn i ungdomskolealder som utgjør de største årskullene blant de som mangler fosterhjem. De fleste av disse barna venter i institusjon.⁸³

80) Møte med Bufdir, oktober 2007.

81) Bufetats årsrapport 2006.

82) Fakta-ark 2 Fosterhjem om barn og unge som er aktuelle for plassering i fosterhjem, 3. utgave, 7. mars 2007.

83) Fakta-ark 2 Fosterhjem om barn og unge som er aktuelle for plassering i fosterhjem, 3. utgave, 7. mars 2007.

Intervjuer med tre av regionene og gjennomgang av dokumenter fra alle regionene viser at regionene mener å ha følgende utviklingsbehov når det gjelder fosterhjemstilbudet:

- Region vest oppgir å mangle fosterhjem, særlig i de store byene, og påpeker at det er behov for et mer differensiert fosterhjemstilbud.
- Region Midt-Norge oppgir å mangle fosterhjem, særlig i Sør-Trøndelag.
- Region nord oppgir å mangle fosterhjem, særlig fosterhjem som kan ta imot barn med sammensatt problematikk.
- Region øst oppgir å mangle fosterhjem og har hatt behov for å øke bruken av fosterhjem tilknyttet private virksomheter. Regionen har særlige utfordringer knyttet til barn med store hjelpebehov, barn og unge med flerkulturell bakgrunn, barn med søsken og barn med nedsett funksjonsevne.
- Region sør oppgir å mangle fosterhjem og har blant annet behov for flere treningsfamilier for ungdom, og beredskapshjem.

Ingen av regionene har altså et godt nok utviklet fosterhjemstilbud til å møte behovene. Antall oppholdsdager i fosterhjem økte imidlertid med hele 15 prosent fra 2005 til 2006. Det var 173 flere barn i fosterhjem ved utgangen av 2006 enn ved utgangen av 2005.⁸⁴ Det betyr at mange av regionene rekrutterte et stort antall fosterhjem i 2006 for å møte de økte behovene, men at det fortsatt er store utfordringer.

5.1.3 Bufetat oppgir at det er mangler i tilbudet om hjemmebaserte tiltak

Regionene Midt-Norge, nord, øst og sør oppgir å ikke ha et godt nok utbygd tilbud av hjemmebaserte tjenester i forhold til behovet. Region vest gir uttrykk for at de totalt sett har tilstrekkelig med hjemmebaserte tiltak i forhold til behovet, men de ser likevel behov for en videre utvikling av tjenestetilbudet for å kunne følge veksten i antall barn.

Følgende mangler og utviklingsbehov er trukket frem av regionene i intervjuer og dokumenter:

- Region vest oppgir at de generelt har en høy andel plasseringer i hjemmebaserte tiltak, men hevder de bør øke bruken av MST og utdanne flere PMTO-terapeuter.
- Region nord oppgir at de ligger lavt i forhold til de andre regionene når man ser på andel hjemmebaserte tiltak, og sier det er behov for

84) Bufetats årsrapport 2006.

å øke tilbudet. Regionen oppgir at de har underdekning på MST i to geografiske områder.

- Region Midt-Norge oppgir at de ikke har god nok kapasitet på hjemmebaserte tiltak i forhold til behovet, og viser blant annet til mangler i MST-tilbudet.
- Region øst oppgir at de ser behov for å bygge opp et tilbud på familieproblematikk i hjemmet, mor-og-barn-kollektiv og familieplasser for mor, far og barn.
- Region sør oppgir at de har behov for å bygge ut hjemmebaserte tjenester generelt og trekker blant annet frem mangler i PMTO-tilbudet.

Tilstrekkelige egnede hjemmebaserte tiltak som kan være alternativer til institusjonsplasseringer, er en forutsetning for å kunne nå målet om å redusere bruken av institusjoner. Når mange av regionene ikke har etablert et tilstrekkelig tilbud av hjemmebaserte tiltak, begrenser dette etatens muligheter til ytterligere å vri klientstrømmen.

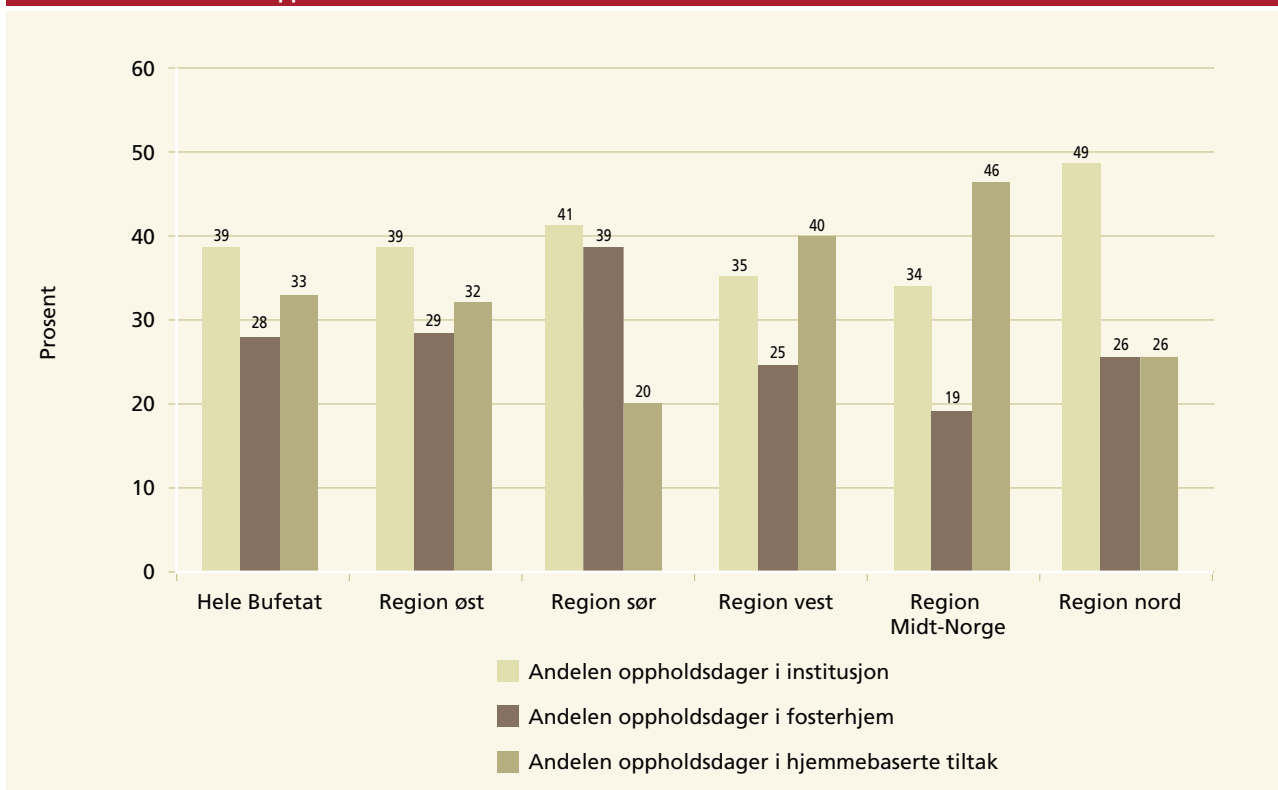
5.2 I hvilken grad har Bufetat økt bruken av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak?

Det har vært og er fremdeles en målsetting at barn i barnevernstiltak skal hjelpes uten å måtte flyttes ut av sitt nærmiljø.⁸⁵ Tiltakene i barnevernet skal derfor primært rettes mot hjem og nærmiljø for å bedre situasjonen i hjemmet. Ved den statlige overtakelsen av barnevernet lå det i strategien å redusere behovet for institusjonsplasser og øke bruken av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak.⁸⁶

5.2.1 Regionale variasjoner i tiltaksprofilen

Figur 1 viser at det er store forskjeller mellom regionene i tiltaksprofilen. I 2006 varierte andelen oppholdsdager i institusjon av alle oppholdsdager fra 34 prosent i Region Midt-Norge til 49 prosent i Region nord. Oppholdsdager i fosterhjem varierte fra 19 prosent (Region Midt-Norge) til 39 prosent (Region sør) av alle oppholdsdager. For hjemmebaserte tiltak varierte bruken fra 20 prosent i Region sør til 46 prosent i Region Midt-Norge. Region nord skiller seg fra de andre regionene med en høy andel oppholdsdager i institusjon. I 2007 er imidlertid andelen oppholdsdager i institusjon betydelig redusert i denne regionen (se figur 2).

Figur 1 Andelen oppholdsdager i institusjon, fosterhjem og hjemmebaserte tiltak av alle oppholdsdager, fordelt på regionene, 2006. Kilde: Bufetats årsrapport 2006



85) Innst. S. nr. 121 (2002–2003); Budsjett-innst. S. nr. 2 (2004–2005).

86) *Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*. Rundskriv Q19/2003 av 7. juli 2003 fra Barne- og familiedepartementet; St.prp. nr. 1 (2007–2008).

Bufdir oppgir at regionale forskjeller i tiltaksbruken i hovedsak skyldes at fylkeskommunene hadde ulik tiltaksprofil ved den statlige overtakelsen.⁸⁷

5.2.2 Reduksjon i andelen oppholdsdager i institusjon – tre regioner har redusert antall oppholdsdager i institusjon

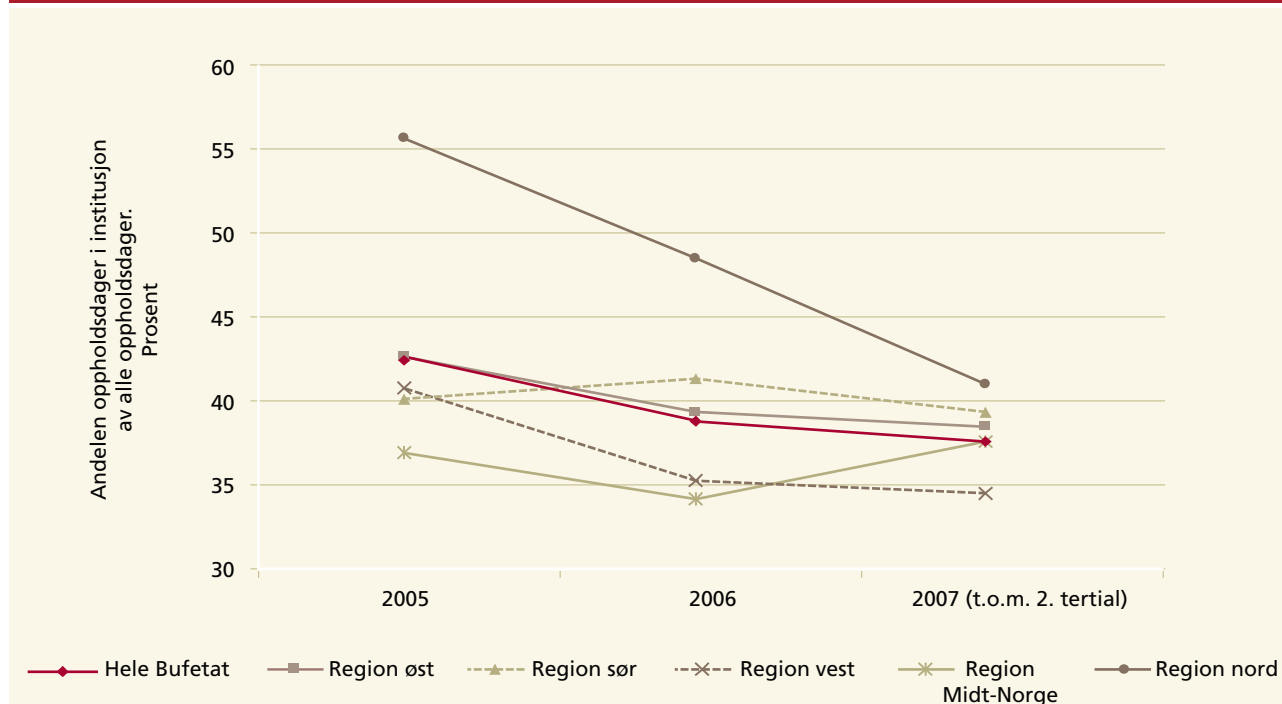
Tabell 5 viser at det har vært en reduksjon i antall oppholdsdager (i året) i institusjon fra 2005 til 2006 på 2,5 prosent, men utviklingen er forskjellig i regionene. Tre av regionene (øst, vest og nord) har hatt en prosentvis nedgang i antall oppholdsdager (i året) i institusjon. Region vest har hatt den største nedgangen i antall oppholdsdager (i året) i institusjon. To regioner, Midt-Norge og sør, har hatt en prosentvis økning på henholdsvis 18,6 og 3,7 prosent.

Utviklingen i antall oppholdsdager i institusjon sier noe om i hvilken grad regionene klarer å omstille seg og få ned bruken av institusjoner. Regionene øst, vest og nord har hatt en reduksjon i oppholdsdager i institusjon fra 2005 til 2006, noe som er i tråd med målsettingen. De tre regionene har fått til en reduksjon til tross for aktivitetsvekst. For Region Midt-Norge kan økningen ha sammenheng med at de ved statlig overtakelse hadde en lav andel barn i institusjon.⁸⁸ Økningen kan også tilsi at regionen har utfordringer med å vri klientstrømmen mot fosterhjem og hjemmebaserte tiltak. Region sør har hatt en økning i antall oppholdsdager i institusjon i 2006, men som det fremgår av figur 2, er andelen oppholdsdager i institusjon redusert i 2007 (til og med 2. tertial).

Tabell 5 Antall oppholdsdager (i året) i institusjon i 2005 og 2006, fordelt på region. Kilde: Bufetats årsrapport 2006

Oppholdsdager i institusjon	Hele Bufetat	Region øst	Region sør	Region vest	Region Midt-Norge	Region nord
2005	458 084	131 425	89 739	145 222	31 508	60 190
2006	446 436	125 232	93 073	134 161	37 380	56 590
Endring i antall	-11 648	-6 193	3 334	-11 061	5 872	-3 600
Prosentvis endring	-2,5 %	-4,7 %	3,7 %	-7,6 %	18,6 %	-6,0 %

Figur 2 Utvikling i andelen oppholdsdager i institusjon i prosent av alle oppholdsdager (fosterhjem, institusjon, hjemmebaserte tjenester), for 2005, 2006 og 2007 (t.o.m. 2. tertial). Kilde: Bufetats årsrapport 2006 og Bufetats rapport 2. tertial 2007



87) Møte med Bufdir, oktober 2007.

88) Bufetats årsrapport 2006.

Figur 2 viser at variasjonen mellom regionene i andel oppholdsdager i institusjon er redusert fra 2005 til 2007. Alle regionene, bortsett fra Region sør, hadde en nedgang i andelen oppholdsdager i institusjon i forhold til alle oppholdsdager fra 2005 til 2006. Region nord er den regionen som har hatt den største nedgangen, med en reduksjon på 7,1 prosentpoeng fra 2005 til 2006. Fra utgangen av 2006 til 2. tertial 2007 har tendensen endret seg for to regioner: Region sør har hatt en reduksjon i andel oppholdsdager i institusjon, mens Region Midt-Norge har hatt en økning i andel oppholdsdager i institusjon. Økningen i Region Midt-Norge kan skyldes at regionen har hatt en underbruk av institusjon tidligere. Regionen har i både 2005 og 2006 hatt en relativt lav andel barn i institusjon sammenlignet med de andre regionene.

5.2.3 Økt bruk av fosterhjem i alle regioner

Tabell 6 viser at det på landsbasis har vært en økning i antall oppholdsdager (i året) i fosterhjem under statlig ansvar på 15,4 prosent fra utgangen av 2005 til utgangen av 2006. Alle regioner har hatt en økning i oppholdsdager (i året) i statlige fosterhjem, men økningen har vært mye mindre for regionene vest og Midt-Norge.

Før den statlige overtakelsen hadde regionene noe ulike utgangspunkt når det gjelder bruken av

fosterhjem som tiltak. Regionene kan også ha noe ulike utfordringer når det gjelder å rekruttere fosterhjem. Det er likevel store variasjoner mellom regionene når det gjelder vridning av klientstrømmen mot økt bruk av fosterhjem fra 2005 til 2006. Regionene sier det er en utfordring å vri klientstrømmen ytterligere så lenge det er mangel på egnede fosterhjem.

5.2.4 Økt bruk av hjemmebaserte tiltak i tre regioner

Tabell 7 viser at det totalt sett har vært en økning i antall oppholdsdager (i året) i hjemmebaserte tiltak på 10,7 prosent fra 2005 til 2006. Det er også her variasjoner mellom regionene. I regionene vest, Midt-Norge og nord har det vært en økning i antall oppholdsdager i hjemmebaserte tiltak, mens regionene øst og sør har hatt en nedgang. Ifølge Bufdir skyldes nedgangen i regionene øst og sør særlig at de har avvirket eller overført tiltak til kommunene. Dette er tiltak som enkelte fylkeskommuner tok ansvar for å drive, men som Bufetat hevder ikke ligger innenfor deres ansvarsområde. Bufdir sier dette er overføringer som er i tråd med det nye ansvars- og betalingsrundskrivet.⁸⁹

Den reelle økningen i bruk av hjemmebaserte tiltak fra 2005 til 2006 kan være mindre enn det statistikken viser. Region Midt-Norge har hatt en underrapportering av hjemmebaserte tiltak i 2005.⁹⁰

Tabell 6 Antall oppholdsdager (i året) i fosterhjem under statlig ansvar i 2005 og 2006, fordelt på region.
Kilde: Bufetats statistikkrapport til SSB 2006

Oppholdsdager i fosterhjem	Hele Bufetat	Region øst	Region sør	Region vest	Region Midt-Norge	Region nord
2005	280 218	68 799	75 520	92 393	20 223	23 283
2006	323 233	90 915	86 870	94 292	21 192	29 964
Endring	43 015	22 116	11 350	1 899	969	6 681
Prosentvis endring	15,4 %	32,1 %	15,0 %	2,1 %	4,8 %	28,7 %

Tabell 7 Antall oppholdsdager (i året) i hjemmebaserte tiltak i 2005 og 2006, fordelt på region. Kilde: Bufetats statistikkrapport til SSB 2006

Oppholdsdager i hjemmebaserte tiltak	Hele Bufetat	Region øst	Region sør	Region vest	Region Midt-Norge	Region nord
2005	342 937	108 035	58 474	118 001	33 650	24 777
2006	379 652	102 161	45 251	151 437	50 793	30 010
Endring	36 715	-5 874	-13 223	33 436	17 143	5 233
Prosentvis endring	10,7 %	-5,4 %	-22,6 %	28,3 %	50,9 %	21,1 %

89) Intervju med Bufdir, juni 2007.

90) Intervju med Region Midt-Norge, april 2007.

Tabell 8 Prosentandel oppholdsdager (i året) etter type hjemmebaserte tiltak av totalt antall oppholdsdager i hjemmebaserte tiltak for hver av regionene. 2005 og 2006. Kilde: Bufetats statistikkrapport til SSB 2006

	MST		PMTO		Andel hjemmebaserte tiltak	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Region øst	13	16	15	22	72	62
Region sør	32	30	28	32	40	37
Region vest	11	9	5	5	83	85
Region Midt-Norge	30	16	11	13	59	72
Region nord	31	30	14	10	55	60
Hele Bufetat	19	16	14	14	68	70

Tabell 8 viser at «andre hjemmebaserte tiltak» er den tiltaksbruken som er den største andelen av de hjemmebaserte tiltakene (70 prosent). Tre av regionene har hatt en økning i «andre hjemmebaserte tiltak», mens regionene øst og sør har hatt en nedgang. Det finnes ikke en god nok oversikt over hvilke tiltak som er «andre hjemmebaserte tiltak», og i hvilken grad disse har kommet som erstatning for en nær forestående plassering utenfor hjemmet. Det betyr at vridning av klientstrømmen mot mer bruk av hjemmebaserte tiltak for tre av regionene innebærer økt bruk av hjemmebaserte tiltak som kan være av ulik karakter. En rapport fra 2005 viste at det finnes mange ulike hjemmebaserte tiltak med statlig støtte, og at det varierer mellom de undersøkte fagteamene hvor systematisk de hjemmebaserte tiltakene blir kvalitetssikret.⁹¹

Tabellen viser også at det varierer mellom regionene hvor stor andel oppholdsdager (i året) som omfatter MST- og PMTO-tiltak. Region sør er den regionen som i størst grad bruker disse tilbudene. Region øst er den eneste regionen hvor bruken av MST har økt fra 2005 til 2006. Når det gjelder PMTO, har bruken økt i regionene øst, sør og Midt-Norge fra 2005 til 2006.

5.3 I hvilken grad har Bufetat en kostnadseffektiv drift på barnevernsområdet?

5.3.1 Behov for tilleggsbevilgninger til det statlige barnevernet

Bufetat har fått tilleggsbevilgninger til barnevern både i 2005, 2006 og 2007. Behovet for tilleggsbevilgninger kan skyldes at etaten har fått for små bevilgninger i forhold til aktivitetene. Se kapittel 7.3 for en redegjørelse for realismen i departementets budsjettering.

Tabell 9 viser at alle regionene fikk tilleggsbevilgninger i 2006. Etter tilleggsbevilgningene hadde ingen av regionene et mer- eller mindreforbruk større enn 5 prosent. Det var store variasjoner mellom regionene i behovet for tilleggsbevilgninger. Mens regionene øst og sør fikk økt sine budsjetter med 5 og 7 prosent, økte budsjettene i de tre andre regionene betydelig mer. For Region Midt-Norge ble budsjettet økt med 21 prosent, Region vest 19 prosent og Region nord 14 prosent. De store regionale variasjonene i behovet for tilleggsbevilgninger i 2006 indikerer at Bufetat har store utfordringer knyttet til riktig budsjettering og god økonomistyring.

Tabell 9 Regionenes utgiftsbudsjett på barnevernsområdet (kap. 855) 2006. I 1000 kroner. Kilder: Disponeringsbrev til regionene 13. januar 2006, økonomirapport fra regionene 31. desember 2006 og årsrapport 2006 fra regionene

	Budsjett utgifter per 1. januar 2006	Endelig budsjett etter tilleggsbevilgninger	Prosentvis økning i budsjettet
Region øst	960 440	1 012 500	5 %
Region sør	711 053	761 376	7 %
Region vest	1 015 090	1 208 165	19 %
Region Midt-Norge	280 288	339 512	21 %
Region nord	406 303	464 196	14 %

91) Gautun, H. (2005): Endring av barnevernets tiltaksprofil. En kartlegging av hjemmebaserte tiltak med statlig støtte. Fafo-rapport 504.

Det var allerede høsten 2005 klart at risikoen for merforbruk i regionene i 2006 ville være stor. Bufdir oppgir at ved budsjettfordelingen for 2006 ble følgende prinsipper lagt til grunn:

- Ingen av regionene skal få tildelt et høyere beløp enn prognosen for 2006.
- Ingen av regionene skal få redusert utgiftene med mer enn 3 prosent i forhold til prognosen for 2005 (realnedgang på 4 prosent).
- Ingen av regionene skal ha høyere realvekst i bevilgninger enn forventet klientvekst.
- Det skal tilstrebes utjevning i henhold til foreløpig kriteriemodell.

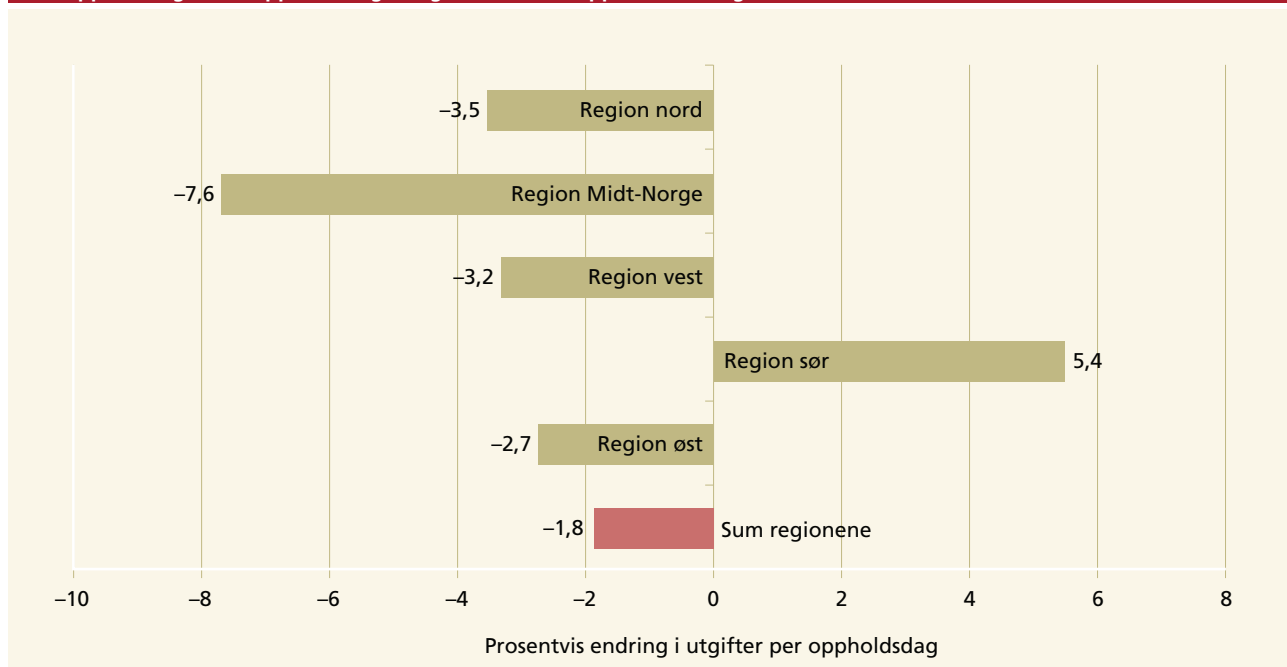
Bufdir oppgir at ved fordelingen av 2006-budsjettet mellom regionene ble det til dels lagt vekt på å fordele risikoen for budsjettoverskridelse likt. Samtidig ble budsjetttildelingen brukt som et virkemiddel til å omfordele midler mellom regionene i retning av større «likeverdighet», dvs. de regionene som i utgangspunktet hadde dyrest og/eller mest omfattende statlig barnevern, fikk større «kutt» enn de andre, ut fra en antakelse om at det der burde være større potensial for å redusere utgiftene.⁹²

5.3.2 Noe nedgang i utgifter per oppholdsdag totalt sett – økte utgifter per oppholdsdag i institusjon og fosterhjem

Endringer i utgifter per oppholdsdag fra ett år til et annet gir en indikasjon på hvorvidt etaten beveger seg mot mer kostnadseffektiv drift.

Figur 3 viser at det for etaten som helhet var en liten nedgang i utgiftene per oppholdsdag i barnevernet fra 2005 til 2006. Fire av regionene har lavere utgiftsvekst enn aktivitetsvekst i 2006. Region sør skiller seg ut ved at utgiftene øker i forhold til aktivitetsutviklingen fra 2005 til 2006. Det er derfor utviklingen i Region sør som fører til at utgiftene per oppholdsdag totalt sett går lite ned i 2006. Ifølge Bufdir skyldes det særlig at regionen hadde store omstillingskostnader i 2006, som ekstra utgifter til nedlegging og sammenslåing av institusjoner og omdisponering av personale.⁹³ Region sør har samtidig, i mindre grad enn andre regioner, vridd klientstrømmen fra 2005 til 2006. I Region sør økte antallet oppholdsdager i institusjon med 3,7 prosent i 2006, mens oppholdsdager i hjemmebaserte tiltak ble redusert med 22,6 prosent (oppholdsdager i fosterhjem økte med 15 prosent).

Figur 3 Prosentvis endring fra 2005 til 2006 i regionenes samlede utgifter per oppholdsdag i barnevernet.* Kilder: Bufetats SSB-rapportering 2006 (oppholdsdager) og Bufetats årsrapport 2006 (utgifter)



* Utgifter på kap. 855 alle poster. 2006-utgiftene er korrigert for lønns- og prisvekst. Prosenten er noe ulik for hver region fordi lønnsens andel av utgiftene på kap. 855 varierer. For summen av regionene er det tatt utgangspunkt i en lønns- og prisvekst på 3,5 prosent. Denne prosenten er basert på 4,8 prosent lønnsutvikling i staten og KPI på 2,3 prosent (SSB). Basert på at lønn utgjorde 48 prosent av summen av regionenes utgifter på kapittel 588 i 2006, er prosenten for lønnsutvikling vektet med 48 prosent og KPI med 52 prosent.

92) Brev fra Bufdir til Riksrevisjonen, 28. november 2007.

93) Møte med Bufdir, oktober 2007.

Region Midt-Norge har redusert utgiftene per oppholdsdag betydelig fra 2005 til 2006. Det skyldes at en stor del av den rapporterte aktivitetsveksten i 2006 i denne regionen kom i hjemmebaserte tiltak, som er den billigste tiltakstypen. Regionen oppgir imidlertid at det var en underrapportering av omfanget av hjemmebaserte tiltak i 2005.⁹⁴ Region Midt-Norge har en mye høyere utgiftsvekst enn aktivitetsvekst i 2006, dersom oppholdsdager og utgifter til hjemmebaserte tiltak ikke tas med i beregningen.⁹⁵ Reduksjonen i utgiftene per oppholdsdag i Region Midt-Norge i 2006 kan derfor ha vært vesentlig lavere enn det som går frem av figuren overfor.

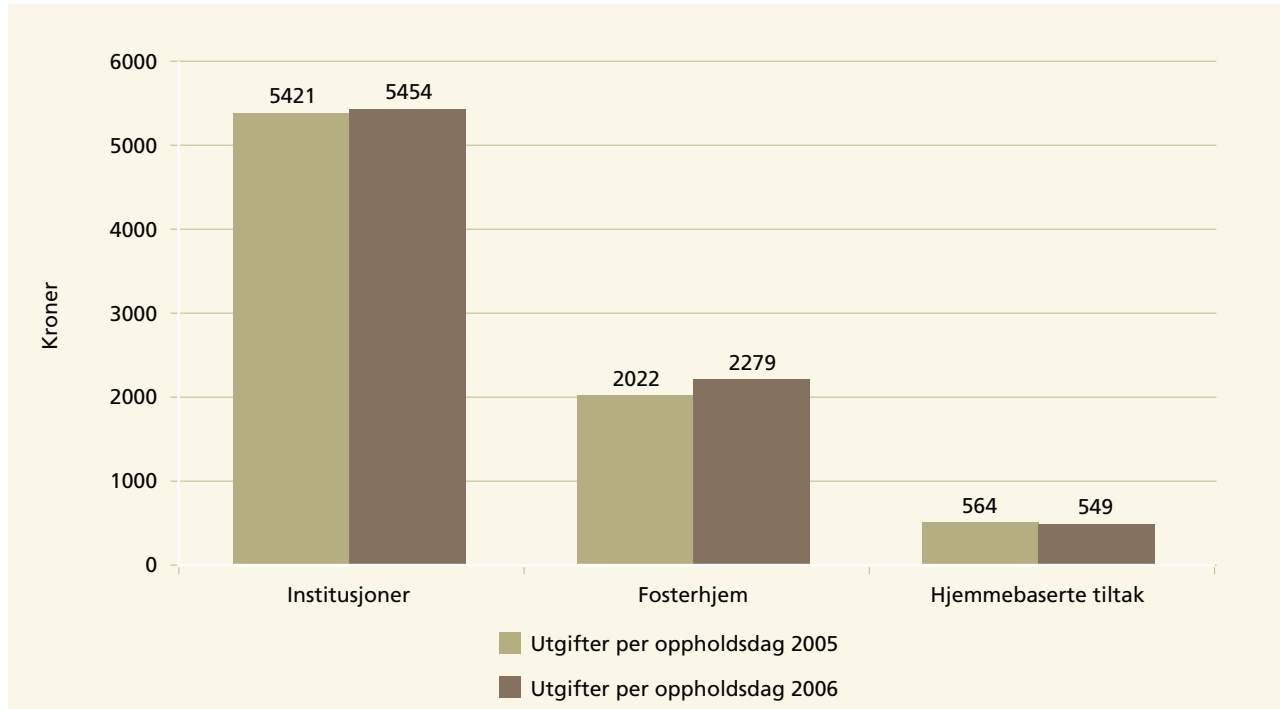
Selv om flere regioner reduserte sine utgifter per oppholdsdag totalt sett, har utgiftene per oppholdsdag i både fosterhjem og institusjon økt i flere regioner fra 2005 til 2006. I figur 4 vises utgiftene per oppholdsdag til de ulike tiltakstypene i 2005 og 2006.

Figur 4 viser at hjemmebaserte tiltak og fosterhjem er langt rimeligere tiltak enn institusjons-

opphold. Utgifter per oppholdsdag i institusjon er gjennomsnittlig om lag ti ganger høyere enn utgiftene per oppholdsdag i hjemmebaserte tiltak. For etaten som helhet økte utgiftene per oppholdsdag for både institusjon og fosterhjem fra 2005 til 2006. Utgiftene per oppholdsdag i hjemmebaserte tiltak gikk noe ned. Det er regionale variasjoner i denne utviklingen. For eksempel økte utgiftene per oppholdsdag i fosterhjem i Region vest med 33 prosent, mens de gikk ned med 5 prosent i Region sør.

Noe av utgiftsøkningen i institusjon og fosterhjem kan skyldes at barna i disse tiltakene generelt er blitt mer ressurskrevende. En vridning av klientstrømmen mot økt bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak vil antakelig føre til økte utgifter i disse tiltakene. Det skyldes at fosterhjem ofte krever forsterkning for å kunne tilpasses barn som tidligere har vært plassert i institusjon. Likeledes vil et hjemmebasert tiltak kunne bli mer ressurskrevende enn før hvis det skal erstatte en institusjonsplassering. Videre vil de barna som fortsatt får et institusjonstilbud, trolig være relativt sett mer ressurskrevende enn tidligere.

Figur 4 Utgifter (kap. 855) per oppholdsdag til de ulike tiltakstypene i 2005 og 2006.* Kilder: Bufetats SSB-rapportering 2006 (oppholdsdager) og Bufetats årsrapport 2006 (utgifter per formål)



* 2006-utgiftene er korrigert for lønns- og prisvekst på 3,5 prosent. Denne prosenten er basert på 4,8 prosent lønnsutvikling i staten og KPI på 2,3 prosent (SSB). Basert på at lønn utgjorde 48 prosent av summen av regionenes utgifter på kapittel 855 i 2006, er prosenten for lønnsutvikling vektet med 48 prosent og KPI med 52 prosent.

94) Intervju med Region Midt-Norge, april 2007.

95) Utgiftene stiger med 4–5 prosent per oppholdsdag i Region Midt-Norge, dersom utgifter og oppholdsdager i hjemmebaserte tiltak holdes utenom (avhengig av om utgifter til barnevernstjeneste, formål 694, tas med eller ikke).

Det betyr at økte utgifter per oppholdsdag i institusjon og fosterhjem ikke nødvendigvis bør sees som indikator på kostnadseffektiv drift. Økte utgifter fra ett år til et annet innenfor en tiltakstype kan være nødvendig for å få ned totalutgiftene.

Utgiftene per oppholdsdag øker mest i fosterhjem. Bufdir oppgir i årsrapporten for 2006 at økte utgifter til fosterhjem skyldes særlig to forhold. Det ene er at økt kapasitet av fosterhjem gir økte utgifter før hjemmene kan tas i bruk (utgifter knyttet til rekruttering av hjem, PRIDE-kurs og annen opplæring). Det andre er økte utgifter til forsterkning som en følge av at fosterhjem brukes i stedet for institusjonstiltak. En ekstern rapport konkluderer også med at økte fosterhjemsutgifter synes å skyldes økte utgifter til forsterkning. Rapporten konkluderer i tillegg med at økte utgifter i fosterhjemstjenestene synes å ha drevet utgiftene per oppholdsdag i fosterhjem opp i 2006 sammenlignet med i 2005.⁹⁶ Økte utgifter til fosterhjemstjenesten kan skyldes en økt satsing på rekruttering av fosterhjem og/eller en styrking av oppfølgingen av fosterhjemmene. Dette er tiltak som vil kunne

øke muligheten for å øke bruken av fosterhjem som alternativ til institusjonsplasseringer.

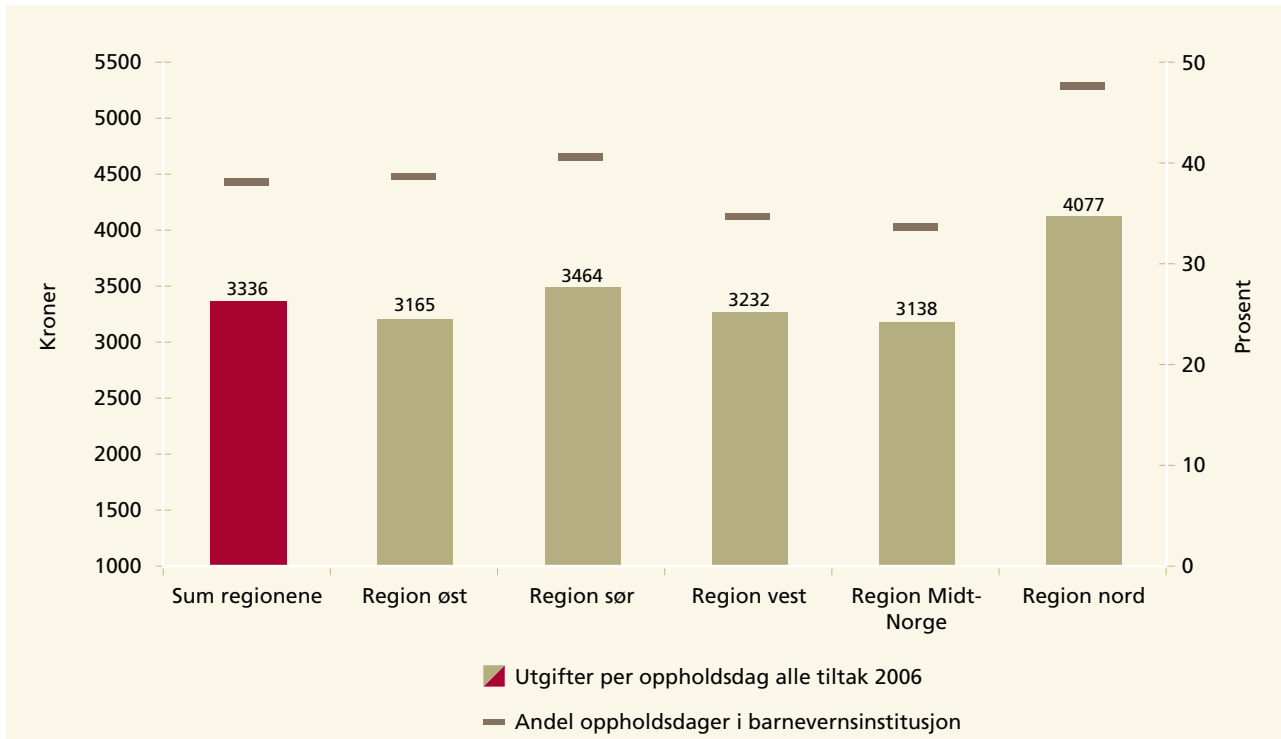
5.3.3 Regionale forskjeller i utgifter per produsert tjeneste

Regionale forskjeller i utgifter per produserte tjeneste eller aktivitet kan si noe om at enkelte regioner driver mer kostnadseffektivt, og at andre regioner har et potensial for innsparing.

Figur 5 viser at det er stor variasjon mellom regionene i hvor store utgiftene var per oppholdsdag i 2006 i alle tiltakstyper sett under ett. Regionene Midt-Norge og øst har lavest utgifter per oppholdsdag, med henholdsvis 3138 og 3165 kroner. Region nord har de høyeste utgiftene per oppholdsdag, med 4077 kroner.

En forklaring til ulike utgifter per oppholdsdag i regionene er ulik bruk av tiltak.⁹⁷ Særlig vil en høy andel plasseringer i institusjon gi høyere utgifter, for en institusjonsplass er mye dyrere enn en oppholdsdag i fosterhjem og hjemmebaserte tiltak. Figur 5 viser at regionene nord og sør som har de høyeste utgiftene per oppholdsdag, også

Figur 5 Utgifter (kap. 855) per oppholdsdag for alle tiltak i barnevernet i 2006, fordelt på regionene. Andel oppholdsdager i institusjon av alle oppholdsdager. Kilder: Bufetats SSB-rapportering 2006 (oppholdsdager) og Bufetats årsrapport (utgifter)



96) ECON (2007): *Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger*. ECON Rapport 2007-033.

97) Det kan være store variasjoner mellom regionene i hva som ligger i "en oppholdsdag" i et hjemmebasert tiltak. Regionene kan ha ulike terskler for å finansiere og opprette hjemmebaserte tiltak. En region med en høy andel hjemmebaserte tiltak kan komme gunstig ut med relativt lave utgifter per oppholdsdag totalt sett, men i realiteten ha finansiert mange hjemmebaserte tiltak som ikke erstatter en institusjonsplassering nært i tid og som er kommunens ansvar. I hvilken grad dette gjør seg gjeldende, er imidlertid usikkert.

har den høyeste andelen oppholdsdager i institusjon. Det tilsier at disse regionene har hatt et innsparingspotensial ved å vri klientstrømmen mot mer bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak. Begge regionene har fått til en større andel oppholdsdager i fosterhjem og hjemmebaserte tiltak i 2007 (se figur 2, side 34). Region vest har en lavere andel oppholdsdager i institusjon enn Region øst, men har høyere utgifter per oppholdsdag. Det tilsier at Region vest har et innsparingspotensial på andre områder enn gjennom vridning av klientstrømmen.

Figur 6 viser at det er forskjeller mellom regionene i utgifter per oppholdsdag i alle tiltakstyper. Det er imidlertid ikke én enkelt region som peker seg ut med høye utgifter for alle tiltakstyper. Regionene vest, Midt-Norge og nord har de høyeste utgiftene per oppholdsdag i institusjon, mens regionene øst og nord har de høyeste utgiftene per oppholdsdag i fosterhjem. Region sør har de høyeste utgiftene per oppholdsdag i hjemmebaserte tiltak.

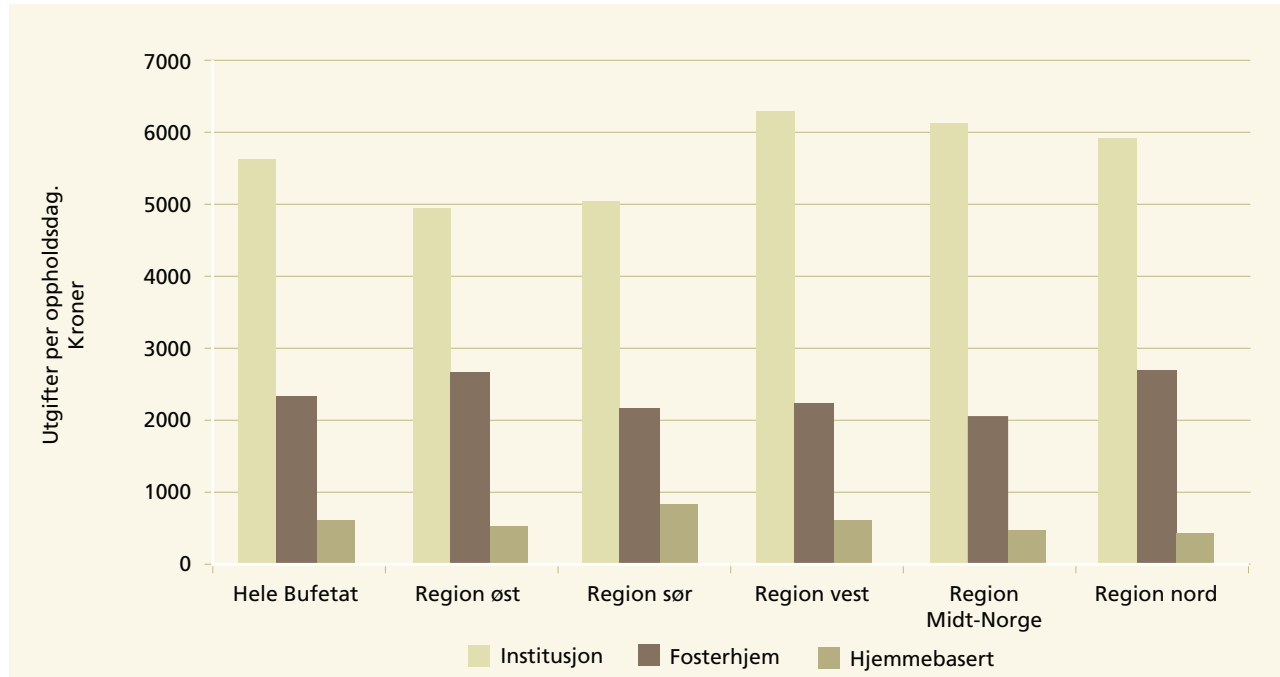
En forklaring på at Region sør hadde de høyeste utgiftene per oppholdsdag i hjemmebaserte tiltak i 2006, kan være at regionen har en stor andel MST og PMTO av de hjemmebaserte tiltakene. MST og PMTO antas å være mer kostnadskrevenne enn andre typer hjemmebaserte tiltak.

Årsakene til at det er regionale variasjoner i utgifter per oppholdsdag i fosterhjem, er usikre. Én forklaring kan være ulik bruk av fosterhjem tilknyttet private tiltak. Region øst har den høyeste andelen oppholdsdager i slike fosterhjem, samtidig som regionen også har de høyeste utgiftene per oppholdsdag i fosterhjem generelt.⁹⁸ Region nord har imidlertid ikke en like høy andel fosterhjem tilknyttet private tiltak, men har likevel høye utgifter per oppholdsdag i fosterhjem.

Utgiftene per oppholdsdag i institusjon er om lag 1000 kroner dyrere i regionene vest, Midt-Norge og nord, enn i sør og øst. Ifølge Bufdir skyldes dette i hovedsak ulik bemanningsfaktor i institusjonene og ulik kapasitetsutnyttelse i institusjonene.⁹⁹

Av Figur 7 fremgår det at utgiftene per oppholdsdag i institusjon i hovedsak er sammenfallende med beleggprosenten. I Region vest er det imidlertid høye utgifter per oppholdsdag i institusjon til tross for en relativt høy beleggprosent. Det betyr at andre faktorer, som for eksempel bemanningsfaktor, kan være årsak til høyere utgifter i denne regionen.

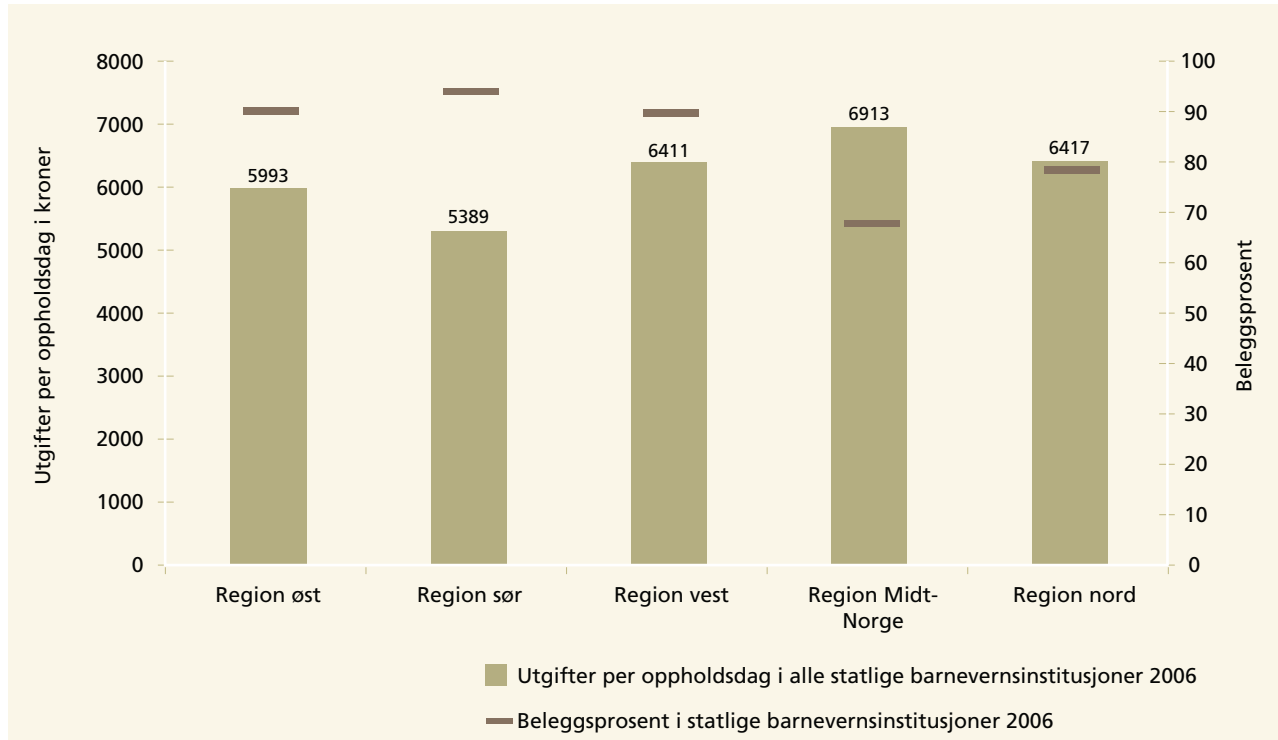
Figur 6 Utgifter per oppholdsdag i institusjon, fosterhjem og hjemmebaserte tiltak i 2006, fordelt på regionene og hele Bufetat. Kilder: Bufetats SSB-rapportering 2006 (oppholdsdager) og Bufetats årsrapport 2006 (utgifter per formål)



98) Bufetats SSB-rapportering 2006. Andelen oppholdsdager i fosterhjem tilknyttet private tiltak var i 2006 for Region øst 37 prosent, Region sør 19 prosent, Region vest 23 prosent, Region Midt-Norge 2 prosent og Region nord 19 prosent.

99) Møte med Bufdir, oktober 2007.

Figur 7 Beleggsprosent og utgifter per oppholdsdag i statlige barnevernsinstitusjoner i 2006, fordelt på regionene. Kilde: Bufetats årsrapport 2006



5.3.4 Lavere kapasitetsutnyttelse i eget tiltaksapparat enn målsettingene

Beleggsprosenten i statlige tiltak gir en indikasjon på hvor effektivt Bufetat utnytter ressursene. I 2006 satt Bufdir som mål at kapasitetsutnyttelsen i statlige institusjoner (inkludert MultifunC) skulle være minst 90 prosent i regionene sør, Midt-Norge og nord, og 92 prosent i øst og vest. For MST-teamene var måltallet 95 prosent kapasitetsutnyttelse.¹⁰⁰

Tabell 10 på neste side viser at beleggsprosenten varierer mellom regionene i 2006. I 2006 var det kun Region sør som nådde målsettingen om minimum 90 prosent kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner. Regionene øst og vest hadde en høyere kapasitetsutnyttelse i 2006 enn i 2005, men endte noe under sin målsetting på 92 prosent. Regionene Midt-Norge og nord hadde en negativ utvikling i beleggsprosenten fra 2005 til 2006, og hadde en klart lavere beleggsprosent enn de andre regionene i 2006. Disse regionene har også høyest utgift per oppholdsdag i statlige institusjoner. Det tilsier at regionene Midt-Norge og nord har et potensial for høyere kapasitetsutnyttelse.

Tendensen til og med 2. tertial 2007 er at alle regionene bortsatt fra Region øst har hatt en økning i beleggsprosenten. Region Midt-Norge og nord har hatt en økning i beleggsprosenten, men ligger fortsatt under målsettingen.

Lavt belegg kan være et resultat av vridning av klientstrømmen og høy gjennomstrømning. På lengre sikt vil imidlertid høy kapasitetsutnyttelse i institusjon være en forutsetning for kostnadseffektiv drift. Regionene Midt-Norge og nord oppgir en del like årsaker til at beleggsprosenten var lavere enn målet i 2006:¹⁰¹

- Begrensninger i bygningsmassen førte til redusert inntak.
- Spesielt krevende barn gjorde det umulig å fylle opp institusjonen, det vil si at barn med sammensatte problemer opptok flere plasser.
- Det var driftsmessige utfordringer (sykefravær, ledelsesproblemer, konflikter o.l.).

100) Bufdirs disponeringsbrev til regionene 2006.

101) Regionens årsrapport 2006; notat fra Region nord, 11. september 2006 om kapasitetsutnyttelsen i statlige institusjoner; intervjuer med regionene, mars og april 2007.

Tabell 10 Beleggsprosent i statlige barnevernsinstitusjoner, MultifunC, og MST, fordelt på regionene, 2005–2007.*
Kilder: Bufetats årsrapport 2006 og Bufetats rapport 2. tertial 2007

	År	Region øst	Region sør	Region vest	Region Midt-Norge	Region nord
Statlige barnevernsinstitusjoner	2005	79	83	85	70	86
	2006	89	93	89	69	78
	2007	83	106	91	83	82
MultifunC - institusjonsdel	2006	67	49	58	46	69
	2007	64	93	75	72	95
MST	2006	58	45	78	39	66
	2007	71	75	67	60	68

* 2007-tall for beleggsprosent i statlige barnevernsinstitusjoner og MultifunC institusjonsdel er gjennomsnittet av 1. og 2. tertial. Beleggsprosent for MST i 2007 er kun 2. tertial.

Region Midt-Norge viser også til mange ubesatte stillinger i fagteam, og at institusjonsplasser sto ledige fordi de var reservert for spesifikke barn.¹⁰² Region vest oppgir at de til tider hadde manglende oversikt over ledige plasser i eget tiltaksapparat i 2006. I tillegg hevder regionen at manglende samsvar mellom kommunenes etterspørsel og innretningen på institusjonene var en viktig årsak til at kapasitetsutnyttelsen ikke var høyere i Region vest i 2006. Det synes totalt sett å være en forbedringsmulighet når det gjelder å utnytte kapasiteten i egne institusjoner.

Når det gjelder MultifunC-institusjonene¹⁰³, var beleggsprosenten i 2006 i samtlige regioner langt lavere enn i andre statlige institusjoner. Region nord hadde den høyeste beleggsprosenten på 69 prosent. Ifølge Bufdir skyldes den lave beleggsprosenten i MultifunC-institusjonene at det var oppstartsproblemer. Det var blant annet problemer med å skaffe kvalifisert personale, og det var færre søknader fra kommunene enn forventet.¹⁰⁴ Tall frem til 2. tertial 2007 viser at beleggsprosenten har økt i MultifunC-institusjonene i alle regioner bortsett fra i Region øst. Dette tyder på at kapasitetsutnyttelsen vil bli bedre i 2007.

Det varierer mellom regionene hvor stort belegg det var i MST i 2006. Region vest hadde den høyeste beleggsprosenten på 78 prosent. Ingen av regionene har imidlertid hatt fullt belegg i 2006. Tall frem til 2. tertial 2007 viser at

102) Årsrapport 2006 for Region Midt-Norge.

103) MultifunC er en behandlingsmodell i institusjon og nærmiljø for ungdom med alvorlige atferdsvansker. Modellen består av et tidsbegrenset opphold i institusjon med tett oppfølging etter utflytting fra institusjonen. Behandlingsmodellen blir utprøvd i alle regionene (Kilde: Fakta-ark MultifunC, Bufetats hjemmeside: www.bufeteat.no, 11. november 2007).

104) Bufetats årsrapport 2006.

beleggsprosenten har økt i alle regioner bortsett fra i Region øst. En viktig årsak til økningen i beleggsprosenten i 2007 er at Atferdssenteret endret normen for hva som er fullt belegg fra fire til tre saker per saksbehandler fra 2007. Regionene trekker frem ulike årsaksforklaringer til lav beleggsprosent ved MST-teamene, blant annet lav etterspørsel og manglende tillit i kommunene til MST-tilbudet samt problemer ved MST-teamene med utskiftning av personale, høyt sykefravær og personalproblemer.¹⁰⁵

5.3.5 Lavere utgifter per oppholds dag i private institusjoner

Figur 8 viser at utgiftene per oppholds dag i private institusjoner er lavere enn for statlige institusjoner i alle regioner. Region vest har høyest utgifter per oppholds dag i private institusjoner i gjennomsnitt. For de andre regionene er det mindre forskjeller i utgiftene per oppholds dag i private institusjoner.

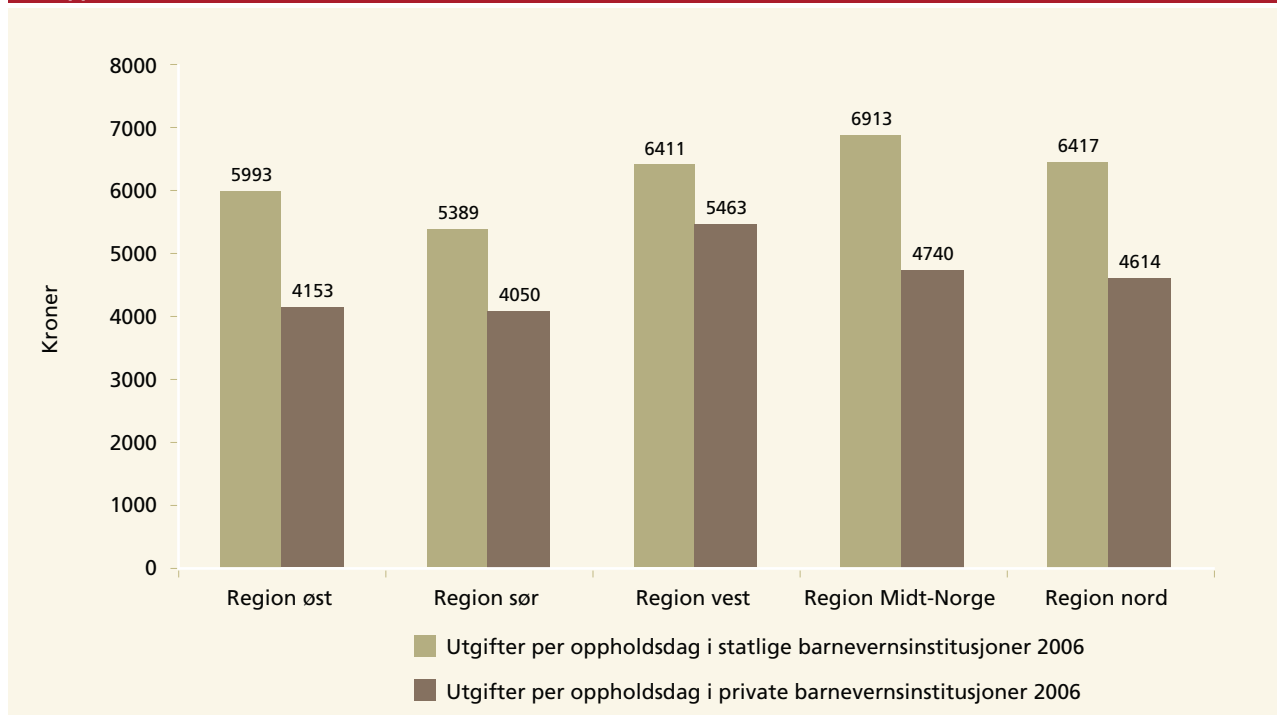
Bufetat oppgir i årsrapporten for 2006 at høyere utgifter til de statlige institusjonene skyldes at disse har lavere belegg enn de private, og at klientene generelt er mer ressurskrevende. Bufetat oppgir også at utgiftene til MultifunC-institusjonene trekker opp utgiftene per oppholds dag for de statlige institusjonene.

5.3.6 Halvparten av de private institusjonsplassene er kjøpt uten konkurranse

Kjøp av institusjonsplasser i private institusjoner inngår som en del av tiltaksapparatet i alle regionene. I tillegg til å sikre at kvaliteten på de private tiltakene er gode, må Bufetat sørge for å få en best mulig pris på institusjonsplassene. Eksposering for konkurranse er et krav i det statlige anskaffelsesregelverket og et virkemiddel

105) Intervjuer med regionene, mars og april 2007.

Figur 8 Utgifter per oppholdsdag i statlige og private barnevernsinstitusjoner 2006, fordelt på regionene. Kilde: Bufetats årsrapport 2006



for å få prisen på riktig nivå i forhold til markedet.¹⁰⁶ Private barnevernsinstitusjoner som Bufetat kjøper plasser i, skal på forhånd være godkjent etter godkjenningforskriften.¹⁰⁷

Tabell 11 viser at om lag halvparten av de private institusjonsplassene som Bufetat benyttet ved utgangen av august 2007, ikke har vært kjøpt gjennom konkurranse. Totalt sett benyttet Bufetat 507 plasser ved private institusjoner. Av disse var 241 ikke kjøpt gjennom konkurranse. Det dreier seg om 105 enkeltplasser fra kommersielle aktører og 136 plasser ved institusjoner drevet av ideelle organisasjoner. Videre var 195 plasser kjøpt gjennom konkurranse i tråd med anskaffelsesregelverket. I tillegg var det forhandlet om 62 opsjonsplasser. Videre var 9 plasser beholdt av hensyn til barnets beste, selv om avtalen var gått ut. Både opsjonsplassene og plassene der avtalen har gått ut, kan kategoriseres som kjøpt gjennom konkurranse, selv om de ikke er kjøpt fullt ut i tråd med anskaffelsesregelverket.

Revisjon av Bufetat i 2006 viste at per oktober 2006 var ca. 56 prosent av plassene i private

institusjoner kjøpt i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser. Tilsvarende andel per utgangen av august 2007 var 38 prosent. Det har dermed vært en reduksjon i Bufetats bruk av plasser fullt ut i tråd med anskaffelsesregelverket fra 2006 til 2007.¹⁰⁸

Kjøp av institusjonsplasser utenfor konkurranse medfører manglende åpenhet om anskaffelser i Bufetat. Enkeltkjøpene svekker også Bufetats forhandlingsposisjon og kan dermed påvirke prisen. Dermed vil kostnadene til private institusjoner kunne gå opp mer enn nødvendig. I forbindelse med kjøp av barnevernsplasser vil det imidlertid oppstå situasjoner der det må skaffes plasser raskt. I disse situasjonene må hensynet til barnas behov tillegges stor vekt, og det kan være behov for å kjøpe plasser direkte fra de allerede godkjente institusjonene.

106) Ideelle organisasjoner er unntatt kravet i del II og III i forskrift om offentlige anskaffelser. Det betyr at prosedyrekrav i forskriften ikke gjelder for anskaffelser fra disse virksomhetene. Forskriftens generelle regler i del I, bl.a. de grunnleggende kravene i §§ 3-1 og 3-2, gjelder imidlertid. Det skal derfor sørges for mest mulig konkurranse rundt kontrakter som tildeles ideelle organisasjoner ihht. § 2-1 (3).

107) Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven.

108) Dokument nr. 1 (2006–2007).

Tabell 11 Regionenes kjøp av institusjonsplasser i private barnevernsinstitusjoner per 31. august 2007 – fordelt på om plassene er kjøpt gjennom konkurranse eller ikke. Kilde: Bufetat

	Totalt antall plasseringer i private institusjoner	Kjøp basert på konkurranse			Kjøp som ikke er basert på konkurranse		Andel private plasseringer som er basert på konkurranse
		Kjøp i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser	Kjøpt i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser, men avtalen er utgått	Opsjonsplasser basert på forhandlinger	Kjøp fra institusjoner drevet av ideelle organisasjoner	Enkeltplasser som ikke har vært konkurranseutsatt	
Region øst	208	94	0	40	38	36	64 %
Region sør	41	11	4	4	0	22	46 %
Region vest	173	49	5	17	94	8	41 %
Region Midt-Norge	52	21	0	0	0	31	40 %
Region nord	33	20	0	1	4	8	64 %
Sum regionene	507	195	9	62	136	105	52 %

5.4 Resultater for familievern og adopsjon

5.4.1 Sikres et likeverdig tilbud om familievern i hele landet?

Ved opprettelsen av Bufetat var en videre utbygging av familievernet et sentralt mål. Den lange ventetiden ved enkelte av kontorene skulle reduseres.¹⁰⁹

Det har ikke skjedd en utbygging av nye familievernkontor etter 2004, noe direktoratet begrunner med manglende ressurser. Det har vært en økning i tildelingen til familievernet, men denne økningen har gått med til å dekke prisvekst og kompensasjon for lønnsøkninger.¹¹⁰

I 2006 satte Bufdir et mål om at 60 prosent av behandlingssamtalene i familievernet skulle være gjennomført innen fire uker. Alle meklingsamtaler skulle være gjennomført innen tre uker.¹¹¹

Det fremgår av tabell 12 at gjennomsnittlig ventetid på behandlingssamtaler har vært under fire uker i 71 prosent av sakene. Tallene er noe usikre fordi regionene kan ha registrert saker ulikt (kilde: Bufetats årsrapport 2006). Det varierer mellom regionene hvor stor andel av sakene som har hatt en ventetid innenfor målsettingen, men det er kun Region Midt-Norge som ikke har nådd målet på 60 prosent.

Tabell 12 Andel saker hvor ventetid i familievernet er mindre enn målsettingen om fire uker i behandlingssamtaler og tre uker for meklinger 2006.* Kilde: Bufetats årsrapport 2006

	Hele Bufetat (vektet gjennomsnitt)	Region øst	Region sør	Region vest	Region Midt-Norge	Region nord
Andel av behandlingssamtaler med ventetid under 4 uker	71 %	75 %	72 %	63 %	56 %	75 %
Andel av meklinger med ventetid under 3 uker	63 %	66 %	66 %	79 %	51 %	78 %

* Tallene er noe usikre fordi regionene kan ha registrert saker ulikt

109) Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern. Rundskriv Q19/2003 av 7. juli 2003 fra Barne- og familiedepartementet.

110) Intervju med Bufdir, juni 2007.

111) Bufdirs disponeringsbrev til regionene 2006.

I meklingsaker har den gjennomsnittlige ventetiden vært under tre uker i 63 prosent av sakene. Også her er det variasjoner mellom regionene, men det er ingen av regionene som har gjennomført alle meklingsaker innen tre uker. Region Midt-Norge ligger lavest ved at målsettingen ble nådd i 51 prosent av sakene. Noe av ventetiden skyldes at klientene ikke kunne komme eller ønsket å utsette avtalt tid.¹¹² Det synes imidlertid som om Bufetat har utfordringer når det gjelder å nå målet for meklingsaker.

Bufdir har kartlagt familieverntilbudet i regionene i forhold til befolkningsgrunnet. Regionene øst og nord har et bedre tilbud enn de øvrige regionene og er bedt om å gjøre innsparinger. Bufdir vil imidlertid avvente med å foreta videre sammenligninger mellom familievernkontorene til det foreligger en avklaring av statusen til de kirkelige kontorene. Det er satt ned en arbeidsgruppe i BLD for å kartlegge familievernet. Gruppen skal vurdere dimensjoneringen av familievernet, ressursfordeling og hvordan målet om et likeverdig tilbud skal nås.¹¹³

5.4.2 Saksbehandlingstid i adopsjonssaker

På adopsjonsområdet er det et resultatmål at saksbehandlingstiden for nye søkere om adopsjon ikke skal overstige tre måneder. Videre skal ikke saksbehandlingstiden for tidligere søkere overstige en måned.

Tabell 13 viser at andelen nye adopsjonssaker hvor saksbehandlingstiden er under tre måneder, varierer fra 0 prosent i øst til 93 prosent i Midt-Norge. For saker der søkere har adoptert tidligere, varierer andelen som er innenfor målet om en måned, fra 100 prosent i Region øst til 42 prosent i Region vest. Det betyr at saksbehandlingstiden på adopsjonsområdet ikke er innenfor kravene. Noe av årsaken til lang saksbehandlingstid er behov for tilleggsopplysninger fra kommunene, men det har også vært problemer med bemanning av stillinger.¹¹⁴

Tabell 13 Saksbehandlingstid i adopsjonssaker 2006, fordelt på regionene. Prosent. Kilde: Bufetats årsrapport 2006

	Hele Bufetat (vektet gjennomsnitt)	Region øst	Region sør	Region vest	Region Midt-Norge	Region nord
Nye søkere – andel saker med behandlingstid under tre måneder	27 %	0 %	35 %	35 %	93 %	83 %
Søkere som har adoptert tidligere – andel saker med behandlingstid under én måned	68 %	100 %	45 %	42 %	77 %	44 %

112) Bufetats årsrapport 2006.

113) Intervju med Bufdir, juni 2007.

114) Region øst hadde en lang periode med for få saksbehandlere i 2006. Kilde: Bufetats årsrapport 2006.

6 I hvilken grad har Bufetat etablert effektiv styring, systemer og rutiner som sikrer resultatoppnåelse?

6.1 Hvordan fungerer Bufdirs systemer for styring av regionene?

Som flerårig strategisk plan har Bufdir brukt strategidokumentet som ble utarbeidet av BLD ved opprettelsen av Bufetat. Bufdir har ikke rutiner for når strategisk plan skal utarbeides.

Bufdir har i både 2006 og 2007 laget en virksomhetsplan for de interne oppgavene i direktoratet. Planen inneholder blant annet overordnet mål, ansvarlig avdeling, resultat- eller aktivitetskrav, krav til samarbeid og rapporteringsrutiner. Bufdir har fra 2007 satt den delen av virksomhetsplanen som omhandler regionenes oppgaver, direkte inn i disponeringsbrevet til regionene. Hensikten med dette er å sikre at det ikke utarbeides to ulike dokumenter som gjelder overordnet styring av regionene, og at planen blir en integrert del av styringen.¹¹⁵

Bufdir oppgir at styringen av avdelingene i Bufdir er basert på tertialvis oppfølging av virksomhetsplan og budsjett. Prosessen knyttet til årsrapporteringen er lagt opp for å ta hensyn til rapporteringskravene fra departementet. Rapporteringen fra avdelingene er derfor integrert i arbeidet med årsrapporten for etaten samlet sett.¹¹⁶

Forvaltning av ulike tilskudd er en sentral oppgave som ligger i direktoratet. Revisjon av tilskudd til kringkasting og tilskudd til kirkelige familievernkontor viser at det er svakheter ved Bufetats tilskuddsforvaltning.¹¹⁷

Bufdir oppgir i intervju at det jobbes med særlig to forbedringer i tilskuddsforvaltningen i direktoratet. Den ene forbedringen dreier seg om å gjennomføre tilskuddsforvaltningen i tråd med kravene i økonomireglementet. Bufdir oppgir at det kan bli aktuelt å foreslå en standardisering av tilskuddsbrevene for å forenkle saksbehandlingen. En annen forbedring er å utarbeide årlige oversikter over vedtak, tildelinger og lignende

for hver tilskuddsordning og gjøre disse tilgjengelig elektronisk. Det skal bidra til å styrke kontrollen med forvaltningen av tilskudd.¹¹⁸

Bufdirs system for styring av regionene består av disponeringsbrev, tertialvis skriftlig rapportering fra regionene, direktørmøter og formelle styringsdialogmøter mellom Bufdir og de enkelte regionene. I tillegg kommer ledersamlinger, resultat- og plankonferanser og særskilt rapportering fra regionene.

6.1.1 Formidling av mål og resultatkrav

Mål og resultatkrav i Bufdirs disponeringsbrev til regionene er i stor grad identisk med innholdet i departementets tildelingsbrev til Bufetat. Det betyr at Bufdir viderefører den komplekse målstrukturen med mange og detaljerte mål og resultatkrav fra BLDs tildelingsbrev (se kapittel 7.1). Flere regioner gir i intervju uttrykk for at målene i disponeringsbrevet ikke legger til rette for effektiv styring.

En kompleks målstruktur kan skape uoversiktighet og føre til prioriteringsproblemer. For å legge et godt grunnlag for effektiv styring og differensierte krav til regionene må det legges mer vekt på noen sentrale mål og styringsparametere i disponeringsbrevet. Det betyr at målstrukturen må klargjøre hva som er virksomhetens felles mål, begrunne oppgaver og være en rettesnor for hvordan ressursene skal prioriteres. Det bør i større grad overlates til regionene å velge nødvendige aktiviteter for å nå målene.

Bufdir viser til at det har vært for liten kapasitet og for lite erfaring i direktoratet til å kunne utarbeide en bedre mål- og rapporteringsstruktur for etaten, som også skulle ivareta BLDs forventninger til aktiviteter og rapportering. Bufdir ser at det er behov for å gjennomgå målstrukturen og har satt i gang en prosess som skal lede frem til et langsiktig strategidokument for etaten.¹¹⁹ Det er også planer om å innføre et felles mål- og rappor-

115) Brev fra Bufdir til Riksrevisjonen, 16. mars 2007.

116) Brev fra Bufdir til Riksrevisjonen, 16. mars 2007.

117) Dokument nr. 1 (2007–2008).

118) Intervju med Bufdir, juni 2007.

119) Intervju med Bufdir, juni 2007.

teringssystem (styringsystem) for hele etaten fra 2009.¹²⁰

Buudir har utviklet styringsparametere for å følge opp regionenes resultater. Før regionene mottar endelig disponeringsbrev, gir de tilbakemelding til Buudir på styringsparametrene.¹²¹ Buudir har gjennom disponeringsbrev til regionene gitt føringer om at det skal gis vurderinger, forklaringer og kommentarer i både tekst- og talldelen av rapporteringen.

De tertialvise rapportene (inklusive årsrapporten) fra regionene inneholder flere ulike dokumenter og skjemaer. I 2007 brukes følgende hvert tertial:

- statistikkskjema med kvantitative resultatkrav
- prosaskjema (verbale beskrivelser)
- økonomirapport
- HMS-rapportering
- personalrapportering
- skjema for status i forhold til innsparingstiltak

I 2007 skal regionene også rapportere månedlig om sentrale økonomiske forhold som beleggspresenter, avvik fra budsjett og avvik fra anskaffelsesreglementet. I tillegg kommer særskilte krav til rapportering, som periodisert budsjett i februar og 2. tertial og institusjonsplan.¹²²

Regionenes rapportering

En gjennomgang av regionenes årsrapporter for 2006 viser flere svakheter i forhold til rapporteringskravene:

- Regionene gir i liten grad en samlet vurdering av resultatoppnåelse på sentrale mål. I årsrapporten for 2006 gir fire av fem regioner en kort redegjørelse for aktivitetsutvikling og til dels for måloppnåelse innledningsvis. Det er stor variasjon i hvilke mål det rapporteres på, og i hvilken grad utvikling over tid omtales.
- Noen rapporteringskrav er ikke besvart i årsrapporten for 2006.
- Det varierer hva som omtales, og hvor detaljerte beskrivelser som gis på samme rapporteringskrav. For eksempel skal regionene omtale hva som er gjort for å oppfylle kravene om individuell tilpasning av barnas tilbud, og det er tre regioner som omtaler endringer av tiltaksapparatet.

- Regionene gir i hovedsak forklaringer på svake resultater på styringsparametrene, men det er også noen mangelfulle forklaringer på svake resultater. For eksempel har Region sør en svak utvikling i andelen institusjonsplasseringer i 2006. I regionens årsrapport for 2006 er dette i liten grad vurdert i forhold til målet om å vri klientstrømmen.

6.1.2 Styringsdialogmøter og resultatoppfølging av regionene

I 2006 ble det gjennomført fire runder med virksomhetsstyringsamtaler med hver av regionene. Disse omhandlet:¹²³

- periodiserte budsjetter og konkrete forutsetninger for overholdelse av budsjett (februar)
- omstillingsarbeidet, vridning av tiltaksapparatet og institusjonstilbudet (juni)
- økonomi og resultatoppnåelse på særskilte rapporteringskrav (juni)
- økonomi i utvalgte regioner, med særlig fokus på de regionene hvor økonomirapportering fra juli ga grunn til uro (august/september)
- utfordringer for neste år på bakgrunn av siste tertialrapport og resultatkrav for den enkelte region (desember)

En gjennomgang av referatene fra styringsdialogmøtene mellom Buudir og regionene i 2006 viser et gjennomgående fokus på regionenes resultater og faglige utfordringer. Det fremgår av referatene at direktoratet generelt gir en tilbakemelding på regionenes resultater, og at aktuelle tiltak er drøftet.¹²⁴

Regionene som er intervjuet, opplever styringsdialogmøtene med Buudir generelt som positive. Én region fremhever at styringsdialogmøtene har blitt mer spisset i 2006.¹²⁵ Direktoratet forbereder tertialoppfølgingen av regionene ved å fokusere på noen sentrale temaer ut fra det som er rapportert, og ut fra Buudirs erfaring med regionen. Regionene får tilsendt materialet som Buudir utarbeider forut for samtalene.¹²⁶

Buudir oppgir at det for 2007 er planlagt ytterligere intensivering av virksomhetsstyringen, med økt fokus på analyse av sammenhenger mellom økonomi og aktivitet samt gjensidig læring, blant

120) Møte med Buudir, oktober 2007.

121) Regionenes tilbakemelding på foreløpig disponeringsskriv for 2006 og 2007.

122) Institusjonsplaner er planer som skal vise hvordan regionene skal dekke aktuelle og fremtidige behov for institusjonsplasser.

123) Referater fra styringsdialogmøter mellom Buudir og regionene i 2006; Bufetats årsrapport 2006.

124) Referater fra styringsdialogmøter mellom Buudir og regionene i 2006.

125) Intervjuer med regionene, mars og april 2007.

126) Intervju med Buudir, juni 2007.

annet ved mer systematisk benchmarking.¹²⁷ Direktoratet oppgir at det av ressursmessige årsaker har blitt gjort mindre enn planlagt i dette arbeidet.¹²⁸

6.1.3 System for risikostyring og internkontroll
Risikostyring i Bufetat ble påbegynt i 2006 og skal innføres som en enhetlig prosess i flere trinn. Trinn 1 skal være avsluttet innen 1. halvår 2007, og det har bestått i at regionkontorene og de fleste fagteamene har fått en innføring i risikostyring og gjennomført risikovurderinger av utvalgte mål. Trinn 2 innebærer at resten av etaten, det vil si alle underliggende enheter, også skal gjennomføre risikoanalyser. Implementeringen av risikostyring skal være gjennomført i hele etaten i løpet av 2007. Resultatene av risikovurderingene integreres i planer i 2008.¹²⁹

Det er ikke etablert et enhetlig system for internkontroll, det vil si et felles system som fanger opp styringssvikt, feil og mangler på en enhetlig måte i regionene. Det synes blant annet som at regionenes kompetanse i resultatoppfølging og kontroll varierer, og det er ikke et enhetlig system for avvikshåndtering. Bufdir har laget felles rutiner for etaten på områder der de har sett behov for ensartede rutiner, for eksempel økonomihåndbok, ODA-håndbok, rutiner for krisehåndtering og felles rutine for oppfølging av fylkesmannens tilsynsrapporter. Direktoratet opplyser at etatens oppgaver må gjennomgås med sikte på å identifisere hvor det er behov for flere felles rutiner.¹³⁰

Regionene har hver for seg arbeidet med helhetlige systemer for internkontroll på barnevernsområdet. Det er fremdeles noen mangler, for eksempel at flere regioner ikke har fått på plass systemer for avviksrapportering. Regionene har også noe ulik fremdrift i arbeidet.¹³¹ I 2007 har Bufdir satt i gang arbeidet med å utvikle et slikt felles helhetlig system for internkontroll for etaten. Tidsplan for arbeidet er ikke klar på undersøkelsestidspunktet.¹³²

127) Bufetats årsrapport 2006.

128) E-post fra Bufdir, oktober 2007.

129) Bufetats rapport til BLD, 1. tertial 2007.

130) Intervju med Bufdir, juni 2007.

131) Brev fra Region Midt-Norge til Bufdir, 20. april 2007; brev fra Region sør til Bufdir, 19. april 2007; brev fra Region øst til Bufdir, 30. mars 2007; brev fra Region nord til Bufdir, 12. april 2007; notat fra Region vest til Bufdir, 18. april 2007; brev fra Bufdir til BLD *Rapportering i henhold til tildelingsbrevet for 2007 punkt 7.1.7, 2. mai 2007.*

132) Intervju med Bufdir, juni 2007.

Bufdir har implementert krav i forskriften om godkjenning av private og kommunale barnevernsinstitusjoner og forskriften om kvalitet i barnevernsinstitusjoner. Alle regionene har etablert egne rutiner, og det er gjennomført opplæring.¹³³ Bufdir har satt i gang et prosjekt hvor man arbeider med å få til et forsvarlig opplegg knyttet til regionenes oppfølging av institusjonene i forhold til kvalitetsforskriften.¹³⁴

Bufdir oppgir i intervju at regionene siden oppstarten har utarbeidet rutiner på en rekke områder ut fra egne vurderinger av behov og risiko. Det gjenstår noe før et helhetlig system for internkontroll i etaten er fullt ut etablert. Det skyldes kapasitetsproblemer i direktoratet og at det har tatt tid å etablere tilstrekkelig innsikt og kompetanse. Bufdir hevder at risikostyring vil bidra til å avdekke på hvilke områder det er behov for å sette i verk særskilte internkontrolltiltak.¹³⁵

6.1.4 Systemer for å sikre tilstrekkelig kompetanse

Det utarbeides årlig en overordnet kompetanseplan for etaten, kalt «Kompetanseutvikling i Barne-, ungdoms- og familieetaten – Tiltaksplan med hovedprioriteringer». Tiltaksplanen skal legge føringer for hvilke områder som skal prioriteres i kompetansearbeidet i regionene. Bufetat har utviklet en egen kompetanseplan for familievernet.

Kompetansen i hele etaten er ikke kartlagt,¹³⁶ men dette er gjort på enkeltområder. I 2006 ble det for eksempel i Region øst gjennomført en spørreundersøkelse om kompetansebehov i det flerkulturelle arbeidet i regionen med hovedvekt på institusjoner, familievernkontor og kommunale barnevernstjenester. På grunnlag av spørreundersøkelsen er det laget en handlingsplan for økt flerkulturell kompetanse.¹³⁷

I 2006 ble det startet opp et nasjonalt kompetansehevsingsprogram for fagteamledere og ansatte. Et ledd i dette programmet er at alle fagteamlederne innen høsten 2007 skal delta i et teamutviklingsprogram. Alle landets fagteamansatte skal i perioden 2006–2008 delta på et kompetan-

133) Bufetat årsrapport 2005 og 2006.

134) Intervju med Bufdir, juni 2007.

135) Intervju med Bufdir, juni 2007.

136) Brev fra Bufdir til Riksrevisjonen, 16. mars 2007.

137) Bufetats årsrapport 2006.

seutviklingsprogram som fokuserer på barnevernreformens hovedmål.¹³⁸

6.1.5 Systemer for å sikre pålitelige styringsdata

Fra oppstarten av Bufetat har det vært svakheter i styringsinformasjonen hentet fra både barnevernssystemet ODA¹³⁹ og familievernets system Samliv¹⁴⁰. Revisjon av Bufetats regnskap for 2006 viser at det er svakheter i ODA og i rutiner knyttet til bruken av systemet. Blant annet er ikke regionenes kontroller systematiske, de er lite enhetlige og i liten grad dokumentert.¹⁴¹

I undersøkelsen er det gjort en enkel kontroll av aggregerte data i ODA. Kontrollen viser generelt små prosentvise avvik mellom de 2006-tallene som regionene rapporterte i februar 2007, og de tallene som kommer ut av ODAs rapportmodul i september 2007. Det er størst prosentvise avvik for oppholdsdager i «andre offentlige institusjoner» og «andre hjemmebaserte tiltak». For eksempel er det avvik på litt over 3000 oppholdsdager i «andre hjemmebaserte tiltak» i Region nord.

Direktoratet opplyser at tallene som har vært rapportert fra regionene, har vært for dårlig kvalitetssikret. Bufdir har fulgt opp regionene på enkelttall i deres rapportering i forbindelse med tertialrapporteringen til departementet. I tillegg har det vært tekniske problemer med aggregering av data i ODA.¹⁴²

Direktoratet har satt i gang en ekstern evaluering av ODA. Evalueringsrapporten vil gi direktoratet beslutningsgrunnlag for å velge om det skal sattes på ODA eller et nytt it-system på barnevernsområdet. Det vil ta lang tid å få på plass et eventuelt nytt system, og ODA må derfor utvikles videre frem til nytt system er på plass.¹⁴³ Det er besluttet å erstatte Samliv med et nytt system FADO (familievernets dokumentasjonssystem), som skal tas i bruk fra 2008.¹⁴⁴

138) Bufetats årsrapport 2006.

139) "ODA" er et elektronisk informasjonssystem som håndterer klientdata og data om barnevernstiltak knyttet til barnevernloven. ODA skal produsere styringsdata og data for intern og ekstern rapportering/produksjon av statistikk.

140) "Samliv" er et elektronisk fagsystem for familievernnet.

141) Dokument nr. 1 (2007–2008).

142) Intervju med Bufdir, juni 2007.

143) Intervju med Bufdir, juni 2007.

144) E-post fra Bufdir, oktober 2007.

6.1.6 Bufdirs styring av regionenes utvikling av et behovstilpasset og differensiert tiltaksapparat

Det lå til grunn for den statlige overtakelsen av barnevernet at det var behov for omstillinger i tiltaksapparatet for at målene med reformen skulle kunne nås.

Formidling av mål og resultatkrav

I disponeringsbrevet til regionene formidler Bufdir flere krav som har tilknytning til målet om et differensiert og behovstilpasset tiltaksapparat. I 2007 er det satt som mål å sikre «[...] et godt tiltaksapparat med behovstilpasset struktur og kapasitet» og «[...] et likeverdig, differensiert og tilstrekkelig institusjons- og fosterhjemstilbud». I tillegg til disse målene kommer målsettinger knyttet til kompetanseutvikling, forskning og samarbeid med kommunene som indirekte vil påvirke utvikling av tiltaksapparatet. Det stilles videre krav om at arbeidet med å bygge opp større og mer robuste tiltaksenheter som kan tilby et knippe av tiltak, og som har kompetanse til å takle flere typer utfordringer, skal prioriteres. Det er imidlertid ikke noen konkrete rapporteringskrav knyttet til dette i disponeringsbrevet til regionene.

I disponeringsbrev for 2007 stilles det krav om at det innenfor rammen av det statlige barnevernets ansvarsområde skal utvikles flere plasser for barn med sammensatte problemer. I forbindelse med dette stiller Bufdir krav om at regionene rapporterer om:

- planene for arbeidet med å få samarbeidsavtaler med andre aktuelle offentlige instanser i forhold til psykisk helsevern og rusomsorg,
- avtaler om samarbeid med andre offentlige instanser på regionalt og lokalt (fagteam) nivå,
- hvordan regionen har bidratt til å utvikle samarbeidet med psykisk helsevern for barn og unge og tverrfaglig, spesialisert rusbehandling, samt vurdering av status for samarbeidet.

I 2007 har Bufdir også stilt krav om at regionene rapporterer om hvordan de ligger an når det gjelder målsettingene om et likeverdig fosterhjemstilbud med god kvalitet og individuell tilpasning. Regionene skal vurdere om rekrutteringen av fosterhjem er tilpasset behov for spesielle grupper, blant annet søskenplasseringer, nedsatt funksjonsevne, flyktning- eller minoritetsbakgrunn, samiske barn eller annen nasjonal minoritetsbakgrunn.

Regionenes rapportering om behovstilpasning av tiltaksapparatet

Det rapporteres ikke samlet om behovstilpasning av tiltaksapparatet i den løpende rapporteringen, men det rapporteres om ulike forhold som berører dette.

En gjennomgang av utvalgte rapporteringspunkter i regionenes årsrapporter for 2006 viser følgende:

- Informasjonen som gis om regionens tilbud av fosterhjem, er varierende. Enkelte regioner konkluderer med at man ikke har et likeverdig tilbud, men det gis ingen vurdering av hvor langt unna man eventuelt er fra å ha et likeverdig tilbud. Det angis noen tiltak, men tiltakene er lite konkret beskrevet.
- To regioner gir en svært kort beskrivelse av utviklingen av hjemmebaserte tiltak. Informasjonen forteller lite om tilbudet om hjemmebaserte tiltak er videreutviklet.
- Informasjonen om kompetanse og bemanning i institusjonene til å arbeide med ungdom med innvandrerbakgrunn og deres familier, synes å gi grunnlag for å vurdere måloppnåelse for fire av regionene. Rapporteringen fra Region sør gir i liten grad informasjon om kompetansesituasjonen på dette området.

Regionene rapporterer ikke løpende ventelistedata som kan fortelle om mangler i tiltaksapparatet. Det skyldes delvis at det ikke er tilgjengelige data i ODA (for eksempel om fosterhjem), eller at det vil kreve en annen form for registrering av prosessen med plassering av barn i tiltak. Bufdir kartlegger imidlertid årlig (i januar) de statlige fosterhjemmene, der det samles inn informasjon om blant annet antall på venteliste, ventetid og hvor barnet er i ventetiden. Undersøkelsen er basert på manuelle tellinger i regionene. I et nytt it-system for barnevernet vil direktoratet se på muligheten for å få frem slike data basert på klientinformasjonen i systemet.¹⁴⁵

Mangel på enhetlige behovsanalyser for tiltaksapparatet

I forarbeidet til ny barnevernlov ble det uttalt at hver enkelt region må planlegge virksomheten for å sikre behovet for institusjonsplasser, for å sikre både antall plasser og bredde i tilbudet.¹⁴⁶ Ordningen med institusjonsplaner er videreført

etter opprettelsen av Bufetat.¹⁴⁷ Bufdir har bedt om at regionale planer utarbeides, og departementet har bedt om å få disse planene tilsendt.¹⁴⁸

Regionene har i varierende grad utarbeidet analyser som grunnlag for planene. Det har ikke vært gjort behovsanalyser etter felles mal for etaten som utgangspunkt for dimensjoneringen av tilbudet.¹⁴⁹ Det fører til at det er mangler i regionenes beskrivelser av behovene for ulike tiltakstyper, blant annet i institusjonsplanene. Videre fører mangelfulle behovsanalyser til at det blir svakheter i vurderingene av måloppnåelse på sentrale mål i barnevernet.

Bufdir ser behov for å bedre analysene som legges til grunn for planene.¹⁵⁰ Høsten 2007 vil det bli startet et arbeid for å få en enhetlig mal for dimensjonering av hele tiltaksapparatet. Denne malen vil kunne bli tatt i bruk fra 2009.¹⁵¹ Bufdir oppgir at i forbindelse med anskaffelsesprosessen vil det bli laget en enhetlig mal for beregninger av behovet for kjøp av private institusjonsplasser i 2008.

I 2006 kom direktoratet frem til at institusjonsplanene som regionene utarbeider, ikke er gode nok som styringsverktøy. En hovedårsak er at hovedfokus for planene er institusjonstilbudet, og ikke de andre tiltakene.¹⁵² Direktoratet hevder at det bør lages planer som ser hele tjenestetilbudet i sammenheng. BLD har støttet dette synspunktet, og i tildelingsbrevet for 2007 har Bufetat fått i oppgave å utarbeide planer for det totale tjenestetilbudet i tillegg til institusjonsplaner som skal revideres årlig.

Bufdir har i stor grad overlatt ansvaret for omstillingstiltakene til regionene

Bufdir oppgir i intervju at omstilling av tiltaksapparatet i retning av et mer differensiert og behovstilpasset tiltaksapparat i stor grad er delegert til regionene, og det gjennomføres i hovedsak separat i regionene. Det betyr at regionene har fastsatt sine egne omstillingsmål og -tiltak.¹⁵³

147) Institusjonsplaner var tidligere lovpålagt, men kravet falt bort i forbindelse med den statlige overtakelsen.

148) Disponeringskrav fra Bufdir; tildelingsbrev til Bufdir 2007.

149) Intervju med Bufdir, juni 2007.

150) Intervju med Bufdir, juni 2007.

151) Møte med Bufdir, september 2007.

152) Intervju med Bufdir, juni 2007.

153) Intervju med Bufdir, juni 2007.

145) Intervju med Bufdir, juni 2007.

146) Ot.prp. nr. 9 (2002–2003).

Buudir oppgir at det har signalisert til regionene at utvikling av tiltaksapparatet skal skje ut ifra noen overordnede prinsipper:¹⁵⁴

- nærhetsprinsippet
- likeverdig tilbud og områdetenkning (helhetlig tilbud innenfor områder i regionene)
- større og mer robuste enheter for å gi økt fleksibilitet innenfor de kravene som ligger i kvalitetsforskriften.

Buudir har fulgt opp regionene i forhold til de overordnede prinsippene og har ikke vurdert detaljene i regionenes planer for utvikling av tiltaksapparatet.¹⁵⁵

Buudir oppgir at de følger opp regionenes gjennomføring av omstillingstiltakene ved gjennomgang av institusjonsplanene, som tema i direktørmøter¹⁵⁶ og i virksomhetsstyringssamtaler. En gjennomgang av regionenes institusjonsplaner viser imidlertid at det varierer i hvilken grad omstillingstiltakene omhandles. Ved å legge ansvaret for omstillingstiltakene til regionene, hevder Bufetat at det sikres at planer og tiltak baseres på hver regions særlige utgangspunkt og behov.

Buudir oppgir at det ikke ble formidlet et felles krav til regionene i 2004 om at de skulle lage en omstillingsplan for tiltaksapparatet. Buudir viser imidlertid til at forutsetningen om omstilling til en viss grad lå til grunn for opprettelsen av etaten, og at den er formidlet i St.meld. nr. 40 (2001–2002) *Om barne- og ungdomsvernet og departementets strategidokument*.¹⁵⁷ Forutsetningene om omstilling ble også diskutert i direktørmøtene i 2004, hvor departementet deltok. Samtidig gir Buudir uttrykk for at målene omkring omstilling ikke ble tydeliggjort i statsbudsjettet for 2004 og i Buudirs tildelingsbrev, og at fokuset de første årene heller ble rettet mot de daglige oppgavene i etaten.¹⁵⁸ Det betyr at noen av regionene ikke kom ordentlig i gang med omstillingstiltak før i 2005.

Staten overtok ulik praktisering for etablering av og deltakelse i finansiering av hjemmebaserte tiltak. Frem til 2007 er enkelte ulikheter mellom

regionene fjernet ved justeringer i praksis. I 2007 er det satt i gang et arbeid som skal etablere lik praksis i og mellom regionene.¹⁵⁹ Buudir har ikke konkret oversikt over alle tiltakene som inngår i «andre hjemmebaserte tiltak» i regionenes rapportering.¹⁶⁰

Buudirs tiltak for å sikre et mer differensiert og behovstilpasset tiltaksapparat

For utvikling av tiltak på fosterhjemsområdet har Buudir etablert en felles strategi for rekruttering av fosterhjem. Strategien omfatter blant annet:¹⁶¹

- rekrutteringskampanje hvert år
- nasjonal rekrutteringskampanje annethvert år
- nettstedet www.fosterhjem.no
- diverse seminarer og aktiviteter¹⁶²
- god daglig drift i fosterhjemstjenesten og ivaretagelse av fosterforeldre som skal sikre gode ambassadører for fosterhjem

For å sikre tilstrekkelig med fosterhjem, sier Buudir at det videre har¹⁶³

- arbeidet for å få til arbeidskontrakter for fosterforeldre,
- kartlagt regionenes støtte og veiledning til de statlige fosterhjemmene.

Andre relevante tiltak for å sikre et mer differensiert og behovstilpasset tiltaksapparat er blant annet regionenes arbeid med å utarbeide kompetanseplaner som skal sikre at alle ansatte til enhver tid har god kompetanse og kunnskap om vedkommendes arbeids- og ansvarsområde.¹⁶⁴ Regionenes planer skal bygge på den langsiktige kompetansestrategien for Bufetat og hovedprioriteringene i den årlige kompetanseplanen som Buudir har utarbeidet.

Den faglige etableringen og opparbeidelsen av MST-terapeuter som brukes av Bufetat, har hovedsakelig vært styrt av Atferdssenteret. Det betyr at Bufetat ikke har kontroll på kapasitetsutviklingen for MST og PMTO. Region nord har hatt problemer med å få økt MST-tilbudet. De andre regionene har ikke oppgitt problemer når

154) Intervju med Buudir, juni 2007.

155) Intervju med Buudir, juni 2007.

156) Intervju med Buudir, juni 2007.

157) Møte med Buudir, september 2007.

158) Møte med Buudir, oktober 2007.

159) Brev fra Buudir til Riksrevisjonen, 28. november 2007

160) Intervju med Buudir, juni 2007.

161) Bufetats årsrapport 2006.

162) I 2006 ble det avholdt et todagers arbeidsseminar om rekruttering med deltakere fra regionkontorene, fosterhjemstjenestene og Norsk Fosterhjemsforening med spesielt fokus på fosterhjem i slekt og nært nettverk og for barn med spesiell bakgrunn.

163) Intervju med Buudir, juni 2007.

164) Disponeringsskriv 2007.

det gjelder å påvirke kapasiteten på disse tilbudene. Bufdir opplever det som kompliserende at direktoratet i liten grad kan påvirke kapasiteten på MST-tilbudet. Direktoratet sier at Atferdssenteret og Bufdir nå er i ferd med å få til en god ansvars- og arbeidsfordeling for MST-tilbudet.¹⁶⁵

Enkelte fylkeskommuner finansierte hjemmebaserte tiltak som Bufetat hevder er kommunenes ansvar. Direktoratet oppgir at det har gitt tilbakemelding til regionene om at denne praksisen ikke kan fortsette.¹⁶⁶ Bufdir oppgir at det har vært usikkerhet med hensyn til ansvarsdeling mellom stat og kommune for hjemmebaserte tiltak, og at direktoratet lenge har etterlyst et nytt ansvars- og betalingsrundskriv fra departementet omkring dette. Dette rundskrivet ble ferdigstilt i juni 2007. Bufdir sier rundskrivet klargjør mye av ansvarsdelingen, men at det fortsatt er enkelte gråsoner.

Bufdir arbeider med en budsjettfordelingsmodell som skal bidra til å sikre et likeverdig tilbud i regionene. Det er laget et forslag til en kriteriebasert budsjettfordelingsmodell som er planlagt innført over seks år. Modellen er delvis brukt i 2007. På bakgrunn av usikkerhet rundt noe av grunnlaget for modellen, vil den bli vurdert eksternt. Bufdir peker på at innføring av ny budsjettfordelingsmodell er en utfordring fordi det vil bli krevende å kutte utgiftene raskt i enkelte regioner.¹⁶⁷

6.1.7 Bufdirs styring av regionenes vridning av klientstrømmen mot fosterhjem og hjemmebaserte tiltak

En vridning av klientstrømmen mot mer bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak er i tråd med både faglige og økonomiske mål i barnevernet.

Formidling av mål og resultatkrav

Flere av de hovedmålene som formidles til regionene i disponeringsbrevet fra Bufdir, er relatert til målsettingen om å vri klientstrømmen.¹⁶⁸ I disponeringsbrevet uttrykkes blant annet delmål om å bruke lokale løsninger og tilbud som alternativ til institusjon og å få til et likeverdig og et mer differensiert og tilstrekkelig institusjons- og fosterhjemstilbud. I disponeringsbrevet for 2007 er det et mål at regionene skal fortsette den grad-

vise overgangen fra institusjonsplasseringer til mer bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak.

Ifølge disponeringsbrevet fra Bufdir til regionene skal mål om å bruke lokale løsninger og alternativer til institusjonsplassering blant annet løses ved økt bruk av hjemmebaserte tiltak som MST og PMTO. Det skal i større grad brukes familierådsråd¹⁶⁹ som alternativ beslutningsmetode i barnevernstjenesten. Videre skal målet blant annet også søkes nådd ved å videreutvikle samarbeids-tiltak mellom barnevernet og familievernkontorene.

I disponeringsbrevet for 2007 formidles målet om vridning av klientstrømmen gjennom flere ulike resultatmål. Regionene skal blant annet også arbeide for og ha en strategi for rekruttering av fosterhjem som sikrer et tilstrekkelig antall med god kvalitet og tilpasset det enkelte barns behov.¹⁷⁰ Et likeverdig og tilstrekkelig fosterhjemstilbud skal nås gjennom at regionene innenfor sitt geografiske område styrker fosterhjemstilbudet.

Bufdir har utarbeidet noen styringsparametere som enten direkte eller indirekte gir informasjon om vridning av tiltaksapparatet:

- andel oppholdsdager på institusjon
- gjennomsnittlig oppholdstid på institusjon
- andel akutt-plasseringer

Bufdir oppgir at andelen institusjonsplasseringer er en sentral styringsparameter for oppfølging av regionene på barnevernsområdet.¹⁷¹ Bufdir har satt måltall på denne styringsparameteren i både 2006 og 2007.

Regionenes rapportering om vridning av klientstrømmen

Regionenes rapportering av vridning av klientstrømmen skjer i forhold til de styringsparametrene som er utarbeidet. Det betyr at data om utvikling over tid for andelen oppholdsdager i ulike tiltakstyper og for oppholdstid i institusjon gir aggregert styringsinformasjon om vridningen av klientstrømmen. En gjennomgang av regionenes årsrapporter for 2006 viser at regionene har

165) Intervju med Bufdir, juni 2007.

166) Intervju med Bufdir, juni 2007.

167) Intervju med Bufdir, juni 2007.

168) Disponeringsbrev til regionene 2006 og 2007.

169) Familieråd er en beslutningsmodell der barnevernet gir familien og nettverket mulighet til selv å finne løsninger og ta ansvar for å gjennomføre disse. Målet med familierådet er å komme frem til en plan for barnet eller ungdommen. Til å hjelpe familien med å planlegge å gjennomføre familierådet engasjerer barnevernet en uavhengig koordinator (www.bufetat.no)

170) Disponeringsbrev til regionene 2007.

171) Intervju med Bufdir, juni 2007.

iverksatt forskjellige tiltak for å øke kapasiteten for ulike typer hjemmebaserte tjenester. Ingen av regionene ga imidlertid vurderinger av i hvilken grad tiltakene ville påvirke vridningen av klientstrømmen.

I 2007 er kravene til regionenes rapportering utvidet. I årsrapporten ved neste års rapportering skal det redegjøres for tiltak for økt satsing på lokale løsninger og alternativer til institusjon, samarbeidstiltak mellom barnevern og familievern og antall kommuner som har implementert metoden familieråd.

Regionenes samarbeid med kommunenes barn- evernstjeneste for å vri klientstrømmen

Et annet delmål som formidles fra Bufdir knyttet til vridning av klientstrømmen, er å gi god faglig bistand til og et godt samarbeid med kommunene. Bufdirs resultatinformasjon om regionenes samarbeid med kommunene om vridning av klientstrømmen omfatter i 2007 blant annet:

- antall nye forebyggende tiltak i kommunen som fagteamene har støttet økonomisk¹⁷²
- utgifter knyttet til fagteamenes støtte av forebyggende tiltak i kommunen¹⁷³
- beskrivelse og vurdering av aktiviteten til fagteamene¹⁷⁴
- avtaler som er inngått med kommuner og vurdering av nytten av disse¹⁷⁵
- antall kommuner som har implementert metoden familieråd¹⁷⁶

I intervju påpeker regionene at styringsparametrene ikke godt nok fanger opp hvordan regionene samarbeider med kommunene. Dette samarbeidet kan ha betydning for om barnet får tilbud i institusjon, fosterhjem eller hjemmebasert tiltak.¹⁷⁷

En gjennomgang av årsrapportene viser at regionene i hovedsak rapporterer om gjennomførte tiltak og i liten grad om hvilke virkninger tiltakene har hatt på prosessen for vurdering og valg av tilbud til barna.

Gjennom intervju med Bufdir kommer det frem at direktoratet har overlatt til regionene å finne

172) Tertialrapportering.

173) Tertialrapportering.

174) Årsrapport 2006.

175) Årsrapport 2006.

176) Årsrapport 2006.

177) Intervjuer med regionene, mars og april 2007.

hensiktsmessige arbeidsmåter og systemer for å etablere et systematisk samarbeid med kommunene. Bufdir oppgir at de har gjort det på denne måten fordi regionene er ulike, og fordi det derfor vil være behov for ulike systemer.¹⁷⁸

Det er iverksatt en evaluering av fagteamene og samarbeidet med kommunene. Evalueringen skal være et utgangspunkt for et utviklingsprosjekt i Bufetat for å forbedre samarbeidet med kommunene. Direktoratet ønsker å etablere en differensiert modell for hvordan samarbeidet mellom Bufetat og kommunene bør foregå.¹⁷⁹

Kompetanseutviklingsprogrammet for fagteamene har samarbeid med kommunene som et gjennomgående perspektiv og tema.

6.1.8 Bufdirs styring av regionene for å sikre budsjettbalanse og kostnadseffektiv drift

Det er et generelt krav at Bufetat skal etablere en kostnadseffektiv drift innenfor budsjettammen.

Formidling av mål og resultatkrav

Målene knyttet til kostnadseffektiv drift som er angitt i BLDs tildelingsbrev, videreføres i sin helhet i Bufdirs disponeringsbrev til regionene i både 2006 og 2007. For 2007 heter det blant annet at

- bedre ressursutnyttelse er en prioritert oppgave i det statlige barnevernet,
- kostnadsveksten skal reduseres, slik at en oppnår balanse mellom budsjett og regnskap,
- regionene skal følge opp igangsatte tiltak og intensivere arbeidet med å få ned utgiftsveksten, det innebærer også å vurdere nye tiltak.¹⁸⁰

Bufdir har utarbeidet flere styringsparametre som indikerer hvorvidt regionene kan drive kostnadseffektivt. Følgende styringsparametre belyser regionenes produktivitet («x» betyr at det er ulike måltall for hver region):

- Beleggsprosenten i egne tiltak skal være minst x prosent.
- Gjennomsnittlig døgnpris i egne tiltak skal ikke overstige x tusen kroner.
- Gjennomsnittlig døgnpris i private institusjoner for den enkelte region skal ikke overstige x tusen kroner.

178) Intervju med Bufdir, juni 2007.

179) Intervju med Bufdir, juni 2007.

180) Tildelingsbrev til Bufdir 2007; disponeringsbrev 2007 til regionen.

- Gjennomsnittlig oppholdstid i institusjon skal ikke overstige x antall uker ved avsluttet opphold.
- Gjennomsnittlig beleggsprosent i private institusjoner med avtale etter konkurranse med forhandlinger skal være x prosent.
- Gjennomsnittlig beleggsprosent i MultifunC-institusjoner skal være minst x prosent.
- Gjennomsnittlig beleggsprosent i driftsavtale-institusjoner (kun 2007).
- Beleggsprosent i MST skal være minst 100 prosent.

I tillegg er det rapporteringskrav som indikerer om regionene bruker kostnadskrevende tiltak:

- andelen institusjonsplasser, målt som andel av samlet antall døgn i tiltak, som ikke skal overstige x prosent
- antall enetiltak og ressurser brukt på disse tiltakene
- antall kjøpte plasser per 31. desember etter type kontrakt (konkurranse med forhandlinger, rammeavtale, driftsavtale eller annet kjøp utenfor regelverk)¹⁸¹

I 2007 har Bufdir også innført en styringsparameter på gjennomsnittlig oppholdstid for alle som er i institusjon. Det skilles mellom barn i akutt plassering og i andre plasseringer. Tall på oppholdstid kan fungere som et supplement til beleggsprosent og døgnpris i institusjonene, ved at lavere beleggsprosent eller høy døgnpris under visse omstendigheter kan være kostnadseffektivt hvis oppholdstiden er relativt lav.

Bufdir har tallfestede resultatkrav tilpasset hver enkelt region. For eksempel er kravet til gjennomsnittlig døgnpris i private institusjoner 4200 kroner i Region nord i 2007, mens det tilsvarende kravet til Region Midt-Norge er 5300 kroner.

Bufdir ber regionene om rapportering på utvalgte styringsparametere, men stiller ikke krav om at styringsparametrene skal vurderes i forhold til hverandre, for å gi en samlet vurdering av målet om kostnadseffektiv drift. Regionene skal ikke rapportere på forholdet mellom utgifter og aktiviteter totalt sett.¹⁸²

Bufdir oppgir at det har valgt å ikke innhente for mye detaljert informasjon fra regionene, men i størst mulig grad bruke aggregert informasjon i

sin styring. Bufdir forventer at regiondirektørene bruker mer spesifikk informasjon og utvikler mer differensierte indikatorer til bruk på regionsnivå, for eksempel skille mellom beleggsprosent i ulike typer institusjoner.¹⁸³

Regionenes rapportering om kostnadseffektiv drift

Bufdir krever mer omfattende økonomirapportering fra regionene i 2007 sammenlignet med 2006 (se boks for rapporteringskrav i 2007). I 2006 rapporterte regionene tertialvis om avvik mellom periodisert budsjett og regnskap. Det ble ikke stilt krav om rapportering av innsparingstiltak og forventede effekter. I 2007 er det stilt krav om månedlig økonomirapportering og at alle regionene innen februar skal utarbeide tiltaksplaner for overholdelse av budsjetttrammen. Forventede effekter av tiltakene skal tallfestes. Regionene skal rapportere på fremdrift på tiltaksplanen hvert tertial.

I regionenes rapporter er de ulike styringsparametrene i liten grad kommentert samlet.¹⁸⁴ Det betyr at Bufdir ikke får en samlet vurdering av i hvilken grad regionen driver kostnadseffektivt.

Regionenes rapportering om budsjettbalanse og kostnadseffektiv drift

For 2007 omfatter regionenes rapportering om budsjettbalanse og kostnadseffektiv drift følgende:

Månedlig (og i tertial- og årsrapport):

- beleggsprosent i de statlige institusjonene og i de private institusjonene som etaten har faste avtaler med
- aktivitetstall per tiltakstype
- avviksrapportering mellom periodisert budsjett og regnskap
- ev. avvik fra anskaffelsesregelverket mht. kjøp av enkeltplasser

Hvert tertial (inkl. årsrapporten):

- rapportering knyttet til resultatkravene (styringsparametere)
- antall enetiltak og ressurser brukt på disse tiltakene
- regionenes utgiftsreducerende omstillingstiltak
- gjennomsnittlig dagpris i MultifunC
- redegjøring for antall kjøpte plasser per 31. desember 2007 (kun årsrapporten)

181) Disponeringsbrev for 2007 til regionene.

182) Bufdirs disponeringsbrev til regionene 2006 og 2007.

183) Intervju med Bufdir, juni 2007.

184) Regionenes årsrapporter 2006.

Bufdirs oppfølging av regionenes økonomiske situasjon i 2006

Regionene identifiserte selv hvilke tiltak som var mest hensiktsmessige for å nå de økonomiske målene. Bufdir oppgir at det ble lagt til grunn at regionene hadde best oversikt over situasjonen i sin region og over hvilke innsparingstiltak som det var mulig å gjennomføre.¹⁸⁵ Region vest, som hadde den største budsjettutfordringen, laget en konkret tiltaksplan som måtte oppfylles fullt ut dersom budsjettbalansen skulle oppnås.¹⁸⁶

Resultater av regionenes tiltak er i liten grad omtalt i årsrapportene fra regionene for 2006. Regionene gir til en viss grad forklaringer til utgiftsutviklingen i økonomirapporteringen, men i 2006 er det kun Region vest som gir en systematisk og tallfestet analyse av effekter av kostnadsreducerende tiltak i årsrapporten. Noe informasjon som direktoratet har etterspurt om utgiftsutviklingen i enkeltregioner, er ikke tatt inn i regionenes tertial- og årsrapporter.¹⁸⁷ I 2007 har Bufdir innført et rapporteringsskjema der regionene skal rapportere om gjennomføringen av innsparingstiltak.

Bufdirs oppfølging av regionenes styring for å holde budsjettammen i 2006 fokuserte på de periodiserte budsjettene¹⁸⁸ og resultater på styringsparametere.¹⁸⁹ For eksempel ble kapasitetsutnyttelsen i eget tiltaksapparat tatt opp i styringsdialogmøtene, og regionene ble bedt om å rapportere årsaker til avvik. Høsten 2006 ble det avholdt et ekstra styringsdialogmøte med hver av de tre regionene som lå an til størst merforbruk (regionene vest, Midt-Norge og nord).

Direktoratet oppgir at det primært ønsket å styre på helheten i regionenes økonomiske situasjon, og at det fryktet at fokus på tiltak og innsparing på ett område kunne føre til utgliding på et annet område. Med unntak av Region vest, styrte direktoratet etter styringsparametere og periodiserte budsjetter, og ikke etter tiltak.¹⁹⁰ I resultatrapporteringen og styringsdialogmøtene var det

ikke et systematisk fokus på regionenes konkrete gjennomføring av tiltak for å overholde budsjettammen for 2006.

Direktoratet påpeker at hensikten med å styre etter de periodiserte budsjettene og ikke gå inn i detaljene i regionenes tiltak for å holde budsjettet, var å sikre helheten i regionenes oppgaveløsning.¹⁹¹ De periodiserte budsjettene for 2006 var høyere for 1. halvår enn for 2. halvår.¹⁹² Det skyldes at regionene måtte ta utgangspunkt i det utgiftsbildet de hadde ved årets start. De forventede effektene av kostnadsreducerende tiltak ble lagt til 2. halvår i de fleste regionene.¹⁹³ Når tiltakene ikke hadde vesentlige effekter i 2006, ble det store overskridelser i 2. halvår.¹⁹⁴ Ifølge Bufdir hadde regionenes periodiserte budsjetter også svakheter ved at utgifter gjennom året var ulikt budsjettet. For eksempel var betaling av husleie ikke alltid korrekt periodisert i henhold til forventet utbetalingstidspunkt.¹⁹⁵

Som det fremgår av kap. 5.3 hadde Bufetat behov for tilleggsbevilgninger i 2006. Effekten av innsparingstiltakene ble mindre enn forventet, og Bufdir peker på flere årsaker til dette:

- Tiltak som innebærer å flytte barn fra institusjoner til andre tiltak, krever kommunale vedtak og har derfor stor risiko for at de ikke kan gjennomføres, eller at det tar lang tid.
- Etaten vektla i 2006 å prioritere tiltak som vil ha mer beskjedne effekter på kort sikt, men som vil gi vesentlige effekter både faglig og økonomisk på lengre sikt.
- Etaten hadde ikke gode nok analyser av sammenhengen mellom aktivitet og økonomi, som grunnlag for sine tiltak. Det skyldes både mangelfulle data, lite kapasitet til å gjennomføre analyser og mangler i kompetanse og erfaringer for å vurdere sammenhengene.
- Regiondirektørene hadde i varierende grad kjennskap til tiltaksapparatet i sin egen region. Det fikk betydning for deres vurderinger av hvilke effekter tiltakene ville ha.
- Ekstraordinære enkeltsaker krevde store ressurser, blant annet enkelte kostbare enetiltak.¹⁹⁶

185) Intervju med Bufdir, juni 2007.

186) E-post fra Bufdir, oktober 2007.

187) Regionene vest og øst blir bedt om å redegjøre spesielt for økte utgifter til fosterhjem i årsrapporten for 2006. Ingen av regionene ser ut til å gi gode analyser av denne utgiftsveksten.

188) Møte med Bufdir, oktober 2007.

189) Basert på en gjennomgang av referater fra styringsdialogmøtene mellom Bufdir og regionene i 2006.

190) E-post fra Bufdir, oktober 2007.

191) Møte med Bufdir, oktober 2007.

192) Intervju med Bufdir, juni 2007.

193) E-post fra Bufdir, oktober 2007.

194) Intervju med Bufdir, juni 2007.

195) Intervju med Bufdir, juni 2007.

196) Intervju med Bufdir, juni 2007.

Bufdirs styring av anskaffelser av private institusjonsplasser

Bufetat begynte i 2004 arbeidet med å anskaffe private barnevernsplasser i henhold til lov om offentlige anskaffelser.¹⁹⁷ Frem til 2007 har anskaffelsene vært gjort av regionene, med bistand fra Bufdir.

Om lag halvparten av behovet for private plasser ble utlyst på anbud i 2005–2006. Bufdir oppgir i intervju at denne strategien ble valgt fordi etaten ønsket seg erfaringer med anbudsprosessen før direktoratet gikk til innkjøp av mange plasser. Ifølge Bufdir ble denne beslutningen tatt i forståelse med Barne- og familiedepartementet (BFD).¹⁹⁸ Bufdir oppgir at Region vest i 2007 har utlyst hele det antatte behovet for private institusjonsplasser.¹⁹⁹

Bufetats kjøp av barnevernstjenester ble evaluert i 2006.²⁰⁰ Ifølge denne evalueringen ga Bufdir verdifull bistand til regionene i anskaffelsesprosessen, men det var også flere svakheter ved Bufdirs styring. Bufdir ga blant annet uklare føringer til regionene om hvordan anskaffelsene skulle gjennomføres, og hvilke kriterier som skulle legges til grunn. Det var også en uklar ansvarsfordeling mellom direktoratet og regionene. Det førte blant annet til usikkerhet om hvem som skulle gjennomføre ulike oppgaver i anskaffelsesprosessen. Høsten 2006 vedtok Bufetat en anskaffelsespolicy.²⁰¹ Policyen omhandler blant annet organisering og ansvarsdeling ved anskaffelser, kompetansetiltak og etiske retningslinjer.

Bufdir oppgir i brev til Riksrevisjonen at tre hovedtiltak er iverksatt for å forbedre anskaffelsesprosessen i Bufetat. Ett tiltak er at anskaffelsene fra 2008 skal sentraliseres til Bufdir. Regionenes rolle vil primært bli å beregne behovet for plasser. Bufdir skal videre inngå en rammeavtale

som vil supplere regionenes kjøp av institusjonsplasser. Hensikten er at etatens kjøp av enkelt-plasser som hovedregel skal foregå innenfor rammeavtalen. Bufdir har videre utarbeidet nye prosedyrer for anskaffelser fra ideelle organisasjoner og for forvaltning av driftsavtaler inngått av fylkeskommunene.²⁰²

6.2 Hvordan fungerer regionenes styring av underliggende enheter?

Regionene styrer underliggende enheter²⁰³ gjennom disponeringsskriv og regelmessige skriftlige rapporteringer. Regionene har egne virksomhetsplaner som bygger på disponeringsbrevet fra Bufdir. Regionene har også institusjonsplan, kompetanseplan og ulike planer for utvikling og omstilling av tiltaksapparatet.

6.2.1 Regionenes formidling av mål og resultatkrav

Regionene har i ulik grad videreutviklet målstrukturen som er formidlet i disponeringsbrevet fra Bufdir. Basert på «balansert målstyring» som faglig modell, har både regionene øst og Midt-Norge utviklet en målstruktur fordelt på tjeneste-produksjon, økonomi, interne prosesser samt læring og vekst.²⁰⁴ Region vest synes målstrukturen er lite egnet for styring, og de oppgir at de arbeider med å systematisere Bufetats mål, redusere antall mål og spisse målene.²⁰⁵

Alle regionene bruker disponeringsskriv og virksomhetsplanen som utgangspunkt for styring av underliggende enheter. Det er regional variasjon i bruken av styringsparametere. For eksempel bruker Region øst styringskort med kvantitative resultatkrav til hver underliggende enhet, mens Region sør ikke har definert styringsparametere og måltall til målene i virksomhetsplanen i 2007.

I 2006 sendte regionene nord og Midt-Norge disponeringsskriv til fagteamene først i henholdsvis mai og juni. I 2007 sendte regionene ut endelig budsjett til underliggende enheter i februar eller mars.

197) Bufetats årsrapport 2005.

198) I forbindelse med planleggingen av den første konkurransen med forhandlinger om kjøp av private institusjonsplasser i 2003, før oppstart av Bufetat, besluttet Barne- og familiedepartementet (BFD) å lyse ut 60 plasser for Region vest. Det var under det stipulerte behovet for private institusjonsplasser. Konkurransen ble stoppet før kontrakt ble inngått, etter klage til KOFA, og samme antall plasser ble utlyst høsten 2004.

199) E-post fra Bufdir, oktober 2007.

200) Ernst & Young og Bufdir (2006) *Bufetat – Evaluering av kjøp av barnevernstjenester*. Rapporten er kun for internt bruk i Bufetat og innholdet har status som "konfidensielt".

201) *Anskaffelsespolicy for Bufetat*. Behandlet i direktørmøte 27. oktober 2006.

202) Brev fra Bufdir til Riksrevisjonen, 13. april 2007.

203) Med "underliggende enheter" menes fagteam, fosterhjemstjeneste, statlige barnevernstinstitusjoner og hjemmebaserte tiltak underlagt regionkontoret – se organisasjonskart i kap. 4.

204) Basert på en gjennomgang av regionenes virksomhetsplaner 2007.

205) Intervju med Region vest, mars 2007.

Noen av regionene har innført krav om at underliggende enheter skal lage egne virksomhetsplaner.²⁰⁶

6.2.2 Regionenes rapporteringssystemer

Det vil være mye løpende og uformell kommunikasjon internt i regionene, men det er nødvendig med et godt rapporteringssystem med krav til skriftlighet og dokumentasjon. De underliggende enhetene i regionene rapporterer til regionkontoret gjennom standardiserte aktivitets-, økonomi- og personalrapporter. Det er normalt aktivitetsrapporter for fagteam, barnevernstiltak og familievernheter.

Skriftlig rapportering fra underliggende enheter ut over standardskjemaer varierer mellom regionene. For eksempel skal underliggende enheter i Region sør rapportere i Bufdirs prosa- og statistikkskjemaer, mens i regionene vest og nord ble det ikke oppgitt at underliggende enheter har en skriftlig rapportering ut over standard økonomi- og aktivitetsrapporter.²⁰⁷ Det betyr at regionene i ulik grad har rapporteringssystemer ut over de Bufdir har for oppfølging av regionene.

6.2.3 Regionenes rutiner for styringsdialogmøter

I regionene er det jevnlig fagsamlinger, ledermøter og styringssamtaler mellom underliggende enhet og regionledelsen. Omfanget og innretningen av styringsdialogmøtene varierer mellom regionene. Enkelte regioner har praktisert fellesmøter innenfor opptaksområdene i barnevernet. I 2007 skal alle regionene, med unntak av Region sør, ha individuelle styringsdialogmøter med fagteam, barnevernstiltak og familievernkontor.²⁰⁸ Region sør skal ha tre styringssamtaler med lederne samlet innenfor hvert av opptaksområdene.²⁰⁹

Styringssamtalene skal sikre en tilpasset oppfølging av resultatene i den enkelte enhet. For å få til en tilpasset oppfølging må styringssamtalene vanligvis foregå med hver enkelt enhet separat. Med mange underliggende enheter kan dette være krevende. En større region, som vest, gjen-

nomførte i 1. halvår 2007 mer enn 50 individuelle styringssamtaler med hver enkelt underliggende enhet.

Struktur og innhold i styringsdialogmøtene varierer mellom regionene. Noen regioner bruker budsjettstatus og resultater på styringsparametere aktivt i møtene, mens andre ikke gjør det systematisk.²¹⁰

6.2.4 Regionenes styring for å utvikle et behovstilpasset og differensiert tiltaksapparat

Målet om å sikre et behovstilpasset og differensiert tiltaksapparat er formidlet av regionene til underliggende enheter, men på noe ulik måte. To av regionene har formidlet målet i disponeringsskrivet, mens de andre tre viser til virksomhetsplanen. Regionene har også i ulik grad konkretisert hva målet innebærer for den enkelte enhet, som fagteam og fosterhjemstjeneste.²¹¹

Alle regionene har identifisert endringsbehov for å sikre et behovstilpasset og differensiert tiltaksapparat. Regionene har gjennomført egne utviklingsprosjekter eller utredninger for å identifisere områder der det er behov for å iverksette tiltak. Regionene har i varierende grad utarbeidet systematiske behovsanalyser som grunnlag for planene.²¹²

Det kan synes som om enkelte regioner brukte lengre tid enn andre på å utrede behovene i regionen, og at de dermed fikk på plass planer for omstilling av tiltaksapparatet på ulike tidspunkter. Bufdir oppgir at regionkontorene i varierende grad hadde kjennskap til tiltaksapparatet i sin egen region i 2004.

Regionene rapporterer at noen tiltak er gjennomført, og kan vise til positiv utvikling. En stor del av tiltakene synes å være startet opp i 2006, og mange tiltak er under gjennomføring i 2007. Flere sentrale tiltak vil ikke være gjennomført i løpet av 2007.²¹³

Informasjonen som rapporteres fra underliggende enheter om kapasiteten i tiltaksapparatet,

206) Basert på en gjennomgang av regionenes virksomhetsplaner og disponeringsskriv til underliggende enheter i regionene i 2006 og 2007.

207) Basert på intervjuer i regionene vest, Midt-Norge og nord, våren 2007; gjennomgang av alle regionenes virksomhetsplaner og disponeringsskriv til underliggende enheter i regionene 2006 og 2007.

208) Basert på intervjuer i regionene vest, Midt-Norge og nord, våren 2007; gjennomgang av alle regionenes virksomhetsplaner og disponeringsskriv til underliggende enheter i regionene 2006 og 2007.

209) Disponeringsskriv for 2007 Region sør

210) Basert på en gjennomgang av utvalgte referater fra styringsdialog med fagteam (ev. opptaksområdet) og institusjoner i regionene i 2006 eller tidlig 2007.

211) Regionenes virksomhetsplaner og disponeringsskriv til underliggende enheter for 2006.

212) Institusjonsplaner, disponeringsskriv, virksomhetsplaner, klientstrømsanalyser og prosjektskriv knyttet til utviklingsprosjekt.

213) Institusjonsplaner 2007; årsrapportering 2006.

er i stor grad produksjonstall og vurderes i begrenset grad opp mot behovsanslag. For eksempel rapporterer de fleste regionene ikke hvor mange fosterhjem som mangler i forhold til måltall for behovet for ulike typer fosterhjem.²¹⁴

På bakgrunn av referatene fra styringssamtalene mellom regionene og underliggende enheter i 2006 og 2007 synes det som at det er variasjon mellom regionene når det gjelder systematisk oppmerksomhet mot utvikling av tiltaksapparatet. Mens utvikling av tiltaksapparatet er et sentralt tema med relativt klare tilbakemeldinger fra regionledelsen i enkelte regioner, synes det å mangle klare tilbakemeldinger i andre regioner. Enkelte regioner har, i tillegg til styringssamtaler, oppfølgingssamtaler med underliggende enheter i forhold til resultatoppgjør eller resultatsamlinger for enhetsledere.

6.2.5 Regionenes styring for å vri klientstrømmen mot økt bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak

Målet om å vri klientstrømmen mot fosterhjem og hjemmebaserte tiltak er formidlet i disponeringsskrivene til underliggende enheter i alle regionene. Målet finnes også i regionenes virksomhetsplaner, institusjonsplaner og/eller omstillingsplaner, der tiltak for å nå målet er spesifisert.

Regionene har gjennomført egne utviklingsprosjekter eller utredninger som har identifisert områder der det er behov for å iverksette tiltak i egen region. Som det er redegjort for i kapittel 7.1, har regionene behov for å utvikle tiltaksapparatet. For å kunne vri klientstrømmen mot økt bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak er det nødvendig å styrke rekrutteringen av fosterhjem og bygge ut tiltak som kan være reelle alternativer til institusjonsplasseringer. Regionene har også identifisert endringsbehov knyttet til prosessen med plassering av barn, og ønsker å få en bedre sammenheng mellom de ulike tiltakene.

Internt i regionene er det mange tiltak som kan relateres til utfordringene, blant annet tiltak for å øke og/eller omstrukturere fosterhjemstilbudet og de hjemmebaserte tjenestene. Andre tiltak er rettet mot å få til tettere samarbeid med den kommunale barnevernstjenesten og å komme tidligere inn i sakene for blant annet å redusere akutt-plasseringene i institusjon. Det er også

eksempler på omorganiseringer med sikte på blant annet å bedre sammenhengen mellom tiltakene.

Regionene har gjennomført flere omstillingstiltak for å kunne vri klientstrømmen, men det gjenstår fremdeles viktige endringer og utviklingsarbeid. Regionene angir i liten grad tidspunkt for slutføring av tiltakene i sin rapportering. Flere av regionene har planer som går ut i 2008.²¹⁵

Resultater i forhold til målet om å vri klientstrømmen mot fosterhjem og hjemmebaserte tiltak fanges først og fremst opp av rapportering om utviklingen i andel plasseringer av barn og unge i institusjon, fosterhjem og hjemmebaserte tiltak. Det gis i begrenset grad forklaringer til avvik i forhold til målsettingen i den interne rapporteringen.²¹⁶

Informasjonen i referater fra regionenes styringsdialog med fagteamene tyder på at vridning av klientstrømmen er et sentralt tema. I hvilken grad regionkontorene gir konkrete tilbakemeldinger når det gjelder å sikre måloppnåelse i styringssamtalene, ser ut til å variere mellom regionene.²¹⁷

6.2.6 Regionenes systemer og rutiner for å sikre budsjettbalanse og kostnadseffektiv drift

I regionenes disponeringsskriv til underliggende enheter eller virksomhetsplaner for 2006 og 2007 formidles budsjettbalanse og kostnadseffektiv drift som mål.

Fagteamenes økonomirapportering

Fagteamene utarbeider månedlig en aktivitetsrapport om kjøp av private plasser. Det skal blant annet rapporteres på antall barn med tiltak per siste dag i måneden, oppholdsdøgn i måneden, mål for oppholdstid i private tiltak for året, prognose for året, antall inn- og utskrivninger i måneden, og gjennomsnittlig oppholdstid per avsluttet opphold.

Fagteamene skriver også en aktivitetsrapport hver måned, med blant annet antall søknader mottatt av kommunen og antall nye plasseringer siste måned. De ulike barnevernstiltakene, dvs.

215) Disponeringsskriv, virksomhetsplaner, institusjonsplaner og planer og dokumentasjon om omstillingsprosjekt.

216) Aktivitets- og statistikkrapportering 2006.

217) Referatene fra styringsdialogen er til dels stikkordsmessige, og det er vanskelig å vurdere systematikken i styringsdialogen.

214) Referater fra styringsdialogmøter og aktivitets- og statistikkrapporter.

fosterhjemstjenesten, institusjon eller hjemmebaserte tiltak, har ansvar for å fylle ut aktivitetsrapport for antall barn i de ulike tiltakstypene hver måned. I disse rapportene skal det blant annet fremgå prognose for året, antall barn med tiltak per siste dag i måneden, antall inn- og utskrivninger i måneden, utilsiktede flyttinger og gjennomsnittlig oppholdstid per avsluttet opphold.

Regionenes tiltak for å overholde budsjettrammen for 2006

Alle regionene ga i begynnelsen av 2006 innspill til Bufdir på tiltak for å holde budsjettrammen i 2006. Regionenes tiltak var blant annet:²¹⁸

- vridning av klientstrømmen
- økt kapasitetsutnyttelse i egne tiltak
- kostnadsreduksjon i egne tiltak/omstilling
- reduserte investeringer i forhold til budsjett
- redusert oppholdstid i institusjon
- reduserte priser i private tiltak
- fagteamene i tettere dialog med kommunene
- ansvarsdeling i gråsonesaker
- hevet terskel for hjemmebaserte tiltak

Som sentralt kostnadsreducerende tiltak i 2006 har regionene vektlagt endringer av institusjonsplassering. Hvilke andre tiltak som regionene mente var sentrale for å holde budsjettrammen i 2006, varierer imidlertid.²¹⁹ Regionenes tiltak for å holde budsjettrammen i 2006 er i stor grad videreført i 2007.²²⁰

Ett av regionenes innsparingstiltak var å redusere investeringen i forhold til budsjett. Det ville kunne redusere utgiftene på kort sikt, men innebar en risiko for manglende kostnadseffektiv drift på lengre sikt.

Andre tiltak ville kunne gi noe kostnadsreduksjon i 2006, men i hovedsak ha effekt på lengre sikt. Det gjelder særlig vridning av klientstrømmen, tettere dialog mellom fagteamene og kommunene, reduserte priser i private tiltak, og ansvarsdeling i gråsonesaker.

Enkelte tiltak eller prosjekter i regionene vil først kunne ha en kostnadsreducerende effekt på lengre sikt. Det gjelder endringer i bevilgninger mellom enheter, omorganiseringer, forbedringer i

styringssystemet og større tilpasninger i tiltaksapparatet. De besøkte regionene oppgir at flere tiltak iverksatt i 2006, først har effekt i 2007 og 2008.

Regionledelsens oppfølging av tiltak i 2006

De besøkte regionene (vest, Midt-Norge og nord) kunne vise til at styringen overfor enkelte fagteam som ikke hadde den ønskede utviklingen, ble intensivert i 2006 for å redusere utgiftene. Det ble blant annet gjennomført tiltak som ekstra styringssamtaler, bytte av fagteamledere, tilførsel av personell med økonomikompetanse og samtaler med rådmenn i kommuner med særlige utfordringer. De besøkte regionene kunne også vise til at de tidlig i 2006 startet et arbeid med å gjennomgå plasseringer i institusjon med sikte på å vurdere om det var grunnlag for å flytte barn over i fosterhjem eller hjemmebaserte tiltak.²²¹

Det synes å være forskjeller mellom regionene når det gjelder i hvilken grad økonomiske resultater er fulgt opp i styringsdialogmøter med fagteam. Mens økonomisk svake resultater er omtalt i referatene fra styringssamtaler i noen regioner, er det ingen omtale av budsjettavvik i andre. Flere regionkontor har laget oversikter over økonomiske resultater ut over det som er dokumentert i referater fra styringssamtaler mellom fagteam og regionkontor. Det er også indikasjoner på at budsjettoppfølgingen av underliggende enheter i regionene kunne vært noe tettere i første del av 2006.²²²

I de besøkte regionene var fagteamenes fullmakter til å kjøpe private tiltaksplasser på ulike måter begrenset i 2006. I 2007 er det for enkelte regioner gjort ytterligere begrensninger i myndigheten, slik at enkeltplasser ikke kan kjøpes uten godkjenning fra regionkontoret. Andre regioner har beholdt beslutningsmyndigheten i fagteamene, men har stilt krav til månedlige avviksrapporteringer om kjøp av institusjonsplasser ut over avtaleplasser.

De besøkte regionene kunne vise til at de har kategorisert institusjonene etter målgruppe og døgnpris. Samtidig varierer det hvordan regionene har justert bevilgningen til underliggende enheter for å oppnå innsparinger i 2006. I én

218) Bufdirs oppsummering av regionenes tiltak i brev fra Bufdir til BLD, 2. februar 2006.

219) Basert på intervju med regionene vest, Midt-Norge og nord, våren 2007; gjennomgang av alle regionenes årsrapporter 2006 og referater fra styringsdialogmøter mellom Bufdir og regionene 2006.

220) Regionenes rapporter til Bufdir, 1. tertial 2007.

221) Basert på intervju med regionene vest, Midt-Norge og nord, våren 2007; gjennomgang av regionenes årsrapport 2006 og referater fra styringsdialogmøter mellom Bufdir og regionene i 2006.

222) Intervju med region Midt-Norge, våren 2007.

region ble alle institusjonenes budsjetter redusert med samme prosent, mens i en annen region ble det gjort en utjevning av ressurstildelingen til underliggende enheter.²²³

Ledelse og tilsatte i regionene skal ha tilstrekkelig kompetanse og god holdning til økonomistyring.²²⁴ Av de besøkte regionene er det kun Region vest som har kartlagt økonomikompentansen i regionen. Det er gjennomført tiltak for å styrke økonomikompentansen i fagteamene i alle de tre regionene. Det synes som det gjenstår noe når det gjelder økonomikompentansen i fosterhjemstjenesten og i institusjonene i enkelte av regionene.²²⁵

223) Intervju med regionene vest, Midt-Norge og nord, våren 2007.

224) Økonomiregelverket.

225) Intervju med regionene vest, Midt-Norge og nord, våren 2007.

7 I hvilken grad har Barne- og likestillingsdepartementet etablert en god etatsstyring?

7.1 I hvilken grad er tildelingsbrevet tilrettelagt for god styring?

Hovedprioriteringene for Bufetat i både 2006 og 2007 tar utgangspunkt i målsettingen om å etablere en god faglig og økonomisk styring av etaten.

Mål- og resultatkrav for 2006 var inndelt etter faglige områder. I 2007 er inndeling knyttet til bevilgningskapitler. For 2007 innebærer det følgende målområder:

- samlivstiltak og foreldreveiledning
- krisetiltak
- samlivsbrudd og konfliktløsning
- familievern
- familie- og likestillingspolitiske tiltak
- adopsjonsstøtte
- statlig forvaltning av barnevernet
- enslige mindreårige asylsøkere
- barne- og ungdomstiltak
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- ung i Europa
- andre områder²²⁶

7.1.1 Målene for Bufetat er mange og detaljerte

Totalt finnes det om lag 150 mål og aktivitetskrav i tildelingsbrevet for 2007. Om lag halvparten av disse kan karakteriseres som krav til produksjon av tjenester, mens de øvrige i hovedsak er krav til aktiviteter. Det er til dels detaljerte krav til aktiviteter som skal gjennomføres. På barnevernsområdet er det flere eksempler på overlapp mellom målene i tildelingsbrevet, og det fører til at mål og krav gjentas, og at målstrukturen dermed ikke får en logisk oppbygning.

Resultatkravene fremgår ikke tydelig i tildelingsbrevet. For eksempel er det under overskriften «et likeverdig, differensiert og tilstrekkelig tiltaksapparat» listet opp en rekke punkter, hvorav flere omhandler *hvordan* målet skal nås, og ikke *hva* som skal oppnås: «[...] vedlikeholde gjensidige forpliktende planer mellom fagteam og kommuner» og «sikre at tilbakemeldinger danner grunnlag for forbedringer av fosterhjem». ²²⁷

226) Tildelingsbrev til for 2007, datert 19. desember 2006.

227) Tildelingsbrev til Bufdir for 2007, datert 19. desember 2006.

Det finnes få faglige mål for Bufetat som helhet. Det er ingen mål som angir en felles virksomhetsidé for Bufetats ulike ansvarsområder. De målene som er rettet mot Bufetat som helhet, omhandler i hovedsak administrative forhold. ²²⁸

Bufdir opplever at styringssignalene i tildelingsbrevet formidles i en kompleks struktur og har svært mange detaljerte krav. Direktoratet sier at de mange målene og aktivitetskravene signaliserer at alle oppgaver er like viktige, og at det reduserer Bufetats mulighet til å prioritere ressursene. Direktoratet oppgir at tildelingsbrevets store detaljeringsgrad også tar bort noe av drivkraftene og kapasiteten i etaten til å vurdere og sette i gang andre aktiviteter og tiltak. ²²⁹

BLD peker på at tildelingsbrevets mål- og rapporteringsstruktur kan forbedres. På sikt hevder departementet det vil være ønskelig å løfte målene opp på et mer overordnet nivå. BLD ser også at resultatkravene kan gjøres mer tydelige, og peker på flere grunner til at tildelingsbrevet er relativt omfattende:

- Etaten har mange oppgaver fordelt på ulike budsjettposter, og det i seg selv fører til et relativt omfattende tildelingsbrev.
- Det er mange detaljerte og høyt prioriterte politiske mål på Bufetats område.
- Bufetat er en ny virksomhet, noe som gjør det nødvendig med et relativt detaljert tildelingsbrev.
- Etaten har fått mange nye oppgaver etter opprettelsen som har krevd utfyllende beskrivelse i tildelingsbrevet.
- Det har vært nødvendig med detaljerte aktivitetskrav fordi Bufdir har måttet bygge opp fagkompetanse. ²³⁰

7.1.2 Mange rapporteringskrav og få styringsparametere

I likhet med målene er kravene til rapportering i tildelingsbrevet aktivitets- eller produksjonsorienterte. Det er mange detaljerte rapporterings-

228) Tildelingsbrev til Bufdir for 2007, datert 19. desember 2006.

229) Intervju med Bufdir, juni 2007

230) Intervju med BLD, juni 2007.

krav som i stor grad er knyttet til gjennomføring av aktiviteter. Rapporteringskravene er ikke systematisk knyttet opp til overordnede mål. Få av rapporteringskravene omhandler å sannsynliggjøre at det har skjedd enn tilstandsending på bakgrunn av tiltak som er gjennomført.²³¹ Det betyr at BLD ikke har utarbeidet et begrenset sett med styringsparametere for oppfølgingen av Bufetat, og at oppfølgingen er relativt detaljert.

For eksempel skal Bufetat rapportere følgende, knyttet til målet «et likeverdig, differensiert og tilstrekkelig fosterhjemstilbud»:

- Hvert tertial rapporteres antall barn, tiltak og oppholdsdager i ulike typer fosterhjem. Det skal rapporteres på fosterhjemstjenestens aktiviteter med å klargjøre fosterhjem:
 - antall klargjorte fosterhjem ved utløp av perioden som ikke er tatt i bruk
 - antall klargjorte fosterhjem totalt siste periode
 - herav antall klargjorte fosterhjem siste periode som også er Pride-godkjent²³²
 - antall fosterhjem på oppfølgingskurs siste periode
- I årsrapporten skal det gjøres rede for om rekrutteringen av fosterhjem har god kvalitet, og eventuelt om det er behov for ytterligere tiltak.

Disse målene sier noe om innsatsen for å rekruttere fosterhjem. Det stilles ikke krav om å rapportere om hvor store eventuelle mangler i fosterhjemstilbudet det er i forhold til behovet.

Direktoratet oppfatter kravene til rapportering som omfattende, og i mange sammenhenger ikke entydige. De opplyser at flere rapporteringskrav krever manuelle registreringer og tellinger, og at det gir upålitelige data. Direktoratet ønsker at det etableres et mindre antall entydige styringsparametere knyttet opp mot resultatkrav for etaten.²³³

Departementet uttaler at det har bedt om ytterligere rapportering fra Bufetat på enkelte områder

231) I den løpende resultatmålingen må man vanligvis basere «effektmålingene» på å observere om tilstanden hos brukere eller samfunn er endret, for deretter å forsøke å sannsynliggjøre at det er en årsaks-sammenheng mellom virksomhetens innsats og tilstandsendingen (*Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling*. Senter for statlig økonomistyring, 2006)

232) "Pride" er et opplæringsprogram som skal forberede, utvikle og støtte fosterhjem.

233) Intervju med Bufdir, juni 2007; brev fra Bufdir til BLD, 16. november 2006.

der departementet har ment at resultatene har vært for dårlige. Generelt er departementet fornøyd med systemet for rapportering fra Bufetat, men ønsker å redusere antallet rapporteringskrav på sikt. BLD har funnet det riktig å begrense nye krav til rapportering på styringsparametere og sammenstillinger av data. Årsakene er at BLD har erfart at det er krevende for direktoratet å fremskaffe informasjon fra regionene, og at det er utfordringer med å aggregere informasjonen.²³⁴

BLD har ikke prioritert å utvikle et sett av styringsparametere. De tallene som rapporteres i statistikkskjemaet, er produksjonstall som departementet bruker til å følge med på aktivitetsutviklingen. Departementet ønsker å gå i dialog med Bufetat om utvikling av styringsparametere.²³⁵

BLD har ikke funnet det hensiktsmessig å tallfeste resultatkrav på ulike områder overfor Bufetat. Departementet har imidlertid gitt noen overordnede føringer på at beleggsprosenten må bli høyere, og bruken av statlige institusjoner økes. BLD hevder det er Bufdirs oppgave å tallfeste resultatkrav.²³⁶

7.2 Har departementet en god resultatoppfølging av Bufetat?

7.2.1 BLD har innhentet ytterligere styringsinformasjon ved behov

I sin oppfølging av Bufetat har departementet etterspurt ytterligere styringsinformasjon eller utdyping av den informasjonen som er mottatt i forbindelse med tertialrapporteringen. Tilleggsinformasjon er etterspurt i styringsdialogmøter og i tilbakemelding på årsrapporten for 2006.²³⁷

Riksrevisjonens gjennomgang av evalueringer og utredninger viser at departementet har fått gjennomført eller støttet undersøkelser som i noen grad har informasjon som supplerer den løpende rapporteringen departementet mottar fra Bufetat. Disse undersøkelsene går imidlertid ikke direkte inn på måloppnåelse i Bufetat. De siste årene har departementet tatt initiativ til eller gitt økonomisk støtte til utredninger eller evalueringer på blant annet følgende områder:

234) Intervju med BLD, juni 2007.

235) Intervju med BLD, juni 2007.

236) Intervju med BLD, juni 2007.

237) Brev fra BLD til Bufdir, 8. mai 2007.

- evaluering av veiledningstilbud ved en fosterhjemstjeneste²³⁸
- kunnskapsoversikt basert på nasjonal og internasjonalt forskning om bruk av hjelpetiltak generelt i barnevernet²³⁹
- evaluering av arbeidstidsordninger ved barnevernsinstitusjoner og MST sett i forhold til behandlingmessige resultater og helse/ arbeidsmiljø²⁴⁰
- brukerundersøkelser blant ungdom i barnevernets langtidsinstitusjoner, med fokus på ivaretagelse av rettigheter og vurdering av betydningen av arbeidstidsordninger for kvaliteten på oppholdet²⁴¹

Våren 2007 forelå det en rapport fra ECON gjort på oppdrag fra BLD om Bufetats resultater og styring på barnevernsområdet der følgende er vurdert:²⁴²

- grenseflater mellom statlig regionalt barnevern og andre aktører i forhold til hvilke prosedyrer utenfor det statlig regionale barnevernet som påvirker deres aktivitet
- utviklingen i tiltaksbruken innenfor fosterhjems- og institusjonstjenestene og kostnadene knyttet til dette
- styrings- og rapporteringsdialogen mellom departementet og direktoratet og internt i etaten

På grunnlag av ECONs rapport om styring på barnevernsområdet har departementet og direktoratet samarbeidet om å oppsummere utviklingspunkter. I denne oppsummeringen er det blant annet avtalt en videre prosess for å fremme strategidiskusjoner mellom BLD og Bufetat.²⁴³

En evaluering av fagteamenes arbeid startet opp i 2007 og avsluttes i 2008. Det vil i 2007 bli igangsatt en evaluering av det statlige barnevernet. Evalueringen skal gjennomføres i 2008.²⁴⁴

238) Thorød, A. B. og Ianke, P. (2006): «Helgerud er en oase!» En evaluering av Fosterhjemstjenesten i Akershus / Helgerud ressurscenter for fosterhjem. NOVA Rapport 13/06.

239) Kristoffersen, L. B., Sverdrup, S., Haaland, T. og Wang Andersen, I-H. (2006): *Hjelpetiltak i barnevernet – virker de?* NIBR-rapport 2006:7.

240) Pettersen, K-S og Olberg, D. (2006): *Arbeidstid i barneverninstitusjonene og behandlingstiltaket MST.* NOVA/Fafo Rapport 8/06.

241) Gjerustad, C., Sasaoka, K. og Gautun, H. (2006): *Brakerundersøkelse blant ungdom i Barnevernets langtidsinstitusjoner.* NOVA Rapport 9/06.

242) ECON (2007): *Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger.* ECON Rapport 2007-033.

243) Intervju med BLD, juni 2007.

244) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Barne- og likestillingsdepartementet.*

7.2.2 Styringsdialogmøter mellom BLD og Bufdir

Referatene fra styringsdialogmøtene mellom BLD og Bufdir 2006 og 2007 viser at departementet har tatt opp budsjettsituasjonen og de fleste sentrale fagområdene som Bufdir har forvaltingsansvar for, og spesielt barnevern. Det fremgår at departementet bruker styringsdialogmøtene til å innhente informasjon om sentrale mål. Av referatene fra møtene synes det som at departementet i varierende grad bruker møtene til å gi klare tilbakemeldinger på Bufetats resultater og styringssignaler for virksomheten videre.

Det er eksempler på at det har vært uavklart om møter mellom departementet og direktoratet har vært å regne som formelle etatsstyringsmøter der det gis styringssignaler til Bufetat. På noen møter har det blitt gitt styringssignaler uten at møtene har vært formelle styringsdialogmøter. Det gjelder fagmøter på familievernsoverrådet og to ekstraordinære møter knyttet til budsjettet i 2006. BLD opplyser at de i etterkant har presisert at det kun er gjennom de formelle etatsstyringsmøtene at styringen skal utøves.²⁴⁵

Bufdir har fått tydelige tilbakemeldinger i styringsdialogmøtene på økonomiske resultater, som overholdelse av budsjettet og krav til beleggspersent, men i mindre grad tilbakemelding på den faglige resultatoppnåelsen. Bufdir hevder at dagsorden og prioritering av saker i møtene ikke er hensiktsmessig, og direktoratet opplever at møtestrukturen gir for lite rom og tid til sentrale strategiske spørsmål. Bufdir ønsker derfor å supplere styringsdialogmøtene med lengre møter eller seminarer som gir mulighet for mer inngående diskusjoner av faglige og strategiske forhold.²⁴⁶

BLD oppgir at etatsstyringsmøtene i mindre grad har inneholdt strategiske og utviklingsrettede diskusjoner. Bufdirs rolle og prinsipper for styring av regionene har vært et viktig tema i møtene. Departementet ser behov for å ha flere fagmøter i forkant av etatsstyringsmøtene for å få mer tid til å diskutere utfordringer som etaten står overfor i styringsdialogmøtene.²⁴⁷

På grunnlag av ECON-rapporten, er det avtalt en videreutvikling av styringsdialogen med økt fokus på strategidiskusjoner mellom BLD og Bufetat.²⁴⁸

245) Intervju med BLD, juni 2007.

246) Intervju med Bufdir, juni 2007.

247) Intervju med BLD, juni 2007.

248) Intervju med BLD, juni 2007.

7.3 I hvilken grad har BLD hatt en god styring av Bufetats økonomi?

7.3.1 Bufetats budsjett ved opprettelsen ble basert på fylkeskommunenes utgifter uten tillegg for omstillingskostnader

Bufetat har hatt en utfordrende budsjettsituasjon og fått tilleggsbevilgninger hvert år siden oppstarten. Bufetats budsjett for 2004 ble basert på uttrekk fra fylkeskommunene. Ifølge departementet var uttrekket av driftsutgifter til barnevernet i fylkeskommunene ukomplisert. Uttrekket av administrasjonsutgifter var mer komplisert på grunn av ulik organisering av barnevernsområdet i fylkeskommunene.²⁴⁹

Det ble lagt til grunn en realvekst i fylkeskommunenes utgifter på 6 prosent fra 2002 til 2003. Det var grunnlaget for rammene i 2004, der det bare ble gjort enkelte korrigeringer av uttrekket, som utgifter til ikt og husleiekompensasjon. I etterkant har det vist seg at det var en realvekst i utgiftene i 2003 på ca. 9 prosent, dvs. 3 prosentpoeng høyere enn uttrekket.²⁵⁰

BLD oppgir i intervju at det ikke ble lagt inn kostnader til omstilling i budsjettet ved opprettelsen av Bufetat. Omstillingsarbeid og utgifter til nye klienter ble forutsatt dekket innenfor 2003-nivået. Bakgrunnen for det var ifølge BLD et sterkt politisk ønske om at opprettelsen av Bufetat ikke skulle innebære store ekstrakostnader. Utgiftsveksten i fylkeskommunene hadde

vært mye høyere enn aktivitetsveksten over flere år. Barne- og familiedepartementet hevdet derfor at det var et innsparingspotensial på barnevernsområdet. Departementet la til grunn at omstillingskostnader kunne dekkes gjennom innsparing i Bufetat allerede det første året (2004).²⁵¹

Departementet opplyser at det i løpet av 2004 ble klart at bevilgningen til det statlige barnevernet var for liten.²⁵² Det ble nedsatt en arbeidsgruppe bestående av Finansdepartementet, Statsministerens kontor og Barne- og familiedepartementet for å vurdere behovet. Basert på en vurdering av faktisk regnskap 1. halvår 2004 og forventede endringer for andre halvår, ble det fremmet en tilleggsbevilgning i en egen stortingsproposisjon.²⁵³

BLD opplyser at de har hatt forventninger om en raskere omstilling av tiltaksapparatet i Bufetat enn det som har vært tilfellet. Denne forventningen ble lagt til grunn for budsjettet i 2004 og er blitt opprettholdt til et stykke ut i 2006. Manglende oppfyllelse av disse forventningene har blant annet ført til at Bufetat har hatt store budsjettutfordringer og behov for tilleggsbevilgninger.²⁵⁴

Tabell 14 viser at Bufetat fikk tilleggsbevilgninger både i 2005 og 2006. Etter tilleggsbevilgninger hadde Bufetat et merforbruk på 2,3 prosent i 2005 og et mindreforbruk på 1 prosent i 2006.²⁵⁵

Tabell 14 Bevilgninger og regnskap til statlig forvaltning av barnevernet (kap. 855) for 2005 og 2006 (i 1000 kroner).
Kilder: Bevilgningsregnskapet 2005 og 2006*

	Saldert budsjett	Endelig bevilget budsjett	Budsjettøkning i prosent
2005	3 149 483	3 448 730	10 %
2006	3 527 477	3 919 069	11 %

* Saldert budsjett og endelig bevilget budsjett er ikke justert for overføringer fra forrige år.

249) Intervju med BLD, juni 2007.

250) Intervju med BLD, juni 2007.

251) Intervju med BLD, juni 2007.

252) Intervju med BLD, juni 2007.

253) St.prp. nr. 2 (2004–2005) *Om endringer av løyvingar på statsbudsjettet 2004 under Barne- og familiedepartementet til det statlege barnevernet og fylkesnemndene for sosiale saker.*

254) Intervju med BLD juni 2007.

255) Bufetats årsrapport 2005 og 2006. Netto resultat på kapitlene 855 og 3855 (inkl. post 60, kap. 855).

I 2007 er BLDs budsjett for det statlige barnevernet totalt på litt over 4 mrd. kroner.²⁵⁶ Dette budsjettet inkluderer en tilleggsbevilgning i revdert nasjonalbudsjett på 220 mill. kroner.²⁵⁷ Utredningsinstruksen stiller krav om at økonomiske konsekvenser av endringer og hva gjennomføringen krever av ressurser og støtte, må analyseres i forkant. Dersom det er vesentlig usikkerhet ved elementer som inngår i beregningen, må det redegjøres for usikre faktorer og gjøres anslag både for maksimums- og minimumsalternativer for kostnader.²⁵⁸ I henhold til bevilgningsreglementet må budsjettering skje etter et fullstendighetsprinsipp, der alle utgifter og inntekter i budsjettåret skal omfattes så langt det lar seg forutse. Behovet for tilleggsbevilgninger tyder på at grunnlaget for budsjetteringen ikke har vært godt nok utredet forut for den statlige overføringen av barnevernet og familievernet. Når det fortsatt har vært behov for tilleggsbevilgninger i 2007, har det sammenheng med at skjevheter i budsjettgrunnlaget fra oppstarten ikke i tilstrekkelig grad er rettet opp.

Departementet og Bufdir har sammen utarbeidet en beregningsmåte for å ta hensyn til aktivitetsvekst i budsjettarbeidet. Denne modellen ble brukt til å regne inn merbehovet i 2005. Modellen er videreutviklet og ble brukt ved utarbeidelsen av budsjettene for 2006 og 2007. Det er i modellen lagt inn forventninger om vridning, og disse forventningene ble innfridd i 2006.

Bufdir hevder at selv om modellen som ble brukt som grunnlag for 2007-budsjettet, bedre tar hensyn til aktivitetsveksten enn tidligere års modeller, bygger også denne på forrige års budsjett, og den viderefører underfinansieringen.²⁵⁹

Bufdir opplyser at det har vært store kostnader til omstilling av virksomheten etter oppstarten. Det har imidlertid vært store utfordringer knyttet til å beregne disse merutgiftene konkret. Bufdir oppgir at de største omstillingskostnadene var doble kostnader i en overgangsfase, det vil si at gammel drift måtte videreføres samtidig som ny drift ble bygd opp. Bufdir peker på at det var ekstra kostnader til omstilling av bygg og perso-

nale, samt investeringer i ikt. Mye av bygningsmassen var nedslitt eller lite egnet til institusjonsdrift. Ifølge Bufdir har det ført til at utgifter til leie av lokaler ble 27 prosent (tilsvarende nesten 40 mill. kroner) høyere i 2006 enn i 2004. I flere regioner pågår fremdeles flere store byggeprosesser for å få en egnet bygningsmasse, noe som gir ekstrakostnader over flere år.²⁶⁰

Bufdir peker på at det har vært omstillingskostnader knyttet til personale fordi det har vært endringer i tiltaksapparatet. Staten har forsøkt å unngå oppsigelser, noe som har resultert i kostnader til frivillige sluttpakker, reise-/pendlingstillegg og opplæring. Omstillingen har gitt ekstra administrative kostnader til mange omstillingsamtaler og veiledning om rettigheter og plikter for ansatte i en omorganiseringsprosess. Det er også omstillingskostnader forbundet med opplæring av både nyansatte og andre i de nye erfaringsbaserte metodene.²⁶¹

7.3.2 God økonomisk styring er et sentralt mål i tildelingsbrevet til Bufetat

En overordnet målsetting for Bufetat siden opprettelsen har vært en god faglig og økonomisk styring. Inn under dette målet er det i BLDs tildelingsbrev for 2006 og 2007 listet opp flere mål direkte knyttet til god økonomistyring:²⁶²

- redusere kostnadsveksten i barnevernet (2006), kostnadseffektiv drift (2007)
- systematisere anskaffelsen av private institusjonsplasser (2006)
- følge opp Riksrevisjonens merknader (2006), unngå vesentlige merknader fra Riksrevisjonen (2007)
- etablere gode styrings- og kontrollsystemer med solid datakvalitet (2006–2007)

256) Per 30. juni 2007.

257) Innst. S. nr. 230 (2006–2007) *Innstilling frå finanskomiteen om tilleggsbevilgningar og omprioriteringar i statsbudsjettet for 2007.*

258) Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget.

259) Intervju med Bufdir, juni 2007.

260) Brev fra Bufdir til Riksrevisjonen, 29. august 2007.

261) Brev fra Bufdir til Riksrevisjonen, 29. august 2007.

262) Tildelingsbrev til Bufdir for 2006 og 2007, datert i desember begge år.

I tildelingsbrevet for 2006 og 2007 angis flere aktiviteter som skal få ned kostnadene i barnevernet:

- Det skal velges rimelige alternative tiltak, for eksempel familie- og nærmiljøbaserte tiltak, i stedet for bruk av dyrere institusjonstiltak der dette er det beste for det enkelte barn, og tiltakene har god kvalitet.
- Statlige institusjoner skal vurderes før private plasser.
- Statlige tiltak bør utvikles slik at de kan ta inn bredere grupper.
- Akutt plasseringer bør legges til statlige tiltak.
- Det skal sørges for best mulig kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner og i de private institusjonene etaten har faste avtaler med.
- Kjøp av private institusjonsplasser skal følge regelverket, og det skal brukes standardkontrakt.

7.3.3 BLD innhenter månedlig regnskapsrapportering og tertialvis rapportering på budsjettavvik

I både 2006 og 2007 stiller BLD krav om månedlig rapportering av regnskapstall per utgangen av forrige måned. Fra mai 2006 ba BLD om månedlige rapporteringer av aktivitetstall og beleggstall for institusjonene. I 2007 har BLD krav om månedlig rapportering på beleggspersent i statlige institusjoner og private institusjoner som etaten har faste avtaler med.

Fra 2006 har Bufetat blitt bedt om å rapportere hvert tertial om forbruk per dato og planlagt forbruk for resten av året. Avviksforklaringer skal knyttes til aktivitetsrapporteringen. Det bes også om at rapporteringen skal følge samme mal gjennom året, slik at det er mulig å følge utviklingen. Hvert tertial skal Bufetat også presentere en systematisk oversikt over etatens kostnadsreduerende omstillingstiltak og rapportere status på de enkelte tiltakene. For årsrapporten for 2006 var det krav til rapportering av antall kjøpte plasser etter form for kontrakt. Det er krav som er videreført i 2007.²⁶³

Det er enkelte endringer i rapporteringen fra 2006 til 2007. I 2006 skulle Bufetat rapportere til BLD hvert tertial om kostnader knyttet til tiltaksbruk, blant annet kostnader per klientdøgn i private institusjoner og kostnader for private plasser sammenlignet med offentlige. I 2007 er dette ikke lenger et krav. I 2006 ba BLD om at tiltak og resultater av det kostnadsreducerende

omstillingsarbeidet skal omtales i årsrapporten. I 2007 skal Bufdir i årsrapporten redegjøre for arbeidet med å sikre en kostnadseffektiv drift av regionene.²⁶⁴

BLD hevder at det ikke har fått fullstendige forklaringer på utgiftsveksten i Bufetat. Det har ført til at BLD til dels har vært nødt til å gjøre egne analyser for å få vite hvilke kostnadsdrivere som er av betydning i Bufetat. BLD og Bufdir er nå blitt enige om å samarbeide mer om utarbeidelsen av slike analyser. BLD oppgir i intervju at et underliggende problem for styring og oppfølging av Bufetat er svakheter i aktivitetstall fra ODA. Det er problemer både med påliteligheten i rapporteringen og med å få ut relevante aktivitetsoversikter.²⁶⁵

Sammenlignet med tidligere år, er BLD rimelig fornøyd med de analysene som er gjort i etatens årsrapport for 2006 og 1. tertialrapport 2007. Samtidig opplevde BLD at informasjonen om utgiftsveksten ikke var god nok for utarbeidelsen av 2007-budsjettet. For å sikre et godt nok grunnlag for å fremme forslag om økte bevilgninger i revidert budsjett 2007, ble det derfor satt i gang en prosess mellom departementet og direktoratet.²⁶⁶

7.3.4 Tiltak for å holde budsjettammen i 2006 ble utarbeidet tidlig på året og fulgt opp i styringsdialogen

Departementet ba Bufetat om å utarbeide et periodisert budsjett for 2006 og en tiltaksplan for å holde budsjettammen. Direktoratet oversendte en tiltaksplan i desember 2005 og en revidert versjon i begynnelsen av februar 2006. Tiltaksplanen ble diskutert i et møte mellom departementet og Bufdir i januar 2006.²⁶⁷ Det foreligger ikke referat fra dette møtet.

Referatene fra styringsdialogmøtene mellom BLD og Bufdir viser at Bufetats budsjettsituasjon var et tema i mange av møtene i 2006. BLD oppgir at det allerede før første tertialrapport 2006 var bekymret for den økonomiske utviklingen i Bufetat.²⁶⁸ Det synes imidlertid som at det har vært svakheter i dialogen mellom departe-

263) Tildelingsbrev til Bufetat 2006 og 2007.

264) Tildelingsbrev til Bufetat 2006 og 2007.

265) Intervju med BLD, juni 2007.

266) Intervju med BLD, juni 2007.

267) Intervju med Bufdir, juni 2007.

268) Intervju med BLD, juni 2007.

mentet og direktoratet når det gjelder budsjett-situasjonen.

Ifølge Bufdir ble det på møtet mellom departementet og direktoratet i januar 2006 gitt klare signaler om at det ikke ville bli gitt ekstrabevilgninger til Bufetat i 2006. Bufdir fremmet derfor ikke behov for ekstra bevilgninger i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2006.²⁶⁹

Siden flere av direktoratets forslag til tiltak for å holde budsjetttrammen i 2006 var kontroversielle og forutsatte tiltak også fra BLD, ønsket Bufdir en skriftlig tilbakemelding fra departementet.²⁷⁰ Departementet ga ikke en slik skriftlig tilbakemelding på tiltakene i begynnelsen av 2006, men ga tilbakemelding på at tiltak som innebar brudd på barnevernloven, ikke skulle gjennomføres. Departementet sa også at tiltak for å avklare ansvarsdeling mellom kommune og stat for saker i gråsonen mellom barnevernloven og sosialtjenesteloven, ikke kunne forventes å gi kostnadsreduksjoner på kort sikt.²⁷¹

Bufdir gir ved flere anledninger departementet informasjon om at det er en stor risiko for at budsjettet vil bli overskredet i 2006.²⁷² I rapporten for 1. tertial 2006 beskriver Bufetat status for gjennomføring av tiltak for å holde budsjetttrammen for 2006. Bufetat rapporterer et forventet merforbruk ut over tildelt budsjetttramme på barnevernsområdet på nærmere 117 mill. kroner. Etaten sier at det er betydelig risiko for behov for tilleggsbevilgning i nysalderingen. Flere ulike forklaringer til merforbruket listes opp:

- høyere klientvekst enn forutsatt
- kjøp av flere enkeltplasser i private tiltak enn planlagt på grunn av at eget tiltaksapparat ikke er godt nok tilpasset behovet
- økning i antall akutt plasseringer
- for lav kapasitetsutnyttelse i egne institusjoner
- ledelsesutfordringer i enkelte enheter
- flere enetiltak enn planlagt
- lavere kapasitetsutnyttelse i MultifunC-institusjonene
- omstilling av tiltaksapparatet som reduserer den totale kostnadseffektiviteten midlertidig

269) Intervju med Bufdir, juni 2007.

270) Brev fra Bufdir til BLD, 20. desember 2005 og 30. juni 2006.

271) Brev fra BLD til Bufdir, juli 2006.

272) Referat fra styringsdialogmøte mellom BLD og Bufdir, 28. mars 2006; 1. tertialrapport 2006 fra Bufetat til BLD.

I slutten av juni 2006 sendte Bufdir et brev til BLD med en nærmere redegjørelse for budsjett-situasjonen. Til tross for den krevende situasjonen anbefalte ikke Bufdir ansettelsesstopp som et tiltak. Bufdir hevdet at innføringen av ansettelsesstopp ville være uheldig for institusjonenes evne til å ha god kapasitetsutnyttelse.²⁷³ BLD innførte likevel ansettelsesstopp i Bufetat i juli 2006. Bufdir rapporterer at tiltaket hadde begrenset effekt fordi det ble gitt en del dispensasjoner.²⁷⁴ En region oppgir i intervju at ansettelsesstoppen også hadde negative konsekvenser, blant annet ved at muligheten til å styrke bemanningen i institusjonene når det gjelder å ta imot barn med sammensatte problemer, ble begrenset.²⁷⁵

Departementet sier at direktoratet ikke i tilstrekkelig grad fulgte opp tiltaksplanene i regionene i 2006, og at de ikke hadde godt nok erfaringsgrunnlag til å følge opp periodisert budsjett. BLD oppgir at det i starten av 2006 understreket overfor Bufdir at direktoratet måtte skaffe seg fortløpende tilbakemelding fra hver region om progresjonen i forhold til innsparingstiltakene.²⁷⁶

Departementet antok at Bufetats innsparingstiltak ville ha en viss effekt i 2006, men det var usikkert om tiltakene ville være tilstrekkelig til å holde budsjetttrammen for 2006. Ifølge BLD skyldes det særlig at regnskapstallene ikke viste tilstrekkelig innsparing. I tillegg så departementet at kapasitetsutnyttelsen i egne institusjoner var for lav, og at det var problemer i samarbeidet med kommunene.²⁷⁷

273) Notat fra Bufdir til BLD om budsjett-situasjonen i barnevernet, 30. juni 2006.

274) Bufdirs rapport til BLD, 2. tertial 2006.

275) Intervju med Region Midt-Norge, april 2007

276) Intervju med BLD, juni 2007.

277) Intervju med BLD, juni 2007.

8 Vurderinger

Staten overtok det ansvaret for barnevern og familievern som tidligere lå i fylkeskommunene 1. januar 2004, og Bufetat ble opprettet 1. juli 2004. Komiteen begrunnet den statlige overtakelsen med behovet for å sikre et godt, likeverdig og differensiert tiltaksapparat for hele landet. Komiteen understreket at Bufetat har ansvar for å utvikle et bedre tilbud som ivaretar barns og unges rettssikkerhet, og som gir mulighet for politisk og økonomisk styring med alle sider av virksomheten.²⁷⁸

En forutsetning for at etableringen av Bufetat skulle lykkes, var at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformen ble godt belyst i forkant. Undersøkelsen viser at direktoratet ved oppstarten ikke har hatt tilstrekkelige ressurser, bemanning og kompetanse, noe som har bidratt til svakheter i styringen og gjennomføringen av omstillingen. Det tyder på at planleggingen av den statlige overtakelsen ikke har vært tilfredsstillende.

Ved den statlige overtakelsen måtte kontinuitet i tjenestene i barnevernet og familievernet ivaretas. Det førte til at fokuset de første årene har vært rettet mot de løpende oppgavene i etaten. I forbindelse med den statlige overtakelsen var det behov for å utvikle tiltaksapparatet. Bufetat har iverksatt endringer og omstillingstiltak, men undersøkelsen tilsier at vesentlige omstillinger av tiltaksapparatet gjenstår.

8.1 Usikkerhet om resultatoppnåelsen i Bufetat på grunn av mangelfulle behovsanalyser

Resultatrapporteringen i Bufetat på barnevernsområdet omfatter i liten grad informasjon om ventetider og andre styringsparametere som belyser om tiltaksapparatet er behovstilpasset og tilstrekkelig differensiert. Det finnes ikke systematisk informasjon om hvilke behov som må dekkes, og det er derfor ikke mulig å si noe om resultatoppnåelse og hvor store manglene i tiltaksapparatet er. Det er positivt at Bufetat årlig gjør undersøkelser av fosterhjemsområdet.

Bufetat har imidlertid et forbedringspotensial når det gjelder å trekke informasjon om ventetider og andre styringsparametere for udekkede behov inn i den løpende rapporteringen.

Bufetat oppgir at de mangler egnede statlige institusjonsplasser for barn med sammensatte problemer. Bufetat har behov for å omstrukturere eksisterende institusjoner, slik at de er tilpasset de målgruppene som for kortere eller lengre tid har behov for institusjonsopphold. Bufetat må i større grad klargjøre hvilke behov som skal dekkes i eget tiltaksapparat, og sikre større fleksibilitet i institusjonene, slik at man får et institusjonstilbud som er tilpasset ulike barns behov.

Bufetat har rekruttert mange nye fosterhjem i 2006, og flere av regionene oppgir at de har styrket fosterhjemsarbeidet. Ventetiden på fosterhjem er redusert fra 2006 til 2007. Ved utgangen av januar 2007 fikk 96 prosent av barna fosterhjem innen seks uker fra vedtaket var fattet, mens andelen var 58 prosent i 2006. Bufetat oppgir at de ikke har nok egnede fosterhjem i forhold til behovet, noe som betyr at det er en ventetid fra barna er plasseringsklare i fosterhjem til de faktisk kan flytte inn i fosterhjemmet. Økt bruk av fosterhjem som tiltak fører til økt behov for å rekruttere fosterhjem som er egnet til å ta imot barn med relativt store behov for oppfølging. Det stiller store krav til systematisk rekruttering og oppfølging av fosterhjemmene.

Det har vært en sterk økning i bruken av hjemmebaserte tiltak, og Bufetat har i stor grad håndtert klientveksten gjennom økt bruk av hjemmebaserte tiltak. Undersøkelsen viser at regionene oppgir mangler knyttet til å kunne tilby MST (multisystemisk terapi) i alle områder, og at det er behov for flere PMTO-terapeuter (Parent Management Training Oregon). Den største andelen av hjemmebaserte tiltak som regionene tilbyr, er «andre hjemmebaserte tiltak» (70 prosent). Bufdir har ikke en god nok oversikt over innholdet og kvaliteten knyttet til disse tiltakene.

I henhold til strategien for den statlige overtakelsen av barnevernet skulle behovet for institusjonsplasser reduseres, og bruken av fosterhjem

²⁷⁸ Innst. O. nr. 64 (2002–2003).

og hjemmebaserte tiltak økes. Undersøkelsen viser at Bufetat har klart å vri klientstrømmen til økt bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tjenester. Økningen i antall oppholdsdager i fosterhjem og hjemmebaserte tiltak var på henholdsvis 15,4 og 10,7 prosent fra 2005 til 2006. Antall oppholdsdager i institusjon er redusert i samme periode. Basert på utviklingen fra 2005 til 2006 er det ikke mulig å slå fast om dette er en stabil tendens. Informasjon fra regionene tyder på at det arbeides aktivt med å vri klientstrømmen. På bakgrunn av de omstillingstiltakene som oppgis å være gjennomført eller under gjennomføring i regionene, bør klientstrømmen kunne vris ytterligere de neste årene.

For å lykkes videre med vridningen av klientstrømmen må Bufetat styrke de alternative tiltakene til institusjonsplasseringer, som fosterhjem og de hjemmebaserte tiltakene som Bufetat har ansvar for. Bufetat må også styrke samarbeid med kommunene for å endre praksisen når det gjelder vurderinger av behov og valg av tiltak i den kommunale barnevernstjenesten.

Regionene hadde ulike utgangspunkt ved oppstarten av Bufetat, både når det gjaldt sammensetningen av tiltaksapparatet, og praksis når det gjaldt plassering av barn. Etter tre–fire år er det fortsatt store forskjeller i tiltaksbruken, til tross for at det har vært en vridning av klientstrømmen mot økt bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak i alle regionene.

Bufdir må sikre at regionene når målet om et likeverdig tiltaksapparat og sørge for enhetlig praksis. Undersøkelsen tyder på at det gjenstår mye arbeid for å sikre en mer enhetlig tiltaksbruk i regionene. Det må også avklares hva som kjennetegner et likeverdig tilbud.

Fortsatt ufordringer knyttet til å sikre kostnadseffektiv drift

Kontroll med utgiftene på barnevernsområdet var et sentralt mål med opprettelsen av Bufetat.

Undersøkelsen viser at fire av fem regioner har hatt en utgiftsøkning som er mindre enn aktivitetsveksten i 2006. Det tilsier at det har vært en kostnadseffektivisering i disse regionene i 2006. Vridning av klientstrømmen mot økt bruk av mindre kostbare tiltak, særlig hjemmebaserte tiltak, ser ut til å ha hatt vesentlig innvirkning på det samlede utgiftsnivået.

Variasjonene mellom regionene når det gjelder utgiftsnivået er såpass store for alle tiltakstypene at det indikerer at det er potensial for mer effektiv drift i flere av regionene. Forskjellene i utgifter per oppholdsdøgn til statlige institusjoner synes å være et av de områdene der det er særlig grunnlag for å få til en mer kostnadseffektiv drift.

Institusjonstilbudet er ikke godt nok tilpasset behovet, så det må kjøpes enkeltplasser i private institusjoner når det samtidig er ledige statlige plasser. Det kan derfor stilles spørsmål ved om Bufetat har sikret kostnadseffektiv drift gjennom god nok kapasitetsutnyttelse i tiltaksapparatet. Undersøkelsen viser at det har vært en økt kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner fra 2005 til 2007, men for flere regioner er det et potensial for ytterligere kapasitetsutnyttelse.

Undersøkelsen viser at om lag halvparten av institusjonsplasser kjøpt fra private leverandører per oktober 2007 er kjøpt uten konkurranse. Bufetat må forbedre analysene av behov for institusjonsplasser for å kunne øke andelen plasser kjøpt etter konkurranse, og for å redusere risiko for økte kostnader. Kjøp etter konkurranse er blant annet et virkemiddel for å sikre god kvalitet til en best mulig pris.

8.2 Bufetats styring har forbedringspotensial på sentrale områder

Bufdirs styring er preget av stor oppmerksomhet rundt driftsmessige forhold. Det mangler gode behovsanalyser som grunnlag for overordnet, langsiktig planlegging.

For å kunne få til en god styring og differensierte krav til regionene, må noen sentrale mål og styringsparametere i disponeringsbrevet til regionene vektlegges mer. Undersøkelsen viser at Bufetat har en målstruktur som er detaljert og omfattende. Bufdir har valgt å videreføre målene i departementets tildelingsbrev og har ikke bearbeidet målstrukturen. Svakheter i målstrukturen kan føre til at styringen ikke blir effektiv, og at det blir for lite oppmerksomhet mot å sikre måloppnåelse for overordnede mål. Målstrukturen bør klargjøre hva som er virksomhetens felles mål, og være en rettesnor for hvordan ressursene skal prioriteres.

Regionene skal regelmessig rapportere i forhold til en rekke rapporteringskrav fra Bufdir. Mye av

informasjonen som etterspørres, er aktivitetsbasert. Flere av rapporteringskravene er uklare og fører til ulik rapportering fra regionene. Det betyr at Bufdir bør bygge rapporteringen fra regionene rundt et begrenset antall styringsparametere knyttet opp mot resultatkrav.

Rapporteringskravene fra Bufdir til regionene er preget av departementets rapporteringskrav til Bufetat. For å kunne rapportere på det som departementet etterspør, har Bufdir sett det som nødvendig å videreføre rapporteringskravene til regionene. Bufetat har et selvstendig ansvar for å tydeliggjøre mål og etablere en god rapportering.

Bufdir har fulgt opp regionenes ressursituasjon gjennom et sett styringsparametere og periodisert budsjett i 2006. Bufdir har utviklet styringsparametere som sier noe om regionene driver kostnadseffektivt, men regionene er ikke bedt om å gi en samlet vurdering av hvor regionen står i forhold til målet om kostnadseffektiv drift. Analysene av sammenhengen mellom aktivitet og økonomi har ikke vært gode nok. Det skyldes både mangelfulle data, lite kapasitet til å gjennomføre analyser og mangel på kompetanse og erfaring i å vurdere slike sammenhenger.

En stor og desentralisert virksomhet som Bufetat har behov for enhetlige systemer for styring, oppfølging og kontroll for å kunne vurdere resultatene i forhold til overordnede mål. Undersøkelsen viser at det fortsatt mangler gode styringsparametere og rapportering som gir relevant informasjon om måloppnåelse. Det mangler også systemer for å kartlegge barn og unges behov for tiltak. Regionene har utarbeidet egne systemer for mål- og resultatstyring, og noen regioner har kommet lengre i dette arbeidet enn andre. Bufdir har nylig satt i gang et utviklingsarbeid der gode erfaringer og praksis fra regionenes styringsystemer skal danne utgangspunkt for fellessystemer for etaten.

8.3 Barne- og likestillingsdepartementet har hatt en detaljert styring av Bufetat, og budsjetteringen har gjennom flere år vært lite realistisk

Undersøkelsen viser at Bufetat har hatt behov for tilleggsbevilgninger alle år etter oppstarten i 2004. Omstillingskostnader var ikke lagt inn i budsjettgrunnlaget i 2004, og det var en forventning fra daværende Barne- og familiedepartementet om at en effektivisering skulle skje alle-

rede første driftsår. Opprettelse av en ny virksomhet og omstilling av tiltaksapparatet for å sikre et bedre tilbud til barn og unge, har i liten grad gjort det mulig for Bufetat å innfri forventningene om effektivisering så raskt. Det kan stilles spørsmål ved om BLD har gjort en god nok forberedelse av den statlige overtakelsen av barne- og familievernet, og om forutsetningene som er lagt til grunn for bevilgningen til Bufetat siden oppstarten, har vært i tråd med kravet om realistisk budsjettering.

De gjentatte behovene for tilleggsbevilgninger indikerer at det ikke har vært gjort en tilstrekkelig korrigerende av Bufetats budsjett verken i 2006 eller 2007. Budsjettsituasjonen har ført til at Bufetat har måttet ha mye oppmerksomhet mot innsparingstiltak. Det har hatt uheldige konsekvenser når det gjelder å sikre god styring i etaten.

Undersøkelsen viser at tildelingsbrevet fra BLD til Bufetat er preget av mange og detaljerte mål. Mange av målene er aktivitetsrettet, de er til dels overlappende, og det er få faglige mål for Bufetat som helhet. Bufetat stilles overfor omfattende rapporteringskrav, og det er mangel på et robust sett med styringsparametere. Den detaljerte styringen av Bufetat bryter med prinsippene for mål- og resultatstyring.

Det kan stilles spørsmål ved om BLD i tilstrekkelig grad har utarbeidet en målstruktur og rapporteringskrav for Bufetat som sikrer effektiv styring. Undersøkelsen viser at det er enkelte svakheter ved styringsdialogen mellom departementet og Bufetat. Det har vært eksempler på manglende avklaringer av formelle spørsmål som rutiner for tilbakemelding fra departementet og hva som skal ansees som styringssignaler.

Til tross for relativt hyppige styringsdialogmøter siden etableringen av Bufetat synes det å være flere forhold som er uavklart mellom departementet og Bufdir, blant annet når det gjelder Bufdirs styring av regionene, målstruktur, rapporteringskrav og budsjettstruktur. Både departementet og direktoratet har pekt på svakheter i styringsdialogen, og det er blant annet trukket frem at styringsdialogen i for liten grad har omfattet mer overordnede, strategiske spørsmål. Det synes generelt å være et forbedringsbehov når det gjelder dialogen mellom departementet og direktoratet. Departementet har et særlig ansvar for å legge til rette for en videreutvikling av styringsdialogen.

8.4 Oppsummering av viktige utviklingsområder

Virksomhetsanalysen viser noen særlige utviklingsområder:

For å kunne utvikle et godt tilpasset tiltaksapparat må Bufetat sørge for

- gode behovsanalyser og tilstrekkelig kunnskap om behov for tiltak,
- en gjennomgang av innholdet i og kvaliteten på de hjemmebaserte tjenestene som tilbys.

For å sikre at driften er mest mulig kostnadseffektiv, må Bufetat sørge for å

- bedre kapasitetsutnyttelsen i eget tiltaksapparat,
- forbedre anbudsprosessene, slik at det i større grad inngås avtaler som er tilpasset behovet for institusjonsplasser.

For å forbedre departementets etatsstyring og den interne styringen av Bufetat og etatsstyringen er det behov for å

- gjennomgå målene og knytte styringen sterkere til et begrenset antall styringsparametere,
- klargjøre forventninger og forbedringsområder i styringsdialogen mellom departementet og direktoratet.

Dokumentoversikt

Lover og forskrifter

Lov om barneverntjenester (barnevernloven)

Lov om familievernkontorer

Lov om offentlige anskaffelser

Forskrift om offentlige anskaffelser

Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven.

Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget.

Økonomiregelverket i staten

Bevilgningsreglementet

Reglement for økonomistyring i staten

Bestemmelser om økonomistyring i staten

Rundskriv

Rundskriv Q 06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*

Rundskriv Q 19/2003 *Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver; barnevern og familievern av 7. juli 2003 fra Barne- og familiedepartementet*

Veiledninger

Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling. Senter for statlig økonomistyring (2006)

Styring og styringsteknikker. Statlig økonomistyring. Finansdepartementet (2003)

Stortingsdokumenter

Dokument nr. 3:10 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet*

Dokument nr. 1 (2007–2008) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjetterminen 2006*

Dokument nr. 1 (2006–2007) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjetterminen 2005*

Dokument nr. 1 (2005–2006) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjetterminen 2004*

Budsjett-innst. S. nr. 2 (2004–2005) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2005, kapitler under Moderniseringsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kultur- og kirkedepartementet mv. (rammeområdene 1, 2 og 3)*

Budsjett-innst. S. nr. 2 (2005–2006) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2007, kapitler under Barne- og likestillingsdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet og Kunnskapsdepartementet (rammeområdene 2 og 3)*

Innst. S. nr. 106 (2003–2004) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet*

Innst. S. nr. 121 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om barne- og ungdomsvernet*

Innst. S. nr. 230 (2006–2007) *Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsføring og omprioritering i statsbudsjettet for 2007*

Innst. O. nr. 64 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) mv.*

Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester*

(barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Barne- og likestillingsdepartementet*

St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Barne- og likestillingsdepartementet*

St.prp. nr. 1 (2003–2004) *Barne- og likestillingsdepartementet*

St.prp. nr. 2 (2004–2005) *Om endringer av løyvingar på statsbudsjettet 2004 under Barne- og familiedepartementet til det statlege barnevernet og fylkesnemndene for sosiale saker*

St.meld. nr. 40 (2001–2002) *Om barne- og ungdomsvernet*

Styringsdokumenter og rapporter

Tildelingsbrev fra BLD til Bufdir for 2006 og 2007

Disponeringsbrev fra Bufdir til regionene for 2006 og 2007

Regionenes tilbakemelding på foreløpig disponeringskriv for 2006 og 2007.

Disponeringskriv fra regionskontorene til underliggende enheter i regionene for 2006 og 2007

Årsrapport fra Bufetat til BLD 2005 og 2006

Bufetats rapportering til SSB i 2006

Tertialrapporter fra Bufetat til BLD 2006 og 2007 (inklusive økonomi- og aktivitetsrapportering)

Årsrapporter fra regionene til Bufdir i 2006

Tertialrapporter fra regionene til Bufdir 2006 og 2007

Virksomhetsplaner for regionene i 2006 og 2007

Institusjonsplaner for regionene 2006 og 2007

Referater fra styringsdialogmøter mellom BLD og Bufdir 2006 og deler av 2007

Referater fra styringsdialogmøter mellom Bufdir og regionene 2006 og deler av 2007

Referater fra styringsdialogmøter mellom regionskontorene og underliggende enheter i regionene 2006 og deler av 2007

Diverse dokumentasjon av omstillingstiltak i regionene

Anskaffelsespolicy for Bufetat. Behandlet i direktørmøte 27. oktober 2006.

Fakta-ark 2 Fosterhjem om barn og unge som er aktuelle for plassering i fosterhjem, 3. utgave, 7. mars 2007.

Ernst & Young og Bufdir (2006) Bufetat – Evaluering av kjøp av barneverntjenester. Rapporten er kun for internt bruk i Bufetat og innholdet har status som «konfidensielt».

Brev og e-poster

Brev fra Bufdir til Riksrevisjonen, 28. november 2007.

E-post fra Bufdir til Riksrevisjonen, 8. november 2007.

E-post fra Bufdir til Riksrevisjonen, oktober 2007.

Brev fra Bufdir til Riksrevisjonen, 29. august 2007.

Brev fra Bufdir til Riksrevisjonen, 13. april 2007.

Brev fra Bufdir til Riksrevisjonen, 16. mars 2007.

Brev fra BLD til Bufdir, juli 2006.

Brev fra Bufdir til BLD *Rapportering i henhold til tildelingsbrevet for 2007 punkt 7.1.7*, 2. mai 2007.

Brev fra Bufdir til BLD 30. juni 2006.

Brev fra Bufdir til BLD, 2. februar 2006.

Brev fra Bufdir til BLD, 20. desember 2005

Notat fra Bufdir til BLD om budsjetts situasjonen i barnevernet, 30. juni 2006.

Brev fra Region Midt-Norge til Bufdir, 20. april 2007

Brev fra Region sør til Bufdir, 19. april 2007

Brev fra Region øst til Bufdir, 30. mars 2007

Brev fra Region nord til Bufdir, 12. april 2007

Notat fra Region vest til Bufdir, 18. april 2007

Notat fra Region nord, 11. september 2006 om kapasitetsutnyttelsen i statlige institusjoner

Andre publikasjoner

ECON (2007): *Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger*. ECON Rapport 2007-033.

Gautun, H. (2005): *Endring av barnevernets tiltaksprofil. En kartlegging av hjemmebaserte tiltak med statlig støtte*. Fafo-rapport nr. 504.

Gjerustad, C., Grønningsæter, A., Kvinge, T., Mossige, S. og Vindegg, J. (2006): *Bare fantasien setter grenser? Om kommunenes bruk av hjelpetiltak i barnevernet*. Fafo-rapport 545.

Gjerustad, C., Sasaoka, K. og Gautun, H. (2006): *Brukerundersøkelse i barnevernsinstitusjonene*. NOVA Rapport 9/06.

Kristoffersen, L. B., Sverdrup, S., Haaland, T. og Wang Andresen, I-H (2006): *Hjelpetiltak i barnevernet - virker de?* NIBR-rapport 2006:7.

Pettersen, K-S. og Olberg, D. (2006): *Arbeidstid i barneverninstitusjonene og behandlingstiltaket MST*. Rapport 8/06 NOVA/Fafo.

Thorød, A. B. og Ianke, P. (2006): *«Helgerud er en oase!» En evaluering av Fosterhjemstjenesten i Akershus / Helgerud ressurscenter for fosterhjem*. NOVA Rapport 13/06.

Andre kilder

Atferdssenterets hjemmeside, www.atferd.uni-rand.no

Bufetats hjemmeside, www.bufetat.no