



# Innst. S. nr. 248

(2007–2008)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:6 (2007–2008)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat

Til Stortinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 Innledning

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble opprettet 1. juli 2004 i forbindelse med at staten overtok det fylkeskommunale ansvaret for barnevernet og familievernet.

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 2004 og 2005 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.

I 2007 er utgiftsbevilgningen til Bufetat på om lag 4,245 mrd. kroner, fordelt med ca. 90 pst. til barnevern, ca. 7 pst. til familievern og ca. 3 pst. til drift av direktoratet. I tillegg forvalter Bufdir en rekke til-

skudd og prosjektmidler. Ved utgangen av oktober 2007 var det 4 085 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?
  - I hvilken grad har Bufetat et differensiert og behovstilpasset tiltaksapparat?
  - I hvilken grad har Bufetat økt bruken av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak?
  - 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?

#### 1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsens problemstillinger er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer, statistikk og regnskapsdata. Dokumentet gjør nærmere rede for datainnhenting og gjennomføring av intervjuer mv.

##### 1.2.1 Resultatoppnåelse i barnevernet

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. Bufetat har håndtert klientveksten de siste årene ved å plassere flere barn i fosterhjem og hjemmebaserte tiltak fremfor i institusjon. Undersøkelsen tyder på at regionene arbeider aktivt med å vri klientstrømmen. Bufetat har redusert ventetiden for å få fosterhjem. Bufetat påpeker imidlertid at de ikke har nok egnede fosterhjem i forhold til behovet.

Fire av fem regioner oppgir at de ikke har et godt nok utbygd tilbud av hjemmebaserte tjenester i forhold til behovet i 2007. Kapasiteten i de hjemmebaserte tiltakene har økt de siste årene. 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 pst., 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.

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.

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. 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. Forskjellene

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 budsjettammen i 2006. Regionene la vekt på å redusere bruken av institusjonsplasser. Effekten av innsparringstiltakene ble mindre enn forventet i 2006. Bufdir peker på flere årsaker til dette.

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 familievernkotter etter 2004.

Departementet opplyser at utbygging av familievernet for å sikre et mer likeverdig tilbud forutsetter 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.

### **1.2.2 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.

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, som etter planen skal 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.

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 enkeltplasser 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.

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.

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.

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 at Bufetat har hatt en utfordrende budsjettsituasjon siden oppstarten. Regionene identifiserte i 2006 hvilke tiltak som var mest hensiktsmessige for å holde budsjetttrammen. Bufdirs oppfølging av regionenes styring for å holde budsjetttrammen fokuserte på styringsparametere og periodiserte budsjetter, og ikke på tiltak. Det var ikke en systematisk oppfølging av alle regionenes innsporingstiltak. 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.

### ***1.2.3 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 tilstrekke-

lige 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. Budsjettsituasjonen 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 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. 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 styringsinformasjon 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. BLD og Bufdir har på bak-

grunn av dette besluttet å opprette et prosjekt som vil se på styringsdialogen.

### 1.3 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. 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. 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. Det er vanskelig å vurdere om resultatoppnåelsen er god nok, og hvor store de aktuelle manglene i tiltaksapparatet faktisk er. 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. Riksrevisjonen vil peke på at i arbeidet med å omstille tiltaksapparatet må det også rettes oppmerksomhet mot å sikre kostnadseffektiv 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.

### 1.4 Barne- og likestillingsdepartementets svar

"(...)

#### 1. Resultater på barnevernsområdet

"(...)

Et sentralt mål med opprettelsen av Bufetat var å få kontroll med utgiftene på barnevernsområdet.

BLD er enig i at etaten var underbudsjettert ved etableringen, og dette har etaten blitt kompensert for fra og med tilleggsbevillingen i 2004 (...). Bufetats budsjetterrammer 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 budsjetterrammen i 2006. Ett av tiltakene regionene gjennomførte for å holde budsjetterrammen 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 budsjetterrammen 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 budsjettprosessen. 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."

### 1.5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen konstaterer at Barne- og likestillingsdepartementet 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 underbudsjettert, men departementet opplyser at budsjetterrammene 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.

dring. 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.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til at Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble opprettet 1. juli 2004 i forbindelse med at staten overtok ansvaret for barnevernet. Reformen var blant annet begrunnet i varierende kvalitet på hjelpetilbudet til barn og unge i ulike deler av landet og mangelfull kontroll med private institusjoner.

Riksrevisjonens rapport underbygger på flere punkter tidligere funn. Rapporten slår fast at reformen ikke var realistisk budsjettert og det stilles spørsmål ved om reformen var godt nok forberedt. Planleggingen var mangelfull, og økonomiske og administrative konsekvenser av reformen burde vært bedre belyst i forkant. Undersøkelsen viser at utviklingen går i riktig retning, men at det fortsatt gjenstår meget.

Komiteen vil understreke departementets ansvar for en realistisk budsjettering. Dette forutsetter gode behovsanalyser og mulighet for å tilpasse tiltaksapparatet etter klienttilgangen.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen finner et betydelig forbedringspotensiale i dialogen mellom departementet og direktoratet. Videre er de

årlige tildelingsbrev preget av mange og detaljerte mål, men har få faglige mål for Bufetat som helhet. Komiteen registrerer at departementet er enig i Riksrevisjonens påpeking av forbedringsområder og forutsetter at det tas tak i forholdene.

Barnevernet møter mange motstridende utfordringer. Hensyn til kontinuitet i tilbudet er viktig for barna, samtidig som krav om kontinuitet kan bidra til å forsinke omstilling i tiltaksapparatet. Komiteen vil peke på viktigheten av at man finner fram til en balanse mellom kortsiktige tiltak og løpende oppgaver og en videreutvikling av organisasjonen.

Riksrevisjonens rapport viser at resultatrapporteringen på barnevernsområdet bare i liten grad omfatter informasjon om ventetider og andre styringsparametere som belyser om tiltaksapparatet er tilpasset behovet og om det er tilstrekkelig differensiert. Slik rapportering er av stor betydning for muligheten for å planlegge framover og komiteen forutsetter at arbeidet med å videreutvikle styringsparameterne gis høy prioritet.

Det fremgår videre at Bufetat mangler egnede statlige institusjonsplasser for barn med sammensatte problemer. Dette er tilbud til de mest krevende barna og ungdommene hvor rusproblematikk og psykiske lidelser er en del av bildet. Komiteen vil understreke viktigheten av at disse gruppene sikres egnede tilbud. Behovet innen de enkelte regioner må klarlegges slik at man får institusjonstilbud som er tilpasset ulike barn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at det i senere år har vært en stor nedbygging og avvikling av private barnevernstiltak. Dette gjelder også tiltak som har gode tilbud til ungdom med sammensatte utfordringer knyttet til rus, atferd og kriminell virksomhet. Avviklingen er et ledd i Regjeringens politikk hvor man har varslet en utfasing av privat barnevern. Disse medlemmer mener at Bufetat ikke ivaretar barns rett til et tilpasset barnevernstilbud etter barnevernloven, når en utfasing av privat barnevern skjer før man har etablert et tilstrekkelig og velfungerende offentlig barnevern.

Komiteen viser til at staten benytter seg av private aktører for å dekke barnevernets behov. Undersøkelsen viser at om lag halvparten av institusjonsplassene i 2007 ble kjøpt uten forutgående konkurranse.

Komiteen vil understreke at bruk av anbud ved kjøp av plasser fra kommersielle aktører må være hovedregelen. Dette for å sikre fornuftig bruk av midlene. I tilfeller hvor anbudsregelen avvikes på grunn av særlige forhold, skal dokumentasjon og begrunnelse for valg av anskaffelsesmåte foreligge i

hvert enkelt tilfelle. Det er videre viktig at prosesser ved kjøp av plasser fra ideelle aktører lar seg dokumentere og etterprøve.

Komiteen viser videre til unntaksbestemmelsen i anskaffelsesregelverket som gir statlige og kommunale oppdragsgivere mulighet til å velge mellom å gå i forhandlinger med ideelle aktører eller å bruke anbudsordningen. Den generelle bakgrunnen for unntaksbestemmelsen var bl.a. risikoen for at kravet til åpen konkurranse ikke i tilstrekkelig grad ivaretok hensynet til et ønsket samfunnsmessig engasjement og samarbeid med veldedige/ideelle organisasjoner.

Komiteen vil understreke at denne unntaksbestemmelsen til lov om offentlige anskaffelser er helt i samsvar med uttalelsen fra en samlet familie-, kultur- og administrasjonskomité ved behandlingen av stortingsmeldingen om konkurransepolitikken, jf. Innst. S. nr. 193 (2004-2005), der det uttales:

"Komiteen mener ideelle virksomheter uten et kommersielt formål utgjør et verdifullt supplement til det offentlige tjenestetilbudet. Komiteen er tilfreds med at Regjeringen vil legge til rette for at disse fortsatt kan spille en viktig rolle som utøvere av helse- og omsorgstjenester. Regjeringen har på denne bakgrunn gjort unntak fra anskaffelsesreglementet når det gjelder kjøp av helse- og sosialtjenester fra slike organisasjoner, slik at stat og kommuner kan velge om de vil gjennomføre ordinær konkurranse eller forhandle direkte med ideelle organisasjoner."

Komiteen mener dette fortsatt bør være retningsgivende også for kjøp av barnevernstjenester.

Komiteen viser til at det er et uttalt mål at bruken av institusjonsplasser skal reduseres og at flere barn skal tilbys plass i fosterhjem. Undersøkelsen viser at Bufetat i 2006 har klart å vri klientstrømmen til økt bruk av fosterhjems plasser og hjemmebaserte tjenester, men uten at man per i dag vet om dette er en varig tendens. Riksrevisjonens undersøkelse viser videre at 96 pst. av alle barn som hadde ventetid for å få slik plass etter at vedtak var fattet, fikk plass i fosterhjem innen seks uker per utgangen av januar 2007. Dette er en klar forbedring sammenliknet med 2005 og 2006, hvor tallene var henholdsvis 69 og 58 pst. På tross av denne sterke økningen av fosterhjem er det ennå ikke tilstrekkelig antall slike hjem. Komiteen har merket seg at arbeidet med å rekruttere fosterhjem pågår for fullt.

Komiteen konstaterer at det også har vært en klar økning i de hjemmebaserte tjenestene i tråd med Stortingets prioriteringer, men at Bufetat per i dag ikke har noen fullstendig oversikt over virksomheten.

Et viktig mål med statens overtakelse av barnevernet, var å sikre likeverdige tilbud til barn landet over. Komiteen har merket seg at det fortsatt er store ulikheter regionene imellom og at det vil ta tid

før man har etablert et likeverdig tiltaksapparat. Komiteen forutsetter at forholdet gis høy prioritet.

Komiteen viser til Riksrevisjonens påpeking av særlige utviklingsområder. Her anbefales det blant annet økt satsing på gode behovsanalyser og tilstrekkelig kunnskap om behov for tiltak. Videre at det bør foretas en gjennomgang av innholdet i og kvaliteten på de hjemmebaserte tjenestene som tilbys.

Komiteen viser til at det for å sikre mest mulig kostnadseffektiv drift foreslås bedre kapasitetsutnyttelse i eget tiltaksapparat, bedre kvalitetssikring av prosesser ved kjøp fra ideelle aktører og bedre anbudsprosesser ved kjøp fra kommersielle aktører slik at det i større grad inngås avtaler tilpasset behovet for institusjonsplasser.

Komiteen har merket seg at departementet sier seg enig i denne vurderingen og at Riksrevisjonens anmerkninger vil bli lagt til grunn for det videre arbeidet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at årsaken til en del av økningen i utgifter under Bufetat er dreiningen fra private til offentlige institusjonsplasser. Regjeringen har valgt å redusere bruken av private barnevernstjenester, for å kanalisere brukerne over i statlige tilbud. Det blir dyrere når statlige tilbud har høyere kostnader enn private. I tillegg er dette meningsløst så lenge private tilbud er like gode eller bedre enn de statlige.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til skriftlig besvarelse fra barne- og likestillingsministeren på spørsmål nr. 493 (jf. Dokument nr. 15 (2007-2008)), som dokumenterer lavere døgnpriser i private tiltak. I den grad disse tiltakene gir egnet tilbud til det enkelte barn forutsetter disse medlemmer at private plasser blir benyttet til tross for Regjeringens overordnede mål om en utfasing av privat barnevern.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at Riksrevisjonens gjennomgang viser at det offentlige tilsynet med Bufetat og barnevernet ikke fungerer tilfredsstillende. Derfor mener disse medlemmer at det bør opprettes et fritt og uavhengig barnevernstilsyn, som kan sørge for at det føres tilsyn både med det lokale barnevernet og med det statlige barnevernet. Et slikt tilsyn bør etableres etter mønster av andre uavhengige kontrolltilsyn. Barnevernstilsynet bør både behandle klager på barnevernets arbeidsutførelse, fremme forslag om gode og sikre arbeidsmetoder basert på den innsikt som fremkommer fra klagebehandlingen og bør også kontrollere alle barnevernsinstitusjoner.

**3. KOMITEENS TILRÅDING**

vedtak:

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre slikt

Dokument nr. 3:6 (2007–2008) – om Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. mai 2008

**Lodve Solholm**

leder

**Berit Brørby**

ordfører