

Rapport 1/2025

Kjøp og oppfølging av hjelpetiltak på barneverns- området

2025

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen av Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Akers kjøp og oppfølging av hjelpetiltak på barnevernsområdet. Den omfatter også en kartlegging av utvalgte sider ved Barne- og familieetatens oppfølging av samkjøpsavtalen om kjøp av hjelpetiltak på barnevernsområdet.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 29. januar 2024 (sak 10) og tilhører området *brukernær kommune* i *Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024–2028*, som bystyret behandlet 19. juni 2024 (sak 173). Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiverne Hanne Sophie Hem og Kari Breisnes, med sistnevnte som prosjektleder.

Vi vil takke Barne- og familieetaten, Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

10. februar 2025

Morten Andreas Engebretsen (sign)
ass. avdelingsdirektør

Kari Breisnes (sign)
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1 Innledning	10
1.1 Bakgrunn.....	10
1.2 Formål og problemstillinger	11
1.3 Avgrensninger	11
1.4 Revisjonskriterier	12
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	12
1.6 Rapportens oppbygning.....	12
2 Oppfølging og forvaltning av samkjøpsavtalen.....	14
2.1 Nærmere om samkjøpsavtalen	14
2.2 Barne- og familieetatens kontraktsoppfølging av samkjøpsavtalen.....	14
2.3 Barne- og familieetatens arbeid for å gjøre samkjøpsavtalen kjent for bydelene ..	17
2.4 Alle bydelers bruk av samkjøpsavtalen.....	19
3 Bydelenes vurdering av barnets beste og medvirkning	21
3.1 Omfanget av bydelenes kjøp.....	21
3.2 Vurdering av barnets beste	21
3.3 Barnets medvirkning	25
4 Bydelenes inngåelse og oppfølging av avtaler	28
4.1 Avropsavtaler og kontrakt ved enkeltkjøp	28
4.2 Bruk av databehandleravtale.....	28
4.3 Bydelenes oppfølging av avrop eller enkeltkjøp og kontroll av faktura	30
5 Kommunerevisjonens oppsummering, konklusjoner og anbefalinger	37
5.1 Oppsummering – beskrivelse av Barne- og familieetatens ansvar og oppgaver	37
5.2 Konklusjoner	37
5.3 Anbefalinger	39
6 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse.....	40
6.1 Byråden for sosiale tjenester	40
6.2 Bydel Grünerløkka	40
6.3 Bydel Vestre Aker	41
6.4 Barne- og familieetaten	42
Referanser	44
Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo	45
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	47

4 • Kjøp og oppfølging av hjelpetiltak på barnevernsområdet

Vedlegg 2 Metode	54
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for sosiale tjenester	60
Vedlegg 4 Uttalelse fra Bydel Grünerløkka	62
Vedlegg 5 Uttalelse fra Bydel Vestre Aker	64
Vedlegg 6 Uttalelse fra Barne- og familieetaten	66

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om bydelenes kjøp og oppfølging av hjelpetiltak på barnevernsområdet er tilfredsstillende. Forvaltningsrevisjonen omfatter Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker. I tillegg er Barne- og familieetatens forvaltning og oppfølging av samkjøpsavtalen og alle bydelenes bruk av avtalen beskrevet.

Det var flere elementer som var på plass ved begge bydelenes kjøp og oppfølging av hjelpetiltak, men også flere elementer med forbedringspotensial. Barnets beste var ikke alltid tydelig vurdert, og barnets medvirkning var i flere tilfeller ikke dokumentert. Barnets og familiens behov for hjelpetiltak framkom av alle vedtak.

Begge barnevernstjenestene hadde fulgt opp kjøp av hjelpetiltak, i hovedsak gjennom møter og rapportering. Det varierte imidlertid om tjenestene mottok rapporter fra leverandørene i tråd med det som var avtalt. Det var ikke skriftlige rutiner for hvilken oppfølging som er forventet av saksbehandleren ved kjøp av hjelpetiltak. Undersøkelsen viste at det ikke alltid var en felles forståelse av hvordan oppfølging av leverandører og tjenesteleveranser skulle utføres. Det gir blant annet en risiko for at barnevernstjenestene ikke i tilstrekkelig grad følger opp om leverandørene har gjennomført hjelpetiltak som forutsatt. Ingen av bydelene hadde inngått databehandleravtale med leverandørene. Det er ikke i tråd med personvernlovgivningen.

Sammendrag

Hjelpetiltak er tiltak som barnevernet kan sette i verk for å støtte og hjelpe barn og familier. Hjelpetiltak er som hovedregel frivillige og basert på samtykke. Målet med frivillige hjelpetiltak er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Slike tiltak kan også bidra til å redusere behovet for mer inngripende tiltak senere.

Oslo kommune ved Barne- og familieetaten inngikk i 2022 en samkjøpsavtale med åtte ideelle leverandører om kjøp av hjelpetiltak. Avtalen omfatter hjelpetiltak på tre områder: veiledning i hjemmet, miljøterapeutiske tiltak for barn og ungdom og oppfølging på hybel.

Bydelene kan benytte samkjøpsavtalen som supplement til å iverksette hjelpetiltak i egen regi. Føringen er at bydelene i størst mulig grad skal benytte seg av kommunens samkjøpsavtale ved kjøp av hjelpetiltak, så langt det er til barnets beste.

I denne undersøkelsen svarer Kommunerevisjonen på følgende hovedproblemstilling:

- Er bydelenes kjøp og oppfølging av barnevernstjenester fra private leverandører tilfredsstillende?

For å svare på problemstillingen har Kommunerevisjonen undersøkt følgende:

- bydelenes vurdering av barns beste opp mot avrop på samkjøpsavtale eller enkeltkjøp av hjelpetiltak
- utvalgte sider ved bydelenes oppfølging av det enkelte avrop eller direktekjøp av hjelpetiltak, som om det foreligger avropsavtale eller kontrakt, om det er inngått databehandleravtale, om innholdet i og kvaliteten på hjelpetiltak fra leverandører er fulgt opp, og om det er gjennomført fakturakontroll

Kommunerevisjonen hadde i tillegg planlagt å undersøke Barne- og familieetatens støtte til bydelene ved avrop. Ifølge etaten var det ingen bydeler som hadde bedt om slik støtte i undersøkelsesperioden.

Undersøkelsen er avgrenset til de utvalgte bydelenes kjøp og oppfølging av hjelpetiltak, i hovedsak på de områdene som er omfattet av samkjøpsavtalen.

I tillegg til forvaltningsrevisjonen har Kommunerevisjonen innhentet informasjon om og beskrevet Barne- og familieetatens forvaltning og oppfølging av samkjøpsavtalen og om alle bydelers bruk av avtalen.

Forvaltningsrevisjonen omfatter Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker. Begrunnelsen for valget av bydeler er at de beløpsmessig var blant bydelene som hadde gjort større innkjøp av leverandørene omfattet av samkjøpsavtalen. I tillegg hadde barnevernstjenestene i disse to bydelene ikke vært underlagt forvaltningsrevisjon de senere årene.

Undersøkelsen bygger på intervjuer med ledere og ansatte i de to bydelene og på analyser av innhentet dokumentasjon, inkludert en gjennomgang av utvalgte enkeltsaker. Vi har også innhentet dokumentasjon fra Barne- og familieetaten og gjennomført et intervju i etaten. Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk i juni-september 2024. Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært hele 2023 og første tertial 2024.

Revisjonskriteriene for undersøkelsen er blant annet utledet fra barnevernsloven, personopplysningsloven, anskaffelsesregelverket og Oslo kommunes instruks.

Ansaret for oppfølgingen av samkjøpsavtalen er todelt. Barne- og familieetaten har ansvaret for å forvalte og følge opp samkjøpsavtalen på systemnivå, deriblant for å kontrollere leverandørenes lønns- og arbeidsvilkår og at kontraktsvilkår som kompetanse og kapasitet overholdes. Den enkelte bydel har ansvar for at alle hjelpetiltak som kjøpes, både når det gjelder ved avrop fra samkjøpsavtalen og ved enkeltkjøp, er til barnas beste. Bydelene har også ansvaret for å følge opp at leverandørenes leveranser er i tråd med det som er avtalt i det enkelte avrop. Samkjøpsavtalen sier også at Oslo kommune unntaksvis kan kjøpe hjelpetiltak som enkeltkjøp utenfor avtalen.

Kommunerevisjonen gjennomfører for tiden en forvaltningsrevisjon av om Oslo kommune legger til rette for at barn og ungdom i barnevernsinstitusjoner får et tilbud i tråd med sine behov. Kommunerevisjonen gjennomfører også en undersøkelse av intern kontrollen i og rundt barnevernstjenestens nye fagsystem Modulus Barn.

Undersøkelsens beskrivende del

Barne- og familieetatens oppfølging og bruk av samkjøpsavtalen

Barne- og familieetatens kontraktsoppfølging har i hovedsak bestått av et årlig møte med hver enkelt leverandør. Når det gjelder kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, hadde Barne- og familieetaten våren 2024 innhentet dokumentasjon fra leverandørene. Kontrollen var ikke fullført ved utgangen av 2024.

For å bidra til at samkjøpsavtalen ble kjent og brukt, opprettet Barne- og familieetaten en gruppe høsten 2022 som består av én kontaktperson utpekt fra hver av de 15

barnevernstjenestene, i tillegg til representanter fra etaten. Etaten arrangerer to årlige møter, høst og vår, med denne gruppen.

I kontraktsgrunnlaget for samkjøpsavtalen ble avtalens verdi estimert til om lag 150 millioner kroner over 2 år pluss en opsjon på 1 + 1 år. Barne- og familieetaten har ikke informasjon om hvor mye bydelenes avrop på samkjøpsavtalen utgjorde, utover det som kommer fram av leverandørenes tertialvise rapportering på beløpsmessig bruk av samkjøpsavtalen. Bydelenes bruk av samkjøpsavtalen har likevel vært mindre enn forventningen som lå til grunn for anskaffelsen. En oversikt basert på rapportering fra leverandørene viser at den totale omsetningen fra juli 2022 til og med andre tertial 2024 har vært på 18,7 millioner kroner. Det kan ifølge etaten være flere årsaker til at bruken er mindre enn forventet, deriblant at bydelene ut fra barnets beste velger å fortsette med leverandører utenfor avtalen, eller at bydelene har etablert egne hjelpetiltak internt. Det lave volumet har ifølge Barne- og familieetaten ført til at én leverandør har avvirket tiltaket sitt. En annen leverandør har i praksis avvirket tiltaket, siden den nå ikke har utførere ansatt.

Enkeltkjøp av hjelpetiltak

Det finnes ingen samlet oversikt over enkeltkjøp av hjelpetiltak i Oslo kommune. Det er imidlertid utarbeidet et skjema der bydelene skal begrunne kjøpet når samkjøpsavtalen ikke benyttes. Skjemaet skal sendes til Barne- og familieetaten, som ellers ikke har noe ansvar for eller rolle ved bydelenes enkeltkjøp. Samlet for perioden fra januar 2023 til og med andre tertial 2024 har Barne- og familieetaten kun mottatt 19 slike begrunnelser for enkeltkjøp.

Beskrivelse av de undersøkte bydelenes kjøp av hjelpetiltak

Begge bydelene hadde kjøpt hjelpetiltak fra private leverandører i undersøkelsesperioden. I Bydel Grünerløkka var tiltakene i all hovedsak anskaffet som enkeltkjøp og ikke som avrop på samkjøpsavtalen. Tiltakene i Bydel Vestre Aker var anskaffet både som avrop på samkjøpsavtalen og som enkeltkjøp.

Bydel Grünerløkkas oversikt viste at det i bydelen var 20 barn/familier som hadde mottatt hjelpetiltak fra private leverandører i perioden, i all hovedsak på områder som er dekket av samkjøpsavtalen. Bydel Vestre Akers oversikt viste at det i bydelen var rundt 30 barn som hadde mottatt hjelpetiltak fra private leverandører i perioden. Begge bydelene har styrket hjelpetiltakene i egen regi og forventer derfor å redusere bruken av kjøpte hjelpetiltak i de kommende årene.

Sentrale vurderinger

Barnets beste og barnets medvirkning ved vedtak om hjelpetiltak

Undersøkelsen tyder på at bydelene har vurdert barnets beste, men bydelenes vurderinger kunne vært tydeligere begrunnet og redegjort for i de fleste vedtakene. Bydelene tok senhøstes 2023 i bruk det nye fagsystemet Modulus Barn. Fagsystemet har hjelpetekst og en sjekkliste som reduserer risikoen for at barnets beste ikke blir begrunnet og vurdert i vedtak.

At barnets stemme blir hørt, er også viktig ved vurdering av barnets beste. Undersøkelsen viser at barnevernstjenesten i begge bydelene la til rette for barnets medvirkning. Det er likevel en mangel at barnets medvirkning i begge bydelene ikke var dokumentert eller

redegjort for i alle vedtakene Kommunerevisjonen gikk igjennom. I de tilfellene der medvirkning ikke var dokumentert, var dette ikke begrunnet. Når barnets medvirkning ikke er dokumentert, blir det vanskelig å ettergå om og hvordan barnet har fått medvirke ved vedtaket.

Det nye fagsystemet har et obligatorisk felt i vedtaksmodulen om «Barnets medvirkning». Det kan bidra til å bedre bydelenes praksis for å synliggjøre hva som er barnets mening, og hvilken vekt barnets mening er tillagt i det enkelte vedtaket.

Avropsavtaler og kontrakter

Det er et grunnleggende element i anskaffelsesregelverket at det skal inngås kontrakt ved kjøp av tjenester. Kontrakter er viktig for å regulere hva som ytes, til hvilken kostnad og hvordan bydelene kan følge opp tjenesten. Kommunerevisjonens gjennomgang av enkeltsaker viste at det i de aller fleste sakene forelå avropsavtale eller kontakt ved kjøp av hjelpetiltak. Det tyder på at bydelene i all hovedsak har en praksis som sikrer at det foreligger avropsavtaler eller kontrakt ved enkeltkjøp av hjelpetiltak. Det var en mangel at Bydel Grünerløkka i en periode mottok og betalte for et hjelpetiltak uten at det forelå kontrakt.

Databehandleravtale

En databehandleravtale er en avtale mellom en behandlingsansvarlig virksomhet og en databehandler. Avtalen regulerer hvordan personopplysninger skal behandles, og sikrer at behandlingen skjer i samsvar med personvernregelverket. Leverandører av hjelpetiltak har tilgang til sensitive personopplysninger om barn og familier de leverer tjenester til. Verken Bydel Grünerløkka eller Bydel Vestre Aker hadde skriftlige rutiner eller praksis for å inngå databehandleravtale. Fravær av databehandleravtale medfører brudd på personvernlovgivningen. Det kan gi manglende kontroll over leverandørenes datahåndtering og kan medføre at sensitive opplysninger kommer på avveie.

Kommunerevisjonen ser det videre som en svakhet at bydelene ikke i tilstrekkelig grad hadde avklart hvilket ansvar de har knyttet til det å inngå databehandleravtaler ved avrop.

Bydelenes oppfølging av leveranse og fakturakontroll

Bydelene har ansvar for å følge opp at leveranser er i tråd med det som er avtalt, og som det betales for. Overordnet var ansvaret for oppfølging av kjøpte hjelpetiltak i hovedsak avklart i begge bydelene. Fravær av skriftlige rutiner for hvilken oppfølging som er forventet ved kjøp av hjelpetiltak, medfører likevel en risiko i begge bydeler for at saksbehandlernes ansvar og oppgaver ikke er tilstrekkelig tydeliggjort. Det kan føre til at barnevernstjenestene ikke i tilstrekkelig grad følger opp om leverandørene har gjennomført hjelpetiltak som forutsatt. Det kan gjelde om omfanget av, innholdet i og kvaliteten på tjenesten er i tråd med det som er avtalt. Undersøkelsen viste at det ikke alltid var en felles forståelse av hvordan oppfølging av leverandører og tjenesteleveranser skulle utføres.

Begge barnevernstjenestene hadde fulgt opp kjøp av hjelpetiltak, i hovedsak gjennom møter og rapportering. Det varierte imidlertid om tjenestene mottok rapporter fra leverandørene i tråd med det som var avtalt. Dermed har bydelene i flere saker ikke hatt tilstrekkelig grunnlag til å følge opp om hjelpetiltak er gjennomført som forutsatt med hensyn til omfang, innhold eller kvalitet. Det var i tillegg en svakhet at bydelene i enkelte enkeltkjøp ikke hadde

stilt krav til leverandørene om rapportering i kontraktene. Imidlertid hadde barnevernstjenesten i begge bydelene iverksatt tiltak for å få tilsendt rapporter fra leverandørene i tråd med det som var avtalt. Kommunerevisjonen setter likevel spørsmålstegn ved om bydelene har fulgt dette tilstrekkelig opp, da mangelfull rapportering var en gjentakende utfordring.

Begge bydeler hadde en etablert praksis for å kontrollere fakturaer. Bydelene oppga å ha hatt dialog med enkelte leverandører for å få mer detaljert informasjon om utført tjeneste på faktura ved behov, noe som kan bidra til å sikre at fakturerte timer og beløp er i samsvar med den avtalte og faktisk leverte tjenesten. Kommunerevisjonens stikkprøver av fakturaene viste at disse var i samsvar med kontrakt og vedtak. Enkelte fakturaer fra 2023 ikke var attestert (godkjent) av saksbehandler. Ettersom det i begge bydelene var saksbehandlers ansvar å kontrollere fakturaene opp mot utført tjeneste, gir det en risiko for at det i disse tilfellene har skjedd utbetalinger uten at barnevernstjenesten har foretatt nødvendig kontroll av grunnlaget for disse. Det er i det nye fagsystemet utarbeidet felles rutiner for bydelsbarnevernets behandling av fakturaer som skal bidra til at saksbehandler inngår i fakturakontrollen.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker å

- vurdere behovet for å utarbeide skriftlige rutiner for anskaffelse og oppfølging når barnevernet kjøper hjelpetiltak
- sikre nødvendig begrunnelse av barnets beste og medvirkning i vedtak
- iverksette tiltak for å sikre at det foreligger databehandleravtaler ved kjøp av hjelpetiltak
- iverksette tiltak for å sikre en nødvendig oppfølging av leverandørenes leveranser

Basert på Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner bør byråden vurdere behov for tiltak.

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelse fra byråden for sosiale tjenester, Bydel Grünerløkka, Bydel Vestre Aker og Barne- og familieetaten. I uttalelsene ble det varslet tiltak som er relevante for anbefalingene i rapporten. I kapittel 6 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedleggene 3–6.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Barnevernet har myndighet til å fatte beslutninger som har betydelig påvirkning på barn og unges liv. Ifølge barnevernsloven og FNs barnekonvensjon skal vurdering av barnas beste være grunnleggende ved iverksettelse av tiltak som berører barn.

Hjelpetiltak er tiltak som barnevernet kan sette i verk for å støtte og hjelpe barn og familier. Hjelpetiltak som tilbys av barnevernstjenesten, er som hovedregel frivillige og basert på foreldrenes samtykke. Målet med frivillige hjelpetiltak er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Slike tiltak kan også bidra til å redusere behovet for mer inngripende tiltak senere. Enkelte typer hjelpetiltak kan også pålegges av Barneverns- og helsenemnda dersom foreldrene ikke samtykker.

Oslo kommune ved Barne- og familieetaten inngikk i 2022 en toårig samkjøpsavtale med opsjon på kjøp av hjelpetiltak med åtte ideelle leverandører. Avtalen omfatter veiledning i hjemmet, miljøterapeutiske tiltak for barn og ungdom og oppfølging på hybel. Det presiseres i samkjøpsavtalen at hensynet til barnets beste skal være styrende for det enkelte avrop. Kommunens intensjon er å benytte samkjøpsavtalen som supplement til å iverksette hjelpetiltak i egen regi. Føringen er at bydelene i størst mulig grad skal benytte seg av kommunens samkjøpsavtale ved behov for kjøp av hjelpetiltak, så langt det er til barnets beste.

Ansvar for oppfølgingen av samkjøpsavtalen er todelt. Barne- og familieetaten har ansvaret for å forvalte og følge opp samkjøpsavtalen på systemnivå. Den enkelte bydel har ansvar for at alle hjelpetiltakene som kjøpes, enten det er ved avrop fra samkjøpsavtalen eller ved enkeltkjøp, er til barnas beste, og for å følge opp at leverandørenes leveranser er i tråd med det som er avtalt.

Tidligere forvaltningsrevisjon på området viser svakheter knyttet til vurderinger av barnas beste ved kjøp av hjelpetiltak og/eller ved oppfølging eller kontroll av slike kjøp. Det gjelder blant annet rapport 4/2010 *Barnevernstjenestens anskaffelse, kontroll og oppfølging av private leverandører av tiltak i hjemmet i to bydeler* og Rapport 15/2014 *Ivaretagelse av barns rettigheter når barneverntjenesten kjøper hjelpetiltak*. Gjennom vårt revisjonsarbeid har vi fått informasjon som kan indikere fortsatt risiko på området. Videre viser NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid* til at det er indikasjoner på at ulike instanser vurderer barns situasjon ulikt, og at bestemmelsen om barnets beste i barnevernsloven ikke inneholder informasjon om de viktigste vurderingsmomentene. I tillegg påpekes det i utredningen at det er lite informasjon i barnevernslovens forarbeider om krav til dokumentasjon av barnevernfaglige vurderinger som ligger til grunn for vedtak.

Barnets beste og det at barnets mening blir hørt, er grunnleggende når Oslo kommune vurderer og iverksetter hjelpetiltak på barnevernsområdet. Det er i den sammenheng viktig at kommunen følger opp at barn og familier mottar tjenester som forutsatt, også når disse leveres av private leverandører.

Kommunerevisjonen gjennomfører for tiden en forvaltningsrevisjon av om Oslo kommune legger til rette for at barn og ungdom i barnevernsinstitusjoner får et tilbud i tråd med sine behov. Den omfatter utvalgte barnevernstjenester og kommunale og private barnevernsinstitusjoner. Kommunerevisjonen er også i ferd med å gjennomføre en undersøkelse av internkontrollen i og rundt det nye fagsystemet Modulus Barn. Målet med undersøkelsen er å undersøke om barnevernets utbetalinger i tre utvalgte bydeler er gyldige med bakgrunn i vedtak i Modulus Barn, samt at utbetalinger håndteres på en måte som sikrer nøyaktig og korrekt overføring av transaksjoner mellom Modulus Barn, HR-systemet og økonomisystemet Agresso, og at utgiftene blir riktig bokført.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Akers kjøp og oppfølging av hjelpetiltak fra private leverandører.

Forvaltningsrevisjonens problemstilling har vært:

- Er bydelenes kjøp og oppfølging av barnevernstjenester fra private leverandører tilfredsstillende?

For å svare på problemstillingen har Kommunerevisjonen undersøkt følgende:

- bydelenes vurdering av barns beste ved valg av hjelpetiltak og leverandør
- barns medvirkning ved valg av hjelpetiltak og leverandør
- om det foreligger avropsavtaler eller kontrakt
- om det er inngått databehandleravtale
- utvalgte sider ved bydelenes kontroll og oppfølging av leverandører av hjelpetiltak, deriblant fakturakontroll

I tillegg har vi beskrevet Barne- og familieetatens forvaltning og oppfølging av samkjøpsavtalen og bydelenes bruk av avtalen.

1.3 Avgrensninger

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til kjøp og oppfølging ved kjøp av hjelpetiltak, og omhandler ikke kjøp av andre tiltak slik som institusjonsplasser fra private leverandører. Vi har i all hovedsak sett på hjelpetiltak som er omfattet av samkjøpsavtalen, det vil si veiledning i hjemmet, miljøterapeutiske tiltak for barn og ungdom og oppfølging på hybel. Vi har ikke vurdert beslutningen om å iverksette hjelpetiltak og heller ikke hvorvidt et hjelpetiltak skulle ha vært gjennomført i egenregi, som avrop på samkjøpsavtalen eller ved enkeltkjøp.

I henhold til Oslo-modellens seriøsitetsbestemmelser skal det i alle kontrakter/avtaler over 100 000 kroner stilles krav til leverandørens lønns- og arbeidsvilkår også ved tjenestekjøp. Barne- og familieetaten har ansvaret for å følge opp dette for leverandører som inngår i samkjøpsavtalen. Bydelene har ansvaret for dette ved enkeltkjøp. Vi har ikke vurdert bydelenes kontroll av leverandørens lønns- og arbeidsvilkår ved enkeltkjøp i denne undersøkelsen.

Kommunerevisjonen hadde i tillegg planlagt å undersøke Barne- og familieetatens støtte til bydelene ved avrop. Ifølge etaten var det ingen bydeler som hadde bedt om slik støtte i undersøkelsesperioden. Vi har derfor ikke undersøkt dette nærmere.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene i hovedsak utledet fra følgende kilder:

- kommuneloven
- forvaltningsloven
- FNs barnekonvensjon
- barnevernsloven
- personopplysningsloven
- anskaffelsesloven og Oslo kommunens regelverk og veiledere på anskaffelsesområdet
- Oslo kommunens instruks for virksomhetsstyring og internkontroll
- Oslo kommunes rundskriv for kontroll av leverte varer og tjenester mot faktura m.m.
- samkjøpsavtalen mellom Oslo kommune ved Barne- og familieetaten og åtte ideelle leverandører om kjøp av hjelpetiltak på barnevernsområdet

Revisjonskriteriene er presentert innledningsvis i kapittel 3 og 4. Grunnlaget for kriteriene er presentert i sin helhet i vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

De reviderte i undersøkelsen har vært barnevernstjenesten i Bydel Grünerløkka og i Bydel Vestre Aker. I tillegg har vi kartlagt utvalgte sider ved Barne- og familieetatens oppfølging av samkjøpsavtalen.

Vi valgte å undersøke to bydeler med et visst omfang av kjøp av hjelpetiltak. Vi valgte Bydel Grünerløkka i hovedsak fordi regnskapstallene viste at det var den bydelen som beløpsmessig hadde gjort de største innkjøpene fra leverandørene i samkjøpsavtalen i 2023. Vi har ikke fått avklart om disse kjøpene var avrop på samkjøpsavtalen, eller om de gjaldt andre typer kjøp. Bydel Vestre Akers kjøp lå litt over gjennomsnittet for bydelene med tanke på omfanget av slike kjøp.

Forvaltningsrevisjonen er basert på informasjon innhentet gjennom intervjuer, dokumentanalyse og gjennomgang av et utvalg saker i barnevernstjenesten i de to bydelene. Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk i juni–september 2024.

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært hele 2023 og første tertial 2024.

Se vedlegg 2 for en mer utfyllende beskrivelse av de ulike elementene i metoden.

1.6 Rapportens oppbygning

I rapportens kapittel to beskriver vi utvalgte sider av Barne- og familieetatens oppfølging og forvaltning av samkjøpsavtalen om kjøp av hjelpetiltak på barnevernsområdet. I kapittel tre ser vi på barnevernstjenesten i Bydel Grünerløkka og i Bydel Vestre Akers vurdering av barnets beste og barnets medvirkning ved kjøp av hjelpetiltak. I kapittel fire undersøkes bydelenes bruk av avropsavtale eller kontrakt, bruk av databehandleravtale og oppfølging av avtalene. I

kapittel fem presenterer vi Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger. I kapittel seks oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene fra byråden for sosiale tjenester, reviderte bydeler og Barne- og familieetaten.

2 Oppfølging og forvaltning av samkjøpsavtalen

I dette kapittelet beskriver vi samkjøpsavtalen mellom Oslo kommune ved Barne- og familieetaten og åtte ideelle leverandører om kjøp av hjelpetiltak på barnevernsområdet nærmere. Vi beskriver også hvordan etaten følger opp samkjøpsavtalen, og hvordan den arbeider for å forvalte avtalen og gjøre den kjent for barnevernstjenestene. I tillegg beskriver vi bydelenes erfaringer med og omfanget av bruk av samkjøpsavtalen.

2.1 Nærmere om samkjøpsavtalen

I tildelingsbrevet for 2022 fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap fikk Barne- og familieetaten i oppdrag å gjennomføre anskaffelsen av en ny samkjøpsavtale for hjelpetiltak. Etaten skulle overta forvaltningsansvaret for denne avtalen fra Utviklings- og kompetanseetaten. Den tidligere samkjøpsavtalen om kjøp av hjelpetiltak utløp i juni 2022.

Oslo kommune ved Barne- og familieetaten inngikk samkjøpsavtalen med åtte ideelle leverandører i juli 2022. Avtalen var gjeldende for perioden 15. juli 2022–17. juli 2024. Det var mulig for Oslo kommune å forlenge avtalen i 1 + 1 år med de samme vilkårene. Avtalen er nå forlenget til juli 2025. Avtalen omfatter tre ulike behovskategorier: veiledning i hjemmet, miljøterapeutiske tiltak til barn og unge samt oppfølging på hybel.

Formålet med samkjøpsavtalen var å regulere hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-1 *Frivillig hjelpetiltak*, § 3-4 *Pålegg om hjelpetiltak* første ledd bokstav a (omsorgsendrende hjelpetiltak i hjemmet) og § 3-6 *Hjelpetiltak til ungdom over 18 år*.

Samkjøpsavtalen gir Oslo kommune rett til å kjøpe hjelpetiltak av leverandørene. Det framgår av avtalen at Oslo kommune står fritt med hensyn til om det skal kjøpes hjelpetiltak, og i tilfelle omfanget som skal kjøpes, i løpet av kontraktsperioden. Ifølge avtalen har Oslo kommune som intensjon å benytte avtalen som supplement til egne hjelpetiltak. Det styrende for det enkelte avrop er hensynet til barnets beste og individuelle behov hos barnet/ungdommen/familien. Avtalen sier også at Oslo kommune unntaksvis kan kjøpe hjelpetiltak (foreta enkeltkjøp) utenom samkjøpsavtalen på avtalens områder.

2.2 Barne- og familieetatens kontraktsoppfølging av samkjøpsavtalen

Barne- og familieetatens ansvar for å forvalte avtalen innebærer samhandling med og kontroll/kontraktsoppfølging av leverandørene på systemnivå, blant annet for å kontrollere leverandørenes lønns- og arbeidsvilkår og at kontraktsvilkår som kompetanse og kapasitet oppfylles. Det er bydelene som har ansvar for å følge opp det enkelte avrop på avtalen. Etaten har ikke fått nærmere spesifikke føringer fra byrådsavdelingen om forvaltningen. Det er etatens juridiske seksjon som fram til høsten 2024 har forvaltet samkjøpsavtalen.

2.2.1 Rutine for oppfølging av avtalen

Etaten har utarbeidet *Rutine for kontraktsoppfølging – samkjøpsavtale om hjelpetiltak* i september 2022, sist revidert i desember 2023. Det heter at rutinen skal sikre at kvaliteten på det leverandørene leverer, er i samsvar med det tilbud som ble innlevert, og de krav som er

lagt til grunn i anskaffelsens kontraktsbestemmelser. Det presiseres i rutinen at oppfølgingen til etaten avgrenses opp mot oppfølgingen av det enkelte avrop. Det sistnevnte er bydelens ansvar. I rutinebeskrivelsen er det fastsatt hvem som er ansvarlig for de ulike aktivitetene. Ifølge dem vi har intervjuet, gir rutinen en god beskrivelse av etatens gjennomføring av kontraktsoppfølging per aktivitet.

Rutinen omfatter ulike sider ved oppfølgingen av leverandører og aktiviteter, blant annet

- en årlig risikoanalyse (november)
- en tertialvis oversendelse til byrådsavdelingen der det skal gis en status for proveny¹ og oversikt over bydelens innmeldte kjøp av hjelpetiltak utenfor avtale
- jevnlig møter med bydelens kontaktpersoner for å diskutere erfaring
- jevnlig møter med leverandører
- kontroll av leverandøren som et minimum opp mot kontraktsvilkår, minstekravene i kravspesifikasjonen og fem spesifikke kvalitetsområder beskrevet i leverte tilbud
- kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene

2.2.2 Etatens kontraktsoppfølging av leverandørene

Risikovurdering

Vi har mottatt en ikke-datert risikoanalyse knyttet til samkjøpsavtalen. Risikoanalysen inneholder etatens vurdering av ulike faktorer, som leverandørenes kapasitet og kvalitet, oppfylging av kompetansekrav, krav til lønns- og arbeidsvilkår, herunder fast ansettelse, og det å framskaffe dokumentasjon. Videre inneholder analysen risikomomenter knyttet til bydelene, blant annet hvor fornøyde de er med avtalen, saksbehandlernes kunnskap om avtalen og erfaringer med leverandører som ikke er omfattet av avtalen.

Årlige leverandørmøter

De vi intervjuet, oppga at etatens kontraktsoppfølging i hovedsak har bestått av et årlig møte med hver enkelt leverandør. Vi har mottatt etatens referater fra møtene i 2023 og fra møter med fire leverandører i 2024. Møtene med de resterende leverandørene var avtalt høsten 2024, men ikke avholdt innen andre tertial.

Etaten oppga at den på de årlige møtene formidler hva bydelens kontaktpersoner har sagt om sitt samarbeid med leverandørene, samtidig som leverandørene formidler sine erfaringer med barnevernstjenestene. Etaten oppga at den også benytter det årlige møtet til å hente innspill fra hver enkelt leverandør om hva som kan gjøres bedre i en ny samkjøpsavtale.

I forkant av leverandørmøtet i 2023 oppga Barne- og familieetaten at den kontrollerte at leverandørenes vedtekter tilsvarte vedtektene som forelå ved kontraktsinngåelsen. Det står i samkjøpsavtalen at tjenesteyter plikter å melde fra til oppdragsgiver om alle endringer av forhold som kan ha betydning for kontrakten. Etaten erfarer imidlertid at ikke alle

¹ Samkjøpsproveny innebærer at hver av leverandørene på samkjøpsavtalen skal betale én prosent av nettoomsetningen på leveranser til etaten. Beløpet skal dekke etatens interne kostnader ved forvaltning av avtalen.

leverandørene gir beskjed ved bemanningsendringer, deriblant at noen slutter eller det kommer nye ansatte. Dette vil bli kontrollert høsten 2024, oppga etaten.

I tillegg til leverandørenes ledelse deltar også enkelte utførere av hjelpetiltak på de årlige møtene. Denne deltakelsen har etaten eksplisitt bedt leverandørene om for å få synspunkter fra ansatte med ulike ståsteder i organisasjonen.

Av etatens møtetreferater etter leverandørmøter framgår det blant annet at

- inntektene til leverandørene er uforutsigbare og ustabile ved at det ikke er noe grunnfinansiering, at det ikke er noen sikkerhet for at de får oppdrag, og at mange oppdrag har en kort varighet (fra 3 til 6 måneder);
- oppsigelsestid for kontrakter kan være lite verd hvis familier trekker sitt samtykke til hjelpetiltak underveis i perioden;
- det varierer bydelene imellom hvordan de har forstått hva som er fakturerbar tid;
- saksbehandlere i barnevernstjenesten virker å ha lite kjennskap til samkjøpsavtalen;
- barnevernstjenester har sendt inn henvendelser til leverandører med anonymiserte beskrivelser som inneholder så mye informasjon om familier at de lett kan være identifiserbare. Én leverandør oppgir at det av hensyn til personvernforordningen (GDPR) er ønskelig at alle henvendelser blir sendt inn via Altinn.

Etaten har erfart at leverandørene og bydelene har tilpasset seg hverandre.

Det er ikke noen faste skriftlige rapporteringer fra leverandørene til Barne- og familieetaten utover tertialvis provenyrapportering.

Annet

Når det gjelder kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, har Barne- og familieetaten våren 2024 innhentet dokumentasjon fra leverandørene. Det er hentet inn arbeidskontrakter og timelister for de to ansatte hos leverandørene som har jobbet mest med hjelpetiltak over en tremånedersperiode. I denne kontrollen har etaten lagt vekt på å etterse om leverandørene etterlever arbeidstidsbestemmelsene. Etaten oppga at den foreløpige gjennomgangen av denne dokumentasjonen per begynnelsen av september ikke hadde avdekket forhold som etaten hadde reagert på. Kontrollen var ifølge etaten ikke fullført ved utgangen av 2024. Etaten har ikke gjennomført andre kontroller av leverandørene. Etaten har ikke gjennomført kontroller av leverandørene opp mot de fem kvalitetsområdene slik som det framgår av rutinebeskrivelsen. Ifølge dem vi intervjuet, erfarte etaten etter de første årlige møtene med leverandørene at slike forhold var vanskelige å kontrollere gjennom et møte. Vi ble fortalt at etatens kontraktsoppfølging i praksis har vært mer basert på dialog mellom etaten og leverandørene, for eksempel ved at etaten har spurt dem om noe er endret etter avtaleinngåelsen, om leverandørene har ansatt nye, og om det har vært endringer i kompetansen i forhold til det som er avtalefestet.

2.3 Barne- og familieetatens arbeid for å gjøre samkjøpsavtalen kjent for bydelene

2.3.1 Barne- og familieetatens bistand til og kontakt med bydelene

De vi intervjuet i Barne- og familieetaten, hadde per august 2024 ikke opplevd at barnevernstjenestene hadde bedt etaten om støtte ved avrop, utover én henvendelse, hvor en bydel lurte på hvor den fant selve avropskontrakten. Ansatte vi snakket med i Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker, bekreftet at de ikke hadde bedt etaten om bistand ved avrop på samkjøpsavtalen. Vi er imidlertid kjent med en dialog mellom Bydel Vestre Aker og etaten vedrørende inngåelse av databehandleravtale ved kjøp av hjelpetiltak.

2.3.2 Halvårlige møter med bydelenes kontaktpersoner for samkjøpsavtalen

For å sikre at samkjøpsavtalen ble kjent og brukt, opprettet Barne- og familieetaten en gruppe høsten 2022 som består av én kontaktperson utpekt fra hver av de 15 barnevernstjenestene, i tillegg til representanter fra etaten. Etaten arrangerer to årlige møter, høst og vår, med denne gruppen. Vi har mottatt referatene fra alle avholdte møter – det første, som ble gjennomført høsten 2022, to møter i 2023 og ett møte første halvår 2024. Referatene viser at det på møtene blant annet snakkes om hva kontaktpersonene mener om samkjøpsavtalen, og hvilke erfaringer de har med leverandørene, og om etatens tilrettelegging og informasjon. Som tidligere påpekt deler etaten bydelenes viktigste synspunkter og erfaringer med leverandørene i sitt årlige møte med dem. I det følgende oppsummeres noen av bydelenes synspunkter som etaten formidlet i sine møter med leverandørene i 2024:

- Det tar for lang tid å få tilbud fra leverandørene.
- Leverandørene har ikke kapasitet.
- Leverandørene er for dyre, og det har vært noen utfordringer knyttet til fakturering og hva som skal inngå i denne.
- Bydelene ønsker en bedre oversikt fra leverandørene over omfanget av veiledning og avlysninger av aktiviteter som samtaler og møter, herunder en oversikt over hvem som har avlyst, og hvorfor de har avlyst.
- Barnevernstjenestene gjennomfører i større grad hjelpetiltak med egne ressurser.

Av et av referatene fra etatens møter med bydelene ser vi at kontaktpersonens rolle og etatens forventninger til kontaktpersonene har vært tema. Etaten understreker at det var viktig at kontaktpersonene ivaretok oppgaven med å gjøre barnevernstjenestens saksbehandlere kjent med samkjøpsavtalen og etatens intranettside. Etaten presiserte også viktigheten av at saksbehandlerne fyller ut skjema og sender det til etaten når bydelen gjør enkeltanskaffelser, altså kjøp av hjelpetiltak utenfor avtalen.

Under et av møtene med kontaktpersonene var flere av leverandørene til stede og presenterte sin virksomhet.

Én leverandør har opplevd at bydelers henvendelser til dem har blitt sendt uten tilstrekkelig anonymisering eller passordbeskyttelse. Dette ble tatt opp i årlige møter mellom etaten og leverandørene, både i 2023 og i 2024. Etaten ville ta opp denne problemstillingen i det planlagte møtet med bydelene 5. desember 2024. Etaten oppga at den per november 2024 ikke hadde tatt stilling til om den ville utarbeide en ny retningslinje for sikker informasjonsflyt i

tilknytning til pågående samkjøpsavtale. Etaten oppga at hensyn til GDPR ville være et tema ved inngåelse av ny avtale.

Samlet sett oppsummerte Barne- og familieetaten at det har vært en del negative tilbakemeldinger fra bydelene knyttet til både mangelfull kvalitet og kompetanse hos leverandørene, misnøye med rapporteringen og mangelfullt innholdet i leveransen. Det har også vært tilbakemeldinger knyttet til leverandørers fakturering. Slik etaten har erfart det, har disse tilbakemeldingene handlet mer om enkeltepisoder enn om noe bydelene gjennomgående har erfart.

2.3.3 Informasjon på etatens intranett og Teams

Etaten gir informasjon om samkjøpsavtalen på etatens intranett. Bydelene har kommet med synspunkter på at informasjon om leverandørene burde ha vært tydeligere på intranettet, både om hva de kan tilby av tiltak og kompetanse, om kapasitet, og om hvor bydelene skal henvende seg. Fra sommeren 2024 og utover høsten er det ifølge etaten blitt gitt fyldigere beskrivelser på intranett av hver enkelt leverandør enn tidligere. Ellers ble vi fortalt at etatens intranettside har som formål å gi barnevernstjenestene den informasjonen de trenger for å gjøre avrop etter samkjøpsavtalen.

Etaten har videre opprettet et eget rom i Teams der kontaktpersonene og etaten kan dele informasjon. Tanken var at kontaktpersonene der kunne stille spørsmål, diskutere, komme med innspill til forbedringer med mer. Fram til og med august 2024 var det kommet få spørsmål og innspill fra representantene for barnevernstjenestene i dette Teams-rommet. Det som finnes der, er i all hovedsak informasjon som etaten har lagt ut, slik som oversikt over alle kontaktpersoner, kontakthinformatjon til leverandører samt skjemaet for begrunnelser ved enkeltkjøp. Etaten formidlet at den fortløpende legger ut informasjon i rommet.

På etatens intranett er det også en mal for databehandleravtale med veiledning fra etaten i hvordan bydelene kan fylle ut malen. I referatet fra det første møtet mellom etaten og bydelenes kontaktpersoner for rammeavtalen fra november 2022 framgår det at «databehandleravtalen gjelder for én leverandør gjennom hele rammeavtalen. Går man utenfor rammeavtalen, må det lages ny databehandleravtale ved hver kontrakt som inngås.»

2.3.4 Bydelenes begrunnelser ved enkeltkjøp av hjelpetiltak og bruk av anskaffelsesprotokoll

Begrunnelse ved enkeltkjøp

Barne- og familieetaten oppga at den ikke har noe ansvar for eller roller knyttet til bydelenes enkeltkjøp av hjelpetiltak. Det finnes ingen samlet oversikt over slike enkeltkjøp i Oslo kommune.

I tildelingsbrevet til bydelene for 2023 skriver byrådsavdelingen at «ved behov for hjelpetiltak skal bydelene i størst mulig grad benytte seg av kommunens samkjøpsavtaler». I byrådsavdelingens brev til etaten med kopi til alle bydelene datert 9. august 2023 gis det føring om at bydelene skal gi en skriftlig begrunnelse for å ha gjennomført enkeltkjøp utenom samkjøpsavtalen. I brevet heter det:

Dersom behovet til barnet/familien ikke kan dekkes av rammene for samkjøpsavtalen, er bydel selv ansvarlig for, etter egne rutiner, å anskaffe hjelpetiltak i form av et enkeltkjøp i tråd med anskaffelsesregelverket. Anskaffelsen må blant annet gjennomføres i tråd med anskaffelsesloven § 4 prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet.

I brevet vises det videre til at for best mulig å ivareta bydelens behov for hjelpetiltak under den løpende samkjøpsavtalen og framtidige avtaler trenger Barne- og familieetaten og byrådsavdelingen informasjon om hvordan avtalen fungerer, herunder begrunnelser for hvorfor avtalen ikke benyttes. Det framgår at i de tilfeller samkjøpsavtalen ikke benyttes, skal bydelene fylle ut et vedlagt skjema med en begrunnelse for hvert enkeltkjøp. Dette skal løpende sendes til Barne- og familieetaten.

Samlet for perioden fra januar 2023 til og med andre tertial 2024 har vi fått opplyst at etaten har mottatt 19 slike skjemaer med begrunnelser. Ingen av disse var fra Bydel Grünerløkka eller Bydel Vestre Aker.

Vi har mottatt kopi av disse begrunnelsene. Flere begrunnelser dreier seg om manglende kapasitet og/eller manglende kompetanse hos leverandører i samkjøpsavtalen. I enkelte tilfeller har ikke leverandørene respondert på bydelens henvendelser, eller de har ikke kunnet starte opp på ønsket tidspunkt. I to tilfeller er kjøpet utenfor samkjøpsavtalen begrunnet ut fra barnets ønske om å fortsette tiltaket med en spesifikk ansatt hos en leverandør utenfor samkjøpsavtalen.

Bruk av anskaffelsesprotokoll i Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker

Et brev fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap 9. august 2023 til alle bydelene ga føringer om at enkeltkjøp skulle dokumenteres ved at vurderingene og beslutningene skulle nedtegnes i en anskaffelsesprotokoll i henhold til anskaffelsesforskriften. Videre skulle det framkomme opplysninger om hvilken tjeneste (hjelpetiltak) som ble anskaffet, hvem som ble kontaktet, hvordan konkurransen ble gjennomført, anskaffelsens verdi og hvem som ble valgt. I vår gjennomgang av enkeltsaker fant vi ingen slike anskaffelsesprotokoller i Bydel Vestre Aker, og vi fant det kun i én sak i Bydel Grünerløkka.

2.4 Alle bydelers bruk av samkjøpsavtalen

I konkurransegrunnlaget ved anskaffelsen av samkjøpsavtalen ble avtalens verdi, basert på historiske tall og inkludert opsjoner, estimert til om lag 150 millioner kroner. Det sto i grunnlaget at estimatet kun var retningsgivende, og at det ikke innebar noen forpliktelse for oppdragsgiveren. Videre sto det at endringer i politiske rammebetingelser ville kunne medføre endringer i behovet, og at kommunen ikke ga kjøpsgaranti. Kommunen krevde på den annen side heller ikke at leverandørene ga leveransegaranti.

Barne- og familieetaten oppga at etaten ikke har informasjon om omfanget av bydelens avrop på samkjøpsavtalen utover det som kommer fram av leverandørenes tertialvise rapportering på samkjøpsproveny. Denne rapporteringen viser at den totale omsetningen på samkjøpsavtalen utgjorde 11,6 millioner kroner i 2023, noe som ga etaten et proveny på i underkant av 150 000 kroner. Oversikten viser videre at den totale omsetningen fra juli 2022 til og med andre tertial 2024 har vært på 18,7 millioner kroner.

To bydeler, Bydel Nordre Aker og Bydel Sagene, har ikke gjort avrop på avtalen i perioden fra 2023 fram til og med andre tertial 2024. Flere bydeler har kun benyttet én av leverandørene, mens enkelte andre bydeler har benyttet nesten alle leverandører i løpet av denne perioden.

Barne- og familieetaten har oppgitt til oss at bydelenes bruk av samkjøpsavtalen har vært mindre enn forventningen som lå til grunn for anskaffelsen. Det lave volumet har ført til at én leverandør har avvirket tiltaket sitt. En annen leverandør har i praksis avvirket tiltaket, siden den nå ikke har utførere ansatt. Etaten har hatt dialog med begge disse. Flere leverandører har meldt til etaten at de hadde en forventning om et større volum, og de forventet at det ville bli nødvendig å ansette flere. Dette har imidlertid ikke slått til.

Etaten viste til at bydelenes mindre bruk av samkjøpsavtalen samlet sett kan skyldes flere forhold. Én årsak kan være at bydelene har positive erfaringer med leverandører som ikke er med i avtalen, og at de ut fra barnets beste-vurderinger velger å videreføre enkeltavtaler med disse leverandørene. En annen årsak kan være at bydelene bygger opp egne hjelpetiltak, egne tiltaksteam, og i større grad benytter disse. En tredje årsak som etaten har trukket fram, er at noen bydeler har meldt at de ved henvendelser til leverandørene ikke får tilbud raskt nok. Det kan påvirke bydelenes senere kontakt med og bruk av de aktuelle leverandørene. I tillegg har etaten fått opplyst at stram økonomi hos bydelene også kan påvirke bruken av samkjøpsavtalen.

3 Bydelenes vurdering av barnets beste og medvirkning

Innledningsvis i dette kapittelet beskriver vi Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker omfang av kjøp av hjelpetiltak i 2023 og til og med første tertial 2024. Deretter ser vi nærmere på om de to bydelens barnverntjenester har etablert rutiner og praksis for å sikre at barnets beste vurderes ved kjøp av hjelpetiltak, og at barnets stemme blir hørt og dokumentert.

3.1 Omfanget av bydelenes kjøp

Barnevernstjenesten i Bydel Grünerløkka har om lag 50 årsverk, mens barnevernstjenesten i Bydel Vestre Aker har om lag 23 årsverk.

Begge barnevernstjenestene hadde ifølge lederne som hovedregel at hjelpetiltak skulle gjennomføres av interne ressurser. Begge hadde egne tiltaksteam i barnevernstjenestens regi. Barnevernslederen i Bydel Grünerløkka påpekte at det ga en bedre forståelse i barnevernstjenesten av hva som var særlig utfordrende i den enkelte familie eller for det enkelte barn. Omfanget av kjøp av hjelpetiltak var derfor ikke så stort.

Begge barnevernslederne oppga at det var flere årsaker til at tjenestene i noen tilfeller kjøpte hjelpetiltak fra eksterne leverandører, enten som avrop på samkjøpsavtalen eller som enkeltkjøp. Kompetanse og kapasitet, tilgjengelighet, erfaring med leverandør og relasjon mellom leverandør og barn/familie ble trukket fram som eksempler på årsaker.

Lederen for barnevernstjenesten i Bydel Vestre Aker viste også til at barnevernstjenesten relativt sett var liten, og at den derfor ikke kunne ha «all kompetanse internt». Særlig hjelpetiltak rettet mot spe- og småbarn hadde det i flere sammenhenger vært nødvendig å kjøpe, ifølge lederen. Videre fikk vi oppgitt at barnevernstjenesten i første del av 2023 ikke hadde hatt et tiltaksteam; alle i teamet sluttet i løpet av 2022. Derfor kjøpte barnevernstjenesten betydelig flere hjelpetiltak enn normalt i 2023. Fra og med siste halvår av 2023 har nye familieterapeuter kommet inn i tjenesten. Disse utgjør nå et tiltaksteam, noe som har medført at omfanget av kjøp har blitt mindre.

En oversikt vi har fått fra Bydel Grünerløkka, viser at det i bydelen var 20 barn/familier som mottok hjelpetiltak fra private leverandører i den aktuelle perioden. Tiltakene var i all hovedsak anskaffet gjennom enkeltkjøp. Tilsvarende oversikt fra Bydel Vestre Aker viser at det i bydelen var rundt 30 barn/familier som mottok hjelpetiltak fra private leverandører i perioden. Tiltakene var anskaffet både som avrop på samkjøpsavtalen og gjennom enkeltkjøp.

3.2 Vurdering av barnets beste

3.2.1 Revisjonskriterium

- Bydelen skal vurdere hva som er til barnets beste, vurderingen av dette skal være dokumentert.

3.2.2 Faktabeskrivelse

Barnets beste ved vedtak om hjelpetiltak

Lederne for barnevernstjenesten og ansatte vi snakket med i begge bydelene, oppga at vurdering av barnets beste lå til grunn for alle beslutninger barnevernstjenesten fattet. Begge barnevernslederne oppga også at vurderingen av barnets beste skulle komme fram av vedtaket. Vi har derfor lagt vedtaket til grunn ved vår undersøkelse av dette i et utvalg enkeltsaker.

Bydel Grünerløkka

Bydel Grünerløkka hadde ikke en egen skriftlig rutine som omtalte hvordan det skulle sikres at barnets beste lå til grunn for vedtaket og ble begrunnet der. Vi fikk opplyst at det i hjelpeteksten til vedtaksmodulen i det nye fagsystemet Modulus, som tjenesten tok i bruk i november 2023, blant annet ligger informasjon om hvilke forhold som er relevante for vurderingen av barnets beste. I tillegg hadde tjenesten en sjekkliste som skulle benyttes ved godkjenning av vedtak. I et av sjekkpunktene skulle saksbehandlerne kvittere ut om hensynet til barnets beste var vurdert og begrunnet.

De fleste av kjøpene var gjennomført som enkeltkjøp og ikke avrop på samkjøpsavtalen. Ifølge barnevernslederen var det flere grunner til dette. I noen saker hadde barnevernstjenesten vurdert at barnet hadde behov for videre tiltak, og at det var avgjørende for barnets beste at eksisterende relasjon ble videreført, og at kontinuitet mellom barnet og utføreren ble sikret. I slike tilfeller kunne det være at tiltaket ble videreført med leverandører som ikke lenger var omfattet av samkjøpsavtalen. Relasjon mellom barnet og utføreren, men også effekt og oppfølging i henhold til tiltakets mål, var helt avgjørende i vurderinger av om et privat hjelpetiltak skulle videreføres eller avvikles, alternativt tilbys av barnevernstjenesten selv.

Vi ble fortalt at i andre tilfeller hvor tjenesten hadde gjort enkeltkjøp, hadde leverandører på samkjøpsavtalen sluttet å tilby det aktuelle hjelpetiltaket. Tjenesten var da videreført med tidligere ansatte hos leverandører som enkeltkjøp med utgangspunkt i barnets behov. Det at leverandører hadde sluttet å tilby, skyldtes, ifølge ansatte vi snakket med, at noen av leverandøren hadde fått mindre oppdrag enn forespeilet ved inngåelse av samkjøpsavtalen og dermed valgte å legge ned tjenester på området. Videre hadde barnevernstjenesten foretatt enkeltkjøp i tilfeller hvor leverandørene på avtalen ikke hadde nødvendig spisskompetanse, rett språk- eller kulturkompetanse eller kapasitet til rask oppstart. Barnevernslederen oppga at tjenesten i vårhalvåret 2024 erfarte at den ikke mottok tilbud fra leverandørene på samkjøpsavtalen, det vil si at leverandørene ofte ikke svarte på henvendelsene, eller at det tok lang tid før tjenesten fikk svar. Det ble vist til at barnevernstjenesten i noen saker ikke kunne vente med å sette i gang tiltaket. I slike tilfeller er det avgjørende for barnet at tiltaket starter opp med en gang på et nivå og med en kompetanse som matcher familiens eller barnets behov.

Det viktigste var, ifølge ansatte vi snakket med, å finne det hjelpetiltaket som passet best til den enkelte familien og/eller det enkelte barnets behov, uavhengig om det ble gjennomført internt eller anskaffet gjennom samkjøpsavtalen eller som enkeltkjøp.

En saksbehandler oppga at vurderingene av barnets beste ved valg av hjelpetiltak kommer best fram av vedtakene. Vurderinger kan også komme fram av tiltaksplan og eventuelle

møtereferater, men da er vurderingene gjerne ikke så eksplisitte. En seksjonsleder oppga at saksbehandlerne pleier å skrive noe om barnets beste og barnets medvirkning ved valg av hjelpetiltak i referater etter møter med barnet og familien, slik at det kommer klart fram.

Saksbehandleren sa også at barnevernstjenesten kunne bli flinkere til å dokumentere sine vurderinger. Hun viste til at det var ulike kategorier hjelpetiltak, og at saksbehandler skrev inn tiltaket (hvorfor man valgte tiltaket) i Modulus, men hun var usikker på om det ble skrevet noe om barnets medvirkning, i systemet.

Ansatte vi snakket med, oppga at barnets beste også ble lagt til grunn ved valg av leverandør, men at tjenesten ikke hadde føringer eller praksis for å dokumentere dette. I de tilfeller barnevernstjenesten besluttet at tiltaket skulle kjøpes eksternt, var det å finne en tjenesteutøver som hadde god match med den enkelte familie og/eller med det enkelte barns behov, en viktig oppgave, ifølge de ansatte. Utdanning, kompetanse, etnisitet, språk og kultur samt alder og kjønn ble trukket fram som forhold som ble vurdert for å finne den beste matchen. I de tilfeller hvor familien og/eller barnet allerede hadde en god relasjon til en tjenesteutøver, og barnevernstjenesten vurderte at det var til barnets beste å fortsette med tiltak, ble det som oftest videreført med den samme utøveren.

Barnevernslederen påpekte at dersom tjenesten hadde forsøkt å henvende seg til leverandører på samkjøpsavtalen uten å få respons, eller uten å få aktuelle aktører til å ta oppdraget, hadde tjenesten i noen tilfeller tatt direkte kontakt med aktører de hadde kjennskap til og erfaring med at kunne levere på aktuell tematikk og tid. Barnets beste var ifølge lederen vurdert i forkant av slike henvendelser, men vurderingen var ikke alltid dokumentert.

I åtte av ni saker vi har gjennomgått i Bydel Grünerløkka, var barnets behov beskrevet i vedtaket (under historikk/bakgrunn og/eller begrunnelse). I to av disse åtte sakene var begrepet «barnets beste» benyttet. I én sak forelå det ikke et vedtak. Barnevernstjenesten oppga at dette var et tiltak barnevernstjenesten ikke regnet som enkeltvedtak, ettersom dette tidligere var en del av en allerede etablert oppdragsavtale. Vi har ikke innhentet oppdragsavtalen. Det lå et journalnotat i saken hvor det kom fram at tiltaket var «godt for gutten».

I én av de ni sakene framgår det av sakens dokumentasjon at igangsetting av tiltak fra en navngitt leverandør var gjort av hensyn til barnets beste. I fem av de åtte øvrige sakene var det beskrevet i sakens historikk, bakgrunn og/eller begrunnelse at vedtaket var en videreføring av hjelpetiltak med en bestemt leverandør, og hvorfor det var viktig å videreføre tiltaket med den bestemte leverandøren. I én av de åtte sakene sto det at det var nødvendig å engasjere den private leverandøren grunnet dennes fleksibilitet, kompetanse og kapasitet, for å dekke barnet og familiens behov.

I en av sakene forelå det en anskaffelsesprotokoll, som blant annet inneholdt en vurdering av barnets beste.

Bydel Vestre Aker

Barnevernstjenesten i Bydel Vestre Aker hadde ikke en egen skriftlig rutine for å sikre at barnets beste lå til grunn for vedtaket. Barnevernstjenesten viste også, som Bydel Grünerløkka, til fagsystemet Modulus og det som lå integrert i systemet. Tjenesten viste også

til at den benyttet en mal for hvordan vedtak skal utformes, og hva de skal inneholde. I malen framkommer det at det i vedtakets begrunnelse skal stå hvordan barnets beste er vurdert.

Vi fikk opplyst at det hendte at barnevernstjenesten brukte leverandører utenfor samkjøpsavtalen. Det gjaldt leverandører som tjenesten hadde god erfaring med, som tidligere hadde levert godt faglig arbeid og gode rapporter til barnevernstjenesten på avtalt tidspunkt, og som barnet/familien hadde tillit til og samarbeidet godt med. Det var også tilfeller hvor leverandører i samkjøpsavtalen ikke hadde riktig kompetansen basert på en vurdering av barnets beste. Saksbehandlerne viste til at det hendte at de spilte inn én spesifikk leverandør/fagperson når de forespurte teamlederen om muligheten for å hyre inn eksterne. Slik de så det, handlet det spesifikt om vurderingen av hva det konkrete barnet / den konkrete familien hadde behov for, og hva som ville være til barnets beste. Vi fikk videre opplyst at det som oftest hadde vært teamlederne som kom med forslag til en konkret leverandør – basert på sine oversikter og sjekk av kompetanse og kapasitet hos aktuelle. Én saksbehandler oppfattet at barnevernstjenesten hadde få valg med hensyn til leverandører av hjelpetiltak. Ved valg av leverandør ble det vist til at barnevernstjenesten ofte vektla rask oppstart og riktig kompetanse basert på en vurdering av barnets beste.

Flere viste på ulike måter til at det var «unødig tidkrevende» å gjøre avrop på samkjøpsavtalen, og at det hadde vært vanskelig å få svar på telefon til leverandørene om kapasitet og kompetanse. Det skjedde at barnevernssaken «ble litt kald» fra barnet/familien hadde fått et vedtak om veiledning, til oppstarten av tiltaket. Derfor hadde en av saksbehandlerne i ett tilfelle henvendt seg skriftlig til alle aktuelle leverandører på samkjøpsavtalen med en skisse til / et mandat for oppdraget. I disse prosessene ble saksbehandleren kjent med at det var leverandører som oppga å ha kompetanse på spe- og småbarn og på foreldrekonflikter, men som i realiteten ikke hadde det. Slike forhold har også medført kjøp utenfor samkjøpsavtalen, oppga saksbehandleren.

En teamleder vi snakket med i barnevernstjenesten i Bydel Vestre Aker, mente at barnevernstjenesten måtte få eksplisitt fram både barnets beste og barnets medvirkning i vedtaket. Hun mente at tjenesten nå begynte å bli bedre til dette. Enkelte av dem vi snakket med i Vestre Aker, viste dessuten til at vurdering av barnets beste i tillegg til vedtaket skulle framgå av annen dokumentasjon, slik som møtereferater og tiltaksplan. En annen saksbehandler viste til at vedtaket var det juridisk gyldige dokumentet, og altså det stedet der det skulle framkomme hva som var bakgrunnen for tiltaket, og hva man ville oppnå – og at det ofte til sist i vedtaket ble foretatt en oppsummering av hvorfor barnevernstjenesten vurderte at tiltaket var til barnets beste.

Ifølge lederen for barnevernstjenesten var det ingen særlige føringer for å dokumentere vurdering av barnets beste ved valg av leverandør av hjelpetiltak. Som nevnt ovenfor hendte det at saksbehandlerne spilte inn én spesifikk leverandør/tjenesteutøver til teamlederen. Dette ut fra en vurdering av behov og hva som ville være til barnets beste.

I alle de åtte sakene vi har gjennomgått i Bydel Vestre Aker, var barnets behov for hjelpetiltak beskrevet i vedtaket (under historikk/bakgrunn og/eller begrunnelse). I tre av disse var begrepet «barnets beste» benyttet. I fire av de åtte sakene vi har gått igjennom, vises det i

vedtaket til at igangsetting eller videreføring av tiltak fra en navngitt leverandører er gjort av hensyn til barnets behov eller barnets beste. Det er ikke spesifikt nevnt i de fire øvrige sakene.

3.2.3 Kommunerevisjonens vurdering

Undersøkelsen tyder på at bydelene la barnets beste til grunn for vedtak som ble fattet. Vår gjennomgang av enkeltsaker viste at barnets behov for tiltak framkom av alle vedtak, men etter vår vurdering kunne bydelenes vurderinger av barnets beste vært tydeligere begrunnet og redegjort for i de fleste vedtakene. Bydelenes bruk det nye fagsystemet Modulus med hjelpetekst og sjekkliste reduserer risikoen for at barnets beste ikke blir begrunnet og vurdert i vedtak.

3.3 Barnets medvirkning

3.3.1 Revisjonskriterium

- Bydelen skal sikre at barnets mening blir hørt i vurderingen av barnets beste ved kjøp av hjelpetiltak. Medvirkningen skal være dokumentert.

3.3.2 Faktabeskrivelse

Barnets medvirkning ved vedtak om hjelpetiltak

Bydel Grünerløkka

Barnevernstjenesten hadde ikke egne skriftlige rutiner eller gitt egne føringer for barnets medvirkning ved valg av hjelpetiltak. I vedtaksmodulen i fagsystemet Modulus var det et obligatorisk felt om «Barnets medvirkning» som måtte fylles ut. Videre var et av punktene i sjekklisten nevnt ovenfor om barnets medvirkning var dokumentert og begrunnet.

Barnevernslederen oppga at tjenesten allerede erfarte at de fikk mye hjelp til å sikre ivaretagelse av barnets medvirkning / barnets stemme og en vurdering av barnets beste gjennom oppbygningen av det nye fagsystemet Modulus. Videre hadde barnevernstjenesten påbegynt å implementere *Oslostandard for samarbeid med barn* (byrådets sak nr. 7/23), som ifølge lederen økte fokuset på barnets medvirkning i alle faser av saksbehandlingen.

En seksjonsleder vi snakket med, oppga at barnets medvirkning var viktig for å utfylle bildet av hva som var barnets beste, og at saksbehandlerne i sin behandling av sakene vurderte hvordan medvirkning kunne skje. Vedkommende erfarte at det i noen tilfeller kunne være vanskelig å få barna til å uttrykke sin mening. En annen ansatt vi snakket med, oppga å ha hatt samtale med barnet for å høre barnets mening i begge sakene hvor vedkommende var kontaktperson.

Flere vi snakket med, oppga at barnevernstjenesten kunne bli bedre på å dokumentere barnets medvirkning i de enkelte sakene. Lederen for barnevernstjenesten oppga at tjenesten arbeidet med å bli bedre til å dokumentere barnets medvirkning. De arbeidet blant annet med hvordan barnets mening ble vektlagt. Tjenesten arbeidet også med å avklare om, og i tilfelle hvordan, barn skal medvirke i tilfeller hvor hjelpetiltak er rettet mot foreldre for å bidra til at foreldrene blir bedre i foreldrerollen.

Ansatte viste til at i tilfeller hvor barnevernstjenesten besluttet at hjelpetiltak skulle videreføres, hadde familien/barnet gjerne ønsket at tiltaket skulle fortsette med samme leverandør. Dersom tjenesten vurderte at dette var det barnevernfaglig beste alternativet, prøvde tjenesten å få det til. På den måten har barnet ifølge de ansatte fått medvirke ved valg

av leverandør. Vi fikk opplyst at barnevernstjenesten gjorde en faglig vurdering av hvilken av leverandørene tjenesten mente ville gi den beste oppfølgingen.

Vår gjennomgang av saker viser at barnevernstjenesten i fem av de åtte sakene der det forelå vedtak, har beskrevet i vedtaket at barnet er blitt hørt, eller at barnevernstjenesten har hatt samtaler med barnet ved kjøpet. I de tre øvrige sakene framkom det ikke hvorvidt slik medvirkning var vurdert som uaktuelt, eller om det faktisk hadde vært medvirkning. Imidlertid framkom det av vedtaket i én av disse tre sakene at barnevernstjenesten skulle sikre medvirkning fra barnet i evalueringsmøter. I tre av de åtte sakene kom det fram at barnet var hørt ved valg av leverandør. To av disse gjaldt videreføring med samme leverandør, og i den tredje saken kom det spesifikt fram at barnevernstjenesten var enig med barnet og familien om valget av leverandør.

Bydel Vestre Aker

Barnevernstjenesten hadde ikke egne skriftlige rutiner eller gitt egne føringer for barnets medvirkning ved valg av hjelpetiltak. Som nevnt ovenfor var det i vedtaksmodulen i Modulus et obligatorisk felt om «Barnets medvirkning» som måtte fylles ut. Som nevnt i 3.2.2 benyttet barnevernstjenesten en mal for utforming av vedtak. Ifølge denne malen skal barnets stemme komme fram av vedtakets bakgrunnsopplysninger. Det skal blant annet komme fram hva som har framkommet i samtale med barnet, og hvordan barnet opplever sin situasjon.

Barnevernslederen viste til at hver saksbehandler skulle tilrettelegge for at barn medvirket i saker der det var naturlig. Hvorvidt det var naturlig, var etter det vi fikk opplyst, avhengig av barnets alder og modenhet, og hvilken type tiltak det dreide seg om. Hvis et hjelpetiltak var mer rettet mot barnet, var det viktig at barnet ble hørt, og at dets mening ble vektlagt. Hvis det var valgt et hjelpetiltak som rettet seg mer mot foreldrene, var det ikke like naturlig å involvere barnet, ifølge barnevernslederen. Vi fikk videre opplyst at de fleste hjelpetiltakene som tjenesten kjøpte, gjaldt familieveiledning ved foreldrekonflikt. Vår gjennomgang av åtte saker viste at seks av dem gjaldt familieveiledning.

Teamlederen sa at barnevernstjenesten i alle saker hørte på hva foreldrene opplevde som utfordrende, og hva de tenkte skulle til for at situasjonen skulle bli bedre. Både teamlederen og saksbehandlerne oppga at tjenesten, ut ifra barnets alder, også innhentet informasjon om barnets opplevelse av situasjonen i familien, og at tjenesten også skulle snakke med barnet om hva tiltaket innebar. Vi fikk opplyst at barnet deltok på oppstartsmøter etter en viss alder.

Teamlederen pekte på at barnevernstjenesten eksplisitt må få fram både barnets beste og barnets medvirkning i vedtaket, noe hun mente tjenesten var begynt å bli bedre til. Én saksbehandler opplyste at barnets medvirkning skulle dokumenteres. Hun var usikker på hvor medvirkningen skulle nedtegnes, men oppga at samtale med barn burde framgå av vedtaket og tiltaksplanen.

Alle vi snakket med, oppga at barnet ikke medvirket ved valg av leverandør ved familiekonflikter og når hjelpetiltaket gjaldt familieveiledning. Én saksbehandler hadde inntrykk av at det ikke nødvendigvis var slik at barnevernstjenesten hadde en lang rekke leverandører å velge blant, og/eller at leverandørenes kapasitet og kompetanse var kjente størrelser for tjenesten.

Vår gjennomgang av saker viser at barnevernstjenesten i tre av åtte vedtak har beskrevet i vedtaket at barnet er blitt hørt, eller at barnevernstjenesten har hatt samtaler med barnet ved kjøpet. I fire av vedtakene framkom det ikke hvorvidt slik medvirkning var vurdert som uaktuell, eller om det faktisk hadde vært medvirkning. Imidlertid framkom det i ett av disse fire vedtakene at barnevernstjenesten skulle ha samtaler med barnet under gjennomføringen av foreldreveiledningen om hvorvidt hjemmesituasjonen ble bedret. Det åttende vedtaket gjaldt en videreføring av et tiltak igangsatt av en annen barnevernstjeneste. Vi ser ikke spor av at barnet har medvirket ved valg av leverandør i noen av sakene. Seks av disse gjaldt familieveiledning.

3.3.3 Kommunerevisjonens vurdering

At barnets stemme blir hørt, er også viktig ved vurdering av barnets beste. Undersøkelsen viser at barnevernstjenesten i begge bydelene la til rette for barnets medvirkning. Vår gjennomgang av enkeltsaker viser at barnets medvirkning var dokumentert i flere av vedtakene. Vi vurderer det likevel som en mangel at barnets medvirkning ikke var dokumentert eller redegjort for i alle vedtakene vi gikk igjennom, verken i Bydel Grünerløkka eller i Bydel Vestre Aker. I de tilfellene der medvirkning ikke var dokumentert, framgikk ikke begrunnelsen. Når barnets medvirkning ikke er dokumentert, blir det vanskelig å ettergå om og hvordan barnet har fått medvirke ved vedtaket.

Vi har merket oss at det i fagsystemet Modulus var et obligatorisk felt om «Barnets medvirkning» i vedtaksmodulen. Det kan bidra til å bedre bydelenes praksis for å synliggjøre hva som er barnets mening, og hvilken vekt barnets mening er tillagt i det enkelte vedtaket.

4 Bydelenes inngåelse og oppfølging av avtaler

I dette kapittelet ser vi nærmere på om Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker har inngått kontakter eller avtaler ved kjøp av hjelpetiltak, og om de har inngått databehandleravtaler. Vi har også vurdert bydelenes oppfølging ved kjøp av hjelpetiltak, deriblant fakturakontroll.

4.1 Avropsavtaler og kontrakt ved enkeltkjøp

4.1.1 Revisjonskriterium

- Bydelen skal sikre at det foreligger avropsavtaler eller kontrakt ved enkeltkjøp av hjelpetiltak.

4.1.2 Faktabeskrivelse

Verken Bydel Grünerløkka eller Bydel Vestre Aker hadde i undersøkelsesperioden skriftlige rutiner som beskrev prosessen for å inngå og følge opp kontrakter ved enkeltkjøp. Ifølge Bydel Grünerløkkas *Rutine ved kjøp av eksternt hjelpetiltak i og utenfor hjemmet*, som ble nedfelt i juni 2024, skal kontrakter signeres i henhold til delegasjonsskriv. Bydel Vestre Aker utarbeidet en beskrivelse av tjenestens prosedyre for kjøp av hjelpetiltak i juni 2024. Ifølge denne skal kontaktpersonen utarbeide avtaler med leverandører i samarbeid med teamledere. Videre skal kontrakter underskrives av barnevernslederen.

I Bydel Grünerløkka var hjelpetiltaket i alle ni sakene vi gikk igjennom, anskaffet som enkeltkjøp. Det forelå kontrakt i alle sakene. I den ene saken forelå det imidlertid en kontrakt fra august 2024. Dette gjaldt et hjelpetiltak som hadde løpt over flere år. Barnevernstjenesten kunne ikke framskaffe kontrakter som tidligere var inngått med den aktuelle leverandøren. Lederen for barnevernstjenesten oppga at det manglet kontrakt med leverandøren i en periode, men at det forelå kontrakt for tiltaket før og etter den manglende perioden.

I Bydel Vestre Aker var hjelpetiltaket i to av åtte saker anskaffet gjennom avrop på samkjøpsavtalen og de øvrige seks gjennom enkeltkjøp. Det forelå avropsavtale eller kontrakt i alle sakene.

4.1.3 Kommunerevisjonens vurdering

Det er et grunnleggende element i anskaffelsesregelverket at det skal inngås kontrakt ved kjøp av tjenester. Kontrakter er viktige for å regulere hva som ytes, til hvilken kostnad og hvordan bydelene kan følge opp tjenesten. Vår gjennomgang av enkeltsaker viste at det med ett unntak i Bydel Grünerløkka forelå avropsavtale eller kontrakt ved kjøp av hjelpetiltak. Det tyder på at bydelene i all hovedsak har en praksis som sikrer at det foreligger avropsavtaler eller kontrakt ved enkeltkjøp av hjelpetiltak. Kommunerevisjonen ser det som en mangel at Bydel Grünerløkka i en periode mottok og betalte for et hjelpetiltak uten at det forelå kontrakt.

4.2 Bruk av databehandleravtale

4.2.1 Revisjonskriterium

- Bydelen skal inngå databehandleravtale med leverandør ved det enkelte avrop eller ved enkeltkjøp.

4.2.2 Faktabeskrivelse

En databehandleravtale er en avtale mellom en behandlingsansvarlig virksomhet og en databehandler. Avtalen regulerer hvordan personopplysninger skal behandles, og sikrer at behandlingen skjer i samsvar med personvernregelverket. Verken barnevernstjenesten i Bydel Grünerløkka eller Bydel Vestre Aker hadde skriftlige rutiner eller praksis for å inngå databehandleravtale.

Barnevernslederen i Bydel Grünerløkka ga uttrykk for at det var uklare krav knyttet til det å sikre databehandleravtale i sakene, og at det var uklar arbeidsdeling mellom barnevernstjenesten og Barne- og familieetaten når det gjaldt databehandleravtaler i saker hvor tjenesten hadde benyttet leverandører i samkjøpsavtalen. Lederen var usikker på om det forelå databehandleravtaler for alle inngåtte kontrakter. En saksbehandler i bydelen opplevde å ha fått ulike signaler om at det måtte foreligge en databehandleravtale ved kjøp av hjelpetiltak. I en sak hvor saksbehandleren hadde kjøpt hjelpetiltak fra en leverandør på samkjøpsavtalen, hadde leverandøren oppgitt til vedkommende at databehandleravtale ikke var nødvendig å inngå, ettersom leverandøren var omfattet av rammeavtalen. En seksjonsleder i bydelen oppfattet at barnevernstjenesten ikke trengte å inngå databehandleravtale flere ganger dersom man tidligere hadde inngått en slik avtale med den aktuelle leverandøren – uavhengig av om kjøpet var et avrop på samkjøpsavtalen eller et enkeltkjøp.

I Bydel Grünerløkka forelå det databehandleravtaler i to av de ni sakene vi har gjennomgått. Den ene av disse var saken hvor det i en periode ikke var kontrakt. Det ble inngått kontrakt i august 2024, og da ble det også inngått en databehandleravtale.

Lederen for barnevernstjenesten i Bydel Vestre Aker oppga at bydelen ikke inngår databehandleravtaler med leverandørene. Vi er kjent med at barnevernstjenesten i Bydel Vestre Aker i en e-post til Barne- og familieetaten 25. oktober 2022 ga uttrykk for at den ønsket at etaten tok ansvaret for «å fylle ut» databehandleravtaler. Etaten svarte i e-post 8. november 2022 at det var bydelen som måtte «fylle ut» databehandleravtale, siden det er den som er behandlingsansvarlig. Etaten viste forståelse for at det kunne være vanskelig å fylle ut avtalen, og oppga at etaten kunne bistå ved behov. I Bydel Vestre Aker forelå det ikke databehandleravtale i noen av de åtte sakene vi gjennomgikk.

4.2.3 Kommunerevisjonens vurdering

Verken Bydel Grünerløkka eller Bydel Vestre Aker hadde skriftlige rutiner eller praksis for å inngå databehandleravtale. Leverandører av hjelpetiltak har tilgang til sensitive personopplysninger om barn og familier den leverer tjenester til. Fravær av databehandleravtale medfører brudd på personvernlovgivningen. Det kan gi manglende kontroll over leverandørens datahåndtering og kan medføre at sensitive opplysninger kommer på avveie.

Vi ser det videre som en svakhet at bydelene ikke i tilstrekkelig grad hadde avklart hvilket ansvar de har knyttet til det å inngå databehandleravtaler ved avrop.

4.3 Bydelenes oppfølging av avrop eller enkeltkjøp og kontroll av faktura

4.3.1 Revisjonskriterier

- Bydelen skal følge opp avrop på samkjøpsavtalen og enkeltkjøp av hjelpetiltak, deriblant
 - sikre tydelig ansvar internt
 - ha rutiner og prosedyrer
 - følge opp at hjelpetiltak gjennomføres som forutsatt
 - følge opp og lukke eventuelle mangler eller avvik
- Bydelen skal kontrollere alle mottatte fakturaer og grunnlaget for disse, det vil si at
 - fakturaer er i samsvar med avtale og barnets vedtak
 - fakturaer er i samsvar med tjenesten som er levert

4.3.2 Faktabeskrivelse

Oppfølging av kjøp

Bydel Grünerløkka

Barnevernstjenesten hadde ikke skriftlige rutiner for kjøp og oppfølging av hjelpetiltak utover skriftlige rutiner for fakturakontroll. Vi fikk oppgitt av ansatte vi snakket med, at barnevernstjenestens kontaktperson/saksbehandler skulle følge opp leverandøren og dennes leveranser, deriblant at barnet eller familien mottok hjelpetiltak i tråd med det som var avtalt. Én ansatt oppga at det internt i barnevernstjenesten ikke var tydelige føringer på om og eventuelt hvordan kontaktpersoner/saksbehandlere skulle kvalitetssikre og følge opp eksterne kjøp av hjelpetiltak i det daglige.

Barnevernslederen oppga at barnevernstjenesten i senere tid hadde blitt mer oppmerksom på det å skille mellom evaluering av tiltaket og oppfølging av leverandøren ut ifra den tjenesten som var bestilt og levert. Eksterne kjøp var ifølge lederen kostnadskreven, og tjenesten hadde et ekstra fokus på både innhold, omfang og eventuelt opphør/endringer.

Barnevernstjenesten hadde for noen år tilbake hatt enkelte negative erfaringer knyttet til innhold og kvalitet i leverandørenes leveranser, rapporter og timelister. Tjenesten hadde derfor sett det nødvendig å stille kritiske spørsmål til leverandørene om disse forholdene. Dette var før den nye avtalen trådte i kraft (fra sommeren 2022), og gjaldt ikke de leverandørene barnevernstjenesten hadde brukt de siste par årene, ifølge lederen.

Lederen viste videre til at evaluering og oppfølging av leverandørene på en måte blir både evaluering av hjelpetiltaket (effekt på barnet/familien) og kontraktsoppfølging av leverandørene (om leveransene er i tråd med avtalen, og om mål/delmål oppnås). På samme måte vil evalueringsmøtene, hvor det ut fra en barnevernsfaglig vurdering diskuteres om tiltaket virker som det skal for barnet, også innebære en oppfølging av tjenesteleveransen.

I kontraktene med leverandørene var det lagt inn krav til rapportering. Eksempler på krav i kontrakter var at det skulle rapporteres på antall timer og treff med brukeren, på innhold i treffene, på vurdering av oppnåelsen av delmål og mål i tiltaksplanen, på uteblivelse fra brukers side med mer.

Ansatte vi snakket med, opplevde at det kunne være utfordrende å få noen av leverandørene til å sende rapporter i tråd med det som var avtalt. I tillegg var ikke alle rapportene av tilstrekkelig kvalitet. For eksempel opplevde en ansatt at det ikke kom fram av rapporten dersom barnet/ungdommen ikke stilte på avtalte møter.

En saksbehandler vi snakket med, opplevde at leverandøren i én av de to sakene hun hadde ansvar for, sendte rapporter i tråd med kravene og av god kvalitet. I tillegg hadde saksbehandleren møter med leverandøren etter at rapportene var mottatt. Hun hadde også løpende telefonkontakt med leverandøren. I den andre saken mottok barnevernstjenesten sjelden rapporter, og de som kom, var ikke av tilstrekkelig kvalitet. Saksbehandleren opplevde å ikke ha tid og kapasitet til å følge opp leverandøren når det gjaldt dette.

En annen saksbehandler oppga at leverandøren i én av to saker hun var ansvarlig for, jevnlig leverte skriftlige rapporter, og at hun mottok disse i forkant av evalueringsmøtene som ble avholdt hver tredje måned. I den andre saken (fra 2024) hadde vedkommende så langt mottatt rapport i tråd med det som var forventet. Saksbehandleren oppga å ha vært tydelig om forventninger til rapportering i dialog med leverandørene. Vedkommende var imidlertid kjent med at noen i barnevernstjenesten erfarte at det måtte mange purringer til for å få slike rapporter.

Flere vi snakket med, påpekte at barnevernstjenesten kunne bli flinkere til å si på oppstartsmøtet hvilke forventninger de hadde til leverandørene.

En seksjonsleder oppga at han gikk igjennom alle saksbehandlerens saker hver tredje uke, sammen med hver enkelt av dem. Der stilte lederen blant annet spørsmål om saksbehandlerens oppfølging av leverandør og av barn/familie ved kjøp av hjelpetiltak. I den sammenheng hadde han også tatt enkelte stikkprøvekontroller av at leverandørene hadde levert rapporter som avtalt.

Vår gjennomgang av ni saker, som alle var enkeltkjøp, viser at det i seks kontrakter var krav til hvor ofte leverandøren skulle sende rapporter. I et fåtall av disse sakene hadde barnevernstjenesten mottatt rapporter i tråd med kontrakten. I to av de øvrige sakene var det ikke stilt krav til rapportering i kontrakten, men i en av dem står det at leverandøren skal delta på evalueringsmøter etter innkalling fra barnevernstjenesten. I den tredje saken hadde vi bare tilgang til kontrakten som var inngått i august 2024, og ikke til de foregående kontraktene i saken. I denne kontrakten var det stilt krav om månedlig rapportering.

Ansatte vi snakket med i barnevernstjenesten, sa de ikke hadde opplevd særlige avvik ved utførelse av hjelpetiltak.

Bydel Vestre Aker

Barnevernstjenesten hadde ikke utarbeidet skriftlige rutiner for oppfølging av kjøp av hjelpetiltak eller nedfelt prosedyrebeskrivelser eller liknende for forventninger til arbeidsdeling og kontroll ved mottak av fakturaer. I forbindelse med forvaltningsrevisjonen nedfelte barnevernstjenesten, som nevnt ovenfor, en beskrivelse av tjenestens prosedyre for kjøp av hjelpetiltak. Ifølge denne har kontaktpersonen ansvar for å følge opp kontraktene «i forhold til opprettholdelse, endringer og avslutning, samt se at leverandører leverer

rapporter. Dette i samråd med team-leder». Det står videre i prosedyren at «Kontaktpersoner kontrollerer faktura som kommer fra leverandør».

Teamlederen oppga at barnevernstjenesten hadde erfart viktigheten av å ha tett dialog og oppfølging av de eksterne kjøpene, blant annet for å sikre kvalitet i leveranser. Blant annet opplevde tjenesten ifølge teamlederen at avlysninger fra familier var en stor utfordring. Barnevernslederen oppga at det var den største risikoen knyttet til avvik i leveranser. Barnevernstjenesten ønsket at leverandørene avtalte nye tidspunkt så snart som mulig, noe de ikke alltid gjorde, slik at familiene fikk den hjelpen de hadde behov for.

Teamlederen viste videre til at barnevernstjenesten ikke i tilstrekkelig grad hadde fulgt opp leverandørene da tjenesten begynte å kjøpe hjelpetiltak i 2022, men at den etter hvert hadde blitt bedre til dette. Tjenesten gjennomførte nå oppstartsmøter hvor leverandøren og den aktuelle familien deltok, og hvor forventninger til leverandørene ble gjennomgått, ifølge teamlederen. Barnevernstjenesten forventet at leverandørene leverte en skriftlig rapport i forkant av disse møtene.

Barnevernstjenesten opplevde det imidlertid som en stor utfordring å få tilsendt rapporter i tråd med det som var avtalt i kontraktene. Teamlederen og saksbehandlerne opplyste at rapportene ofte kom etter evalueringsmøter og/eller avslutningsmøter. Saksbehandlerne brukte derfor mye tid på å etterspørre rapporter. Tjenesten opplevde også at det var forskjell på kvaliteten på rapportene fra leverandør til leverandør og/eller fra tiltaksutøver til tiltaksutøver. Teamlederen oppga at barnevernstjenesten nå i større grad var oppmerksom på dette, og at rapportering hadde vært tema i teamlederens veiledning av kontaktpersoner.

En saksbehandler oppga at det ved familieveiledning ble avholdt møter hver tredje måned. Hun hadde erfart at det stort sett forelå rapporter i forkant av møtene, og at disse i hovedsak ga et godt grunnlag for møtene. Hun oppga videre at hun tok kontakt med veilederen telefonisk. I starten skjedde det ofte en gang i uken, mens det etter hvert skjedde om lag en gang i måneden. Hyppigheten av kontakten var ifølge saksbehandleren avhengig av tiltakets omfang. Slik hun erfarte det, «hadde familien nok med veilederen» og ønsket ofte ikke å ha kontakt med barnevernets saksbehandler i tillegg. Familien ønsker ofte ikke å ha så mye dialog med barnevernstjenesten i faser med veiledning.

En annen saksbehandler oppga å være tydelig overfor leverandørene om rettidig rapportering. Vedkommende erfarte likevel at flere leverandører måtte purres på, og at de ikke leverte rapporter med tilfredsstillende kvalitet.

Vår gjennomgang av saker viser at det i fem av åtte saker var kontraktsfestet hvor ofte leverandøren skulle sende rapporter. I de fleste av disse hadde ikke leverandøren rapportert i tråd med det som var avtalt. I en av de tre øvrige sakene hvor det ikke var avtalt at det skulle oversendes rapporter, forelå det flere rapporter i undersøkelsesperioden, men ikke for de to andre. I en annen sak, som var gjeldende fra juni 2023 og pågikk i resten av undersøkelsesperioden, hadde barnevernstjenesten bare mottatt én rapport (for perioden september–desember 2023). I en av sakene var hjelpetiltaket hybelvert. Det var ikke stilt krav til rapportering i oppdragsavtalen, og det var heller ikke stilt krav til at det skulle gjennomføres møter eller lignende. Vi fikk opplyst at hybelverter ikke rapporterte på samme

måte som leverandører av andre typer hjelpetiltak, men at oppfølging blant annet skjedde gjennom møter.

Vi ble fortalt at det ikke var forskjeller mellom barnevernstjenestens oppfølging av hjelpetiltakene som var omfattet av samkjøpavtalen, og enkeltkjøp.

Vi fikk oppgitt at den største risikoen knyttet til avvik i leveransene, både internt og eksternt, var at mottakeren av tjenestene avlyste eller utsatte tiltak. En ansatt vi snakket med, oppga at de få gangene vedkommende hadde opplevd avvik, var det snakk om utførerens kompetanse. I slike tilfeller ville kontaktpersonen i første omgang ta kontakt med vedkommende hos leverandøren som utførte tiltaket. Var avviket mer alvorlig, ville barnevernslederen ta kontakt med utførerens leder for å finne ut hvordan avviket skulle løses.

Kontroll av faktura

Innføringen av Modulus senhøstes 2023 hadde betydning for begge barnevernstjenestene behandling, kontroll og godkjenning av barnevernsfakturaer. Det er utarbeidet felles rutiner for alle kommunens barnevernstjenester som bydelene nå legger til grunn. Kommunerevisjonen har mottatt disse rutinene. Stikkprøvekontrollen vår av fakturaer fra de to bydelene er fra både før og etter at den nye rutinen kom på plass.

Bydel Grünerløkka

Før innføringen av Modulus la barnevernstjenesten til grunn bydelens skriftlige rutiner for alle sine tjenester. Her var det tilstrekkelig med godkjenning fra to personer. Etter innføring av Modulus skal fakturaene godkjennes av tre personer.

Etter innføringen av nye rutiner for behandling av barnevernsfakturaer skal blant annet merkantil ressurs sjekke at leverandøren er gyldig og stemmer med leverandøren «på rammen», og at beløpet er innenfor tiltakets ramme eller avtale. Videre skal det kontrolleres at fakturaen inneholder riktig informasjon, blant annet at den gjelder riktig barn/familie (at ramme-ID er korrekt), og at konteringen stemmer. Deretter skal fakturaen sendes på flyt til saksbehandleren for godkjenning, og etter dette skal fakturaen godkjennes for utbetaling av lederen for barnevernstjenesten. Barnevernslederen oppga at de hadde klare rutiner for saksbehandlerens oppfølging av økonomi og kontroll av faktura ved at det i EQS for fagsystemet Modulus lå veiledning og rutiner for fakturabehandling for både ledere, saksbehandlere og kontoransvarlige. Lederen oppga at de ikke så behov for lokale rutiner for fakturakontroll i tillegg.

Opplæring i fakturakontroll var ifølge lederen gitt i teamene og individuelt til saksbehandlerne. I opplæringsmaterialet i EQS framkom det ifølge lederen blant annet at saksbehandlere skal kontrollere og godkjenne fakturaer opp mot avtalen med den enkelte leverandør.² En saksbehandler oppga at hun ikke kjente til noen rutinebeskrivelse for fakturabehandling.

² I opplæringsmateriell er dette beskrevet som kontroll av mottak av vare, ramme-ID, faktura, jf. dokumentet «Økonomi for saksbehandlere», ID 44744 – EQS kontoransvarlige, saksbehandlere og ledere i EQS.

Vi har fått tilsendt dokumentasjon som viser at barnevernstjenesten 26. oktober 2023 gjennomførte et kurs for saksbehandlere i fakturabehandling, «Økonomi superbrukerkurs – beregnet for ikke-kontorfaglige», dette som en del av opplæringen ved innføringen av det nye fagsystemet for barnevernet, Modulus.

Vi fikk opplyst at barnevernstjenestens merkantile/kontorfaglige personell gjennomførte kontroller basert på foreliggende rutiner. Deretter ble fakturen sendt til saksbehandleren for videre behandling og kontroll. Dersom fakturaen stemte, ble den godkjent av saksbehandleren og videresendt til lederen for endelig godkjenning for utbetaling. En seksjonsleder var tildelt myndighet til å godkjenne fakturaer for utbetaling til eksterne leverandører for tiltak som beløpsmessig lå innenfor seksjonslederens myndighet. Lederen for barnevernstjenesten hadde ansvar for å godkjenne fakturaer for utbetaling dersom rammen oversteg seksjonslederens myndighet.

En seksjonsleder vi snakket med, ga uttrykk for at barnevernstjenesten hadde gode rutiner for kontroll av faktura. Seksjonslederen påpekte at leverandørene burde levere de timene som sto i avtalen, til barnet/ungdommen, og ikke benytte dem til rapportskriving, noe vedkommende også hadde snakket om til de ansatte i seksjonen.

Flere ansatte viste til at fakturaene nå var mer detaljerte enn det de var for noen år tilbake. Fakturaene inneholdt nå informasjon om pris, antall timer og barn og var splittet opp med detaljer om hva de enkelte timene var brukt til, for eksempel om de var brukt til praktisk bistand, veiledning, møter eller rapportskriving.

En ansatt vi snakket med, oppga at vedkommende i sine saker hadde gjort en rimelighetskontroll av fakturaene, deriblant kontrollert om fakturaen var reell, og om den så «normal» ut. Vedkommende så også på hvor ofte miljøarbeideren og barnet hadde møttes, samt på hvor mange timer som var brukt på møter og referat med mer. En annen ansatt oppga at vedkommende kontrollerte at det var korrekt leverandør og korrekt barn, og at det ikke ble fakturert for mer enn de timene som var avtalt. Vedkommende kontrollerte ikke timeprisen, men forutsatte at leverandøren forholdt seg til avtalt pris. Vedkommende kjente ikke til noen rutinebeskrivelse knyttet til fakturabehandling, men opplevde at føringen internt var at fakturaer måtte godkjennes svært raskt.

Ingen av de ansatte vi snakket med hadde avdekket avvik i fakturaene, men én hadde observert at enkelte leverandører krevde betaling / skrev timer selv om barnet ikke møtte opp til avtale. En annen hadde opplevd at en leverandør fakturerte barnevernstjenesten for en halvtime per telefonsamtale. Vedkommende var ikke kjent med hvordan kontrakten regulerte dette. Flere ansatte oppga at de ønsket at avtalte timer skulle benyttes til gjennomføring av selve hjelpetiltaket og ikke til rapportskriving eller annen kontakt mellom saksbehandler og utfører.

Vi har gjennomgått én faktura i hver av de ni sakene vi har sett på. Gjennomgangen viser at det blant annet foreligger informasjon om pris, antall timer / antall døgn og gjennomførte tiltak. I noen er det også gitt opplysninger om tidspunkt for gjennomføring av tiltakene. De fakturerte postene og beløpene var i overensstemmelse med avtalen. Fem av fakturaene var godkjent av tre ansatte i barnevernstjenesten, henholdsvis merkantilt personell, saksbehandler og barnevernsleder. Fire var godkjent av to ansatte, henholdsvis merkantilt personell og

barnevernsleder. Alle disse fire var fra 2023, henholdsvis fra mars, juni, august og september, altså før bydelens innføring av Modulus i november 2023.

Bydel Vestre Aker

Som nevnt ovenfor hadde ikke barnevernstjenesten egne skriftlige rutiner for kontroll ved mottak av fakturaer. I prosedyrer som barnevernstjenesten hadde nedfelt i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, står det: «Kontaktpersoner kontrollerer faktura som kommer fra leverandør.» Etter innføringen av Modulus fikk vi opplyst av barnevernslederen at trinnene i godkjenningsprosessen med merkantil ressurs, saksbehandler og barnevernsleder var tilsvarende som beskrevet ovenfor om Bydel Grünerløkka.

Barnevernslederen oppga at barnevernstjenesten ved kjøp alltid hadde bedt leverandørene om å spesifisere fakturaene sine. De hadde imidlertid et opphold over en periode hvor de ikke kjøpte hjelpetiltak. Da de igjen begynte å kjøpe slike tiltak, og fra flere leverandører, så barnevernstjenesten behov for å presisere dette igjen overfor leverandørene, ifølge lederen. Vi har sett et eksempel på et slikt brev til en leverandør fra mars 2023. Der står det blant annet at tjenesten ønsker at det ved hver faktura er vedlagt en liste med datoer, antall timer, type aktivitet, som hjemmebesøk, observasjon eller møte, og hvem som var til stede. Teamlederen oppga at hun hadde veiledet saksbehandlerne om hva som bør framkomme av leverandørenes fakturaer. Både teamlederen og saksbehandlerne oppga at det fortsatt hendte at de måtte ringe for å be leverandørene om mer detaljert informasjon.

Én saksbehandler oppga at utover å se til at det forelå en spesifisert faktura på tjenesteleveranser, ville hun påse at timeprisen og fakturabeløpet var tilnærmet likt fra måned til måned.

En annen saksbehandler opplevde at fakturaene i all hovedsak var spesifisert i tråd med det som var avtalt, og at de ga tilstrekkelig informasjon om hvorvidt tjenesten faktisk var levert. Som et eksempel viste hun til at en leverandør nylig hadde fått grønt lys for å bruke to timer ekstra på en oppfølging og, at disse timene da ble spesifisert på fakturaen. Hun oppga videre at dersom hun lurte på noe med en faktura, snakket hun med merkantilt ansvarlig. Det hadde hendt at hun eller den merkantilt ansvarlige hadde ringt en leverandør for å spørre om detaljer. Hennes kontroll besto i å se etter at leverandør, barn og timeantall stemte med kontrakten.

Én saksbehandler hadde opplevd at leverandører fakturerte barnevernstjenesten ekstra for forhold som alt var omfattet av kontrakten, slik som rapportskrivning eller reisevei, som i henhold til kontrakten skulle inngå i betalingen for de avtalte timene.

Vi har gjennomgått én faktura i syv av de åtte sakene vi har sett på. Gjennomgangen viser at det i all hovedsak foreligger informasjon om pris, antall timer / antall døgn og gjennomførte tiltak, og at de fakturerte beløpene er i overensstemmelse med avtalt pris. Fem av de syv fakturaene var godkjent av merkantilt personell, saksbehandler og barnevernsleder. En av disse fem var endelig godkjent av vedkommende som fungerte som barnevernsleder i den aktuelle perioden. De to øvrige fakturaene, fra henholdsvis april og november 2023, var godkjent av to personer – den ene av merkantilt personell og barnevernsleder, den andre av merkantilt personell og vedkommende som fungerte som barnevernsleder. I den åttende saken besto hjelpetiltaket i å være hybelvert. Barnevernstjenesten hadde en oppdragsavtale og en

husleiekontrakt med vedkommende. Vi fikk opplyst at lønn til hybelverten gikk gjennom lønningskontoret. Så lenge avtalen løp, skjedde lønnsutbetalingene automatisk. Lønnsutbetalingen framkom etter det vi fikk opplyst, på lønnsrapporter som leder og merkantilt personell / kontroller sjekket. Husleie ble utbetalt månedlig til hybelverten. Denne utbetalingen ble gjort av merkantilt personell i samarbeid med kontroller, som etter det vi fikk opplyst, hadde kontrollister over hvem som skulle ha direkte utbetalinger. Kontaktpersonen hadde ansvar for å varsle dersom det var endringer i dette.

4.3.3 Kommunerevisjonens vurdering

Overordnet var ansvaret for oppfølging av kjøpte hjelpetiltak i hovedsak avklart i begge bydelene. Fravær av skriftlige rutiner for hvilken oppfølging som er forventet ved kjøp av hjelpetiltak, medfører likevel en risiko i begge bydeler for at saksbehandlernes ansvar og oppgaver ikke er tilstrekkelig tydeliggjort. Det kan føre til at barnevernstjenestene ikke i tilstrekkelig grad følger opp om leverandørene har gjennomført hjelpetiltak som forutsatt. Det kan gjelde om omfanget av, innholdet i og kvaliteten på tjenesten er i tråd med det som er avtalt. Undersøkelsen viste at det ikke alltid var en felles forståelse av hvordan oppfølging av leverandører og tjenesteleveranser skulle utføres.

Begge barnevernstjenestene hadde fulgt opp kjøp av hjelpetiltak, i hovedsak gjennom møter og rapportering. Det varierte imidlertid om tjenestene mottok rapporter fra leverandørene i tråd med det som var avtalt. Dermed har bydelene i flere saker ikke hatt tilstrekkelig grunnlag til å følge opp om hjelpetiltak er gjennomført som forutsatt med hensyn til omfang, innhold eller kvalitet. Det var i tillegg en svakhet at bydelene i enkelte enkeltkjøp ikke hadde stilt krav til rapportering i kontrakten. Vi merker oss at barnevernstjenesten i begge bydelene hadde iverksatt tiltak for å få tilsendt rapporter fra leverandørene i tråd med det som er avtalt og med forventet kvalitet. Vi setter likevel spørsmålstegn ved om bydelene har fulgt dette tilstrekkelig opp, da mangelfull rapportering var en gjentakende utfordring.

Begge bydeler legger nå rutinene i Modulus til grunn for kontroll av faktura og har etablert en praksis for å kontrollere fakturaer. Bydelene oppga å ha hatt dialog med enkelte leverandører for å få mer detaljert informasjon om utført tjeneste på faktura ved behov, noe som kan bidra til å sikre at fakturerte timer og beløp er i samsvar med den avtalte og faktisk leverte tjenesten. Våre stikkprøver av fakturaene viste at disse var i samsvar med kontrakt og vedtak. Vi merker oss imidlertid at enkelte fakturaer fra 2023 ikke var attestert (godkjent) av saksbehandler. Ettersom det i begge bydelene var saksbehandlernes ansvar å kontrollere fakturaene opp mot utført tjeneste, gir det en risiko for at det i disse tilfellene har skjedd utbetalinger uten at barnevernstjenesten har foretatt nødvendig kontroll av grunnlaget for disse. Det er i fagsystemet Modulus utarbeidet felles rutiner for bydelsbarnevernets behandling av fakturaer som skal bidra til at saksbehandlerne inngår i fakturakontrollen.

5 Kommunerevisjonens oppsummering, konklusjoner og anbefalinger

I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen svart på følgende hovedproblemstilling:

- Er bydelenes kjøp og oppfølging av barnevernstjenester fra private leverandører tilfredsstillende?

For å svare på problemstillingen har Kommunerevisjonen undersøkt følgende:

- bydelenes vurdering av barns beste opp mot avrop på samkjøpsavtale eller enkeltkjøp av hjelpetiltak
- utvalgte sider ved bydelenes oppfølging av det enkelte avrop eller enkeltkjøp av hjelpetiltak

Forvaltningsrevisjonen omfatter Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker.

I tillegg har Kommunerevisjonen innhentet informasjon om og beskrevet Barne- og familieetatens forvaltning og oppfølging av samkjøpsavtalen og alle bydelers bruk av avtalen. Først i dette kapittelet vil den deskriptive delen oppsummeres. Deretter vil Kommunerevisjonen oppsummere sine konklusjoner og gi sine anbefalinger.

5.1 Oppsummering – beskrivelse av Barne- og familieetatens ansvar og oppgaver

Ansvaret for oppfølgingen av samkjøpsavtalen er todelt mellom Barne- og familieetaten og de bydelene som gjør avrop på avtalen. Barne- og familieetaten har ansvaret for å forvalte og følge opp samkjøpsavtalen på systemnivå. Etatens kontraktsoppfølging har i hovedsak bestått av et årlig møte med hver enkelt leverandør. Når det gjelder kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, hadde Barne- og familieetaten våren 2024 innhentet dokumentasjon fra leverandørene. Kontrollen var ifølge etaten ikke fullført ved utgangen av 2024.

For å bidra til at samkjøpsavtalen ble kjent og brukt, opprettet Barne- og familieetaten en gruppe høsten 2022 med kontaktpersoner fra hver av de 15 barnevernstjenestene, i tillegg til representanter fra etaten. Etaten arrangerer to årlige møter med denne gruppen.

Det finnes ingen samlet oversikt over enkeltkjøp av hjelpetiltak på samkjøpsavtalens områder i Oslo kommune. Barne- og familieetaten har heller ikke informasjon om omfanget av bydelenes avrop på samkjøpsavtalen, utover det som kommer fram av leverandørenes tertialvise rapportering på samkjøpsproveny. Men det er klart at bydelenes bruk av samkjøpsavtalen har vært mindre enn forventningen som lå til grunn for anskaffelsen.

5.2 Konklusjoner

Bydelenes vurdering av barnets beste og barnets medvirkning

Undersøkelsen tyder på at bydelene har vurdert barnets beste ved vedtak om hjelpetiltak, men bydelenes vurderinger kunne vært tydeligere begrunnet og redegjort for i de fleste vedtakene. Bydelenes bruk av det nye fagsystemet Modulus med hjelpetekst og sjekkliste reduserer risikoen for at barnets beste ikke blir begrunnet og vurdert i vedtak.

At barnets stemme blir hørt, er også viktig ved vurdering av barnets beste.

Barnevernstjenesten i begge bydelene la til rette for barnets medvirkning. Det er likevel en mangel at barnets medvirkning i begge bydelene ikke var dokumentert eller redegjort for i alle undersøkte vedtak. I de tilfellene der medvirkning ikke var dokumentert, framgikk ikke begrunnelsen. Når barnets medvirkning ikke er dokumentert, blir det vanskelig å ettergå om og hvordan barnet har fått medvirke ved vedtaket.

Det nye fagsystemet har et obligatorisk felt om «Barnets medvirkning» i vedtaksmodulen. Det kan bidra til å bedre bydelenes praksis for å synliggjøre hva som er barnets mening, og hvilken vekt barnets mening er tillagt i det enkelte vedtaket.

Avropsavtaler og kontrakter

Kommunerevisjonens gjennomgang av enkeltsaker viste at det med ett unntak i Bydel Grünerløkka forelå avropsavtale eller kontakt ved kjøp av hjelpetiltak. Det tyder på at bydelene i all hovedsak har en praksis som sikrer at det foreligger avropsavtaler eller kontrakt ved enkeltkjøp av hjelpetiltak. Kommunerevisjonen ser det som en mangel at Bydel Grünerløkka i en periode mottok og betalte for et tiltak uten at det forelå kontrakt.

Databehandleravtale

Leverandører av hjelpetiltak har tilgang til sensitive personopplysninger om barn og familier den leverer tjenester til. Verken Bydel Grünerløkka eller Bydel Vestre Aker hadde skriftlige rutiner eller praksis for å inngå databehandleravtale. Fravær av databehandleravtale medfører brudd på personvernlovgivningen. Det kan gi manglende kontroll over leverandørenes datahåndtering og kan medføre at sensitive opplysninger kommer på avveie. Kommunerevisjonen ser det videre som en svakhet at bydelene ikke i tilstrekkelig grad hadde avklart hvilket ansvar de har knyttet til det å inngå databehandleravtaler ved avrop.

Bydelenes oppfølging av leverandør/leveranse og fakturakontroll

Overordnet var ansvaret for oppfølging av kjøpte hjelpetiltak i hovedsak kjent i begge bydelene. Fravær av skriftlige rutiner medfører likevel en risiko i begge bydeler for at saksbehandlerens ansvar og oppgaver ikke er tilstrekkelig tydeliggjort. Det kan føre til at barnevernstjenestene ikke i tilstrekkelig grad følger opp om leverandørene har gjennomført hjelpetiltak som forutsatt. Det kan gjelde om omfanget av, innholdet i og kvaliteten på tjenesten er i tråd med det som er avtalt. Undersøkelsen viste at det ikke alltid var en felles forståelse av hvordan oppfølging av leverandører og tjenesteleveranser skulle utføres.

Begge barnevernstjenestene hadde fulgt opp kjøp av hjelpetiltak, i hovedsak gjennom møter og rapportering. Det varierte imidlertid om tjenestene mottok rapporter fra leverandørene i tråd med det som var avtalt. Dermed har bydelene i flere saker ikke hatt tilstrekkelig grunnlag til å følge opp om hjelpetiltak er gjennomført som forutsatt med hensyn til omfang, innhold eller kvalitet. Det var i tillegg en svakhet at bydelene i enkelte enkeltkjøp ikke hadde stilt krav til rapportering i kontraktene.

Begge bydeler hadde etablert en praksis for å kontrollere fakturaer. Bydelene oppga å ha hatt dialog med enkelte leverandører for å få mer detaljert informasjon om utført tjeneste på faktura ved behov, noe som kan bidra til å sikre at fakturerte timer og beløp er i samsvar med den avtalte og faktisk leverte tjenesten. Kommunerevisjonens stikkprøver av fakturaene viste at disse var i samsvar med kontrakt og vedtak. Enkelte fakturaer fra 2023 var ikke attestert

(godkjent) av saksbehandler. Ettersom det i begge bydelene var saksbehandlerens ansvar å kontrollere fakturaene opp mot utført tjeneste, gir det en risiko for at det i disse tilfellene har skjedd utbetalinger uten at barnevernstjenesten har foretatt nødvendig kontroll av grunnlaget for disse. Det er i fagsystemet Modulus utarbeidet felles rutiner for bydelsbarnevernets behandling av fakturaer som skal bidra til at saksbehandlerne inngår i fakturakontrollen.

5.3 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker å

- vurdere behovet for å utarbeide skriftlige rutiner for anskaffelse og oppfølging når barnevernet kjøper hjelpetiltak
- sikre nødvendig begrunnelse av barnets beste og medvirkning i vedtak
- iverksette tiltak for å sikre at det foreligger databehandleravtaler ved kjøp av hjelpetiltak
- iverksette tiltak for å sikre en nødvendig oppfølging av leverandørenes leveranser

Basert på Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner bør byråden vurdere behov for tiltak.

6 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for sosiale tjenester, Bydel Grünerløkka, Bydel Vestre Aker og Barne- og familieetaten. I dette kapitlet presenterer og vurderer Kommunerevisjonen sentrale momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i vedleggene 3–6.

6.1 Byråden for sosiale tjenester

6.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden oppgir at informasjon om prosjektet har vært tilstrekkelig klar, og anser prosjektets metode, anvendte kilder, data og revisjonskriterier som relevante for undersøkelsen.

Byråden anser undersøkelser som dette som viktige og nyttige, da de gir byrådsavdelingen innsikt i kvaliteten og eventuelle forbedringsbehov på arbeidet som utføres i avdelingens tjenestesteder. Byråden oppgir at rapporten er et bidrag til videre utviklingsarbeid i tjenestene.

Byråden oppgir at byrådsavdelingen vil følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger i dialogen med barnevernstjenestene og i styringsdialogen med Barne- og familieetaten. Byråden vurderer det som viktig å sørge for at samtlige 15 barnevernstjenester drar nytte av de erfaringer som er gjort og anbefalinger som kan ha overføringsverdi også til andre barnevernstjenester enn de som er berørt av undersøkelsen. Byråden vil presisere ovenfor bydelene at de må sørge for at det foreligger databehandleravtaler ved kjøp av hjelpetiltak, og hvordan slike avtaler kan utarbeides.

6.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Byråden har varslet relevante tiltak.

6.2 Bydel Grünerløkka

6.2.1 Bydelens uttalelse

Bydelen oppgir at informasjonen om prosjektet har vært tilstrekkelig klar, og har ingen kommentarer til undersøkelsens revisjonskriterier, metode, kilder eller data.

Bydelen skriver at rapporten vurderes å gi et solid bilde av status, forbedringsområder og mangler knyttet til kjøp av hjelpetiltak, samt tydelige anbefalinger på hva som sikrer praksis i tråd med gjeldende lov- og avtaleverk.

Bydelen skriver at barneverntjenesten har iverksatt/påbegynt følgende tiltak:

- Gjennomgang av maler knyttet til både samkjøp og enkeltkjøp (avropsprotokoll, kontrakt og databehandleravtale). Tiltaket er ifølge bydelen gjennomført.
- Utarbeidelse av skriftlig rutine med tydelig ansvarsfordeling og sjekklister for alle faser av kjøp og oppfølging av hjelpetiltak. Frist: 1. februar 2025.
- Gjennomgang av rutiner og eksisterende sjekklister for å sikre dokumentasjon av barnets medvirkning, og at det fremkommer tydelig i både vedtak og avropsprotokoll (ved

enkeltkjøp) at det er vurdert hva som er til barnets beste ved valg av tiltak/leverandør.

Frist: 1. mars 2025.

- Korrigert eksisterende registreringsskjema over inngåtte kontrakter, slik at dette også sikrer oversikt over status på kontrakter. Frist: 1. februar 2025.
- Tildelt særlig ansvar for kontraktsutforming og oppfølging av kontrakter til fagkonsulent. Tiltaket er ifølge bydelen gjennomført.
- Det ble medio januar 2025 åpnet for arkivering av leverandørsaker i fagsystemet Modulus. Saken kan da knyttes til aktuell sak. Frist: 1. mars 2025.
- Utrede mulighet for digitale kontrakter/signeringssløye og utsendelse. Frist 1. april 2025.

6.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen har iverksatt og varslet relevante tiltak gitt anbefalingene i rapporten.

Kommunerevisjonen antar at bydelen ved gjennomgang av mal for databehandleravtale også sikrer at det inngås databehandleravtale ved kjøp av hjelpetiltak.

6.3 Bydel Vestre Aker

6.3.1 Bydelens uttalelse

Bydelen oppgir at informasjonen om prosjektet har vært tilstrekkelig klar, og har ingen kommentarer til undersøkelsens revisjonskriterier, metode, kilder eller data.

Samlet sett oppfatter bydelen revisjonen og rapporten som et nyttig hjelpemiddel for forbedringsarbeidet som gjøres ved bydelens barneverntjeneste. Bydelen viser videre til at det i perioden som inngikk i undersøkelsen ble det foretatt mange kjøp av hjelpetiltak. Bydelen peker på at det i dag foretas det langt færre kjøp, da bydelen drifter familieterapeutiske tiltak selv.

Bydelen oppgir at det i perioden hvor undersøkelsen ble gjennomført ble det igangsatt arbeid med rutiner og tiltak for å forbedre områder som kunne være utsatt for avvik. Dette arbeidet videreføres. Bydelen oppgir videre at den gjennomførte en egenkontroll i regi av Statsforvalter november–desember 2024, som viste noe av det samme som Kommunerevisjonen fant når det gjelder å sikre barnets beste vurdering og medvirkning i vedtak. Bydelen har laget en plan for hvordan dette skal gjennomføres, med opplæring igangsatt i januar/februar 2025.

Bydelen vurderer at den har gode rutiner for oppfølging av leverandører, men oppgir at spesielt ansvar og oppgaver i større grad skal tydeliggjøres og skriftliggjøres. Databehandleravtaler skal fremover foreligge for alle aktive og fremtidige leverandører.

Bydelens videre tiltak:

- Skriftliggjøring av barnets beste vurderinger, opplæring i teammøter i februar 2025
- Ferdigstille og oppdatere rutiner på eksterne kjøp, ut fra det som har kommet frem i revisjonen, februar 2025
- Registrere databehandleravtaler på eksterne kjøp, både aktive og nye, januar/februar 2025

6.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen har allerede iverksatt og varslet relevante tiltak. Kommunerevisjonen legger til grunn at bydelen gjennom arbeidet med rutiner og registrering av databehandleravtaler sikrer at det inngås databehandleravtaler ved kjøp av hjelpetiltak.

6.4 Barne- og familieetaten

6.4.1 Etatens uttalelse

Etaten har ikke noe å utsette på informasjonen som ble gitt, og har ingen kommentarer til undersøkelsens revisjonskriterier, metode, kilder eller data. Etaten oppfatter rapporten som nyttig ved at den bekrefter en del forhold som allerede var kjent for etaten. Samtidig omtaler den enkelte nye problemstillinger som kan forbedres ved en eventuell ny utlysning av samkjøpsavtalen. Etaten oppgir at det i den forbindelse kan være relevant å vurdere

- å omtale viktigheten av informasjonsflyt mellom leverandører og bydel som ikke bryter krav til informasjonssikkerhet og personvern
- om det er mulig å forenkle det å gjøre avrop på samkjøpsavtalen
- å tydeliggjøre krav knyttet til inngåelse av databehandleravtale

Etaten har enkelte kommentarer til rapporten. Etaten oppgir at omtalen i sammendraget kan gi inntrykk av at etaten har en rolle knyttet til enkeltkjøp av hjelpetiltak, men peker på at det i rapportens kapittel 2 framgår at den ikke har noen rolle ved enkeltkjøp.

Etaten viser til at det i sammendragets beskrivelse av omfang av kjøp av hjelpetiltak ikke er spesifisert om oppgitte tall gjelder antall barn eller kontrakter. Etaten mener videre at det hadde vært nyttig om fordelingen av avrop og enkeltkjøp hadde framgått eksplisitt.

Etaten viser også til at det i rapporten skrives det at «Det var i tillegg en svakhet at bydelen i enkelte saker ikke hadde stilt krav til rapportering i kontrakten». Etaten påpeker at det etter avropskontraktens punkt 16 følger et minimum av hva som uansett skal rapporteres. Alt utover dette må imidlertid avtales.

Barne- og familieetaten oppgir videre at den ikke hadde fått synspunkter fra bydelene om at informasjon om leverandørene burde være tydeligere. Etaten peker på at den fortløpende har oppdatert informasjonen på intranett.

6.4.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har merket seg Barne- og familieetatens kommentarer om at den vil vurdere forbedringstiltak som rapporten har avdekket til å forbedre samkjøpsavtalen dersom den skal utlyses på nytt.

Kommunerevisjonen har presisert teksten i sammendraget slik at det også der framkommer at etaten ikke har noe ansvar for bydelenes enkeltkjøp av hjelpetiltak. Kommunerevisjonen viser videre til at det i sammendraget står at det oppgitte tallet gjaldt antall barn/familier som hadde mottatt hjelpetiltak fra private leverandører. Kommunerevisjonen er enig i at det kunne vært nyttig å oppgi tall for fordelingen av avrop og enkeltkjøp i de to bydelene.

Kommunerevisjonen oppfatter at det er tilstrekkelig klart når det i sammendraget står at i Bydel Grünerløkka var tiltakene i all hovedsak anskaffet som enkeltkjøp og ikke som avrop på

samkjøpsavtalen, og at tiltakene i Bydel Vestre Aker var anskaffet både som avrop på samkjøpsavtalen og som enkeltkjøp.

Når det gjelder krav til leverandørene om rapportering, vil Kommunerevisjonen påpeke at de kontraktene det var vist til gjaldt enkeltkjøp og ikke avrop på samkjøpsavtalen, noe som framkom av rapporten. Det er nå tydeliggjort i sammendraget og i vurderingen i kapittel 4.3.3.

Når det gjelder bydelenes synspunkter om informasjon om leverandørene på intranett, jf. kapittel 2.3.3, baserer Kommunerevisjonen seg på etatens referater fra møter med bydelenes kontaktpersoner i 2023. Der framgår det at bydelene ønsket informasjon om de private leverandørene, inkludert hva de tilbyr og deres styrker.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune:

Byrådssak 1104/17 *Oslo kommunes anskaffelsesstrategi* (av 24.10.2017) og kommunens veiledere på anskaffelsesområdet

Byrådssak 1036/22 *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo*

Byrådssak 1037/22 *Instruks for internkontroll i Oslo kommune*

Rundskriv 27/2012 *Kontroll av leverte varer og tjenester mot faktura, Agresso dokumentarkiv og registrering av samkjøpsavtaler* (fra Byrådsavdeling for finans)

Samkjøpsavtale gjeldende fra 15. juli 2022 mellom Oslo kommune ved Barne- og familieetaten og åtte ideelle leverandører om kjøp av hjelpetiltak

Brev av 9. august 2023 fra daværende Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap til Barne- og familieetaten og bydelene med tittelen *Samhandling mellom bydel og Barne- og familieetaten ved kjøp av hjelpetiltak*

Eksterne referanser

LOV-2021-06-18-97: lov om barnevern (barnevernsloven)

LOV-2018-06-15-38: lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

LOV-2018-22-06-83: lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

LOV-2016-06-17-73: lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

FOR-2016-08-12-974: forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

LOV-1967-02-10: lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

FNs konvensjon om barnets rettigheter. Vedtatt at De forente nasjoner 20. november 1989. Ratifisert av Norge 8. januar 1991 (FNs barnekonvensjon)

NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid. Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter i 2024

- Rapport 1/2024 Vedlikehold og fornyelse av vann- og avløpsnettet
- Rapport 2/2024 Eierskapskontroll av Oslobolig AS
- Rapport 3/2024 Grønne anskaffelser – klima- og miljøkrav
- Rapport 4/2024 Regnskapsrevisjonen 2023 – Oppsummering av utvalgte undersøkelser
- Rapport 5/2024 Økonomisk stønad til store barnefamilier
- Rapport 6/2024 Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder Bydel Grorud og Bydel Ullern
- Rapport 7/2024 Overordnet styring og koordinering av overvannshåndtering
- Rapport 8/2024 Næringsetatens kontroll av skjenkesteder
- Rapport 9/2024 Kontraktsoppfølging helse og omsorg
- Rapport 10/2024 Grønn material- og energibruk i nybygg
- Rapport 11/2024 Teknisk informasjonssikkerhet i Elvia AS
- Rapport 12/2024 Ytringskultur i Oslo kommune
- Rapport 13/2024 Byråders habilitet
- Rapport 14/2024 Kontraktsoppfølging i Fornebubanen
- Rapport 15/2024 Eierskapskontroll av Nasjonalt kommunesamarbeid for 110 sentralene IKS
- Rapport 16/2024 Arbeidsintegrering av flyktninger
- Rapport 17/2024 Kjøp og spredning av kommunale boliger

Kommunerevisjonens rapporter 2023

- Rapport 1/2023 Eierskapskontroll av Oslo Business Region AS
- Rapport 2/2023 Personvern i skoler
- Rapport 3/2023 Munchmuseets arbeid med habilitet og forebygging av misligheter og korrupsjon
- Rapport 4/2023 Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien
- Ungdomsskole og skolehelsetjenesten
- Rapport 5/2023 Eiendomsforvaltning av Oslo kommunes tomme bygg
- Rapport 6/2023 Helsehus i Oslo - Bemanning og kompetanse
- Rapport 7/2023 Kommunens bruk av innkjøpsmakt – Samkjøpsavtaler
- Rapport 8/2023 Regnskapsrevisjonen 2022 – oppsummering av utvalgte undersøkelser
- Rapport 9/2023 Lokal medvirkning i plansaker
- Rapport 10/2023 Oppfølging av eierskapskontroller
- Rapport 11/2023 Rekruttering og oppfølging av fosterhjem
- Rapport 12/2023 Konsulentbruk i Oslobygg KF
- Rapport 13/2023 Tilbudet til hjemmeboende med demens og deres pårørende
- Rapport 14/2023 Eierskapskontroll av Oslo Nye Teater AS
- Rapport 15/2023 Fremkommelighet for personer med funksjonsnedsettelse

- Rapport 16/2023 Kvalitet i helsehus
- Rapport 17/2023 Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 12/2020 Oppfølging av personer med ruslidelser
- Rapport 18/2023 Oslo Origos arbeid med digitalisering av Oslo kommune
- Rapport 19/2023 Tilfluktsrom
- Rapport 20/2023 Personvern og informasjonssikkerhet i helse- og omsorgssektoren
- Rapport 21/2023 Økonomisk sosialhjelp og økte levekostnader

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de kravene og forventningene som Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative kilder i tråd med Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Hovedproblemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen har vært:

- Er bydelenes kjøp og oppfølging av barnevernstjenester fra private leverandører tilfredsstillende?

Vi har belyst følgende temaer for å besvare problemstillingen:

1. bydelenes vurdering av barns beste opp mot avrop på samkjøpsavtale eller enkeltkjøp
2. utvalgte sider ved bydelenes oppfølging av det enkelte avrop eller enkeltkjøp
3. Barne- og familieetatens støtte til bydelene ved avrop eller enkeltkjøp

Denne forvaltningsrevisjonen har vært avgrenset til kjøp av hjelpetiltak. Vi ser at barnevernstjenestens oppfølging av barnet/familien etter vedtak om hjelpetiltak (barnevernsloven § 8-1) til dels kan være overlappende med kontraktsoppfølging. Forvaltningsrevisjonen er også avgrenset mot å vurdere ivaretagelse av denne paragrafen.

Kommunerevisjonen har lagt følgende kilder til grunn for utledning av revisjonskriterier:

- kommuneloven
- forvaltningsloven
- FNs barnekonvensjon
- barnevernsloven
- personopplysningsloven
- anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften
- kommunens regelverk og veiledere på anskaffelsesområdet
- byrådssak 1036/22 *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*
- byrådssak 1037/22 *Instruks for internkontroll i Oslo kommune*
- byrådssak 1104/17 Oslo kommunes anskaffelsesstrategi
- rundskriv 27/2012 *Kontroll av leverte varer og tjenester mot faktura, Agresso dokumentarkiv og registrering av samkjøpsavtaler*
- samkjøpsavtale gjeldende fra 15. juni 2022 mellom Oslo kommune ved Barne- og familieetaten og åtte ideelle leverandører som omfatter hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-1, § 3-4 første ledd bokstav a og § 3-6
- brev av 9. august 2023 fra daværende Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap til Barne- og familieetaten og bydelene med tittelen *Samhandling mellom bydel og Barne- og familieetaten ved kjøp av hjelpetiltak*

I det følgende presenterer vi først de samlede revisjonskriteriene vi har lagt til grunn for våre vurderinger, og deretter grunnlaget for kriteriene.

Samlede revisjonskriterier

Vi har lagt følgende kriterier til grunn for våre vurderinger i forvaltningsrevisjonen:

- Bydelen skal vurdere hva som er til barnets beste, vurderingen av dette skal være dokumentert.
- Bydelen skal sikre at barnets mening blir hørt i vurderingen av barnets beste ved kjøp av hjelpetiltak. Medvirkningen skal være dokumentert.
- Bydelen skal sikre at det foreligger avropsavtaler eller kontrakt ved enkeltkjøp av hjelpetiltak.
- Bydelen skal inngå databehandleravtale med leverandør ved det enkelte avrop eller ved enkeltkjøp.
- Bydelen skal følge opp avrop på samkjøpsavtalen og enkeltkjøp av hjelpetiltak, deriblant
 - sikre tydelig ansvar internt
 - ha rutiner og prosedyrer
 - følge opp at hjelpetiltak gjennomføres som forutsatt
 - følge opp og lukke eventuelle mangler eller avvik
- Bydelen skal kontrollere alle mottatte fakturaer og grunnlaget for disse, det vil si at
 - fakturaer er i samsvar med avtale og barnets vedtak
 - fakturaer er i samsvar med tjenesten som er levert

Grunnlaget for revisjonskriteriene

Barnevernstjenestens vurdering av barns beste ved anskaffelser av hjelpetiltak

På bakgrunn av grunnlaget som er presentert nedenfor, har Kommunerevisjonen lagt følgende revisjonskriterier til grunn for bydelens vurdering av barnets beste ved kjøp av hjelpetiltak:

- Bydelen skal vurdere hva som er til barnets beste, vurderingen av dette skal være dokumentert.
- Bydelen skal sikre at barnets mening blir hørt i vurderingen av barnets beste ved kjøp av hjelpetiltak. Medvirkningen skal være dokumentert.

Barnevernstjenestens bruk av hjelpetiltak er hjemlet i barnevernslovens kapittel 3 *Hjelpetiltak*. Kapittelet skiller blant annet mellom frivillige hjelpetiltak og pålagte tiltak:

§ 3-1 Frivillig hjelpetiltak, første ledd:

Når barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp, skal barnevernstjenesten tilby og sette i verk hjelpetiltak for barnet og foreldrene. Hjelpetiltak skal være egnet til å møte barnets og foreldrenes behov og til å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.

§ 3-4 Pålegg om hjelpetiltak, første ledd:

Når vilkårene etter § 3-1 første ledd er oppfylt, og det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg eller beskyttelse, kan barneverns- og helsenemnda vedta [følgende] hjelpetiltak uten at de private partene har samtykket til det: [...]

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn for barnevernstjenestens vurdering ved kjøp av hjelpetiltak. Kravet er nedfelt i ulike dokumenter, blant annet i FNs konvensjon om barnets

rettigheter artikkel 3, hvor det står at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.

Barnevernsloven

§ 1-3 i lov om barnevernstjenester:

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barnevernets tiltak skal være til barnets beste. Hva som er til barnets beste må avgjøres etter en konkret vurdering. Barnets mening er et sentralt moment i vurderingen av barnets beste.

Oslo kommune ved Barne- og familieetaten inngikk i juli 2022 en samkjøpsavtale med åtte ideelle leverandører om kjøp av hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-1, § 3-4 første ledd bokstav a og § 3-6. I avtalens punkt 1 *Formål* står det blant annet at Oslo kommune står fritt med hensyn til om det skal kjøpes hjelpetiltak, og i tilfelle omfanget som skal kjøpes, i løpet av kontraktperioden. Det står også at det styrende for det enkelte avrop er hensynet til barnets beste og individuelle behov hos barnet/ungdommen/familien.

Videre står det i samkjøpsavtalen at bydelene unntaksvis kan kjøpe hjelpetiltak utenom samkjøpsavtalen (gjøre enkeltkjøp). Ifølge brev av 9. august 2023 fra daværende Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap til bydelene med tittelen *Samhandling mellom bydel og Barne- og familieetaten ved kjøp av hjelpetiltak* kan bydelen, dersom behovet til barnet/familien ikke kan dekkes innenfor rammen for samkjøpsavtalen, anskaffe hjelpetiltak i form av et enkeltkjøp. Kjøpet skal da ifølge brevet være i tråd med anskaffelsesregelverket for offentlig virksomhet.

Anskaffelsesloven

I tråd med anskaffelsesloven § 4 skal kommunen ved anskaffelser opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. For at prosessen skal være etterprøvbar, skal vurderingene og beslutningene som er tatt i anskaffelsen, dokumenteres og nedtegnes i en anskaffelsesprotokoll, jf. dokumentasjonsplikten vist i forskrift om anskaffelser § 7-1. Kjøpets anslåtte verdi, sett opp mot gjeldende terskelverdier, har betydning for hvilke deler av regelverket som må følges. Det innebærer blant annet at den anslåtte verdien har betydning for krav til konkurranse og innhold i protokollen.

I brevet fra byrådsavdelingen av 9. august 2023 er det gitt føringer om at det i protokollen skal framkomme opplysninger om hvilken tjeneste (hjelpetiltak) som ble anskaffet, hvem som ble kontaktet, hvordan konkurransen ble gjennomført, anskaffelsens verdi og hvem som ble valgt. Det står også at bydelene ved enkeltkjøp skal fylle ut et bestemt skjema med begrunnelse for hvorfor samkjøpsavtalen ikke ble brukt, og sende det til Barne- og familieetaten.

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 17 første ledd første setning sier at

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

I tillegg kommer uskrevne normer for god forvaltningsskikk som innebærer krav om orden og skriftlighet i saksbehandlingen. Kravet til forsvarlig saksbehandling innebærer krav om at saksbehandlingen skal være etterprøvbar.

Medvirkning er en lovfestet rett og et viktig element i det å vurdere barnets beste. Det er viktig å klargjøre hva barnet mener. Barnekonvensjonen artikkel 12 gir barn ytringsrett «i alle forhold som vedrører barnet», ikke bare de personlige. Ytringsretten er heller ikke begrenset til å gjelde barnets rettigheter etter konvensjonen. Artikkel 12 gjelder også forvaltningssaker og saker for domstolene, og anses som bærebjelken i forestillingen om barnets deltakelse. Artikkel 12 sier også at barnets meninger skal tillegges vekt.

Etter barnevernsloven § 1-4 første ledd har et barn som er i stand til å danne seg egne meninger,

rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter denne loven. Barn har rett til å uttale seg til barnevernet uavhengig av foreldrenes samtykke, og uten at foreldrene informeres om samtalen på forhånd. Barnet [...] har rett til fritt å gi uttrykk for sine meninger.

Loven sier videre at barnet skal bli lyttet til, og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet.

Tilsvarende står det i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 17 første ledd andre setning at

Det skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet.

Utvalgte sider ved bydelenes oppfølging av det enkelte avrop eller enkeltkjøp

På bakgrunn av grunnlaget som er presentert nedenfor, har Kommunerevisjonen lagt følgende revisjonskriterier til grunn for bydelenes oppfølging av avrop og enkeltkjøp av hjelpetiltak:

- Bydelen skal sikre at det foreligger avropsavtaler eller kontrakt ved enkeltkjøp.
- Bydelen skal inngå databehandleravtale med leverandør ved det enkelte avrop eller ved enkeltkjøp.
- Bydelen skal følge opp avrop på samkjøpsavtalen og enkeltkjøp av hjelpetiltak, deriblant
 - sikre tydelig ansvar internt
 - ha rutiner og prosedyrer
 - følge opp at hjelpetiltak gjennomføres som forutsatt
 - følge opp og lukke eventuelle mangler eller avvik
- Bydelen skal kontrollere alle mottatte fakturaer og grunnlaget for disse, det vil si at
 - fakturaer er i samsvar med avtale og barnets vedtak
 - fakturaer er i samsvar med tjenesten som er levert

Avropsavtaler og kontrakt

I samkjøpsavtalens kapittel 1 *Formål* står det at bydelene for hvert avrop på samkjøpsavtalen skal inngå avropsavtaler.

Som nevnt i punkt 2.1 kan kommunen unntaksvis kjøpe hjelpetiltak utenom samkjøpsavtalen (gjøre enkeltkjøp). Det styrende for det enkelte avrop er hensynet til barnets beste og individuelle behov hos barnet/ungdommen/familien. Det er et grunnleggende element i anskaffelsesregelverket at det inngås kontrakt ved kjøp av varer og tjenester. Det tilsier at det ved enkeltkjøp må foreligge kontrakt med valgte leverandør.

Databehandleravtale

Hvis en virksomhet som er behandlingsansvarlig, setter ut hele eller deler av behandlingen av personopplysninger til andre virksomheter, er den eller de som behandler opplysningene på vegne av den behandlingsansvarlige, definert som databehandler. Forholdet mellom en behandlingsansvarlig virksomhet, som i dette tilfellet er bydelene, og databehandleren skal være regulert i en databehandleravtale. Avtalen skal sikre at personopplysningene blir behandlet i samsvar med regelverket, og setter en klar ramme for hvordan databehandleren kan behandle opplysninger. Bestemmelsen om databehandleravtale er nedfelt i personopplysningsloven, personvernforordningen, kapittel IV *Behandlingsansvarlig og databehandler* artikkel 28 punkt 3:

Behandling utført av en databehandler skal være underlagt en avtale eller et annet rettslig dokument i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som er bindende for databehandleren med hensyn til den behandlingsansvarlige, og der gjenstanden for og varigheten av behandlingen, behandlingens art og formål, typen personopplysninger og kategorier av registrerte samt den behandlingsansvarliges rettigheter og plikter er fastsatt. [...]

Det er videre fastslått i samkjøpsavtalens kapittel 2 *Kontrakten* at det skal inngås databehandleravtale mellom avropsbydel og leverandør ved hvert enkelt avrop.

Oppfølging av avrop og enkeltkjøp

Krav til kommunens oppfølging av anskaffelser er omhandlet i flere av Oslo kommunes styringsdokumenter, strategier og veiledninger med mer. Disse er også gjeldende ved avrop på samkjøpsavtaler og enkeltkjøp av hjelpetiltak innen barnevernet.

Kommuneloven § 25-1

Ifølge kommuneloven § 25-1 skal kommuner ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ifølge § 25-1 tredje ledd skal kommunedirektøren etter denne paragrafen

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Instruks for internkontroll i Oslo kommune (byrådssak 1037/22)

Oslo kommune har i instruksen definert internkontroll som en prosess iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte som omfatter de systemer, rutiner og tiltak som skal bidra til å sikre blant annet gjennomføring av politiske vedtak og pålitelig, rettidig og relevant styringsinformasjon.

Det er ifølge instruksens punkt 3 virksomhetslederens ansvar å etablere et helhetlig system for internkontroll i egen virksomhet, som etterleves og følges opp på en tilfredsstillende måte. Dette er også nedfelt i tildelingsbrevet til bydelene i 2023, som sier at bydelene må sikre god intern kontroll. For at internkontrollen skal fungere over tid, må den ifølge instruksens punkt 4 være helhetlig og systematisk og ses i sammenheng med hvordan virksomheten styres, ledes og følges opp. Det framkommer videre i punkt 4 at internkontrollen består av fem integrerte og gjensidig avhengige komponenter: styrings- og kontrollmiljø, risikostyring, tiltak og kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon samt oppfølging og evaluering av virksomhetens system for internkontroll.

Ifølge punkt 4.1 *Styrings- og kontrollmiljø* utgjør dette miljøet grunnmuren i et system for internkontroll og omfatter blant annet hvordan ledelsen fordeler ansvar og myndighet. Instruksen sier videre at det i den sammenheng blant annet skal legges særlig vekt på hvordan roller og ansvar for internkontroll er definert og kommunisert i virksomheten. Det følger av bestemmelsen at det i bydelen blant annet bør være tydelig kommunisert hvem i organisasjonen som har ansvar for å gjøre og følge opp avrop på samkjøpsavtalen eller enkeltkjøp av hjelpetiltak. Det framkommer i punkt 4.3 at det blant annet skal legges vekt på å ha nødvendige rutiner og prosedyrer og på å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.

Instruks for virksomhetsstyring (byrådssak 1036/22)

Instruksen har i punkt 3.5 særskilte føringer for kommunens anskaffelser. Ifølge punkt 3.5.3 skal virksomhetsleder sørge for en organisering av arbeidet som synliggjør roller og ansvar i anskaffelsesprosessene. Det står videre at nødvendige fullmakter skal gjenspeile disse og må legge til rette for en forsvarlig og effektiv ivaretagelse av kommunens interesser på alle stadier i en anskaffelsesprosess. Punkt 3.5.4 sier at virksomhetsleder skal sørge for at virksomheten har oppdaterte, risikotilpassede rutiner for internkontroll på anskaffelsesområdet. Punkt 3.5.7 sier blant annet at virksomhetsleder må sørge for at det gjennomføres risikovurderinger av leverandør og leveranse i alle faser av anskaffelsesprosesser, og at risikovurderingene må tilpasses anskaffelsens betydning og omfang. Ifølge punkt 3.5.8 skal virksomhetene på grunnlag av risikovurdering av inngåtte kontrakter sette inn tiltak som sikrer effektiv kontraktsoppfølging.

Kommunens anskaffelsesstrategi (byrådssak 1104/17)

Kommunens anskaffelsesstrategi stiller også krav til oppfølging av anskaffelser, jf. strategiens punkt 2.1.2 *Strategisk planlegging*. Her står det blant annet at kommunens anskaffelser skal planlegges, gjennomføres og følges opp på en måte som sikrer effektiv behovsdekning og tillitvekkende prosesser.

Administrative bestemmelser – Oslo kommunes anskaffelsesveiledning

På kommunenes intranett under temaet *Anskaffelser* gis det veiledning blant annet til hvordan anskaffelser skal følges opp. Her står det blant annet at det ved hver enkelt bestilling/ hvert avrop må sjekkes at det er levert i henhold til de avtalte vilkår. Det står videre at dersom det avdekkes avvik fra dette, må avviket rapporteres til avtaleansvarlig, slik at denne kan følge opp overfor leverandøren.

Personvern ved skriftlig kommunikasjon

Som en del av oppfølgingen av anskaffelsen vil bydelen kunne motta skriftlig informasjon fra tjenesteyteren om det enkelte barnet som hjelpetiltaket gjelder. Dette kan være sensitive

personopplysninger. For å sikre at barnets personvern ivaretas, jf. personopplysningsloven, må slik informasjon beskyttes, for eksempel gjennom kryptering eller liknende.

Fakturakontroll

Kommunens krav til fakturakontroll er nedfelt i et rundskriv fra 2012 fra Byrådsavdeling for finans.

Rundskriv 27/2012 Kontroll av leverte varer og tjenester mot faktura, Agresso dokumentarkiv og registrering av samkjøpsavtaler

Varemottakskontroll er en nøkkelkontroll for å sikre at kommunen bare betaler for varer og tjenester som faktisk er mottatt. Rundskriv 27/2012 beskriver kontrollaktiviteter «som minimum» skal gjennomføres ved mottak av faktura. Deriblant skal timelister eller annen relevant dokumentasjon kontrolleres. Videre skal faktura kontrolleres opp bestillingsdokumentasjon/avtale med henblikk på blant annet pris. Videre skal dokumentasjon for tjenesteleveranse kontrolleres mot fakturaen for å sikre at bestilt tjeneste er mottatt i henhold til de spesifikasjoner som er bestilt. Kontrollene skal dokumenteres.

Når det gjelder dokumentasjonskrav, er det presisert at primær- og sekundærdokumentasjon, for eksempel timelister mv., skal skannes og legges i Agresso dokumentarkiv.

Vedlegg 2 Metode

1. Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i Standard for forvaltningsrevisjon fra NKRF – kontroll og revisjon i kommunene (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi vurderer den reviderte enheten opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

2. Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Kommunerevisjonen sendte brev om oppstart av undersøkelsen til byråden for sosiale tjenester 22. april 2024 og til Barne- og familieetaten, Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker 23. april 2024. Bydelsutvalgene i Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker ble orientert om oppstart av undersøkelsen 22. april 2024.

Vi hadde oppstartsmøte med Byrådsavdeling for sosiale tjenester, Barne- og familieetaten, Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker i Kommunerevisjonens lokaler 21. mai 2024.

Vi oversendte utkast til revisjonskriterier til byråden, Barne- og familieetaten og de to bydelene med mulighet for å komme med kommentarer eller innspill 20. juni 2024. Barne- og familieetaten kom med et innspill som medførte endring i et revisjonskriterium som vi på et senere tidspunkt valgte ikke å revidere etaten på. Det gjaldt et kriterium om etatens støtte til bydelene dersom de ba om det. Vi valgte å ikke revidere etaten på dette fordi etaten informerte oss om at den ikke hadde mottatt slike henvendelser fra bydelene.

Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk i juni–september 2024.

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært hele 2023 og første tertial 2024.

Utkast til faktaframstilling ble sendt til Barne- og familieetaten 4. november 2024, Bydel Grünerløkka 7. november 2024 og Bydel Vestre Aker 11. november 2024. Vi mottok tilbakemelding fra Barne- og familieetaten og Bydel Grünerløkka 18. november 2024 og fra Bydel Vestre Aker 21. november 2024.

16. desember 2024 hadde vi en forhåndspresentasjon av vurderinger for Byrådsavdeling for sosiale tjenester, Barne- og familieetaten, Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker i Kommunerevisjonens lokaler. Representanter for alle disse virksomhetene deltok. Totalt med Kommunerevisjonens to deltakere deltok ti personer. Byrådsavdelingens representant og en av tre representanter fra Bydel Grünerløkka deltok på møtet via Teams.

Under presentasjonen viste vi til krav i anskaffelsesregelverket om at det som hovedregel skal utarbeides anskaffelsesprotokoll ved kjøp. Vi informerte bydelene om at vi i vår gjennomgang av enkeltsaker ikke fant slike protokoller i Bydel Vestre Aker, og kun i ett kjøp i Bydel

Grünerløkka. Enkeltsakene vi gjennomgikk, besto i overveiende grad av enkeltkjøp. Det var ikke revisjonskriterier i undersøkelsen knyttet til krav om anskaffelsesprotokoll ved enkeltkjøp.

Rapporten ble sendt til uttalelse til Byrådsavdeling for sosiale tjenester, Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker. Barne- og familieetaten fikk tilsendt rapporten med mulighet til å avgi uttalelse siden revisjonen ikke omfattet etaten. Vi mottok uttalelser fra alle.

Byrådsavdelingens og virksomhetenes uttalelser er oppsummert og vurdert i kapittel 6 samt lagt som helhet i vedlegg 3–6.

Valg av bydeler

For å velge hvilke to bydeler vi skulle se nærmere på, hentet vi ut aktuelle regnskapstall fra Agresso. Regnskapstallene viste at Bydel Grünerløkka var den bydelen som beløpsmessig hadde gjort de største innkjøpene fra leverandørene på samkjøpsavtalen i 2023. Bydel Vestre Akers kjøp lå litt over gjennomsnittet for bydelene. Videre hadde barnevernstjenesten i disse to bydelene ikke vært underlagt forvaltningsrevisjon de senere årene. Valget av disse to bydelene sikret også en demografisk spredning.

Undersøkelsesperioden har vært hele 2023 og første tertial 2024.

3. Metode for datainnhenting

Virksomhetene som er revidert i denne undersøkelsen, er altså Bydel Grünerløkka og Bydel Vestre Aker. Videre er Byrådsavdeling for sosiale tjenester omfattet som overordnet virksomhet, og Barne- og familieetaten er omfattet gjennom en deskriptiv del av undersøkelsen.

For å få informasjon om bydelenes rutiner og praksis ønsket vi å intervju aktuelle aktører i barnevernstjenestene. Vi ønsket å få oversikt over bydelenes rutiner, prosedyrer, maler mv. som lå til grunn for arbeidet, gjennom dokumentanalyse. I tillegg ønsket vi å se nærmere på tjenestenes praksis på området ved gjennomgang av enkeltsaker.

Tidlig i prosjektforløpet ba vi de to bydelene om å oversende oversikt over alle kjøp av hjelpetiltak fra ikke-kommunale leverandører i undersøkelsesperioden. Vi fikk oversendt oversikter som bydelene hadde, og som ga oss litt ulik type informasjon om det enkelte kjøpet.

Vi ba også om dokumentasjon som kontrakter, rapporter fra leverandører mv. for to til fire typiske kjøp. Begge bydelene oversendte oss dokumentasjon knyttet til fire kjøp.

Vi ba også om prosedyrebeskrivelser, maler mv. for kjøp og kontraktsoppfølging.

Valg av enkeltsaker

Forvaltningsrevisjonen har omfattet en gjennomgang av dokumentasjon i et utvalg enkeltsaker i hver av bydelene. For å velge hvilke saker vi skulle se på, ba vi bydelene om en oversikt over barn/ungdommer/familier som hadde mottatt hjelpetiltak fra eksterne leverandører i undersøkelsesperioden. Vi ba også blant annet om informasjon om hvorvidt kjøpet i det enkelte tilfellet var et avrop eller enkeltkjøp, om tiltaket var pågående eller avsluttet, om hvilken type hjelpetiltak det dreide seg om, og om hvilken leverandør som var benyttet. Som det framgår ovenfor, hadde vi mottatt relevant dokumentasjon for fire kjøp fra hver av bydelene. Vi

benyttet oversiktene fra bydelene til å velge ut ytterligere fire kjøp i hver bydel. Vi valgte ulike typer hjelpetiltak, altså tiltak som var dekket av samkjøpsavtalen.

Oversikten vi mottok fra Bydel Grünerløkka, viste at det i bydelen var 20 barn/ungdommer som hadde mottatt hjelpetiltak fra private leverandører i den aktuelle perioden. Av disse undersøkte vi snaut halvparten, totalt 9 kjøp. Alle tiltakene var kjøpt som enkeltkjøp.

Oversikten vi mottok fra Bydel Vestre Aker, viste at det i bydelen var rundt 30 barn som hadde mottatt hjelpetiltak fra private leverandører i perioden, og vi gjennomgikk 8 av sakene. Vi valgte en ekstra enkeltsak i Bydel Grünerløkka fordi vi var usikre på om en av de valgte sakene var relevant i henhold til våre utvalgskriterier. Gjennomgangen av saken viste at den var relevant, og vi valgte derfor å inkludere den i utvalget vårt. Vi valgte ulike typer hjelpetiltak, i all hovedsak tiltak som var dekket av samkjøpsavtalen.

Vår gjennomgang av enkeltsaker og fakturakontroll

Vår første gjennomgang av enkeltsaker i Bydel Vestre Aker foregikk i bydelens lokaler 17. juni 2024. I forkant av gjennomgangen ba vi bydelen blant annet legge fram dokumentasjon som vedtak, kontrakter, databehandleravtale og rapporter i de utvalgte sakene. Vi tok kopier av det vi anså som relevant. 29. august 2024 gjennomførte vi den andre runden i bydelen, der vi gjennomgikk dokumentasjonen i de utvalgte sakene sammen med barnevernstjenestens kontroller, dette for å sikre at vi hadde gjennomgått all vesentlig informasjon i de utvalgte sakene. Det var imidlertid en utfordring her knyttet til at avsluttede saker ikke var flyttet over til nytt fagsystem og derfor ikke var tilgjengelige for barnevernstjenesten.

Bydel Grünerløkka oversendte mye aktuell dokumentasjon til oss i juni 2024. Vi gjennomgikk de utvalgte sakene i bydelens lokaler 3. september. Her startet vi dagen med et møte med barnevernslederen, som ga oss noe informasjon og besvarte spørsmål. Vi avsluttet dagen sammen med barnevernstjenestens kontroller for å sikre fullstendighet i dokumentasjonen vi hadde gjennomgått.

Vi fikk tilgang til og gjennomgikk følgende dokumentasjon i enkeltsakene:

- vedtak
- kontrakter med leverandører som utfører hjelpetiltak
- avrop på samkjøpsavtalen
- skjema med begrunnelse for kjøp utenfor samkjøpsavtalen (i den grad slike var utarbeidet)
- anskaffelsesprotokoller (i den grad slike var utarbeidet)
- databehandleravtaler (i den grad slike forelå i sakene i Bydel Grünerløkka)
- rapporter fra leverandørene i perioden 2023–1. tertial 2024 (i den grad slike var mottatt)

Før vi gikk igjennom enkeltsakene, utarbeidet vi et kontrollskjema. Skjemaet ble oppdatert underveis i datainnsamlingen for å sikre at relevant informasjon kom med. Vi hadde ett kontrollskjema per sak. Ved analyse av bydelenes praksis utformet vi et regneark som viste hva vi så i hver enkelt sak, sortert på tema.

I tillegg hentet vi ut én faktura fra Agresso med eventuelle vedlegg for hver av enkeltsakene i undersøkelsesperioden. Vi valgte å ta en faktura fra en tilfeldig måned i den perioden barnet/familien mottok hjelpetiltak. Her så vi nærmere på hvilken informasjon og dokumentasjon som lå til grunn for det fakturerte beløpet og for barnevernstjenestens

godkjenning. Vi så også på hvem som hadde godkjent de enkelte fakturaene. Vi benyttet ett kontrollskjema per bydel.

Annen dokumentasjon

Vi har videre gjennomgått bydelenes skriftlige rutiner, prosedyrebeskrivelser, maler med videre til bruk ved kjøp og oppfølging av hjelpetiltak fra private leverandører, herunder vurderinger av barnets beste og barnets medvirkning. I begge bydelene forelå det i liten grad slik dokumentasjon.

Når det gjelder Barne- og familieetaten, har vi blant annet gjennomgått møtereferater fra kontaktpersoner i bydelsbarnevernet, referater fra årlige møter med leverandører, skjemaer med begrunnelser for hvorfor den enkelte bydel i det enkelte tilfelle har gjort enkeltkjøp, og ikke avrop på samkjøpsavtalen, oversikt over proveny mv. Vi har også sett på etatens informasjon om samkjøpsavtalen og leverandørene på intranett. Materialet inngår i rapportens beskrivende del.

Intervjuer

Vi har gjennomført et gruppeintervju med to medarbeidere i Barne- og familieetatens juridiske seksjon. Formålet med intervjuet var å få informasjon om etatens forvaltning og oppfølging av samkjøpsavtalen. Intervjuet var semistrukturert. Referatet etter møtet er verifisert.

I Bydel Grünerløkka har vi gjennomført tre intervjuer, med henholdsvis én seksjonsleder og to saksbehandlere. Intervjuene var med hver enkelt av disse. Formålet med intervjuene var å få informasjon om barnevernets rutiner og praksis knyttet til kjøp og oppfølging av hjelpetiltak fra private leverandører, deriblant om rutiner for vurderinger av barnets beste og rutiner for barnets medvirkning. Alle intervjuene var semistrukturerte. Referatet etter disse møtene er verifisert. I tillegg hadde vi et innledende møte med lederen for barnevernstjenesten på Teams i juni 2024, hvor også to seksjonsledere deltok. Vi hadde også en samtale med lederen for barnevernstjenesten i forbindelse med vår gjennomgang av dokumentasjon i enkeltsaker i barnevernstjenestens lokaler 3. september 2024. Vi har utarbeidet et samlet referat etter det innledende møtet i juni og samtalen i september til barnevernslederen med noen oppfølgende spørsmål. Vi stilte det åpent om lederen i tillegg ønsket et intervju. Det ønsket hun ikke. Referatet fra samtalene er verifisert på samme måte som intervjureferater. I tillegg hadde vi en samtale med barnevernstjenestens kontroller i forbindelse med vår gjennomgang av dokumentasjon i enkeltsaker. Referatet etter denne samtalen er også verifisert.

I Bydel Vestre Aker har vi gjennomført tre intervjuer, med henholdsvis én teamleder og to saksbehandlere. Vi hadde et møte med hver enkelt av disse. Formålet med intervjuene var tilsvarende som for intervjuene i Bydel Grünerløkka. Alle intervjuene var semistrukturerte. Referatet etter disse møtene er verifisert. I tillegg hadde vi et innledende møte med lederen for barnevernstjenesten på Teams i juni 2024, hvor også barnevernstjenestens kontroller deltok. Vi har utarbeidet et referat etter møtet. Referatet er verifisert. I tillegg hadde vi en samtale med barnevernstjenestens kontroller i forbindelse med vår gjennomgang av dokumentasjon i enkeltsaker i juni 2024 og i september 2024. Et samlet referat etter begge disse samtalene er også verifisert. Kontrolleren har også skriftlig svart på spørsmål vi har stilt, både i referatet og i e-poster.

4. Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi har samlet inn og behandlet, avhenger av hvilken informasjon vi har trengt for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Ved vår gjennomgang av enkeltsaker fikk vi tilgang til dokumentasjon med sensitive personopplysninger om det aktuelle barnet og barnets familie. Vi fikk tildelt et eget rom i barnevernstjenestens lokaler hvor vi gikk igjennom enkeltsakene. Noe av dokumentasjonen tok vi kopi av, og kopiene tok vi med oss til Kommunerevisjonens lokaler som grunnlag for vår datainnhenting. Dette gjelder i hovedsak kontrakter og vedtak og i noen tilfeller rapporter fra leverandører. Disse dokumentene er oppbevart i en låst skuff. Barnets identitet framkommer av våre arbeidspapirer, som er lagret i en egen mappe i Kommunerevisjonens IT-system. Vi har begrenset tilgangen til mappen til ansatte med tjenstlig behov. Det gjelder prosjektgruppen, ledelsen i Avdeling for forvaltningsrevisjon og kommunerevisor.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#).

5. IT-rettede kontroller

Barnevernstjenesten håndterer et stort omfang av sensitive personopplysninger. Dette er opplysninger som langt på vei tilflyter eksterne leverandører ved kjøp av hjelpetiltak. Vi har derfor sett nærmere på om barnevernstjenesten har rutiner og praksis for å inngå databehandleravtale med den enkelte leverandør, for å sikre at personopplysningene blir behandlet i samsvar med regelverket, og at tjenesten setter en klar ramme for hvordan databehandleren kan behandle opplysninger.

Vi har ikke utført spesifikke IT-rettede kontroller rettet mot fagsystemet Familia eller Modulus i denne undersøkelsen.

6. Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke, mens pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Kvalitetssikringen i forvaltningsrevisjonen er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstilling, både gjennom en intern kvalitetssikring og ved at Byrådsavdeling for sosiale tjenester, Barne- og familieetaten og bydelene har hatt mulighet til å kommentere og foreslå endringer i kriteriene.

Enkeltsakene som vi har gjennomgått, vil ikke nødvendigvis være representative for alle saker hvor barn/ungdommer/familier mottar hjelpetiltak fra eksterne leverandører, men de gir et bilde av bydelenes praksis i slike saker. I tillegg bekrefter vår gjennomgang av enkeltsaker, samt fakturaer, langt på vei den praksisen som ledere og ansatte har beskrevet i møter og intervjuer. Enkeltsakene er videre verifisert av barnevernstjenesten i de to bydelene, og ingen har hatt innvendinger som tilsier at sakene er spesielle og/eller ikke gir et bilde av kontorenes praksis. Det er derfor vår vurdering at de gjennomgåtte sakene gir et godt bilde av barnevernstjenestens praksis i de to bydelene.

Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de mulighetene og begrensningene som ligger i datagrunnlaget. Her vil vi spesielt nevne manglende tilgang til det tidligere fagsystemet i Familia som en mulig feilkilde i et par av sakene. Videre kan vurderingen av barnets beste ved iverksetting og oppfølging av hjelpetiltak være dokumentert andre steder enn der barnevernstjenestens ledere og saksbehandlere har oppgitt at det skulle stå, det vil si i vedtakene. Samlet sett vurderer Kommunerevisjonen at de innsamlede dataene har tilstrekkelig gyldighet og pålitelighet som grunnlag for rapportens vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for sosiale tjenester

Byrådsavdeling for sosiale tjenester



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
24/136 - 33

Vår ref. (saksnr.):
24/2475 - 5

Saksbeh.:
Mariam Fulger, 477 00 541

Dato:
10.01.2025

Uttalelse til rapport: Kjøp og oppfølging av hjelpetiltak på barnevernsområdet

Jeg viser til brev fra Kommunerevisjonen av 08.01.2025 der byråden for sosiale tjenester bes om skriftlig tilbakemelding på Kommunerevisjonens rapport på kjøp og oppfølging av hjelpetiltak på barnevernsområdet. Undersøkelsen omfatter to Oslo-bydeler og Barne- og familieetaten.

Svarfrist er innen utgangen av 4. februar 2025.

Kommunerevisjonen ber om svar på syv spørsmål. Jeg gir mitt svar under hvert spørsmål.

1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektets vært tilstrekkelig klar?

Informasjonen om prosjektet har vært tilstrekkelig klar.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg anser prosjektets metode, anvendte kilder og data som relevante for undersøkelsen.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg anser revisjonskriteriene som relevante for undersøkelsen.

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Byrådsavdeling for sosiale tjenester har gått gjennom rapporten. Vi anser den som velskrevet og informativ. Vi anser undersøkelser som dette som viktige og nyttige, da de gir oss innsikt i kvaliteten og eventuelle forbedringsbehov på arbeidet som utføres i våre tjenestesteder. Rapporten er et bidrag til videre utviklingsarbeid i tjenestene.

5. Har byråden iverksatt tiltak eller vil byråden vurdere tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for sosiale tjenester

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 925192686
oslo.kommune.no

Byrådsavdelingen vil følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger i dialogen med barnevernstjenestene og styringsdialogen med Barne- og familieetaten. Jeg vurderer det som viktig å sørge for at samtlige 15 barnevernstjenester drar nytte av de erfaringer som er gjort og anbefalinger som kan ha overføringsverdi også til andre barnevernstjenester enn de som er berørt av undersøkelsen. Byrådsavdelingen vil også presisere overfor bydelene at de må sørge for at det foreligger databehandleravtaler ved kjøp av hjelpetiltak og hvordan utarbeide slike avtaler.

6. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten anses som nyttig og informativ.

7. Har byråden kommentarer til rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapportens oppbygging og språkbruk vurderes som leservennlig og tilfredsstillende.

Vennlig hilsen

Julianne Ferskaug

byråd

Vedlegg 4 Uttalelse fra Bydel Grünerløkka

Bydel Grünerløkka



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Kari Breisnes

Deres ref.:
24/136-30

Vår ref. (saksnr.):
24/20532 - 6

Saksbehandler:
Hilde Elisabeth Lorentzen

Dato: 24.01.2025

Tilbakemelding fra Bydel Grünerløkka på rapport til uttalelse - Kjøp og oppfølging av hjelpetiltak på barnevernsområdet

Bydel Grünerløkka har gått gjennom rapporten og har følgende kommentarer som besvares i hht oppsatte spørsmål fra Kommunerevisjonen.

1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektet vært tilstrekkelig klart?

Informasjonen har både ved oppstart og ved gjennomføringen vært tilstrekkelig og god. Eventuelle oppklarende spørsmål har vært håndtert fortløpende per e-post eller på telefon.

2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilde eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Bydelen har ingen kommentarer til dette punktet.

3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Bydel har hatt anledning til å uttale seg om revisjonskriteriene tidlig i prosjektperioden, og har ikke hatt kommentarer til disse.

4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Rapporten vurderes å gi et solid bilde av status, forbedringsområder og mangler knyttet til kjøp av hjelpetiltak, samt tydelige anbefalinger på hva som sikrer praksis i tråd med gjeldende lov- og avtaleverk.

 Oslo kommune
Bydel Grünerløkka
Barnevern

Besøksadresse:
Storgata 51, 0182 OSLO
Postadresse:
Postboks 2128 Grünerløkka, 0505
OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@bga.oslo.kommune.no
Org. nr.: 870534612
oslo.kommune.no

side 2

5. Har bydelen iverksatt tiltak eller vil etaten vurdere tiltak på bakgrunn av rapporten og kommunerevisjonens anbefalinger? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

Barnevernstjenesten har iverksatt/påbegynt følgende tiltak:

- Gjennomgang av maler knyttet til både samkjøp og enkeltkjøp (avropsprotokoll, kontrakt og databehandleravtale). Frist: Utført
- Utarbeidelse av skriftlig rutine med tydelig ansvarsfordeling og sjekkliste som ivaretar alle faser av kjøp og oppfølging av hjelpetiltak. Frist: 01.02.25
- Gjennomgang av rutiner og eksisterende sjekklister for å sikre dokumentasjon av barnets medvirkning og at det fremkommer tydelig i både vedtak og avropsprotokoll (ved enkeltkjøp) at det er vurdert hva som er til barnets beste ved valg av tiltak/leverandør. Dette inngår i løpende internkontroll. Frist: 01.03.25
- Korrigert eksisterende registreringsskjema (over inngåtte kontrakter), slik at dette også sikrer oversikt over status på kontrakter (signert/ utsendt/mottatt/evaluert mm). Frist: 01.02.25
- Tildelt særlig ansvar for kontraktsutforming og oppfølging av kontrakter til fagkonsulent: Frist: Iverksatt
- I fagsystemet Modulus; Det ble medio januar åpnet for arkivering av leverandørsaker i Modulus. Saken kan da knyttes til aktuell sak. Frist: 01.03.25
- Utrede mulighet for digitale kontrakter/signeringssløye og utsendelse. Frist 01.04.25.

6. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnes hvis dette ikke allerede ha fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Se punkter over

7. Har bydelen kommentarer til rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten er oversiktlig i både oppbygning og språkbruk.

Vennlig hilsen

Anita Lisbakken
bydelsdirektør

Anette Skjellum-Kokkim
Fung. avdelingsdirektør

Vedlegg 5 Uttalelse fra Bydel Vestre Aker

Bydel Vestre Aker



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Kari Breisnes

Deres ref.:
24/136 - 31

Vår ref. (saksnr.):
24/20480 - 8

Saksbehandler:
Heidi Kristin Ramsø

Dato: 29.01.2025

Tilbakemelding på rapport til uttalelse - kjøp og oppfølging av hjelpetiltak på barnevernsområdet

Bydelen har mottatt rapport for gjennomlesing og har følgende kommentarer. Bydelen vurderer at informasjon og gjennomføring av prosjektet har vært klar. Bydelen har ingen kommentarer til prosjektets metode, valg av kilde og data grunnlag, og har heller ingen kommentarer til revisjonskriteriene. I forhold til oppbygging og språkbruk vurderes denne som god.

Samlet sett oppfatter bydelen revisjonen og rapporten som et nyttig hjelpemiddel for forbedringsarbeidet som gjøres ved vår barneverntjeneste.

I perioden det ble gjort en revisjon av, ble det foretatt mange kjøp av hjelpetiltak. Slik det er i dag foretas det langt færre kjøp, da bydelen drifter familierapeutiske tiltak selv.

I løpet av revisjonen ble det igangsatt rutiner og forbedringer for å forbedre områder som kunne være utsatt for avvik. Dette arbeidet videreføres.

Det er også foretatt en egenkontroll i regi av Statsforvalter november -desember 2024 som viser noe av det samme som kommunerevisjonen fant, når det gjelder å sikre barnets beste vurdering og medvirkning i vedtak. Det er laget en plan for hvordan dette skal gjennomføres, med opplæring igangsatt i januar/februar.

I forhold til oppfølging av leverandører vurderes det at bydelen har gode rutiner, men at dette skal i større grad tydeliggjøres spesielt i forhold til ansvar og hvem som gjør hva,

 **Oslo kommune**
Bydel Vestre Aker
Barnevern

Besøksadresse:
Sørkedalsveien 150 A, 0754 Oslo
Postadresse:
Sørkedalsveien 150 A, 0754 OSLO

Telefon:
postmottak@bva.oslo.kommune.no
Org. nr.: 970145311
oslo.kommune.no

side 2

og at dette skriftlig gjøres. Databehandler avtaler skal fremover foreligge i forhold til alle aktive og fremtidige leverandører.

Plan videre

Barnet beste vurderinger- skriftliggjøring av dette, opplæring i team møter-februar 2025

Ferdigstille og oppdatere rutiner på eksterne kjøp, ut fra det som har kommet frem i revisjonen -februar 2025

Registrerer data behandler avtaler på eksterne kjøp vi har aktive og nye - januar/februar 2025

Vennlig hilsen

Birgit Raknes
enhetsleder

Heidi Kristin Ramsø
controller

Vedlegg 6 Uttalelse fra Barne- og familieetaten

Barne- og familieetaten



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
24/2108 - 11

Saksbehandler:
Christopher Hestnes Andresen

Dato: 20.01.2025

Kommentarer til rapport

Det vises til revisjonens rapport i sak 24/136 (deres ref.) med frist for tilbakemelding på innholdet i rapporten, herunder konkrete spørsmål, satt til 28. januar 2025.

1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektets vært tilstrekkelig klar?
Barne- og familieetaten (BFE) har ikke noe å utsette på informasjonen som ble gitt.

2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller annet som kan ha betydning for rapportens beskrivelse av etatens ansvar og oppgaver?
Nei.

3. Vil etaten vurdere tiltak på bakgrunn av rapporten?

BFE vil ta med seg funnene i rapporten dersom det skal gjennomføres en ny utlysning av samkjøpsavtale på hjelpetiltaksområdet. Det vil da kunne være relevant å vurdere blant annet:

- omtale av viktigheten av at det legges til rette for informasjonsflyt mellom tiltakene og bydel som ikke bryter krav til informasjonssikkerhet og personvern. Samtidig er dette noe som må håndteres i all kommunikasjon mellom bydel og eksterne, ikke kun kommunikasjon rundt hjelpetiltak.
- om det er mulig å forenkle det å gjøre avrop på samkjøpsavtalen, jf. omtale i punkt 3.2.2.
- tydeliggjøring av krav knyttet til inngåelse av databehandleravtale

Oslo kommune har sommeren 2024 gjennomført en modenhetsanalyse på anskaffelsesområdet og det vil også være naturlig å se på eventuelle tiltak etter revisjonens rapport som en del av vurderingene som gjøres av modenhetsanalysen.

 **Oslo kommune**
Barne- og familieetaten
Juridisk seksjon

Besøksadresse:
C.J. Hambros plass 2, 0164 Oslo
Postadresse:
Postboks 6726 St Olavs plass, 0130
OSLO

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@bfe.oslo.kommune.no
Org. nr.: 976819896
oslo.kommune.no

4. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten oppfattes som nyttig ved at den bekrefter en del som allerede var kjent for BFE. Den omtaler også enkelte nye problemstillinger som kan forbedres ved en ny utlysning.

5. Har etaten kommentarer til rapportens oppbygning og språkbruk?

BFE har ingen kommentarer til oppbygning og språkbruk, men se enkelte kommentarer til beskrivelsene i rapporten i neste punkt.

6. Øvrige kommentarer

Under følger BFEs øvrige kommentarer knyttet til rapporten.

Omtalen i sammendraget side 6 samt i punkt 1.3 tredje avsnitt av BFEs støtte til bydelene ved enkeltkjøp kan gi inntrykk av at BFE har en rolle knyttet til enkeltkjøp av hjelpetiltak. Som det fremgår i første avsnitt i rapportens pkt. 2.3.4 har ikke BFE noen rolle ifm bydelenes enkeltkjøp av hjelpetiltak.

På side 7 i rapporten beskrives bydelenes kjøp av hjelpetiltak. Der fremgår det at Grünerløkka har hatt 20 og Vestre Aker har hatt ca 30, totalt 50. Det fremgår imidlertid ikke om dette er 50 kontrakter eller 50 barn. Det hadde også vært nyttig om fordeling på avrop på samkjøpsavtalen og enkeltkjøp fremgikk eksplisitt.

I siste avsnitt på side 8 i rapporten skrives det at «Det var i tillegg en svakhet at bydelen i enkelte saker ikke hadde stilt krav til rapportering i kontrakten». Etter avropskontraktens punkt 16 følger det et minimum av hva som uansett skal rapporteres. Alt utover dette må imidlertid avtales.

I rapportens punkt 2.3.3 første avsnitt fremgår det at «Bydelene har kommet med synspunkter på at informasjon om leverandørene burde vært tydeligere på intranettet,...». BFE har ikke fått denne tilbakemeldingen, men vi har fortløpende oppdatert intranettet.

Vennlig hilsen

Kjetil Andreas Ostling
direktør

Karianne Kvernmo Wasenden
seksjonssjef

Anders Helge Sunde
avdelingsdirektør

Christopher Hestnes Andresen
jurist II



Oslo

Oslo kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tlf. +21 80 21 80

Rapport 1/2025
Du finner mer informasjon
om Kommunerevisjonen
og våre rapporter på
www.krv.oslo.kommune.no