



Kontrollutvalget

Dato: 16.08.2012

Deres ref:

Vår ref (saksnr.):  
200900647-40  
Revisjonsref:

Saksbeh:  
Mathias Brynildsen Reinar  
Tlf.: 45217202

Arkivkode  
126.2.2

**OPPFØLGINGSUNDERSØKELSE ETTER RAPPORT 4/2010:  
BARNEVERN TJENESTENES ANSKAFFELSE, KONTROLL OG OPPFØLGING AV  
PRIVATE LEVERANDØRER AV TILTAK I HJEMMET I TO BYDELER**

**Saken gjelder:**

Kommunerevisjonen har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 4/2010 *Barneverntjenestenes anskaffelse, kontroll og oppfølging av private leverandører av tiltak i hjemmet i to bydeler*, jf. kontrollutvalgets vedtak av 24.01.2012 (sak 8). Undersøkelsen faller inn under fokusområdet *Anskaffelser og kontraktsoppfølging* i plan for forvaltningsrevisjon, behandlet av bystyret 13.06.2012 (sak 165).

I oppfølgingsundersøkelsen er det undersøkt om bydelene Bjerke og Grorud, samt Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, har iverksatt tiltak i tråd med det som ble varslet i deres respektive høringsuttalelser til rapport 4/2010 og i tråd med kontrollutvalgets/bystyrets vedtak. Undersøkelsen viser at byrådsavdelingen og de to bydelene har iverksatt relevante tiltak.

Kommunerevisjonen har i tillegg kartlagt hvordan bruken av private leverandører av barnevernstiltak i hjemmet har utviklet seg de siste årene. Kartleggingen viser en betydelig beløpsmessig nedgang i 2011 sammenlignet med tidligere år.

Undersøkelsen har ikke inkludert en oppfølging av bystyrets vedtak av 16.06.2010 (sak 239), siste avsnitt, om barn og unges rettigheter blir tilstrekkelig ivaretatt innenfor det kontraktsystemet og de innkjøpsmetodene som brukes ved kjøp av barneverntjenester fra private leverandører. Kommunerevisjonen tar sikte på å vurdere en egen forvaltningsrevisjon om dette i forbindelse med planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart første halvår 2013 som etter planen legges fram for kontrollutvalget i januar 2013.

**Saksframstilling:**

I det følgende presenteres først hovedkonklusjonene fra rapport 4/2010 og den politiske behandlingen av rapporten. Deretter presenteres resultatet av Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse i 2012.

## **I Rapport 4/2010 og behandlingen av rapporten i bystyrets organer**

### ***Kommunerevisjonens rapport 4/2010***

Formålet med Kommunerevisjonens rapport 4/2010 var å avdekke om anskaffelse, kontroll og oppfølging var i tråd med forutsetningene, og bidra til å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser og krav til god kontroll og oppfølging ble fulgt. De overordnede problemstillingene for hovedundersøkelsen var:

- Har barneverntjenestene i de undersøkte bydelene gjennomført anskaffelsene i henhold til regelverket?
- Har barneverntjenestene i de undersøkte bydelene gjennomført tilfredsstillende kontroll og oppfølging?

Hovedundersøkelsen ble avgrenset til å omfatte tiltak der private leverandører ble benyttet til tjenester i klientenes egne hjem eller oppfølging i nærmiljøet, i 2008 og første halvdel av 2009. Bydelene Bjerke og Grorud ble valgt ut blant flere bydeler som hadde et visst omfang i sin bruk av private leverandører til tiltak i hjemmet.

Undersøkelsen avdekket flere mangler ved de to undersøkte barneverntjenestenes anskaffelser av tiltak i hjemmet. Det var klare brudd på grunnleggende krav til offentlige anskaffelser i begge bydelene. Det var blant annet i liten grad sørget for konkurranse om oppdrag, anskaffelsene var ikke dokumentert verken i form av skriftlige kunngjøringer eller anskaffelsesprotokoller, og leverandørenes kontrakter ble benyttet for samtlige anskaffelser.

På bakgrunn av hovedundersøkelsen anbefalte Kommunerevisjonen barneverntjenestene i de to bydelene å:

- etablere tiltak som sikret at lov og forskrift om offentlige anskaffelser ble etterlevd
- benytte egne kontrakter, og sikre at sentrale krav i barnevernlov med forskrifter, inkludert politiattest, samt adgang til kontroll og innsyn i dokumentasjon og krav til skriftlig rapportering, ble nedfelt i kontraktene
- sikre at vedtakene var i overensstemmelse med krav i fellesskriv til bydelene 1/2005, og vurdere å ha med informasjon om samtykke og utarbeidet tiltaksplan i vedtaket, slik departementet tilrødde
- etablere rutiner for å gjennomføre kontroll av leverandørene med hensyn til ivaretagelsen av sentrale forpliktelser i kontraktene og sikre seg dokumentasjon av utført arbeid

Kommunerevisjonen anbefalte byråden:

- snarest å avklare den nærmere anvendelsen av regelverket for offentlige anskaffelser for denne type anskaffelser og gi tydelige føringer på området til bydelsbarnevernet
- å vurdere om Oslo kommune skulle stille absolutte krav om politiattest for ansatte hos private leverandører med klientkontakt, og dermed innskjerpe kravet for Oslo kommunes vedkommende når det gjelder "bør"-formuleringen i departementets forskrift om politiattest

### ***Varslede tiltak i uttalelser til rapport 4/2010***

I høringsuttalelsene varslet Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og bydelene Bjerke og Grorud tiltak som skulle iverksettes på bakgrunn av samtlige anbefalinger i rapport 4/2010. Kommunerevisjonen kommer nærmere tilbake til tiltakene i forbindelse med redegjørelsen for oppfølgingsundersøkelsen nedenfor.

### ***Politisk behandling av rapport 4/2010***

Ved behandlingen av rapporten 23.03.2010 (sak 11) fattet kontrollutvalget følgende vedtak:

Kontrollutvalget har merket seg Kommunerevisjonens konklusjoner i rapport 4/2010 Barneverntjenestenes anskaffelse, kontroll og oppfølging av private leverandører av tiltak i hjemmet i to bydeler. Det er avdekket klare brudd på grunnleggende krav til offentlige anskaffelser både for Bydel Bjerke og Bydel Grorud, og det er mye som tyder på at situasjonen var den samme i de øvrige bydelene.

Kontrollutvalget understreker viktigheten av at det ikke brukes kontrakter utarbeidet av leverandører slik de to undersøkte bydelene hadde gjort. Også på dette området er det mye som tyder på at situasjonen langt på vei var den samme i de øvrige bydelene. Kontrollutvalget har videre merket seg at det var svakheter knyttet til de undersøkte bydelenes kontroll med leveranser og de private leverandørens produksjonssystem.

De undersøkte bydelene har varslet relevante tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger. Kontrollutvalget forutsetter at varslede tiltak følges opp, og at de øvrige bydelene benytter rapport 4/2010 til å gjennomgå egen barneverntjeneste på området, og deretter iverksetter relevante forbedringstiltak. Kontrollutvalget vil også påpeke viktigheten av de tiltakene som er varslet i Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester tilbakemelding, blant annet at Oslo kommune ønsker å etablere en praksis for å kreve politiattester for ansatte hos private leverandører med klientkontakt som går lenger enn det departementets forskrift krever på området.

Rapporten viser et behov for en avklaring når det gjelder den nærmere anvendelsen av regelverket for offentlige anskaffelser for denne type anskaffelser. Kontrollutvalget forventer at byråden følger opp og avklarer spørsmålet overfor bydelene.

Kontrollutvalget tar for øvrig Kommunerevisjonens rapport 4/2010 til orientering.

Kontrollutvalget vedtok videre en innstilling til vedtak til bystyret. Helse- og sosialkomiteen behandlet saken 02.06.2010 (sak 47) og det ble gitt enkelte merknader som understreket viktigheten av rapportens anbefalinger. Bystyret behandlet saken i møte 16.06.2010 (sak 239) og vedtok følgende:

Bystyret konstaterer at det er avdekket klare brudd på grunnleggende krav til offentlige anskaffelser både for Bydel Bjerke og Bydel Grorud, og at det brukes kontrakter utarbeidet av leverandører. Bystyret forutsetter at byrådet sørger for at bydelene etterlever gjeldende bestemmelser om offentlige anskaffelser og at Oslo kommunes kontrakter benyttes ved kjøp fra eksterne leverandører. Bystyret understreker viktigheten av at de undersøkte bydelene, så vel som de øvrige bydelene, følger opp rapportens konklusjoner og anbefalinger. For øvrig tar bystyret rapport 4/2010 Barneverntjenestenes anskaffelse, kontroll og oppfølging av private leverandører av tiltak i hjemmet i to bydeler og kontrollutvalgets vedtak til orientering.

Bystyret henstiller til Kontrollutvalget å vurdere om Kommunerevisjonens oppfølgingsarbeid etter Rapport 4/10 og skal omfatte undersøkelse av om barns og unges rettigheter blir tilstrekkelig ivaretatt innenfor det kontraktssystemet og de innkjøpsmetodene som brukes ved kjøp av barneverntjenester fra private leverandører.

### ***Notat fra byråden for sosiale tjenester og rusomsorg til kontrollutvalget etter Kommunerevisjonens rapport 4/2010***

Kontrollutvalget behandlet i møte 01.03.2011 (sak 14) et notat fra byråden, der det ble redegjort for iverksatte tiltak blant annet basert på Kommunerevisjonens anbefalinger i

rapport 4/2010. Kontrollutvalget tok notatet fra byråden og Kommunerevisjonens redegjørelse om notatet til orientering.

## **II Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse i 2012**

Oppfølgingsundersøkelsen har følgende to problemstillinger:

1. Er det iverksatt tiltak i tråd med det som ble varslet i rapport 4/2010 og i tråd med kontrollutvalgets/bystyrets vedtak?
2. Hvordan har bruken av private leverandører utviklet seg de siste årene?

Ved behandling av den førstnevnte problemstillingen vurderer Kommunerevisjonen om det er iverksatt relevante tiltak. Den andre problemsstillingen besvares rent beskrivende; Kommunerevisjonen har kartlagt det beløpsmessige omfanget av bydelsbarnevernets bruk av private leverandører av tiltak i hjemmet i løpet av perioden 2008-2011.

Kommunerevisjonen har vurdert en oppfølging av bystyrets vedtak av 16.06.2010 (sak 239), siste avsnitt, dvs. om barn og unges rettigheter blir tilstrekkelig ivaretatt innenfor det kontraktssystemet og de innkjøpsmetodene som brukes ved kjøp av barneverntjenester fra private leverandører. En slik undersøkelse er relativt omfattende og betinger derfor etter vår vurdering en egen forvaltningsrevisjon. Følgelig omfattes dette temaet ikke av denne oppfølgingsundersøkelsen – en vurdering kontrollutvalget for øvrig sluttet seg til ved sin bestilling av foreliggende oppfølgingsundersøkelse. Kommunerevisjonen tar sikte på å vurdere en egen forvaltningsrevisjon i forbindelse med planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart første halvår 2013.

Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i mars og april 2012. Bydelene besvarte spørsmål om status for de varslede tiltakene og oversendte skriftlige rutiner og prosedyrebeskrivelser. I motsetning til i hovedundersøkelsen, har Kommunerevisjonen i oppfølgingsundersøkelsen ikke sett på vedtak for enkeltklienter. Kommunerevisjonen gjennomførte videre et intervju med representanter for Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, og det ble rettet en forespørsel til Utviklings- og kompetanseetaten med spørsmål om oppfølging av anskaffelsesprosessen og opplæring av bydelene. Uttrekk fra kommunens regnskapssystem Agresso er brukt for kartleggingen av hvordan bruken av private leverandører har utviklet seg de siste årene.

Det er per i dag fortsatt en viss usikkerhet knyttet til hvorvidt og hvordan anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse på enkeltkjøp av visse typer helse- og sosialtjenester. Advokatfirmaet Kluge har på oppdrag fra KS utarbeidet en FOU-rapport som vurderer diverse anskaffelsesfaglige spørsmål knyttet til kommunenes kjøp av såkalte “myke tjenester”. Rapporten tar hensyn til Klagenemnda for offentlige anskaffers (KOFA) avgjørelse i sak 364/2010, der kjøp av enkeltstående institusjonsplasser innenfor barnevern ikke ble ansett å være omfattet av anskaffelsesregelverket. Denne typen kjøp kunne etter KOFAs vurdering ikke anses som “kontrakt” av økonomisk karakter i regelverkets forstand. Ved denne vurderingen la KOFA ikke først og fremst vekt på om leverandørene mottok vederlag for tjenesten. KOFA tok utgangspunkt i at det fra oppdragsgivers ståsted var helt andre hensyn enn hensynet til den økonomiske siden av avtalen som skulle vektlegges ved tildeling av kontrakt. KOFA la til grunn at hensynet til barnets beste og det at tjenesteytelsen innebærer omsorgsovertakelse, oppdragelse og tvangsutøvelse er så spesielle særtrekk ved enkeltanskaffelser av institusjonsplasser i barnevernet at det økonomiske aspektet er helt underordnet ved valg av institusjon.

I Kommunerevisjonens rapport 5/2012 vises det til at Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester hadde gitt Utviklings- og kompetanseetaten oppdrag å lede et utredningsarbeid knyttet til spørsmål om anskaffelsesregelverkets anvendelse på enkeltkjøp av myke tjenester. I forbindelse med denne oppfølgingsundersøkelsen har byrådsavdelingen informert om at det i en pågående vurdering av et nytt anskaffessystem for barneverntjenestenes kjøp av tjenester fra private leverandører som skal iverksettes fra høsten 2012, vil KOFAs avgjørelse kunne få betydning. Kommunerevisjonen har ikke gått nærmere inn på disse spørsmålene i denne undersøkelsen.

### ***Byrådsavdelingens gjennomføring av tiltak***

Byrådsavdelingen opplyste at den i oppfølgingen etter rapport 4/2010 hadde forholdt seg til alle bydelene og ikke gjennomført særskilte oppfølgingstiltak overfor de to undersøkte bydelene.

### Inngåelse av samkjøpsavtaler

I sin høringsuttalelse til rapport 4/2010 viste byrådsavdelingen til et pågående arbeid for å utarbeide "et opplegg for anskaffelse som innebærer inngåelse av rammeavtaler med et antall leverandører."

Oslo kommune, ved Utviklings- og kompetanseetaten, inngikk høsten 2010 slike samkjøpsavtaler. Avtalene ble inngått med 17 private leverandører om barneverntiltak, fordelt på fem kategorier med ulike bistandsbehov. Avtalene trådte i kraft 01.12.2010 og løper ut 30.11.2012, med mulighet for forlengelse av avtalene i ytterligere to år (1+1 år). Samkjøpsavtalenes omfang, varighet og brukeransvar er beskrevet i rundskriv 9/2011 *Rammekontrakt for kjøp av hjelpetiltak i barneverntjenesten* fra daværende Byrådsavdeling for finans og næring gjeldende fra 01.04.2011.

Byråden for helse og sosiale tjenester har ved flere anledninger besvart spørsmål fra finanskomiteen og helse- og sosialkomiteen knyttet til ulike sider ved prosessen rundt og inngåelse av samkjøpsavtaler (blant annet i følgende notater: 14.09.2010 til helse- og sosialkomiteen, 16.11.2010 til finanskomiteen og 23.11.2010 til finanskomiteen). Finanskomiteen vedtok også innsyn i alle anbudsdokumenter og forhandlingsprotokoller med videre (jf. finanskomiteens sak 135 av 17.11.2010).

Byrådsavdelingen understreket i forbindelse med foreliggende undersøkelse at inngåelsen av samkjøpsavtalene bidro til å sikre barneverntjenestenes etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser. Inngåelsen av avtalene sikret også en priskontroll og en kvalitetskontroll av de private leverandørene. Ifølge byrådsavdelingen hadde det vært eksempler på svært høye prisnivåer hos noen leverandører. Flere leverandører var, ifølge byrådsavdelingen, misfornøyde med å være utelukket fra samkjøpsavtalene. Én leverandør gikk høsten 2010 til sak mot Oslo kommune for å få erklært anskaffelsesprosessen ulovlig, men tapte.

Ifølge byrådsavdelingen skal bydelene ved kjøp av tiltak som faller inn under en av de fem kategoriene i samkjøpsavtalene, først avholde en minikonkurranse for de utvalgte leverandørene. Dersom bydelene ikke mottar tilbud fra noen av disse leverandørene, står de fritt til å finne andre leverandører. Byrådsavdelingen kjente også til at bydelene kjøpte tiltak som falt utenfor de fem kategoriene. I slike tilfeller forutsatte byrådsavdelingen at bydelene benyttet egne kontrakter som inneholdt de samme vesentlige momentene som standardkontraktene utformet av Utviklings- og kompetanseetaten.

Byrådsavdelingen oppga at det for Utviklings- og kompetanseetaten hadde vært en utfordring å estimere kjøpenes omfang. I utlysningen av samkjøpsavtalene var bydelenes kjøp i en fireårsperiode estimert til rundt 600 millioner kroner fordelt på de fem kategoriene med tiltak. Det ble imidlertid presisert i konkurransegrunnlaget at estimatet ikke var bindende for Oslo kommune. Ifølge byrådsavdelingen hadde etterspørselen etter og bruken av private leverandører gått kraftig ned de siste årene fordi mange bydeler mente at de selv hadde tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å bygge opp egne tiltak. Dette tilskrev byrådsavdelingen den generelle styrkingen av bydelsbarnevernet; blant annet statlige midlene til flere stillinger, finansieringsordningen i kommunen som gir bydelene valgfrihet når det gjelder kjøp av tjenester eller tjenester i egen regi, og en faglig vridning der barneverntjenestene i større grad ønsker å levere tjenester selv.

#### Nytt fellesskriv

I sin høringsuttalelse til rapport 4/2010 varslet byrådsavdelingen at den ville revidere fellesskriv 1/2005 *Vedtaksutforming og økonomirutiner i bydelsbarnevernet i Oslo* innen 01.09.2010.

I juni 2010 kom et revidert fellesskriv (4/2010), der det blant annet er presisert at Oslo kommunes kontrakter skal benyttes ved kjøp fra eksterne leverandører. I tillegg inneholder fellesskrivet et nytt punkt om at enkeltvedtak om barneverntjenester skal ta utgangspunkt i de premisser for vedtaket som ligger i tiltaksplanen, jf. barnevernlovens bestemmelser om dette.

#### Kunngjøring av anskaffelser

I rapport 4/2010 ble det påpekt at de utvalgte bydelene ikke hadde foretatt kunngjøringer av anskaffelsene i 2008 og 2009. Kommunerevisjonen viste til at det kunne være vanskelig å forutberegne løpetid og endringer i omfang av tiltakene, noe som igjen kunne gjøre det vanskelig å avgjøre hvorvidt en anskaffelse oversteg terskelverdien for kunngjøring i Doffin (over 500 000 kroner). Kontrollutvalget forventet at byråden fulgte opp og avklarte spørsmålet overfor bydelene.

Byrådsavdelingen ga i forbindelse med oppfølgingsundersøkelsen uttrykk for at kontrollutvalgets vedtak var ivaretatt gjennom Utviklings- og kompetanseetatens utlysning og inngåelse av samkjøpsavtaler på området. Bydelene har plikt til å benytte samkjøpsavtalene når de skal kjøpe tiltak som omfattes av de inngåtte avtalene. Ifølge rammekontrakten skal bydelene også gjennomføre minikonkurranse mellom tjenesteyterne ved alle kjøp med anslått verdi over 50 000 kroner. Bydelene må selv foreta en vurdering av hvorvidt verdien på et kjøp ligger under eller over denne terskelverdien.

#### Politiattester

Byrådsavdelingen varslet i 2010 at den ønsket "å etablere en praksis som går lengre enn loven og forskriften krever" når det gjaldt politiattester.

I brev til bydelene av 19.02.2010 ba byrådsavdelingen bydelene om å forsikre seg om at om at det forelå gyldig politiattest fra alle som arbeidet direkte med barn og unge hos de leverandørene det ble kjøpt hjelpetiltak fra. Krav til politiattest for leverandører og eventuelle underleverandører ble senere innarbeidet i standardkontrakten utviklet av Utviklings- og kompetanseetaten. Byrådsavdelingen oppga også at det i etterkant er gjort endringer i barnevernloven på dette området. Det er med virkning fra 01.09.2011 krav om politiattest for tilsynsførere, støttekontakter og andre personer som utfører oppgaver som ledd i hjelpetiltak.

Byrådsavdelingen pekte også på at Oslo kommune støttet lovendringen i sin høringsuttalelse til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet av 11.08.2010.

#### Oppfølging av intern kontroll i bydelene

I uttalelsen til rapport 4/2010 varslet byrådsavdelingen at den særlig ville følge opp arbeidet med intern kontroll i bydelene.

På Kommunerevisjonens spørsmål om hvordan dette hadde blitt fulgt opp, viste byrådsavdelingen til styringsdialogen den hadde med bydelsbarnevernet. Referatene fra oppfølgingsmøtene som byrådsavdelingen avholder med blant annet bydelene fire til seks ganger i året, viser at intern kontroll har blitt tatt opp som tema i flere av møtene. Byrådsavdelingen opplyste videre at Barne- og familieetaten fra 2012 har overtatt oppgaver som tidligere var tillagt Helse- og velferdsetaten, for videreutvikling av bydelsbarnevernet, herunder utvikling av intern kontroll i barneverntjenestene.

#### Kontroll av leverandørene og oppfølging av samkjøpsavtalene på systemnivå

I høringsuttalelsen til rapport 4/2010 varslet byrådsavdelingen at Utviklings- og kompetanseetaten ville følge opp samkjøpsavtalene på systemnivå gjennom oppfølging og kontroll av kontrakten og tiltakene. I det følgende gjøres det rede for sentrale aktiviteter Utviklings- og kompetanseetaten har gjennomført siden inngåelsen av samkjøpsavtalene.

Utviklings- og kompetanseetaten har kontrollert seks leverandører med hensyn til:

- arbeidsavtaler (om lag 20 avtaler er kontrollert)
- skatter og avgifter
- lønnsnivå
- leverandørenes vedlikehold og etterlevelse av internkontrollsystemet
- regnskap og revisors beretning
- HMS-rutiner og rutiner for kompetansetiltak for ansatte
- bruk av underleverandører

Ifølge Utviklings- og kompetanseetaten ble det ikke avdekket kritikkverdige forhold ved disse kontrollene. Kontrollene viste at fire av leverandørene ikke hadde benyttet underleverandører, mens de øvrige to hadde benyttet underleverandører i tråd med det som framgikk av kontraktene.

Etaten opplyste videre at det i januar 2012 hadde blitt avholdt et møte med én leverandør i forbindelse med flere pålegg denne leverandøren hadde fått av Arbeidstilsynet vedrørende arbeidskontrakter, arbeidstid, arbeidsmiljø og helse, miljø og sikkerhet (HMS). Utviklings- og kompetanseetaten vurderte at de tiltakene leverandøren hadde iverksatte i etterkant var tilfredsstillende.

I tillegg til kontroll av leverandørene, hadde Utviklings- og kompetanseetaten også ansvaret for opplæring av bydelene knyttet til gjennomføring av minikonkurranser og oppfølging av leverandørene. Etaten oppga at følgende opplæring hadde blitt gitt i forbindelse med inngåelsen av samkjøpsavtalene høsten 2010:

- to timers orienteringsmøte for alle barnevernledere
- heldagskurs for bydelenes saksbehandlere
- orienteringsmøte for barneverntjenesten i Bydel Gamle Oslo

Utviklings- og kompetanseetaten oppga videre at den i en del tilfeller hadde bistått saksbehandlere med råd og veiledning om anskaffelsesprosessen over telefon. Det ble også påpekt at det på nettsiden var skriftlig veiledningsmateriale til bydelene om hvordan de skulle gå fram blant annet ved kunngjøring av minikonkurranser. Det er forutsatt at bydelene skal melde fra til Utvikling- og kompetanseetaten dersom leverandørene ikke leverer tjenester som forventet, slik at avviket kan rettes eller avtalen sies opp. Etaten opplyste at den ikke hadde mottatt slike avviksmeldinger fra bydelene.

Ifølge Utviklings- og kompetanseetaten hadde bydelsbarnevernet gjennomført om lag 50 minikonkurranser fra inngåelsen av samkjøpsavtalene høsten 2010 og fram til mars 2012.

Byrådsavdelingen formidlet at de tilbakemeldingene den hadde fått fra bydelene knyttet til bruken av samkjøpsavtalene og minikonkurranser, var slik at enkelte bydeler var fornøyde med avtalene og opplegget, mens andre syntes systemet var tungvint og krevende. Slik byrådsavdelingen har erfart det, var bydelenes erfaringer mer varierende enn det inntrykket som formidles i PwCs rapport *Evaluering av barneverntjenesten i Oslo kommunes bydeler* (publisert i januar 2012).

I notat fra byråden for helse og sosiale tjenester til helse- og sosialkomiteen av 28.03.2012 ble det orientert om at kommunen ikke vil forlenge dagens samkjøpsavtaler. Anskaffelsen av hjelpetiltak fra private leverandører vil derfor utlyses på nytt. Ifølge notatet er inngåelse av ny samkjøpsavtale fortsatt aktuelt, men da med en mer fleksibel løsning med hensyn til hvilken leverandør som kan velges, enn det dagens ordning åpner for. Utviklings- og kompetanseetaten har fått i oppgave å utarbeide et nytt anskaffelsesopplegg, i tett samarbeid med bydelene og Barne- og familieetaten.

#### Kommunerevisjonens vurdering

Basert på den informasjonen Kommunerevisjonen har mottatt, har Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester iverksatt relevante tiltak ut fra kontrollutvalgets og bystyrets vedtak og det som ble varslet i høringsuttalelsen til rapport 4/2010.

#### ***Gjennomføring av tiltak i Bydel Bjerke***

Bydel Bjerke redegjorde for status for varslede tiltak i brev med vedlegg til Kommunerevisjonen datert 12.03.2012.

Ifølge bydelen utpekte barneverntjenesten umiddelbart etter rapport 4/2010 en kontaktperson som i samarbeid med resultatstjefen hadde et særlig ansvar ved kjøp av tjenester fra private leverandører.

#### Bruk av kommunens kontrakter

Bydelen varslet i 2010 at den ville benytte egne kontrakter ved alle nye kontraktinngåelser. Ifølge bydelen hadde dette tiltaket blitt gjennomført.

Kommunerevisjonens gjennomgang av den nye kontraktsmalen, viser at den inneholdt blant annet krav til gyldig politiattest, adgang til kontroll og innsyn i dokumentasjon og krav til skriftlig rapportering fra leverandørene. Malen manglet felt for organisasjonsnummeret til leverandøren og bokstavering av navnet på de som skulle signere kontrakten.

Kommunerevisjonen har ikke undersøkt bruken av kontraktene.



Det ble også opplyst om at barneverntjenesten nå hadde et tett samarbeid med relevant kompetanse i den øvrige bydelsadministrasjonen ved inngåelse av kontrakter. Bydelen fortalte at etter inngåelsen av samkjøpsavtalene høsten 2010 hadde bydelen gjennomført minikonkurranser ved alle nye kjøp, og Oslo kommunes mal for avropskontrakt hadde blitt benyttet.

Barneverntjenesten oppga i oppfølgingsundersøkelsen å ha benyttet syv leverandører av tiltak i hjemmet i 2010 og tre leverandører i 2011. Disse leverte tiltak til henholdsvis atten og ni barn. Ifølge bydelen var det for de tiltakene som var omfattet av samkjøpsavtalene kun inngått avtaler med leverandører som var omfattet av avtalene. Bydelen oppga også å ha benyttet Frelsesarmeen for en type tiltak som ikke var omfattet av samkjøpsavtalene. De tre leverandørene bydelen oppga å ha kjøpt tiltak fra i 2011, det første hele året samkjøpsavtalene var i bruk, var alle omfattet av samkjøpsavtalene.

#### Tiltak for å sikre etterlevelse av lov og forskrift om anskaffelser og rutiner for gjennomføring av kontroll

Bydel Bjerke varslet i 2010 at det ville etableres rutiner for gjennomføring av kontroll av de private leverandørene.

Kommunerevisjonen har i forbindelse med oppfølgingsundersøkelsen mottatt prosedyrebeskrivelse for kontroll av anskaffelser, sist revidert i mai 2011. Prosedyren skal bidra til å sikre at lov og forskrift om offentlige anskaffelser blir etterlevd og god kontroll av leverandører/leveranser.

Ifølge prosedyrebeskrivelsen skulle seksjonslederne gjennomføre oppfølgingsmøte med saksbehandlerne hver 2.-4. uke, der blant annet oppfølging av private leverandører skulle gjennomgås. Ved eventuelle avvik skulle dette tas opp med resultatsjef og leverandør innkalles til møte. Prosedyren inneholdt også en sjekklister der saksbehandlerne skulle merke av for om leverandørene hadde tilfredsstillende politiattest, skatteattest og HMS-erklæring.

Bydelen oppga blant annet følgende når det gjaldt kontroll av leverandørene i 2010 og 2011:

Faktura kontrolleres opp mot avtale og vedtak der saksbehandler kvitterer på faktura at dette stemmer. Leverandør deltar på evalueringsmøte med saksbehandler og familie. I tillegg følges leverandørs faglige leveranse ved oppfølgingsmøter seksjonsleder har med saksbehandler en gang pr måned.

#### Kommunerevisjonens vurdering

Basert på den informasjonen Kommunerevisjonen har mottatt har Bydel Bjerke iverksatt relevante tiltak sett i forhold til kontrollutvalgets og bystyrets vedtak og det som ble varslet i høringsuttalelsene til rapport 4/2010.

#### ***Gjennomføring av tiltak i Bydel Grorud***

Bydel Grorud redegjorde for status for varslede tiltak i brev med vedlegg til Kommunerevisjonen datert 08.03.2012.

#### Bruk av kommunens kontrakter

Bydel Grorud varslet i 2010 at den ville utforme en egen kommunal kontrakt i påvente av Oslo kommunes anskaffelsesopplegg. Kommunerevisjonen har gjennomgått den kontraktsmalen bydelen har utarbeidet. Den inneholdt momentene som ble anbefalt i rapport

4/2010. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt bruken av kontraktene. Ifølge bydelen ble bydelens egen kontrakt benyttet ved alle nye kjøp og ved forlengelse av eksisterende avtaler.

Barneverntjenesten opplyste i oppfølgingsundersøkelsen å ha benyttet seks private leverandører av tiltak i hjemmet i 2010 og åtte leverandører i 2011, til henholdsvis atten og elleve barn. Av de totalt åtte leverandørene bydelen oppga å ha kjøpt tiltak i hjemmet fra i 2011, var tre leverandører omfattet av samkjøpsavtalene. Ifølge bydelen var de fem andre tiltakene forlengelser av allerede inngåtte kontrakter, samt ett tiltak som ikke var omfattet av samkjøpsavtalene.

#### Tiltak for å sikre etterlevelse av lov og forskrift om anskaffelser

I høringsuttalelsen i 2010 skrev bydelen at det var startet et arbeid for å utarbeide prosedyrer for anskaffelser ved barneverntjenesten.

I forbindelse med oppfølgingsundersøkelsen mottok Kommunerevisjonen prosedyrebeskrivelser for tre ulike typer anskaffelser (bruk av minikonkurranser, anskaffelser direkte utført av barneverntjenesten og anskaffelser som gjelder fra 0-100 000 kroner). Ifølge bydelen vil det bli utarbeidet en ny prosedyre etter en gjennomgang av barneverntjenestens IKT-system, som også vil ha betydning for anskaffelsesområdet.

#### Sikre at vedtakene er i tråd med krav i fellesskriv

Bydelen varslet i 2010 at den ville gjennomgå og omarbeide vedtaksprosedyrene.

Bydelen formidlet i oppfølgingsundersøkelsen at den i ettertid vurderte det som mer hensiktsmessig å fokusere på generell kompetanseheving med bakgrunn i rapport 4/2010 enn på endrede prosedyrer. Barneverntjenesten har ansatt en jurist som har kvalitetssikring av anskaffelser som en av sine arbeidsoppgaver. Kommunerevisjonen ble fortalt at juristen, sammen med en sertifisert innkjøper, gjennomførte fagdager og informasjonsmøter om anskaffelser for de ansatte i barneverntjenesten. Tema for møtene var blant annet hva slags informasjon som skulle inn i vedtakene.

#### Rutiner for gjennomføring av kontroll

I 2010 meldte bydelen at den ville få på plass årlig oppfølging av private leverandører med langvarige avtaler og oppdatere sjekklisten/prosedyren for oppfølging av leverandørene.

Bydelen opplyste i forbindelse med oppfølgingsundersøkelsen at den hadde etablert en fast arbeidsgruppe bestående av jurist, sertifisert innkjøper og saksbehandler/avdelingsleder, med oppgaver knyttet til anskaffelser, kontroll og oppfølging av leverandører av tiltak i hjemmet og av institusjonsplasseringer. Ifølge bydelen hadde kontroll og oppfølging av inngåtte kontrakter også blitt knyttet tettere opp til budsjettarbeidet. Bydelen har videre utarbeidet en skriftlig prosedyre for oppfølging av kostnadskrevede tiltak. Kommunerevisjonen har gjennomgått prosedyren. Av den framkommer det at sertifisert innkjøper skal innkalle avdelingslederen til oppfølgingsmøte månedlig, der blant annet oppfølging av kontraktene er tema.

Bydelen oppga at arbeidsgruppen hadde gjennomført særskilt oppfølging av enkelte private leverandører etter hovedundersøkelsen i 2010. Ifølge en oppfølgings- og tilsynsplan skal to leverandører kontrolleres særskilt i 2012.

### Kommunerevisjonens vurdering

Basert på den informasjonen Kommunerevisjonen har mottatt, har Bydel Grorud iverksatt relevante tiltak ut fra kontrollutvalgets og bystyrets vedtak og det som ble varslet i høringsuttalelsene til rapport 4/2010.

### ***Omfanget av kjøp av tiltak i hjemmet, 2008-2011***

Kommunerevisjonen har kartlagt det beløpsmessige omfanget av kjøp av tiltak i hjemmet for årene 2008-2011. Resultatene er framstilt i tabellene nedenfor og i vedlegg til saken, og er basert på Kommunerevisjonens uttrekk fra leverandørreskontro i regnskapssystemet Agresso, på kostrafunksjon 251 (tiltak i hjemmet). Denne funksjonen skal inneholde alle utgifter til barn i tiltak i hjemmet, både direkte tiltak og tjenester som transport, fritidsaktiviteter og barnehageutgifter. Funksjonen inneholder også kjøp av familiesenterplasser (tidligere mødre hjem), som hadde et betydelig omfang. Familiesenterplasser er ikke omfattet av samkjøpsavtalene. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt hva de enkelte kjøpene bokført på kostrafunksjon 251 faktisk omfattet.

I tabell 1 vises omfanget av Bydel Bjerke og Bydel Groruds utgifter til kjøp av tiltak i hjemmet.

**Tabell 1 Barneverntjenestenes utgifter til kjøp av tiltak i hjemmet (kostrafunksjon 251), 2008-2011, Bydel Bjerke og Bydel Grorud. Beløp i mill. kroner.**

Bydel	2008	2009	2010	2011	Totalt
Bjerke	6,6	7,9	2,8	3,4	20,7
Grorud	5,8	3,4	7,0	5,2	21,4

Note: Tabellen er basert på Kommunerevisjonens uttrekk fra leverandørreskontro i Agresso. Tallene for 2008 og 2009 som er oppgitt i denne oppfølgingsundersøkelsen er tatt ut fra regnskapet etter samme metode som tallene for 2010 og 2011, og skiller seg ikke vesentlig fra tallene i Kommunerevisjonens rapport 4/2010 (avvik mindre enn 1 %). Der det er avvik skyldes det behandlingen av merverdiavgiftsposter.

For Bydel Bjerkes del viser tabell 1 at utgiftene til kjøp av tiltak i hjemmet var vesentlig mindre i 2010 og 2011 enn i de to foregående årene. Totalt har bydelen kjøpt slike tjenester for 20,7 mill. kroner i disse fire årene. For Bydel Groruds del viser tabellen at utgiftene til kjøp disse årene var lavest i 2009, med 3,4 mill. kroner, for deretter å øke kraftig til rundt 7 mill. kroner i 2010 og ned til 5,2 mill. kroner i 2011. Totalt kjøpte bydelen slike tjenester for 21,4 mill. kroner i disse fire årene.

I tabell 2 vises omfanget av bydelsbarnevernets, det vil si samtlige 15 barneverntjenesters, kjøp av tiltak i hjemmet i årene 2008-2011.

**Tabell 2 Bydelsbarnevernets utgifter til kjøp av tiltak i hjemmet (kostrafunksjon 251), 2008-2011. Beløp i mill. kroner.**

2008	2009	2010	2011	Totalt
91,8	104,4	94,3	51,6	342,1

Kilde: Leverandørreskontro i Agresso.

Tabell 2 viser en klar nedgang i utgifter til kjøp fra 2010 til 2011. Mens kjøpene i perioden 2008-2010 varierte mellom 91 og 105 mill. kroner, var de i 2011 i underkant av 52 mill. kroner – nesten en halvering fra året før. Totalt ble det kjøpt tiltak i hjemmet for 342 mill. kroner disse fire årene. Den nedgangen tabell 2 viser, samsvarer med byrådsavdelingens påpekning av bydelsbarnevernets økte satsning på å levere tjenester i egenregi og etablering

av lokale tiltak, gjengitt i byrådsavdelingens svar til Kommunerevisjonen som er redegjort for ovenfor. Vi har ikke undersøkt dette nærmere.

I tabell 3 i vedlegget presenteres de leverandørene som bydelsbarnevernet kjøpte tiltak i hjemmet fra for over 0,5 mill. kroner. Tallene viser den samme tendensen som i tabell 2. I 2011, det første hele året samkjøpsavtalene var i bruk, leverte nesten alle leverandører for lavere summer, sammenlignet med foregående år, når bare kjøp over 0,5 mill. kroner er medregnet. Flere leverandører halvverte leveransene dette året. Mens det i 2010 ble kjøpt tiltak i hjemmet med kjøpesum over 0,5 mill. kroner for rundt 78 mill. kroner, utgjorde slike kjøp i 2011 38 mill. kroner. Totalt utgjorde kjøp over 0,5 mill. kroner oppunder 292 mill. kroner i årene 2008-2011.

Kjøp fra leverandører omfattet av samkjøpsavtalene er presentert i tabell 4 i vedlegget. Kommunerevisjonens kartlegging viser at bydelsbarnevernet i 2011 kjøpte tiltak i hjemmet fra 15 leverandører omfattet av samkjøpsavtalene. Totalt ble det kjøpt tjenester fra disse leverandørene for 12,5 mill. kroner i 2011, som var det første hele året samkjøpsavtalene var i bruk.

Oppsummert viser kartleggingen at kjøpene fra private leverandører av tiltak i hjemmet har sunket betraktelig i 2011, sammenlignet med tidligere år. Den viser videre at en del av kjøpene i 2011 ble gjort fra leverandører som ikke var omfattet av samkjøpsavtalene. Noen mulige forklaringer på kjøp fra leverandører utenfor samkjøpsavtalene kan være at bydelene:

- har hatt behov for tjenester som ikke dekkes av samkjøpsavtalene
- har hatt gyldige avtaler som løp inn i avtaleperioden for samkjøpsavtalene
- ikke har mottatt tilbud fra leverandører omfattet av samkjøpsavtalene
- ikke har etterlevd samkjøpsavtalene, eventuelt som en følge av at 2011 var det første hele året samkjøpsavtalene var i bruk (oppstartsproblemer).

Kommunerevisjonen understreker at disse mulige forklaringene ikke er undersøkt i denne oppfølgingsundersøkelsen. Kommunerevisjonen vet heller ikke hvorvidt bydelene har gjort feilklassifiseringer i Agresso som kan ha påvirket de tallene det opereres med her.

*Kommunerevisoren fremmer følgende forslag til vedtak:*

Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 4/2010 *Barneverntjenestenes anskaffelse, kontroll og oppfølging av private leverandører av tiltak i hjemmet i to bydeler*, viser, basert på den informasjonen som er mottatt, at Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, Bydel Bjerke og Bydel Grorud har iverksatt relevante tiltak.

Kontrollutvalget ber Kommunerevisjonen om å vurdere grunnlaget for en egen forvaltningsrevisjon vedrørende bystyrets vedtak i møte 16.06.2010 (sak 239) i forbindelse med planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart første halvår 2013.

For øvrig tar kontrollutvalget Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 4/2010 til orientering.

Saken sendes helse- og sosialkomiteen.

Med hilsen

Unn Helen Aarvold  
fung. kommunerevisor

Lars Normann Mikkelsen  
avdelingsdirektør

Vedlegg:

Bydelsbarnevernets kjøp av tiltak i hjemmet (kostrafunksjon 251). Uttrekk fra Agresso.

Utskrift av protokollen sendes:  
Byråden for helse og sosiale tjenester  
Bydel Bjerke  
Bydel Grorud  
Utviklings- og kompetanseetaten  
Øvrige bydeler