



FORVALTNINGSREVISJON

”NAV - Ressursbruk og rutinar for oppfølging av mottakarar av sosial stønad i Radøy kommune”

Forord

Rapporten "NAV - Ressursbruk og rutinar for oppfølging av mottakarar av sosial stønad i Radøy kommune" er utarbeidd på bakgrunn av bestilling frå kontrollutvalet i møte 30.09.2014, sak 29/14.

Revisorane som har utført prosjektet har, både før oppstart og gjennom prosjektperioden, vurdert si uavhengigheit i høve til Radøy kommune, jf. kommuneloven § 79 og revisjonsforskrifta kap. 6.

Paralelt med forvaltningsrevisjonen med revisjonen av sosiale tenester i NAV Radøy, har også Fylkesmannen i Hordaland gjennomført tilsyn med sosialtenesta. Revisjonen vart informert om tilsynet i samband med datainnsamlinga. Revisjonen har så langt som mogleg tilpassa forvaltningsprosjektet og vinkla det mot delar av sosialtenesta som ikkje var fokusert på i Fylkesmannen sitt tilsyn. Dette er gjort for å unngå og revidera område det alt vart ført tilsyn med.

Revisjonen har ikkje vurdert tiltak som er iverksett av NAV Radøy som tilsvar til eventuelle avvik frå Fylkesmannen. Dette følgjer av at tilsynet frå Fylkesmannen ikkje var avslutta då revisjonen gjorde datainnsamlinga i dette prosjektet.

Isdalstø, 01.09.2015



Reidar Bjørsvik

revisjonssjef

Innholdsregister

0. Samandrag	3
1. Innleiing	4
1.1 Avgrensing og definisjonar	5
1.2 Problemstillingar	5
1.3 Revisjonskriterium	6
2. Metode	7
2.1 Pålitelegheit og gyldigheit	7
3. Om Radøy kommune og NAV Radøy	8
4. Problemstilling 1:	9
Korleis er ressursbruken i NAV Radøy samanlikna med eit utval andre kommunar og korleis er ressursane fordelt i høve til tenester og oppgåver som følgjer av formålet med lova?	9
4.1 Utleiing av revisjonskriterium	9
4.2 Styringsinformasjon	11
4.2.1 Data	11
4.2.2 Revisjonen si vurdering	13
4.3 Ressursbruk	13
4.3.1 Data	13
4.3.2 Revisjonen si vurdering	18
4.4 Konklusjon og tilråding	18
5. Problemstilling 2:	20
Har NAV Radøy eit system for å sikra oppfølging av langtidsmottakarar av økonomisk sosialhjelp?	20
5.1 Utleiing av revisjonskriterium	20
5.2 Kartleggingar og vurderingar	24
5.2.1 Data	24
5.2.2 Revisjonen si vurdering	25
5.3 Tiltak som gjev hjelp til sjølvhjelp og samarbeid med andre aktørar i oppfølgingsarbeidet	26
5.3.1 Data	26
5.3.2 Revisjonen si vurdering	27
5.4 Bruk og oppfølging av vilkår for tildeling av økonomisk sosialhjelp	28
5.4.1 Data	28
5.4.2 Revisjonen si vurdering	29
5.5 Individuell plan	30
5.5.1 Data	30
5.5.2 Revisjonen si vurdering	31
5.6 Oppsummerande konklusjon og tilrådingar	32
6. Litteraturliste	33
7. Vedlegg:	33

0. Samandrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet "NAV - Ressursbruk og rutinar for oppfølging av mottakarar av sosial stønad i Radøy kommune" er utført på bakgrunn av bestilling frå kontrollutvalet i møte 30.09.2014, sak 29/14.

Prosjektet er avgrensa til systemnivå og problemstillingane i prosjektet er som følgjer:

1. Korleis er ressursbruken i NAV Radøy samanlikna med eit utval andre kommunar og korleis er ressursane fordelt i høve til tenester og oppgåver som følgjer av formålet med lova?
2. Har NAV Radøy eit system for å sikra oppfølging av langtidsmottakarar av økonomisk sosialhjelp?

Rapporten syner at NAV Radøy har om lag same prosentvise ressursinnsats i sosialtenesta, som gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 2 og NAV Osterøy, men at ressursfordelinga er lite hensiktsmessig i forhold til å sikra formålet med lova.

NAV Radøy er lågare bemanning enn gjennomsnittet i samanlikninga, samstundes som det er dette kontoret som har flest stønadsmottakarar pr. sakshandsamar. Nærare 80 % av driftsutgiftene er nytta til økonomisk sosialhjelp. Dette er ein større andel av driftsutgiftene enn det andre NAV-kontor nyttar til tilsvarende tiltak. I underkant av 20 % av driftsutgiftene er nytta til førebyggjande og rehabiliterande tiltak, og tenesteytinga som er rapportert på slik tiltak, er jamt over lågare i NAV Radøy enn elles i samanlikninga.

NAV Radøy har eit system for å følgja opp langtidsmottakarar av økonomisk sosialhjelp. Systemet byggjer på kartlegging og vurdering av mottakarane sine bistandsbehov, bruk av tiltak og samarbeid med andre partar og bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp.

Systemet sikrar ikkje at kartlagd informasjon og vurderingar av bistandsbehovet og omfanget av dette, vert dokumentert. Systemet har eit sterkt fokus på arbeidsretta tiltak, medan fokuset på sosialfaglege tiltak er svakare. Dette er òg synleg i måten vilkår er nytta på. Vilkår er i stor grad retta mot standardiserte, arbeidsretta vilkår, og orientert mot systemkrava i den statlege delen av NAV.

Systemet sikrar ikkje at det vert gjeve informasjon om individuell plan til stønadsmottakarar med behov for langvarige og koordinerte tenester, og såleis ikkje at individuelle planar vert utarbeidd for stønadsmottakarar som kan ha ønskje og behov for tenesta.

1. Innleiing

Forvaltningsrevisjonsprosjektet "NAV - Ressursbruk og rutinar for oppfølging av mottakarar av sosial stønad i Radøy kommune" er utført på bakgrunn av bestilling frå kontrollutvalet i møte 30.09.2014, sak 29/14.

NAV er namnet på Arbeids- og velferdsforvaltninga som vart etablert 1. juli 2006. Etableringa var eit hovudgrep i regjeringa sitt arbeid med å utvikla ein heilskapleg arbeids- og velferdspolitik. NAV-kontora er eigd av stat og kommune, og erstattar det som tidlegare var arbeidsetaten, trygdeetaten og sosialetaten. Kommunen har ansvaret for tenestene som vert ytt etter Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Saman med Arbeids- og velferdsetaten bestemmer den enkelte kommune kva kommunale tenestert som skal inngå i NAV-kontoret utover det lovpålagde minimumskravet. Kommunelova gjev kommunane stor grad av sjølvstyre. Dette medfører at det vil finnast ulike lokale system og rutinar for å yta tenester etter lova.

Ifølgje formålsparagrafen skal Sosialtjenestelova bidra til *«å bedre levkårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet»*, og *«forebygga sosiale problem»*. Økonomisk sosialhjelp inngår i den kommunale sosialtenestene, og gjev alle som ikkje kan sørgja for eige livsopphald gjennom arbeid eller økonomiske rettar, rett til ytinga. Økonomisk sosialhjelp er ei skjønnsbasert yting som skal utmålast på grunnlag av ei konkret vurdering av den enkelte sine faktiske behov. Ytinga skal vera midlertidig, og stønaden skal ta sikte på gjera mottakarane sjølvhjelpne og uavhengige av stønaden.

Ei hovudmålsetjinga med NAV-reforma og med arbeidet som er lagt til NAV-kontora, er å få fleire i arbeid, og færre på stønad¹. Tal frå KOSTRA syner at omlag 60% av alle som mottar økonomisk sosialhjelp, mottar dette i ein periode kortare enn seks månadar, som ei midlertidig yting. På landsbasis auka andelane av både stønadsmottakarar og langtidsmottakarar² med 2,9% i perioden 2011-2013. I 2013 var 38% av alle som mottok økonomisk sosialhjelp langtidsmottakarar.

I NAV Radøy utgjorde langtidsmottakarar 22% av alle stønadsmottakarar i 2013. Dette er lågare gjennomsnittsandelen på landsbasis. Trass i dette auka talet på langtidsmottakarar i NAV Radøy frå 25 til 37 personar i perioden 2011-2013. Auka tilsvarar 4%, og overstig den

¹ Stortingsmelding nr.14 Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten (2002-2003).

² «Et Nav med muligheter» sluttrapport fra ekspertgruppen, april 2015 s 77

gjennomsnittlege auka i langtidsmottakarar på landsbasis i perioden. Andelen av stønadsmottakarar i forhold til folketallet auka med 20,7 % i NAV Radøy frå 2011-2013.

Utviklinga generelt er at andelen av mottakarar med stønad utover seks månadar aukar. Dette gjeld for NAV Radøy òg, som . Med dette som bakteppe, ser ein det er viktig å få informasjon og kunnskapar om korleis NAV-kontora brukar ressursar, og korleis stønadsmottakarane vert følgde opp med omsyn til at tenestene skal bidra til at stønadsmottakarane vert sjølvhjelpne og uavhengige av stønad.

1.1 Avgrensing og definisjonar

Problemstilling 1 er avgrensa til å samanlikna ressursbruken og fordelinga av ressursar i NAV Radøy med eit utval av andre nærliggjande kommunar og KOSTRA-gruppe 2³.

Problemstilling 2 er avgrensa til systemnivå, der det vert kartlagt kva system og rutinar NAV Radøy har for å følgja opp langtidsmottakarar av økonomisk sosialhjelp.

Langtidsmottakarar er ofte definert som dei som mottar økonomisk sosialhjelp i seks månadar eller meir i løpet av eit kalenderår. Dette er varigheita som kommunane rapporterer på i KOSTRA, og blir nytta som definisjonen av langtidsmottakarar i rapporten.

Omgrepet **sosialhjelp** dekkjer dei fem individuelle tenestene⁴ informasjon, råd og rettleiing, stønad til livsopphald, midlertidig butilbod, rett til individuell plan og kvalifiseringsprogram, som alle inngår i dei kommunale sosialtenestene. Av dei individuelle tenestene er retten til individuell plan og Kvalifiseringsprogrammet retta mot rehabilitering av langtidsmottakarar av sosialhjelp. Kvalifiseringsprogrammet utløyer rett til individuell plan. For å avgrensa rapporten har ein difor vald å sjå på oppfølging av langtidsmottakarar gjennom bruk av individuell plan og interne oppfølgingsrutinar i NAV Radøy. Denne avgrensinga inneber at ein ikkje vil undersøkje sjølve sakshandsaminga, kvaliteten på sosialtenestene i enkelt saker eller om mottakarane mottar rett nivå av økonomisk sosialhjelp.

1.2 Problemstillingar

1. Korleis er ressursbruken i NAV Radøy samanlikna med eit utval andre kommunar og korleis er ressursane fordelt i høve til tenester og oppgåver som følgjer av formålet med lova?
2. Har NAV Radøy eit system for å sikra oppfølging av langtidsmottakarar av økonomisk sosialhjelp?

³ KOSTRA-gruppe 2 er små kommunar med middels bundne kostnader pr. innbyggjar og middels frie disponible inntekter KOSTRA publisering 17.mars 2014

⁴ Heimla i §§17, 18, 27, 28 og 29 i Lov om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltninga.

1.3 Revisjonskriterium

Det er eit krav at det i alle forvaltningsrevisjonsprosjekt skal utleiast revisjonskriterium. I «RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon» syner omgrepet revisjonskriterium til dei krav og forventningar ein kan stilla til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon.

I dette prosjektet er revisjonskriteria henta frå følgjande kjelder:

- Kommuneloven⁵
- NAV-loven⁶
- Sosialtjenesteloven⁷
- Forskrift om individuell plan i NAV⁸
- Stortingsmelding nr.9 Arbeid, velferd og inkludering 2006-2007.
- Prop.13 L (2009-2010) Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Hovednr.35 – Lov om sosiale tjenester i NAV- Rundskriv, 22.6.2012
- Odelstingsproposisjon nr. 103 2008-2009 Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Odelstingsproposisjon nr. 47 2005-2006 Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen
- Odelstingsproposisjon nr. 54 2002-2003 Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (Rusreform II og rett til individuell plan)
- NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene
- Samarbeidsavtale mellom Radøy kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Hordaland
- Politisk reglement for Radøy kommune, Med delegering til politiske organ og delegering av mynde frå kommunestyret til rådmannen. Økonomisk reglement
- Administrativ organisering i Radøy kommune, notat frå Rådmann, oktober 2012
- Videre delegering av mynde frå kommunalsjef til tenesteleiar, 27.1.2015

Revisjonskriteria vert presentert fortløpande under problemstillingane i kapittel 4.1 og 5.1.

⁵ Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107

⁶ Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16.juni 2006 nr. 20

⁷ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131

⁸ Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen 19.11.2010 nr. 1462

2. Metode

Dette prosjektet er utført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

Oppstartsmøtet vart halde med kommuneleiinga den 03.12.2014.

For å svara på problemstillingane nyttar revisjonen KOSTRA-tal og informasjon frå intervju og dokument. KOSTRA-tala gjev informasjon om ressursinnsatsen og korleis ressursar er fordelt mellom ulike sosiale tenester, og korleis ressursfordelinga i NAV Radøy er i forhold til fordelinga i andre nærliggjande og samanliknbare kommunar. Informasjon frå intervju vert nytta som supplement til KOSTRA-tala.

For å svara på problemstilling 2 har revisjonen gjennomgått fem brukarmapper, i tillegg til å nytta informasjon frå intervju og dokument. Utvalet av brukarmapper representerer stønadsmottakarar som har hatt stønad i seks månadar eller meir i løpet av eit kalenderår. Tidsperioden som er undersøkt, er avgrensa til åra 2011-2013.

Frå tenesteleiar har revisjonen fått styringsdokument som gjev informasjon om kva tenester som er lagt til NAV Radøy, korleis tenestene er organisert og kontoret sine gjeldande retningslinjer.

Revisjonen har intervjuet tenesteleiaren og sakshandsamarane i NAV Radøy. Rådmannen og kommunalsjefen for sektor for helse og omsorg er òg intervjuet. Revisor har også deltatt i eitt saksmøte og observasjonar frå møtet er nytta som metode. Samla utgjer dette grunnlaget for å vurdere systemet og rutinane for oppfølging av stønadsmottakarar i NAV Radøy.

Førebels rapport vart sendt på høyring til administrasjonen den 19.06.2015. Høyringsuttalen er lagt ved rapporten.

2.1 Pålitelegheit og gyldigheit

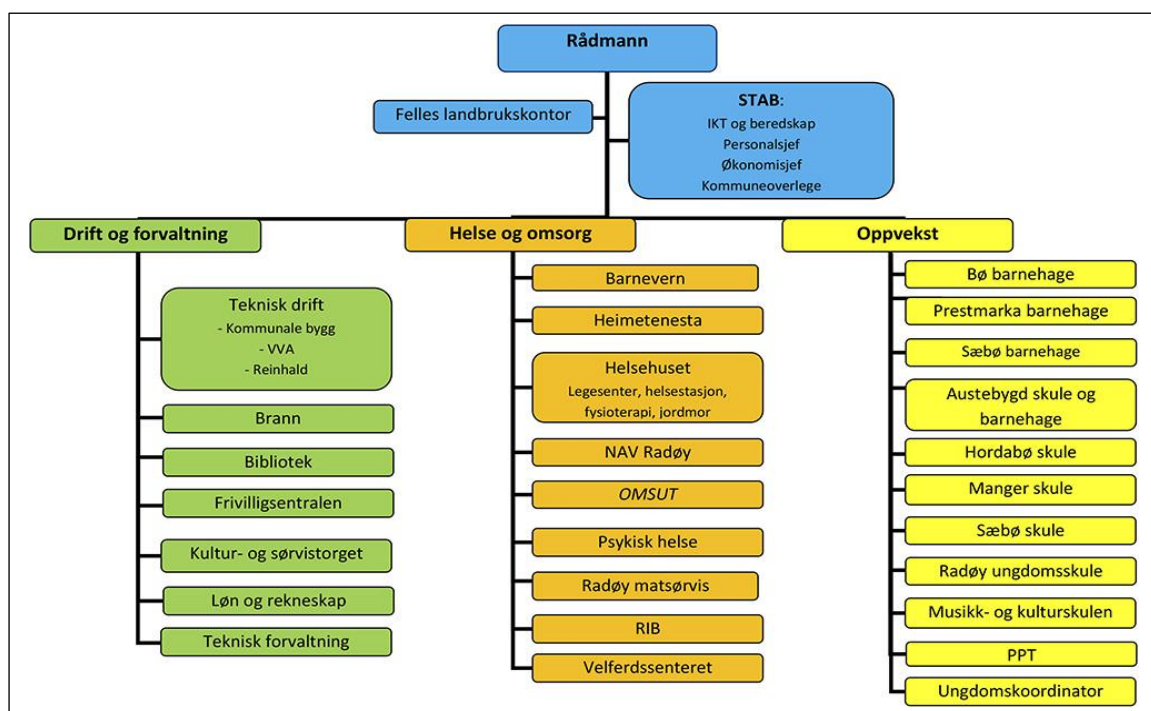
Revisjonen meiner at den metodiske framgangsmåten gjev pålitelege og gyldige data.

Pålitelege data syner til at datainnsamlinga har skjedd på ein nøyaktig måte, medan data si gyldigheit syner til at informasjonen som er samla inn er relevante for å belysa dei aktuelle problemstillingane. Alle intervju er verifiserte. I tillegg er data som er henta frå intervju, brukarmapper, dokument og KOSTRA vurderte mot kvarandre. På denne måten har ein kontrollert om det er samsvar mellom funna i ulike kjelder og om funna peikar i same retning. I tilfella der funna i ulike kjelder samsvarar, aukar også truverdet i funna.

3. Om Radøy kommune og NAV Radøy

Radøy kommunen er ein liten kommune med rett i overkant av 5000 innbyggjarar. Kommunen ligg i Nordhordland og grenser til Lindås kommune i sør, og Austrheim i nordaust.

Manger er kommunesenteret. NAV Radøy har kontor i COOP-bygget på Manger, i tett nærleik til rådhuset. NAV Radøy er lagt under sektor for Helse- og omsorg. Kommunalsjefen i sektoren har delegert mynde for fag, personell og økonomi i sektoren. Mynde for dei kommunale sosialtenestene er delegert til tenesteleiaren i NAV Radøy.



Figur 1 Organisasjonskart Radøy kommune.

NAV Radøy har åtte tilsette. Tenesteleiar er tilsett i ei 20 % stilling for den kommunale delen i NAV Radøy. Resterande 80 % er som kontorsjef for den statlege delen av kontoret. Tre sakshandsamarar og ein assistent er kommunalt tilsette, medan resterande tre sakshandsamarar er tilsett i staten.

NAV Radøy har eit felles kontorlandskap for tilsette i kommune og stat. Kommunalt og statleg tilsette utfører ikkje oppgåver på kvarandre sine tenesteområder. Tenestenivåa nyttar ei felles datostyrte arbeidsdeling som legg til rette for samarbeid på tvers av nivåa. NAV Radøy bereknar økonomisk sosialhjelp etter staten sine retningslinjer og rettleiande stønadssatsar⁹.

⁹ KOSTRA

4. Problemstilling 1:

Korleis er ressursbruken i NAV Radøy samanlikna med eit utval andre kommunar og korleis er ressursane fordelt i høve til tenester og oppgåver som følgjer av formålet med lova?

I problemstilling 1 vert det gjort greie for ressursbruken i NAV Radøy. Dette inneber ei skildring av kva ressursar som er til rådighet og korleis ressursane er fordelt mellom ulike tiltak som er lagt til dei sosiale tenestene.

4.1 Utleiing av revisjonskriterium

Det er eit mål at offentleg forvaltning skal vera rasjonell og effektiv. Dette går mellom anna fram av kommunelova § 1. Med rasjonell forstås ein mellom anna at forvaltninga skal vera veloverveid, fornuftig, systematisk og rimelig. I effektiv ligg det krav om kostnadseffektivitet og ressurseffektivitet. Med dette forstås ein at offentleg forvaltning skal gje gode tenesteløysingar til hensiktsmessig kostnad og ressursbruk.

For å kunna yta gode tenester er det naudsynt med løyvingar som er tilpassa det konkrete behovet. Etter Sosialtjenesteloven § 7 er det økonomiske ansvaret lagt til kommunen gjennom ei plikt til og syta for «*nødvendige bevilgninger for å yte tenester som kommunen har ansvaret for etter denne loven*». Når nødvendige løyvingar skal tilpassast konkrete behov, forstås ein at kommunen må ha eit system for å utarbeida informasjon om kva som er behova i tenestene, korleis ressursar er nytta og kor vidt ressursane dekkjer tenestebehova.

Føresegna pålegg kvar kommune å løyva nok pengar til å dekkja tenestene som er lagt til kommunen etter lova. Dei fem individuelle tenestene¹⁰ er pliktmessige ytingar som kommunen er pliktig å yta uavhengig av budsjettdekning. Tilbod og tiltak som går ut over dei pliktmessige tenestene, kan tilpassast dei økonomiske og personellmessige ressursane i kommunen.¹¹ Tilbodet må likevel vera innanfor ramma for kva som er forsvarleg i forhold til behov og ressursar jf. § 4.

I følgje delegasjonsreglementa¹² er det økonomiske, faglege og administrative ansvaret for tenestene delegert til tenesteleiar, og det er såleis naturleg å plassera ansvaret for å utarbeide styringsinformasjon hos NAV Radøy.

¹⁰ Opplysning, råd og rettleiing (§17), stønad til livsopphald (§18), midlertidig butilbod (§27), rett til individuell plan (§28) og kvalifiseringsprogrammet (§29)

¹¹ (Ot.prp. nr. 29 (1990-91) pkt 11.2 jf Ot.prp. nr 103 (2008-2009) merknader til § 7.

¹² Dekkjer dokumenta «Politisk reglement for Radøy kommune», «Administrativ organisering i Radøy kommune, notat frå Rådmann, oktober 2012» og «Videredelegering av mynde frå kommunalsjef til tenesteleiar, 27.1.2015»

Formålet med sosialtenestelova er etter § 1 ”å forebygge sosiale problemar” og ”bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.” Ut frå føremålet med lova og dei individuelle tenestene som etter lova er pliktmessige ytingar, kan ein kategorisera NAV sine oppgåver i tre ulike tiltakstypar:

- **Førebyggjande tiltak** er tiltak som har til hensikt å førebyggja sosiale og økonomiske problem. Hovudaktiviteten i førebyggjande tiltak kan skildrast som informasjon og rettleiing retta mot utsette grupper og enkeltpersonar. Opplæring i privatøkonomi og gjeldsrådgjeving til personar som ikkje mottar økonomisk sosialhjelp, er døme på førebyggjande tiltak.
- **Avhjelpande tiltak** er tiltak som løyser akutte problem, betrar levekåra og bidreg til sosial og økonomisk tryggleik. Hjelp til å skaffa bustad, behalda bustad og økonomisk sosialhjelp etter sosialtenestelova § §18 og 19 er døme på avhjelpande tiltak.
- **Rehabiliterande tiltak** har til hensikt å løysa vanskelege situasjonar og sosiale problem blant mottakarar av økonomisk sosialhjelp. Formålet med tiltaka er å fremja overgang til arbeid og sosial inkludering. Rehabiliterande tiltak kan vera både sosiale- og arbeidsretta aktivitetar. Råd og rettleiing som m.a. økonomisk rådgjeving, forvaltningskontoar, bu-trening, heimebesøk, motivasjonstiltak, arbeidsretta tiltak, eller kombinasjonar av desse, er døme på rehabiliterande tiltak. Individuell plan og kvalifiseringsprogrammet er tenester som samanfatar fleire tiltak, med siktemål å rehabilitera langtidsmottakarar.

Med utgangspunkt i kjeldene som er presentert over, utleiar revisjonen følgjande revisjonskriterium:

- ❑ NAV Radøy bør gje tilstrekkeleg og presis styringsinformasjon om ressursbehovet i sosialtenesta til kommuneleiinga.
- ❑ NAV Radøy bør sikra ein hensiktsmessig ressursbruk som fordeler ressursar mellom tiltaka som skal fremma formålet med dei sosiale tenestene.

4.2 Styringsinformasjon

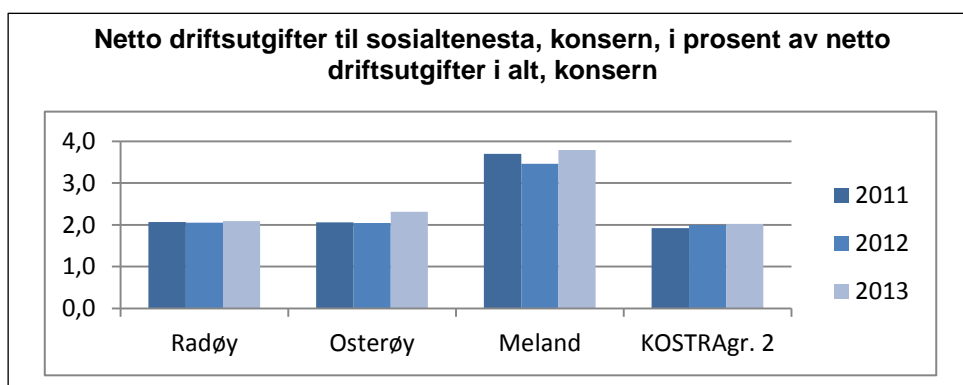
- NAV Radøy bør gje tilstrekkeleg og presis styringsinformasjon om ressursbehovet i sosialtenesta til kommuneleiinga.

4.2.1 Data

Det er ikkje rutinar for å gje systematisk styringsinformasjon om drifta og tenestene frå NAV Radøy til kommuneleiinga. Frå rådmannen er det opplyst at han arbeider med å få på plass ein slik rapporteringsrutine, der det i samband med årsmeldinga skal rapporterast på konkrete mål som tenesteområda ønskjer og fokusera på. Rapporteringa vart nytta fyrste gong i samband med årsmeldinga for 2014.

Rutinar for å rapportera frå tenesteleiar til kommuneleiinga, er knytt til månadleg rapportering på økonomi og i samband med utarbeiding av årsmeldinga. Utover dette vert informasjon gjeve fortløpande og ved behov, gjerne i samband med månadlege møter i leiargruppa i sektoren.

Det er ikkje rutinar for å gje systematisk styringsinformasjon frå sakshandsamarane til tenesteleiaren. Tenesteleiar opplyser at han ikkje er involvert i tenestene, men får den informasjon og oversikta han treng om drifta i samband med at han signerer alle vedtak som går ut av kontoret. I tillegg til at tenesteleiar signerer vedtaka, kontrollerer han 1-5 vedtak pr. veke. Dette inneber å kontrollera utrekninga, at søkjar får svar på alt det er søkt om og at skjønnet er rett. Utover dette skal sakshandsamarane informera tenesteleiar om spesielle eller vanskelege saker, og om vedtak som vert gjort etter § 19¹³ om stønad i særlege tilfelle.

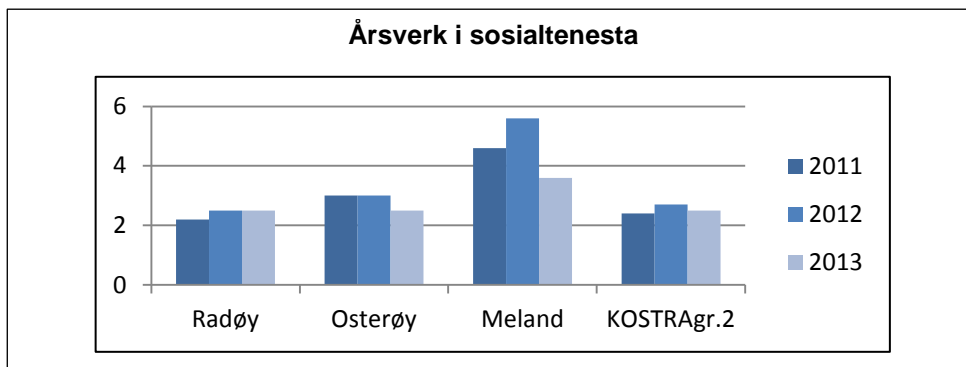


Figur 2 syner netto driftsutgifter til sosialtenesta ekskl. funksjon 273¹⁴, konsern, i prosent av netto driftsutgifter i alt, konsern.

Figur 1 syner at NAV Radøy har om lag same ressursinnsats til sosialtenesta, som gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 2 og NAV Osterøy.

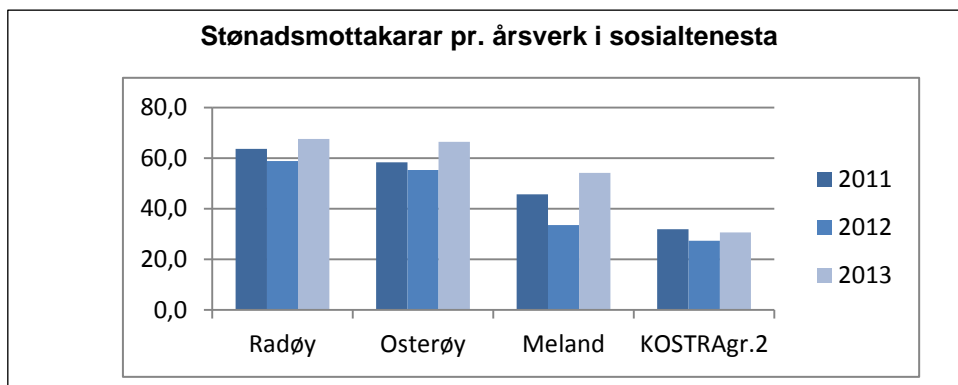
¹³ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

¹⁴ Funksjon 273 kommunale sysselsetjingstiltak.



Figur 3 syner årsverk¹⁵ i sosialtenesta pr. kommune.

Figur 2 syner at NAV Radøy er det NAV-kontoret i samanlikninga som var lågast bemanna i perioden 2011-2013. NAV Radøy sin bemanningssituasjon er likast gjennomsnitt i KOSTRA-gruppe 2, der det er 0,1 årsverk som skil. Samanliknar ein NAV Radøy med nærliggjande kommunar, hadde NAV Radøy 0,4 årsverk færre enn NAV Osterøy og 2,2 årsverk færre enn NAV Meland.



Figur 4 syner antal stønadsmottakarar pr. årsverk i sosialtenesta.

Figur 4 syner at NAV Radøy har dobbelt så mange stønadsmottakarar pr. sakshandsamar som gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 2. Uliskskapen er mindre i forhold til nærliggjande kommunar. NAV Radøy er likevel den kommunen med flest stønadsmottakarar pr. sakshandsamar.

Ifølgje sakshandsamarane går handsaming av søknadar om økonomisk sosialhjelp utover oppfølginga av stønadsmottakarane.

«Bemanninga har vore for liten (...). Slik det er no opplever ein å ha for lite tid til individuell oppfølging for å førebyggja og hindra at mottakarar går vidare inn i uheldige rutinar og mønster. Ein opplever at sakshandsaminga og utbetalingar tek så mykje tid at ein ikkje har tid til å følgja opp den enkelte brukar. Ein vert snarare ein utbetalingsautomat(...).»

¹⁵ | NAV Radøy inngår tenesteleiar i årsverka med 0,2 årsverk. Det er ikkje avklart om tenesteleiar er inkludert årsverka i sosialtenesta i andre kommunar.

«Eg opplever å ha ropt høgt i to år for å få meir folk. Dette følgjer av ein kjensle av å ikkje få gjeve god nok hjelp til langtidsmottakarane. Fokus er heile tida på å sikra folk økonomisk. Dette medfører at det ikkje er ressursar til oppfølginga, som såleis vert nedprioritert.»

4.2.2 Revisjonen si vurdering

KOSTRA-tal seier ikkje noko om NAV Radøy sine system eller rutinar for å melde frå om behov i tenestene, men snarare om kva ressursinnsats NAV Radøy har i forhold til andre kommunar. Dette er eit bilete på kva ressursar som er løyvd til sosialtenesta.

Løyvingar skal som eit minimum dekkja behovet for individuelle tenester. Over tid vil ein knapp bemanningsressurs gå utover kapasiteten til å yta pliktmessige individuelle tenester. Revisjonen vurderer dette som ein risiko for at stønadsmottakarane vert verande mottakarar av økonomisk sosialhjelp lengre enn nødvendig. I slike situasjonen, vurderer revisjonen det som særleg viktig å styra og prioritera ressursane for å optimalisera bruken i forhold til ønskelege resultat. Dette forutset at det føreligg styringsinformasjon som syner kor vidt ressursane strekk til eller ikkje, og at denne informasjonen vert rapportert til kommuneleiinga.

4.3 Ressursbruk

- ❑ NAV Radøy bør sikra ein hensiktsmessig ressursbruk som fordeler ressursar mellom tiltaka som skal fremma formålet med dei sosiale tenestene.

4.3.1 Data

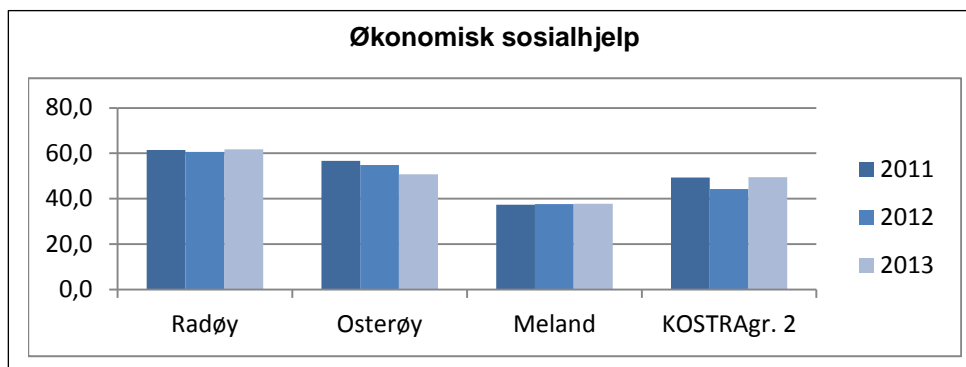
Revisjonen har ikkje funnet at NAV Radøy har system for å styra, prioritera eller fordela ressursar mellom ulike tiltak og tenester som dekkjer formålsområda med sosialtenestelova. Bemanningsressursen er styrt etter ei ansvarsfordeling der den enkelte sakshandsamar har ansvar for tenesteytinga til ei gruppe av søkjarane/stønadsmottakarane. Utover dette er ressursane styrt av tenestebehovet til stønadsmottakarane, som vert kjent gjennom handsaming av søknadar om økonomisk sosialhjelp. I intervju vert følgjande uttalt:

«Andre tenester vert utløyst som følgje av økonomisk sosialhjelp. Det er vanskelegare å sikra samsvar med lov og forskrift på plikter som inngår i desse tenestene, enn til økonomisk sosialhjelp.»

«Ein må dekkja oppgåva som er knytt til økonomisk sosialhjelp, både for å sikra livsopphaldet og for å kunna gjera oppgåver knytt til førebygging og behandling.»

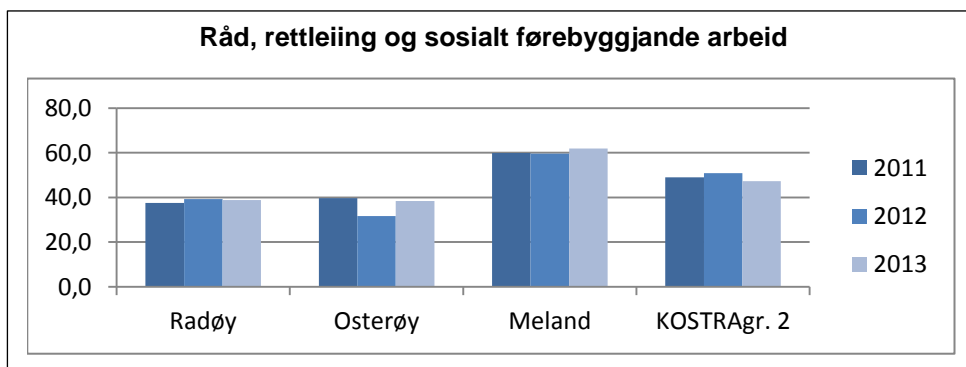
«(...) brorparten av arbeidsbyrden vår består i økonomisk sosialhjelp, og det er nok derfor denne blir mest fokusert på.»

Avhjelpande tiltak



Figur 5 syner netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp¹⁶ i prosent av netto driftsutgifter til sosialtenesta¹⁷, konsern.

Figur 5 syner at NAV Radøy nyttar 61% av netto driftsutgiftene i sosialtenesta, til økonomisk sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp er avhjelpande tiltak som utbetalingar av bidrag og lån, og vert gjeve for å sikra økonomisk tryggleik for den enkelte stønadsmottakaren. Samanlikna med nærliggjande kommunar og KOSTRA-gruppe 2, nyttar NAV Radøy mellom 7-24 % meir av netto driftsutgifter i sosialtenesta, til utbetaling av økonomisk sosialhjelp.



Figur 6 syner netto driftsutgifter til råd, rettleiing og sosialt førebyggjande arbeid¹⁸, i prosent av netto driftsutgifter til sosialtenesta, konsern.

Figur 6 syner at NAV Radøy i gjennomsnitt nyttar 38,5% av netto driftsutgifter i sosialtenesta, til råd, rettleiing og sosialt førebyggjande arbeid. Ifølgje KOSTRA dekkjer driftsutgiftene til råd, rettleiing og sosialt førebyggjande arbeid¹⁹ både førebyggjande tiltak, rehabiliterande tiltak og generelle driftskostnader av dei kommunale sosialtenestene. Generelle driftskostnader inkluderer m.a. lønnskostnaden til personalet sin arbeidsinnsats i samband med utbetaling av økonomisk sosialhjelp.

¹⁶ Kommunens netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp er i hovudsak utbetalingar av bidrag og lån, konsern. Netto driftsutgifter = Kontoklasse 1 og 3. Artane (010...480) + artane 590 - artane(600...895), for funksjon 281.

¹⁷ Funksjonane 242, råd, veiledning og sosialt førebyggjande arbeid, 243 tilbud til personar med rustilbod, og 281 økonomisk sosialhjelp.

¹⁸ Kommunens netto driftsutgifter til råd, veiledning og sosialt forebyggjande arbeid, konsern. Netto driftsutgifter = Kontoklasse 1 og 3. Artane (010...480) + artane 590 - artane(600...895), for funksjon 242.

¹⁹ oppgåver som m.a. sosialkontorteneneste, informasjonstiltak, gjeldsrådgjeving, flyktningekonsulent, sosialt førebyggjande arbeid og hjemkonsulent.

Av netto driftsutgifter som vert nytta råd, rettleiing og sosialt førebyggjande arbeid, nyttar NAV Radøy om lag 2 % meir enn det gjennomsnittsforkbruket i NAV Osterøy. Dette er 10 % mindre enn gjennomsnittsforkbruket i KOSTRA-gruppe 2, og om lag 22 % mindre enn ressursforkbruket i NAV Meland.

I intervju er det gjeve informasjon om at størstedelen av bemanningsressursen vert nytta til økonomisk sosialhjelp. Frå sakshandsamarane er følgjande uttalt:

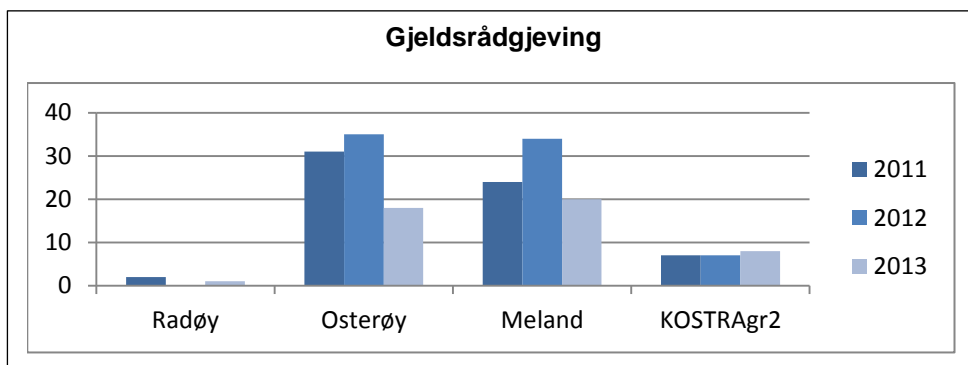
«Det er mange søknadar og ein stor del av arbeidsveka går med til økonomisk sosialhjelp. På torsdagar er det saksmøte på formiddagen, medan ettermiddagen går med til å skriva vedtak. I tillegg til dette kjem det inn søknadar om krisehjelp som hastar og må handsamast fortløpande»

«Hovudvekta er på økonomisk sosialhjelp og handsaming av søknadar. (...)Kvar torsdag har ein saksmøte der alle kommunalt tilsette er med. På noverande tidspunkt har ein måtta ha to slike møter pr. veka for å koma ajour.»

Som følgje av eit høgt antal stønadsmottakarar pr. sakshandsamar i NAV Radøy, er det også mange søknadar om økonomisk sosialhjelp som skal handsamast og følgjast opp pr. sakshandsamar. I tillegg til dette har også NAV Radøy ressurskrevjande rutinar for å handsaming av søknadar om økonomisk sosialhjelp. Søknadar vert handsama både av den enkelte sakshandsamar, og i fellesskap i saksmøte, der alle sakshandsamarane deltek. Vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp vert fatta i saksmøte, medan vedtaka vert skrive saman med tilvisingar, i etterkant av møtet.

Førebyggjande tiltak

Gjeldsrådgjeving til personar som ikkje er mottakarar av økonomisk sosialhjelp er eit førebyggjande tiltak som gjev råd til enkelt personar for å løysa gjeldsutfordringar, før det får større konsekvensar. Ifølgje KOSTRA hadde NAV Radøy 0,4 årsverk knytt til gjeldsrådgjeving i 2011. I 2013 var det ingen årsverk direkte knytt til gjeldsrådgjeving ved NAV Radøy. Meland og Osterøy har også redusert årsverk som har vore direkte knytt til gjeldsrådgjeving.



Figur 7 syner talet på saker der det er gjeve gjeldsrådgjeving til personar som ikkje mottar økonomisk sosialhjelp.

Figur 7 syner at NAV Radøy yt gjeldsrådgjeving til færre personar enn det NAV Osterøy og NAV Meland gjer. I NAV Radøy vert gjeldsrådgjeving også ytt i mindre grad enn det som er gjennomsnittleg for KOSTRA-gruppe 2.

Både tenesteleiar og sakshandsamarane opplyser at det ikkje er kapasitet til å driva med førebyggjande arbeid, og at NAV Radøy ikkje har tiltak som dekkjer lova sitt formål om å driva sosialt førebyggjande arbeid. I intervjuet vart m.a. følgjande informasjon gjeve:

«NAV Radøy klarar dessverre berre å yta sosialhjelp. Det er ikkje kapasitet til førebyggjande arbeid og få mottakarar vidare i systemet(...).»

«Det er ikkje rutinar for å iverksetja tiltak i høve til å førebyggja sosiale og økonomiske problem, og som kan hindra ei negativ utvikling i talet på mottakarar av sosialhjelp.»

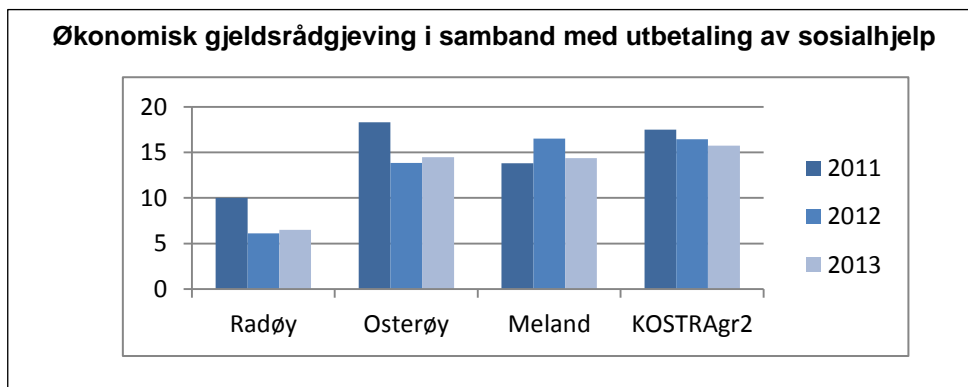
«(...) er ikkje kjent med aktivitetar som vert utført for å kartlegga sosiale behov, endringar i lokalsamsfunnet eller andre tiltak for å førebyggja sosiale problem.»

Rehabiliterande tiltak

Økonomisk rådgjeving, individuell plan og koordinator for individuell plan er tiltak og tenester som er retta mot rehabilitering av stønadsmottakarar, og som kommunane rapporterer i KOSTRA. Sakshandsamarane opplyser at dei følgjer opp stønadsmottakarane gjennom forvaltningskontoar, samtalar og møter, og gjennom arbeidstiltak i samarbeid med den statlege delen i NAV.

Ifølgje tenesteleiar vert det i utgangspunktet ytt råd og rettleiing til alle som mottar økonomisk sosialhjelp. Dette inneber m.a. at stønadsmottakarane sin økonomi og forbruk vert gjennomgått, og følgd opp. Dette er stadfesta frå ein av sakshandsamarane:

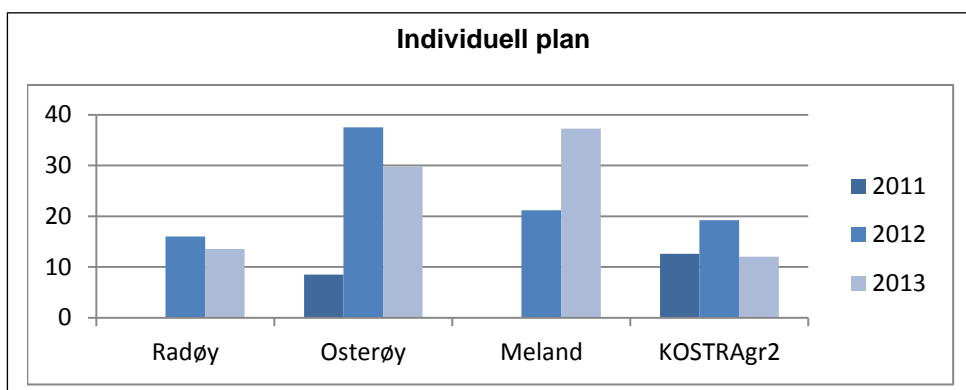
«Råd og rettleiing inngår ofte i økonomisk sosialhjelp. I samband med dette ser ein på økonomien til mottakar, går gjennom forbruket, analyserer og synleggjer moglegheiter for endringar i mottakarane sitt forbruk. Dette er hjelp til sjølvhjelp. Mottakarane er ofte i ein situasjon der dei har fått vedtak om økonomisk sosialhjelp, men får likevel ikkje pengane til å strekke til.»



Figur 8 prosent av stønadsmottakarar som har fått økonomisk gjeldsrådgjeving i samband med utbetaling av økonomisk sosialhjelp.

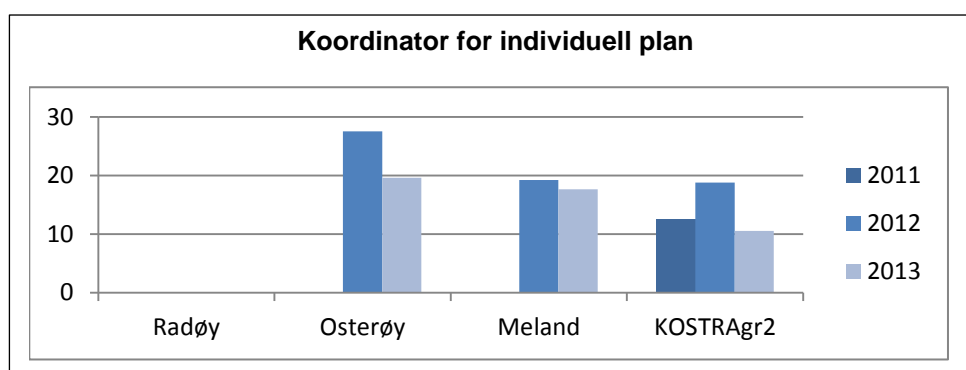
Figur 8 gjev informasjon om rehabiliterande tiltak i form av prosentvis andel av stønadsmottakarar som har fått økonomisk gjeldsrådgjeving i samband med utbetaling av økonomisk sosialhjelp. I gjennomsnitt utgjer økonomisk gjeldsrådgjeving i NAV Radøy, i underkant av 50% av gjennomsnittet for dei andre kommunane i framstillinga.

KOSTRA-rapporteringar som er gjort om individuelle planar, syner at ni stønadsmottakarar i NAV Radøy, fekk utarbeidd individuell plan i perioden 2011-2013. Ingen stønadsmottakarar med stønad i seks månadar eller meir fekk oppnemnt koordinator for individuell plan. Denne tenesteytinga var mellom 10-25 % lågare enn den gjennomsnittlege tenesteytinga som var rapportert frå NAV Osterøy, NAV Meland og KOSTRA-gruppe 2.



Figur 9 syner prosent av stønadsmottakarar med stønad i 6 månadar eller meir som har fått utarbeidd individuell plan.

Figur 9 syner at det i perioden 2011-2013 var ei betydeleg auke i den prosentvise delen av stønadsmottakarar som fekk utarbeidd individuell plan i NAV Radøy. Samanliknar ein med nærliggjande kommunar og gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 2, ser ein at NAV Radøy ligg lågt i høve til NAV Osterøy og NAV Meland, men relativt jamt med KOSTRA-gruppe 2.



Figur 10 syner prosent av stønadsmottakarar med stønad i 6 månadar eller meir som har fått oppnemnt koordinator for individuell plan.

Samla syner figurane 7-10 at NAV Radøy jamt over har ei lågare tenesteyting innan førebyggjande og rehabiliterande tiltak, enn det andre kommunar rapporterer i KOSTRA.

4.3.2 Revisjonen si vurdering

KOSTRA-tala og informasjon frå intervjuja gjev ikkje ei nøyaktig sanning om korleis ressursane er fordelte mellom avhjelpande, førebyggjande og rehabiliterande tiltak. Kjeldene gjev likevel eit bilete på korleis ressursar er fordelte og prioriterte mellom ulike tiltak, og kan vera eit viktig bidrag til å forstå utfordringar og utviklinga innan tenesteområdet²⁰.

I NAV Radøy er 61% av ressursbruken i sosialtenesta avhjelpande tiltak som utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Resterande 38,5% er nyttar til «råd, rettleiing og sosialt førebyggjande arbeid». Desse 38,5% dekkjer bemanningsressursen som handsamar søknadar om økonomisk sosialhjelp, og som tek største delen av kapasiteten til sakshandsamarane. Såleis vurderer revisjonen at nærare 80% av netto driftsutgifter i sosialtenesta er utbetalningar av lån og bidrag og handsaming og oppfølging av søknadar. Det som er att av ressursar, vert nytta til generell drift av kontoret, rehabiliterande og førebyggjande tiltak.

Ressursfordelingar synest å vera styrt av søknadar av økonomisk sosialhjelp. Revisjonen vurderer dette som ei lite bevisst og målretta styring av ressursane, og meiner NAV Radøy bør vurdere kva som vil vera ei hensiktsmessig ressursfordeling i forhold til formålet, og sikra at ressursar vert fordelte i tråd med denne vurderinga.

4.4 Konklusjon og tilråding

NAV Radøy har ikkje rutinar som sikrar tilstrekkeleg og presis styringsinformasjon om ressursbehov og ressursbruk i sosialtenesta. NAV Radøy har likevel om lag same prosentvise ressursinnsats i sosialtenesta, som gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 2 og NAV Osterøy (figur 2).

NAV Radøy har heller ikkje ei hensiktsmessig ressursfordeling som bevisst og målretta fordela ressursar mellom ulike formålstenlege tiltak for å sikra at stønadsmottakarane vert sjølvhjelpne. NAV Radøy er lågare bemanning enn gjennomsnitta i samanlikninga (figur 3), samstundes som det er dette kontoret som har flest stønadsmottakarar pr. sakshandsamar (figur 4). Nærare 80% av driftsutgiftene er nytta til økonomisk sosialhjelp. Dette er ein større andel av driftsutgiftene enn det andre NAV-kontor nyttar til tilsvarande tiltak (figur 5 og 6). I underkant av 20 % av driftsutgiftene er nytta til førebyggjande og rehabiliterande tiltak, og tenesteytinga som er rapportert på slik tiltak, er jamt over lågare i NAV Radøy enn elles i samanlikninga (figurane 7-10).

²⁰ Revisjonen tek atterhald om at analysen byggjer på innrapporterte KOSTRA-tal og bokføringstekniske avvik mellom kommunane er ikkje fanga opp i rapporten.

På grunnlag av konklusjonen har revisjonen følgjande tilrådingar til NAV Radøy:

- NAV Radøy bør utarbeida rapporteringsrutinar som sikrar tilstrekkeleg og presis styringsinformasjon om ressursbruken og ressursbehovet i sosialtenesta, og rapporterta styringsinformasjonen til kommuneleiinga.
- NAV Radøy bør vurdere kva som er ei hensiktsmessig ressursfordeling i NAV Radøy, og sikra at ressursar vert fordelte i tråd med denne vurderinga.

5. Problemstilling 2:

Har NAV Radøy eit system for å sikra oppfølging av langtidsmottakarar av økonomisk sosialhjelp?

Under denne problemstillinga kartlegg revisjonen NAV Radøy sine rutinar for å kartlegga og vurdera tenestebehova, kva tiltak og tenester NAV Radøy yt i forhold til behova, om det er rutinar for å bruka vilkår til å påverka og motivera stønadsmottakarane for å endra eigen situasjon, og rutinar for å utarbeida individuelle planar.

5.1 Utleiing av revisjonskriterium

Sentralt i NAV er det utarbeidd eit rettleiingsmaterialet som seier at når ein brukar tek kontakt med NAV, skal NAV avklara om brukar treng informasjon, rettleiing om arbeid og/eller sosiale tenester. Vidare skal det avklarast om «*brukar har, eller har behov for, sosiale tenester som opplysing, råd og rettleiing, økonomisk rådgjeving, økonomisk stønad, kvalifiseringsprogram og/eller midlertidig butilbod for å koma i arbeid.*», og om «*brukar har, eller har behov for individuell plan*». Vidare heiter det opplysingar frå samtalen skal dokumenterast i aktuelle saksbehandlingsverktøy.

I det å kartlegga bistandsbehovet for å yta tenester som skal bidra til den enkelte si moglegheit til å bli sjølvhjelpne, forstår ein at det er eit implisitt krav om at det må gjerast ei vurdering av kva som er behovet. Som følgje av at økonomisk sosialhjelp skal vera ei midlertidig yting, vil det vera hensiktsmessig å avklara omfanget i bistandsbehovet i forhold til om det er eit midlertidig eller langvarig bistandsbehov. Det er og viktig å avklara innhaldet i bistandsbehovet, med omsyn til kva sosiale tenester det er behov for, og om det er behov for andre tenester for å nå formålet om å bli sjølvhjelpen.

Ifølgje NOU (2004:18) bør observasjonar, vurderingar, beslutningar og konkrete handlingar dokumenterast då dette er ein føresetnad for å kunna yta forsvarleg sosial- og helsehjelp. Dokumentasjon er fremja som ein føresetnad for effektiv kommunikasjon mellom partane som deltek i oppfølginga av tenestemottakaren, og som grunnlag for kommunikasjon med tenestemottakar. I veiledningsmaterialet heiter det at «*behovet for sosiale tjenester må vurderes underveis i hele oppfølgingsløpet, og ikkje berre i avklaringsfasen.*»

Ifølgje samarbeidsavtalen mellom Radøy kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Hordaland²¹, skal NAV Radøy yta kommunale sosialtenester som gjev «Hjelp til sjølv hjelp». I avtalen er «hjelp til sjølvhjelp» skildra som **tiltak** i høve til arbeid, bustad, aktivitet m.m.

²¹ Avtalen gjeld perioden 13.05.2008 til 31.12.2010. Revisjonen har etterspurt, men ikkje mottatt oppdatert avtale.

Samarbeidsavtalen spesifiserer ikkje kva som ligg i «m.m.». Ser ein tiltak i samband med formålet med sosialtenestelova, som er å tilby individuelt tilpassa tenester som fremmar overgang til arbeid og sosial inkludering, skal kommunen tilby tenester som gjev den enkelte hjelp til sjølvhjelp. Med dette forstår ein at kommunen bør tilby tiltak og tenester som svarar til den enkelte stønadsmottakar sine behov for arbeidsretta- og sosialfaglege tiltak, og som bidreg til å fremma overgang til arbeid og sosial inkludering.

Sosialtenestelova sin §13 stiller krav om at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltninga skal «samarbeide med andre sektorar og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgavene som den er pålagt etter denne loven». Ser ein dette i samanheng med at kommunen bør tilby arbeidsretta og sosialfaglege tiltak, bør kommunen samarbeida med aktørar som yt slike tenester eller tiltak som er nødvendige for at den enkelte stønadsmottakar vert sjølvhjelpen. Samarbeidsavtalen mellom Radøy kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Hordaland vektlegg psykiatritenesta, rusomsorga, primærhelsetenesta og einingar i NAV som viktige samarbeidspartnarar for NAV Radøy. Arbeidsmarknads- og VTA-bedrifter, næringslivet og arbeidsgjevarar er òg fremja som viktige samarbeidspartnarar.

Når det gjeld **bruk av vilkår**, så er dette heimla i sosialtenestelova § 20:

«det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, (...). Vilkåret må ha nær samanheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover».

Rundskriv/Hovednr. 35 legg vekt på at tildeling av økonomisk sosialhjelp i utgangspunktet skal ytast utan bruk av vilkår, men at NAV-kontora kan bruka vilkår som ledd i den vidare oppfølginga av tenestemottakarane, og under visse føresetnadar.

Ein føresetnad er at vilkår skal vera hensiktsmessige. Hensiktsmessig syner til at vilkår skal vera rehabiliterande ved at det har nær samanheng med stønadsmottakar sitt behov for stønad, for å verta sjølvhjelpen. Med dette forstår ein bruk av vilkår som eit verktøy for å sikra at tiltak er hensiktsmessige og individuelt tilpassa. Målet er å gjera tenestemottakar i stand til å sørga for eige livsopphald på annan måte enn gjennom økonomisk sosialhjelp. I dette arbeidet er det nødvendig å stilla krav om at tenestemottakar sjølv bidreg og tek ansvar for sin eigen situasjon. Vilkår kan nyttast dersom det bidreg til og motivera og påverka tenestemottakar til å koma ut av ein vanskeleg livssituasjon.

Når det vert nytta vilkår i vedtak, så inneber dette ei plikt, eit pålegg eller ei avgrensing til vedtaket. Bruk av vilkår inneber òg ei plikt for NAV-kontoret om at det må føreliggja eit system for å fanga opp om vilkår vert oppfylt eller ikkje, og handsama konsekvensar av at

vilkår ikkje vert oppfylt. Bruk av vilkår kan vera strukturerande og forpliktande for både tenesteytar og stønadsmottakar, det krev oppfølging og legg til rette for kontinuitet i arbeidet.

Sosialtjenestelova § 28 gjev alle som har «*behov for langvarige og koordinerte tenester (...)* rett til å få utarbeidet **individuell plan**». Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen § 6, plasserer ansvaret for å utarbeida individuell plan hos kommunen i NAV; «*Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen har plikt til å sørge for at individuell plan etter § 1 utarbeides for tjenestemottakere med behov for langvarige og koordinerte tenester (...).*»

Implisitt i behovet for langvarige og koordinerte tenester ligg også at det må vera eit samansett behov. Retten er såleis avgrensa til dei tenestemottakarane som har behov for eit tenestebehov som er langvarig og samansett, samstundes som det er behov for å koordinera tenestene. Ved at behovet må vera langvarig ligg det eit krav om at det må strekkja seg over ei viss tid. Det er likevel ikkje klart definert kva som skal reknast som langvarig. Dette gjev rom for eit visst skjønn. Med kravet om koordinerte tenester forstår ein at tenestemottakaren må ha behov for to eller fleire tenester som må eller bør sjåast i samband med kvarandre. Dette kan vera tenester innanfor same instans, eller det kan vera tenester frå forskjellige instansar, avdelingar eller verksemder.²²

Då retten til individuell plan vart tatt inn i den gamle sosialtjenestelova²³ uttalte departementet at

«Mange brukere av kommunale sosialtjenester vil ha behov for å få samordnet tjenestetilbudet fra ulike etater, sektorer og forvaltningsnivåer. Blant disse vil personer med(...). Men også brukere som over tid har behov for økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven kan ha behov for samordning av hjelpetilbud fra andre etater, for eksempel arbeidsmarkedsetaten.»²⁴

I etterkant av denne uttalen er NAV-reforma gjennomført og det tidlegare sosialkontoret og arbeidsmarknadsetaten er samla i ei eining. Desse tenestene er difor ikkje lenger tenester frå ulike etatar. Behovet for grundig kartlegging og samordning av tenester for brukarane av tenestene er ikkje automatisk redusert sjølv om det no er ei eining. I førearbeida til NAV-lova omtalar ein retten til individuell plan etter sosialtjenesteloven²⁵ som følgjande:

«Formålet med utarbeidelsen av en individuell plan er å bidra til at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, samt å sikre at det til en hver tid er en saksbehandler ved kontoret som har hovedansvaret for oppfølgingen av tjenestemottakeren. Planen skal kartlegge tjenestemottakerens mål, ressurser og behov for tenester på ulike områder og vurdere å koordinere tiltak som kan bidra til å dekke

²² NOU 2004:18 «helhet og plan i sosial-og helsetjenestene» s 91 - 92

²³ Lov om sosiale tenester m.v av 13.desember 1991 nr 81, § 4-3a

²⁴ Ot. Prp. nr 54 (2002 – 2003) pkt 10.4

²⁵ Ot. Prp. nr 47 (2005-2006) pkt 8.2. Uttalen gjeld direkte sosialtjenesteloven §4-3a som no er oppheva. Føresegna er derimot vidareført utan innhaldsendring i §28.

tjenestemottakerens bistandsbehov. Planen skal vidare styrke samhandlingen mellom kontoret og brukeren og innad i kontoret."

Individuell plan blir i denne uttalinga presentert som eit verktøy for og kartlegga, vurdere og koordinera tiltak for og dekkja tenestemottakaren sitt bistandsbehov samt styrka samhandling mellom NAV-kontoret og tenestemottakaren, samt innad i NAV-kontoret.

Individuell plan er utforma som ein rett for tenestemottakar. Dersom det føreligg ein rett for mottakar vil det også føreliggja ei plikt for tenesteytar til å utarbeida denne planen. Dette må vidare sjåast i samband med den generelle informasjons- og rettleiingsplikta offentlege forvaltingsinstansar har. I førearbeida²⁶ til endringslova der ein innfører retten til individuell plan uttaler departementet at

«Når tjenestemottaker har en rett til å få individuell plan, vil dette utløse en plikt for tjenesteyter til å utarbeide en slik plan. (...) Offentlig forvaltning har en generell informasjonsplikt om tjenestemottakers rettigheter. Dette sammen med den råd- og veiledningsplikt som følger av sosialtjenestelovens § 4-1 bør etter departementets syn være tilstrekkelig til å sikre at sosialtjenesten gjennom kontakt med brukerne vil fange opp alle som ønsker en slik plan.»

For å sikra at stønadsmottakarane som har rett på individuell plan får informasjon og tilbod om tenesta, bør det føreliggja rutinar for å kartlegga og gje informasjon ved det enkelte NAV-kontoret.

På grunnlag av gjennomgangen over, utleier revisjonen følgjande revisjonskriterium:

- ❑ NAV Radøy bør sikra at stønadsmottakarane sitt bistandsbehov vert kartlagd, vurdert og dokumentert undervegs i oppfølgingsarbeidet.
- ❑ NAV Radøy bør tilby tiltak som gjev den enkelte stønadsmottakaren hjelp til sjølvhjelp, og samarbeida med andre aktørar som kan bidra i dette arbeidet.
- ❑ NAV Radøy bør ha rutinar som sikrar hensiktsmessig bruk av vilkår og ha rutinar for å følgja opp vilkår som er sett i vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp.
- ❑ NAV Radøy bør ha eit system som sikrar at stønadsmottakarar med behov for langvarige og koordinerte tenester, får informasjon om individuell plan, og at individuell plan vert utarbeidd for stønadsmottakarar som ønskjer dette.

Revisjonskriteria vil verta belyste kvar for deg.

²⁶ Ot. Prp. nr 54 (2002 – 2003) pkt 10.4

5.2 Kartleggingar og vurderingar

- NAV Radøy bør sikra at stønadsmottakarane sitt bistandsbehov vert kartlagd, vurdert og dokumentert undervegs i oppfølgingsarbeidet.

5.2.1 Data

Frå sakshandsamarane er det opplyst at arbeidet med å kartleggja bistandsbehov, vert utløyst av at NAV Radøy mottek søknadar om økonomisk sosialhjelp frå nye søkjarar.

I samband med søknadar frå nye personar, kallar sakshandsamar vedkommande inn til kartleggingssamtale. NAV Radøy har utarbeida eit eige dokument "*Kartleggingsrutine*" som sakshandsamarane nyttar i samband med kartlegging av bistandsbehova. I tillegg til å kartlegga bistandsbehovet gjennom kartleggingssamtalane, vert samtalane også nytta til å påverka og motivera søkjar til å sjå og forstå eigen situasjon. Om kartleggingssamtalen gjev sakshandsamar gjev følgjande informasjon:

«I samtalen vert inntekter og utgifter kartlagde. Ein ser på situasjonen, moglegheiter, potensialet, og ein forsøker å hjelpe søkjar å sjå eigne løysingar. Det er ikkje gunstig å sei kva som må gjerast. Det er derimot viktig å stilla dei rette spørsmåla, slik at mottakaren sjølv reflekterer rundt eigen situasjon for å finna løysingar.»

«Kartlegginga dekkjer spørsmål om livsstatus, problem og forventningar. (...) Kor lang ein kjem i fyrste samtale blir ofte styrt av søkjaren. Søkjar er ikkje alltid klar for å innsjå problemet og den største barrieren er kanskje å søkja hjelp. I slike tilfelle må sakshandsamar byggja tillit. Dersom det er behov for fleire samtalar, prøver ein å avtala eit nytt tidspunkt. På det andre møtet kjem ein ofte lenger.»

I tillegg til å innhenta informasjon gjennom kartleggingssamtalen, kan sakshandsamar også undersøkje om søkjar har ein historikk i kommunar vedkommande eventuelt har vore busett i tidlegare. I ARENA, som er sakshandsamingssystemet for statleg NAV, kan sakshandsamar undersøkje om søkjar har eller har hatt statlege ytingar.

Vurderingar av søkjarane sine bistandsbehov vert gjort i samband med handsaming av søknadar, som sakshandsamarane gjer i saksmøte kvar veke. Den vidare kartlegginga og vurderinga av bistandsbehov følgjer av handsaminga av nye søknadar om økonomisk sosialhjelp, i oppfølgingsmøter eller i telefonsamtalar. Innhaldet og hyppigheita i oppfølginga er tilpassa ei vurdering av kva den enkelte stønadsmottakar har behov for.

I samband med kartlegginga av bistandsbehovet, er samarbeidet med den statlege delen av NAV vektlagt som eit viktig element i arbeidet. Tenesteleiar uttaler følgjande:

"Det som har redda jobben innan dei kommunale sosialtenestene er det tette samarbeidet med stat. NAV stat har tiltak og medfører krav om aktivitet. Når mottakarane vert gjeve aktivitetstiltak, avdekkjer ein ofte større problem. Målet til kommunalt NAV vert å få

mottakarane over på statleg tiltak, slik at eventuelle større problem kan avdekkjast. Slike problem samarbeider ein om å kartlegga og følgja."

Sakshandsamarane stadfestar dette og utaler følgjande:

« (...) Etter gjennomført jobbklubb er det kartlagt om stønadsmottakar klarar å stå opp om morgonen og gjennomføra oppgåver han vert gjeve.»

«Samarbeidet gjev moglegheit for ekstra oppfølging m.a. i form av felles møter mellom kommune, stat og mottakar. Dette kan være veldig gunstig for å kartlegga og finna gode tiltak.»

I samband med fylkesmannen sitt tilsyn med dei sosiale tenestene i NAV Radøy hausten 2014, vart det påpeika at NAV Radøy ikkje har utarbeida og iverksett rutinar for å dokumentera kartleggingar, vurderingar og avgjerder i søknadar om økonomisk stønad frå personar med forsyntaransvar for barn. Sakshandsamarane ser fråvær av dokumentasjon i samband med bemanningssituasjonen og kapasiteten i dei kommunale tenestene i NAV Radøy, og utaler følgjande:

«Det er for lite tid til å skriva sakene, og dette vert difor gjort innimellom eller som overtidsarbeid.»

«Lite dokumentasjon har samanheng med at kapasiteten er sprengt.»

Informasjonen som er dokumentert i brukarmapper og journalar i ACOS, som er kommunalt NAV sitt sakshandsamingssystem, er i søknadar om økonomisk sosialhjelp og vedtak som er gjort i høve den enkelte søknad. I samband med nye søknadar om økonomisk sosialhjelp, er ny informasjon dokumentert i søknadar og vedtak. Ny informasjon frå oppfølgingsmøter mellom sakshandsamar og stønadsmottakar, er loggført i ACOS. Revisjonen har ikkje funne dokumentasjon på vurderingar av kva som er bistanndsbehovet, kva tenester og tiltak som er vurdert vil bidra til og løysa situasjonen, eller vurderingar av om bistanndsbehovet er midlertidig eller langsiktig.

5.2.2 Revisjonen si vurdering

NAV Radøy har rutinar for å kartlegga mottakarane sine bistanndsbehov undervegs i oppfølgingsarbeidet. Kartleggingane som er dokumenterte er i form av søknadar og i vedtak om tildeling av om økonomisk sosialhjelp.

Vurderingar av bistanndsbehovet er gjort fortløpande i samband med sakshandsaminga, og er ikkje tydeleg/i liten grad dokumenterte. Revisjonen vurderer fråvær av dokumenterte vurderingar som ei svakheit som bidreg til lite struktur og kontinuitet i oppfølginga.

Revisjonen meiner kartlagt informasjon bør føra til vurderingar av om bistanndsbehovet er midlertidig eller langvarig, og at tenestetilbodet vart tilpassa til vurderingar som vert gjort.

5.3 Tiltak som gjev hjelp til sjølvhjelp og samarbeid med andre aktørar i oppfølgingsarbeidet

- NAV Radøy bør tilby tiltak som gjev den enkelte stønadsmottakaren hjelp til sjølvhjelp, og samarbeida med andre aktørar som kan bidra i dette arbeidet.

5.3.1 Data

Ved gjennomgang av brukarmapper og -journalar i ACOS fann revisjonen at NAV Radøy i hovudsak yt avhjelpande tiltak som økonomisk sosialhjelp, midlertidig bustad og hjelp til å skaffa og etablere bustad. Revisjonen fann også nokre tilfelle der NAV Radøy har gjeve råd og rettleiing til stønadsmottakarane, med fokus på å skaffa bustad og arbeid.

Utover avhjelpande tiltak, yt NAV Radøy rehabiliterande tiltak. Både tenesteleiar og sakshandsamar opplyser at den kommunale delen i NAV Radøy ikkje har eigne tiltak å tilby stønadsmottakarar, men at dei yt arbeidsretta tiltak i samarbeid med den statlege delen av NAV-kontoret. Tiltaka som vert tilbydd inngår i NAV si tiltaksportefølje²⁷, og byggjer på avtalar om tiltaksplassar i arbeidsmarknadsbedrifter.

«Kommunalt NAV har ikkje tiltak å tilby mottakarar av sosialhjelp utover dei tiltaka som statleg NAV kan tilby»

«Kommunen har ikkje tiltak å tilby mottakarane då tiltaksoppgåvene er lagt til stat, som har både pengar og tiltak og tilby.»

Stat har tiltak og rutinar som kommune kan knyta vilkår til i vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp. Slike tiltak kan m.a. gjeld arbeidssøking og det er viktig å få til eit tidleg samarbeide med stat for å få på plass tiltak relativt tidlig.

I tillegg til arbeidsretta tiltak, uttrykte sakshandsamarane behov for å yta andre tiltak til stønadsmottakarane enn det NAV Radøy gjer pr. i dag.

«Det er ønskjeleg å kunna ha eit lågterskeltilbod der vilkåret var at søkjar fekk stønad når vedkommande tok del i aktivitetstilbodet. Det er uheldig at stønadsmottakarar skal sitja heime og berre ta i mot stønad. Dette må vera øydeleggjande»

«(...) Håpet er å kunna tilby fleire heimebesøk og møter utanfor kontoret. (...) Eg er sjølv sosionom og ønskjer å jobba i andre miljø der det er lettare å få ein god dialog med mottakar.»

I samband med gjennomgangen av brukarmapper og -journalar fann revisjonen informasjon som stadfesta behov for sosialfaglege tiltak. Brukarmapper og -journalar gav m.a. informasjon om at stønadsmottakarane har behov for råd og rettleiing i forhold til økonomistyring, bu-trening, rus og psykiatri. I to tilfelle var det dokumentert at NAV Radøy har gjeve råd og rettleiing i høve til økonomi og mestring av bu-situasjon.

²⁷ Avtalar er inngått mellom NAV sentralt og arbeidsmarknadsbedrifter.

Tenesteleiaren og sakshandsamarane opplyser at det er eit tett samarbeid mellom den kommunale og statlege delen i NAV Radøy. Samarbeidet er knytt til aktivitet og arbeidstiltak i oppfølginga av den enkelte sakshandsamaren. Eksemplar på tiltak som er ytt, er deltaking i jobbklubb, praksisplassar og lønnstilskot. Samarbeidet er gjeve ei betydeleg rolle for NAV Radøy si moglegheit for å tilby tiltak utover økonomisk sosialhjelp. Frå tenesteleiaren og ein av sakshandsamarane er følgjande uttalt;

«Målet er å få mottakar i aktivitet, og dette inneber at mottakarane må over i statlege tiltak og aktivitetar. Dersom mottakar går over til statlege tiltak, vert det eit samarbeid mellom stat og kommune der kommunen har ansvaret for økonomisk sosialhjelp.»

«Kommunen gjev økonomisk sosialhjelp medan stat fyller på med tiltak. Det er eit tett samarbeid mellom kommune og stat for å finna riktige tiltak og for å hjelpe brukarar ut i aktivitet.»

NAV Radøy samarbeider ógså med andre einingar i kommunen, arbeidsmarknadsbedrifter, Bergen fengsel, Hjeltestad klinikken og andre behandlingseinstitusjonar som yt tenester til stønadsmottakarane. Samarbeida NAV Radøy har med psykiatritenesta er vektlagt som særleg viktig og tett.

«NAV Radøy kommune samarbeider ein del med psykiatri og litt med barneverne. Det er psykiatri ein samarbeider mest med, då det er mange som har problem som er samansett av psykiatri og økonomi.»

«(...) Vi samarbeider særleg tett med psykiatritenesta og opplever samarbeidet som godt.»

Brukarjournalar i ACOS og ARENA dokumenterer fortløpande dialog mellom aktørane som samarbeider om oppfølginga av stønadsmottakarane. I ein brukarjournal er det synt til ei særleg tett oppfølging av ein mottakar i ein spesielt vanskeleg livssituasjon. Samhandlinga mellom sakshandsamar og andre kommunale einingar dokumentert i brukarjournalen.

5.3.2 Revisjonen si vurdering

Samarbeid med andre aktørar skal bidra til at kommunane kan tilby stønadsmottakarane tiltak som fremmar overgang til arbeid og sosial inkludering.

Revisjonen vurderer at NAV Radøy samarbeider godt med andre aktørar for å tilby tiltak som dekkjer stønadsmottakarane sine bistandsbehov. Trass i dette meiner revisjonen at NAV Radøy fokus er på økonomisk sosialhjelp og sikra at mottakarane er gjeve moglegheit til å leva og bu sjølvstendig. Arbeidet med å få mottakarar over i arbeidstiltak er lagt på samarbeidet med den statlege delen i NAV-kontoret. Orienteringa mot sosialfaglege tiltak er svakare enn orienteringa mot arbeidstiltak, og revisjonen vurderer dette som ein risiko for at NAV Radøy ikkje har eit tilstrekkeleg fokus på, og tiltak som dekkjer sosialfaglege behov.

5.4 Bruk og oppfølging av vilkår for tildeling av økonomisk sosialhjelp

- NAV Radøy bør ha rutinar som sikrar hensiktsmessig bruk av vilkår og ha rutinar for å følgja opp vilkår som er sett i vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp.

5.4.1 Data

Revisjonen er ikkje gjort kjent med at NAV Radøy har skriftlege rutinar som skildrar bruk eller oppfølging av vilkår som er sett i vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp.

Sakshandsamarane opplyser at dei nyttar vilkår, og eksemplar på nytta vilkår er at stønadsmottakar må vera tilmeldt NAV, ha jamleg kontakt med sakshandsamar, bestilla legetime og følgja opp samtalar med psykiatritenesta. Ein sakshandsamar skildrar bruk av vilkår på følgjande måte;

«Vilkår er ein del av ein pakke som skal sikra at dei kan klara å koma vidare. Å klara og koma seg vidare er viktig og noko alle vil. Det som er viktig er at pakken som består av vedtak og vilkår er noko som vedkommande kan klara å gjennomføra og følgja opp sjølv. Det er difor viktig at det ikkje er vanskelegare enn at vedkommande kan leva med det og få det til å fungera. Dette gjeld også etter at han ikkje treng stønad lengre.»

Gjennomgangen av brukarmapper syner stor variasjon i bruk av vilkår, og i kva grad det er samanheng mellom bistandsbehovet og vilkåret i vedtaket om tildeling av økonomisk sosialhjelp. Eit eksempel på ein tydeleg samanheng mellom behovet og vilkåret, er m.a. at stønadsmottakar må melda flytting og søkja om bu-stønad, i samband med at NAV Radøy yt hjelp til å skaffa bustad. Eit anna eksempel er at stønadsmottakar må levera rekning til NAV, i tilfelle der NAV Radøy garanterer for å dekkja leigekostnadar til utleigar.

I brukarmapper er det vilkåret om at stønadsmottakar må stå tilmeldt NAV, senda meldekort og vera aktiv arbeidssøklar, som er mest nytta. Sakshandsamarane stadfestar dette.

«Vilkåret som er mest nytta er at mottakar må stå tilmeldt NAV og senda meldekort. Grunnen for dette er at utan meldkort så fell mottakarane ut av det statlege systemet, og kommunen får ikkje søkt mottakar inn i evt. tiltak.»

«Vilkåret som er mest nytta, er vilkåret om at mottakar skal vera tilmeldt NAV og vera aktiv arbeidssøklar, samt delta på kurs og i tiltak som NAV-stat melder dei på.»

Samanhengen mellom behovet og bruk av vilkåret er ikkje alltid tydeleg, sjølv om det faktiske forholdet er at stønadsmottakar ikkje har arbeid. Eksempelvis er det i eitt tilfelle sett vilkår om at stønadsmottakar må vera tilmeldt NAV og senda meldekort, medan det føreligg informasjon om langvarige og samansette utfordringar som syner behov for meir grunnleggjande tiltak.

Ifølgje tenesteleiarer har den enkelte sakshandsamaren ansvar for å følgja opp vilkåra som er sett i vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp. Sakshandsamarane stadfestar dette, men opplyser òg det hender det vert gløymt. Praksisen for å følgja opp vilkåra, er skildra slik;

«Vilkår som er sett i vedtak vert følgd opp i samband med ny søknad om økonomisk sosialhjelp. Dersom det er sett vilkår om ein bestemt aktivitet, kontrollerer ein at mottakar har dokumentert at vilkåret er følgd opp, før ein gjer ei ny stønadsutbetaling. Eit alternativ for å sikra rett bruk av stønad, er å gje ei delutbetaling. Den resterande delutbetalinga vert gjort mot kvittering.»

«Rutinar for å følgja opp vilkår går ein del på hukommelse og er ei treningssak. Kjem det inn ein ny søknad, kontrollerer ein tidlegare søknadar, følgjer opp desse og etterspør dokumentasjon på at vilkår er oppfylt dersom det manglar.»

Sakshandsamarane opplyser at dokumentasjon på etterleving av vilkåret om å stå tilmeldt NAV eller om å delta på kurs og i tiltak, er tilgjengeleg i ARENA. Dokumentasjon på etterleving av vilkår om å søkja jobb, bestilla time til behandling eller møta opp til behandling, kan vera jobbsøknadar og kvitteringar som dokumenterer oppmøte. Gjennomgangen av brukarmapper og -journalar syner det føreligg lite dokumentasjon på at vilkår er følgt opp. I enkelte brukarmapper er det likevel kvitteringar som dokumenterer at vilkåret er følgt, eller informasjon om at stønaden er redusert som følgje av at vilkår ikkje er følgt.

5.4.2 Revisjonen si vurdering

Revisjonen vurderer bruk og oppfølging av vilkår som ei viktig moglegheit for å påverka stønads-mottakarane, og som eit verktøy for å styra oppfølginga.

Revisjonen vurderer vilkåret om at stønads-mottakaren må stå tilmeldt NAV og aktivt søkje arbeid som eit standard vilkår som er nytta for å tilfredsstilla systemkrav. Slik vilkåret er nytta, ser det ut som andre behov eller delmål i arbeidet med å fremma den enkelte stønads-mottakaren sin overgang til arbeid og sosial inkludering, er oversett. Å stå tilmeldt NAV kan vera lite hensiktsmessig og rehabiliterande dersom meir grunnleggjande behov må på plass, før stønads-mottakar klarar å skaffa eller halda på arbeid. Revisjonen meiner NAV Radøy bør sikra bruk av individuelt tilpassa vilkår som er hensiktsmessige og rehabiliterande i forhold til og fremma overgang til arbeid og sosial inkludering for den enkelte stønads-mottakar.

5.5 Individuell plan

- NAV Radøy bør ha eit system som sikrar at stønadsmottakarar med behov for langvarige og koordinerte tenester, får informasjon om individuell plan, og at individuell plan vert utarbeidd for stønadsmottakarar som ønskjer dette.

5.5.1 Data

KOSTRA-tala syner at 5 av 37 stønadsmottakarar, som mottok økonomisk sosialhjelp i seks månadar eller meir, fekk utarbeidd individuell plan i Radøy kommune i 2013.

Frå kommuneleiinga er det opplyst at det hausten 2014 vart gjort ein gjennomgang av individuelle planar i Radøy kommune, og vurdert korleis individuelle planar skal brukast og kven som har rett på individuell plan. Trass i fokuset som har vore på individuelle planar, er det ikkje uttrykt eit tydeleg fokus på retten til individuell plan for stønadsmottakarar med behov for langvarige og koordinerte tenester, eller på at dette er eit reelt behov for enkelte i denne brukargruppa. I intervjuar er det m.a. uttrykt ei forståing av at retten til individuell plan følgjer av at det er behov for koordinering av tenester frå fleire instansar.

«Individuell plan gjeld i mange tilfelle helsetenester, men kan og gjelda for sosiale tenester i tilfelle der det i tillegg til behov for økonomisk sosialhjelp er eit behov for helsehjelp. (...) Dette åleine utløyser ikkje rett til individuell plan, det er og eit kriterium at det føreligg eit behov for koordinering av tenester mellom fleire tenesteområde.»

«Eg er ikkje kjent med individuelle planar for økonomisk sosialhjelp. Det er likevel mogleg at økonomisk sosialhjelp kan vera eit element i planen og at NAV såleis vert delaktige i oppfølginga.»

Revisjonen er ikkje gjort kjent med NAV Radøy sine rutinar for å følgja opp ansvaret for at det vert utarbeidd individuelle planar for stønadsmottakarar med behov for langvarige og koordinerte tenester. Tenesteleiar opplyser at individuelle planar vert utarbeidd i koordinerande eining og at NAV Radøy ikkje har rutinar som sikrar at stønadsmottakarar med rett på individuell plan, får utarbeida dette.

«NAV Radøy har ikkje rutinar for å sikra at mottakarane med langvarige og samansette behov, får individuell plan. Det er den enkelte sakshandsamar som kartlegg om dette er eit behov og melder frå til koordinerande eining. Eg er ikkje kjent med at sakshandsamarane gjer dette.»

Sakshandsamarane stadfestar at oppgåva deira er å fanga opp om stønadsmottakarar har behov for individuell plan og melda frå om dette til koordinerande eining. Deretter er det koordinerande eining som handsamar søknadar om individuell plan.

I rettleiingsmaterialet som er omtalt i punkt 4.1, er det ei «sjekklisse for individuell plan» som skildrar kva individuell plan er, kven som har rett på å få utarbeida individuell plan og kvar det

er gjeve nærare informasjon om individuell plan. Revisjonen har ikkje fått svar frå sakshandsamarane på spørsmålet om dei nyttar sjekklista i samband med oppfølginga av stønadsmottakarane.

Revisjonen har heller ikkje mottatt svar frå sakshandsamarane på spørsmål om korleis dei vurderer «*langvarige og koordinerte behov*», når i oppfølginga det vert gjeve informasjon om individuell plan og på kva måte informasjonen vert gjeve.

Informasjonen som er gjeve, syner ikkje at NAV Radøy er bevisste stønadsmottakarar som mottar fleire tenester, over lang tid frå NAV Radøy, kan ha rett på individuell plan.

Informasjonen syner heller ikkje at NAV Radøy vurderer individuell plan som eit hensiktsmessig verktøy for å gjera ei strukturert vurdering av tenesetebehovet for langtidsmottakarar av økonomisk sosialhjelp. Tenesteleiar uttalar følgjande;

«Det er ikkje rutinar for å utarbeida individuelle planar for stønadsmottakarar som kommune og stat samarbeidet om. Stat og kommune inngår i eit kontor. Det er ikkje to einingar. I tillegg er individuell plan ei rein kommunal oppgåve som kommunen er ansvarleg for. Statleg NAV tek ikkje del i dette arbeidet.»

Ifølgje leiar for koordinerande eining yt eininga tenester på tre nivå; ansvarsgruppe, individuell plan og koordinator for individuell plan. Individuelle planar er tilgjengelege i SamPro, eit nettbasert verktøy for samarbeid og koordinering. Alle som deltek i ein individuell plan, har tilgang til planen i SamPro.

Ved gjennomgang av brukarmapper fann revisjonen eit tilfelle der det var gjeve informasjon om at ein stønadsmottakar var råda å søkja til koordinerande eining om utarbeiding av individuell plan. Utover dette var det ikkje dokumentert at det var gjev informasjon til stønadsmottakar som gjaldt ansvarsgruppe eller individuell plan. Trass i dette fann ein stønadsmottakarar med stønadsperiodar på fleire år, der det i tillegg til å vera ytt stønad til livsopphald og midlertidig bustad, er synt til behov for tenester innan rus/psykiatri, råd og rettleiing, og arbeidstiltak.

5.5.2 Revisjonen si vurdering

Individuell plan er eit verktøy for og kartlegga, vurderer og koordiner tiltak som skal dekkja stønadsmottakarane sine bistandsbehov. Det er òg eit verktøy for å styrka samhandlinga mellom NAV-kontoret og tenestemottakaren.

På grunnlag av informasjonen revisjonen har, meiner revisjonen at NAV Radøy har ei vag forståing av individuell plan som verktøy i oppfølginga av langtidsmottakarar av økonomisk

sosialhjelp. Det er ikkje gjeve informasjon som syner at stønadsmottakarane vert gjeve informasjon om individuell plan.

Oppgåva med å utarbeida individuelle planar kan delegerast. Trass i dette meiner revisjonen at ansvaret NAV Radøy har for å sørgja for at planar vert utarbeidd, ikkje kan delegerast. NAV Radøy bør difor ha rutinar for å følgja opp ansvaret for at individuelle planar vert utarbeidd for stønadsmottakarar med behov for langvarige og koordinerte tenester.

5.6 Oppsummerande konklusjon og tilrådingar

NAV Radøy har eit system for å sikra oppfølging av langtidsmottakarar av økonomisk sosialhjelp. Systemet byggjer på kartlegging og vurdering av mottakarane sine bistandsbehov, bruk av tiltak og samarbeid med andre partar og bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp.

Systemet sikrar ikkje at kartlagd informasjon og vurderingar av bistandsbehovet og omfanget av dette, vert dokumentert. Systemet har eit tett samarbeid mellom kommunal og statleg del i NAV Radøy. Det er eit sterkt fokus på arbeidsretta tiltak i samarbeidet, og eit tilsvarande svakt fokus på sosialfaglege tiltak. Dette vert og synleg i måten vilkår er nytta på, som i stor grad er retta mot standardiserte, arbeidsretta vilkår, som er orientert mot systemkrava i den statlege delen av NAV. Systemet sikrar ikkje at det vert gjeve informasjon om tenesta individuell plan til stønadsmottakarar med behov for langvarige og koordinerte tenester, eller at individuell plan vert utarbeidd i koordinerande eining.

På grunnlag av konklusjonen har revisjonen følgjande tilrådingar til NAV Radøy:

- NAV Radøy bør sikra at rutinar for å kartlegga og vurdera stønadsmottakar sine behov, sikrar at det vert tatt stilling til om bistandsbehovet er midlertidig eller langvarig, og at tenestetilbodet vert tilpassa til dette.
- NAV Radøy bør kartlegga kva bistandsbehov som er blant langtidsmottakarane, og vurdera kva tiltak som er relevante og aktuelle å ta i bruk i sosialtenesta.
- NAV Radøy bør sikra at vilkår som vert brukt er knytt opp til stønadsmottakar sitt bistandsbehov for å klara overgangen til arbeid og sosial inkludering.
- NAV Radøy bør utarbeida skriftlege rutinar for oppfølging av vilkår som er sett i vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp.
- NAV Radøy bør utarbeida rutinar som sikrar at det vert gjeve informasjon om individuell plan til stønadsmottakarar med behov for langvarige og koordinerte tenester.

6. Litteraturliste

- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16.juni 2006 nr. 20
- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107
- Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen 19.11.2010 nr. 1462
- Stortingsmelding nr.9 Arbeid, velferd og inkludering 2006-2007.
- Prop.13 L (2009-2010) Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Hovednr.35 – Lov om sosiale tjenester i NAV- Rundskriv, utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, 22.6.2012
- Odelstingsproposisjon nr. 103 2008-2009 Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Odelstingsproposisjon nr. 47 2005-2006 Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen
- Odelstingsproposisjon nr. 54 2002-2003 Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (Rusreform II og rett til individuell plan)
- NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene
- Samarbeidsavtale mellom Radøy kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Hordaland
- Politisk reglement for Radøy kommune, Med delegering til politiske organ og delegering av mynde frå kommunestyret til rådmannen. Økonomisk reglement
- Administrativ organisering i Radøy kommune, notat frå Rådmann, oktober 2012
- Videre delegering av mynde frå kommunalsjef til tenesteleiar, 27.1.2015

7. Vedlegg:

Høyringsvar frå administrasjonen

Randi Rykkje

Fra: Johan Sandal
Sendt: 31. august 2015 12:50
Til: Randi Rykkje
Emne: Svar internrevisjon NAV

Hei

Beklager seint svar. Ein misforståing mellom meg og Svein Ove om oversending. Under er våre kommentarar.

Tilsvaret tilsyn

Fyrst vil vi få takke for ein god og grundig rapport. Det er stor nytte for oss å få arbeidet vår belyst på ein slik grundig og sakleg måte av ein person frå utsida.

Det er imidlertid nokre punkt vi har innspill til.

Det fyrste og det mest grunnleggjande er at vi syns det lite heldig at rapporten ikkje går lenger enn til 2013. (Rapporten er for perioden 2011-2013). Etter vår oppfatning kunne ein også tatt føre seg 2014 når Kostra-talla for dette året var klar.

Ein del forhold som blir påpeika i rapporten er utdaterte, og ein del forhold er retta etter tilsyn frå fylkesmannen. Vi ynskjer å bruke denne rapporten som ein reiskap for læring, og vi ynskjer oss difor eit meir «dagsaktuelt» dokument. Delar av rapporten blir no eit bilde av situasjonen for 2 år sidan.

Dessutan er vi av den oppfatning at tabell 3 på side 12 i rapporten ikkje seier så mykje. Den seier noko om kor mange årsverk det er i sosialtenesta. Det som er interessant etter vår meining er kor mange årsverk ein har pr innbyggjar. Bildet seier at Meland og Osterøy som er større kommunar enn Radøy har fleire tilsette, noko som i utgangspunktet er naturleg.

Johan Fredrik Bøschen Sandal

Kommunalsjef Helse og Omsorg, Radøy Kommune

Tlf. direkte 56349015/Mob. 952 36 496

Johan.Sandal@Radoy.kommune.no