

Forvaltningsrevisjon | Haugesund kommune
Økonomisk sosialhjelp



Sammendrag

Formålet med forvaltningsrevisjonen var å kartlegge og vurdere årsaker til budsjettoverskridelsene for sosialtjenesten i 2011, med særlig fokus på økonomisk sosialhjelp. Revisjonen har også hatt fokus på forhold som kan ha betydning for budsjett- og økonomistyringen for 2012.

Undersøkelsen viser at Haugesund kommune har over mange år hatt et merforbruk i forhold til budsjett for økonomisk sosialhjelp, og at det ikke har vært rom for å øke budsjettet til økonomisk sosialhjelp i tråd med hva den faktiske kostnadsutviklingen skulle tilsi. Etter revisjonens vurdering var budsjettet for økonomisk sosialhjelp i 2011 ikke realistisk.

Basert på den økonomiske rapporteringen hittil i år, er det vår vurdering at budsjettet for 2012 for sosialtjenesten, herunder økonomisk sosialhjelp, heller ikke er tilpasset det reelle ressursbehovet.

Sosialtjenesten har planlagt en rekke målrettede tiltak for å redusere det forventede underskuddet i 2012, men revisjonen mener at det på bakgrunn av ressursituasjonen i NAV Haugesund, vil være en risiko for at enheten ikke vil klare å realisere de tiltak som er planlagt. NAV Haugesund er også avhengig av at andre kommunale enheter bidrar aktivt for å finne tilfredsstillende løsninger som kan gi et bedre samlet økonomisk resultat for kommunen, blant annet når det gjelder bruk av midlertidige boliger for brukere av økonomisk sosialhjelp.

Sosialtjenesten synes å være hensiktsmessig organisert, men forvaltningsrevisjonen viser at sosialtjenesten har lav bemanning sammenlignet med tilsvarende kommuner i «Effektiviseringsnettverket». Kapasitetsproblemer er en viktig årsak til at enheten i for liten grad kan prioritere oppfølgingsarbeid overfor brukere, og at dette kan føre til at stønadslengden utvides. Etter revisjonens vurdering bør kommunen vurdere om enhetens organisering kan bedres og effektiviseres slik at NAV Haugesund i større grad kan øke aktivitetene knyttet til oppfølging av brukere slik at de raskere blir helt eller delvis uavhengige av økonomisk sosialhjelp.

Det er positivt at Haugesund kommune har valgt å sette i verk tiltak rettet særlig mot unge som søker økonomisk sosialhjelp. Undersøkelsen viser at Haugesund kommune har få effektive tiltak å tilby langtidsbrukere av økonomisk sosialhjelp. Etter revisjonens vurdering er det viktig at Haugesund kommune også øker fokuset på å få flere langtidsmottakere raskere over på riktige ytelser eller i arbeid/aktivitet.

Undersøkelsen viser at det er mulig å forbedre og videreutvikle samarbeidet internt i kommunen slik at man får en mer samordnet innsats overfor brukere av økonomisk sosialhjelp, for eksempel gjennom bruk av individuelle planer og/eller bruk av aktivitetsplan. Samarbeidet kan også styrkes mellom sosialtjenesten, den kommunale rusomsorgen og psykiatritjenestene

Revisjonen vurderer det som positivt at det gjennomføres månedlige ledergruppemøter mellom kommunalsjef for helse og omsorg, og enhetsledere innenfor sosialtjenesten, barnevernet og rusomsorgen. Dette gir muligheter for å fange opp, drøfte og avklare problemstillinger og tiltak som bør håndteres på en samordnet måte mellom enhetene i Haugesund kommune.

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Sammendrag | 2 |
| 1. Innledning | 5 |
| 1.1 Bakgrunn | 5 |
| 1.2 Formål og problemstillinger | 5 |
| 2. Metode | 7 |
| 1.1 Dokumentanalyse | 7 |
| 1.2 Intervju | 7 |
| 1.3 Dataanalyser..... | 7 |
| 3. Revisjonskriterium | 8 |
| 3.1 Lov om sosialtjenester | 8 |
| 3.1.1 Kommunens ansvar | 8 |
| 3.2 Generelle oppgaver | 8 |
| 3.3 Individuelle tjenester | 9 |
| 3.3.1 Individuelle tiltak | 9 |
| Individuell plan | 9 |
| Kvalifiseringsprogram | 10 |
| Aktivitetsplan, arbeidsevnevurdering eller vurdering av behov for bistand..... | 10 |
| 3.4 Saksbehandling | 10 |
| 4. Data | 12 |
| 4.1 Organisering av sosialtjenesten i Haugesund kommune..... | 12 |
| 4.1.1 Organisering og ansvarsområder internt i NAV | 12 |
| 4.1.2 Målsettinger | 14 |
| 4.2 Saksbehandling – system og rutiner | 14 |
| 4.3 Budsjett og regnskapsmessig utvikling | 16 |
| 4.4 Budsjettering av økonomisk sosialhjelp | 16 |
| 4.5 Styring og budsjettoppfølging..... | 17 |
| 4.6 Bruken av økonomisk sosialhjelp | 18 |
| 4.7 Brukere | 20 |
| 4.7.1 Fokus på unge | 21 |
| 4.7.2 Stønadslengde..... | 22 |
| 4.8 Virkemidler for å redusere bruken av økonomisk sosialhjelp | 23 |
| 4.8.1 Praksissteder..... | 24 |
| 4.8.2 Virkemidler rettet mot unge i regi av andre enn kommunen | 24 |
| 4.8.3 Kvalifiseringsprogram | 24 |
| 4.8.4 Gjeldsrådgiving | 25 |
| 4.8.5 Forvaltningsavtaler | 25 |
| 4.8.6 Tilbud til langtidsbrukere av økonomisk sosialhjelp | 25 |
| 4.9 Samarbeid | 26 |
| 4.9.1 Samarbeid med frivillige organisasjoner | 27 |
| 5. Vurdering | 28 |
| 5.1 Organisering og ressurser | 28 |
| 5.2 Budsjettering og budsjettoppfølging | 29 |

| | |
|---|-----------|
| 5.3 Saksbehandling | 30 |
| 5.4 Brukere og virkemidler for å redusere behovet for økonomisk sosialhjelp | 30 |
| 5.5 Samarbeid | 31 |
| 6. Forslag til tiltak | 33 |
| Vedlegg 1: | 35 |
| Rådmannens kommentarer | 35 |
| Referanser | 37 |

Figurer: Sammenligning av rapporterte tall i Kostra.

| | |
|--|----|
| Figur 1: Årsverk i sosialtjenesten inkludert stillinger til sysselsettingstiltak | 13 |
| Figur 2: Gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned | 19 |
| Figur 3: Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år | 21 |
| Figur 4: Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år | 22 |
| Figur 5: Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 18-24 år | 22 |
| Figur 6: Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer | 23 |
| Figur 7: Mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere 20-66 år | 25 |
| Figur 8: Andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde | 26 |

| | |
|--|----|
| Tabell 1: Sosialtjenesten - utvikling budsjetttrammer (hele 1000 kr) | 16 |
| Tabell 2: Sosiale ytelser 2010-2012 | 20 |

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av økonomisk sosialhjelp på grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i møte 13.3.2012.

Kontrollutvalget behandlet spørsmålet om å gjennomføre forvaltningsrevisjon på bakgrunn av en henvendelse fra ordføreren. Ordføreren viser blant annet til rådmannens framlegg av foreløpig regnskapsresultat for 2011 og at utbetaling av økonomisk sosialhjelp ved utgangen av 2011 lå 14 millioner kroner over vedtatt budsjett og det samlede resultatet for sosialtjenesten gikk i underskudd med 11,8 millioner kroner. Ordføreren mente at bystyret ville ha behov for en analyse av hva som ligger til grunn for overskridelsene.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen var å kartlegge og vurdere årsaker til budsjettoverskridelsene for sosialtjenesten i 2011, herunder utbetaling av økonomisk sosialhjelp. I revisjonen har vi også hatt fokus på forhold som kan ha betydning for budsjett- og økonomistyringen også for 2012.

Følgende problemstillinger er belyst i prosjektet:

1. Var 2011 budsjettet for sosialtjenesten, herunder budsjett for økonomisk sosialhjelp basert på realistiske forutsetninger?
 - a. Hvilke interne og eksterne data er benyttet?
 - b. Er informasjon i statistikker og rapporter pålitelige?
 - c. Hvilke forutsetninger lå til grunn for budsjettet, f.eks. knyttet til forebyggende tiltak?
2. I hvilken grad påvirker organisering og ansvarsforhold kostnadene til økonomisk sosialhjelp?
 - a. Har det vært felles mål og prioriteringer innenfor sektoren?
3. Er det etablert samarbeid og samhandling mellom interne kommunale enheter, andre kommuner, fylkeskommunale og statlige etater, for å ivareta den sammensatte gruppen av sosialklienters behov, og bidra til at de raskest mulig blir selvhjulpne.
4. Har kommunen en saksbehandling av enkeltvedtak om sosialtjenester som bidrar til god økonomistyring og at regelverk og interne rutiner følges?
 - a. Har kommunen felles retningslinjer og rutiner?
 - b. I hvilken grad har saksbehandlingsrutiner påvirket tilskuddstyper, tilskuddsperiode og tilskuddsnivå?
 - c. Viser Kostra-data områder/nøkkeltall hvor kommunen skiller seg positivt eller negativt ut fra sammenlignbare kommuner, herunder de kommunene som Haugesund kommune inngår i «Effektiviseringsnettverk» med?
5. Har kommunen etablert kontrollrutiner knyttet til saksbehandling og enkeltvedtak, herunder av den enkelte saksbehandlers skjønnsutøvelse?

6. I hvilken grad har utviklingen i sammensetningen av type sosialhjelpsmottakere hatt økonomiske konsekvenser for kommunen?
 - a. Viser utviklingen i utbetalinger til enkelte klientgrupper spesiell økning?
 - b. Har dette påvirket stønadsperiodens lengde?
7. I hvilken grad er stønadsperiodens lengde påvirket av kommunens forebyggende og rehabiliterende tiltak?
8. I hvilken grad har den økonomiske utviklingen innen sosialsektoren blitt fanget opp gjennom året, og hvordan er denne informasjonen håndtert?
 - a. Er kommunikasjonen mellom sosialetaten og økonomiavdelingen tilstrekkelig?
 - b. Er det iverksatt tiltak i løpet av året?
 - c. Er tiltakene tilpasset utfordringene?
9. Er budsjettet for 2012 basert på de samme forutsetningene som for 2011?
 - a. Hvilke forhold er eventuelt endret/kommet til?
 - b. Hvordan er den regnskapsmessige utviklingen hittil i 2012 i forhold til budsjett?

2. Metode

1.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har kartlagt og gjennomgått organisering, ansvars- og fullmaktsforhold innen sosialtjenesten, herunder forholdet mellom den kommunale og statlige delen av NAV, dokumentasjon som underbygger budsjettpostene innen sosialtjenesten for 2011, samt rutiner og retningslinjer for behandling av økonomisk sosialhjelp.

Revisjonen har også kartlagt saksbehandlingssystemer og -rutiner. I prosjektplanen var det lagt opp til en gjennomgang av saksmapper for blant annet å vurdere kvaliteten på saksbehandlingen. På bakgrunn av informasjon som kom frem under forvaltningsrevisjonen, vurderte vi det ikke som nødvendig og hensiktsmessig å gjennomføre kontroller av saksmapper for å kunne svare på problemstillingene i prosjektet.

1.2 Intervju

For å få innsikt i hvordan organiseringen fungerer, hva som er de største utfordringene innen feltet og hvordan rutiner og retningslinjer praktiseres har vi gjennomført intervju med sentrale personer innen sektoren. Det er gjennomført intervjuer med både ledere og saksbehandlere, samt personer med ansvar for budsjett og økonomistyring i sosialtjenesten og i kommunen.

1.3 Dataanalyser

Vi har analysert regnskapsdata, KOSTRA-data og klientdata relatert til økonomisk sosialhjelp for å undersøke mulige årsaker til kostnadsutviklingen på sosialområdet og sammenligning med andre tilsvarende kommuner (kommunegruppe og grupperingen i Effektiviseringsnettverket i KS). Haugesund kommune blir i Effektiviseringsnettverket i KS sammenlignet med andre kommuner enn de som er i samme kommunegruppe, pga. blant annet at de er bykommuner med færre innbyggere enn de fire største byene i landet. I «Effektiviseringsnettverket» blir Haugesund kommune sammenlignet med Hamar, Porsgrunn og Sarpsborg. Dette sammenligningsgrunnlaget har også Deloitte tatt utgangspunkt i KOSTRA-analyser.

3. Revisjonskriterium

3.1 Lov om sosialtjenester

«Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen»¹ har som formål «å 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.

Videre går det fram av loven at formålet er at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud» og «bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.» (Lov om sosiale tjenester i NAV, § 1).

3.1.1 Kommunens ansvar

Det er kommunen som har ansvar for å utføre oppgavene etter lov om sosiale tjenester i NAV, dersom oppgaver ikke eksplisitt er lagt til statlig organ. Kommunen skal «...yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen.»(Lov om sosiale tjenester i NAV, § 3).

Kravet til tjenesteutførelsen er at «Tjenester som ytes etter denne loven skal være forsvarlige.» (jf. § 4). Videre går det fram av § 5 1.ledd at «Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapittel 4 er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten.»

3.2 Generelle oppgaver

I Lov om sosiale tjenester i NAV kapittel 3 blir kommunens generelle oppgaver beskrevet. Her kreves det at kommunen skal ha:

1. **informasjon og generell forebyggende virksomhet** (jf. § 12), herunder:
 - a. gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer(§ 12, 1. ledd)
 - b. at kommunen skal søke å legge forholdene til rette for å utvikle og styrke sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet(§ 12, 2. ledd)
 - c. at kommunen skal spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen(§ 12, 3. ledd)
2. **samarbeid med andre deler av forvaltningen** (jf. § 13), herunder:
 - a. «arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer som har betydning for at formålet med loven blir oppnådd.
 - b. arbeids- og velferdsforvaltningen skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgavene som den er pålagt etter denne loven. Som ledd i disse oppgavene skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen gi uttalelser og råd og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganene som blir opprettet.
 - c. Blir det påvist mangler ved de tjenester som andre deler av forvaltningen skal yte til personer med et særlig hjelpebehov, skal kommunen i arbeids- og

¹ Korttittel på loven er «Lov om sosiale tjenester i NAV» også omtalt som «NAV-loven»

velferdsforvaltningen om nødvendig ta opp saken med rette vedkommende. Er det uklarhet eller uenighet om hvor ansvaret ligger, skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen søke å klargjøre forholdet.»

3. **samarbeid med frivillige organisasjoner** (jf. § 14 i lov om sosiale tjenester i NAV), herunder:
 - a. Kommunen bør samarbeide med brukergruppenes organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

4. **boliger til vanskeligstilte** (jf. § 15), herunder:
 - a. arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

3.3 Individuelle tjenester

I Lov om sosiale tjenester i NAV kapittel 4 blir kravene til hvilke individuelle tjenester som skal ytes av sosialtjenesten i NAV beskrevet. Der går det fram at sosialtjenesten i NAV har ansvar for følgende oppgaver:

1. Opplysning, råd og veiledning jf. § 17
2. Stønad til livsopphold jf. § 18,
3. Stønad i særlige tilfelle jf. § 19.
4. Utbetaling av stønad jf. § 22.
5. Midlertidig botilbud jf. § 27

Stønad til livsopphold gjelder de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Det fremgår også av regelen at stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Arbeidsdepartementet gir veiledende retningslinjer om stønadsnivået² som oppdateres årlig, og Haugesund kommune har vedtatt å følge Statens veiledende satser i sin utmåling av stønader (se vedlegg 1).

I Lov om sosiale tjenester i NAV § 20 går det fram at det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen (se også § 21 3. ledd og § 25).

Det går videre fram av § 20, 2. ledd at «Vilkårene må ha nær sammenheng 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».

Økonomisk stønad kan gis på flere måter (som bidrag, lån, garanti for lån, eller varer og tjenester jf. § 21), og det er sosialtjenesten i NAV som har ansvaret for å utbetale stønadene.

3.3.1 Individuelle tiltak

Individuell plan

Personer som har behov for langvarig og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet individuell plan (jf. § 28). Planen skal utformes i samarbeid med tjenestemottakeren og

² «Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold» for 2012 fremgår av: «Rundskriv, 20.12.2011, Nr.: A-2/2011»

Kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.

Kvalifiseringsprogram

I Lov om sosiale tjenester i NAV § 29er det regler for «Kvalifiseringsprogram», som gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.

«Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at

- a) søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering,
- b) tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, og
- c) arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program.

For den tiden en person deltar i et kvalifiseringsprogram, har vedkommende rett til kvalifiseringsstønad etter bestemmelsene i § 35.» (jf. Lov om sosiale tjenester i NAV § 29, 2. ledd).

Aktivitetsplan, arbeidsevnevurdering eller vurdering av behov for bistand

Alle som henvender seg til NAV og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov (jf. § 14a i NAV-loven). En slik «vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan» gjelder altså alle som tar kontakt med NAV. Når det gjelder brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har de rett til å få en arbeidsevnevurdering.

«Brukeren skal få en skriftlig vurdering av

- a) sine muligheter for å komme i arbeid
- b) hva slags arbeid som skal være målet
- c) behovet for bistand for å komme i arbeid
- d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren»

De brukere som har fått fastslått «at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan). Dette gjelder ikke personer som har rett til å delta i kvalifiseringsprogrammet.

Det går videre frem av reglen at brukere som samtidig har krav på en individuell plan (etter § 15) skal NAV legge til rette for at aktivitetsplanen og den individuelle planen så langt som mulig blir samordnet.

3.4 Saksbehandling

Det fremgår av Lov om sosiale tjenester i NAV at saksbehandlingen skal følgeforvaltningslovens bestemmelser med visse særregler (jf. § 41). Et vedtak om tildeling av sosialstønad blir regnet som et enkeltvedtak. De som fatter vedtak om sosialhjelp har plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker, og det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener (jf. § 42).

Innhenting av opplysninger skal så langt som mulig gjøres i samarbeid med tjenestemottaker, eller slik at vedkommende har kjennskap til innhenting (jf. § 43). Kommunen har mulighet til å kreve opplysninger fra andre offentlige organer.³

³ «Like med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune» jf. Lov om sosiale tjenester i NAV § 42, 2.ledd.

4. Data

4.1 Organisering av sosialtjenesten i Haugesund kommune

Sosialtjenesten i Haugesund kommune inngår i tjenesteområdet Helse og omsorg, og er samordnet under NAV Haugesund, som yter både kommunale og statlige tjenester. De kommunale tjenestene i NAV Haugesund omfatter:

- økonomisk sosialhjelp (etter lov om sosiale tjenester i NAV)
- råd og veiledning i forhold til å bli økonomisk selvhjulpent (etter lov om sosiale tjenester, §§ 4-1, og 4-5). I dette ligger også gjeldsrådgivning)
- rusoppfølging/forebygging/ettervern (etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester)
- introduksjonsordning for flyktninger og innvandrere etter introduksjonsloven
- individuell plan på individnivå (etter lov om sosiale tjenester)
- frivillig og tvungen forvaltning brukers inntekt
- igangsetting og deltakelse i ansvarsgruppemøter for å få helhetlig tjenester
- kartlegging.
(listen er ikke uttømmende)⁴

Sosialleder er leder av tildelingsutvalget av kommunal boliger.

Det opplyses i intervju at fra oktober 2011 ble den politiske styringen av sosialsektoren styrket ved at det ble etablert et Helse- og omsorgsstyre. Dette har ført til en tetter og mer detaljert rapportering og dialog mellom politisk og administrativt nivå, mener en av de som er intervjuet.

4.1.1 Organisering og ansvarsområder internt i NAV

Nav Haugesund har todelt ledelse, en kommunal og en statlig leder. Dette blir i intervju opplyst å ha fungert godt, men at det etter oppsigelse fra statlig NAV leder er besluttet å endre dette slik at det blir en leder for enheten.

Det er fem teamkoordinatorer, henholdsvis to statlige og tre kommunale, som leder hver sine team. Hovedsakelig er det gjort en todeling av teamene i «Front» og «Fagland».

«Front» har et team som har hovedansvaret for å ta imot personer som henvender seg til NAV. Teamet består av ansatte med ansvar for bestemte brukergrupper, og det er utpekt en egen koordinator/fagansvarlig for teamet. To personer har spesielt ansvar mottak av personer over 30 år som er aktuelle for sosialhjelp. Mens to andre ansatte har ansvar for oppfølging av brukere under 30 år. Fire ansatte har særlig ansvar for oppfølging og mottak av unge under 30 år. Ansatte i «Front» team har vakt i mottaket på NAV. Ungdomsgruppen i «Front» team har vaktordning slik at en person alltid skal være tilgjengelig for brukere med spørsmål angående sin situasjon, eller mottak av unge som aldri har hatt kontakt med NAV før.

⁴ Listen over kommunale tjener i NAV går fram av «Samarbeidsavtale – NAV Rogaland og Haugesund kommune» vedtatt av bystyret i Haugesund i sak 2731/07 i møte 30.05.07.

«Fagland» er delt inn i fem ulike team med ulike ansvarsområder. Teamene er sammensatt av veiledere som arbeider med ulike ytelser og oppfølging som for eksempel kvalifiseringsprogrammet, ruskonsulenter, psykiatrikonsulent, oppfølging av sykemeldte, arbeidsavklaringspenger, gjeldsrådgivere, og langtidsoppfølging av ungdom og voksne.

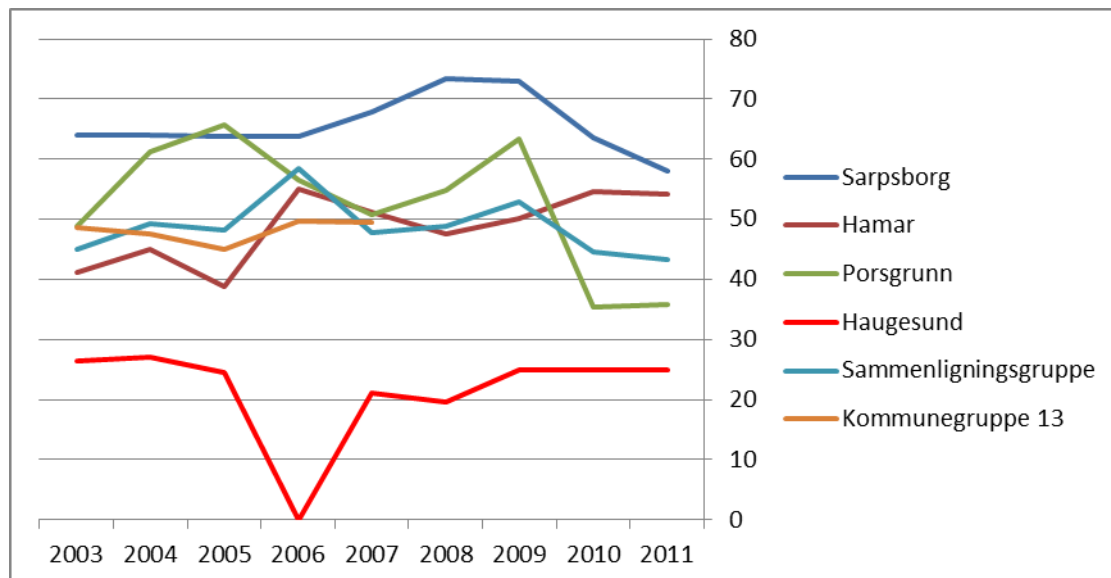
Arbeidet i «Fagland» som ansatte fra kommunen arbeider med innebærer å behandle søknader etter lov om sosiale tjenester i Nav, økonomisk råd og veiledning, tilskrive kreditorer i påvente av avtale hos gjeldsrådgiver, skaffe midlertidig bolig til de som er uten bopel, delta på samarbeidsmøter/ ansvarsgruppemøter, hjelpe brukerne med cv/jobbsøk, søke inn og følg opp brukere som er i tiltak, lage arbeidsevnevurderinger, følge opp frivillige og tvungne forvaltningsavtaler m.m.

NAV kommune/ sosialtjenesten i Haugesund har ikke etablert en generalistmodell, som blant annet innebærer at alle skal kunne noe om alt, men det er gjennomført en viss grad av spesialisering blant de kommuneansatte. I intervju blir det vist at ansatte anser det for nødvendig at folk får arbeide enda mer spesialisert med noen oppgaver og områder.

Det opplyses at den største endringen etter innføringen av NAV er at de ansatte i kommunens sosialtjeneste i tillegg til de arbeidsoppgavene de hadde med oppfølging av brukerne i forhold til arbeid/tiltak nå må bruke mye tid på behandling av søknader, betale regninger, administrere forvaltningsavtaler m.m. Dette går utover tiden de kan disponere til oppfølging av brukere i forhold til arbeid og aktivitet. En konsekvens av mindre tid til oppfølgingsarbeidet, som trekkes fram i intervjuer, er at det tar lengre tid å få brukerne ut i arbeid/tiltak.

I Kommunebarometeret for 2012 går det fram at bemanningen ved NAV kommune/ sosialtjenesten er noe mindre enn gjennomsnittet for kommunegruppen, og at det samtidig virker som om mottakerne er mer tidkrevende her enn i de fleste andre kommuner, noe som kan indikere høyt arbeidspress. Dette samsvarer også med de opplysninger som gis i intervjuer i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. Det går også fram av Kostra-tall at Haugesund kommune har betydelig færre årsverk i sosialtjenesten enn sammenlignbare kommuner i «Effektiviseringsnettverket».

Figur 1: Årsverk i sosialtjenesten inkludert stillinger til sysselsettingstiltak⁵



⁵ Tallene for kommunegruppen i perioden 2007-2012 som er lagt ut på KOSTRA sine internettsider er ikke korrekte og blir derfor ikke gjengitt her. Haugesund har ikke rapport stillinger til KOSTRA-registeret for 2006.

4.1.2 Målsettinger

I følge enhetsplan for NAV kommune/sosialtjenesten for 2012, får det enkelte NAV kontor et måltall ut i fra størrelse og antall brukere, og antall deltakere på Kvalifiseringsprogrammet (KVP). Programmet er viktig med sikte på å få deltaker i jobb og aktivitet, eller avklart i forhold til andre ordninger. Målsettingen for 2012 er i snitt at 57 personer skal delta i Kvalifiseringsprogrammet. Satsing på ungdom (definert som personer under 30 år) er et satsingsområde både på kommunal og statlig side i NAV. I 2012 er det et mål å få kortere stønadstid på gruppen 18-25 år enn de som er eldre. For å nå dette målet legges det blant annet opp til endringer i arbeidsdelingen på kontoret i Haugesund.

Det understrekes også i samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV Rogaland at tjenestene som gis av NAV Haugesund har et selvhjelpsperspektiv og et bredt arbeidsrettet fokus.

Det blir opplyst at økonomisk rådgivning er styrket med en person, og at dette betyr en dobling av rådgivningskapasiteten, noe som reduserer ventetiden på denne type tjenester og som vil innebære en betydelig styrket innsats for å forebygge behov for økonomisk sosialhjelp.

I intervjuer blir det pekt på at første prioritet i arbeidet ved kontoret er at brukere skal få de ytelsene de har krav på og at vedtak kommer på plass etter lovkravene. Når det gjelder ungdom blir det pekt på at det er viktig å begrense inngangen til økonomisk sosialhjelp så mye som mulig, for å unngå at unge ikke kommer seg i aktivitet. Når det gjelder langtids sosialhjelpsmottakere bør de veiledes over i statlige ytelser som uføretrygd eller lignende. De som er intervjuet er samstemte i disse prioriteringene, men de gir også uttrykk for at de ønsker mer rom for å arbeide med oppfølging for å få folk ut i arbeid.

Et ytterligere uttrykk for satsingen på den yngre gruppen av sosialmottakere, er saken rådmann i Haugesund har fremmet om «Tiltak for å redusere antall unge sosialhjelpsmottakere» til behandling i Helse og omsorgsstyret. I møte 17.4.2012 ble det gjort følgende enstemmige vedtak:

- «1. For å redusere antall unge sosialhjelpsmottaker iverksettes følgende tiltak:
 - a. Haugesund kommune skal innen oktober ha 35 personer på praksis plass, fortrinnsvis personer under 30 år.
 - b. Igangsetting av prosjekt rettet mot personer under 30 år i samarbeid med Haugaland Industri. Fremlegges våren 2012.
 - c. Alle brukere under 25 år får særskilt individuell oppfølging.
 - d. Det vurderes igangsatt et samarbeid med Kirkens Bymisjon vedrørende «Pedalen» med sikte på å ta imot ungdommer under 30 år.
 - e. For brukere under 25 år skal alltid aktivitet /tiltak tilbys før søknad om økonomisk sosialhjelp behandles
 - f. Minimum 85 % under 25 år skal føre jobblogg i sin kontakt med Nav Haugesund.
2. Helse- og omsorgsstyret holdes orientert vedrørende fremdrift av det enkelte tiltak.»

I saksutredningen fremgår det at tiltakene som foreslås bygger på at Haugesund kommune har hatt en sterk økning i utbetalinger av økonomisk sosialhjelp, og en økning i antall brukere på 20 % i 2010. Det pekes også på at det er kommet frem i media en kultur blant mange unge om at de ser det som attraktivt å benytte økonomisk sosialhjelp for å ta et friår fra utdanning og jobb («å nave»). I tillegg viser arbeidsledighetstall for kommunen at denne er den høyeste i fylket, og folkehelseprofilen for kommunen viser at man har utfordringer med høyt antall uføre under 45 år. Tiltakene skal bidra til å iverksette at ingen brukere skal kunne motta passiv stønad uten at det er krav om arbeid eller aktivitet, og øke kommunens bidrag til dette arbeidet.

4.2 Saksbehandling – system og rutiner

Saksbehandlerne benytter flere systemer ved saksbehandling og oppfølging av brukere. Saksbehandlerne i Nav kommune/sosialtjenesten benytter både statlige og kommunale systemer. GOSYS er et statlig system som er utviklet som systemstøtte til den vedtatte oppgavedelingen i

NAV. GOSYS er et system for å samhandle og dele informasjon om brukere av NAVs ytelser og tjenester.

Systemet har blant annet funksjoner som:

- gir brukerne tilgang til et elektronisk arkiv for inngående fagpost
- gir muligheter for å registrere alle henvendelser om NAVs ytelser og tjenester
- sørger for informasjonsflyt mellom kolleger og enheter i NAV og erstatter e-post og papirnotater
- gjør det tilet verktøy for strukturert oppfølging av henvendelser og oppgaver knyttet til individuelle brukere
- gir mer effektiv arbeidsdeling og muligheter for styring og oppfølging av «produksjonen»
- gir oversikt over brukernes henvendelser til og samhandling med NAV
- gjør det mulig å administrere og løse "Kontakt bruker" oppgaver på alle tema

ARENA er et statlig system for oppfølging av statlige ytelser med aktivitetskrav, somdagpenger, arbeidsavklaringspenger, overgangsstønning, uførepensjon med mer. NAV kommune/sosialtjenesten bruker dette systemet hovedsakelig til å få informasjon om eventuelle statlige ytelser som brukere av økonomisk sosialhjelp måtte ha.

Visma Velferd er et fagsystem som er spesialtilpasset for de oppgaver som utføres av NAV kommune/sosialtjenesten, og inneholder funksjonalitet knyttet til journalføring, saksbehandling, rapportering og økonomirutiner. Systemet gir muligheter for å gjøre tilpasninger i forhold til lokal organisering, fullmakter og maler, noe som skal bidra til en mest mulig effektiv og kontrollert bruk av systemet.

Systemet benyttes hovedsakelig til enhetens arbeid med å behandle søknader om økonomisk sosialhjelp, fra mottak av søknader, registrering av brukere, innhenting av dokumentasjon, beregning av ytelser, til utforming av vedtak og utbetalinger. Alle utbetalinger som foretas via Velferd må være knyttet til et vedtak, og vedtaket må være godkjent før utbetalingen kan anvises.

Saksbehandlere i NAV kommune/ sosialtjenesten opplyser at det er loven, sammen med en egen rutinehåndbok som er utarbeidet for kontoret, som gir føringer og retningslinjer for saksbehandlingen. Blant annet blir rutinehåndboken oppdatert årlig i forbindelse med at statens veiledende satser blir justert. Det vises ellers til at det fortløpende gjøres justeringer i rutinehåndboken dersom det skjer andre endringer som kan påvirke saksbehandlingen. Saksbehandlingen styres også gjennom systemoppsett og struktur i Visma Velferd. Systemet har ikke muligheter for skanning og elektronisk lagring og håndtering av dokumenter. Dette har ført til mer manuelt arbeid både i forbindelse med saksbehandlingen og oppfølgingen av brukere. Det opplyses at det også fører til en god del ekstraarbeid å finne frem dokumenter som etterspørres av brukere.

Det er etablert flere typer automatiske kontroller i systemet som skal sikre at beregninger skjer på et korrekt grunnlag (herunder hva som kan godkjennes av inntekter og utgifter), at de er i henhold til godkjente satser, og at vedtaket ligger innenfor vedtatte/anbefalte normer. Saksbehandler kan også få en automatisk fordeling av de samlede ytelsene på de ulike stønadstypene.

Det er etablert rutiner for kollegasignering av vedtak, som en ekstra kontroll av at vedtakene har riktige satser og at de tilfredsstillende formelle krav. Dersom det er spesielle forhold knyttet til et vedtak, for eksempel utbetaling av høyere støtte til husleie enn fastsatt sats, skal dette signeres av leder for NAV kommune/ sosialtjenesten.

Når det gjelder utøvelse av skjønn blir det i intervju vist til at det er gitt lite generell veiledning til de ansatte, men at dette i stor grad tas opp ved de møtene som avholdes på kontoret. Komplekse saker blir tatt opp i fagmøter. Enkelte som er intervjuet opplever at det er for mange deltakere på fagmøtene til at de synes det er en god arena å ta opp en del vanskelige saker. Det vises også til at man drøfter mye i de enkelte teamene, og «Front» har teammøter hver morgen

før åpningstid. I tillegg har teamkoordinator somfagansvarlig en rådgivingsfunksjon dersom de ansatte har spørsmål om utøvelse av skjønn. Det vises også i intervju til at mange av de ansatte fra kommunen har lang erfaring fra sosialtjenesten og det er en høy andel som har høyskoleutdanning (80 % av de kommuneansatte).

4.3 Budsjett og regnskapsmessig utvikling

Det har vært en markant økning i utbetalinger av sosiale ytelser de siste årene. Fra 2008 – 2011 har det vært årlige økninger i utbetalingene på henholdsvis 24 % (2008-2009), 10 % (2009-2010) og 22 % (2010-2011). Haugesund kommune har over mange år hatt et merforbruk i forhold til budsjett for økonomisk sosialhjelp. Det har vært følgende utvikling i overskridelser knyttet til økonomisk sosialhjelp:

- 2008 -0,5 mill.
- 2009 – 4 mill.
- 2010 – 7,5 mill.
- 2011 – 15 mill.

Utviklingen i sosialtjenestens budsjetttramme og regnskapsmessige forbruk fra 2008 til 2012 går fram av tabellen under:

Tabell 1: Sosialtjenesten - utvikling budsjettrammer (hele 1000 kr)

| Sosialtjenesten - utvikling budsjetttramme | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Vedtatt budsjett | 51 768 | 46 181 | 40 011 | 37 755 | 33 123 |
| Justert budsjett | 51 768 | 46 422 | 40 281 | 41 476 | 35 256 |
| Regnskapsførte beløp 31.12. | | 58 222 | 47 541 | 42 674 | 30 207 |
| Merforbruk/overskridelser | | 11 800 | 7 260 | 1 198 | 5 049 |
| Sosialtjenesten – økonomisk sosialhjelp (konto 1473) | | | | | |
| Vedtatt budsjett | 30 901 | 28 766 | 29 182 | 25 882 | 24 491 |
| Justert budsjett | 30 901 | 29 566 | 29 182 | 28 942 | 25 991 |
| Regnskapsførte beløp 31.12. | | 44 647 | 36 613 | 32 897 | 26 502 |
| Merforbruk/overskridelser | | 15 081 | 7 431 | 3 955 | 511 |

I intervju kommer det frem at Haugesund kommune ikke har økt budsjettet til økonomisk sosialhjelp selv om det er kjent at man har større utgifter enn det som budsjetteres. Tabell 1 foran, viser også at budsjetttrammene for 2011 og 2012 er lavere enn regnskapsførte faktiske utgifter begge de foregående årene, både totalt sett for sosialtjenesten, men spesielt for posten økonomisk sosialhjelp. Differansen mellom regnskapsførte beløp og vedtatte budsjetttrammer har økt hvert år i perioden 2010 – 2012.

4.4 Budsjettering av økonomisk sosialhjelp

Budsjettarbeidet håndteres administrativt, frem til budsjettforslaget legges frem for politisk behandling. Etter den politiske behandlingen av budsjettforslaget får resultatene oversendt et budsjettgrunnlag som viser foreløpige vedtatte rammer for de ulike enhetene.

Enheten lager et utkast til budsjett som går videre til rådmannen og politisk nivå. Leder for NAV kommune/ sosialtjenesten har frist til å levere budsjettutkast til august - september. Ved

budsjetteringen benyttes data fra blant annet Visma Velferd og Agresso, som regnskapstall for tidligere år, antall og typer av sosialhjelpsbrukere, samt statistikk over arbeidsledighet og andre offentlige statistikker og nøkkeltall. I tillegg kan det komme føringer både fra stat og politisk nivå i kommunen som påvirker budsjettposten. Det blir opplyst i intervju at største parten av budsjetttrimmen til NAV kommune/ sosialtjenesten er bundne utgifter, men at det kan styres noe på lønn og drift. På grunn av at ytelsene til økonomisk sosialhjelp er rettighetsstyrt vil utgiftene komme enten de er budsjettert eller ikke.

Det ble i intervju opplyst at budsjettposten til økonomisk sosialhjelp for 2011 ble justert ned i forhold til budsjettet i 2010. Det ble gjennomført generelle kutt («ostehøvelprinsippet»), selv om sosialtjenesten i utgangspunktet manglet mange millioner (og var reelt sett underfinansiert). Man starter med et budsjett som ikke kommer til å dekke de utgiftene man får, og enkelte som er intervjuet mener av den grunn at det ikke er en realistisk budsjettering av økonomisk sosialhjelp i Haugesund kommune.

I budsjettprosessen gir de enkelte enhetene innspill til rådmannen om nødvendige styrkinger av budsjettet. Leder for NAV sosialtjenesten hadde flere begrunnede innspill til budsjett for 2012 og budsjettplanen 2012 – 2015. Blant annet en økning i antall stillinger på Nav Haugesund beregnet til kr 1,3 mill. for årene 2012 og 2013. Målet med å ansette flere i de angitte stillingene var å redusere forbruket av økonomisk sosialhjelp. Dette tiltaket ble ikke valgt og gikk ikke videre i rådmannens forslag til bystyret.

Det ble videre gitt innspill om en økning av budsjetttrimmen i perioden 2012 - 2015 for økonomisk sosialhjelp, med henholdsvis kr 7 mill., 6,5 mill., 6 mill., og 6 mill. for å få bevilgingen mer på nivå med faktisk forbruk i 2010, som var på kr 31,2 mill. (som var siste tilgjengelige tall på det tidspunktet), og at det var rapportert et merforbruk på 8 mill. i på det tidspunktet i 2011. Beløpet i innspillet fra NAV leder for sosialtjenesten ble ved rådmannens behandling redusert til kr 2 mill. i hvert av årene i planperioden, og gikk videre i rådmannens forslag til bystyret som vedtok forslaget. I planperioden utgjør forskjellen mellom sosialtjenestens innspill til styrking av budsjettet og vedtatt budsjett vel kr 20 mill.

4.5 Styring og budsjettoppfølging

NAV kommune/ sosialtjenesten er en egen resultatenheter i Haugesund kommune, og rapporterer administrativt til kommunaldirektør for Helse og omsorg.

Kommunaldirektør utøver styring og kontroll av underliggende enheter gjennom tett dialog, involvering og ansvarliggjøring av enhetslederne. Kommunaldirektør har blant annet fokus på å følge opp krav i lederinstruksene, som blant annet gir lederne et selvstendig ansvar for økonomi. Kommunaldirektør prioriterer også oppfølging av enheter og tema ut fra hva som fremstår som mest kritisk og vesentlig.

Enhetene utarbeider årlige virksomhetsplaner/enhetsplaner som inneholder enhetenes prioriterte målsetninger og tiltak for å nå målene. Enhetsplanen for NAV kommune/ sosialtjenesten viser også den totale godkjente budsjetttrimmen for sosialtjenesten, fordelt på ansvarsnummer (Administrasjon sosialavdeling, Innvandreravdeling, Sosial omsorg - administrasjon, Sosial omsorg – Tiltak og Rusmiddelvern). Virksomhets-/enhetsplanen er et sentralt dokument i kommunaldirektørens oppfølging av enhetene.

Kommunaldirektør følger aktivt opp enhetslederne, blant annet gjennom felles møter med alle enhetslederne hver 14. dag. I tillegg er kommunaldirektør hver måned ute hos den enkelte enhetsleder, hvor det er fokus på økonomi, HMS og driftsrelaterte problemstillinger. Videre samler kommunaldirektøren enhetslederne en gang i måneden gruppevis (sosialleder, barnevernsleder og helsesjef utgjør en gruppe). Sammen med økonomikonsulent foretar ledergruppen en kritisk gjennomgang av siste månedsrapport på økonomi.

Kommunaldirektør har også jevnlig dialog med den konsulenten i økonomiavdelingen, som har et spesielt ansvar for sosialtjenesten. Økonomikonsulenten blir benyttet både i budsjettarbeidet og ved den løpende budsjettoppfølgingen innen sosialtjenesten, blant annet ved at vedkommende deltar ved gjennomgang av de månedlige økonomirapportene fra enhetene.

Kommunens økonomisk styring av sosialtjenesten og krav til budsjettbalanse gjelder i forhold til enhetens totale budsjettamme. Det forutsettes således at overskridelser på noen poster/konti i enheten dekkes inn gjennom innsparinger på andre poster.

NAV kommune/sosialtjenesten rapporterer økonomiske oversikter månedlig etter fastsatt mal til økonomisjef. I tillegg utarbeides det mer utfyllende tertialrapporter som også legges frem for bystyret. De månedlige økonomirapportene inneholder informasjon om regnskap og budsjett på .hovedpostnivå, herunder periodisert budsjett, samt en beregning av avvik mellom regnskap og periodisert budsjett. Rapporten inneholder også en prognose over forventet resultat for året.

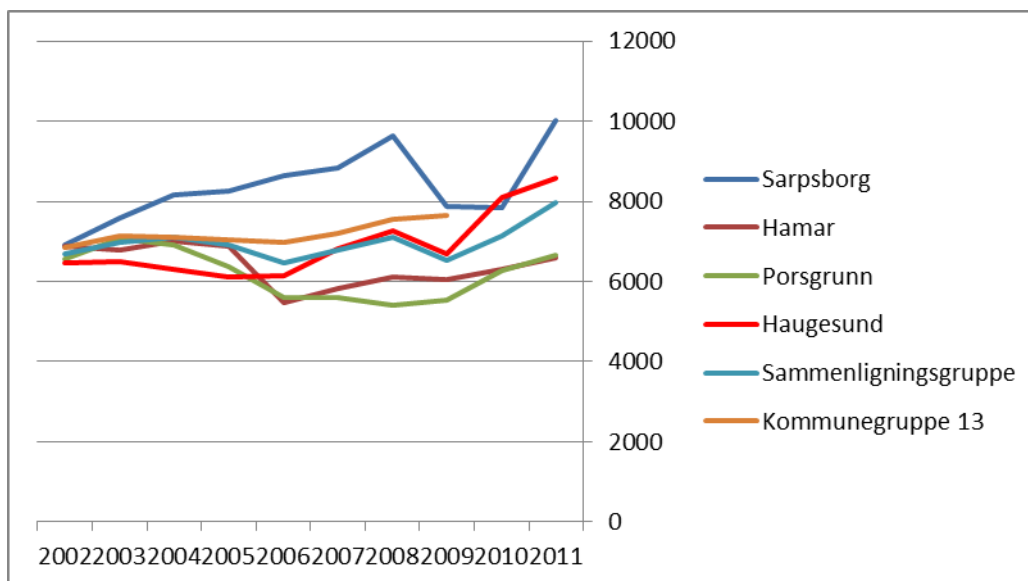
Det utarbeides månedlig prognoser for forventet årsresultatet innenfor de enkelte tjenesteområdene. Prognosene er i følge informasjon i intervju normalt pålitelige, og det anses heller ikke som spesielt utfordrende å prognostisere resultatet på sosialtjenesten. For regnskapsåret 2011 viste det seg imidlertid at prognosene ikke var tilstrekkelig treffsikre, og det reelle nivået på underskuddet på sosialtjenesten ble ikke rapportert før på slutten av året. Prognosene viste seg å være basert på informasjon som ikke var fullstendig og som først sent på året ble kjent for sosialleder, blant annet størrelsen på refusjoner og integreringstilskudd, samt regninger fra barnevernet, russektoren og teknisk avdeling. Prognosen ble derfor mer positiv enn den faktiske økonomiske situasjonen skulle tilsi. Ved rapporteringen pr 15.4.2011 ble det rapportert om et antatt underskudd på kr 9,5 mill. og pr 11.8.2011 ble det rapportert om et antatt underskudd på kr 8,2 mill. Det ble et merforbruk ved årsslutt på Nav Haugesund sosialtjenesten med kr 11 mill. og et merforbruk på posten økonomisk sosialhjelp med kr 15 mill. Resultatet viser imidlertid at enheten har forsøkt å styre mot et mindreforbruk på de postene som de har hatt muligheter for å styre.

I økonomiapporerten pr 25.3.2012 er det oppgitt et antatt underskudd pr 31.12.2012 på kr 9 mill. for sosialtjenesten. I denne sammenheng er det kommentert at økonomisk sosialhjelp ligger an til et merforbruk på kr 11 mill. pr februar hvis trenden fortsetter hele året. Det fremgår at det jobbes med å redusere antall som bor i midlertidig bolig. I 2011 ble det brukt nærmere kr 2,5 mill. på midlertidige boliger. I tillegg styrker kontoret sitt fokus på oppfølging av brukere mot arbeid og aktivitet for å hindre langvarige passive ytelser. I 2012 er det satt et måltall på 57 deltakere på kvalifiseringsprogrammet og vil med det kunne få flere ut i arbeid og aktivitet. En styrket kapasitet på økonomisk rådgivning vil gi et bedre tjenestetilbud til en gruppe som kontoret har hatt lang ventetid på.

4.6 Bruken av økonomisk sosialhjelp

Haugesund kommune gikk over til å benytte statens veiledende satser ved beregning av økonomisk sosialhjelp i 2009. Dette bidro til en økning i utgiftsnivået for økonomisk sosialhjelp i kommunen. Dette fremgår også av Kostra-tall for Haugesund kommune i tabeller under. Der går det videre frem at Haugesund kommune sammenlignet med tilsvarende kommuner innenfor «Effektiviseringsnett» i gjennomsnitt har månedlige utbetalinger per bruker, som er høyere enn Porsgrunn og Hamar, men betydelig lavere enn Sarpsborg.

Figur 2: Gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned



I intervjuer pekes det på at husleie og utgifter til midlertidig bolig utgjør en stor utgift for sosialtjenesten i Haugesund. Bakgrunnen for dette er generell mangel på kommunale boliger i kommunen, at man vil unngå å plassere personer med rusproblemer i kommunale boliger på grunn av hærverk og at det skaper dårlige bomiljøer. I tillegg opplyses det at brukere med rusproblemer og/eller psykiatriske diagnoser har vansker med å komme inn på det private husleiemarkedet. I intervjuer vises det til at en del sosialhjelpsmottakere har stor gjeld, som også gjør at det er vanskelig å få plass til de i kommunale boliger da man vil unngå dårlige betalere og opparbeidelse av husleierestanser i kommunen.

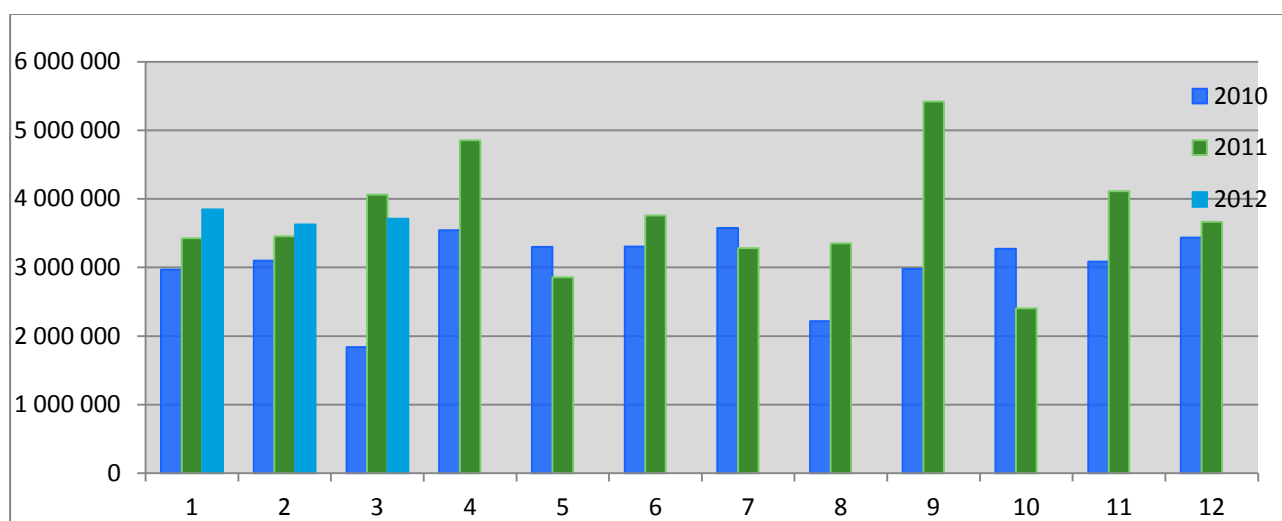
I intervjuer opplyses det at husleie på det private markedet også har økt de siste 3-4 årene og bidrar til at sosialtjenesten samlet får større utgifter til å dekke bolig for brukere. NAV kommune/ sosialtjenesten brukte kr 2,5 mill. kroner på midlertidig bolig i 2011. I den sammenhengen blir det også beskrevet i intervjuer at det også er et dilemma at sosialtjenesten har satt en sats for husleiedekning som er lavere enn gjennomsnittlig husleie i Haugesund. Dette skal hindre at sosialtjenesten bidrar til økning i husleieprisene i kommunen. Dersom det gis vedtak om høyere enn standardsats til dekning av bolig skal dette signeres av leder for NAV kommune/ sosialtjenesten.

Det blir i intervjuer vist til at NAV sosialtjenesten som må dekke strømrestanser, husleierestanser, fordi andre enheter i kommunen ikke tar tap og derfor belaster NAV sosialtjenesten.

I politisk sak, PS 11/95 Budsjett 2012 og økonomiplan 2012-2015 inngår følgende tekstforslag: «Det vises til at det er et svært lavt husleienivå på kommunale leiligheter i Haugesund, samt at mange leiligheter står tomme. Det fremmes egen sak om husleieregulativ i 2012, der også forholdet til statlig bostøtte belyses. Boliger som ikke egner seg til utleie til kommunens primære målgrupper, lyses ut på det åpne markedet.»

Forbruket av «Sosiale ytelser» ved NAV Haugesund i 2010 – 2012 går fram av tabellen under:

Tabell 2: Sosiale ytelser 2010-2012



Av tabellen fremgår det at forbruket av sosiale ytelser varierer mye fra måned til måned og fra år til år. Dette kan gjøre det vanskelig å utarbeide treffsikre prognoser gjennom året.

4.7 Brukere

NAV Haugesund hadde i 2011 omlag 1100 brukere av sosialtjenesten i kommunen.

Haugesund kommune v/NAV medvirket i 2011 en kartlegging av brukergruppen for økonomisk sosialhjelp.⁶ I denne brukerplanen går det fram hvilke brukere av økonomisk sosialhjelp som var registret hos NAV og som Haugesund kommune har registrert med utfordringer i forhold til rus og/eller psykiatri.⁷ Totalt utgjorde denne gruppen 418 brukere, fordelt på:

- 109 rusmisbrukere
- 96 brukere med psykisk lidelse
- 213 med samtidig psykiatrisk lidelse og rusmisbruk

Det blir i intervjuer pekt på at det er en utfordring at man skal ha folk ut i arbeid, fordi dette er tiltak for de friskeste. Det er vanskelig å finne gode tiltak for folk som sliter med rus og/eller psykiatri, og i Haugesund er det mangel på tiltak for denne gruppen som trenger mest oppfølging.

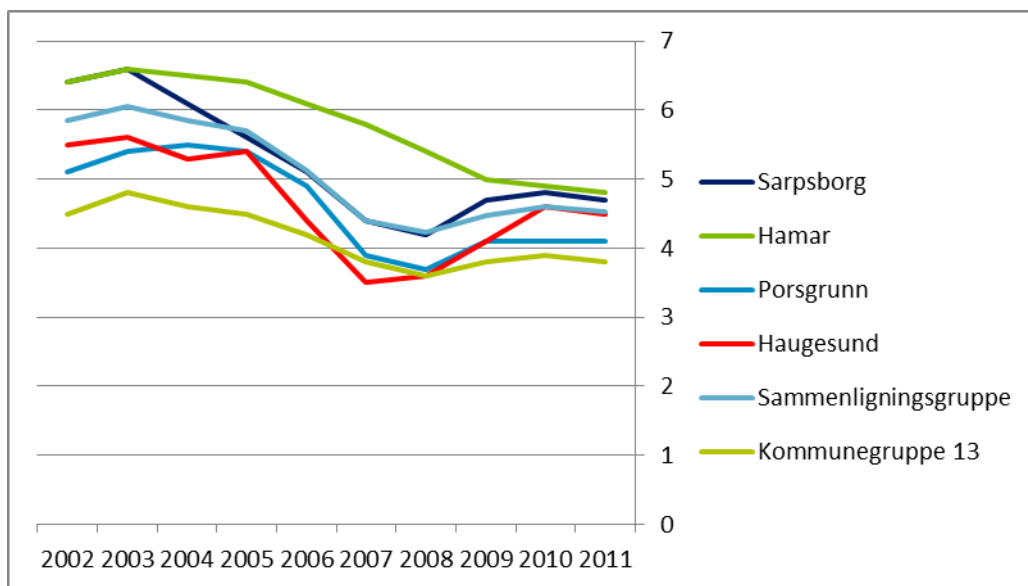
Det opplyses i intervju at Haugesund kommune i mars 2012 hadde en arbeidsledighet på 3,7 %, som er relativt høyt på landsbasis. Det blir også opplyst at kommunen har 128 unge som ikke har fullført videregående opplæring. I tillegg er det en del EØS borgere (særlig fra Polen) som oppholder seg i kommunen uten å ha inntekt. Disse har ikke krav på økonomisk sosialhjelp, men har sendt søknader som det tar tid å saksbehandle.

Av Kostra-tall går det fram at andelen brukere av økonomisk sosialhjelp i Haugesund kommune har gått oppover fra 2007 frem til 2011. sammenlignet med de andre kommunene i «Effektiviseringsnettverket» har Haugesund en tilsvarende andel brukere, men noe lavere enn Sarpsborg og Hamar. Sammenlignet med kommunegruppen har Haugesund høyere andel sosialhjelpsmottakere.

⁶ «BrukerPlan, Kartlegging 2011 Haugesund kommune» utarbeidet av Regionalt kompetansesenter for rusmiddelforskning i Helse Vest, Helse Stavanger HF.

⁷ Det opplyses at «De 418 har NAV, rusteamet, psykiatritjenesten m.m. registrert. NAV kartla ca 228 av de 418 brukerne. Dette betyr at 228 av de brukerne (vi)[NAV] hadde inne på kartleggingstiden (november 2011) har utfordringer med rus og psykiatri.

Figur 3: Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år



I intervjuer er det også flere som peker på det etter sammenslåingen av sosialtjenesten (den kommunale delen av NAV) og de statlige tjenestene (dagpenger, utføre- og andre trygdeytelser) har det blitt en lavere terskel for å komme til sosialtjenesten for å søke om økonomisk hjelp. Tidligere var sosialtjenesten organisert i et eget kontor som måtte oppsøkes spesielt for å søke økonomisk sosialhjelp. NAV har i følge de som ble intervjuet gjort sosialtjenestene mer tilgjengelig, og økonomisk sosialhjelp benyttes i større grad enn før når folk venter på andre statlige ytelser (som for eksempel arbeidsledighetstrygd, uførepensjon, arbeidsavklaringspenger el.).

Haugesund kommune er en bykommune med et stort omland som de er regionsenter for, og at dette medfører at en del brukere av økonomisk sosialhjelp oppholder seg i og/eller flytter til byen. Dette blir forklart som en av årsakene til at man har en del tilflytting av personer med rusproblemer som har rett til økonomisk sosialhjelp.

Det blir opplyst at saksbehandlere i en del tilfeller må oppfordre personer som tar kontakt med NAV i Haugesund pga. manglende bolig og som vil søke økonomisk sosialhjelp, til å reise tilbake til hjemkommune der de er folkeregistrert. I noen slike tilfeller gjør man vedtak om å dekke reisekostnader til bostedskommunen.

I intervju blir det hevdet at det de siste årene har vært en del økning av brukere under 25 år med somatiske sykdommer. Det er også en del økning blant brukere som har rusproblemer og /eller psykiatiske diagnoser i ung alder (under 25 år). Dette er brukergrupper som ofte blir avhengig av økonomisk sosialhjelp over lengre tid, og som man har få gode tiltak til.

4.7.1 Fokus på unge

Det blir i intervju opplyst om at NAV i Haugesund har et særlig fokus på unge sosialhjelpsmottakere. I mottaket henvises alle unge som tar kontakt med NAV til egne saksbehandlere som håndterer saker som gjelder personer under 30 år. I intervju blir det opplyst at NAV kommune/sosialtjenesten har 118 registrert brukere mellom 18 og 24 år, som har ulik grad av aktivitet (gjennom kvalifiseringsprogram, institusjon eller praksisplasser), og noen av disse har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde uten særlig aktivitet.

Det blir vist til at Haugesund kommune tidligere hadde god nytte av et eget prosjekt for unge i AETAT, der de under 30 år ble raskt fulgt opp når de tok kontakt med sosialtjenesten. Programmet fungerte slik at de unge kom ut i arbeid etter kort tid. Slike tiltak har man ikke per i

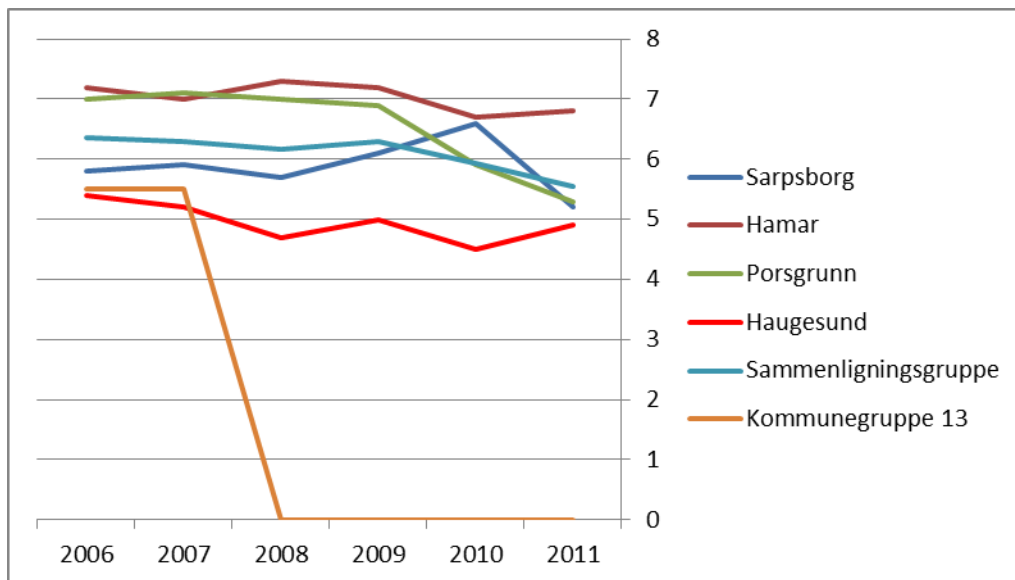
dag, og i følge noen intervjuobjekt blir derfor unge stående på vedtak om økonomisk sosialhjelp over lengre tid enn før.

4.7.2 Stønadslengde

I intervjuer opplyses det at stønadslengden i stor grad blir satt til tre måneder, men at dette alltid blir vurdert individuelt for hvert vedtak.

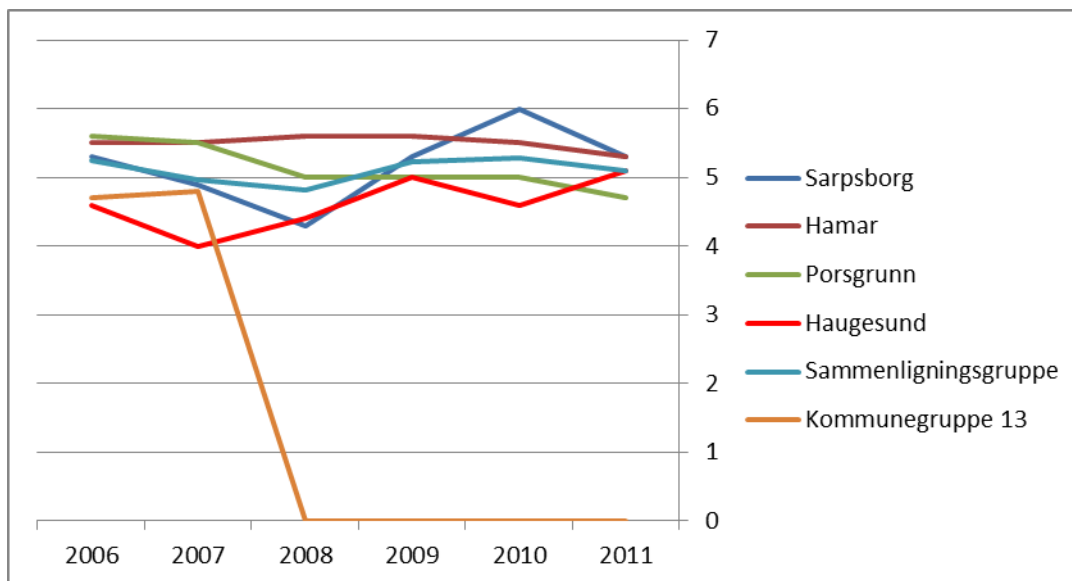
Stønadslengden for mottakere av økonomisk sosialhjelp er lavere i Haugesund enn i de andre kommunene i «Effektiviseringsnettverket», når det gjelder brukergruppen mellom 25 og 66 år.

Figur 4: Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år



Når det gjelder stønadslengden for brukere mellom 18 og 24 år er denne på nivå med gjennomsnittet for sammenligningskommunene i Effektiviseringsnettverket.

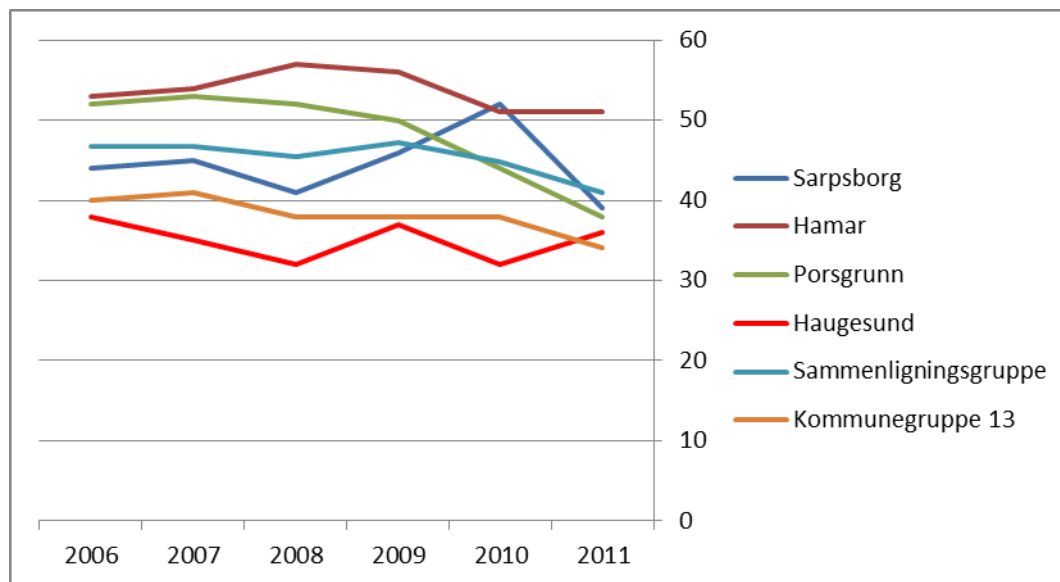
Figur 5: Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 18-24 år



Som det går frem av figur 4 og 5 er det liten forskjell i stønadslengden til mottakere av økonomisk sosialhjelp under 25 år og over i Haugesund kommune.

Av Kostra-tall går det frem at Haugesund har en lav andel sosialhjelpsmottakere med stønadslengde over 6 måneder, sammenligner med de andre kommunene i «Effektiviseringsnettverket».

Figur 6: Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer



I intervju blir det vist til at stønadslengden blir påvirket av manglende kapasitet ved kontoret. Dersom det er fravær, avvikling av ferie og permisjoner bidrar det til at man i en del tilfeller må utvide stønadslengden for å sikre at brukerne mottar de ytelsene de har krav på. Men det vises til at manglende kapasitet til å følge opp brukere med endringsrettede tiltak, som i større grad bidrar til at brukere blir økonomisk uavhengige av sosialtjenesten, er hovedårsaken til at mange blir stående med vedtak over lengre tid enn de strengt tatt kunne dersom man fikk arbeide mer med oppfølgingen.

I Kommunebarometeret for 2012 går det frem at Haugesund kommune «har hatt en av landets høyeste arbeidsløshet, og folk som går på stønad, går lenge - selv om stønadsbeløpet er høyt. Over en tredel går mer enn seks måneder, men nærmest ingen har individuell plan (ikke noe lovkrav, og lite brukt av kommunene).»

4.8 Virkemidler for å redusere bruken av økonomisk sosialhjelp

Kartlegging av avstand til arbeidslivet for den enkelte er et arbeid som skal utføres i henhold til § 14 a i NAV-loven. I intervju blir det opplyst at NAV Haugesund ikke er kommet skikkelig i gang med å benytte slike kartlegginger fullt ut i tråd med lovregelen.

Det blir i intervju vist til at noen ansatte ved NAV kommune opplever det som utfordrende å kartlegge alle som henvender seg til NAV i forhold til avstand til arbeidslivet. Enkelte mener de trenger mer kompetanse i å bruke kartleggingsverktøy, mens andre peker på at sosialtjenesten har god kompetanse på å gjøre slike kartlegginger med kanskje ikke har trening i å legge de inn i de statlige saksbehandlingssystemene.

Det blir i intervjuer pekt på at det er en utfordring at man skal ha folk ut i arbeid, fordi dette er tiltak for de friskeste. Det er vanskelig å finne gode tiltak for folk som sliter med rus og/eller psykiatri, og i Haugesund er det mangel på tiltak for denne gruppen. I intervju blir det pekt på at Haugesund kommune mangler tiltak til den gruppen som trenger mest oppfølging.

4.8.1 Praksisplasser

I intervju blir praksisplasser ved en arbeidsplass beskrevet som det viktigste og mest effektive virkemiddelet NAV har når det gjelder å arbeide for at brukere skal bli økonomisk uavhengige. Dette gjelder særlig unge (mellom 15 og 30 år) og en del unge som ikke har fullført videregående opplæring.

I intervju går det fram at NAV ønsker å ha et tettere samarbeid med kommunen om å skape flere praksisplasser for unge. Det vises til at Haugesund kommune har få tilbud til unge for å få de raskt ut i arbeid og/eller aktivitet. Det blir opplyst at det også er ønskelig å etablere flere tilbud om arbeid for unge i kommunen, med arbeidsledere og egne lokaler for å administrere arbeid til unge.

Det går frem av intervjuer at NAV Haugesund samarbeider med ulike arbeidsplasser i det private næringslivet i Haugesund. Dette er samarbeid som er etablert på bakgrunn av at enkelte bedrifter har hatt tradisjon for å tilby praksisplasser for sosialhjelpsmottakere, og saksbehandlere kjenner til bedriftene.

4.8.2 Virkemidler rettet mot unge i regi av andre enn kommunen

Samarbeid med oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen blir i intervju også pekt på som viktig for arbeidet med unge sosialhjelpsmottakere. Det blir opplyst at det er etablert månedlige samarbeidsmøter med oppfølgingstjenesten, der det er fokus på å få unge inn igjen i videregående skole eventuelt inn i arbeidslivspraksis. Det blir lagt vekt på at oppfølgingstjenesten og NAV skal koples raskt inn i sakene som gjelder de unge. NAV tar ansvaret for å organisere kontakt med arbeidsgiver angående papirer og økonomi, mens oppfølgingstjenesten har ansvaret for oppfølging av ungdommene. Oppfølgingstjenesten har for eksempel også et tilbud gjennom «Ny Giv», som er et nasjonalt tiltak for å gi unge tett oppfølging for å unngå at de dropper ut av videregående opplæring.

I saksfremlegg fra rådmannen går det fram at Kirkens bymisjon i Haugesund har startet et eget tilbud kalt «Pedalen» som NAV Haugesund ønsker å benytte for unge under 25 år. NAV Haugesund ønsker å benytte tiltaket med sikte på at ingen under 25 år får levere inn søknad om økonomisk sosialhjelp før de har møtt opp på tiltaket. «Pedalen» er et sykkelverksted hvor man skal gi et tilbud til personer som trenger erfaring med å være i arbeid og stå i en arbeidsrelasjon. De reparerer sykler for kunder og arrangerer turer og aktiviteter for de som jobber der.

4.8.3 Kvalifiseringsprogram

Kvalifiseringsprogrammet er et nasjonalt tiltak som inneholder tilbud om opplæring og arbeidstrening for å komme i arbeid eller meningsfull aktivitet. Kvalifiseringsprogrammet er et tiltak som vil være viktig og nyttig også for mange brukere av økonomisk sosialhjelp.

Programmet gir blant annet en mulighet for å avklare andre rettigheter til inntekt for de som ikke klarer vanlig arbeid. Det er den enkelte bruker som sammen med veileder vil planlegge innholdet i programmet, som først og fremst skal inneholde:

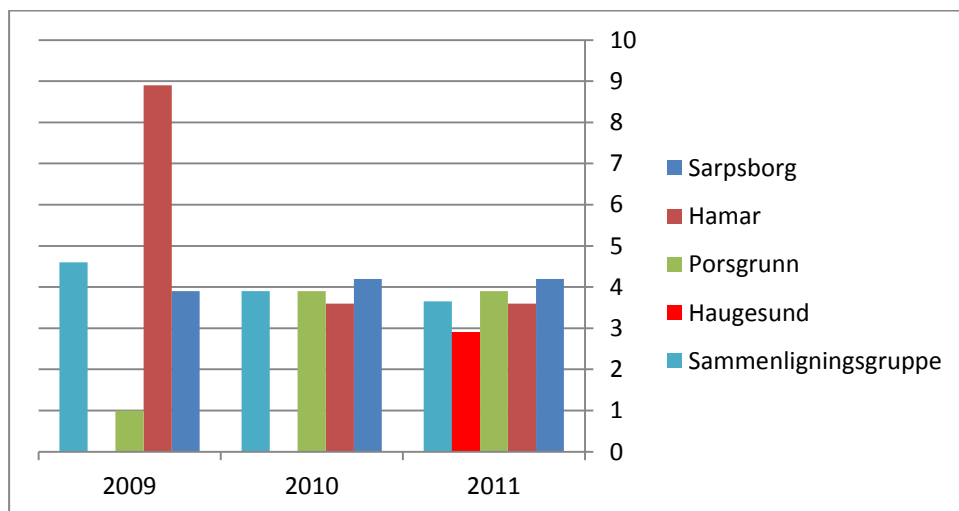
- arbeidsrettede aktiviteter
- opplæringsaktiviteter
- tett individuell oppfølging og veiledning

Kvalifiseringsprogrammet er ment som et tiltak for å fange opp de som ikke kan benytte andre tilbud. Arbeidsavklaringspenger gjelder de brukerne som følger et behandlingsopplegg. Enkelte som er intervjuet mener det mangler et tilbud som ligger mellom disse typene tiltak, eller mer begrensede tiltak over kortere tid. Kurs kan for eksempel ikke gis uten at det helst foreligger en garanti fra arbeidsgiver/ praksisplassen om at det fører til fast ansettelse.

Kvalifiseringsprogrammet ble frem til 2009 finansiert på statlige øremerkede midler. Fra 2010 gikk midlene inn i rammeoverføringene til kommunen. Dette har gitt økte utfordringer med hensyn til budsjettering og budsjettoppfølging.

I KOSTRA fremgår det ikke hvor stor andel mottakere pr 1000 innbyggere mellom 20 -66 år kommunen har på Kvalifiseringsprogrammet i 2009 og 2010. Tallene for 2011 viser at Haugesund er den kommunen i Effektiviseringsnettverket som i minst grad har tatt i bruk dette programmet. På grunn av at fagprogrammet Velferd ble tatt i bruk i 2010 oppstod det store problemer med å rapportere til KOSTRA om deltagere på kvalifiseringsprogrammet. I følge sosialtjenesten var det 68 deltagere på programmet i 2010.

Figur 7: Mottakere av kvalifiseringsstønnad per 1000 innbyggere 20-66 år



4.8.4 Gjeldsrådgiving

NAV Haugesund har to ansatte med ansvar for gjeldsrådgiving og det blir opplyst i intervjuer at det er lang ventetid på denne tjenesten. I følge KOSTRA-data ble det gjennomført gjeldsrådgivningskonsultasjoner på 188 i 2010 og 276 i 2011. I Kommunebarometeret for 2012 går det frem at det er ikke er innrapportert noen data om omfang på gjeldsrådgiving.

4.8.5 Forvaltningsavtaler

I intervjuer blir det pekt på at fem saksbehandlere har ansvaret for over 90 forvaltningsavtaler. Disse skal bidra til en forsvarlig forvaltning av økonomien til mottakere av både statlige og kommunale stønader, som ikke er i stand til å håndtere sin egen økonomi. Dette arbeidet beskrives som svært tidkrevende og bidrar til at man får mindre tid til oppfølgingsarbeid rettet mot å få brukere i arbeid/aktivitet.

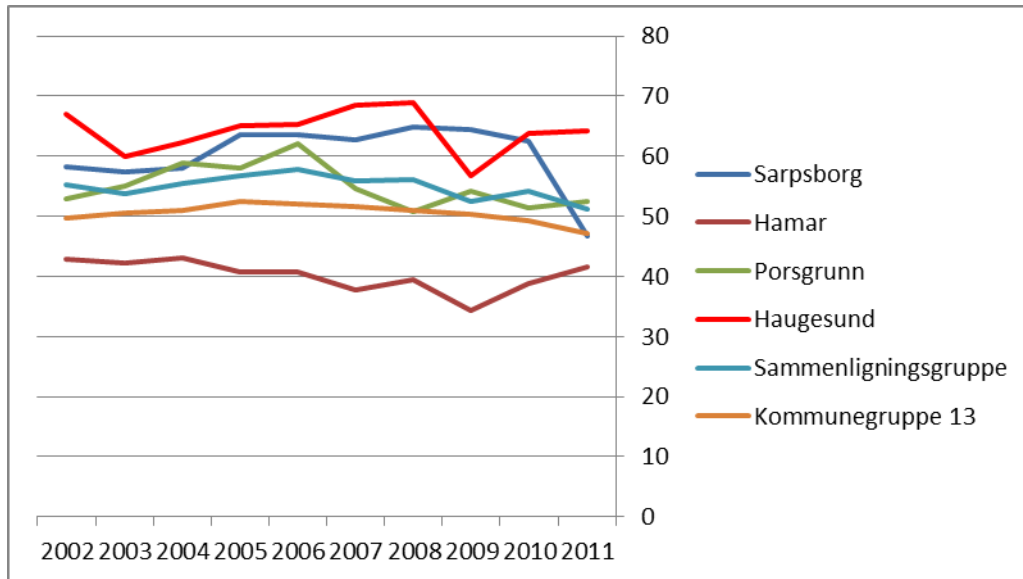
4.8.6 Tilbud til langtidsbrukere av økonomisk sosialhjelp

Når det gjelder langtidsbrukere av økonomisk sosialhjelp blir det i intervjuer pekt på at man har få effektive tiltak å tilby i kommunen. Det blir vist til at man jobber en del med å kartlegge mulighetene for at langtidsbrukere kan komme over på andre statlige ytelser som for eksempel uførepensjon eller arbeidsavklaringspenger.

Per i dag er har kommunen tilbud om arbeidstrening ved Kringsjø/ Haugesjøen og Haugaland industri, som er rettet mot langtidsbrukere. Det blir vist til at disse tilbudene også bør utvides på grunn av at det er behov for større kapasitet, og at man bør vurdere om det kan opprettes tilbud også til unge der.

Haugesund kommune har en høy andel brukere av økonomisk sosialhjelp som har dette som hovedinntektskilde, sammenlignet med de andre kommunene.

Figur 8: Andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde



I intervjuer blir det pekt på at kommunen har begrensede tilbud til personer som mottar økonomisk sosialhjelp over tid. En del brukere mottar økonomisk sosialhjelp blant annet fordi de ikke klarer å følge opp krav som stilles for å kvalifisere til arbeidsavklaringspenger (statlig ytelse), fordi de ikke makter å følge opp behandlingstilbud. Disse brukerne klarer heller ikke følge opp arbeid ved praksisplasser eller delta i kvalifiseringsprogrammet.

I intervju blir det pekt på behov for «lavterskeltilbud» til brukere, der det er færre og mindre strenge krav til brukerne. Slike lavterskeltilbud kan bidra til at noen brukere kan få tilbud om en eller annen form for aktivitet. Det blir opplyst at en del brukerne er for dårlig fungerende til å være i kvalifiseringsprogrammet, de fyller ikke vilkårene for å få arbeidsavklaringspenger og møter ikke til avtale hos ruskonsulent. I slike tilfeller blir det vanskelig å finne relevante og målrettede tiltak for brukere. Det pekes også på at en del som er mottakere av økonomisk sosialhjelp over lengre tid trenger tettere oppfølging for å bli i stand til å følge opp tilbud om aktiviteter eller arbeid.

4.9 Samarbeid

NAV Haugesund har etablert et formelt og systematisk samarbeid med flere aktører i regionen. Med Rogaland fylkeskommune er det etablert en skriftlig samarbeidssamtale mellom NAV Haugesund og Opplæringsavdelingen herunder; Karrieresentrene, Oppfølgingstjenesten, Voksenopplæringen og seksjon for fagopplæring. Avtalen omhandler samarbeid om karriereveiledning, videregående opplæring for voksne, tiltak for lærlinger med motivasjonsvansker og oppfølging av ungdom t.o.m. 21 år med rett til opplæring. I avtalen er det vedlagt rutiner for samhandling og henvisning til karrieresenteret.

Det er videre etablert samarbeid med friomsorgen, fengselsetaten, og om et felles prosjekt «Vel Hima» som skal sikre overgang fra soning til flytting tilbake til kommunen. I tillegg er det etablert et samarbeid med Helse Fonna og 14 andre kommuner om utarbeidelse av «BrukerPlan» som er et kartleggingsverktøy for å ha oversikt over brukere med rusmiddelavhengighet og psykisk sykdom.

I intervju blir det nevnt at noen av de vanligste samarbeidspartene i kommunen er Barneverntjenesten (særlig når det gjelder unge på ettervern dvs. fosterbarn over 18 år) og Bestillerkontoret, mens hyppige eksterne offentlige kontakter er Oppfølgingstjenesten i Rogaland fylkeskommune, Fylkesmannen i Rogaland og Husbanken.

Det blir også nevnt at det skjer et utstrakt samarbeid fra sak til sak med ulike aktører, for eksempel Haugaland Kraft ved håndtering av strømrestanser og stenging av strøm, bank for å administrere forvaltningsavtaler og gjeldshåndtering, og ulike arbeidsgivere i privat næringsliv som tilbyr praksisplasser.

I intervjuer blir det etterlyst mer samordning og kommunikasjon med kemneren i kommunen, NAV innkreving og Statens innkrevingssentral. På grunn av manglet kommunikasjon med sosialtjenesten i NAV opplever saksbehandlere at enkelte brukere får behov for økonomisk sosialhjelp på grunn av at gjeldsinnkrevere trekker så store summer fra brukernes inntekter (enten det er ytelser fra NAV eller arbeidsinntekt) at de trenger sosialhjelp for å klare seg. Det pekes på i intervju at dette fører til en unødig økning av ytelser til økonomisk sosialhjelp.

4.9.1 Samarbeid med frivillige organisasjoner

Det er også inngått samarbeidsavtaler med Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon. Kommunen arbeider tett med Frelsesarmeen om aktivitetstiltak for rusmiddelavhengige på Frelsesarmeens Bo- og omsorgssenter. Kommunens samarbeid med Kirkens Bymisjon omfatter sysselsettingstiltak til rusmiddelavhengige, IJOBB, og bo-oppfølging. Kirkens Bymisjon driver også tiltaket «Pedalen» som er et lavterskel, aktivitetstilbud for å forebygge at unge faller ut av skole, jobb eller søker økonomisk sosialhjelp.

5. Vurdering

5.1 Organisering og ressurser

NAV Haugesund har etter revisjonens vurdering klare og samordnede målsetninger om at brukere skal få de ytelsene de har krav på, at vedtak kommer på plass etter lovkravene og at brukere av økonomisk sosialhjelp skal bli selvhjulpne og komme raskest mulig ut i arbeid eller aktivitet. Ressurssituasjonen i sosialtjenesten innebærer en imidlertid en risiko for at enheten ikke har tilstrekkelig kapasitet til å nå de mål som er satt.

Enheten synes også hensiktsmessig organisert i forhold til å kunne utføre pålagte tjenester og møte brukernes behov på en tilfredsstillende måte. Enheten har mange ansatte med høy utdanning og lang erfaring fra sosialtjenesten, og enheten har etablert en arbeidsform som gir muligheter for kompetanseutvikling og kunnskapsdeling

Kartlegging av avstand til arbeidslivet av personer hvor dette er aktuelt, er en lovpålagt oppgave og et viktig instrument for å kunne iverksette rette tiltak. NAV Haugesund har ikke kommet skikkelig i gang med slike kartlegginger. Årsaker til dette blir opplyst å være faglige utfordringer knyttet til kartleggingen, herunder bruk av kartleggingsverktøy, samt manglende erfaring med hvordan kartleggingene skal legges de inn i de statlige saksbehandlingssystemene. Det er viktig at sosialtjenesten sørger for at ansatte blir satt i stand til å gjennomføre kartlegginger og at dette arbeidet settes i system.

Det går frem av Kostra-tall at Haugesund kommune har betydelig færre årsverk i sosialtjenesten enn sammenlignbare kommuner i «Effektiviseringsnettverket». Samtidig som oversikter viser at enheten også har et høyt antall brukere. Dette kan indikere høyt arbeidspress og at enheten derfor må gjøre en streng prioritering av oppgaver.

Forvaltningsrevisjonen viser at kapasitetsproblemer er en viktig årsak til at enheten i for liten grad kan prioritere oppfølgingsarbeid og noe som kan føre til at stønadslengden utvides. Det er positivt at NAV Haugesund har etablert en egen gruppe som arbeider med oppfølging av unge brukere mellom 18-30 år.

Etter revisjonens vurdering bør man vurdere hvordan organisering kan bedres og effektiviseres slik at NAV Haugesund i større grad kan øke aktivitetene knyttet til oppfølging av brukere slik at de raskere blir helt eller delvis uavhengige av økonomisk sosialhjelp. Dette gjelder særlig oppgaver knyttet til individuell oppfølging av langtidsbrukere av økonomisk sosialhjelp over 30 år.

Med knappe ressurser er det viktig at det gjøres en rett prioritering av oppgaver. Dette forutsetter at oppgaver, omfang og fordeling av arbeidet er kartlagt og at dette vurderes fortløpende i forhold til endringer i arbeidsmengde, arbeidsoppgaver og ressurser. Det kan blant annet være behov for å se om oppgaver som i mindre grad krever fagpersonell, som å betale regninger, administrere forvaltningsavtaler m.m. kan utføres av andre enn de som i dag håndterer slike oppgaver.

5.2 Budsjettering og budsjettoppfølging

Ytelsene til økonomisk sosialhjelp er rettighetsstyrt og kommunen må dekke utgiftene enten de er budsjettert eller ikke. Dette gjør det utfordrende å budsjettere denne type utgifter. Det har vært en markant økning i utbetalinger av sosiale ytelser de siste årene. Fra 2008 – 2011 har det vært årlige økninger i utbetalingene på henholdsvis 24 % (2008-2009), 10 % (2009-2010) og 22 % (2010-2011).

Ved budsjettering av økonomisk sosialhjelp har imidlertid kommunen tilgang til alle relevante interne og eksterne data og nøkkeltall som er nødvendig for å utarbeide et realistisk budsjett for sosialtjenesten. Likevel viser den økonomiske utviklingen de siste årene at Haugesund kommune har over flere år hatt et til dels betydelig merforbruk i forhold til budsjett for økonomisk sosialhjelp.

Dette kan tyde på at rådmannen ikke har funnet rom for å styrke rammene i tråd med innmeldt behov, og at budsjettposten økonomisk sosialhjelp derfor er blitt fastsatt ut fra andre kriterier enn tilgjengelige objektive data som regnskapsstørrelser og aktivitetsdata. Etter revisjonens vurdering var budsjettet for økonomisk sosialhjelp i 2011 ikke realistisk.

Eventuelle forutsetninger om at budsjettet for sosialtjenesten totalt sett var tilstrekkelig til at enheten ved overskridelser på økonomisk sosialhjelp kunne gjennomføre innsparinger på andre områder, viste seg ikke å være til stede. Dette kan ha sammenheng med at størsteparten av budsjetttrammen til NAV kommune/ sosialtjenesten er bundne utgifter, og at flere år med stadig knappere budsjett, med blant annet krav til innsparinger, har redusert enhetens handlingsrom og muligheter for å realisere ytterligere innsparinger.

I økonomirapport pr 25.3.2012 er det prognostisert et forventet underskudd pr 31.12.2012 på kr 9 mill. for sosialtjenesten, og det er kommentert at økonomisk sosialhjelp ligger an til et merforbruk på kr 11 mill. pr februar hvis trenden fortsetter hele året. Basert på den økonomiske rapporteringen er det vår vurdering at budsjettet for 2012 for sosialtjenesten, herunder økonomisk sosialhjelp, ikke er tilpasset det reelle ressursbehovet. Dette må også ses i sammenheng med at innspillene fra leder for NAV sosialtjenesten til styrking av budsjetttrammen med 7 mill. ble redusert til 2 mill. ved den endelige behandlingen av budsjettet.

Sosialtjenesten jobber på flere fronter for å redusere det forventede underskuddet i 2012 mest mulig. Blant annet med å redusere antall som bor i midlertidig bolig, styrke kontorets fokus på oppfølging av brukere mot arbeid og aktivitet, og å realisere måltall på 57 deltakere på kvalifiseringsprogrammet. Revisjonen mener at det på bakgrunn av ressursituasjonen i NAV Haugesund, kan stilles spørsmål ved om enheten vil klare å realisere de tiltak som er forslått for å redusere de forventede underskuddene i 2012.

NAV Haugesund er også avhengig av at andre kommunale enheter bidrar aktivt for å finne tilfredsstillende løsninger som kan gi et bedre samlet økonomisk resultat for kommunen, blant annet når det gjelder bruk av midlertidige boliger. Det er derfor viktig at det gjøres en konkret gjennomgang av tiltakene, samt at men avklarer roller og ansvar for å kunne realisere ønskede økonomiske effekter.

Budsjettoppfølgingen og utarbeidelse av treffsikre prognosene er viktig for å kunne identifisere og iverksette målrettede tiltak så raskt som mulig. En viktig forutsetning for å utarbeide gode prognoser er at enheten har god oversikt over inntekter og kostnader. Kostnader og inntekter som faktureres mellom sosialtjenesten og andre interne enheter, som barnevernet og russektoren har vist seg å representere en utfordring, og det bør derfor foretas en gjennomgang av rutine for å vurdere om de tilfredsstillende enhetenes behov for blant annet økonomisk styring og kontroll.

Tiltak som er iverksatt for inneværende år, hvor internoverføringer gjennomføres ved årets begynnelse, slik at de vil inngå i prognosen for 2012, innebærer etter vår vurdering en styrking av økonomistyringen.

5.3 Saksbehandling

NAV Haugesund har etter revisjonens vurdering etablert nødvendige rutiner for saksbehandling gjennom beskrivelser i enhetens rutinehåndbok, maler og systemstruktur i fagsystemet Velferd. Det er positivt og betryggende at det er etablert strukturer og automatiske kontroller i fagsystemene, samt etterfølgende kollegakontroller som skal sikre at saksbehandlingen gjennomføres med nødvendig kvalitet, i henhold til regelverket og etter kommunens retningslinjer. Dette tilsier at enhetens saksbehandlerrutiner i utgangspunktet sikrer at brukere kun tildeles tilskudd de har krav på, at tilskuddsnivået er i tråd med vedtatte normer og at tilskuddet tildeles for en forsvarlig periode.

Revisjonen vurderer det som positivt at problemstillinger knyttet til utøvelse av skjønn blir tatt i møter, drøftet i de enkelte teamene, og at fagansvarlig teamkoordinatorer tildelt en rådgivingsfunksjon som ansatte kan avklarespørsmål om skjønnsutøvelse med. Gjennom forvaltningsrevisjonen har det kommet frem at det i liten grad er gitt generell veiledning til de ansatte om utøvelse av skjønn, og sosialtjenesten bør derfor vurdere i hvilken grad dette kan være et hensiktsmessig tiltak for ytterligere å legge til rette for en mest mulig lik skjønnsutøvelse i enheten.

Mangel på elektronisk lagring og håndtering av dokumenter har ført til mer manuelt arbeid både i forbindelse med saksbehandling og oppfølging av brukere. Dette har påvirket effektiviteten i saksbehandlingen og ført til en god del ekstraarbeid blant annet med å finne frem dokumenter som etterspørres av brukere.

Haugesund kommune har en høyere andel brukere som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde enn sammenlignbare kommuner. Etter revisjonens vurdering skyldes dette ikke mangler ved saksbehandlingen, men henger i stor grad sammen med at NAV-kontoret har hatt for liten kapasitet til å fokusere tilstrekkelig på oppfølgingsarbeid som kan bidra til at brukere, helt eller delvis, blir uavhengige av økonomisk sosialhjelp.

5.4 Brukere og virkemidler for å redusere behovet for økonomisk sosialhjelp

Økningen de senere årene av unge sosialhjelpsmottakere og en generell økning av brukere som venter på andre statlige ytelser er i hovedsak en konsekvens av at NAV-reformen har gjort sosialtjenesten mer tilgjengelig for alle innbyggere i kommunen. Dette er en tendens som også vises i andre sammenlignbare kommuner. Selv om Haugesund kommune har et høyt antall brukere av økonomisk sosialhjelp er ikke antallet brukere spesielt høyt sammenlignet med tilsvarende kommuner i «Effektiveringsnettverket».

Undersøkeselen viser at det er liten forskjell i stønadslengden til mottakere av økonomisk sosialhjelp under og over 25 år. Selv om det i Kommunebarometeret for 2012 pekes på at Haugesund kommune har lang stønadsperiode i forhold til kommunegruppen i Kostra, er stønadsperioden i Haugesund på nivå med de andre kommunene i «Effektiveringsnettverket».

Haugesund kommune har valgt å sette i verk tiltak rettet særlig mot unge som søker økonomisk sosialhjelp. Dette er etter revisjonens vurdering en riktig prioritering, da det reduserer sjansene for at unge går over til å bli langtidsbrukere av økonomisk sosialhjelp uten arbeid og aktivitet. Etter revisjonens vurdering er det viktig at Haugesund kommune samtidig også øker fokuset på å få flere langtidsmottakere raskere over på riktige ytelser eller i aktivitet.

Undersøkelsen viser at sosialtjenesten har betydelige utgifter til midlertidige boliger og at kommunen tilbud av boliger ikke er tilstrekkelig til dekke behovet. Vi viser i denne sammenheng til forvaltningsrevisjonsrapport av rusomsorg i Haugesund kommune fra mai 2010 hvor denne problemstillingen er mer utfyllende beskrevet.

Det oppleves som en utfordring at man synes å skulle ha folk ut i arbeid for en hver pris, fordi dette i utgangspunktet er tiltak for de friskeste. Det er vanskelig å finne gode tiltak for folk som sliter med rus og/eller psykiatri, og i Haugesund er det mangel på tiltak for denne gruppen. Haugesund kommune bør utvikle og få etablert flere tiltak rettet mot gruppen sosialhjelpsmottakere med rusproblemer og/eller psykiske lidelser.

Styrkingen av økonomisk gjeldsrådgivning med ett årsverk betyr en dobling av rådgivningskapasiteten, noe som reduserer ventetiden på denne type tjenester og som vil innebære en betydelig styrket innsats for å forebygge behov for økonomisk sosialhjelp.

Etter vår vurdering er satsingen på den yngre gruppen av sosialmottakere, slik det fremgår av saken rådmann har fremmet om «Tiltak for å redusere antall unge sosialhjelpsmottakere» et tiltak som er godt tilpasset viktige utfordringer innen sosialtjenestesektoren, blant annet at Haugesund kommune innen oktober skal ha 35 personer på praksisplass, fortrinnsvis personer under 30 år. Dette er i tråd med at NAV ønsker å ha et tettere samarbeid med kommunen om å skape flere praksisplasser for unge på grunn av at Haugesund kommune har få tilbud til unge for å få de raskt ut i arbeid og/eller aktivitet.

5.5 Samarbeid

Etter revisjonens vurdering har NAV Haugesund etablert samarbeid med flere av de mest sentrale eksterne aktører som er aktuelle i forbindelse med oppfølgingen av brukere av økonomisk sosialhjelp.

Undersøkelsen viser likevel at det er muligheter for å forbedre og videreutvikle samarbeidet internt i kommunen slik at man får en mer samordnet innsats overfor brukere av økonomisk sosialhjelp, for eksempel gjennom bruk av individuelle planer og/eller bruk av aktivitetsplan (dvs. vedtak etter § 14 a i lov om sosialtjenester i NAV).

Etter revisjonens vurdering bør Haugesund kommune styrke samarbeidet mellom NAV kommune/ sosialtjenesten, den kommunale rusomsorgen og psykiatritjenestene jf. lov om sosialtjenester i NAV § 12 (Krav om at kommunen skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer).

Den lave andelen brukere som har individuell plan viser også at det er potensiale for å forbedre samordning av tjenester til mottakere av økonomisk sosialhjelp. Kommunen bør også vurdere sin kapasitet til å gi alle brukere som har krav på samordnede tjenester tilbud om individuell plan (jf. lov om sosialtjenester i NAV § 28), og utarbeidelse av aktivitetsplan og/eller arbeidsevnevurdering og annen bistand for arbeid (jf. § 14 a i NAV-loven).

Undersøkelsen viser også at det er behov for å vurdere hvordan Haugesund kommune kan bedre kommunikasjonen og samarbeidet mellom sosialtjenesten og ulike offentlige innkrevende, for å unngå at man må utbetale økonomisk sosialhjelp på grunn av unødvendig regelbasert gjeldsinnkreving.

Samarbeidet med det private næringsliv om for eksempel praksisplasser, synes i for stor grad å være basert på den enkelte saksbehandlers kjennskap til aktuelle bedrifter. Det bør vurderes

hvordan enheten kan samarbeide på en mer strategisk, planmessig og samordnet måte med næringslivet i kommunen for å få utviklet tilbudet av praksisplasser.

Revisjonen vurderer det som positivt at det gjennomføres månedlige ledergruppemøter mellom kommunalsjef for helse og omsorg, og enhetsledere innenfor sosialtjenesten, barnevernet og rusomsorgen. Dette gir muligheter for å fange opp, drøfte og avklare problemstillinger og tiltak som bør håndteres på en samordnet måte mellom enhetene.

6. Forslag til tiltak

Revisjonen anbefaler at Haugesund kommune vurderer:

1. hvordan sosialtjenesten kan sikres fullstendig informasjon som grunnlag for å utarbeide realistiske resultatprognoser
2. om det bør utarbeides mer konkrete retningslinjer for budsjettjusteringer i løpet av året
3. om sosialtjenesten har tilstrekkelig kapasitet og ressurser til å utføre alle pålagte oppgaver
4. om organiseringen av oppfølgingsarbeidet overfor langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp er hensiktsmessig
5. om det er etablert en oppgavefordeling i sosialtjenesten som på best mulig måte utnytter den samlede kompetansen i enheten, med særlig fokus på oppgaver knyttet til forvaltningsavtaler.
6. hvordan samarbeidet internt i kommunen særlig med rusomsorgen og psykiatritjenestene, for eksempel gjennom bruk av individuelle planer, kan forbedres og videreutvikles.
7. hvordan brukerne kan sikres et forsvarlig botilbud samtidig som utgiftene til midlertidig botilbud kan reduseres
8. i større grad å ta i bruk kartlegging av avstand til arbeidslivet og arbeidsevnevurdering, jfr. § 14 a.
9. å styrke bruken av aktivitetsplan for å bistå personer med å komme raskere i arbeid (etter § 14 a i NAV-loven).
10. om det er tilstrekkelig kommunikasjon og samordning mellom sosialtjenesten og ulike offentlige innkrevdere når det gjelder fastsettelse av påleggstrekk og andre økonomiske inngrep overfor enkeltpersoner
11. utvikler et bredere spekter av virkemidler for å bidra til at brukere av økonomisk sosialhjelp blir helt eller delvis uavhengige av økonomisk sosialhjelp, og særlig vurderer nye/andre aktivitetstiltak for langtidsmottakere som ikke kvalifiserer for dagens tilbud.
12. i hvilken grad sosialtjenesten har tilgang til nødvendig og kvalitetssikret styringsinformasjon
13. i større grad å utnytte mulighetene til å sette vilkår for tildeling av økonomisk stønad
14. i hvilken grad det er mulig og ønskelig å konkretisere målsettinger for oppfølgingsarbeidet ved NAV.
15. hvordan samarbeidet med det private næringsliv om praksisplasser, kan gjøres mer systematisk og målrettet.
16. behovet for fora der saksbehandlere kan drøfte komplekse saker og avklaringer av hvordan taushetsbelagt informasjon skal håndteres i møter

17. mulighetene for å ta i bruk elektronisk dokumenthåndtering i fagsystemet Velferd.
18. i hvilken grad dokumentasjon (innspill) fra enheten skal følge rådmannens budsjettforslag til formannskapet og bystyret.
19. om det er behov for å styrke informasjonen til publikum om sosialtjenestens ansvarsområder og innbyggernes rettigheter

Vedlegg 1:

Rådmannens kommentarer

Rådmannen viser til at Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon på grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i møte 13.03.12.

Deloitte har kartlagt og vurdert årsaker til budsjettoverskridelsene for sosialtjenesten i 2011, herunder utbetaling av økonomisk sosialhjelp i Haugesund kommune. Revisjonen har også hatt fokus på forhold som kan ha betydning for økonomistyringen for 2012.

Det har vært fokus på den operative økonomistyringen som omfatter budsjettering, saksbehandling, rutiner, avviksanalyse, rapportering og oppfølging av avvik. Videre har organisering/ansvarsforhold, mål, prioriteringer, samarbeid og samhandling blitt vurdert.

Undersøkelsen viser at NAV Haugesund har klare og samordnede målsettinger, men at ressursituasjonen i sosialtjenesten innebærer en risiko for at enheten ikke har tilstrekkelig kapasitet til å nå de målene som er satt. Det vises til at enheten synes også hensiktsmessig organisert for å kunne utføre pålagte tjenester og møte brukernes behov på en tilfredsstillende måte. Revisjonen kommenterer at høy kompetanse og mye erfaring sammen med etablert arbeidsform gir muligheter for kunnskapsdeling i enheten.

Forvaltningsrevisjonen viser at kapasitetsproblemer er en viktig årsak til at enheten i for liten grad kan prioritere oppfølgingsarbeid, noe som kan føre til at stønadslengden utvides. Deloitte fremholder viktigheten av å gjøre rett prioritering innenfor knappe ressurser, og det stilles spørsmål ved om enkelte oppgaver kan utføres av andre enn de som i dag håndterer enkelte oppgaver. Rådmannen vil her bemerke at det i forbindelse med ansettelse av en felles leder av NAV også er iverksatt en prosess for å se på oppgavefordeling/organisering.

Rådmannen viser til politisk sak og de prosesser som er påbegynt for å redusere antall unge sosialhjelpsmottakere, og vil i det videre styrke fokus på arbeidsrettede tiltak. Samarbeid med organisasjoner, næringsliv og kommunale enheter om praksisplasser skal gis høy prioritet.

Etter revisjonens vurdering var budsjettet for økonomisk sosialhjelp 2011 ikke realistisk, og det ble antydning at budsjettposten økonomisk sosialhjelp ble fastsatt ut fra andre kriterier enn tilgjengelige objektive data. Det blir videre vist til utvikling og prognoser så langt i inneværende år, og revisjonens vurdering er at budsjett for 2012, herunder økonomisk sosialhjelp, ikke er tilpasset det reelle ressursbehovet.

Rådmannen vil bemerke at administrasjonen er kjent med tilgjengelige objektive data og sosialleders innspill med forslag til styrking av rammen, men at kommunens økonomiske situasjon ikke har gitt rom for styrking i den grad det har vært foreslått.

Forvaltningsrevisjonen foreslår at Haugesund kommune vurderer om det er tilstrekkelig kommunikasjon og samordning mellom kommunale enheter, samt vurderer muligheter for å ta i bruk elektronisk dokumenthåndtering i fagsystemet Velferd.

Rådmannen vil følge opp og iverksette nødvendige tiltak på dette området.

Rådmannen er tilfreds med at Revisjonen vurderer det som positivt at rådmannen ved kommunaldirektør for tjenesteområdet helse og omsorg utøver styring og kontroll gjennom dialog, involvering og ansvarliggjøring av enhetsleder. Månedlige møter mellom kommunaldirektør, økonomirådgiver og enhetsledere for sosial, barnevern og helse (psykiatri og rus) framheves spesielt. Rådmannen vil bemerke at møtene i det videre også vil omfatte samarbeid og samhandling mellom enhetene.

I revisjonsrapporten kommer Deloitte med en liste over områder kommunen bør vurdere.

Rådmannen vil påpeke at det allerede er iverksatt prosesser på noen av disse områdene, men vil følge opp revisjonens anbefalinger til Haugesund kommune i egen handlingsplan. Oversikt over planlagte tiltak vil bli lagt fram for kontrollutvalgets medlemmer.

Haugesund 05.05.12

Odd Henry Dahle
Rådmann

Referanser

Dokumenter fra Haugesund kommune:

«Enhetsplan 2010 NAV Haugesund sosialtjenesten 10 – enhet»

Saksframlegg Haugesund kommune, Rådmannen «Tiltak for å redusere antall unge sosialhjelpsmottakere» saksnr. 2012/2494

Kommunebarometeret 2012

Regionalt kompetansesenter for rusmiddel forskning i Helse Vest. «BrukerPlan. Kartlegging 2011 - Haugesund kommune»

Internett:

KOSTRA: <http://www.ssb.no/kostra/>

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2011 Deloitte AS