



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune Sosiale tjenester under covid-19 pandemien

Januar 2021

«Forvaltningsrevisjon av sosiale
tjenester under covid-19 pandemien»

Januar 2021

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen

tlf: 55 21 81 00

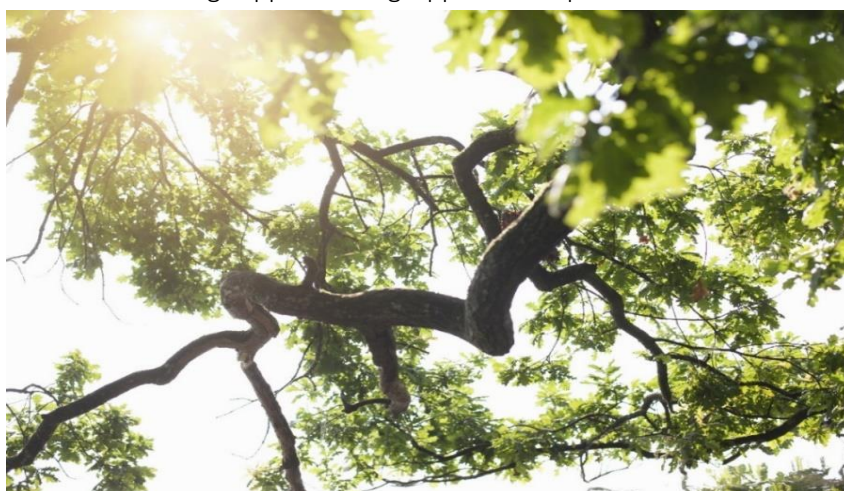
www.deloitte.no

forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Pandemien og påfølgende smitteverntiltak har ført til store endringer i samfunnet. Det har vært krevende for alle kommuner og alle offentlige brukerrettede tjenester å sikre et godt tilbud til sine brukere, i en situasjon der pandemien har begrenset muligheten til å utføre tjenester på samme måte som før. Kommunene har likevel et ansvar for å ivareta lovpålagte tjenester og følge opp de meste sårbare gruppene i kommunen. Behov for å ivareta smittevernhensyn, både for brukerne av tjenestene og ansatte, har ført til at kommunen har tatt i bruk nye måter å jobbe på for å gjennomføre tjenestene. En slik ekstraordinær situasjon skaper også mulighet for læring og forbedring. Tjenestene kan bli bedre i stand til å takle tilsvarende situasjoner i fremtiden, men også få nyttige erfaringer som kan bidra til å forbedre tjenestene når de og samfunnet vender tilbake til en mer ordinær situasjon og hverdag. Dette var også noe av bakgrunnen for at kontrollutvalget bestilte en rekke rapporter for å undersøke hvordan kommunen har fulgt opp sårbare grupper under pandemien – både for å få rede på hva som har fungert godt og hva som har fungert mindre godt.

Denne rapporten omhandler hvordan sosiale tjenester har fungert for sårbare grupper under covid-19 pandemien. Sosiale tjenester omfatter i denne sammenheng NAV sosialtjeneste, sosiale botjenester og krisesenteret for Bergen og omegn, samt ulike prosjekter og tiltak knyttet til sosiale tjenester i kommunen.



Formålet med denne revisjonen var å fange opp hvordan ledere, ansatte og representanter for brukere av tjenestene opplevde tilbudet under pandemien. Undersøkelsen bygger derfor i all hovedsak på intervju med ledere, ansatte og brukerrepresentanter for tjenestene. Revisjonen har i liten grad gjennomgått skriftlig dokumentasjon og styringsdata. Deloitte vil under trekke frem noen sentrale forhold som det i undersøkelsen pekes på.

De sosiale tjenestene var ikke tilstrekkelig **forberedt** for å sikre tilbudet til alle brukerne da pandemien startet. Flere av tjenestene ble stengt ned i starten for fysiske møter. Unntaket er krisesenteret som opprettholdt mer eller mindre normal drift. Beslutninger om nedstenging av sosiale tjenester ble tatt uten bakgrunn i en konkret og dokumentert risiko- og konsekvensvurdering knyttet til denne hendelsen, og hvordan utfallet av en slik fysisk nedstenging vil være for bestemte grupper. Selv om det ble satt i gang et arbeid for å utrede mulige nye arbeidsmetoder for å komme i kontakt med brukerne, er det ikke etablert og dokumentert helhetlig planer for ivaretagelse av sårbare grupper under pandemien. Dette gjør at en ikke sikrer at tiltakene treffer der konsekvensene er størst. Flere ansatte i de sosiale tjenestene stiller spørsmål ved hvorfor NAV måtte stenge ned sine tjenester mer enn andre tjenester, når dette har vist seg å ha betydelige negative konsekvenser for de mest utsatte sårbare gruppene.

Fysisk nedstenging og reduksjon av både av publikumsmottak, fysiske møter og hjemmetjenester har redusert tilgjengeligheten til tjenestene. Det er etablert flere alternative tilbud/arbeidsmåter, særlig gjennom økt grad av digitalisering av tjenestene. Flere oppgaver løses nå over telefon, nett og chat. Det blir vist til at både tjenestene, ansatte og brukerne har hatt en svært positiv utvikling med hensyn til å ta i bruk nye former for samhandling. Det blir pekt på at for noen brukergrupper kan denne omleggingen ha gjort tjenestene enda *mer* tilgjengelig enn før, ved at det er lettere å komme i kontakt med NAV på telefon og mange flere oppgaver kan ordnes digitalt uten fysisk oppmøte.

Samtidig kommer det frem at de spesielt sårbare og ressursvake gruppene i mindre grad klarer å benytte seg av disse nye samhandlingsplattformene. For disse gruppene kan tjenesten ha blitt mer utilgjengelig. Dette gjelder særlig personer med språkutfordringer/minoritetsspråklige personer, personer med lese- og skrivevansker, personer med psykiske lidelser og/eller rusproblem og personer uten digitale hjelpemiddel eller med lav digital kompetanse. Det blir også vist til at det kan være vanskelig å komme i posisjon til å nå disse brukergruppene også etter at en har stengt ned tjenestene en periode. Ved at publikumsmottak har vært stengt har også brukernes mulighet til å låne PC og få veiledning på stedet vært utilgjengelig. Dette forsterker avstanden mellom gruppen som kan benytte seg av disse hjelpemidlene og de som ikke kan det. Flere i denne brukergruppen er også avhengig av publikumsmottak ettersom det å ringe og avtale time frem i tid, kan være utfordrende. Det blir også vist til at manglende tilgjengelighet forsterkes ved at informasjonen som er gitt ikke er tilstrekkelig tilpasset for å nå ut til de mest sårbare gruppene.



«Viktigste lærdommen er at hvis vi tar et stort skritt tilbake, er det vanskelig å komme i posisjon igjen til å gi tjenestene. En stengte ned plutselig og fikk ikke åpnet, dette var alvorlig. Tilbudet burde blitt redusert, men ikke stengt helt ned.» (Ansatt i NAV).

Vesentlig redusert tilgjengelighet sammen med **mangelfull informasjon** gjør at det er vanskelig å gjøre en vurdering av den faktiske etterspørselen etter tjenester i pandemiperioden. Det er ulike tilbakemeldinger fra tjenestene om hvordan etterspørselen har vært i de ulike periodene. Flere viser til at brukergrupper er «forsvunnet» i denne perioden, og at redusert etterspørsel ikke nødvendigvis betyr redusert behov. Etterspørselen kan ha blitt redusert fordi tjenestene oppleves som mer utilgjengelig for noen grupper. Det blir også vist til at brukere som normalt benytter publikumsmottak i de ulike bydelene, ikke har benyttet publikumsmottaket i Årstad, som har vært det eneste som har vært åpent siden mars. Samtidig melder frivillige organisasjoner som bistår disse gruppene om vesentlig økt etterspørsel både etter å låne digitale hjelpemidler, veiledning og hjelp til å forstå de nye retningslinjene. Flere frivillige organisasjoner opplever seg nå som et mellomledd som må kompensere for at for eksempel NAVs publikumsmottak i hovedsak har vært stengt (med ett unntak for NAV Årstad). Det kan synes som lavere tilgjengelighet til NAV har flyttet etterspørselen etter tjenester bort fra kommunen og over på ideelle organisasjoner.

Undersøkelsen viser at flere av de som er intervjuet mener at de sosiale tjenestene ikke har klart å sikre et tilstrekkelig tilbud på alle områder under pandemiperioden, særlig for de mest sårbare gruppene. I hovedsak skyldes dette den faktiske nedstenging av tilbud og andre pålagte smitteverntiltak, og ikke begrenset kapasitet med hensyn til tilgjengelig personell eller lignende.

De ansatte innen de sosiale tjenestene har i denne situasjonen bidratt til å etablere nye samhandlingsformer og mye er gjort for å finne alternative måter å nå brukerne på. Deloitte merker seg også at flere av de ansatte strekker seg langt for å nå særlig sårbare grupper i en vanskelig situasjon. Det kommer frem at flere opplever det som vanskelig å ikke kunne bistå de gruppene som de har som arbeid å hjelpe. Alle peker på at de har tatt mye lærdom av denne perioden, både av det som har fungert godt og det som har fungert mindre godt. De fleste mener at tjenestene er bedre forberedt nå enn tidligere på å håndtere en pandemi og nedstenging av tilbud. Samtidig blir det også vist til et behov for å i større grad evaluere, skriftliggjøre og utvikle rutiner for å sikre at lærdommen faktisk gjør tjenestene bedre forberedt neste gang. Dette gjelder særlig knyttet til hvordan de kan tilrettelegge for et tilbud til de spesielt sårbare gruppene.

Innhold

1	Innledning	6
2	Om tjenesteområdet	8
3	Var de sosiale tjenestene tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?	10
4	Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket hvordan tjenestetilbudet har blitt utført?	12
5	Har de sosiale tjenestene sikret et tilstrekkelig tilbud under pandemiperioden?	16
6	Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært under pandemien, og hva har påvirket den?	18
7	Har kommunen klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne, og hvordan har dette blitt gjort?	20
8	Hva har vært den viktigste læringen fra pandemiperioden for å sikre tjenestetilbud til sårbare grupper?	22
9	Konklusjon og anbefalinger	24
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	26

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av sosiale tjenester under covid-19 pandemien i Bergen kommune. Prosjektet er en av flere rapporter knyttet til hvordan det kommunale tjenestetilbudet har fungert for sårbare grupper under covid-19 pandemien. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 64/20 2. september 2020.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvordan sosiale tjenester har fungert for sårbare grupper under covid-19 pandemien. Sosiale tjenester omfatter NAV sosialtjeneste, sosiale botjenester og krisesenter for Bergen og omegn, samt ulike prosjekter og tiltak knyttet til sosiale tjenester i kommunen.

1. Var tjenesten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?
2. Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket hvordan tjenestetilbudet til brukerne har blitt gjennomført?
3. Har arbeidssituasjonen påvirket i hvilken grad lovpålagte tjenester til brukerne blitt gjennomført i perioden?
4. Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært i perioden, og hva har påvirket denne? Noen grupper som skiller seg ut?
5. Har en klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne, ev. hvordan?
6. Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under en pandemi?

Formålet er å gi en overordnet beskrivelse av hvordan sosiale tjenester har blitt påvirket av pandemien og hvordan tjenestene har blitt utført basert på hvordan ledere, ansatte og representanter fra frivillige organisasjoner har opplevd dette. Mandatet har ikke vært å gi en detaljert beskrivelse av alle sider ved håndteringen av pandemien og gjennomgang av bekreftende dokumentasjon. Denne rapporten, sammen med andre rapportene, skal gi et overordnet bilde over kommunens håndtering og hva som er de viktigste læringspunktene.

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet september til november 2020.

Formålet med denne revisjonen var å fange opp hvordan ledere, ansatte og representanter for brukere av tjenestene opplevde tilbudet under pandemien. Undersøkelsen bygger derfor i all hovedsak på intervju med ledere, ansatte og brukerrepresentanter for tjenestene. Revisjonen har i liten grad gjennomgått skriftlig dokumentasjon og styringsdata.

1.3.1 Intervju

Deloitte har intervjuet utvalgte personer i Bergen kommune som er involvert i arbeidet med sosiale tjenester. Intervjuene som er gjennomført er strukturerte med faste spørsmål som ble stilt til alle.

Vi har intervjuet etatsdirektør, kontorledere ved de fem NAV-kontorene, ledere for sosiale boligjenester og for krisesenter for Bergen og omegn, samt ansvarlige for kvalifiseringsprogram og arbeidsrettede tiltak (NorA, FIA, Ny sjanse og Jobbsjansen), Aktiv-tiltak og samarbeidstiltak knyttet til helse, omsorg og rehabilitering, midlertidig botilbud og booppfølgingstjenester. Vi har også intervjuet ni tillitsvalgte og syv verneombud, samt representanter for frivillige organisasjoner som Robin Hood-

huset, Kirkens Bymisjon, Blå Kors og Vestland Felles Innvandrerråd. Til sammen har vi intervjuet 38 personer.

1.3.2 Verifiseringsprosesser

Rapportutkast har blitt sendt til kommunaldirektør og byråd for verifisering og høring. Innspill fra verifisering og høring har blitt innarbeidet i den endelige versjonen. Byrådets høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. Rettsregler har blitt gjennomgått og er benyttet som revisjonskriterier. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

1.4.1 Lov og regelverk

Lov om vern mot smittsomme viser til i § 1-5 at smitteverntiltak etter loven skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering.

Kapittel 1 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) omhandler lovens formål og virkeområde. I § 1 går det frem at formålet med loven er 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. Loven skal dessuten bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, samt til likeverd, likestilling og forebygging av sosiale problemer.

Jf. sosialtjenesteloven § 3 har kommunen ansvar for å utføre oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ, og for å yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen. Det påligger et krav om at de tjenestene kommunen yter skal være forsvarlige (§ 4), samt at kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester er i samsvar med krav i lov og forskrift (§ 5). I § 7 er det videre spesifisert at den enkelte kommune har et økonomisk ansvar for tjenester som utføres etter sosialtjenesteloven, og at den enkelte kommune skal sørge for nødvendige bevilgninger for å yte de tjeneste kommunen etter loven har ansvar for.

I lovens kapittel 3 er det redegjort for generelle oppgaver kommunen har ansvar for å utføre. Disse omfatter blant annet å spre kunnskap og informasjon om tjenester i kommunen (§ 12), samarbeide med andre deler av forvaltningen (§ 13) og frivillige organisasjoner (§ 14) og medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet (§ 15).

Kapittel 4 i loven omhandler de individuelle tjenestene kommunen har ansvar for å sikre for kommunens innbyggere. Disse omfatter blant annet å gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer (§ 17), økonomisk stønad til personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold (§§ 18-26), midlertidig botilbud for personer som ikke klarer det selv (§ 27) og utarbeidelse av individuell plan for personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester (§ 28). Videre stilles det i kapittel 4 krav til kommunen om å sikre kvalifiseringsprogram for arbeidslivet for personer kvalifiserer for dette (§ 29) og til hva dette programmet skal inneholde (§ 30) og hvordan det skal gjennomføres (§§ 31 og 32).

Lovens kapittel 5 omhandler saksbehandling av saker som omhandler søknad om/tildeling av sosiale tjenester. I § 41 er det spesifisert at forvaltningsloven gjelder i disse sakene, med de særregler som er fastsatt i sosialtjenesteloven. Videre er det i kapitlet blant annet spesifisert plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker ved utforming av tjenestetilbudet (§ 42), samarbeid med tjenestemottaker om innhenting av opplysninger (§ 43), taushetsplikt (§ 44) og klagerett og klagebehandling (§§ 47 og 48).

2 Om tjenesteområdet

Etat for sosiale tjenester er organisert under Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig (BASB). Den administrative enheten til etaten består av etatsdirektør, fagrådgivere, personalrådgiver, økonomirådgiver, IKT-rådgivere og prosjektansatte. Etaten har ansvar for å følge opp underliggende enheters håndtering av fag, økonomi, personal og administrasjon innen de ulike tjenesteområdene.

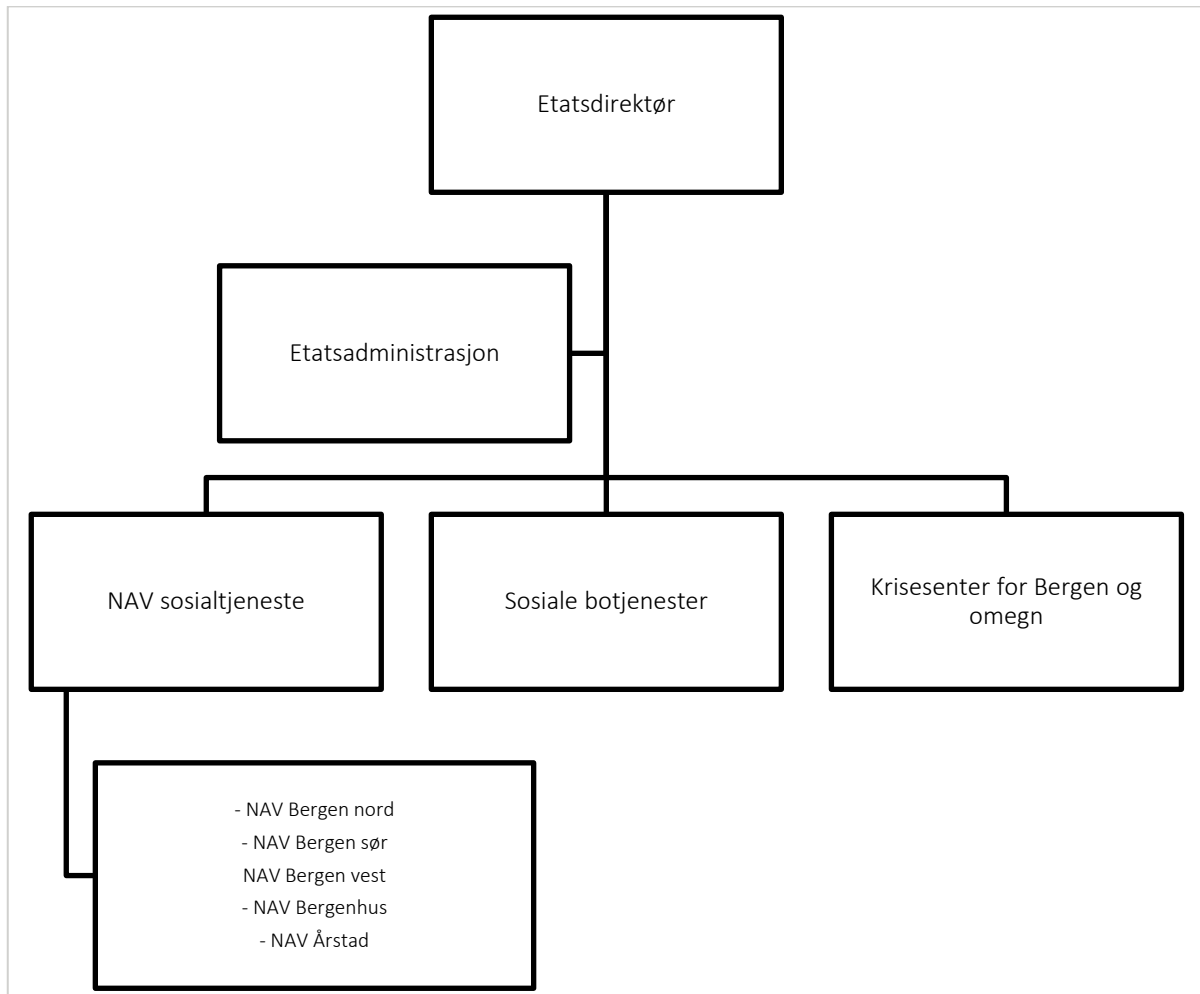
Etaten har ansvar for enheter som tilbyr ulike sosiale tjenester til kommunens innbyggere, og omfatter de kommunale NAV-tjenestene, sosiale botjenester og krisesenter for Bergen og omegn.

Det er fem NAV-kontor i Bergen kommune (NAV Bergen nord, NAV Bergen sør, NAV Bergen Vest, NAV Bergenhus og NAV Årstad), med ansvar for både statlige og kommunale tjenester. De kommunale NAV-tjenestene håndteres av **NAV sosialtjeneste** og omfatter hjelp/bistand etter sosialtjenesteloven; økonomisk sosialhjelp, midlertidig botilbud, kvalifiseringsprogram, individuell plan og råd og veiledning knyttet til tema som økonomi, arbeid og bolig.

Sosiale botjenester er en byomfattende enhet som har ansvar for flere av kommunens botiltak for personer som faller inn under en eller flere av målgruppene for sosiale tjenester. Dette omfatter tildeling av bolig til bostedsløse personer med aktivt og vedvarende rusmisbruk og/eller problemer med psykisk helse, og oppfølging (boorientert, rehabiliteringsorientert, pleie og omsorg) av disse personene slik at de blir i stand til å mestre sitt eget boforhold

Krisesenteret for Bergen og omegn har det praktiske ansvaret for krisesentertilbudet til Bergen kommune og 20 andre kommuner i Vestland fylke. Krisesenteret gir et hjelpetilbud til personer som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, og som har behov for rådgiving eller et trygt og midlertidig botilbud.

Figur 1: Organisering av etat for sosiale tjenester i Bergen kommune



3 Var de sosiale tjenestene tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?

De sosiale tjenestene var ikke tilstrekkelig forberedt for å sikre tilbudet til alle brukerne da pandemien startet. Beslutninger om nedstenging av sosiale tjenester ble tatt uten bakgrunn i aktuelle og dokumenterbare risiko- og konsekvensvurderinger hvor ivaretagelse av sårbare grupper ble vurdert i lys av tiltakene som ble iverksatt.

3.1 Sentrale observasjoner

De fleste fra NAV-kontor og botjenesten opplyser at tjenesten ikke eller bare i noen grad var forberedt på å håndtere situasjonen som pandemien førte til for sin tjeneste. Det blir opplyst om at det forelå en overordnet beredskapsplan, og at enkelte tjenester har hatt en egen beredskapsplan, men at disse ikke var tilstrekkelig for å adressere behovene for tiltak som oppsto med pandemien. Selv om det tekniske utstyret for hjemmekontor var på plass for deler av tjenesten, tok omstilling med hensyn til brukeroppfølging lengre tid å få på plass.

Beslutningen om fysisk nedstenging av flere tjenester ble tatt etter at det ble gitt innspill til etaten om at det var vanskelig å ivareta smittevern hensyn blant annet i publikumsmottakene. Det foreligger ikke et dokumentert beslutningsnotat med en risikovurdering knyttet til nedstengingen som Deloitte har blitt gjort kjent med. Det blir vist til at beslutningen blant annet ble tatt i dialog mellom NAV Vestland og NAV Bergen fredag 13. mars, og at det ikke var et konkret beslutningspunkt der denne avgjørelsen ble tatt og vurderingene dokumentert. Det har heller ikke i etterkant blitt gjennomført en helhetlig risiko- og konsekvensanalyse av effekten nedstenging av deler av de sosiale tjenestene har hatt for sårbare grupper. Noen ansatte ved NAV-kontor påpeker at konsekvensen av nedstenging for de ekstra sårbare gruppene ikke har vært tilstrekkelig vurdert, og det blir stilt spørsmål ved hvorfor det var nødvendig med full stenging av publikumsmottak og svært begrenset mulighet for fysiske møter over en lengre periode. Det blir pekt på at det burde vært mulig å holde tjenestene mer åpne/tilgjengelige (både publikumsmottak og botjenester) samtidig som smittevernreglene kunne overholdes.

Flere stiller spørsmål ved at andre tilsvarende kommunale tjenester har møtt brukerne i større grad enn det sosialtjenesten har hatt mulighet til, og mener det burde vært mer åpenhet om hvorfor NAV-kontorene i begrenset grad har vært åpne og hvorfor det ikke har vært en mer lik praksis i kommunen når det gjelder grad av fysisk tilgjengelighet for brukere på tvers av tjenestene.

På spørsmål om tjenestene er mer forberedt på å håndtere en oppblussing pandemien nå enn de var i starten av denne pandemien, svarer de aller fleste at de har lært mye når det gjelder hvordan de kan benytte digitale plattformer i oppfølging av brukere, nye former for samhandling med andre instanser, organisering av arbeidet internt m.m. Dette gjør at flere svarer bekreftende på at de i dag er bedre forberedt enn de var i mars. Det blir også vist til at tjenestene har taklet «bølge 2» med covid-19 bedre med hensyn til å opprettholde tjenestene pga. erfaringene tjenestene fikk fra «bølge 1».

Likevel er det flere som understreker at det mangler en god analyse av konsekvenser av tiltakene for brukerne, og særlig de mest sårbare brukerne. Et av NAV-kontorene opplyser at de gjennomfører risikoanalyse nå for å få mer informasjon om konsekvenser for brukergruppene. Fra et annet NAV-

kontor er en av medarbeiderne mer kritisk til om de er bedre forberedt i dag enn tidligere og uttrykker behov for å få evaluert erfaringene og etablere skriftlige rutiner og ny praksis på bakgrunn av dette. Det blir konkret vist til at det fortsatt er mangler knyttet til informasjonsflyt og skriftliggjøring.

Sentrale frivillige organisasjoner som arbeider tett med brukerne av sosiale tjenester, er tydelig på at de opplever at de sosiale tjenestene ikke var forberedt, og at flere av tiltakene ble satt i verk uten en tilstrekkelig vurdering av hvilke konsekvenser disse ville ha for brukerne (for eksempel stenging av publikumsmottak). De frivillige organisasjonene har savnet en plan for hvordan kommunen skulle ivareta de behovene som personer med begrenset digital kompetanse, lav språkkompetanse, psykisk uhelse og annet har. De savnet også informasjon fra kommunen om både smitteverntiltakene som ble satt i verk, samt de alternative tilbudene, slik at de kunne være mer forberedt på å bistå brukerne av disse tjenestene. For eksempel blir det opplyst at den ene organisasjonen ikke var klar over at det var satt opp direkte telefonnummer til NAV.

Krisesentertjenesten skiller seg ut fra de andre tjenestene og gir tilbakemelding på at de var godt forberedt. De begrenset heller ikke tilbudet i vesentlig grad. Det blir vist til at ettersom tjenesten arbeider med akutsituasjoner som hovedregel, er de godt forberedt på arbeide i krisesituasjoner.

Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig opplyser i forbindelse med verifisering og høring at de sosiale tjenestene i Bergen kommune ikke var tilstrekkelig forberedt på pandemien slik den har forløpt, og heller ikke på de særdeles omfattende og nødvendige smitteverntiltakene som har blitt besluttet nasjonalt og lokalt etter 12. mars. Byrådsavdelingen peker imidlertid på at tjenestene ikke var uforberedt på epidemi og pandemi, og at tjenesteleveranser til brukere i forbindelse med slike hendelsene var dekket i overordnet risikovurdering som forelå forut for pandemien. Det blir også vist at etat for sosiale tjenester fikk på plass en egen plan for covid-19 pandemien som ble formidlet til tjenestene 5. mars. Deloitte har fått tilsendt beredskapsplanen og den viser at etaten hadde identifisert generelle tiltak for hele etaten som skulle sikre operativ drift (for eksempel når det gjelder å sikre tilgang til laptop og mobil på hjemmekontor) og enkelte spesielle tiltak for tjenestene (knyttet til utførelse av bestemte oppgaver som utbetaling av sosial stønad og sikring av et (reduisert) botjenestetilbud).

3.2 Vurdering

De sosiale tjenestene i Bergen kommune var ikke tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til sine brukere da covid-19 pandemien kom i mars 2020.

Denne type hendelser er ikke fullt ut tatt høyde for i de enkelte tjenestene sine beredskapsplaner og risikoanalyser. Det er naturlig at ikke alle potensielle risikoer er fullt ut dekket med tiltak i en beredskapsplan utarbeidet forut for pandemien. Deloitte stiller likevel spørsmål ved hvorfor det ikke har blitt gjort en ny risiko- og konsekvensanalyse knyttet til de sosiale tjenestene, for å vurdere hvilke tiltak og hvordan det skulle settes i verk tiltak i starten av pandemien.

Det er ikke tilfredsstillende at det ikke ble gjort en systematisk og dokumentert vurdering av smitteverntiltakene som ble iverksatt slik som nedstenging og reduksjon av fysiske møter, og hvilke konsekvenser disse ville ha for brukere og ansatte. Videre at det ikke ble utarbeidet en systematisk plan på bakgrunn av dette for å identifisere de mest treffsikre kompenserende tiltakene. Konsekvenser av ulike tiltak for ulike brukergrupper ble etter Deloitte vurdering derfor ikke tilstrekkelig vurdert og dokumentert.

Deloitte vil derfor understreke viktigheten av at det gjennomføres risiko- og konsekvensanalyser både for de ansattes arbeidssituasjon og konsekvensen av ulike tiltak for alle tjenester og sårbare grupper, for dermed å kunne vurdere hvilke tiltak som er nødvendig for å ivareta kritiske behov. Det bør hentes innspill fra både tjenestene (ulike nivå), samarbeidsparter og brukere.

4 Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket hvordan tjenestetilbudet har blitt utført?

De sosiale tjenestene har vært mindre fysisk tilgjengelig både for nye og eksisterende brukere sammenlignet med før pandemien. Reduksjon i fysisk tilgjengelighet har blitt forsøkt kompensert med økt brukerkontakt via telefon og ulike digitale løsninger. Manglende fysisk tilgjengelighet har likevel hatt negative konsekvenser for de mest ressursvake brukergrupper som ikke i like stor grad har kunne benyttet seg av de alternative kommunikasjonsplattformene. Manglende informasjon har gjort at de tiltakene som er/kunne vært aktuelle for de svake gruppene trolig ikke har blitt benyttet fullt ut.

4.1 Sentrale observasjoner

Flere av de intervjuede opplevde at NAV var raske til å omstille seg til hjemmekontor. Undersøkelsen viser at de sosiale tjenestene har hatt stor grad av tilgang til utstyr og systemer for å kunne utføre sine oppgaver under ulike tidsperioder av pandemien. Det blir vist til at NAV har vært inne i en digitaliseringsprosess som startet før koronapandemien brøt ut, og at denne prosessen er blitt ytterligere fremskyndet av behovene skapt av pandemien.

Det blir opplyst at koronasituasjonen har medført positive endringer når det gjelder ulike arbeidsmetoder, som for eksempel oppfølging av brukere digitalt. Ansatte i sosiale tjenester har styrket sin digitale kompetanse og ser i større grad hvilke gevinster digitalisering kan gi, for eksempel knyttet til å spare tid og gi hyppigere oppfølging (gitt at bruker også har digital kompetanse).

Flertallet som svarer fra NAV-kontorene opplyser samtidig at tjenesten er mindre tilgjengelige enn før pandemien. Oppfatningene er ikke like entydig i botjenesten, mens det for krisesenteret opplyses at tjenesten er like tilgjengelig som før pandemien.

NAV-kontorene stengte tidlig publikumsmottakene og har i hovedsak vært stengt for fysisk oppmøte uten avtale (drop-in) under pandemien, noe som har begrenset tilgjengeligheten vesentlig. Mens publikumsmottaket ved alle NAV-kontorene ble stengt i mars, og har vært stengt siden, ble «drop-in»-tilbudet ved NAV Årstad åpnet igjen i juni 2020. Flere respondenter i undersøkelsen peker på at det har vært færre brukere som har benyttet seg av «drop-in» tilbudet i Årstad enn forventet, og at det særlig er få brukere fra andre bydeler enn Årstad. Det blir blant annet vist til Bergenhus før pandemien hadde ca. 100 daglige «drop-in» henvendelser ved publikumsmottaket. Årstad har ikke opplevd tilsvarende økning. Det er ca. 10-20 brukere som benytter dette tilbudet daglig. Selv om noe av reduksjonen kan skyldes økt digitalisering blir det også pekt på at det er flere brukere som tjenestene har mistet kontakt med i løpet av pandemien. Det blir også pekt på mangelfull informasjon om blant annet tilbudet ved Årstad NAV og at flere brukere ikke har vært kjent med tilbudet (se også kapittel 7).

Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig opplyser i forbindelse med verifisering og høring at en arbeidsgruppe for å forberede gjenåpning av NAV-kontorene ble satt ned 24. april, og leverte sin innstilling 13. mai. Arbeidsgruppen tilrådte ifølge byrådsavdelingen å åpne for planlagte brukersamtaler, men ikke for drop-in tilbud. Gruppens tilrådning bygget på en risikovurderinger, samt Arbeids- og

velferdsdirektoratets sjekklister for planlegging av gradvis tilbakeføring til fysisk arbeidsplass. Videre pekes det på at partnerskapet for NAV Bergen 28. mai likevel vedtok å åpne drop-in tilbud ved NAV Årstad, fra 15. juni. Det ble også vedtatt at ulike grupperettede tiltak skulle startes opp igjen, med mindre grupper enn normalt.

Respondenter i undersøkelsen peker særlig på at det har vært vanskelig for brukere som har vært nye i NAV-systemet eller som ikke har visst hvem saksbehandleren eller veilederen dere var. De uten saksbehandler har opplevd det som vanskelig å finne frem uten et publikumsmottak å gå til.

For å kompensere for stengte publikumsmottak og færre fysiske møter har det blitt etablert noen alternative tilbud for å følge opp brukere (turer ute med brukere - «walk and talk», en kontakt- og bistandstjeneste som kjører ut mat til rusavhengige, en buss i samarbeid med Kirkens bymisjon for å følge og kjøre brukere til behandlingssted og fire vakttelefoner som brukere kan ta kontakt med ved akutte behov).

Botjenestene gjennomførte i perioden mars-april færre fysiske møter enn vanlig pga. smittevernsrestriksjoner, men har etter dette tilpasset driften (smittevernstilpassede lokaler, møter utendørs mv.) slik at man har klart å gjennomføre fysiske møter i samme omfang som før pandemien. Krisesenteret har ikke vært tilsvarende stengt, selv om noen gruppetilbud og hjemmebesøk har blitt redusert.

Flere av enhetene viser til bedre tilgjengelighet per telefon og på andre digitale plattformer enn de hadde før pandemien. Tjenestene har hatt en økning i bruk av telefon, video, e-post og chat for å holde kontakt med brukerne. I starten av pandemien åpnet blant annet NAV opp direktelinjer til NAV-kontorene, slik at både samarbeidspartnere og brukere kan ringe direkte til ønsket NAV-kontor.

Bruk av digitale plattformer slik som telefon, e-post, vide og chat kan også være utfordrende. Det blirpekt på at en del forhold er vanskelig å snakke om gjennom telefon, og er lettere å ta opp i fysiske møter. Det kan også være utfordringer knyttet til personvern m.m. Når det gjelder bruken av video som kommunikasjonskanal blir det av flere vist til at dette sjelden eller aldri ble brukt før pandemien, og det er heller ikke alle som benytter seg av dette nå.

Det blir også vist til at tiltakene som er satt i verk for å øke tilgjengeligheten synes å være godt tilpasset de mer ressurssterke brukere, og det antas at flere i denne gruppen kan ha opplevd bedre tilgjengelighet til NAV enn før pandemien.

For ekstra sårbare og særlig ressursvake brukergrupper kan tjenestene likevel ha blitt opplevd som utilgjengelige. Dette gjelder for eksempel:

- personer med språkutfordringer/minoritetsspråklige,
- personer med lese- og skrivevansker,
- personer med psykiske lidelser og/eller rusproblem, og
- personer uten tilgang på digitale hjelpemiddel eller med lav digital kompetanse.

Tilgjengeligheten til tjenestene er i stor grad avhengig av tilgang til digitale hjelpemiddel. Flere viser til at tjenestene tidligere har hatt PC og nettbrett tilgjengelig i kundemottakene, men at nedstengningen av publikumsmottakene i mars gjorde at disse ikke var tilgjengelig for brukere lenger. Dette har også medført at de brukerne som tidligere hadde tilgang på digitale verktøy gjennom NAV-kontorene, ikke hadde denne muligheten etter mars 2020. Flere respondenter forteller at digitalt utstyr fortsatt ikke er gjort tilgjengelig for brukere på grunn av smittevern, men at de kan gi veiledning i bruk av digitale hjelpemiddel til sine brukere via telefon.

Flere viser også til at fysiske møter er bedre for å få en helhetlig forståelse av bruker sin situasjon (for eksempel ved å se på kroppsspråk eller se status i hjemmet ved hjemmebesøk) og at telefon ikke er tilstrekkelig for å sikre dette. Noen ansatte opplever at de selv heller ikke føler mestring i like stor grad som før fordi de ikke kan følge opp brukere like bra, og særlig de mest sårbare. Det blir også kommentert

at noen har følt at det har vært nødvendig å gjennomføre fysiske møter på tross av smittevernhensyn, for å kunne yte god nok bistand til brukeren.

Konsekvensen av mindre tilgjengelighet merkes av de frivillige organisasjonene. Disse rapporterer om en betydelig økt pågang både for å få låne digitalt utstyr og til å få veiledning og bistand knyttet til NAV-relaterte oppgaver – oppgaver som tidligere ble løst av NAV selv. På Robin Hood-huset er det blant annet tre publikums-PCer tilgjengelig. Blå Kors kjøpte inn PC-utstyr etter mars 2020 for å imøtekomme den økte etterspørselen etter digitale verktøy hos brukere. Med stengte mottak og stengte bibliotek sto mange av brukerne uten mulighet til å kontakte NAV digitalt. Det understrekes fra disse organisasjonene at det er svært tydelig hvem som faller utenfor og hvem som klarer å benytte seg av de nye mer digitaliserte tjenestene. Der digitaliseringen for noen sannsynligvis oppleves som et gode, innebærer økt digitalisering en stor barriere for dem som ikke er i stand til å benytte seg av slike hjelpemiddel.

For krisesenteret har det i mindre grad vært behov for nye metoder og nytt utstyr, med unntak av blant annet krav til smitteverntiltak. Det har ifølge krisesenteret ikke forekommet på noe tidspunkt at det ikke har vært tilgjengelig rom til å isolere smittede eller syke beboere.

I forbindelse med verifisering og høring opplyser byrådsavdelingen om at det har vært satt i verk en rekke tiltak for å kompensere for de restriksjonene på normal drift av tjenester som innføring av smitteverntiltak førte til. De viktigste kompenserende tiltakene for de alle svakeste brukerne som byrådsavdelingen viser til er:

- Tilbud om økonomisk bistand etter svært forenklede saksbehandlingsregler til fattige tilreisende utenlandske statsborgere (i hovedsak EØS-borgere) som ønsket å reise hjem.
- Oppslag utenfor hvert kontor med informasjon på ulike språk om hvordan komme i kontakt med tjenestene.
- Etablering av en ny kanal for kontakt utenom NAV-kontaktsenter både for brukere og samarbeidspartnere (direkte telefonlinjer inn til hvert kontor for hastesaker og saker til brukere som hadde utfordringer med språk eller digitale løsninger).
- Opprettelse av en egen kommunikasjonskanal for Robin Hood-huset (der de kunne ringe inn behov de erfarte, gjøre avtaler om samtale raskt, og få satt opp tolk på aktuelt språk).
- Åpning for søknader til NAV sosialtjeneste per papir, e-post, SMS eller muntlig per telefon (i tillegg til elektroniske søknad som i normalsituasjon).
- Opprettelse av direkte kontakt med barnefamilier NAV sosialtjeneste hadde kontakt med fra før, for å høre om bistandsbehov i perioden der skoler og barnehager var stengt.
- Opprettelse av egen «kontakt- og bistandstjeneste» for brukere med rus- og psykiske problem (i samarbeid med Etat for psykiske helse og rustjenester), med formål om å ivareta kontakt med brukerne, bistå i praktiske gjøremål og ombringe varmmat til bostedsløse (i samarbeid med Kirkens bymisjon)
- Opprettelse av en transport- og følgetjeneste for brukere med rusavhengighet, for bistand til transport til lavterskel-, rehabiliterings- eller aktivitetstilbud.
- Inngåelse av avtale om eget karantenetilbud for fattig tilreisende.
- Individuelle løsninger for noen bostedsløse eller personer som ikke kan være i karantene hjemme.
- Informasjon om aktuelle tiltak for rusavhengige med behov for helsehjelp under covid-19.

Byrådsavdelingen viser videre til at styringsdata for etaten viser at ca. 70 prosent av søknader til sosialtjenesten har vært elektroniske under pandemien, og at saksbehandlingstiden (i snitt) har vært kortere i alle måneder i pandemiperioden enn sammenliknbare måneder i 2019 (med unntak av i september, da gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2020 var 10-12 dager lenger enn i 2019). Det blir også vist til antall personer i kvalifiseringsprogram er opprettholdt eller økt under pandemien, samt at flere klagesaker er imøtekommet ved fornyet vurdering fra tjenestene. Det blir videre pekt på at ordinære arbeidsrettede tiltak har evnet å følge opp brukere individuelt på tross av inngripende

smitteverntiltak, og at booppfølgingstjenestene selv med redusert mulighet til fysisk oppfølging i form av hjemmebesøk har hatt kontakt med brukere per telefon og gjennom møter i fellesområder eller utendørs.

4.2 Vurdering

Reduksjon i fysisk tilgjengelighet har i stor grad blitt kompensert med økt brukerkontakt via telefon og digitale løsninger. Tjenestene informerer om at de i all hovedsak hatt tilgang på relevante system og verktøy og har opplevd en positiv utvikling i digital kompetanse og arbeidsmetoder blant de ansatte.

Samtidig viser undersøkelsen at gjennomføring av tjenestetilbud overfor enkelte brukergrupper har blitt påvirket særlig negativt av covid-19 tiltak i tjenesten. Redusert mulighet til fysiske møter har gjort det mer krevende å sikre oppfølging av særlig ressursvake brukergrupper, som ikke har utstyr, kompetanse og/eller språkferdigheter til å kommunisere digitalt rundt behov og tjenester. Dette har etter Deloitte vurdering vært en medvirkende årsak til at tjenestetilbudet til disse brukerne i pandemiperioden ikke har vært tilstrekkelig (se neste kapittel).

Selv om det blant annet har blitt iverksatt alternative tilbud (som for eksempel direktetelefon, digitale muligheter, tilbud på Årstad m.m.) som skal ta høyde for noe av denne problematikken, har det etter Deloitte vurdering ikke blitt informert tilstrekkelig om dette til de aktuelle brukerne (se kapittel 7).

Deloitte mener det er viktig at kommunen tar stilling til hvilke vurderinger som skal gjøres i forkant av en nedstenging av tjenester til sårbare grupper. Det er viktig at det gjøres en helhetlig og grundig risikovurdering knyttet til både de ansattes situasjon og brukernes behov for å sikre at de mest vesentlige (og lovpålagte) tjenester opprettholdes.

Deloitte mener det er viktig at kommunen vurderer hvordan sosialtjenesten kan sikre at den i fremtiden (for eksempel ved ny nedstengning eller i senere pandemisituasjoner) også klarer å gjennomføre tjenestetilbudet til brukere som det i inneværende perioden har vært krevende å følge opp.

5 Har de sosiale tjenestene sikret et tilstrekkelig tilbud under pandemiperioden?

De sosiale tjenestene har ikke klart å sikre et tilstrekkelig tilbud på alle områder under pandemiperioden. Endringer i arbeidssituasjonen i de sosiale tjenestene under pandemiperioden har ført til at ulike tiltak og oppgaver ikke har blitt gjennomført, herunder også lovpålagte tjenester/oppgaver.

5.1 Sentrale observasjoner

Både NAV-kontor og Sosiale botjenester opplyser at de ikke fullt ut har lyktes med å sikre et tilstrekkelig tilbud til sine brukere under pandemien. Det blir også opplyst at ikke alle lovpålagte oppgaver har blitt gjennomført. Særlig har det i perioden mars-april vært krevende å gjennomføre alle tilbud i samme omfang og med samme kvalitet som i en normalsituasjon. I tilbakemeldingene fra tjenestene er det i liten grad spesifisert hvilke lovpålagte oppgaver som ikke har blitt gjennomført, men det blir blant annet vist til manglende mulighet til å gi tilstrekkelig råd og veiledning for å bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Videre blir det blant annet pekt på at flere tjenester blir påvirket:

- Tilbud som er bygd opp rundt fysiske møtepunkter har i stor grad falt bort i periodene av pandemien med høy grad av nedstenging. Dette gjelder blant annet deler av den arbeidsrettede oppfølgingen (aktivitetstiltak for sosialhjelpsmottakere under 30 år og heldagsprogram for personer på kvalifikasjonsprogram), booppfølging og -veiledning (av brukere i kommunale botiltak for personer med rusmiddelavhengighet) og ulike lavterskeltilbud som det skal være enkelt å benytte seg av uten forhåndsavtale (for eksempel *drop-in* uten avtale ved flere av NAV-kontorene).
- Det har i periodene med nedstenging også vært utfordrende å sikre akuttoppfølging av personer med behov for dette, ettersom det ikke har vært mulig å utføre hjemmebesøk.
- Det har vært krevende å sikre god alternativ oppfølging av flere brukergrupper som mottar tjenester med høyt innslag av fysiske arenaer/møteplasser. Dette fordi disse brukergruppene omfatter personer med lav digital kompetanse og/eller som mangler nødvendig utstyr som PC/telefon, lese- og skrivevansker, minoritetsspråklige personer, og personer med særskilte fysiske og/eller psykiske utfordringer som det er vanskelig å følge opp per telefon/over nett.

På grunn av en krevende omstilling med stenging av publikumsmottakene ved NAV-kontorer og stort press på tjenestene, var det i tidlig fase av pandemien (mars-april) også krevende å sikre overholdelse av lovpålagt saksbehandlingsfrist på tre uker.

De frivillige organisasjonene opplyser at deres medarbeidere opplever at kommunens sosiale tjenestetilbud til de mest sårbare brukerne har blitt betydelig svekket etter mars 2020. Manglende mulighet under pandemien til å møte brukere fysisk for å gi tjenester og bistand, og mangel på alternative tilbud og løsninger som kompenserer for dette, blir trukket frem som særlig utfordrende for brukerne.

En annen konsekvens av manglende mulighet til hjemmebesøk og observasjon av hjemmesituasjon er at det også kan bli færre bekymringsmeldinger. En av de ansatte i NAV viser til at de nå i mindre grad enn tidligere varsler andre instanser/sender inn bekymringsmeldinger. Dette gjelder for eksempel barnevernet, hvor de tidligere varslet oftere om saker. Dette skyldes at de nå ikke har samme mulighet til å observere familier i fysiske møter. Også her skiller krisesenteret seg ut ved at de både viser til flere bekymringsmeldinger og at de har opplevd økt samhandling med sentrale tjenester som arbeider med utsatte familier.

I undersøkelsen kommer det frem at det i hovedsak har vært tydelig kommunisert fra etatsledelsen hvordan sosialtjenestene skal prioritere sitt tilbud under pandemien. Ledelsen har kommunisert at brukerrettet oppfølging, utbetaling av stønad til livsopphold og oppfølging av sårbare grupper (herunder rusavhengige og barnefamilier), samt opprettholdelse av normal drift etter gjeldende smittevernregler skal prioriteres.

Enkelte NAV-kontor opplyser samtidig at det ikke har vært kommunisert tydelig hvilke oppgaver de skal prioritere, men at det har blitt gitt tydelige føringer for hvilke oppgaver som *ikke* skal utføres, herunder hjemmebesøk og gjennomføring av fysiske møter som bryter med smittevernregler. I de tilfellene der det ikke har blitt opplevd en tydelig kommunikasjon rundt hvilke oppgaver som skal prioriteres av NAV-kontorene, har kontorene selv funnet løsninger for brukerne for å forsøke å opprettholde normal drift.

Krisesenteret arbeidssituasjonen under covid-19 pandemien har i svært liten grad påvirket tjenestens evne til å gjennomføre lovpålagte oppgaver. Lovpålagte oppgaver krisesenteret har ansvar for har i stor grad blitt gjennomført.

I forbindelse med verifisering og høring peker byrådsavdelingen på at medarbeidere i de sosiale tjenestene har strukket seg langt for å gi forsvarlige tjenester til brukere innenfor de til enhver tid gjeldende nasjonale og lokale regler for smittevern, og at lovpålagte tjenester har blitt gitt både i ordinære og alternative kanaler under pandemien. Det blir også pekt på at selv om noen respondenter nok kan være uenige i/ikke tilfredse med hvordan tjenestene har vært organisert og tilbudt gjennom alternative kanaler under pandemien, medfører ikke dette at forsvarlighetskravet til lovpålagte tjenester er brutt.

5.2 Vurderinger

Endringer i arbeidssituasjonen ved NAV-kontorene under pandemiperioden har ført til at flere tjenester, tilbud og deltilbud ikke har blitt gjennomført. Særlig blir det vist til manglende mulighet til å ivareta § 17 i sosialtjenesteloven knyttet til å følge opp brukerne med råd og veiledning for å bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Det blir også vist til perioder med manglende overholdelse av saksbehandlingstid. Samlet sett tegner disse resultatene et bilde som gir grunn til å stille spørsmål ved om disse brukerne får dekket sine grunnleggende behov og får tilstrekkelige tjenester. Resultatene fra undersøkelsen er ikke alene tilstrekkelig for å kunne gjøre en fullstendig vurdering av om tjenestene har vært forsvarlige. Men vi kan peke på forhold som vi mener kan utfordre kvalitet og sikkerhet i tjenestene, og som potensielt kan være i strid med krav og forventninger i lovgivningen.

Det har ikke vært lagt til rette for tilstrekkelige alternativer som kompenserer for bortfall av fysiske møteplasser. Oppfølging og ivaretagelse av brukere som i normalsituasjon benytter seg av fysiske møteplasser har ikke vært tilstrekkelig under pandemiperioden.

Deloitte vil understreke viktigheten av at tjenesten får oversikt over hvilke lovpålagte oppgaver og andre tilbud som ikke blir gjennomført tilfredsstillende, og setter inn nødvendige tiltak.

6 Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært under pandemien, og hva har påvirket den?

Etterspørselen etter tjenester fra brukere uten utstyr, kompetanse og/eller språkferdigheter til å kommunisere per telefon/digitalt, oppleves å ha gått ned ved NAV-kontorene, men etterspørselen har økt hos frivillige organisasjoner som gir lavterskeltilbud til sårbare personer. Det kan synes som lavere tilgjengelighet til NAV har flyttet noe av etterspørselen etter tjenester bort fra kommunen og over på ideelle organisasjoner.

6.1 Sentrale observasjoner

NAV-kontorene rapporterer om at de har opplevd både økning og reduksjon i etterspørsel etter sosiale tjenester, avhengig av hvilken periode/fase av pandemien og hvilket tjenestetilbud/hvilken brukergruppe det er snakk om.

- Ifm. nedstenging av samfunnet i perioden mars-april opplevde NAV-kontorene en økning i etterspørsel etter økonomiske tilbud som økonomisk sosialhjelp.
- I den samme perioden opplevde NAV-kontorene en reduksjon i etterspørselen etter tilbud som kvalifiseringsprogram, booppfølging og fysiske veilednings- og rådgivningstjenester.

Når det gjelder nedgangen i etterspørsel etter tjenester NAV-kontorene som har opplevd, viser mange til at dette handler om redusert tilgjengelighet til tjenestene. Både fra NAV-kontorer og frivillige organisasjoner blir det pekt på at periodevis helt stengte NAV-kontorer og kraftig reduksjon i mulighet for fysiske veilednings-/rådgivningstjenester, har ført til at mange brukere ikke lenger lykkes med/er i stand til å kontakte NAV, selv om de fremdeles har det samme behovet for tjenester som før mars 2020.

En av de intervjuede fra ett NAV-kontor viser til at de aldri har hatt så mange helt nye brukere som i år, samtidig som de har hatt 400 færre brukere totalt enn i samme periode i fjor. Det blir vist til at en betydelig del av de mest ressursvake er borte, men det er veldig vanskelig å finne ut av «hvem som snur i vestibylene på NAV og går igjen» når kontoret er stengt.

Alle de frivillige organisasjonene opplyser i undersøkelsen at de har opplevd vesentlig økt etterspørsel og pågang fra personer som i en normalsituasjon med åpne publikumsmottak ville tatt kontakt med NAV, men som etter mars 2020 ikke vet hvordan de skal gå frem for å få veiledning/hjelp, eller som ikke er i stand til å ta i bruk de alternative kommunikasjonsmetodene NAV har etablert. Det blir fra disse organisasjonene pekt på at det etter mars 2020 har vært et udekket behov i Bergen kommune for lavterskel publikumsmottak som sårbare grupper kan henvende seg til. Organisasjonene opplyser at de etter beste evne forsøker å hjelpe alle som henvender seg til dem, men at de ikke har kapasitet til å bistå alle som etter mars 2020 ikke lenger lykkes med å få hjelp av kommunen.

En av organisasjonene opplyser at de ved to anledninger har kontaktet etat for sosiale tjenester skriftlig, for å informere om situasjonen med økt etterspørsel etter tjenester fra brukere som under pandemien ikke lenger greier å komme i kontakt med NAV for å få oppfølging.

Krisesenteret opplyser at etterspørselen etter deres tjenester har vært uendret under alle faser av covid-19 pandemien. Som vist til tidligere i rapporten, var krisesenteret godt forberedt på å sikre tilbud til brukerne da pandemien inntraff i mars 2020, og krisesenteret har ikke vært stengt ned som følge av covid-19 (selv om omfang av gruppetilbud og hjemmebesøk har vært noe redusert). Fra krisesenteret blir det opplyst at de under pandemien har opplevd en økning i antall bekymringsmeldinger fra venner, familie og helsevesen av brukere/potensielle brukere (uten at dette nødvendigvis har ført til endringer i etterspørsel av de tjenestene krisesenteret tilbyr).

I forbindelse med verifisering og høring opplyser byrådsavdelingen at etat for sosiale tjenester under pandemien har hatt regelmessig dialog med den frivillige organisasjonen Robin Hood-huset, gjennom en egen kommunikasjonskanal som har vært opprettet mellom Robin Hood-huset og NAV Bergenhus. Byrådsavdelingen peker på at Robin Hood-huset, som utgjør et viktig lavterskeltilbud for blant annet personer med språklige utfordringer, har rapportert en økning i veiledningssamtaler for brukere med behov for NAV sosialtjenester på cirka 14 personer per måned i pandemiens første 9 måneder. Byrådsavdelingen peker på at NAV ikke er kjent med at disse brukerne ikke har fått tjenester, men kjenner til at flere brukere har ønsket fysiske møter med tolk tilstede heller enn telefontolking. Inngangen til tjenester har sånn vært annerledes enn vanlig for en del brukere med annet språk, men byrådsavdelingen understreker at NAV sosialtjeneste har gitt tjenester også til disse brukerne under pandemien.

6.2 Vurdering

Covid-19 pandemien har påvirket etterspørselen fra brukerne etter sosiale tjenester fra NAV-kontorene. For en del tjenester har det blitt lavere etterspørsel, men Deloitte merker seg at dette kan skyldes at tjenestene er langt mindre tilgjengelig og flere brukere opplever at det er vanskelig å komme i kontakt med NAV. Dette gjelder særlig de mest sårbare gruppene som ikke håndterer de nye kommunikasjonsplattformene.

Deloitte vil understreke viktigheten av at kommunen sikrer et tilstrekkelig tilbud som møter behovet og etterspørselen etter tjenester blant brukere som det har vært krevende å følge godt nok opp. Deloitte mener kommunen bør vurdere å i større grad involvere de frivillige organisasjonene for å få kartlagt det reelle behovet for tjenester og hvilke tiltak som kan være treffsikre.

7 Har kommunen klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne, og hvordan har dette blitt gjort?

Kommunen har ikke sikret tilstrekkelig informasjon til alle brukergrupper om hvilke tjenester og tilbud som har vært tilgjengelige under pandemien, eller om hvordan brukerne kan komme i kontakt med de delene av tjenestene de har behov for å kontakte.

7.1 Sentrale observasjoner

Krisesenteret, sosiale botjenester og størsteparten av NAV-kontorene opplever selv at de har lyktes med å gi tilstrekkelig informasjon til brukerne om hvordan de kan komme i kontakt med kommunen i pandemiperioden.

Informasjonstiltak som har blitt benyttet for å nå ut til brukerne med opplysninger om hvilke tilbud som har vært tilgjengelig på hvilken måte, samt hvordan brukerne kan komme i kontakt med de ulike sosiale tjenestene har omfattet:

- Plakater på oppslagstavler og inngangsdører til kontor (NAV)
- Nettsider (*Bergen kommunes hovedsider og NAV sine sider*)
- Felles SMS til bestemte brukergrupper (NAV)
- Ringe til brukere for å informere (NAV)
- Informasjon via samarbeidspartnere som Kirkens bymisjon eller Robin Hood-huset (NAV)
- Egen Facebook-side med informasjon (krisesenteret)

Samtidig kommer det frem at det for NAV-kontorene har vært krevende å sikre tilstrekkelig informasjon til brukere som mangler nødvendig utstyr som PC og telefon og/eller digital kompetanse/ kommunikativ kompetanse til å nyttiggjøre seg av slikt utstyr, og da særlig i perioden mars-april. De intervjuede opplyser at personene dette typisk gjelder er sårbare brukere med kompliserte og sammensatte utfordringer (psykisk helse og rus), minoritetspråklige, bostedsløse, og personer med lese- og skrivevansker. Disse brukerne blir i en normalsituasjon som regel fulgt opp fysisk, enten fordi brukerne i sin hverdag er avhengige av fysisk *drop-in* oppmøte uten avtale (vanlig for personer med utfordringer innen rus og psykisk helse som i liten grad er i stand til å planlegge faste avtaler) eller fordi de ikke klarer/ønsker å forklare sine problemer og behov via telefon/skjerm.

Både ansatte og frivillige organisasjoner påpeker at informasjonen til brukerne ikke har vært kommunisert effektivt/på en treffsikker måte og i stort nok omfang. Det blir vist til at NAV kontorene ikke har klart å informere folk om hvordan de skal søke hjelp, i de ulike fasene i pandemien. Blant annet blir det vist til at informasjon om stengte kontorer og kontaklinjeinformasjon til vakttelefoner (direktelinje til de ulike NAV-kontorene), samt informasjon om åpning av NAV Årstad etter nedstenging i mars-april ikke har blitt formidlet i tilstrekkelig grad. Enkelte av de intervjuede viser også til at det heller ikke har blitt tilstrekkelig informert om muligheten til å få avtalt fysiske møter. En av de frivillige organisasjonene påpeker blant annet at de selv ikke var kjent med direktenumrene til NAV-kontorene. Det blir også pekt på at informasjon på andre språk enn engelsk og norsk manglet helt frem til midten av september, og at mange brukere (også norsk- og engelskspråklige) har hatt utfordringer med å forstå informasjon fra de sosiale tjenestene.

Byrådsavdelingen viser i sitt hørings svar til at de sosiale tjenestene i utgangspunktet ikke hadde en skriftlig plan for informasjon til brukere og samarbeidspartnere da pandemien startet. Det ble imidlertid raskt etablert en vesentlig informasjonsvirksomhet. Byrådsavdelingen viser til følgende informasjonsvirksomhet:

- Pressemelding om at publikumsmottak var stengt ble sendt ut av Kommunaldirektør og fylkesdirektør 16. mars.
- Informasjon ble lagt ut på kommunens nettsider.
- Informasjon ble lagt ut på Kommunetorget.
- Informasjon ble slått opp utenfor alle NAV-kontor der også informasjon om hvordan komme i kontakt med tjenestene inngikk. Dette var særlig viktig for nye brukere.
- Skriftlig informasjon på de syv mest brukte språkene forelå i mars.
- Løpende informasjon til brukere ble ivaretatt blant annet ved utsending av SMS til alle, og gjennom telefon, videosamtaler med mer fra veiledere.
- Informasjon til samarbeidspartnere var ikke fullstendig innledningsvis, men det ble raskt etablert dialog med Etat for psykisk helse og rustjenester, Robin Hood-huset, Kirkens bymisjon, Avdeling for rusmedisin og Etat for inkludering. Dette er samarbeidspartnere for de mest sårbare brukergruppene. Det er etterpå etablert fora for regelmessig dialog på ledernivå mellom disse, og Crux Kalfaret er også inkludert.

I forbindelse med verifisering og høring peker byrådsavdelingen videre på at selv om det har vært gjennomført en rekke informasjonstiltak overfor brukere av sosiale tjenester, har nok ikke informasjonen vært tilstrekkelig, særlig i den innledende fasen av pandemien. Byrådsavdelingen viser til at dette blant annet gjelder overfor enkelte samarbeidspartnere, minoritetsspråklige og personer med lese- og skrivevansker. Byrådsavdelingen peker på at det overfor rusavhengige og bostedsløse har vært gjennomført målrettede informasjonstiltak, men viser samtidig til at det er sannsynlig at behovet er større enn det som er gjennomført.

7.2 Vurdering

Kommunen har gjennomført en rekke informasjonstiltak for å informere om endringene i tjenestetilbud som følge av pandemien. Likevel oppleves informasjonen å ikke være tilstrekkelig for alle brukergrupper. Dette blir bekreftet både av ansatte i NAV og frivillige organisasjoner.

De mest sårbare gruppene kan være en gruppe som er vanskelig å nå med informasjonstiltakene. Informasjon er likevel avgjørende for at brukergruppen skal kunne komme i kontakt med de delene av tjenesten som er relevant for den enkelte bruker.

Deloitte mener det vil være viktig fremover at kommunen identifiserer hensiktsmessige informasjonstiltak som gjør det mulig å nå brukere man så langt i pandemiperioden ikke har lyktes fullt ut med å nå. Dette for å sikre at særlig sårbare brukergrupper som tjenestene selv vurderer at man ikke har lyktes å sikre tilstrekkelig informasjon til, mottar de opplysningene de behøver for å klare å komme i kontakt med sosialtjenesten.

8 Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under en pandemi?

Undersøkelsen avdekker flere viktige læringspunkter som det er viktig at følges opp i det videre arbeidet med å sikre et tilfredsstillende tilbud til brukere av sosiale tjenester i inneværende og ev. senere pandemisituasjoner. Læringspunktene knytter seg både til positive forhold det er mulig å videreutvikle/bygge videre på og negative forhold som bør håndteres/utbedres.

8.1 Sentrale observasjoner

Håndtering av pandemien har bidratt til viktig læring for de sosiale tjenestene både fra det som har fungert godt og det som har fungert mindre godt.

Økt digital kompetanse blant ansatte og brukere, mer effektive arbeidsprosesser, bedre digital oppfølging av brukere, økt forståelse for viktigheten av tydelig kommunikasjon og informasjonsflyt (både internt og eksternt) og tverrfaglig samarbeid er positive læringspunkt som blir trukket frem i undersøkelsen. Respondentene i de ulike enhetene viser til at man har sett gradvis bedring på disse punktene under pandemien, og at utviklingen bidrar til å styrke deler av tjenestetilbudet i etaten.

Samtidig viser ansatte i tjenestene til erfaringer med forhold som har fungert mindre godt og hvor det er behov for videre oppfølging.

- Blant annet blir det trukket frem at det er behov for tettere oppfølging av ansatte på hjemmekontor for å sikre trivsel/godt arbeidsmiljø, samt behov for å utarbeide/etablere bedre arenaer for erfaringsdeling og faglig diskusjon når man sitter spredt istedenfor på kontoret. Det blir også vist til behov for bistand til tilrettelegging (fysisk og psykososial) for å jobbe godt på hjemmekontor.
- Det blir vist til at når ansatte jobber hjemmefra, øker risikoen for at det utvikler seg flere/ulike praksiser for gjennomføring av sentrale oppgaver, for eksempel når det gjelder saksbehandling.

Et annet læringspunkt som trekkes frem er at særlig sårbare grupper som det kan være krevende å nå gjennom digitale plattformer, må bli fulgt opp tettere i tiden fremover. Dette for å sikre at etableres tilstrekkelig med avlastende systemer og alternativer til de tilbudene som stenges ned (for eksempel NAV-kontor), slik at aktuelle brukergrupper får det tjenestetilbudet de har behov for og rett på. Dette punktet blir trukket frem av mange av de intervjuede, inkludert de ulike frivillige organisasjonene. Fra disse organisasjonene pekes det på at det per i dag ikke er mulig å digitalisere alle tilbud på en smertefri måte uten at noen faller utenfor. Der digitaliseringen oppleves som et gode for noen brukere, utgjør den et betydelig hinder for å få tilgang til rettighetsbaserte sosiale tjenester for de brukerne som ikke er i stand til å benytte seg av digitale kanaler.

Mange respondenter benytter anledningen undersøkelsen gir dem til å fremheve den solide dugnadsånden, innsatsen, fleksibiliteten og tilpasningsdyktigheten ansatte har vist under pandemien.

De ansatte blir pekt på som en sentral årsak til at de sosiale tjenestene har lyktes i den grad de har med å sørge for så godt tilbud til brukerne som mulig.

I forbindelse med verifisering og høring, opplyser byrådsavdelingen at den viktigste erfaringen fra pandemien er at de sosiale tjenestene er en fleksibel organisasjon med kompetente og omstillingsdyktige medarbeidere, som har gjort en fantastisk og forbilledlig innsats under vanskelig arbeidsforhold. Byrådsavdelingen peker videre på at tjenestene har positive erfaringer med at mange funksjoner kan utføres digitalt, herunder også oppfølging av brukere, og at NAV sosialtjeneste under pandemien har tatt et steg i retning av å tilpasse seg organisatoriske rammer for fremtidens NAV-kontor. Det blir også pekt på evnene til å ivareta kontinuitet i driften som en positiv erfaring fra pandemien.

Byrådsavdelingen peker i sitt verifiserings- og høringssvar på at et viktig læringspunkt i perioden var at pandemien kom på en annen måte enn organisasjonen hadde strategier for, og at en ikke var tilstrekkelig forberedt på de svært inngripende tiltakene som ble satt i verk i samfunnet generelt for å redusere smitte. Det blir også trukket frem som et læringspunkt at det i fremtiden vil være nyttig å ha gjennomført skriftlige analyser av hvilke tjenestemottakere som vil være sårbare under ulike betingelser, og ha en skriftlig plan for informasjon til både samarbeidspartnere og aktuelle brukergrupper. God dokumentasjon (skriftliggjøring/loggføring av aktiviteter, tiltak og begrunnelser) i kritiske situasjoner, som kan bidra til etterprøvnbarhet og til å understøtte god kontinuitet i drift av tjenestene under en pandemisituasjon, blir trukket frem som viktig å planlegge for i liknende situasjoner i fremtiden.

Det siste punktet blir også fremhevet av ansatte i sosiale tjenester som i undersøkelsen peker på viktigheten av at tjenesten i større grad evaluerer og skriftliggjør erfaringene sine og legger dette til grunn for utvikling av nye rutiner.

8.2 Vurdering

Deloitte merker seg at ledere og ansatte i etat for sosiale tjenester har identifisert flere læringspunkter underveis i pandemien knyttet til hvordan sosialtjenesten utfører sine oppgaver og leverer sitt tilbud. Dette er læringspunkter som det etter Deloittes vurdering er viktig å følge opp videre, for å sikre at kommunen i størst mulig grad klarer å hente ut relevante læringseffekter fra pandemien.

Deloitte merker seg at tjenesten opplever et betydelig løft knyttet til økt digitalisering og at tjenesten har opplevd positive gevinster som følge av dette.

Deloitte vil samtidig trekke frem viktigheten av at læringspunkter/erfaringer som knytter seg til risiko for manglende etterlevelse av regelverk (for eksempel i forbindelse med saksbehandling) og utilstrekkelig tjenestetilbud (for eksempel grunnet mangelfull oppfølging av sårbare grupper) blir gjennomgått, dokumentert og fulgt opp og at nødvendige tiltak blir satt i verk.

9 Konklusjon og anbefalinger

Covid-19 pandemien har begrenset muligheten til å utføre brukerrettede sosiale tjenester på samme måte som før, gitt de smitteverntiltak som er iverksatt. Undersøkelsen viser at de sosiale tjenestene ikke var tilstrekkelig forberedt for å sikre tilbudet til alle brukerne under pandemien. Særlig NAV-kontorene opplyser at de i liten grad var forberedt da pandemien startet. Deloitte stiller spørsmål ved om det forelå tilstrekkelig med risikoanalyser både i forkant og underveis i pandemiperioden som dokumenterer vurderingene knyttet til stenging av deler av tilbudet, særlig med hensyn til konsekvenser for sårbare brukergrupper. Deloitte vil her vise til smittevernloven § 1-5 som påpeker at smitteverntiltak etter loven skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering.

Undersøkelsen viser at de sosiale tjenestene er mindre tilgjengelig både for nye og eksisterende brukere nå enn før pandemien, i stor grad på grunn av fysisk nedstenging av tilbud (med unntak av kritesenteret). Stenging av fysiske tilbud har i stor grad blitt erstattet med økt grad av digitalisering av tjenestene. Dette har medført at det for enkelte brukergrupper kan ha blitt økt tilgjengelighet, mens det for ressursvake brukergrupper som ikke i like stor grad har kunne benyttet seg av de alternative digitale kommunikasjonsplattformene, har blitt betydelig redusert tilgjengelighet. Deloitte vil her vise til § 17 i sosialtjenesteloven som blant annet stiller krav om at kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, og at dette også må ivaretas under pandemi.

Kommunen skal i henhold til sosialtjenesteloven § 12 spre kunnskap om sosiale tjenester i kommunen. Også Kommuneloven stiller krav til god informasjon om de kommunale tjenestene. Selv om det er satt i verk en rekke informasjonstiltak viser undersøkelsen at denne ikke har blitt oppfattet like godt av alle brukergrupper. Dette kan ha medført at de tilbudene som kunne vært aktuelle for de svake gruppene trolig ikke har blitt benyttet i stor nok grad. Kommunen har derfor etter Deloittes vurdering ikke sikret tilstrekkelig informasjon til alle brukergrupper om hvilke tjenester og tilbud som har vært tilgjengelige under pandemien, eller om hvordan brukerne kan komme i kontakt med de delene av tjenestene de har behov for å kontakte.

Undersøkelsen viser at de sosiale tjenestene ikke har klart å sikre et tilstrekkelig tilbud på alle områder under pandemiperioden. Endringer i arbeidssituasjonen i de sosiale tjenestene under pandemiperioden har ført til at ulike tilbud og oppgaver ikke har blitt gjennomført. Selv om tjenestene opplever redusert etterspørsel etter enkelte tilbud, stiller Deloitte spørsmål om dette heller er en konsekvens av at tjenestene er vanskelig tilgjengelig. Dette støttes av at frivillige organisasjoner melder om et betydelig økt behov for bistand og veiledning fra ressursvake grupper, og at frivillige organisasjoner i større grad opplever at de må kompensere for vanskelig tilgjengelige kommunale tjenester.

Undersøkelsen viser at de sosiale tjenestene har opplevd betydelig læring gjennom denne krisehåndteringen. Undersøkelsen avdekker flere viktige læringspunkter som det er viktig at følges opp i det videre arbeidet med å sikre et tilfredsstillende tilbud til brukere av sosiale tjenester i inneværende og ev. senere pandemisituasjoner. Læringspunktene knytter seg både til positive forhold det er mulig å videreutvikle/bygge videre på (slik som digitalisering, samhandling og effektive arbeidsprosesser), og negative forhold (slik som oppfølging av særlig sårbare grupper) som bør håndteres/utbedres.

Deloitte mener det er avgjørende at den læringen som en har gjort – både av det som har fungert godt og det som ikke har fungert godt – må dokumenteres, følges opp og deles slik at tjenesten både kan forbedre tjenestene i «normalsituasjon» og i enda større grad være forberedt på tilsvarende kriser på senere tidspunkt.

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler Deloitte at kommunen setter i verk følgende tiltak:

1. *Sørger for at beslutninger og begrunnelser for iverksettelse av smitteverntiltak (nedstenging og kutt i tilbud) dokumenteres og informeres om på alle nivå for å sikre tilstrekkelig etterprøvnbarhet og forankring av tiltakene.*
2. *Gjennomfører risiko- og konsekvensanalyse av covid-19 smitteverntiltakenes innvirkning på tjenestene til særlig sårbare grupper.*
3. *Basert på analysen - utarbeider tilbud og arbeidsmetoder som i tilstrekkelig grad kompensere for konsekvensen av de smitteverntiltakene som er iverksatt.*
4. *Sørger for at viktig og tilpasset informasjon når alle brukergrupper.*
5. *Gjør evalueringer av smitteverntiltakene, tilbud og arbeidsmetoder som er tatt i bruk, og justerer disse på bakgrunn av evalueringene. Både ledere, ansatte, brukere og samarbeidspartnere bør involveres.*

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN
KOMMUNE

BYRÅDSAVD. FOR ARBEID, SOSIAL OG BOLIG
BASB Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig

DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013
5892 BERGEN

Vår referanse: 2020/111123-1
Saksbehandler: Mads Hagebø
Dato: 23. desember 2020
Deres ref.:

Unntatt offentlighet: Offl § 14

Høringsuttalelse

Innledning

Det vises til oversendt utkast av delrapport «Forvaltningsrevisjon av sosiale tjenester under covid-19 pandemien» om virkninger av covid-19 i tjenestetilbudet til sårbare grupper til verifisering og høring.

Byråden er bedt om å gi to separate tilbakemeldinger til Deloitte om det er faktafeil i datagrunnlaget/rapportens observasjonsdeler, og kommunens høringsuttalelse til delrapporten samlet. Tilbakemeldingene omhandler vurderingsgrunnlag og status på hovedtemaene av mer generell karakter snarere enn enkelte fakta. Bestillingen fra Deloitte besvares derfor samlet. Høringsuttalelsen er basert på utkastet til forvaltningsrevisjon og innspill til rapporten fra etat for sosiale tjenester. Noen dokumenter vedlegges, andre henvises til og kan innhentes ved behov.

Generelt synes Deloitte å være godt forberedt og ha satt seg grundig inn i organisering og tjenester. Det angis lovkrav som revisjonskriterier og forsvarlige tjenester ut fra disse. Lovkravene er korrekt gjengitt bortsett fra at tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven mangler. Temaene i rapporten er gode og egnet til videre arbeid etter pandemien.

Det er utfordrende å gi konkrete innspill på utkastet til revisjonsrapporten fordi den er basert på telefonintervju der en ikke får innsikt i hvilken rolle den enkelte som kommer med uttalelser har, og heller ikke hvilken periode under pandemien uttalelsene gjelder.

Deloitte synes ikke å ha innhentet skriftlig dokumentasjon som planer, risikovurderinger og hvordan etat for sosiale tjenester og byrådet har ivarettatt driftskontinuitet. Dette gjelder både på overordnet nivå og ved den enkelte resultatenheter, og ses på som en mangel ved revisjonen. Det kan heller ikke ses at informasjon som kommer frem i intervjuer er sjekket av mot styringsdata etaten og byrådsavdelingen har.

Når Deloitte angir tjenester til brukerne som ikke tilstrekkelige, knyttes det ikke mot lovkrav og faglig forsvarlighet, men mot hva noen respondenter mener ikke er tilfredsstillende.

«Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under pandemien?»

Den viktigste erfaringen er at de sosiale tjenestene er en fleksibel organisasjon med kompetente og omstillingsdyktige medarbeidere, som har gjort en fantastisk og forbilledlig innsats under vanskelige arbeidsforhold.

Postadresse:
Postboks 7700, 5020 BERGEN
Kontoradresse:
Rådhusgaten 10

Telefon:
E-post: BSB@bergen.kommune.no
Internett: www.bergen.kommune.no

Tjenestene har erfart at mange funksjoner kan utføres digitalt og at medarbeiderne har øket sin digitale kompetanse vesentlig. Brukeroppfølging kan i noen sammenhenger utføres per telefon, video og walk & talk, og en er ikke like avhengig av det fysiske NAV-kontoret som tidligere. I premissene i bystyresaken om fremtidens NAV-kontor er det angitt at NAV er en organisatorisk ramme for å løse oppgaver, ikke et fysisk lokale eller begrenset til den enkelte lokasjon. Nav sosialtjeneste har tatt et steg i den retningen under pandemien.

Erfaringen er at organisasjonen er dyktig på driftskontinuitet. Erfaringen fra planlegging av dette forut for sykkel VM, har vært god å bygge på i pandemisituasjonen også. Under sykkel VM stengte deler av bykjernen ned og vi måtte da planlegge for å gi tjenester til brukere som ikke fikk tilgang til tjenestene.

Med store utfordringer på arbeidsmarkedet var det grunn til å forvente lav overgang til arbeid i tiltaksvirksomheten. Overgangen til arbeid og selvstendighet for brukere i kvalifiseringsprogram har imidlertid vært større i pandemiperioden i 2020 enn for tilsvarende periode 2019.

En svært viktig læring er at pandemien kom på en annen måte enn organisasjonen hadde dekkende strategier for. Dette forholdet gjaldt nok samfunnet som helhet. Det forelå en pandemiplan for tjenesteleveranse med redusert bemanning, men en var ikke tilstrekkelig forberedt på svært inngripende tiltak for å redusere smitte i samfunnet generelt.

I fremtiden vil det være nyttig å ha skriftlig analyse av hvilke tjenestemottakere som vil være sårbare under ulike betingelser, og ha en skriftlig plan for informasjon til samarbeidspartnere og aktuelle brukergrupper ut fra dette.

Pandemisituasjonen har gitt erfaringer i viktigheten av å ha løpende loggføring av aktiviteter, tiltak og begrunnelser i kritiske situasjoner. Driftskontinuitet har blitt vektlagt og godt håndtert. Samtidig har en ikke i tilstrekkelig grad tatt høyde for eller avsatt ressurser til løpende dokumentasjon og etterprøvnbarhet, som denne revisjonen forutsetter. Dette må planlegges for i fremtidige situasjoner.

«Var de sosiale tjenestene tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?»

Som landet ellers var de sosiale tjenestene i Bergen kommune ikke tilstrekkelig forberedt på pandemien slik den har forløpt og heller ikke på de særdeles omfattende og nødvendige smitteverntiltakene som har blitt besluttet nasjonalt og lokalt etter 12. mars.

Tjenestene var imidlertid ikke uforberedt på epidemier og pandemi, og hadde dette i sin overordnede risikovurdering i forhold til tjenesteleveranser til brukere forut for pandemien. Etat for sosiale tjenester hadde en egen plan for Covid -19 pandemien på plass og formidlet til tjenestene 5. mars, etter informasjon og drøfting med ansattes representanter (vedlegg 1).

Det er viktig å understreke at sosiale tjenester ikke ble stengt ned slik utkast til forvaltningsrapport angir. Lovpålagte tjenester har blitt gitt i hele perioden, men måten de har blitt levert på har endret seg for mange brukere. Noen har nok fått reduserte tjenester, i hovedsak etter helse- og omsorgstjenesteloven, men også når det gjelder råd, veiledning og tiltaksrettet aktivitet etter sosialtjenesteloven.

Etat for sosiale tjenester hadde en egen plan for driftskontinuitet og prioritering av tjenester (vedlegg 2) fra 6. mars som ble formidlet til byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig og kriseledelsen i kommunen. Her fremgår det:

Oversikt over kritiske tjenester, som må opprettholdes.

1) NAV sosialtjeneste

- Økonomisk sosialhjelp
- Midlertidig botilbud
- Tvangstiltak for rusavhengige
- KVP-stønad

2) Sosiale botjenester

- Booppfølgingstjeneste og vakhold i Bjørnsonsgate botiltak.

3) Krisesenteret

- Midlertidig botilbud ved Krisesenter

Oversikt over tjenester som kan reduseres eller omdisponeres ved behov/stort sykefravær.

NAV sosialtjeneste:

- råd og veiledning,
- aktivitetstiltak/ KVP-tiltak
- booppfølgingstjeneste
- samarbeidsmøter

Sosiale botjenester

- Aktiviteten trappes ned og brukerne får i en periode mindre tjenester.
- etablere et oppfølgerteam som kan gi ambulant booppfølgingstjenester til beboere utfra behovsvurdering og til å løse de mest akutte situasjonene.
- Ha telefonkontakt med brukere

Krisesenter

- Tilbud til dagbrukere
- Oppfølgingstjenester til tidligere beboere
- Samarbeidsmøter

Disse prioriteringene har i hovedsak vært fulgt så langt det har vært behov.

Beslutning om stenging av publikumsmottakene ble tatt fredag 13. mars og forberedt i møter med ledere og avdelingsledere gjennom helgen. Beslutningen ble tatt av Kommunaldirektør i byrådsavdelingen for arbeid, sosial og bolig og Fylkesdirektør for NAV Vestland og bygget på nasjonale råd for å begrense smitte.

Stengningen av publikumsmottakene ble vurdert som et nødvendig tiltak ut fra tilstrømning av kunder og fysisk utforming av lokaler som følge av de nasjonale strenge tiltakene som ble iverksatt av regjeringen 12. mars. Et eksempel er NAV Bergenhus, som var de som først rapporterte om at smittevernregler ikke kunne overholdes. Innbyggerne oppsøkte NAV kontoret for å sikre sine økonomiske rettigheter når arbeid og inntekt opphørte. 13. mars var det 200 som trakk kølapp for drop-in ved NAV Bergenhus, i tillegg til de som oppsøkte kontoret ellers. Ledelsen meldte at smittevernreglene ikke kunne overholdes. Det ble ikke vurdert som forsvarlig å bare stenge NAV-Bergenhus, for da ville tilstrømmingen flytte seg til de andre kontorene. Tilstrømmingen gjaldt i større grad tjenester i statlig tjenestelinje enn i den kommunale, men lokalene er felles. I forhold til brukersamtaler hadde NAV kontorene ikke tilgang på nødvendig smittevernutstyr, og det tok tid før blant annet pleksiglass, hansker og munnbind kom på plass. Det var ventet øket tilstrømming over helgen fra 16. mars.

Administrasjonen etablerte raskt et redskap for driftskontinuitet, som er brukt av alle etatene i byrådsavdelingen.

Etatsadministrasjonen har hatt fortløpende møter i staben og 2 ganger pr uke med NAV-lederne, der driftskontinuitet og sikring av tjenester inngikk, og regelmessige møter med ansattes representanter.

Tjenestene hadde i utgangspunktet ikke en skriftlig plan for informasjon til brukere og samarbeidspartnere når pandemien startet, men det ble raskt etablert en vesentlig informasjonsvirksomhet:

- Pressemelding om at publikumsmottak var stengt ble sendt ut av Kommunaldirektør og fylkesdirektør 16. mars.
- Informasjon ble lagt ut på kommunens nettsider.
- Informasjon ble lagt ut på Kommunetorget
- Informasjon ble slått opp utenfor alle NAV-kontor der også informasjon om hvordan komme i kontakt med tjenestene inngikk. Dette var særlig viktig for nye brukere.
- Skriftlig informasjon på de syv mest brukte språkene forelå i mars.
- Løpende informasjon til brukere ble ivaretatt blant annet ved utsending av SMS til alle, og gjennom telefon, videosamtaler med mer fra veiledere.
- Informasjon til samarbeidspartnere var ikke fullstendig innledningsvis, men det ble raskt etablert dialog med Etat for psykisk helse og rustjenester, Robin Hood-huset, Kirkens bymisjon, Avdeling for rusmedisin og Etat for inkludering. Dette er samarbeidspartnere for de mest sårbare brukergruppene. Det er etterpå etablert fora for regelmessig dialog på ledernivå mellom disse, og Crux Kalfaret er også inkludert.

En arbeidsgruppe for å forberede gjenåpning av NAV-kontorene ble satt ned 24. april og leverte sin innstilling 13. mai. Arbeidsgruppen tilrådte å åpne for avtalte brukersamtaler, men ikke for drop-in tilbud. Gruppens tilrådning bygget på utarbeidet risikovurdering og arbeids- og velferdsdirektoratet sin sjekkliste for planlegging av gradvis tilbakeføring til fysisk arbeidsplass.

Arbeidsgruppen anbefalte at følgende brukergrupper ble gitt tilbud om avtalt samtale:

- EØS-borgere som ikke kan nyttiggjøre seg andre kanaler
 - Andre fremmedspråklige som vanskelig kan nyttiggjøre seg andre kanaler
 - Øvrige brukere av NAV-kontoret som presenterer vansker med å nyttiggjøre seg andre kanaler, eller der NAV-kontoret vurderer at det vil være behov for oppmøte til avtalt samtale.
- Det vil da foretas en individuell vurdering av behovet før avtale inngås.
- Fastsetting av farskap

Partnerskapet for NAV Bergen vedtok 28. mai likevel åpning av drop-in tilbud ved NAV Årstad, i tillegg til at alle kontorene startet med avtalte samtaler i henhold til prioriteringen over. Begge deler ble iverksatt fra 15. juni. Det ble sendt informasjon til aktuelle samarbeidspartnere om dette. Det ble også vedtatt å starte opp de grupperettede tiltakene ved FIA, NorA og Ny sjanse med små grupper.

«Hvordan har Covid 19 tiltakene påvirket hvordan tjenestetilbudet har blitt utført.»

Som rapporten påpeker så var tjenestene og medarbeiderne raske til å omstille seg til hjemmekontor og hadde det grunnleggende av utstyr til det. Det har vært mulighet for å hente utstyr fra kontorene eller supplere ved innkjøp.

Restriksjonen som smittevernet førte til på normal drift av tjenestene, har det vært satt inn tiltak for å kompensere. Retningslinjer fra Bergen kommune (vedlegg 3), arbeids og velferdsdirektoratet (vedlegg 4) og helsedirektoratet har blitt fulgt.

Styringssignal til tjenestene vært å prioritere nærvær på arbeidsstedet for brukerrettet oppfølging og nødvendig stedlig ledelse. Alle administrative funksjoner og saksbehandlingsfunksjoner som kan ivaretas fra hjemmekontor utføres derfra.

De viktigste kompenserende tiltakene for de aller svakeste brukerne er:

- Fattige tilreisende utenlandske statsborgere (i hovedsak EØS-borgere) som ønsker å reise hjem ble tilbudt økonomisk bistand etter svært forenklet saksbehandling.
- Det ble ved oppslag utenfor hvert kontor informert på ulike språk om hvordan komme i kontakt med tjenestene.
- Det ble raskt etablert en ny kanal for kontakt utenom NAV-kontaktsenter både for brukere og samarbeidspartnere. Det ble opprettet direkte telefonlinjer inn til hvert kontor for hastesaker og saker til brukere som hadde utfordringer med språk eller digitale løsninger. Kapasitet ble dimensjonert ut fra behov.
- Det ble raskt opprettet en egen kanal for Robin Hood-huset, der de kunne ringe inn behov de erfarte, gjøre avtaler om samtale raskt, og få satt opp tolk på aktuelt språk.
- NAV sosialtjeneste mottok i tillegg til elektroniske søknader, vanlige papirsøknader fysisk ved hvert kontor (postkasse), ved epost, SMS eller muntlig per telefon.
- Barnefamiliene NAV sosialtjeneste hadde kontakt med ble kontaktet for å høre om bistandsbehov den perioden skoler og barnehager var stengt
- Det ble opprettet en «Kontakt og bistandstjeneste» til brukere med rus- og psykiske problem, sammen med Etat for psykiske helse og rustjenester. Denne ivaretok kontakt med brukerne, bistod i praktiske gjøremål og etablerte ombringing av varmmat for bostedsløse (i samarbeid med Kirkens bymisjon) (vedlegg 5)
- Det har i høst blitt opprettet en transport og følgetjeneste for brukere med rusavhengighet, for bistand til transport til lavterskel - rehabiliterings- eller aktivitetstilbud (vedlegg 6).
- Etat for sosiale tjenester har inngått avtaler om eget karantenetilbud for fattig tilreisende.
- Tjenestene har etablert individuelle løsninger for noen bostedsløse eller personer som ikke kan være i karantene hjemme.
- Informasjon om aktuelle tiltak for rusavhengige med behov for helsehjelp under Covid-19. (vedlegg 7)

Når det gjelder den ordinære driften i koronaperioden ble

- innledningsvis forenklete dokumentasjonskrav og saksbehandling praktisert.
- etter at smittevernutstyr kom på plass, ble brukere med behov prioritert, samtaler ble raskt avtalt og fremmedspråklige fikk samtaler når tolk på riktig språk har kunnet bli skaffet til veie. Tolketjenesten som ligger under byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling ytte i hovedsak telefontolking på grunn av smittevern

Løpende styringsdata viser

- ca. 70 % av søknadene har vært elektroniske.
- Saksbehandlingstiden har vært kortere alle måneder i koronaperioden enn året før, unntatt september, da den var litt høyere (10-12 dager).
- Antall personer i kvalifiseringsprogram er opprettholdt eller økt.
- Flere klagesaker er imøtekommet ved fornyet vurdering fra tjenestene.

De ordinære arbeidsrettede tiltakene har innenfor smittevernreglene innstilt tiltak i perioder, redusert sin virksomhet og delvis fulgt opp brukere på andre måter. Det er fra nasjonalt hold gjort endringer i forskrifter i koronaperioden som er tatt hensyn til. Mange brukere har blitt fulgt opp individuelt per telefon, walk & talk og på andre måter. Som nevnt over har mange brukere gått over til arbeid, selv i denne vanskelige perioden.

Booppfølgingstjenestene har blitt redusert eller utført på alternative måter. Det har som hovedregel ikke vært utført hjemmebesøk før i den senere tid, men kontakten har vært per telefon og en har truffet brukere i fellesområder eller utendørs.

Deloitte konkluderer med at tjenestetilbudet ikke har vært tilstrekkelig. Revisjonskriteriene er at lovkraft ikke er oppfylt. Bergen kommune kan ikke se at dette er dokumentert i forhold til noen områder i rapporten. Lovpålagte tjenester er gitt i ordinære eller alternative kanaler. Noen respondenter har nok vært uenig i at tjenestene settes opp og gis på alternative måter, men det medfører ikke at forsvarlighetskravet til lovpålagte tjenester er brutt. Medarbeidere i tjenestene har strekt seg langt for å gi forsvarlige tjenester innenfor de til enhver tid gjeldende nasjonale og lokale regler for smittevern.

«Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært i pandemien.»

Når det gjelder klientutvikling har den hatt en svak nedadgående trend som startet i 2019. Det har blitt registrert flere helt nye brukere i koronaperioden, særlig i starten.

Ved oppstart av pandemien fikk NAV sosialtjeneste økning i antall søknader fra næringsdrivende og frilansere som mistet inntekten og var uten midler. En periode var den nasjonale strategien at sosialtjenesten skulle forskuttere ytelse til disse, men så fikk ytelseslinjen i NAV likevel opprettet en tjeneste fra mai.

Vår forståelse av at det ikke skjedde en vesentlig økning i antall brukere er at de nasjonale tiltakene for inntektssikring har truffet godt. Antall bosatte flyktninger og flyktninger som har gått ut av introduksjonsprogram har blitt vesentlig redusert. Mange gatearbeidende reiste da koronaperioden startet, og inntjeningsmulighetene ble vesentlig endret.

Styringsdata viser at antall saker med gjeldsrådgivning har gått ned.

Frivillige som Robin Hood huset opplyser at de har hatt større pågang. Vi har hatt regelmessig dialog med Robin Hood-huset der det er opprettet en egen kanal inn til NAV Bergenhus for aktuelle brukere. Robin Hood huset utgjør et viktig lavtersktilbud for personer med blant annet språklige utfordringer. Økningen i antall veiledningssamtaler der for brukere som har behov for NAV sosialtjenester, utgjør ifølge Robin Hood-huset sin statistikk ca. 14 per måned i gjennomsnitt de første 9 månedene i år. NAV er ikke kjent med at disse brukerne ikke har fått tjenester, men vet at flere har ønsket fysiske møter med tolk til stede i stedet for telefontolkning. Inngangen til tjenester har nok for en del brukere med annet språk dermed vært annerledes enn vanlig, men NAV-sosialtjeneste har også gitt tjenester til dem.

«Har kommunen klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne, og hvordan har dette blitt gjort.»

Deloitte påpeker en rekke informasjonstiltak sosiale tjenester har gjort. Informasjonen har nok ikke vært tilstrekkelig, særlig innledningsvis i pandemien. Det gjelder blant annet noen samarbeidspartnere, minoritetsspråklige og personer med lese- og skrivevansker. Overfor rusavhengige og bostedsløse har det vært målrettede tiltak, men det er sannsynlig at behovet er større enn det som er gjennomført.

Avslutning

Høringssvaret baserer seg i stor grad på et arbeid, hvor en på kort tid har gjennomgått et stort materiale av dokumenter, og det kan forekomme unøyaktigheter.

Med hilsen

Lubna Boby Jaffery
Byråd for arbeid, sosial og bolig

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

- 1 Pandemiplan for Covid 19 av 5. mars fra Etat for sosiale tjenester.
- 2 Plan for tjenestekontinuitet av 5. mars fra Etat for sosiale tjenester
- 3 Restriksjoner for ansatte i Bergen kommune av 11.03.20
- 4 Sjekkliste fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for NAV-kontoret
- 5 Informasjon om kontakt og bistandstjenesten
- 6 Informasjon om transport og følgetjenesten
- 7 Informasjon om tiltak for rusavhengige med behov for helsehjelp Covid-19

Deloitte.

Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2021 Deloitte AS