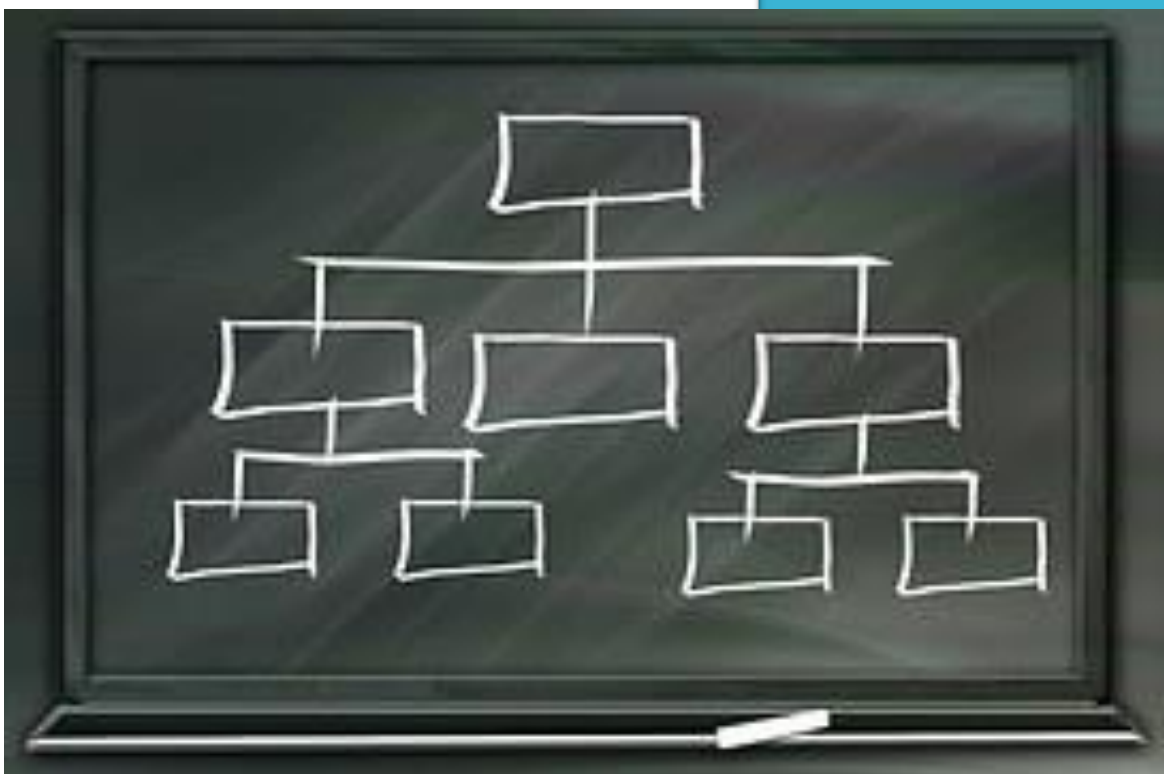


# NAV Grue – en forvaltningsrevisjon rettet mot organisering og styring, samhandling, resultater og måloppnåelse



## Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet: NAV Grue – en forvaltningsrevisjon rettet mot samhandling, organisering og styring, resultater og måloppnåelse. En foreløpig rapport har vært sendt til rådmannen i kommunen for uttalelse. Rådmannens høringsuttalelse er tatt inn i rapportens kapittel 9. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalget i Grue kommune.

Jo Erik Skjeggstad har vært utøvende revisor for prosjektet og har ført rapporten i pennen. Laila Irene Stenseth har vært oppdragsansvarlig revisor for prosjektet og har kvalitetssikret arbeidet.

Prosjektets datainnsamling er i hovedsak gjennomført våren 2018. Innledningsvis vil man finne et sammendrag av rapporten som oppsummerer kontrollutvalgets bestilling, måten prosjektet er gjennomført på og revisors konklusjoner og anbefalinger. Sammendraget er ment å skulle gi den travle leser en innføring i rapportens hovedpunkter.

Hedmark Revisjon IKS ønsker å takke kommunens administrasjon for nødvendig tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet. Samtidig vil vi takke kontrollutvalget i Grue kommune for oppdraget.

Løten 17. august 2018



Laila Irene Stenseth  
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Jo Erik Skjeggstad  
utøvende forvaltningsrevisor

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>BAKGRUNN FOR PROSJEKTET</b>	<b>11</b>
<b>2.1</b>	<b>NAV - SAMHANDLING MELLOM STAT OG KOMMUNE</b>	<b>11</b>
2.1.1	KORT OM ORGANISERING, INTERN STYRING OG KONTROLL	11
2.1.2	NAV STAT – ORGANISERING OG OPPGAVER	12
2.1.3	NAV HEDMARK	14
2.1.4	KORT OM KOMMUNENS ORGANISERING	15
2.1.5	GENERELT OM NAV GRUE	16
<b>3</b>	<b>FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING AV REVISJONEN</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>METODE OG REVISJONSKRITERIER</b>	<b>17</b>
<b>4.1</b>	<b>METODE FOR DATAINNSAMLING</b>	<b>17</b>
<b>4.2</b>	<b>REVISJONSKRITERIER</b>	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>PROBLEMSTILLING 1: ORGANISASJONS- OG STYRINGSMODELL</b>	<b>20</b>
<b>5.1</b>	<b>REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1</b>	<b>20</b>
<b>5.2</b>	<b>INNSAMLEDE DATA</b>	<b>21</b>
5.2.1.	MÅL- OG RESULTATSTYRING – FØRINGER FRA ARBEIDS OG VELFERDSDirektoratET	21
5.2.2.	Kommunal fastsettelse av mål og resultatkrav, rapportering og oppfølging	23
5.2.3.	KORT OM INTERNKONTROLL I GRUE KOMMUNE	27
5.2.4.	NAV KONTORET OG DELTAGELSE I KOMMUNAL PLANLEGGINGSVIRKSOMHET	28
5.2.5.	SAMARBEIDSAVTALE OG SAMARBEID - STAT OG KOMMUNE	29
5.2.6.	SAMARBEID OG SAMHANDLING INTERNT VED NAV KONTORET	32
5.2.7.	SAMARBEID MED ANDRE SEKTORER	33
5.2.8.	SAMHANDLING MED NAV GRUE SETT FRA ANDRE ENHETER I KOMMUNEN	34
5.2.9.	KAPASITET OG KOMPETANSE VED NAV KONTORET	37
<b>5.3</b>	<b>REVISORS VURDERING – PROBLEMSTILLING 1</b>	<b>39</b>
5.3.1.	ORGANISERING OG STYRING AV NAV GRUE	39
5.3.2.	SAMARBEID MED ANDRE KOMMUNALE ENHETER	43
5.3.3.	KOMPETANSE OG KAPASITET VED NAV KONTORET	44
<b>6</b>	<b>PROBLEMSTILLING 2: BETYDNING FOR BRUKERNE OG MÅLOPPNÅELSE</b>	<b>46</b>
<b>6.1</b>	<b>BAKGRUNNSINFORMASJON</b>	<b>46</b>
6.1.1	GENERELT OM MÅLOPPNÅELSE NÅR DET GJELDER NAV REFORMEN	46
<b>6.2</b>	<b>REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2</b>	<b>49</b>
<b>6.3</b>	<b>INNSAMLEDE DATA</b>	<b>50</b>
6.3.1	GENERELT OM BRUKERMEDVIRKNING	50
6.3.2	BRUKERUNDERSØKELSER OG BRUKERMEDVIRKNING	50
6.3.3	MEDARBEIDERUNDERSØKELSER	53

6.3.4	RUTINER SOM SKAL SIKRE REGELETTERLEVELSE	54
6.3.5	NÆRMERE OM DOKUMENTASJON AV RUTINER/PROSEDYRER	55
<b>6.4</b>	<b>REVISORS VURDERING – PROBLEMSTILLING 2</b>	<b>57</b>
6.4.1	GENERELT OM EFFEKTER FOR BRUKERNE OG MÅLOPPNÅELSE	57
6.4.2	BRUKERMEDVIRKNING OG BRUKERUNDERSØKELSER	59
6.4.3	RUTINER/PROSEDYRER FOR SAKSBEHANDLING/ENKELTVEDTAK	61
<b>7</b>	<b>KONKLUSJON</b>	<b>63</b>
7.1	NAV GRUE SIN ORGANISERING OG STYRING.	63
7.2	BETYDNING FOR BRUKERNE, BRUKERMEDVIRKNING OG RUTINER FOR SAKSBEHANDLING	66
<b>8</b>	<b>ANBEFALINGER</b>	<b>68</b>
<b>9</b>	<b>RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE</b>	<b>69</b>
<b>10</b>	<b>LITTERATURLISTE/REFERANSER</b>	<b>70</b>
	<b>VEDLEGG A: UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER</b>	<b>72</b>
	<b>VEDLEGG B: KOMMUNALE MÅLSETTINGER, RESULTATMÅLING OG RAPPORTERING</b>	<b>85</b>
	<b>VEDLEGG C VURDERING AV RELIABILITET OG VALIDITET I UNDERSØKELSEN</b>	<b>87</b>

## 1 Sammendrag

I møte 21.3.2017 sak 23/2017 besluttet kontrollutvalget i Grue kommune at det skulle gjennomføres en forvaltningsrevisjon rettet mot NAV Grue. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere NAV Grue sin styrings- og organisasjonsmodell, herunder; I hvilken grad har NAV Grue en organisering som er tjenlig for å løse de kommunale oppgavene kontoret har fått ansvar for? Det kan handle om styringsdialog<sup>1</sup>, rutiner, samarbeid og koordinering, samt håndtering av eventuelle målkonflikter og kulturforskjeller. Videre om denne organiseringen er en fordel for brukerne. I denne sammenheng gjennomføres det også en gjennomgang av rutiner for sosialhjelp. Formålet skulle belyses gjennom å besvare følgende problemstillinger:

### **Problemstilling 1:**

#### **Hvordan er NAV Grue organisert og styrt, og hvordan fungerer organisasjons- og styringsmodellen?**

- 1 Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og NAV stat når det gjelder styringen av NAV Grue?  
- Sikrer samarbeidsordningen at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere?
- 2 Hvordan fungerer samarbeidet og styring mellom kommunens ledelse og NAV Grue?
- 3 Hvordan fungerer samarbeidet mellom NAV Grue og andre enheter?
- 4 Hvordan sikres det at NAV kontoret har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på sosialområdet?

### **Problemstilling 2:**

#### **Hvilken betydning har opprettelsen av kontoret hatt for brukerne, og hvordan har NAV Grue lyktes i å nå de sentrale målene for NAV reformen**

- 1 I hvilken grad har opprettelsen av NAV Grue gitt positive resultater for brukerne?
- 2 Hvordan sikres det brukermedvirkning ved NAV Kontoret?
- 3 Er det etablert rutiner for saksbehandling/enkeltvedtak som sikrer at kravene i gjeldene lover/forskrifter blir fulgt?

Innfallsvinkelen for forvaltningsrevisjonen har vært den kommunale delen av NAV Grue, og er gjennomført på et systemnivå. Det vil si at vedtak eller tjenester for konkrete personer ikke er vurdert. Data til prosjektet er innhentet gjennom dokumentanalyse og intervjuer med nøkkelpersonell i kommunen mm. Disse er vurdert opp mot revisjonskriterier utledet fra lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, lov om sosiale tjenester og forvaltningsloven. Videre lovverk og anbefalinger vedrørende samhandling og intern kontroll, og samarbeidsavtalen mellom Grue kommune og NAV Hedmark. Resultatene fra undersøkelsen kan oppsummeres som følger.

### **Problemstilling 1: NAV Grue sin organisering og styring.**

Vår hovedkonklusjon på problemstillingen er at organisasjons- og styringsmodellen for NAV Grue på mange måter fungerer godt, men at det likevel er rom for forbedring på enkelte områder. Samarbeidet mellom kommunen og NAV Hedmark (NAV stat) oppleves av kommunens ledelse som godt, og man opplever å opptre som likeverdige parter i partnerskapet. Det er likevel en utfordring å håndtere de to styringslinjene. Når det gjelder styring av den kommunale delen av NAV kontoret mener vi at det er forhold rundt planlegging/målsettinger, tiltak/målekriterier og rapportering på disse som bør forbedres. Vi mener blant annet at lokale forhold/utfordringer kan tas hensyn til i større grad. Videre mener vi det er rom for forbedring når det gjelder systematisk oppfølging og utvikling av internkontrolltiltak. Samhandling med andre kommunale enheter ser ut til å fungere godt, og vi mener at kompetanse og kapasiteten ved NAV kontoret er tilfredsstillende.

<sup>1</sup> For NAV Stat har begrepet utviklingsdialog erstattet begrepet styringsdialog fra 2016.

Hovedkonklusjonen er basert på vår vurdering av de enkelte revisjonskriteriene for prosjektet, som kan oppsummeres som følger:

### *Samarbeid mellom kommunen og NAV Hedmark*

Samarbeidsavtalen mellom Grue kommune og NAV Hedmark inneholder punkter som er viktige i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen. Eksempelvis punkter om styring og ledelse, tilsetting av ledere og medarbeidere, medbestemmelse, lokale mål- og resultatkrav, brukermedvirkning og kompetanseutvikling ved kontoret. Avtalen er fra 2008 og det er punkter i avtalen som ikke lenger stemmer. Blant annet punktet som gjelder hvilke kommunale tjenester som inngår i det felles lokale NAV kontoret. Det er planlagt å utarbeide ny avtale. Det er imidlertid også punkter i avtalen, som vi mener er viktige, men som ikke etterlevs. I henhold til avtalen heter det blant annet at det skal:

- Utarbeides årlig virksomhetsplan for det felles lokale kontoret i samarbeid med ansattes organisasjoner.
- Etableres samarbeid med relevante brukersammenslutninger og gis mulighet for systematiske tilbakemeldinger. Samhandlingen skal evalueres årlig.
- Utarbeides en felles kompetanseplan årlig i samarbeid med organisasjonene som regulerer oppgaver og ansvar, herunder økonomi.

Det avholdes samarbeids-/partnerskapsmøter mellom rådmann og fylkesdirektør for NAV Hedmark for å samordne styringssignaler to ganger årlig. Det blir skrevet referater fra disse møtene noe vi mener er viktig for å sikre at man i ettetid er omforent med hensyn til hva man ble enige om i møtene, og eventuelt hva som skal følges opp av partene. Slike referater kan også benyttes til å gi informasjon til de ansatte ved NAV kontoret og i kommunens administrasjon som ikke har deltatt i møtene.

### *Kommunal styring av NAV Grue*

Når det gjelder planlegging og oppfølging av fastsatte målsettinger er det kommuneplan og årsbudsjett/økonomiplan som først og fremst er styrende for den kommunale delen av NAV. Likevel finnes det også andre planer som legger føringer for driften, så som boligsosial handlingsplan og plan for integrering av flyktninger. Selv om kommunens målsettinger på mange måter er i henhold til Arbeids- og velferdsetaten sin hovedmålsetting mener vi at NAV kontoret og kommunen også har ansvar for å følge opp andre målsettinger fastsatt i kommunens planer.

I forhold til resultatmåling har NAV stat målekriterier som er langt mer spesifikke og målbare enn hva kommunen har i sine tiltakskort, og det blir fortløpende registrert data til resultatmåling. Risikoen i dette er at det i det daglige blir større fokus på de statlige målsettingene enn de kommunale. Revisor savner refleksjoner rundt og oversikt over hva brukerne i Grue kommune har behov for av tjenester på sosialområdet. Som hvorvidt en har utfordringer som er spesielle for brukerne i Grue, eller områder som kommunen (administrasjonen og politisk nivå) ønsker å ha spesiell fokus på innen sosialområdet. Partnerskapsavtalen mellom NAV Hedmark og Grue kommune tilsier at det skal utarbeides en årlig virksomhetsplan for det felles lokale kontoret som skal skaffe oversikt over, og samordne mål og resultatkrav fra de to styringslinjene. Revisor mener det er et verktøy som kunne bidra til å tydeliggjøre sammenhengen mellom de mål og resultatkrav som NAV kontoret må forholde seg til.

Det rapporteres på mål- og resultatoppnåelse for NAV kontoret via kommunalsjef for helse og velferd til rådmann hver måned og til formannskap og kommunestyre hvert tertial. Ut fra denne rapporteringen vurderes oppnådde resultater og eventuelt behov for endringer og tiltak. Rapporteringen foregår fortrinnsvis skriftlig og sikrer transparens og reduserer risikoen for at vesentlig informasjon ikke når fram til rådmannen. Rapporteringen bærer imidlertid preg av at det er vanskelig å gjøre noen fornuftig måling på en del av målsettingene og fastsatte målekriterier/tiltak. Vi mener at kommunen har forbedringspotensial med hensyn til å benytte tiltak/ målekriterier som kan måles, samt få en bedre sammenheng/struktur mellom planlegging/målsettinger, tiltak/målekriterier og den rapportering som gjøres

Kommunens system for risikobasert virksomhetsstyring – kvalitetssystem i Grue kommune skal følges også av NAV kontoret. En er imidlertid ikke tilknyttet kommunens elektroniske kvalitetssystem, IKKS. Vi mener at internkontrollsystemet gjennom årshjul for planlegging og rapportering opp mot målsettinger i årsbudsjett/økonomiplan ivaretar kravet om en beskrivelse av NAV Grues hovedoppgaver og mål, som internkontrollen skal sikre. Risikoanalysen som er lagt til grunn for 2017 gjelder for NAV Hedmark og vi mener det da kan være andre lokale forhold som ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Vi kan ikke se at risikovurderingene inngår i en systematikk for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre internkontrolltiltak. Det gjennomføres heller ingen systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen ved NAV kontoret fra kommunes side, etter det vi kan forstå. Kommunens internkontrollsystem er dokumentert i «Beskrivelse av system for risikobasert virksomhetsstyring – kvalitetssystem i Grue», og det man har av prosedyrer, rutiner, maler etc. ved NAV kontoret oppbevares tilgjengelig for alle ansatte. Hovedinntrykket er imidlertid at det er rom for forbedring, spesielt når det gjelder systematisk oppfølging og utvikling av internkontroll-tiltak ved NAV kontoret.

### ***Samarbeid mellom NAV kontoret og andre kommunale enheter***

Det er vårt inntrykk at NAV Grue har et hensiktsmessig samarbeid med andre sektorer/enheter og forvaltningsnivåer for å bidra til å løse oppgaver etter sosialtjenesteloven, og at en har etablert samarbeid og har inngått avtaler om møtepunkter/-arenaer i denne forbindelse. Slike møtepunkter/arenaer er etter vår oppfatning viktig for å avklare ansvar og forhold i tjenestetilbudet som ikke fungerer godt, og bør brukes til å utvikle tjenesten. Vi mener imidlertid at NAV kontoret bør vurderer om det er hensiktsmessig å opprette et mer systematisk samarbeid med Solør barneverntjeneste. NAV kontoret ved leder deltar ellers i den kommunale planleggingsvirksomheten på lik linje med andre kommunale enheter, og har på denne måten muligheten til å fange opp forhold av betydning for NAV kontoret.

### ***Kapasitet og kompetanse ved NAV kontoret***

Det er vår vurdering at NAV Grue har kapasitet til å gjennomføre lovpålagte oppgaver inne fastlagte frister. De ansatte ved NAV kontoret har likevel en travel hverdag, og kontoret er etter vår vurdering, sårbare med hensyn til sykefravær. Kostnaden pr. bruker av sosialtjenesten tyder heller ikke på at NAV Grue er bedre bemannet enn andre NAV kontorer. En sammenligning mellom NAV kontorer vanskeligjøres på grunn av ulik organisering, ulik fordeling av arbeidsoppgavene og ulikheter med hensyn til sammensetning av brukergrupper. Det har ikke vært avvik med hensyn til tidsfristene i forvaltningsloven de senere år, og NAV kontoret holder oversikt over saksbehandlingstider og eventuelle avvik.

Det finnes ingen opplærings- eller kompetanseplan som gjelder for NAV Grue spesielt. Kompetansebehov og ønsker, kartlegges imidlertid i forbindelse med årlige medarbeidersamtaler. Kompetansetiltakene kan gjelde både kommunalt og statlig område, og de gjennomføres vanligvis som planlagt. Partnerskapsavtalen mellom NAV Hedmark og kommunen tilsier at det skal utarbeides en felles kompetanseplan i samarbeid med organisasjonene som regulerer oppgaver og ansvar. Vi mener at kommunens og NAV Hedmark sine overordnede planer for kompetanseutvikling bør være tilstrekkelig dekkende for NAV kontorets kompetanseutviklingsarbeid og av NAV kontoret heller bør vurdere å oppsummere sine kompetansetiltak i en eventuell virksomhetsplan gjeldene for NAV kontoret. Vi mener at dette i tilstrekkelig grad vil kunne sikre en systematisk og styrt kompetanseutvikling ved NAV kontoret, på kort og lang sikt.

Det er revisors vurdering at det ved NAV kontoret er lagt til rette for erfaringsbasert læring gjennom arbeid i team, kollegastøtte mv. Vi har ikke fått inntrykk av at denne formen for opplæring gjøres planmessig. Det vil blant annet si at en går systematisk frem og at en evaluerer om kompetansen har økt. Dette er også et forhold som vi mener kunne vært beskrevet i en eventuell virksomhetsplan for kontoret.

## **Problemstilling 2: Betydning for brukerne, brukermedvirkning og rutiner for saksbehandling**

Betydningen som opprettelsen av NAV kontoret har hatt for brukerne er vurdert opp mot hva som var målsettingene med opprettelsen NAV kontoret i Grue. Disse målsettingene samsvarer med målsettingene for NAV reformen. Hovedmålsettingene var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, at tjenestene skulle oppleves som enklere for brukerne og være tilpasset brukernes behov, samt å oppnå en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Disse målsettingene er nedfelt i samarbeidsavtalen mellom Grue kommune og NAV Hedmark, og kan oppsummeres som følger:

- Selv om arbeidsledighetsprosenten i Grue har gått noe ned de senere årene har antallet sosialhjelpsmottakere vært rimelig stabilt siden opprettelsen av NAV kontoret. Antall unge sosialhjelpsmottagere er redusert noe de siste årene, og stønadslengden for denne gruppen har også gått noe ned. Dette skyldes sannsynligvis innføring av aktivitetsplikt for denne gruppen. Samtidig har antall sosialhjelpsmottagere over 24 år økt. For de som mottar sosialhjelp fra de kommunale tjenestene i NAV kan en således ikke si at det er flere i arbeid og færre på stønad nå en før.
- Tidligere gjennomførte brukerundersøkelser viser at brukerne har opplevd å få god hjelp ved NAV Grue, og at tjenestene i rimelig grad har vært tilpasset deres behov. Det er også vårt inntrykk at NAV kontoret har fokus på brukertilpassede tjenester. Digitalisering av tjenestene og reduserte åpningstider kan imidlertid gjøre tjenestene mindre tilgjengelige for enkelte utsatte grupper. Ettersom det ikke er foretatt noen systematisk datainnsamling av brukeroppfatninger ved NAV kontoret de senere årene er det uvisst hvordan brukerne selv oppfatter dette.
- Det er siden opprettelsen av NAV kontoret gjennomført en rekke tiltak for å oppnå en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Vi mener at dette vektlegges og at det blant annet vises gjennom måten NAV kontoret og arbeidsoppgavene er organisert på. Det er også lagt opp til systematisk samarbeid med andre tjenesteytere. Dette er viktig med hensyn til å sikre helhetlige tjenester. Tjenestene effektiviseres ved økt digitalisering og utvikling av arbeidsmetoder. Det ser



likevel ikke ut til at dette har gjort sosialtjenesten mer effektiv med hensyn til hovedmålsettingen, som er å få flere i jobb og færre på stønad.

Når det gjelder om NAV kontoret sikrer brukermedvirkning, mener vi at dette er tilfelle for den enkelte bruker i sin sak. NAV Grue har imidlertid ikke ordninger som sikrer systematisk innhenting av brukeropfatninger lokalt. Vi anser videre at etablert rutiner for saksbehandling/enkeltvedtak i rimelig grad er egnet til å sikre at kravene i lover/forskrifter blir fulgt. Vi mener likevel at NAV kontoret kan gjøre forbedringer på dette området. Blant annet med hensyn til dokumentasjon av rutiner.

Hovedkonklusjonen er basert på vår vurdering av de enkelte revisjonskriteriene for prosjektet, som kan oppsummeres som følger:

### ***Brukermedvirkning og brukerundersøkelser***

Vi har her vært ute etter å beskrive hvordan NAV kontoret kartlegger brukersynspunkter for å benytte disse til læring og forbedring av tjenestene. Vi har sett etter om det er etablert brukermedvirkning på systemnivå, det vil si i form av brukerråd eller lignende. Dette var ikke på plass våren 2018, men det er opprettet kontakt med kommunens Råd for likestilling av funksjonshemmede, og en vil forhåpentligvis få til en fungerende ordning her etter hvert.

Når det gjelder brukerundersøkelser er det ikke gjennomført slike for NAV Grue siden 2014. Vi mener at lokale brukerundersøkelser vil være et viktig redskap for å kartlegge forhold som er viktige å ta tak i ved de enkelte NAV kontor. De siste brukerundersøkelsene som ble gjennomført omfatter bare en del av brukerne ved NAV kontoret. Brukerundersøkelsene gir informasjon om oppfatninger i forhold til det å bli behandlet med respekt, men er mangelfulle med hensyn til om brukerne opplever å få avklart sine behov raskt og om tjenestene er samordnet. Det vil være en viss risiko for skjevfordeling av svar, og det er etter vår oppfatning viktig at brukeropfatninger også fanges opp på andre måter. For eksempel ved å ha et fungerende brukerutvalg eller gjennom den løpende behandling av saker. Det er vår vurdering at NAV kontoret benytter den informasjonen de har tilgjengelig på området til læring og utvikling av tjenestene.

### ***Rutiner for saksbehandling***

Når det gjelder rutiner for saksbehandling/enkeltvedtak har vi vurdert de rutinebeskrivelser og maler som vi har fått oversendt fra NAV Grue. Vi har i vår vurdering lagt vekt på at rutinebeskrivelsene er av en slik kvalitet at de beskriver hva den enkelte saksbehandler skal gjøre i den enkelte sak, og at de dekker sentrale bestemmelser i sosialtjenesteloven. Rutinene er vurdert i forhold til om de sikrer at:

- den enkelte søker / bruker av sosiale tjenester får nødvendige opplysninger, råd og veiledning.
- det foretas en konkret vurdering av brukers behov for økonomisk stønad, og at avslag eller reduksjon i økonomisk stønad ikke begrunnes med manglende økonomiske midler i budsjett
- bruker mottar hjelp som sikrer midlertidig bolig, dersom bruker ikke er i stand til å finne bolig selv.
- det gjennomføres en konkret vurdering av om bruker har behov for langvarige og koordinerte tjenester, og dermed har rett til å få utarbeidet en individuell plan.

- det gjennomføres en konkret vurdering av om bruker kan ha rett til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, samt rett til individuell plan.
- tjenestetilbudet, så langt det lar seg gjøre, blir utformet i samarbeid med bruker, og bruker skal få uttale seg i saken, før vedtaket blir fattet
- vedtak er skriftlig og tilstrekkelig begrunnet, herunder at faktiske forhold og de regler vedtaket bygger på er gjengitt og at vedtaket blir gjort kjent for søker så snart som mulig.
- vedtak inneholder orientering om klageadgang, fremgangsmåte for klage, klagefrist mv.

Når det gjelder forbedringer mener vi at NAV Grue bør justere rutinebeskrivelsene sine slik at de tydelig ivaretar vurderinger med hensyn til brukerens behov for opplysninger/råd og veiledning, hjelp til å finne bolig, og koordinator/individuell plan.

## Anbefalinger

Ut fra de vurderinger og konklusjoner som er gjort i revisjonsprosjektet anbefaler vi at kommunen vurderer:

1. Hvordan man i forbindelse med planlegging og rapportering i større grad kan benytte målekriterier som kan måles. Videre hvordan en kan sikre god sammenheng mellom kommunens planlegging, de tiltak/målekriterier som benyttes ved NAV kontoret og den rapportering som gjøres. Eventuelt om det kan være hensiktsmessig å innføre årlige virksomhetsplaner for NAV kontoret slik kommunens samarbeidsavtale med NAV Hedmark tilsier. En slik virksomhetsplan kan også inneholde et kapittel opplæring/kompetanseutvikling ved NAV kontoret.
2. Hvordan man kan sikre mere systematisk oppfølging og utvikling av internkontroll-tiltak ved NAV kontoret. Blant annet gjennom systematisk risikovurdering, evaluering og utvikling av internkontroll-tiltak og overvåkning av at internkontrollen fungerer.
3. Hvordan en kan oppnå et mer systematisk samarbeid mellom NAV kontoret og Solør barneverntjeneste.
4. Hvordan en i større grad kan sikre brukermedvirkning på systemnivå. Eksempelvis gjennom brukerutvalg, brukerundersøkelser eller gjennom løpende behandling av saker. Vi mener at brukermedvirkningen bør legges til rette slik at den er egnet til å kartlegge lokale behov, og at brukersynspunkter benyttes til læring og utvikling av tjenestene lokalt.
5. Å justere rutinebeskrivelsene sine slik at de tydelig ivaretar vurderinger med hensyn til brukerens behov for opplysninger/råd og veiledning, hjelp til å finne bolig, og koordinator/individuell plan.

## 2 Bakgrunn for prosjektet

Kommuneloven § 77 nr. 4 pålegger kontrollutvalget å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen. I møte 21.3.2017 sak 23/2017 besluttet kontrollutvalget i Grue kommune at det skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot NAV – vedrørende organisering og styring, samhandling, måloppnåelse og rutiner for sosialhjelp.

Vedtaket punkt 1. lød som følger:

*«Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon for Grue kommune for 2017-2020 og vedtar oppstart av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til NAV Grue.*

Med bakgrunn i vedtaket og bestillingen fra kontrollutvalget, har Hedmark Revisjon IKS gjennomført forvaltningsrevisjonen. Resultatet fremstilles i denne rapporten.

### 2.1 NAV - samhandling mellom stat og kommune

NAV har som hovedmål å få flere personer i arbeid og aktivitet, skape et velfungerende arbeidsmarked, gi korrekte tjenester og stønader til rett tid, gi god service tilpasset brukernes forutsetninger og behov, og være en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) ble etablert 1. juli 2006 og integrerer den tidligere arbeidsmarkedsetaten (Aetat), trygdeetaten og deler av kommunal sosialtjeneste. Hovedmålet for den organisatoriske reformen var å skape en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning som skulle forenkle tjenestene til brukerne og tilpasse dem til brukernes behov. Dette skulle få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Samarbeidet mellom stat og kommunen skal bidra til at det totale virkemiddelapparatet i NAV brukes på en mest mulig effektiv måte sett fra brukerens side, uavhengig av om eierskapet til ytelsene eller tjenestene er statlig eller kommunale.

Det er viktig med et godt samarbeid mellom ansvarsområdene for at alle brukere skal få den veiledning og bistand de har behov for fra NAV-kontorene. Det lovfestede partnerskapet mellom stat og kommune i NAV skal sikre en samordnet bruk av arbeidsmarkedsløven, folketrygdloven og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Partnerskapet består av én statlig og én kommunal styringslinje og hvert kontor skal ha en lokal avtale som regulerer samarbeidet mellom stat og kommune. Den interne organiseringen av NAV-kontorene bestemmes lokalt. NAV-kontorene kan ha egne ledere for henholdsvis det statlige og det kommunale myndighetsområdet, eller de kan ha én felles leder. ( Ot.prp.nr. 47 2005-2006, St.prp.nr.46, NAV)

#### 2.1.1 Kort om organisering, intern styring og kontroll

Organisasjonsstrukturen er organisasjonens arkitektur, og bestemmer hvordan organisasjonen ser ut. Et viktig element for å studere organisasjonsstruktur er dens effekt på atferd gjennom fokus, koordinering og stabilitet. Organisasjonsstruktur begrenser hva den enkelte skal ha ansvar for og hva organisasjonen skal drive med eller ikke, herunder hvilket fokus den skal ha. Videre vil det være et virkemiddel til å koordinere ulike oppgaver. Ved å ha regler, rutiner og formelle strukturer vil det være mer sannsynlig at ansatte opptrer som en samkjørt gruppe. For det tredje fremmer

organisasjonsstrukturen en stabilitet i atferden: en posisjon eller stilling vil ha mer eller mindre faste oppgaver som løses på mer eller mindre bestemte måter. Det skaper stabilitet eller regularitet i det som gjøres. Organisasjonsstrukturen påvirkes av ulike forhold. Det er spesielt fire faktorer: strategi, situasjonsfaktorer (størrelse, oppgaver og teknologi), omgivelser og ansatte. Hovedhensikten med organisasjonsstruktur er å påvirke atferd i en spesiell retning, men det er ikke alltid samsvar mellom formell og uformell organisasjonsstruktur.

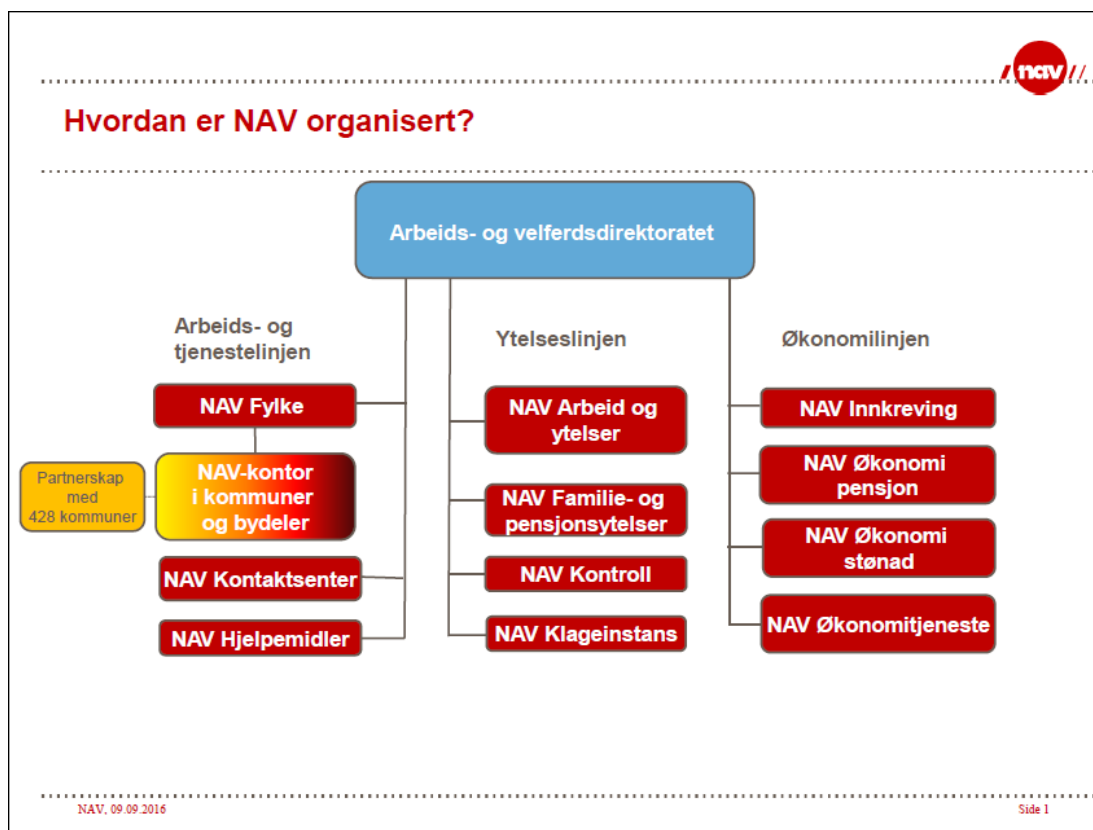
Intern styring og kontroll sikrer at en har kontroll på det en arbeider med. Hensikten med internkontroll er forbedring og ikke kontroll. Internkontroll skal kunne bidra til at daglig arbeidsoppgaver blir utført, styrt og forbedret i henhold til lovens krav. Videre er det avgjørende for å kunne innfri de målsettinger som kommunen styres etter, og det vil også kunne få betydning for kommunens omdømme. Det er ellers risiko forbundet med en lite formalisert internkontroll. Dette gjør kommunen sårbar i forhold til skifte av personell, endringer i omgivelsene og i spørsmål om habilitet. Det er også risiko for svikt dersom arbeidet med internkontrollen i kommunen gjennomføres uten systematikk og utenfor en helhetlig struktur. Det er revisors erfaring at ledelsens oppfølging av at ulike kontrolltiltak i kommunene reelt sett gjennomføres og virker, ikke har tilstrekkelig prioritet i kommunene. Dette gjelder både løpende, og ved innføring av nye systemer/tiltak.

## 2.1.2 NAV stat – organisering og oppgaver

I dette underkapittelet beskriver vi kort hvordan NAV (statlig del) er organisert.

Figur 1 Organisasjonskart for NAV 2016-09

Kilde: <https://www.NAV.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/organisering-av-NAV>



Arbeids- og velferdsetaten er delt inn i arbeids- og tjenestelinjen, ytelseslinjen og økonomilinja.

### **Arbeids- og tjenestelinjen har følgende oppgaver<sup>2</sup>:**

**NAV Hjelpemidler og tilrettelegging** legger til rette slik at personer med ulike former for funksjonsnedsettelse kan mestre hverdag og jobb og ha et aktivt, selvstendig liv. Individuell tilrettelegging skjer ved hjelp av opplæring, rehabilitering, tilpasning av hjelpemidler, personlig assistanse og andre støttetiltak. Området består blant annet av atten hjelpemiddelsentraler.

**NAV Kontaktsenter** er en landsdekkende tjeneste for NAV. Kontaktsentrene tar i mot telefoner og e-post fra brukerne og er felles inngangsport til de fleste av NAVs enheter. Kontaktsentrene driver ikke saksbehandling, men svarer på spørsmål om regelverk, saksbehandlingstider og utbetalingsdatoer. Den landsdekkende enheten NAV Servicesenter (NSS) har ansvar for blant annet teknisk brukerstøtte NAV.no, økonomirådgivningstelefonen 800 Gjeld samt NAV EURES.

**NAV-kontor** er brukernes fysiske møtepunkt med NAV og døren inn til arbeids- og velferdstjenester i stat og kommune. Alle kommuner har lagt økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad til NAV-kontoret. Mange kommuner har også lagt ytterligere tjenester til NAV-kontoret.

**NAV Fylke:** NAV har nitten fylkeskontor med hver sin fylkesdirektør i ledelsen. Fylkeskontorene følger opp, koordinerer og støtter lokalkontorene og andre spesialenheter som fylket har ansvaret for, gjennom resultatmåling, opplæring og kompetansedeling. Det er igangsatt en prosess som leder mot større regioner også i NAV.

I tillegg omfatter arbeids- og tjenestelinjen følgende funksjoner:

**NAV Arbeidsrådgivning** supplerer NAVs lokalkontor og gir tilbud til brukere som har behov for tjenester utover det lokalkontorene kan tilby. Arbeidsrådgivningskontorene skal bidra til å lette tilpasningen til arbeidslivet for brukere med helsemessige, psykiske eller sosiale utfordringer. Arbeidssøkere med muskel- og skjelettlidelser eller lese- og skrivevansker henvises ofte hit. Det er ett arbeidsrådgivningskontor i hvert fylke.

**NAV Arbeidslivssenter** bistår bedrifter og virksomheter med å oppnå målene i avtalen om et inkluderende arbeidsliv, som å redusere sykefravær og rekruttere og beholde arbeidstakere med redusert funksjonsevne og personer med innvandrerbakgrunn. Virksomheter som tegner IA-avtale får sin egen kontaktperson på arbeidslivssenteret. Det er ett arbeidslivssenter i hvert fylke.

**NAV Intro** er NAVs kompetansesenter for arbeidssøkende innvandrere. Brukere henvises hit fra de lokale NAV-kontorene. Tilbudet består av kurs, opplæring, råd om kvalifisering og jobbmuligheter, testing og vurdering av arbeidssøkerens norskkunnskaper. NAV Intro er lokalisert i Bergen, Trondheim og Kristiansand. Kontorene dekker hver sin region.

**NAV EURES:** EURES-rådgiverne i fylkene er NAVs eksperter på spørsmål og bistand i forbindelse med rekruttering til og fra utlandet. NAV EURES er en del av det internasjonale EURES-nettverket (European Employment Services) som består av 800 EURES-rådgivere fordelt over hele Europa. I Norge er EURES en integrert tjeneste i NAV.

<sup>2</sup> Kilde: <https://www.NAV.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/Arbeids+og+tjenestelinjen>

Enhetene i Ytelseslinjen er organisert i resultatområder og har enheter med nasjonalt ansvar over hele landet. Enhetene i ytelseslinjen har sterke faglige miljøer. Alle enheter har ansvaret for både innenlands- og utenlandssaker.

### **Ytelseslinjen har følgende oppgaver:<sup>3</sup>**

**NAV Arbeid og ytelser** saksbehandler ulike trygdeytelser. De fleste av sakene gjelder arbeidsrelaterte ytelser som dagpenger, lønnsgaranti ved konkurs, arbeidsavklaringspenger, sykepenger og stønad til enslig mor eller far, men enhetene har også ansvaret for andre områder som uføretrygd og grunn- og hjelpestønad.

**NAV Familie- og pensjonsytelser** saksbehandler pensjons-, familie- og yrkessykdomssaker. Det innebærer blant annet ansvar for folketrygdens pensjoner og barnetrygd, kontantstøtte og barnebidrag.

**NAV Klageinstans** behandler klager og anker på NAVs statlige stønadsområder, samt gir faglig veiledning til den statlige delen av etaten. De behandler også alle serviceklager.

**NAV Kontroll** har som hovedoppgave å avdekke, anmelde og forebygge misbruk av ytelser fra NAV, samt har et nasjonalt ansvar for saker som angår medlemskap i folketrygden og trygdeavgift. De har også store oppgaver knyttet til registerforvaltning.

### **Økonomilinja har følgende oppgaver:<sup>4</sup>**

**NAV Økonomi stønad** har som hovedoppgave å utføre utbetaling- og regnskapsoppgaver, herunder avstemming og innberetning, for alle ytelser/stønader i NAV foruten pensjon. Enheten vedlikeholder også utbetalingsopplysninger, registrerer utleggstrekk og refusjonskrav i disse ytelsene. Enheten har telefontjenester for samhandling med kernere, namsmenn og internt i NAV.

**NAV Økonomi pensjon** har som hovedoppgave å klargjøre utbetaling i pensjons- og uføreytelser, herunder avstemming og innberetning. Enheten vedlikeholder også utbetalingsopplysninger, registrerer utleggstrekk, vederlagstrekk og refusjonskrav i disse ytelsene.

## **2.1.3 NAV Hedmark**

NAV Hedmark har det statlige oppfølgingsansvaret for NAV kontorene i Hedmark. Dette skjer løpende gjennom blant annet resultatmåling og via partnerskapsmøter med kommunen. Mål og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er et viktig styringsdokument for NAV Hedmark, og legger føringer for oppfølgingen av det enkelte NAV kontor i fylket. Det heter i 2017-utgaven at mål og disponeringsbrev fra Direktoratet til fylkene i sin helhet er styrende for alle enheter i NAV i Hedmark og er basert på en vurdering av risiko, vesentlighet og særlig prioriterte områder. Mål og disponeringsbrevet er det viktigste grunnlaget for å følge opp enhetene i NAV i Hedmark, og det forutsettes at innholdet i dokumentet blir godt forankret blant medarbeiderne i enhetene. Det er ellers tatt til orde for at man i 2017 særskilt prioriterer samarbeid og støtte til de 5

<sup>3</sup> Kilde: <https://www.NAV.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/ytelseslinjen>

<sup>4</sup> Kilde: <https://www.NAV.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/%C3%B8konomilinja>

store NAV kontorene i Hedmark. Det stilles forventninger til utvikling og samarbeid slik at målet om økt ansvar for fagutvikling i egen enhet nås.

NAV Hedmark har videre utarbeidet et strategidokument for 2016 – 2020. Det presiseres i strategidokumentet at NAV må løse viktige samfunnsoppgaver i samarbeid med andre. Samtidig er NAV en viktig bidragsyter til at andre får løst sine samfunnsoppdrag og at det således er behov for tydelig og koordinert innsats på viktige områder. Det heter videre at tiltakene som skal bygge opp under strategien må operasjonaliseres lokalt. Der det er hensiktsmessig bør tiltakene koordineres mellom kommunene.

For sosialtjenesten spesielt sendes det årlig et kommunebrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet hvor kommunene informeres om nasjonale mål, satsningsområder og tilskuddsmidler innen sosiale tjenester. Kommunebrevet viser også til aktuelle kommunale måleindikatorer for sosialtjenesten.

### 2.1.4 Kort om kommunens organisering

I henhold til Grue kommunes hjemmeside er kommunen organisert slik:



Rådmannen er kommunens øverste, administrative leder. Samfunn og næring, oppvekst og helse og velferd, ledes av hver sin kommunalsjef.

Kommunalsjef for helse og velferd har i tillegg til NAV kontoret ansvar for:

- Tildelingskontoret
- Tilrettelagte tjenester/rus og psykiatri
- Hjemmetjeneste
- Omsorgsboliger
- Institusjon

Kommunalsjef helse og velferd har oppfølgingsansvar med hensyn til drift/økonomi for NAV kontoret, men ikke for personal. Det vil i praksis si at NAV leder har fullmakt til å bemanne kontoret innen tildelte rammer fra kommune og stat.

### 2.1.5 Generelt om NAV Grue

NAV Grue ble etablert i 2008, og organisatorisk er det underlagt kommunalsjef for helse og velferd. NAV Grue ledes av en NAV-leder og hadde pr. mars 2018, 13 ansatte (i 12 stillingshjemler) hvorav 8 er i en kommunal stilling. NAV leder er statlig ansatt.

NAV Grue har organisert de typiske NAV oppgavene (iht. minimumsløsningen<sup>5</sup> for NAV kontorer) i to team. Det er team 1 som yter standard og situasjonsbestemt innsats og Team 2 som yter spesielt tilpasset- og varig tilrettelagt innsats. Hovedmålsettingen for NAV er å få brukerne ut i jobb/aktivitet, og ved NAV Grue er det team 2 som tar hånd om de som har størst hjelpebehov og som har lengst vei å gå for å komme i jobb/aktivitet. Det er team 1 som står for mottak, og som gjør den første kartleggingen av brukerne når disse henvender seg til NAV kontoret. Det er ansatt 3 veiledere på hvert av de to teamene. I tillegg har kontoret noen funksjoner som ikke er knyttet opp til noen av teamene. Dette er en merkantilt ansatt, økonomisk rådgiver/gjeldsrådgiver, ruskonsulent og flyktningskonsulent som har til disposisjon to miljøarbeidere.

Det er ikke noe skille på kommunale og statlige oppgaver ved kontoret, og den enkelte ansatte kan ha oppgaver både innen statlig og kommunal del av NAV. Inndelingen i de to teamene er gjort for å kunne ha en viss grad av spesialisering. Ved et lite NAV kontor i Grue, har vi fått opplyst at en likevel er nødt til å ha ansatte som i stor grad er generalister. Dagens organisering ble innført i 2014, og NAV leder oppfatter at denne fungerer godt. Alle brukere får tildelt en saksbehandler som har ansvaret for oppfølgingen av den enkelte, fra NAV sin side. Dette er utgangspunktet, men det vil likevel kunne være aktuelt å bytte veileder dersom en bruker har behov for tjenester fra det andre teamet, eller dersom bruker selv ønsker å ha en annen veileder.

## 3 Formål, problemstillinger og avgrensning av revisjonen

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere NAV Grue sin styrings- og organisasjonsmodell. I hvilken grad har NAV kontoret en organisering som er tjenlig for å løse de kommunale oppgavene kontoret har fått ansvar for? Det kan handle om styringsdialog, rutiner,

<sup>5</sup> Kommunen har mulighet til å påvirke omfanget av tjenester som legges til NAV kontoret utover en minimumsløsning. Minimumsløsningen omfatter tjenestetilbudet i henhold til lov om sosiale tjenester og innebærer at kontoret skal kunne yte økonomisk sosialhjelp inklusive rådgivning, arbeid med individuelle planer, kvalifiseringsprogrammet og hjelp til midlertidig bolig – Fra artikkel på regjeringen.no 12.08.2016



samarbeid og koordinering, samt håndtering av eventuelle målkonflikter og kulturforskjeller. Og ikke minst, er denne organiseringen en fordel for brukerne. I denne sammenheng gjennomføres det også en nærmere gjennomgang av rutiner for sosialhjelp.

Formålet er belyst gjennom å besvare følgende hovedproblemstillinger og underproblemstillinger:

**Problemstilling 1:****Hvordan er NAV Grue organisert og styrt, og hvordan fungerer organisasjons- og styringsmodellen?**

- 1 Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og NAV stat når det gjelder styringen av NAV Grue?  
- Sikrer samarbeidsordningen at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere?
- 2 Hvordan fungerer samarbeidet og styring mellom kommunens ledelse og NAV Grue?
- 3 Hvordan fungerer samarbeidet mellom NAV Grue og andre enheter i kommunen?
- 4 Hvordan sikres det at NAV kontoret har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på sosialområdet?

**Problemstilling 2:****Hvilken betydning har opprettelsen av kontoret hatt for brukerne, og hvordan har NAV Grue lykkes i å nå de sentrale målene for NAV reformen?**

- 1 I hvilken grad har opprettelsen av NAV Grue gitt positive resultater for brukerne?
- 2 Hvordan sikres det brukermedvirkning ved NAV kontoret?
- 3 Er det etablert rutiner for saksbehandling/enkeltvedtak som sikrer at kravene i gjeldende lover/forskrifter blir fulgt?

Forvaltningsrevisjonen har ikke undersøkt tjenester ved NAV-kontoret på individnivå. Det vil si at brukernes individuelle vedtak eller tjenester ikke er vurdert. Når det gjelder etablerte rutiner for saksbehandling/enkeltvedtak er kontrollen avgrenset til behandling av saker i henhold til NAV sine tjenester i henhold til lov om sosialtjenester. Innfallsvinkelen for forvaltningsrevisjonen har vært den kommunale delen av NAV Grue. Selv om de statlige tjenestene er omtalt, har vårt mandat vært å kontrollere de kommunale tjenestene ved NAV kontoret og samhandling sett fra kommunen sin side.

## 4. Metode og revisjonskriterier

### 4.1. Metode for datainnsamling

Valg av metode vil variere etter formålet med forvaltningsrevisjonen og hvilke problemstillinger man ønsker svar på. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet dokumentstudier og intervjuer i vår datainnsamling.

Dokumentstudier:

Dokumentanalyse er vurdert som en godt egnet metode til å besvare problemstillingene. Dette være seg dokumentasjon som beskriver NAV kontorets organisering og styring, samt kommunens og de valgte enhetenes virksomhet og samhandling med NAV. Videre dokumentasjon i forhold til målsettinger og oppfølging når det gjelder betydning for brukerne. Undersøkelsen har omfattet gjennomgang og vurdering av følgende dokumentasjon:

- Samarbeidsavtaler og dokumentasjon rundt disse.
- Dokumentasjon vedr. lokale brukerundersøkelse ved NAV Grue
- Ulike plan- og strategidokumenter, utredninger og rapportering i kommunen

- Interne reglementer, retningslinjer og rutinebeskrivelser

Det vises forøvrig til litteratur/kildeliste i kapittel 10

#### Intervjuer:

Vi har gjennomført intervjuer med følgende nøkkelpersonell i kommuneadministrasjonen/kommunale enheter og ved NAV Grue:

- Kommunalsjef helse- og velferd
- NAV leder – NAV Grue
- Veileder team 2
- Veileder team 2/verneombud
- Flyktningekonsulent/tillitsvalgt
- Teamleder rusomsorg
- Teamleder psykisk helse

Det er i tillegg avholdt et oppstartmøte der rådmann deltok, og det er kommunisert med Rådet for likestilling for funksjonshemmede i Grue.

Alle innhentede data har blitt verifisert. Intervjuer er verifisert av intervjupersonene og dokumentstudiene av Grue kommune. Prosjektet har blitt gjennomført i samsvar med Norges kommunerevisorforbund sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Hensikten med intervjuene har vært å kartlegge relevante områder i henhold til problemstillingene. Det er valgt å benytte en halvstrukturert intervjuguide der man holder seg til tema, men at innfallsvinkel for den som bli intervjuet er åpen. Det er skrevet referat fra oppstartsmøte og et referat fra hvert av møtene som ble avholdt med de ulike respondentene. Referatene er verifisert av den enkelte respondent. Foreløpig rapport er lagt fram for rådmannen til uttalelse og det er i den forbindelse også bedt om å få tilbakemelding på eventuelle feil i faktadelen av rapporten. Ellers ble utledede revisjonskriterier oversendt rådmannen til uttalelse i begynnelsen av prosjektperioden. For vurdering av reliabilitet og validitet, se vedlegg C.

## **4.2. Revisjonskriterier**

Revisjonskriterier skal begrunnes i og utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak herunder mål og føringer, administrative retningslinjer, mål og føringer, statlige føringer og veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig og effektivt.

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innsamlede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på området, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger. Det er utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen
- Lov om sosiale tjenester i NAV

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker
- Forskrift om internkontroll for kommunene i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen
- St.prp. nr. 46 (2004 -2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning
- Ot.prp. nr. 62 (2000-2001) Om lov om endringer i lov 13. des. 1991 nr 81 om sosiale tjenester
- Meld. St. 33 (2015-2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet
- Samarbeidsavtale mellom Grue kommune og NAV Hedmark av 02.12.2008

Det er utledet fullstendige revisjonskriterier for prosjektet som er lagt inn i vedlegg A til rapporten. Vedlegget ender opp med en punktvis oppsummering av kriterier for de enkelte problemstillingene i prosjektet. I rapporten finnes de punktvis revisjonskriteriene igjen under den enkelte problemstilling i kapittel 5 og 6.

## 5. Problemstilling 1: Organisasjons- og styringsmodell

### Problemstilling 1:

**Hvordan er NAV Grue organisert og styrt, og hvordan fungerer organisasjons og styringsmodellen?**

1. Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og NAV stat når det gjelder styringen av NAV Grue?
  - Sikrer samarbeidsordningen at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere?
2. Hvordan fungerer samarbeidet og styring mellom kommunens ledelse og NAV Grue?
3. Hvordan fungerer samarbeidet mellom NAV Grue og andre kommunale enheter?
4. Hvordan sikres det av NAV kontoret har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på sosialområdet?

### 5.1. Revisjonskriterier for problemstilling 1

Revisjonskriterier for alle problemstillingene i prosjektet er beskrevet i sin helhet i vedlegg A til rapporten. Følgende kriterier (i kortform) gjelder for problemstilling 1:

1. Grue kommune og NAV Stat har inngått avtale i samsvar med NAV-lovens bestemmelser.
2. Det avholdes årlig samarbeids-/partnerskapsmøter mellom rådmann og fylkesdirektør for NAV Hedmark for å samordne styringssignaler.
3. Grue kommune har satt mål- og resultatkrav for de kommunale tjenesteområdene som NAV kontoret utfører, og at dette ses i sammenheng med de øvrige mål og resultatkrav som NAV kontoret må forholde seg til.
4. NAV-leder rapporterer jevnlig til rådmannen i kommunen mht. mål- og resultatoppnåelse.
5. NAV-kontoret rapporterer skriftlig om mål- og resultatoppnåelse i tertialrapportering (kvartalsrapportering) og årsrapport og at rapporteringen legges frem for formannskap og kommunestyre.
6. Kommunens ledelse ved rådmann og / eller kommunalsjef sammen med NAV leder vurderer oppnådde resultater, eventuelt også behov for endringer og tiltak.
7. Det er opprettet et system for internkontroll som:
  - a) beskriver NAV Grues hovedoppgaver og mål, som internkontrolltiltakene skal sikre
  - b) gir oversikt over områder ved NAV Grue hvor det er risiko for svikt.
  - c) omfatter et opplegg for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre internkontrolltiltak
  - d) innebærer systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen (ved NAV Grue).
  - e) Sørger for tilstrekkelig dokumentasjon rundt internkontrollsystemet, og at dokumentasjonen er oppdatert og tilgjengelig.
8. NAV Grue samarbeider med andre sektorer (og forvaltningsnivåer) for å bidra til å løse oppgaver etter sosialtjenesteloven, herunder har etablert samarbeid og har avtaler om møtepunkter / -arenaer med andre enheter og virksomheter i kommunen.
9. NAV Grue avgir uttalelser og råd og deltar i den kommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.

10. NAV Grue har kapasitet til å gjennomføre lovpålagte oppgaver innen fastlagte frister. Det holdes oversikt over saksbehandlingstider og avvik.
11. NAV Grue har en kompetanseplanlegging som omfatter alle ansatte. Planen(e) ajourføres årlig og tar hensyn til lokale og sentrale behov/føringer.
12. NAV kontoret gjennomfører kompetansetiltak i samsvar med plan og i samsvar med lokale og sentrale behov / føringer.
13. NAV kontoret har lagt til rette for veiledning og refleksjon ved utførelse av ordinære oppgaver i det daglige arbeidet. Det innebærer såkalt erfaringsbasert læring gjennom arbeid i team, kollegastøtte mv.

## 5.2. Innsamlede data

### 5.2.1. Mål- og resultatstyring – føringer fra arbeids og velferdsdirektoratet

Vi har fått fremlagt brev av 28.2.2017 *Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd innenfor de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen 2017*. Arbeids- og velferdsdirektoratet har det nasjonale fag- og forvaltningsansvaret, mens kommunene gjennom sosialtjenesteloven har ansvar for viktige velferdstjenester som skal bedre levekårene til vanskeligstilte og inkludere dem i arbeidslivet. Regjeringens hovedmål på området var i 2017:

- Et velfungerende arbeidsmarked
- Gode arbeidsinsentiver og målrettede velferdsordninger
- Et trygt, fleksibelt og familievennlig arbeidsliv
- Arbeids- og velferdsforvaltningen
- Pensjon

Hovedmålet er at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Målet er et velfungerende arbeidsmarked som bidrar til lav arbeidsledighet og høy sysselsetting. Et arbeidsliv for alle er også viktig for å bekjempe fattigdom og heve den enkeltes levestandard og livskvalitet. Det heter i brevet at et godt og likeverdig partnerskap mellom stat og kommune er en forutsetning for helhetlig, effektiv og brukerorientert arbeids- og velferdsforvaltning. Brukerne skal møte et NAV-kontor der statlig og kommunal tjenesteyting fremstår som helhetlig og integrert.

Av spesielle områder som samarbeidet skal rettes mot i 2017 er nevnt koordinering av tjenester for utsatte barn og unge mellom 0-24 år. Videre nevnes den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid, «Bolig for arbeid», og opplæring til ansatte. Det henvises i denne sammenheng til kommunens ansvar for å sikre at NAV-kontoret har tilstrekkelig kompetanse og er organisert på en måte som sikrer forsvarlige tjenester. Det presiseres at søknad om tjenester skal avgjøres etter en konkret vurdering av brukers behov. Barn og unges behov skal være synlige i kartlegging, vurdering og avgjørelse om tjenester. Bruk av vilkår for personer under 30 år er nevnt spesielt siden ny bestemmelse om dette ble innført fra 1. januar. Kommunen har her ansvaret for å kunne tilby aktiviteter og en tettere oppfølging. Det er videre presisert at det er kommunens ansvar å vurdere brukere opp mot kvalifiseringsprogrammet og at programmet gjennomføres i henhold til lovkrav. Tilsyn har vist at dette ikke alltid er tilfelle. Ellers tas det til orde for økt satsning på økonomisk rådgivning.

I brevet omtales også kommunale måleindikatorer, herunder at det skal legges til rette for felles bruk av resultatmål, resultatindikatorer og rapportering for målgruppene som NAV-kontoret har ansvar for. Det er frivillig å innlemme de anbefalte indikatorene i NAV-kontorets målekort. Kommunen kan velge å bruke alle, noen eller ingen. Det er også mulig å vise andre kommunale indikatorer i målekortet, endre dem og be om nye. Kommunen bestemmer selv grenseverdiene for hva som gir grønn, gul og rød farge på indikatorene. Brevets vedlegg 6 omhandler kommunale måleindikatorer.

Direktoratets anbefaling av kommunale indikatorer i NAV-kontorets målekort	Teller	Nevner
<b>B.101: Andel som har mottatt økonomisk sosialhjelp</b>	Antall personer som har mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av måneden (fra kommunalt sosialsystem)	Antall personer 18-66 år i kommunen/bydelen (SSB-tall som direktoratet legger inn)
<b>B.102: Andel som er langtidsmottakere med økonomisk sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold</b>	Antall som har mottatt økonomisk sosialhjelp i minst seks måneder av de siste tolv, og som har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold (fra kommunalt sosialsystem)	Antall personer 18-66 år i kommunen/bydelen (SSB-tall som direktoratet legger inn)
<b>B.103: Andel unge som har mottatt økonomisk sosialhjelp</b>	Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, under 25 år, i løpet av måneden (fra kommunalt sosialsystem)	Antall personer 18–24 år bosatt i kommunen/bydelen (SSB-tall som direktoratet legger inn)
<b>B.104: Andel mottakere av økonomisk sosialhjelp med forsørgelsesplikt for barn under 18 år i husholdningen</b>	Antall som har mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av måneden, som har barn under 18 år som bor i husholdningen og som mottaker har forsørgelsesplikt for (fra kommunalt sosialsystem)	Antall personer som har mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av måneden (fra kommunalt sosialsystem)
<b>B.151: Antall deltakere i kvalifiseringsprogram</b>	Antall deltakere i kvalifiseringsprogram ved utgangen av måneden. (Direktoratet henter ut tallet og legger det inn i målekortet. Korrekte tall forutsetter at deltakerne blir riktig registrert i Arena av NAV-kontorene.)	1

Fra NAV Grue har vi fått fremlagt målekriterier/målekort for 2015 og 2016. Kontoret har for dette året ikke benyttet indikatorene som er nevnt over, eller andre lokalt fastsatte indikatorer. Det er benyttet indikatorer fastsatt for statlige tjenester i NAV, samt to indikatorer som gjelder sykefravær (inkludert sykefravær for statlig og kommunalt ansatte).

Vi har fått fremlagt *Mål og disponeringsbrevet for NAV Hedmark 2017*. Dette har sitt utspring i Mål og disponeringsbrev fra direktoratet til fylkene, virksomhetsstrategi for arbeids- og velferdsetaten 2011 – 2020 og strategisk plan – NAV Hedmark 2016 - 2020. Vi velger å gjengi hovedpunktene her.

Det fremkommer at målekortene er et viktig verktøy for å følge opp enhetene på oppnådde resultater, og at det vil bli gitt tilbakemelding på resultater og tiltak i enhetens tiltaksplaner og utviklingsdialoger. *Mål og disponeringsbrevet for NAV Hedmark 2017* inneholder følgende hovedprioriteringer for 2017:

- Økt innsats for å inkludere utsatte grupper på arbeidsmarkedet
- Økt innsats for at flere arbeidsgivere får dekket sitt behov for tjenester
- Myndige og løsningsdyktige NAV-kontor skal gi et bedre tjenestetilbud
- Kanalstrategien skal bedre tjenestetilbudet og frigjøre tid til oppfølging

Strategisk plan – NAV Hedmark 2016 – 2020 har for øvrig følgende mål:

- Arbeid er målet

- Innvandrere inkluderes i arbeid og lokalsamfunn
- Redusere barnefattigdom og utenforskap
- NAV som tydelig og viktig samfunnsaktør

### 5.2.2. Kommunal fastsettelse av mål og resultatkrav, rapportering og oppfølging

Hovedmål og strategier for kommunen er nedfelt i Kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2011-2023. Det heter her at det skal satses på fokusområdene kultur, natur og kunnskapsbasert næringsutvikling, energi og miljø, og folkehelse. Av faktorer som er nevnt i tilknytning til målet om å bedre folkehelsen ved å forebygge sykdom og bedre levekårene er satsning på utdanning, økt kunnskap og deltagelse i arbeidslivet. Med hensyn til sysselsetting er det nevnt som en utfordring at kommunen i starten av kommuneplanperioden hadde et underskudd på arbeidsplasser på mellom 10 og 20 % og en daglig utpendling fra kommunen på ca. 15 %.

Når det gjelder mål og strategier fra kommuneplanen som er spesielt relevant for tjenestetilbudet ved NAV kan nevnes under kapittel 5 **Kommunale tjenester**. Det er en målsetting at alle kommunale tjenester har en kvalitativt god og tilpasset tjenesteproduksjon som imøtekommer fremtidige utfordringer. Strategi for å nå denne målsettingen er blant annet å:

- Legge til rette for kompetanseheving gjennom å skape en mentalitet og en organisasjonskultur for utvikling, omstilling og læring
- Ha en aktiv rolle og være bidragsyter i samfunnsutviklingen regionalt og nasjonalt
- Samhandle med kommunens innbyggere, næringsliv og frivillighet
- Gjennomføre systematisk analysearbeid som grunnlag for kontinuerlig forbedring

Videre er mål og deler av strategi for folkehelsearbeid (Kapittel 6) relevant. En har blant annet mål om en bred innsats for å bedre folkehelsen. Dette blant annet ved å:

- Utjevne helseforskjeller og øke sysselsettingen gjennom å veilede, opplyse og tilrettelegge

Et annet mål i denne forbindelse er at Grue skal ligge på Hedmarksnivå på kommunebarometeret i 2020. Folkehelse er ikke et eget område i kommunebarometeret, men områder som for eksempel helsetjenester og sosiale tjenester kan gi en indikasjon på hvordan utviklingen i kommunen er. For indikatorer innen helsetjenester har kommunen beveget seg fra en 398 plass i 2016 til 261 i 2018. For sosiale tjenester har en gått fra en 255 plass i 2016 til en 350 plass i 2018. plasseringen på sosialtjenestebarmometeret er basert på justerte tall for antall mottagere, stønads-lengde, andel på stønad over 6 måneder, andel med sosialhjelp som hovedinntektskilde, mottagere av kvalifiseringsstønad, brukere som får gjeldsrådgivning, innvilgede søknader om kommunal bolig og brukere med individuell plan

I tillegg til kommunebarometeret utarbeides det også en årlig folkehelseprofil for norske kommuner. Denne oversikten viser utviklingen i parametere innen befolkningsutvikling, levekår, miljø, skole, levevaner og helse og sykdom. I Grue kommunes folkehelseprofil som er publisert våren 2018 kan en for eksempel se at utdanningsnivået i kommunen er undergjennomsnittet for Hedmark og at det finnes flere lavinnteksthusholdninger en gjennomsnittet for fylket.

Andre kommunale planer som er aktuelle for oppfølging ved NAV Grue er kommunens boligsosiale handlingsplan, handlingsplan mot rusmiddelbruk og plan for integrering av flyktninger. Kommunens boligsosiale handlingsplan 2014-2017 ble vedtatt videreført i kommunestyre i 2017. Hovedmålsettingen med denne planen er at alle skal bo godt og trygt, og planen skal ivareta kommunens plikter med hensyn til:

- Sosialtjenesteloven, vedr. de som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet
- Helse og omsorgstjenesteloven, vedr. de som i tillegg har behov for særlige tilpasninger og med hjelpe- og vernetiltak på grunn av alder, funksjonshemming eller andre årsaker

Det ble arbeidet med ny boligsosial handlingsplan våren 2018 som ble lagt frem for kommunestyret og vedtatt 11.06.2018.

Kommunen har videre hatt en felles handlingsplan mot rusmiddelbruk med de andre Solør kommunene<sup>6</sup>. Hovedmålsettingene i denne har vært å skape samarbeid, bedre forebyggende og oppfølgende tjenester av rusmiddelbrukere, styrke brukermedvirkningen, styrke kompetansen for ansatte, styrke rusmiddelbrukernes livskvalitet og redusere skade for rusmiddelbrukere, deres familie og øvrige samfunn. Planen var gjeldene for perioden 2012-2016, og vi kan ikke se at utarbeidet noen ny.

Plan for integrering og inkludering – bosetting av flyktninger i Grue kommune for perioden 2014 - 2018 sier at flyktninger som bosettes i Grue, så raskt som mulig, og innen 5 år, skal bli økonomisk selvstendige og være aktive deltagere i lokalsamfunnet. Dette skal oppnås gjennom kvalifiseringstiltak, språk- og arbeidspraksisplasser samt deltagelse i fritidsaktiviteter og andre sosiale sammenhenger. Det er videre en målsetting at barn og ungdom skal ha trygge og gode oppvekstvilkår som gir muligheter for vekst og læring. Dette skal sikres gjennom skole, barnehage og skolefritidsordning. I intervju har vi fått opplyst at denne planen er utdatert og at den ikke legges til grunn for arbeidet med flyktninger i dag.

### **Økonomiplan/årsbudsjett**

I intervjuer har vi fått opplyst at NAV ved leder deltar i planleggingsarbeidet i kommunen på lik linje med andre enhetsledere. Kommunen har ingen særskilt sosialplan, og NAV forholder seg i første rekke til mål fastsatt i økonomiplan/årsbudsjettet. I økonomiplan/årsbudsjettet finnes målekort som gjelder for kommunen samlet samt en kort redegjørelse for hovedmål og aktuelle tiltak for den enkelte sektor og enhet. Målekortet som gjelder for 2017 ser ut som følger:

<sup>6</sup> Felles handlingsplan mot rusmiddelbruk i Solør 2012-2016



VISJON: LIVSKRAFTIG OG LEVENDE								
OVERORDNET MÅL: En befolkning i vekst								
MÅLOMRÅDER OG MÅLEINDIKATORER	Resultat	Resultat	Resultat	Mål	Resultatmål i økonomiplanperioden			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>SAMFUNNSPERSPEKTIVET</b>								
<i>Delmål: God lokalsamfunnsutvikler</i>								
Netto flyttetall	2	-67	-41	>10	>30	>30	>30	>30
Andel innbyggere 25 – 45 år	18,3 %	20,5 %	19,2 %	>18 %	>18 %	>18 %	>18 %	>18 %
Arbeidsledighet	2,9	2,9 %	3,2 %	< 2 %	< 2,5 %	< 2,5 %	< 2,5 %	<2,5 %
Antall sysselsatte	2243	2205	2109	>2100	>2100	>2100	>2100	>2100
<b>TJENESTEPERSPEKTIVET</b>								
<i>Delmål: Gode nok tjenester med avklarte forventinger; herunder:</i>								
<i>Moderne og brukertilpassede tjenester (godt nok)</i>								
Brukertilfredshet skole	86,9 %	87,0 %	90,3 %	>87 %	>89 %	>89 %	>89 %	>89 %
Brukertilfredshet barnehage	86,6 %	83,3 %	95,0 %	>84 %	>90 %	-	>90 %	-
Brukertilfredshet omsorg	-	80 %	75 %	>80 %	>75 %	>75 %	>75 %	>75 %
Grunnskolepoeng	39,4	36,4	38,4	>39,3	>39,3	>39,4	>39,5	>39,6
Gjennomføringsgrad vgs – siste 3 år	Nytt 2014	68 %	69 %	>77 %	>70 %	>70 %	>70 %	>70 %
<b>MEDARBEIDERPERSPEKTIVET</b>								
<i>Delmål: Realisere våre verdier – REAL, herunder:</i>								
<i>Godt arbeidsmiljø med myndiggjorte medarbeidere</i>								
Sykefravær (legemeldt)	10,6 %	7,5 %	8,60 %	<7 %	<7 %	<7 %	<6,5 %	<6 %
Medarbeidertilfredshet	4,4	4,5	-	>4,4	-	>4,6	-	>4,6
Overordnet ledelse (medarb.undersøk)	3,7	3,9	-	>3,9	-	>3,9	-	>4,1
Andel med høyskole i helse og velferd	34,4 %	33,1 %	34 %	34 %	>35%	>36%	>37%	>40%
Andel med fagbrev i Grue kommune i stillinger med krav til fagbrev					>80 %	>80 %	>85 %	>85 %
Antall lærlinger	2	2	2	3	4	5	5	5
<b>ØKONOMIPERSPEKTIVET</b>								
<i>Delmål: God økonomistyring, herunder:</i>								
<i>God og sunn kommune-økonomi</i>								
Resultatgrad	-4,01 %	-1,15 %	1,71 %	>3 %	>3 %	>=3 %	>=3 %	>=3 %
Gjeldsgrad	79 %	80,10 %	81,00 %	<80 %	<80 %	<80 %	<80 %	<80 %
Arbeidskapitalgrad	-10,70 %	-12,50 %	-10,20 %	>=5 %	>=9 %	>=8 %	>=8 %	>=7 %

Når det gjelder hovedmål og aktuelle tiltak for NAV Grue spesielt, heter det at en må ha en streng vurdering i forhold til økonomisk sosialhjelp samtidig som en sikrer at tildeling er i henhold til lovverket. Det må settes fokus på aktiviteter som fremmer overgang til arbeid for å redusere antall mottakere av sosialhjelp. Det var planlagt å bosette 20 flyktninger i kommunen i løpet av 2017, og man hadde bosatt 5 flere enn vedtatt i 2016 grunnet at det var storfamilier man bosatte. Av de største utfordringer i økonomiplanperioden nevnes at:

- Det over tid har vært en nedgang i sosialhjelpsmottakernes inntektsgrunnlag, på grunn av reduksjon i tildelt bostøtte og reduksjon i mulighet for deltakelse i statlige tiltak. Tiltak i statlig regi utløser rette på tiltakspenger. Tiltak i forbindelse med aktivitetsplikt vil ikke utløse rett til tiltakspenger.
- Innføres aktivitetsplikten vil dette kunne føre til en belastning i økonomiplanperioden i forhold til administreringen. Aktiviteter må være i kommunal regi og vil kreve personale til organisering og ivaretagelse.
- Bosetting av flyktninger krever tilgjengelige boliger, dette vil være den største utfordringen i perioden.

Den enkelte enhet i kommunen har sitt eget tiltakskort som viser satsningsområde for den enkelte enhet for det enkelte år. Følgende tiltakskort ligger til grunn for NAV Grue i 2017:

**Tiltakskort for enheten**

Perspektiv	Mål-/utviklingsområder og tiltak
Tjenester	<p>Det må sikres at det gis tilstrekkelige tjenester i forhold til lov om sosiale tjenester i NAV. Lovens formål med å bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid må være en overordnet målsetting.</p> <p>Bruk av vilkår (aktivitetsplikt) blir et viktig utviklingsområde med prioritet i aldersgruppen 18-24 år.</p> <p>Tiltak for å nå målet blir og skaffe til veie gode tiltaksplassene og arbeidsoppgavene som gir den enkelte mestringsfølelse og erfaring som kan nyttiggjøres i det ordinære arbeidsmarkedet..</p>
Medarbeider	<p>Medarbeiderne må opparbeide tilstrekkelig kompetanse til å ivareta overordnede mål.</p> <p>Utvikle kompetanse på bruk av vilkår (aktivitetsplikt) for å nå overordnet målsetting om å fremme overgang til arbeid.</p> <p>Innhenting av erfaring fra andre NAV enheter som har opparbeidet erfaring på området. Utarbeiding av lokal arbeidsform for å nå målsettingen.</p>
Økonomi	Budsjett = regnskap

I forhold til rapportering og oppfølging har vi fått opplyst at NAV leder rapporterer til kommunalsjef for Helse og velferd en gang i måneden. Rapporteringen gjelder økonomi og fastsatt tiltakskort. Rapporteringen er skriftlig, og følges opp i møter som NAV leder har med kommunalsjef for Helse og velferd. Vi har fått opplyst at de siste to årene har aktivitetsplikten vært jevnlig tema vedrørende rapportering fra NAV. Internkontroll kan også være tema, og det skal leveres en ROS analyse årlig i henhold til kommunens system for virksomhetsstyring. Det foretas egen tertialrapportering som behandles i formannskap og kommunestyre. Også denne er basert på rapportering fra enhetene. Kommunalsjef for helse og velferd gjennomfører videre ledersamtaler en gang i året med sine enhetsledere, der en blir enige om utviklingsmål både for den enkelte enhet, men også for den enkelte leder. NAV leder var tidligere med i enhetsledermøtene ved helse og velferd. Disse er imidlertid veldig rettet mot omsorgstjenestene og de utfordringene som er der, og er egentlig ikke relevant for NAV leder. Det har derfor blitt til at kommunalsjefen har egne møter med NAV leder en gang pr. 14 dag. NAV leder deltar også i enhetsledermøter med rådmann.

I tertialrapport 1 og 2 for 2017 er det rapportert på økonomi og NAV kontorets tiltakskort. I tertialrapport for 1 tertial ble det beregnet et budsjettavvik på 2 millioner ved årets utgang. Dette er hensyntatt med en budsjettjustering i løpet av året. For planlagte og iverksatte tiltak for å overholde budsjetttrammen heter det for øvrig at:

- Aktivitetsplikten er iverksatt i to former.
  - o En aktivitet er et 3 måneders løp med kartlegging av kompetanse og videreformidling i arbeidspraksis i bedrift
  - o Avtale om aktivitet som består av jobbsøk med oppfølging i forhold til arbeidsmarked

- NAV Grue jobber med en helhetlig gjennomgang og kartlegging av hele porteføljen som videre skal føre til utarbeiding av aktivitetsplan for den enkelte og i tillegg gi en oversikt over porteføljen slik at aktiviteter kan tilrettelegges aktuelle brukergrupper.
- Mobilitetsplikten må håndheves strengt med krav om å ta arbeid med reisetid eller flytting til aktuelt arbeidssted.
- Utøve et strengere skjønn i tildeling av økonomisk sosialhjelp.

Med hensyn til tiltakskortet er det i tertialrapportene nevnt følgende for tjenester og medarbeidere:

#### **Tjenester:**

- Det gis gode tjenester etter lov om sosiale tjenester i NAV. Økonomisk råd og veiledning gis i form av forvaltning av økonomi til 18 personer. Det gis rådgivningssamtaler og gjeldsrådgivning til alle søkere til tjenesten.
- Ruskonsulenttjenesten er godt ivaretatt, ruskonsulenten jobber tett i samarbeid med kommunens tjenesteytere, DPS og andre eksterne tjenesteytere på området.
- Bosetting og integreringsarbeidet er godt ivaretatt, bosatte flyktninger har startet opp i introprogram, barn i barnehage og skole. 17 flyktninger er bosatt i perioden, og det skal videre bosettes 3 personer i 2017.

#### **Medarbeidere:**

- Det jobbes løpende for å utvikle og bedre kompetansen i forhold til håndtering av aktivitetsplikten. Det er gjennomført et todagers kurs med opplæring i aktivitetsplikten, råd og veiledning samt generell anvendelse av loven.
- Økonomisk rådgiver deltar i faglig nettverk i Glåmdalen for felles læring og utvikling av tjenesten samt opplæring i regi av Fylkesmannen. Tilsvarende faglig nettverk er ruskonsulent deltaker i.
- Medarbeidere deltar i tilgjengelige kurs og faglige nettverk som er relevante for våre tjenester.

Årsberetningen for 2017 er det rapportert på utviklingen av sosialhjelpsutgiftene. Andelen sosialhjelpsmottagere var i 2017 på 7,4 %, noe som er over 2 prosentpoeng høyere enn snittet for Hedmark. Brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. mottager har videre økt fra kr. 44 429,- i 2016 til kr. 50 134,- i 2017.

### **5.2.3. Kort om internkontroll i Grue kommune**

Vi har fått opplyst at NAV kontoret følger kommunens system for risikobasert virksomhetsstyring – Kvalitetssystem i Grue kommune, og følger årshjulet som det er lagt opp til i beskrivelsen av dette systemet. Dette innebærer blant annet at NAV leder utarbeider en årlig ROS analyse for virksomheten. Det gjennomføres ikke noen egen overvåkning fra kommunen sin side med hensyn til om internkontrollen ved NAV kontoret fungerer etter hensikten. Fra kommunalsjef for helse og velferd har vi fått innspill på at en kunne gjennomført stikkprøvekontroller for å kontrollere dette. Slike kontroller gjennomføres på andre områder i kommunen. NAV kontoret har ellers eget verneombud og det gjennomfører årlige vernerunder for enheten. NAV kontoret er ansvarlig for å utarbeide sine egne saksbehandlingsrutiner.

Kommunen har eget kvalitetssystem IKKS, men dette benyttes ikke av NAV kontoret. Når det gjelder lover, forskrifter, rundskriv etc. på kommunalt område, så er dette lagt inn i NAV sine systemer og er lett tilgjengelig for alle ansatte. Rutinebeskrivelser ligger i organisasjonsmappe på fellesområdet for NAV. Når det gjelder avvikshåndtering ved kontoret, meldes også disse inn via NAV sine systemer. Det hadde vært ønskelig fra NAV kontoret sin side å ha tilgang til for eksempel kommunens personalhåndbok, intranett etc. NAV leder har tatt opp dette med kommunen, og ved endring av IT-plattformen i løpet av 2018 skal kontoret, i følge Hedmark IKT (HIKT), få tilgang til kommunal desktop<sup>7</sup>.

Kommunen benytter avviksmodulen i IKKS for registrering og håndtering av avvik. Det tas ut rapport på avvikene hver måned for å følge opp status. NAV kontoret registrerer avvik i «Asys». Kommunalsjef for helse og velferd får også beskjed om avvik som ikke er løst ved NAV kontoret. Vi har fått opplyst at NAV kontoret også vil ta i bruk avviksmodulen i IKKS, slik at avvik på de kommunale tjenestene ved NAV kontoret blir behandlet i kommunen direkte. NAV leder orienterer kommunalsjefen om vanskelige saker ved NAV kontoret. Klager følges opp/tas til følge ved NAV kontoret, eller videresendes til fylkesmannen. Kommunalsjef for helse og velferd får beskjed om klager som det eventuelt blir vanskelig å få løst. Vi har fått opplyst at det generelt er lite klager på tjenester i Grue kommune, så også ved NAV kontoret.

#### 5.2.4. NAV kontoret og deltagelse i kommunal planleggingsvirksomhet

Når det gjelder deltagelse i annen planlegging i kommunen har vi fått opplyst at NAV kontoret ikke er noen typisk høringsinstans for kommunale planer. NAV kontoret involveres imidlertid i planleggingsarbeid som kan knyttes opp til, eller som er nærliggende med hensyn til de tjenester NAV kontoret selv yter. Eksempler på deltagelse i planarbeid våren 2018 er revisjon av kommunens boligsosiale handlingsplan og utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel.

I henhold til sosialtjenestelovens § 12 og 13 har NAV kontoret et samfunnsoppdrag som går ut på å gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, fronte utfordringsområder og sikre innbyggernes velferd. Dette innebærer samarbeid med andre sektorer og forvaltningsnivåer, deltagelse i kommunal planleggingsvirksomhet og eventuelt å påpeke og avklare mangler ved relevante tjenester som ytes av andre deler av forvaltningen. Vi har fått opplyst at dette samfunnsoppdraget blant annet løses ved at NAV ved leder deltar i kommunens månedlige ledermøter, dette er et forum der alle kommunens virkeområder deltar. Planer, status og utfordringer blir presentert og dette er også en god arena for innspill i forhold til eventuelle mangler og konsekvenser dette kan medføre.

I følge NAV leder gir deltakelse i kommunens ledermøter en god oversikt over kommunen og de områder som kan påvirke innbyggernes levevilkår. NAV er også i tett dialog med arbeidsmarkedet med tanke på brukernes behov for arbeidstrening, samt for å være oppdaterte på arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft med ordinær ansettelse. Boforhold i kommune er et viktig moment i levekårsvurdering, NAV Grue deltar som medlem i kommunens tildelingsgruppe for kommunale boliger. Videre er NAV godt kjent med leiemarkedet da utleieboliger ofte vil være en del av boutgiften til brukerne. Arbeidsmarked og boligmarked er også viktige momenter i forståelsen av

<sup>7</sup> I verifiseringsmøte med Rådmann 13. august 2018 har vi fått opplyst at tilgang nå er på plass.

kommunens levekår. Det at ruskonsulenten i kommunen er ansatt ved NAV kontoret gjør at en også har oversikt over denne gruppen brukere.

### 5.2.5. Samarbeidsavtale og samarbeid - stat og kommune

Vi har fått fremlagt samarbeidsavtale mellom Grue kommune og NAV Hedmark, datert 28.11.2008. Vi har fått opplyst at det vil bli utarbeidet en ny samarbeidsavtale. Det legges opp til at NAV lager et utkast til ny avtale som er felles for alle NAV kontorene, så må det eventuelt gjøres lokale tilpasninger i avtalene for de enkelte kommunene. Det vil imidlertid være begrenset hvor mange særegenheter den enkelte kommune kan ha i sine avtaler før det blir vanskelig å administrere for NAV Hedmark.

Gjeldene avtale inneholder følgende punkter:

1. Samarbeidsparter
2. Formål
3. Styring og ledelse av det felles lokalkontor
4. Tilsetting av leder og medarbeidere i det felles lokale kontoret
5. Medbestemmelse
6. Lokale mål- og resultatkrav
7. Utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder
8. Tjenestekområder som inngår i det felles lokalkontoret
9. Samarbeid med tilliggende kommunale og statlige tjenester
10. Brukermedvirkning
11. Universell utforming
12. Kompetanseutvikling
13. Personvern/informasjonsikkerhet/beredskap
14. Informasjon/profil
15. Drift
16. Prinsipper for tvisteløsninger ved lokal uenighet
17. Avtaleperiode

I det følgende omtales de forhold / punkter som anses relevante for forvaltningsrevisjonens problemstillinger nærmere.

#### **Formål (pkt. 2)**

Avtalen er inngått med hjemmel i lov om arbeids- og velferdsforvaltning § 14. Formålet med avtalen, som samsvarer med målene i loven og rammeavtaler mellom NAV, arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS, er i fellesskap å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Tjenestene skal oppleves enklere for brukerne, være tilpasset brukerens behov og det skal utvikles en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Det understrekes at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere som aktivt skal skape et godt arbeidsfellesskap, og et velfungerende arbeids- og velferdskontor som fremstår som en enhet for brukerne.

#### **Styring og ledelse i det felles lokale kontoret (pkt. 3)**

Det etableres et partnerskap mellom Grue kommune og Arbeids- velferdsetaten i Hedmark, for drift av felles lokalkontor – NAV Grue. Partnerskapsmøtet er partenes styringsorgan, og er representert

ved rådmann i Grue kommune og fylkesdirektør for Arbeids- og velferdsetaten i Hedmark, eller den de delegerer fullmakt til. Partene avtaler hensiktsmessig møteplan. Partnerskapsmøtenes funksjon er blant annet å:

- Sette opp felles mål, prioriteringer og felles kostnader i henhold til kommunale og statlige føringer
- Godkjenne felles plan for virksomheten
- Foreta strategiske vurderinger mht. videreutvikling av kontoret
- Avklare spesielle lokale utfordringer og satsningsområder
- Følge kontorets utvikling med fokus på et godt arbeidsmiljø
- Fungere som arena for konfliktløsning ved evt. interessekonflikter eller tvister som ikke løses innad i kontoret

Det er ellers presisert at Partnerskapsmøtet skal godkjenne vesentlige endringer i henhold til vedtatt organisering

#### **Medbestemmelse (pkt.5)**

Samarbeidspartene vil bestrebe seg på at det legges til rette for reell medbestemmelse i kontoret, med en åpen og inkluderende prosess som er i tråd med intensjonene i NAV-reformen.

#### **Lokale mål og resultatkrav (pkt. 6)**

Leder skal sørge for at det årlig utarbeides virksomhetsplan for det lokale NAV-kontoret i samarbeid med ansattes organisasjoner. Det skal gis tilgang til både statlig og kommunal styringsinformasjon både fra statlig og kommunal side. Periodisk resultatgjennomgang skjer innen den enkelte styringslinje. Det understrekes imidlertid at det er viktig at partene sammen vurderer resultater, merverdi og eventuelt andre effekter av det felles lokale kontoret sin innsats

#### **Utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder (pkt. 7)**

Det er enighet om å ha felles administrativ og faglig ledelse for den statlige og kommunale delen av kontoret. Leders fullmakt fremgår av eget delegasjonsvedtak. Det er enighet om at ansatte kan utføre oppgaver både på kommunale myndighetsområder og på arbeids- og velferdsetatens myndighetsområder. Delegert myndighet må utøves innenfor de til enhver tid gjeldene styringsdokumenter, lover, forskrifter og instruksjoner.

#### **Tjenesteområder som inngår i det lokale felleskontoret (pkt. 8)**

Det heter i avtalen at NAV Kongsvinger vil ha regionale oppgaver på statlig tjenesteområde for kommunene Våler, Åsnes, Grue, Eidskog, Sør-Odal og Nord-Odal. Denne funksjonen opphørte med opprettelsen av NAV marked og NAV virkemidler på fylkesplan.

Den statlige tjenestemenyen i NAV kontoret vil følge den til en hver tid definerte tjenestemenyen som gjelder for slike enheter i Arbeids- og velferdsetaten. Oppgavene i NAV kontoret vil også følge det til en hver tid gjeldene grensesnitt i arbeidsdelingen mellom NAV-kontorer og andre forvaltningsenheter i etaten.

NAV Grue har på vegne av Grue kommune ansvar for tjenester som økonomisk stønad etter Lov om sosiale tjenester, råd og veiledning og arbeidet med individuelle planer. Utover dette skal kontoret også dekke følgende kommunale tjenester:

- Gjeldsrådgivning
- Særlige tiltak overfor rusmiddelbrukere ihht. Sosialtjenestelovens kap. 6
- Forvaltning av husbankens bostøtteordning
- Arbeidstreningsgruppa

### **Samhandling med tilliggende kommunale og statlige tjenester (pkt. 9)**

Partene er enige om å bidra til aktiv og bred samhandling med andre kommunale og statlige tjenester enn de som etter avtalen inngår i det felles lokalkontoret. Når det gjelder samhandling rundt andre anliggender er blant annet nevnt:

- Voksenopplæring
- Legetjenesten
- Helsetjenesten
- Omsorgstjenesten
- Barneverntjenesten
- Kommunal boligformidler
- NAV kundesenter i Hedmark
- Servicetjenester i Arbeids- og velferdsetaten i Hedmark (adm. tjenester)
- Samarbeid med NAV Kongsvinger på de saksområder der det er etablert en klar arbeidsdeling med NAV Grue

Når det gjelder det siste punktet hadde NAV Kongsvinger regionale oppgaver på statlig tjenestoområde for kommunene Våler, Åsnes, Grue, Eidskog, Sør-Odal og Nord-Odal. Denne funksjonen opphørte i forbindelse med omorganisering av tjenestene på fylkesnivå.

### **Brukermedvirkning (pkt. 10)**

For å sikre god brukerdialog både på systemnivå og individnivå skal det etableres samarbeid med relevante brukersammenslutninger og legges opp til mulighet for systematiske tilbakemeldinger. Samhandlingen skal evalueres i samarbeid med brukerrepresentantene årlig.

### **Kompetanseutvikling (pkt. 12)**

Det skal årlig utarbeides en felles kompetanseplan i samarbeid med organisasjonene som regulerer oppgaver og ansvar, herunder økonomisk ansvar for kompetanseutvikling. Det er enighet om at alle ansatte ved NAV Grue skal ha likeverdig tilgang til kompetanseutvikling med utgangspunkt i NAV Grue sitt behov

### ***Samarbeidsavtalen og partnerskapsmøter***

Samarbeidsavtalen og partnerskapsmøter er sentrale i samarbeidet mellom NAV stat og NAV kommune. I partnerskapsmøtene stiller foruten NAV-leder, assisterende fylkesdirektør for NAV Hedmark og fra kommunen stiller rådmann og kommunalsjef for helse og velferd. Partnerskapet med NAV Hedmark har møter to ganger i året. Vi har fått opplyst at det i disse møtene tas opp hvordan NAV oppgavene løses i det daglige. Aktivitetsplikten har vært jevnlig tema de siste årene. Mål og resultater er tema. Det tas også opp ulike administrative forhold som for eksempel utviklingen i sykefravær. En holder seg til de tjenestene som utgjør minimumsløsningen for NAV kontoret. Det skrives referat fra partnerskapsmøtene. Revisor har bedt om å få fremlagt referater fra partnerskapsmøter i 2016 og 2017, og har mottatt referat fra 2 møter i 2016. Det er avholdt ett møte i 2017, som det ikke foreligger referat fra. Vi har fått forklart at årsaken er en feil i forbindelse med

lagring av dokumentet. I de møtene vi har referat fra er det tatt opp saker som strategisk plan for NAV i Hedmark, aktivitetsplikten, arbeidsmiljøet ved NAV kontoret, arbeid med bosetting og integrering av flyktninger og faglig bistand til NAV kontoret.

Ledelsen ved NAV og helse og velferd oppfatter at samhandlingen mellom kommunen og NAV Hedmark fungerer godt og at kommune og stat er likeverdige samarbeidspartnere. Det jobbes mot felles mål. Utfordringen er størst for NAV leder som må forholde seg til de to styringslinjene med hensyn til dobbelt sett av styring og rapportering. Ansatte ved NAV kontoret vet om partnerskapsmøtene og at det avholdes møter med kommunen. De vet imidlertid lite om hvilke saker og hva som tas opp på disse møtene.

Det finnes pt. ikke egne målekriterier på kommunale målsettinger i NAV kontorets målekort (Som brukes for statlig del av NAV). Når det gjelder rapportering til NAV Hedmark så skjer dette månedlig. NAV leder kunne opplyse at etaten vinteren 2017/2018 var inne i en digitaliseringsprosess, og at fokuset og oppfølging av systemet for mål- og resultatstyring for tiden er noe mer nedtonet. NAV kontoret har de senere årene hatt en stor reduksjon i antall brukere på arbeidsavklaringspenger. I motsetning til en del andre NAV kontorer i Hedmark har ikke dette ført til noe særlig økning i utbetaling av sosial stønad. De fleste som har gått på denne ordningen har enten kommet ut i arbeid, eller kommet over på varige trygdeordninger. Ellers kan endringer i de statlige tjenestene fort få konsekvenser for sosialtjenesten.

#### **5.2.6. Samarbeid og samhandling internt ved NAV kontoret**

Det enkelte team har egne fagmøter en gang i uke. En går da gjennom de saker som en arbeider med for tiden. For team 2 gjennomgås eksempelvis da status for sykemeldte og arbeidsavklaringspenger (AAP). Sosialvedtak drøftes med NAV-leder, når det er behov for det, på slutten av møtet. En har også ukentlig kontormøte der alle ved kontoret er samlet. Her er arbeidsmarkedsinformasjon, status på tiltaksplasser og tirsdagsmailen fra NAV Hedmark faste tema. På kontormøte kan også saker vedrørende personal og administrasjon av kontoret tas opp. Det skjer også at en har personalsamlinger med faglig og sosialt tilsnitt.

En samarbeider tett på teamet, og de fleste har kontor i samme del av bygget. Team 1 er har også ansvaret for mottak, og to av tre ansatte har derfor kontorer inne i rådhuset. Vi har fått opplyst at samhandling mellom teamene og de andre funksjonene ved NAV kontoret fungerer godt. De funksjonene som ikke tilhører de to teamene (flyktningetjenesten, rusomsorg og gjeldsrådgiver) deltar i felles møter med teamene ved behov. Den enkelte bruker får tildelt en veileder første gang denne er i kontakt med NAV kontoret. Veilederen følger opp sine brukere så lenge de har tjenester fra NAV. Bytte av veileder kan imidlertid skje dersom brukerens behov endres og at denne skal ha tjenester fra det andre teamet. NAV kontoret har egen rutinebeskrivelse for overgangen til ny veileder. Det er brukerens behov som er utgangspunktet for hvem som bistår i sakene, og tilbakemeldingen i intervjuer er at NAV kontoret får fulgt opp den enkelte helhetlig.



### 5.2.7. Samarbeid med andre sektorer

#### *Samarbeid rundt enkeltbrukere*

Ansatte ved NAV kontoret har løpende samhandling med andre kommunale enheter rundt enkeltbrukere, og da ut fra brukernes behov for hjelpetiltak. Vi har fått opplyst at forholdene er oversiktlige i Grue slik at det er enkelt å ta kontakt med andre involverte tjenester i kommunen. En samarbeider godt, det er uproblematisk å ta kontakt, og en får svar på de tingene en lurer på.

Når det gjelder individuell plan er dette i noen grad brukt for brukere ved NAV kontoret. Det er sjelden at NAV kontoret har koordinatorsansvar, men det skjer relativt ofte at en samarbeider med andre enheter som har koordinatorsansvar for sine brukere. Spesielt innen rusfeltet, men det kan også være aktuelt overfor slagpasienter ol., altså grupper som har behov for langvarige og koordinerte tjenester fra kommunen og andre. NAV deltar blant annet i ansvarsgruppemøter. Dette har vi fått tilbakemelding på at fungerer veldig godt.

Ved NAV kontoret er det også fokus på aktivitetsplanene som alle tjenestemottagere skal ha, og som skal foreligge når vedtak om tildeling av tjeneste blir gjort. Disse kan også innebære samarbeid med andre enheter i kommunen og andre samarbeidspartnere

#### *Samarbeid på enhets-/systemnivå*

Når det gjelder samarbeid med andre enheter i kommunen har vi fått opplyst at det regnes som en fordel at kommunen er liten, og at man kjenner hverandre godt (veien til samarbeid er enkelt). Kommunale enheter som NAV kontoret oppgir å ha mye kontakt med er økonomiavdelingen, enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri og helsestasjon/helsesøster. En har også noe kontakt med barneverntjenesten og ansatte/enheter som har ansvar med hensyn til bostøtte.

Vi har fått oppgitt at ruskonsulenten har faste samarbeidsmøter med kommunens rus- psykiatri team. Kommunalsjef for helse og velferd kan også være involvert i disse sakene dersom det er snakk om saker av stor økonomisk betydning (Vedtak innen psykiatri kan ofte være kostbare for kommunen). Ruskonsulenten samarbeider også med SLT koordinator og deltar i SLT samarbeidet blant annet med oppvekst, representanter fra skolene, helsestasjon, politiet etc. Ellers deltar NAV i kommunens flyktningeteam. Dette teamet ledes av kommunalsjef for helse og velferd og består av kommunalsjef oppvekst, flyktningkonsulenten, leder av helsestasjon, leder av eiendomstjenesten og leder av servicetorget. NAV leder deltar i faste månedlige møte med boligtildelingsgruppa som er sammensatt av representanter fra eiendomsavdelingen, tildelingskontoret samt leder av tilrettelagte tjenester og psykiatri. NAV leder sin deltagelse i rådmannens enhetsledermøter er også oppgitt som samarbeid på systemnivå. I disse møtene vil NAV leder møte øvrige enhetsledere i kommunen, og det vil være mulig å ta opp problematikk rundt samarbeid og samhandling.

#### *Andre samarbeidspartnere*

Når det gjelder andre samarbeidspartnere som NAV kontoret er i tett dialog med, kan leger (men mest i forhold til statlig del av NAV) og DPS nevnes. Ellers er kontakt med lokale arbeidsgivere/lokalt næringsliv en naturlig del av NAV kontorets virksomhet.

NAV kontoret samarbeider også med eksterne tiltaksaktører som Eskoleia AS. Eskoleia er blant annet aktuell samarbeidspartner i forbindelse med aktivitetsplikten for de under 30 år. Andre tiltaksaktører

som også er aktuelle er Grue service, Frisk oppfølgingsenhet og BedriftsAkademiet. NAV kontoret har også samarbeid med Oppfølgingstjenesten for ungdom som faller ut av videregående opplæring. NAV leder opplever at denne tjenesten har et noe fjernt forhold til de ungdommene som de skal hjelpe. Det er viktig å komme tidlig inn og ha dialog med den enkelte ungdom som er i ferd med å droppe ut, eller som har droppet ut av videregående skole.

Det har i arbeids- og velferdsetaten (Vångeng utvalget 2016) vært tatt til orde for at NAV skulle gjennomføre mer av tiltakene selv, og en ulempe med tiltakene slik de er i dag, er at det kan bli lang ventetid. Enkelte respondenter sier de godt kunne tenkt seg å jobbe tettere opp mot brukerne en hva tilfelle er i dag. Å gjennomføre egne tiltak ville imidlertid krevd betraktelig mer kapasitet ved kontoret enn hva dagens bemanning skulle tilsi.

### 5.2.8. Samhandling med NAV Grue sett fra andre enheter i kommunen

For å få et inntrykk av hvordan NAV kontoret oppleves av andre enheter i kommunen har vi gjennomført intervjuer med Solør barneverntjeneste og enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri i Grue kommune. Dette er enheter som en må anta at har behov for å samhandle tett med NAV kontoret. Både når det gjelder enkeltbrukere, men også når det gjelder brukergruppene som helhet. Det er tema rundt samarbeid, samhandling og hvordan tjenestene oppfattes av felles brukere som har vært fokus i intervju med de andre enhetene i kommunen.

#### *Enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri*

Det har vært diskusjon i kommunen om hvor funksjonen som ruskonsulenten har, skal ligge, og denne oppgaven er organisert på ulike måter i kommunene. Det er for eksempel ikke uvanlig at denne funksjonen er organisert under enheter for psykisk helse. Ulempene ved dagens organisering er at ruskonsulenten blir sittende mye alene med oppgaver som har med rusproblematikk å gjøre, samt at denne også må holde seg oppdatert på NAV informasjon som egentlig ikke er så relevant for oppgavene på rusfeltet. Vi har fått innspill på at ulempene er til å leve med, og at dagens ordning fungerer godt.

Når det gjelder samarbeid og samhandling har vi fått opplyst at enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri ved psykiatrisk helseteam har faste møter med ruskonsulenten annenhver uke. Det er nær sammenheng mellom rus og psykiatri, og derfor viktig at ruskonsulenten har et tett samarbeid med psykiatrisk helseteam. Begge parter tar initiativ til å invitere hverandre i møter når det er behov utover dette faste møtet. Andre samarbeid der enheten har kontakt med NAV er i boliggruppa for kommunen, der NAV leder deltar. Denne gruppa har møter en gang i måneden og behandler saker vedrørende kommunale boliger. Ellers møtes enhetsleder for tilrettelagte tjenester og NAV leder i enhetsledermøter med Rådmann en gang i måneden. Tema på disse møtene kan gjerne være økonomi (rammer), oppfølging av tiltakskort og innspill fra for eksempel kommunestyre. Når det gjelder kompetanseutvikling kan ruskonsulenten gjerne delta på de samme kurs og konferanser som ansatte ved enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri deltar på.

Det er ellers nevnt at enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri er i ferd med å få på plass en «brukerplan» der en samarbeider med NAV om å kartlegge rusmisbrukere. Planen skal skaffe

oversikt over brukerne og si noe om hvilket nivå disse er på. Planen skal danne grunnlaget for statistikk på området og etter hvert vil en også kunne vise utviklingen over tid.

De ansatte ved enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri opplever at samarbeidet rundt felles brukere med NAV kontoret er nært og godt. En er fleksibel og kjenner hverandre slik at den enkelte ansatte vet hvem en skal kontakte. Dette kan gjøres både på e-post og pr. telefon (direkte). Ansatte ved enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri kan også bistå brukere ved besøk på NAV kontoret dersom de ønsker det. En deltar også i felles ansvarsgruppemøter og andre samarbeidsmøter rundt den enkelte bruker. Det har blitt enklere/raskere å avvikle møter etter at kommunen har tatt i bruk videokonferanseutstyr, men dette benyttes først og fremst overfor eksterne samarbeidspartnere som Sanderud sykehus og DPS.

Enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri har også jevnlig samarbeid med NAV opp mot Grue Service vedrørende VTA plasser. Grue service tilbyr 15 plasser som kommunen ønsker at skal være fylt opp til enhver tid, og en har egne møter hver tredje måned der en blant annet gjennomgår nye søknader. I perioder med mye sykdom ved NAV Grue har det vært vanskelig å få med noen fra NAV i for eksempel ansvarsgruppemøter, og det har vært oftere skifte av saksbehandlere. Kontoret er således sårbart med hensyn til sykefravær.

#### NAV reformen – betydning for brukerne

Fra enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri har vi ikke fått innspill på hvilken betydning NAV reformen har hatt for felles brukere, utenom at det sannsynligvis vil være svært ulike synspunkter på dette. I kommunikasjonen med felles brukere har et tema vært at NAV stadig går over til elektroniske løsninger på mange av sine tjenester, og på henvendelser til NAV. Dette er utfordrende for en del av brukerne ved enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri. Det kan være forvirrende og vanskelig å finne frem i disse løsningene.

Det har også vært innspill på at enkelte kan føle seg noe utlevert i mottaket ved NAV, ettersom alle kan høre hva som sies i skranken og at en har en PC som står midt i ventesonen. Om en bruker for eksempel må ha hjelp av de NAV ansatte for å fylle ut er skjema el. kan en fort komme inn på ganske private ting. Dette er likevel ikke noe gjennomgangstema. Ellers har enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri mange brukere som er så syke at det ikke er jobb som er hovedfokus, slik det jo er i NAV.

Utover dette har vi fått tilbakemelding på at NAV Grue oppleves å tenke utradisjonelt med hensyn til praksisplasser og kontakt med bedrifter for å få til ordninger som fungerer for den enkelte bruker. Det oppfattes at NAV har fokus på å tilpasse tjenesten til brukernes behov, og at brukerne får medvirke i egen sak.

Når det gjelder ordningen med individuell plan har vi fått opplyst at det er tildelingskontoret som vurderer om en bruker har behov for individuell plan (IP) og koordinator, som informerer brukerne om dennes rettigheter, og som gjør vedtak om dette. I kommunen er det tildelingskontoret som har funksjonen som koordinerende enhet. Enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri har flere brukere med sammensatte behov og er også koordinator for mange av disse. Enhetens ansatte deltar også i oppfølgingsmøter med andre enheter vedrørende IP, blant annet NAV. Ordningen med IP fungerer i kommunen, men kan nok forbedres på noen områder.

### *Solør barneverntjeneste<sup>8</sup>*

I intervju har vi fått tilbakemelding på at når det gjelder oppfølging av felles brukere og enkeltsaker, så fungerer samarbeidet med NAV Grue godt og en kommer fram til gode løsninger for den enkelte/den enkelte familie. Barnevernet har oppfølging av ungdom fra 18-23 år (ettervern) og for disse kan en ha samarbeid med NAV om direkte. En oppfatter å ha fått til gode løsninger for ettervern i alle samarbeidskommunene. Når det gjelder barn under 18 år vil kontakten med NAV vanligvis gjelde familien og det er foreldrene som det samarbeides om. Økonomi er en viktig årsak til at forholdene blir vanskelige i familien, og de felles brukerne har gjerne ikke ressurser til å ordne opp selv. En del brukere strever med kontakten med NAV og barneverntjenesten har tiltakskonsulenter som blant annet kan bli med felles brukere på NAV kontoret.

Det er også slik at barneverntjenesten kan yte noe økonomisk bistand til familien. For eksempel samværs penger eller bistand til aktiviteter for barna. En opplever at det kan være noe usikkerhet med hensyn til hva barneverntjenesten skal dekke, og hva NAV skal dekke gjennom sine ordninger. En må i utgangspunktet kunne vise til et avslag fra NAV for å få økonomisk bistand fra barneverntjenesten. Barneverntjenesten er i kontakt med en del brukere som er kritiske til den behandlingen de får fra NAV, og det går ofte på at de mener de får mindre utbetalt enn hva de har krav på. Dette er imidlertid generelt for NAV og ikke bare for NAV Grue. Forståelse for hverandres oppgaver og hvilke regelverk de ulike tjenestene har å forholde seg til kan hjelpe saksbehandlerne i disse situasjonene. Terskelen for å oppsøke NAV vil for mange være rimelig høy, og det kan også være at Solør barneverntjeneste henstiller brukere om å ta kontakt med NAV.

NAV Grue er det av NAV kontorene i samarbeidskommunene som Solør barneverntjeneste har minst kontakt med når det gjelder mer formelt/overordnet samarbeid. Dette skyldes blant annet at Solør barneverntjeneste har deltatt, eller deltar i spesielle prosjekter i samarbeid med de andre NAV kontorene. I Våler kommune er det for eksempel opprettet en barneperspektivgruppe med representanter fra blant annet NAV, barneskole, barnehage, helsestasjon og barnevern. Gruppen har fokus på hvordan familien kan ivaretas som en helhet. Økonomi er viktig i denne sammenheng, og det kan være vanskelig å få til noen endring før denne delen er på plass. Det er også opprettet utstyrsbank hvor en kan låne utstyr for å kunne delta i ulike fritidsaktiviteter. Det er mulig for kommunene å få statlig støtte til denne typen prosjekter. Blant annet gjennom statens satsning på bekjempelse av barnefattigdom.

Solør barneverntjeneste deltar i SLT samarbeidet med alle samarbeidskommunene, også Grue. NAV Grue er også med i dette samarbeidet. En opplever videre å ha god kontakt med flyktningkonsulenten og ruskonsulenten ved NAV kontoret. Når det gjelder kontakt med andre enheter i Grue nevnes enhet for psykisk helse og enhet for barn- og unge. I samarbeid med enhet for barn- og unge er det opprettet et tverrfaglig team hvor helsestasjon, kommunelege, representanter fra skole/barnehage og PPT deltar. Andre kan inviteres ved behov. Teamet har faste møter hver 6 uke, og dette fungerer godt. Det er planlagt å opprette et barne- og familieteam i kommunen, noe som er et positivt fokus sett fra barneverntjenesten sin side.

---

<sup>8</sup> Felles barneverntjeneste for kommunene Grue, Våler og Åsnes.

NAV har i henhold til sosialtjenesteloven § 45 opplysningsplikt til barneverntjenesten. Barneverntjenesten anmoder jevnlig om opplysninger fra NAV i forbindelse med bekymringsmeldinger, og dette er et samarbeid som fungerer godt. Det er ikke så ofte en får bekymringsmeldinger fra NAV kontorene, Grue inkludert. Det er beregnet at bare ca. 20 % av alle bekymringsmeldinger til barnevernet kommer fra offentlig virksomhet. Flertallet av bekymringsmeldingene kommer fra privatpersoner. Det fremheves for øvrig at Solørdistriktet har en større andel barn/familier som er i kontakt med barnevernet (10-12 %) enn landsgjennomsnittet (4 %). Når det gjelder kapasitet og kompetanse ved NAV Grue er inntrykket at kompetansen er god, men at de ansatte ved NAV kontorene har en travel hverdag.

#### NAV reformen – betydning for brukerne

Når det gjelder om NAV reformen har hatt betydning for felles brukere har vi fått tilbakemelding fra barneverntjenesten på at en anser at opprettelsen av NAV kontor (samling av arbeidsformidling, trygd og sosialtjeneste på ett sted) har gjort det enklere for brukerne. Det er likevel begrenset hvor langt den enkelte veileder kan gå inn i sakene fordi en har mange saker å følge opp. En har også inntrykk av at saksbehandlerne ved NAV har mindre mulighet til å vise skjønn i dag enn før NAV reformen, og dermed mindre mulighet til å være fleksible når en sak vurderes. I dag er det meste standardisert og det er ikke mulig for NAV sine saksbehandlere å være fleksibel.

Det er videre innført mange nye digitale løsninger ved NAV de senere årene, der det er forutsatt at brukerne selv skal legge inn og oppdatere informasjon om seg selv og sin situasjon. For mange av de felles brukerne som Solør barnevern har med NAV kontorene blir dette vanskelig, og de har behov for mer tid, ansikt til ansikt. Slik det oppfattes fra barneverntjenesten sin side, har digitaliseringen i NAV ført til større gap mellom de ulike brukergruppene i NAV systemet. Reduserte åpningstider har også gjort det verre for felles brukere å få, det som de oppfatter som, gode tjenester fra NAV.

En individuell plan (IP) er en måte å involvere den enkelte bruker i egen sak, og Solør barneverntjeneste har felles brukere som har IP. De kan da delta i ansvarsgruppemøter der blant annet NAV Grue er representert. Grue kommune har nylig innført elektronisk verktøy til bruk for arbeidet med IP og koordinatoroppgaven i Visma. Solør barneverntjeneste er sjelden koordinator. Dette ut fra den kontrolloppgaven de har, samt at de ofte er inne bare en kort tid. Om de er koordinator er det gjerne for omsorgsbarn. En har heller ikke registrert at NAV Grue er koordinatører i særlig grad. Det fremheves at det er viktig at den som er koordinator er en person som jevnlig har kontakt med brukeren.

### **5.2.9. Kapasitet og kompetanse ved NAV kontoret**

#### *Om kapasiteten ved NAV kontoret*

Bemanningen ved NAV kontorene er tilpasset kommunen som de skal betjene. Fra NAV leder har vi fått opplyst at det ikke er noe som tyder på at NAV Grue har for liten bemanning, og en ligger greit an med hensyn til oppgaver pr. ansatt. Kontoret har også hatt god bemanning på de kommunale tjenestene så lenge det har eksistert. De ansatte har likevel mer enn nok å gjøre. Det er egentlig ingen begrensning på hvor mye en kan engasjere seg i den enkelte sak ved et NAV kontor, så en må finne nivået som engasjementet skal ligge på og som gir tjenester med god nok kvalitet. Når det

gjelder saksbehandlingstid ligger NAV Grue på ca. 1 uke i snitt, og denne har holdt seg stabil de senere år. Kravet i henhold til forvaltningsloven er 3 uker, og det er ikke registrert avvik de senere årene.

NAV kontoret benytter de tiltaksplasser som er tildelt kontoret, antall tiltaksplasser i NAV reguleres gjennom statsbudsjettet. I tillegg kjøper NAV Grue tiltak fra Eskoleia i tiltaket rundt aktivitetsplikten. NAV Grue har ikke kapasitet til å gjennomføre denne typen tiltak selv. Kontoret har ikke andre slike anskaffelser, for eksempel av ekstrahjelp eller konsulenttjenester. Det leies vanligvis ikke inn vikarer i forbindelse med for eksempel sykdom. Årsaken til dette er blant annet at det er vanskelig å få tak i vikarer som har kompetanse som gjør dem i stand til faktisk å være til hjelp i denne typen korte vikariater. Vi har fått opplyst at NAV kontoret hadde inne vikarer i ca. 1,5 stilling i en periode med mye sykefravær ved kontoret og at en da var heldig og fikk tak i NAV ansatte som akkurat var i et jobbskifte, og som da kunne fungere fra dag en.

Når det gjelder de andre kommunale tjenestene ved NAV kontoret ble det, på bakgrunn av at det ikke skal bosettes flyktninger i kommunen i 2018, vedtatt å nedbemanne flyktningetjenesten. Flyktningetjenesten disponerer i tillegg en halv stilling ved eiendomsavdelingen som nok ikke benyttes fullt ut, og hvor det stadig er diskusjon om hvilke arbeidsoppgaver som skal gjennomføres.

Når det gjelder kapasitet har vi fått innspill på at en sammenligning NAV kontorer imellom fort kan bli meningsløs. Organiseringen av det enkelte kontor har stor betydning, og det er forskjell å være veileder/saksbehandler opp mot fem ytelsesområder kontra kontorer der den enkelte veileder spesialiserte seg på ett område. Ellers har også brukerne forskjellige behov og det kan være stor forskjell på hvor krevende sakene som behandles er. Det er ytre ønske om å kunne ha mer tid til den enkelte bruker.

Det har vært noe utskifting av ansatte ved kontoret de senere år, men kontoret har stort sett vært fullt bemannet. Ved ledige stillinger har det vært god søkning, og det har ikke vært vanskelig å få tak i godt kvalifiserte ansatte. Det som kan være en utfordring for NAV kontoret er imidlertid å få tak i ansatte som har erfaring fra NAV, videre at nyutdannede som er godt kvalifisert slutter i jobben etter kort tid og tar med seg god kompetanse ut av NAV systemet. Dette er imidlertid en generell utfordring for etaten, og ikke spesielt for NAV Grue.

### *Om kompetanse og kompetanseutvikling*

De ansatte må ha bred kompetanse og holde seg oppdatert på et omfattende lovverk, rundskriv etc. den viktigste kompetansen er likevel veilederkompetanse. Vi har i intervju fått opplyst at det var mye større behov for opplæringstiltak i starten av NAV reformen enn hva som ble tilbudt, og dette har vært noe man har slitt med de første årene etter at NAV kontorene ble opprettet.

Vedrørende kompetanseutvikling så er det mye som skjer innen NAV sitt ansvarsområde og stadig nye ting som må læres. Det er en god del kurs og opplæring som er sentralt styrt og som arrangeres av NAV Hedmark. Fylkesmannen har også opplæringsdager. De ansatte ved NAV kontoret deltar på ulike kurs og fagdager. Det finnes også E-læringskurs som kan være nyttige, og dette er en grei måte å tilegne seg ny kunnskap på. Noen av disse e-læringskursene er obligatoriske for alle, men noen passer best til nytilsatte. I en hektisk hverdag kan det være vanskelig å få avsatt tid og vi har fått opplyst at en må prioritere strengt hva en skal delta på. Ellers er tilbakemeldingen at det ligger mye god kompetanseutvikling i samarbeidet internt i teamene. Spesielt der det er flere som samarbeider

om samme bruker. Da er det for eksempel mulig å evaluere veiledningssamtaler. Ellers har vi fått opplyst at samarbeidet ved kontoret er tett og det er åpenhet rundt å spørre, og å lære av hverandre. Rapporterte avvik kan også tas opp i fellesskap slik at en kan lære av dem og unngå avvik senere.

Det finnes ikke noen generell opplærings/kompetanseplan for NAV kontoret som helhet. Den enkeltes kompetansebehov er imidlertid tema blant annet i medarbeidersamtaler og det avtales her hvilke opplæringstiltak som er aktuelle for den enkelte i det kommende år. Slik har den enkelte ansatte sin egen plan for opplæring/kompetanseutvikling. NAV- leder må fortløpende vurdere kostnadene ved de opplæringstiltakene som de ansatte ønsker å delta på. Ellers forholder NAV leder seg til Grue kommune sin kompetanseutviklingsplan og NAV Hedmark sine overordnede prinsipper for læring, forbedring og utvikling. Kommunen sin kompetanseplan fastsetter prinsipper, retning og ramme for kompetanseutvikling, og NAV gir innspill på sine behov på linje med de øvrige enhetene i kommunen. Planen rulleres og vedtas i AMU og administrasjonsutvalget hvor både arbeidsgiver, arbeidstagere og politikere er representert.

### 5.3. Revisors vurdering – problemstilling 1

#### 5.3.1. Organisering og styring av NAV Grue

Første kriteriet for problemstilling 1 er hvorvidt Grue kommune og NAV stat har inngått avtale i samsvar med NAV lovens bestemmelser. Avtalen er utarbeidet i 2008 og ble godkjent i kommunestyre 24.11.08. Det er etter hva vi er blitt informert om, planlagt å utarbeide nye avtaler mellom NAV Hedmark (på vegne av NAV stat) og kommunene i nær fremtid. Vi kan konstatere at avtalen inneholder bestemmelser om lokalisering og utforming av kontoret, i og med at det lagt til grunn at NAV skal ha lokasjoner i den enkelte kommune. Det stilles videre krav i avtalen om kontorene skal være universelt utformet og krav til skilt innredning og informasjonsstrategi. Det er flere punkter som omhandler organisering og drift. Blant annet punkter om styring og ledelse, tilsetting av ledere og medarbeidere, medbestemmelse, lokale mål- og resultatkrav, brukermedvirkning og kompetanseutvikling ved kontoret.

Når det gjelder kommunale tjenester som inngår i det felles lokale kontoret er det avvik mellom avtalen og dagens organisering. Blant annet omfatter dagens NAV kontor kommunens flyktningetjeneste. Avtalen tilsier aktiv og bred samhandling med andre kommunale og statlige tjenester. De viktigste er nevnt i avtalen, men det er også lagt opp til at NAV kontoret selv skal vurdere aktuelle samarbeidsparter og opprette kontakt. Det finnes et eget punkt som omhandler utførelse av oppgaver på hverandres myndighetsområder. Det er vår vurdering at Grue kommune og NAV stat har inngått avtale i samsvar med NAV lovens bestemmelser og at revisjonskriterium 1 er oppfylt.

Det er positivt at det er satt i gang arbeid med å fornye avtalen, ettersom det er punkter i avtalen som absolutt trengs å oppdateres. Vi merker oss for øvrig at det er flere punkter/forhold i avtalen som det ikke leveres opp til. Relevant i sammenheng med denne forvaltningsrevisjonen, er at det i henhold til avtalen skal:

- Utarbeides årlig virksomhetsplan for det felles lokale kontoret i samarbeid med ansattes organisasjoner.
- Etableres samarbeid med relevante brukersammenslutninger og gis mulighet for systematiske tilbakemeldinger. Samhandlingen skal evalueres årlig.
- Utarbeides en felles kompetanseplan årlig i samarbeid med organisasjonene som regulerer oppgaver og ansvar, herunder økonomi.

Kriterium 2 tilsier at det årlig avholdes samarbeids/ partnerskapsmøter mellom rådmann og fylkesdirektør for NAV Hedmark for å samordne styringssignaler.

Gjeldene partnerskapsavtale tilsier at partene avtaler en hensiktsmessig møteplan. I Grue er det lagt opp til at det gjennomføres partnerskapsmøter to ganger i året der kommunens ledelse, NAV leder og NAV Hedmark er representert. Revisor har bedt om møtedokumentasjon fra møter de to siste årene. Av disse fremgår det at det behandles saker som omhandler styring og ledelse av NAV Grue. Det er etter hva vi har forstått kun avviklet ett partnerskapsmøte i 2017, og referatet fra dette møtet er tapt på grunn av en lagringsfeil. Vi forstår at slike ting kan skje. Vi presiserer at referatene er viktige for å sikre at man i ettertid er omforent med hensyn til hva man ble enige om i disse møtene, og eventuelt hva som skal følges opp av partene. Referater fra disse møtene kan også benyttes til å gi informasjon til de ansatte ved NAV kontoret. Vi har forstått det slik at de ansatte ved kontoret ikke oppfatter å få særlig informasjon om hva som skjer i disse møtene. Revisor anser imidlertid kriterium 2 for oppfylt.

### *Planlegging og oppfølging av fastsatte målsettinger*

Kriterium 3 omhandler hvorvidt Grue kommune har satt mål- og resultatkrav for de kommunale tjenesteområdene som NAV kontoret utfører, og at dette ses i sammenheng med de øvrige mål og resultatkrav som NAV kontoret må forholde seg til. Grue kommune fastlegger gjennom sin overordnede planlegging i kommuneplanens samfunnsdel og årsbudsjett/økonomiplan enkelte målsettinger som er relevante for de kommunale tjenestene ved NAV kontoret. Etersom kommunen ikke har egen sosialplan er det vår vurdering at det er kommuneplan og årsbudsjett/økonomiplan som først og fremst er styrende for den kommunale delen av NAV kontoret. Vi forstår det slik at det i praksis er felles målekort og tiltakskort for enheten fra årsbudsjett/økonomiplan som konkretiserer målsettingene for NAV kontoret og som det foretas resultatmåling i mot.

Kommunens mål er etter vår oppfatning i samsvar med en del av statens målsettinger. Hovedmålsettingen er flere i arbeid og færre på stønad. Vi oppfatter imidlertid at NAV stat er mer spesifikk på hvem/hvilke grupper som skal prioriteres, og en har også andre prioriteringer enn hva kommunen nødvendigvis har satt fokus på. Eksempelvis at en skal øke innsatsen slik at flere arbeidsgivere får dekket sitt behov, myndige og løsningsorienterte NAV kontor og utvikling av kanalstrategien. Når det gjelder målekriteriene vurderer vi også disse til å være mer spesifikke og målbare enn de vi finner i kommunens tiltakskort og det blir fortløpende registrert data til resultatmåling. Dette øker risikoen for at det i det daglige blir større fokus på de statlige målene enn de kommunale. Vi mener kommunen ville hatt nytte av å følge med på utviklingen på de målekriteriene som NAV har foreslått for kommunene, eller utarbeidet andre målekriterier som bygger opp under kommunen sine fokusområder.



Kommunen har et ansvar for å kartlegge lokale behov på sosialområdet. Dette fastsatt i lov, og er også vektlagt av NAV stat i sin kommunikasjon med kommunen. Slik vi oppfatter det er NAV Grue i stor grad styrt etter generelle målsettinger som er fastsatt av NAV stat og vi savner refleksjoner rundt hva brukerne i Grue har behov for av tjenester på sosialområdet. Som hvorvidt en har utfordringer som er spesielle for brukerne i Grue, eller områder som kommunen (administrasjonen og politisk nivå) ønsker å ha spesiell fokus på innen sosialområdet. Å planlegge tjenesten ut fra et slikt perspektiv vil etter vår mening gi bedre tilpassede tjenester. Brukermedvirkning vil for øvrig være en viktig kilde for denne typen planlegging.

I samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV Hedmark er det fastsatt at leder har ansvaret for at det utarbeides årlig virksomhetsplan for det felles lokale kontoret. Dette skal gjøres i samarbeid med ansattes organisasjoner. Vi mener det er hensiktsmessig å utarbeide denne typen planer. Hensikten med en slik plan er blant annet å skaffe oversikt over, og samordne mål og resultatkrav fra de to styringslinjene. Dette behovet vil naturlig nok være større jo flere ulike mål og resultatkrav NAV kontoret har å forholde seg til. En egen virksomhetsplan ville også være en mer ryddig/oversiktlig måte å presentere NAV kontorets mål og virkemidler på overfor NAV kontorets ansatte, og på denne måten sikre at alle drar i samme retning. Ut fra dette mener vi at Grue kommune har satt mål- og resultatkrav for de kommunale tjenesteområdene som NAV kontoret utfører, men at en i større grad kan tydeliggjøre sammenhengen med de øvrige mål og resultatkrav som NAV kontoret må forholde seg til. Vi vurderer revisjonskriterium 3 som kun delvis innfridd.

Kriterium nummer 4 og 5 dreier seg om rapportering av mål- og resultatoppnåelse ved NAV kontoret til rådmann og til formannskap og kommunestyre. Når det gjelder rapportering til rådmann så går denne via kommunalsjef for Helse og velferd, og det rapporteres først og fremst på økonomi og fastsatt tiltakskort. Slik vi oppfatter det foregår rapporteringen i møter som holdes fast hver måned og at det er avvik eller fare for avvik i henhold til økonomi eller tiltakskortet som er fokus. Kommunalsjefen rapporterer deretter felles til rådmannen for sitt område. Hovedpunktene i rapporteringen nedfelles skriftlig, og det gis tilleggsinformasjon i møtene dersom det er behov for det. Skriftlig rapportering sikrer etter vår vurdering transparens og reduserer risikoen for at vesentlig informasjon ikke når fram til rådmannen. Kriterium nummer 4 anses oppfylt.

Det rapporteres skriftlig på økonomi og tiltakskort fra NAV kontoret til formannskap og kommunestyre hvert tertial. Revisor har sett på rapporteringen fra NAV kontoret for 2017, og mener det som er rapportert er i henhold til fastsatte punkter/kriterier i tiltakskortet. Det er imidlertid enkelte av tiltakene i målekort/tiltakskort som vil være vanskelig å gjøre noen fornuftig måling eller oppfølging på, noe også rapportering i tertial-/årsrapportering bærer preg av. Eksempelvis tiltaket som gjelder å sikre tilstrekkelige tjenester i henhold til sosialtjenesteloven. For å sikre en god oppfølging, og at rapporteringen skal gi mening bør en vurdere å ta i bruk mer presise tiltak/målekriterier.

Oversikt over sammenheng mellom mål, målekriterier og rapportering finnes i vedlegg B til rapporten. Det bemerkes at det for kommunale tjenester som NAV kontoret har ansvaret for, ikke er spesifisert tiltak eller målekriterier i budsjett/økonomiplan. Dette gjelder spesielt flyktningetjenesten, kommunens rusarbeid og boligsosialt arbeid. På disse områdene har også kommunen egne planer

som angir målsettingene, og det rapporteres også i tertial-/årsrapporteringen, uten at en kan si at denne rapporteringen beskriver i hvilken grad målene er oppnådd.

Vi mener at kommunen har forbedringspotensial med hensyn til å benytte tiltak/ målekriterier som kan måles, samt få en bedre struktur mellom planlegging/målsettinger, tiltak/målekriterier og den rapportering som gjøres. Utover dette må likevel revisjonskriterium 5 anses som oppfylt.

Når det gjelder hvorvidt kommunens ledelse ved rådmann og / eller kommunalsjef sammen med NAV leder vurderer oppnådde resultater, eventuelt også behov for endringer og tiltak, gjennomføres ledermøtene på sektor- og rådmannsnivå nettopp med dette formål. Kriterium 6 må derfor anses oppfylt. Vår bemerkning er at kvaliteten og presisjonsnivået på denne oppfølgingen selvsagt vil være avhengig av om en har klare målsettinger, presise tiltak/målekriterier og gode rutiner for rapportering som fanger opp avvik mellom mål og resultat. Som nevnt over har kommunen et forbedringspotensial her.

### *Om internkontroll ved NAV Grue*

Utlede revisjonskriterier beskriver viktige punkter for et godt internkontrollsystem. Dette innebærer at det er opprettet et system for internkontroll som:

- beskriver NAV Grues hovedoppgaver og mål, som internkontrolltiltakene skal sikre
- gir oversikt over områder ved NAV Grue hvor det er risiko for svikt.
- omfatter et opplegg for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre internkontrolltiltak
- innebærer systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen (ved NAV Grue).
- Sørger for tilstrekkelig dokumentasjon rundt internkontrollsystemet, og at dokumentasjonen er oppdatert og tilgjengelig.

Kommunens system for risikobasert virksomhetsstyring – kvalitetssystem i Grue kommune skal følges også av NAV kontoret. Kommunen har eget elektronisk kvalitetssystem IKKS som vi forstår at benyttes til å følge opp kvalitetssikring og internkontroll. NAV kontoret benytter ikke IKKS og oppfølgingen må således foregå ved siden av kommunens hovedsystem<sup>9</sup>. Dette skjer med hensyn til fastsatte målsettinger som jo er dekket inn gjennom årshjul for planlegging, og rapportering opp mot målsettinger i årsbudsjett/økonomiplan. Når det gjelder risikovurderinger forstår vi det slik at det er risikoanalyse for NAV i Hedmark som også legges til grunn for de kommunale tjenestene ved NAV Grue. Det er etter vår vurdering at det er rimelig grad av samsvar mellom de kommunale målsettingene og de risikoområdene som er nevnt i NAV Hedmark sin risikoanalyse. I og med at dette er en generell risikovurdering fremgår det likevel ikke om risikoen er stor eller liten for NAV Grue. For at en risikovurdering skal ha noen hensikt mener vi at den også bør ta hensyn til situasjonen slik den er lokalt.

Vi kan ikke se at risikovurderingene inngår i en systematikk for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre internkontrolltiltak. Det er enheten selv som har ansvaret for å utvikle rutiner og prosedyrer. Systematisk vurdering av risiko bør ligge til

<sup>9</sup> Det bemerkes her at NAV kontoret har planer om å ta i bruk avviksmodulen i IKKS, noe vi mener vi bedre avvikshåndteringen for kommunens del.

grunn for utvikling av rutiner og prosedyrer. Det gjennomføres etter hva vi kan forstå, ingen systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen ved NAV Kontoret. Dette mener vi er nødvendig for å sikre at internkontrollen til enhver tid er tilfredsstillende. Samtidig vil en slik overvåkning av internkontrollen gi rådmannen et godt grunnlag til å rapportere om internkontrollarbeidet til kommunestyre/i årsberetningen.

Når det gjelder dokumentasjon rundt internkontrollsystemet så er det man har av prosedyrer, rutiner, maler etc. oppbevart tilgjengelig for alle ansatte på organisasjonsmappe på fellesområde for NAV. NAV kontoret har hatt en gjennomgang av sine rutinebeskrivelser gjennom egentilsyn høsten 2016. Vi mener at det er en hensiktsmessig systematikk å vurdere rutinene i forbindelse med de årlige risikovurderingene. Kommunens internkontroll er dokumentert i «Beskrivelse av system for risikobasert virksomhetsstyring – kvalitetssystem i Grue». Kriterium 7. anses ut fra dette kun delvis å være oppfylt, og det er spesielt rom for forbedringer når det gjelder systematisk oppfølging og utvikling av internkontroll-tiltak.

### 5.3.2. Samarbeid med andre kommunale enheter

Andre kommunale enheter i denne sammenheng er enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri samt Solør barneverntjeneste. Når det gjelder samarbeid rundt enkeltbrukere er tilbakemeldingen både fra ansatte ved NAV kontoret og de valgte kommunale enhetene, at dette fungerer godt. Det er oversiktlige forhold i kommunen, og enkelt å opprette den nødvendige kontakten med andre tjenesteområder i kommunen. Dette er også tilbakemeldingen fra andre kommunale enheter om det å komme i kontakt med NAV kontoret. Når det gjelder individuell plan er det sjelden at NAV er initiativtager og fungerer som koordinator for slike planer. De prosedyrer, rutinebeskrivelser og maler som er forelagt revisor inneholder ikke noen punkter som tilsier at behov for individuell plan vurderes. Å ta hensyn til dette i rutinene kan sikre at brukere får den tjenesten de har krav på, uten at dette nødvendigvis gjør at bruk av individuell plan øker.

NAV Grue har faste møter med viktige tjenesteleverandører som er knyttet opp til sosialtjenesten. Eksempler på dette er møter mellom ruskonsulenten og kommunens rus- psykiatriteam og i SLT samarbeidet. NAV leder deltar fast i kommunens boligtildelingsgruppe og flyktningkonsulenten har faste møter med andre kommunale enheter gjennom flyktningeteamet. Denne typen møtepunkter er etter vår oppfatning viktig for å avklare ansvar og forhold i tjenestetilbudet som ikke fungerer godt, og bør brukes til å utvikle tjenesten. Det har i vår undersøkelse kommet innspill fra Solør barneverntjeneste at NAV Grue er det NAV kontoret man har minst kontakt med på overordnet samarbeid/planlegging på systemnivå. Det er vår vurdering at mer systematisk samarbeid kan være nyttig blant annet med hensyn til å avklare ansvar rundt brukerne, og sikre at en fremstår som samkjørt og konsekvente overfor felles brukere.

Vi merker oss ellers at NAV kontoret har samarbeid med en del eksterne tjenesteytere. Blant annet tiltaksaktøren Eskoleia AS som bistår kommunen med hensyn til aktivitetsplikten for de under 30. Dette har vært et av satsningsområdene for NAV kontoret de siste årene. Revisor anser kriterium 8 til å være oppfylt, men at en bør vurdere om det er hensiktsmessig å opprette et mer systematisk samarbeid med Solør barneverntjeneste.

Når det gjelder deltagelse i kommunal planleggingsvirksomhet deltar etter hva vi har forstått, NAV leder i planleggingsarbeidet på lik linje med andre enhetsledere i kommunen. NAV kontoret er ikke uten videre høringsinstans for kommunale planer, men involveres i de planene som er nærliggende med hensyn til de tjenester som NAV kontoret selv yter. NAV kontoret sitt samfunnsoppdrag med hensyn til å gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, fronte utfordringsområder og sikre innbyggernes velferd ivaretas blant annet ved at NAV leder deltar i månedlige ledermøter i kommunen, og ved tett dialog med arbeidsmarkedet. Hvor godt samfunnsoppdraget løses vil imidlertid være umulig å måle. En må imidlertid anta at innsatsen gir utslag med hensyn til kommunale mål og tiltak som sikrer Grue kommunes innbyggere sin velferd. Vi anser at revisjonskriterium 9 er etterlevd.

### 5.3.3. Kompetanse og kapasitet ved NAV kontoret

Når det gjelder kapasitet har vi fått opplyst at NAV kontoret ligger greit an med hensyn til oppgaver pr. ansatt. Omorganiseringen i 2014 ble gjennomført for å få en jevnere fordeling av arbeidsoppgaver for de ansatte. Enkelte respondenter har gitt uttrykk for at en har for lite tid til den enkelte bruker, og samtlige respondenter har gitt uttrykk for at NAV kontoret har en hektisk hverdag. Vi har ikke lyktes i å finne tallstørrelser som kan benyttes til sammenligning av kapasitet ved NAV kontorene. Vi er heller ikke uenige i at denne typen sammenligning vil være beheftet med stor usikkerhet ettersom NAV kontorene er organisert på vidt forskjellige måter, samt at det er store forskjeller på brukerne.

Under problemstilling 2 er det presentert en tabell som viser brutto driftsutgifter pr. sosialhjelpsmottager for Grue. Størrelsen på brutto driftsutgifter vil bestå av kostnaden ved å drive sosialtjenesten ved NAV kontoret, men vil også påvirkes av størrelse og omfang av sosialstønad. I og med at NAV Grue ligger under landsgjennomsnittet vurderer vi at sosialtjenesten i Grue ikke er spesielt kostbar og at en ikke har overkapasitet i forhold til andre NAV kontorer. Saksbehandlingstiden ved NAV Grue ligger på ca. 1 uke i snitt, men vil variere noe etter hva slags saker som behandles. Det har ikke vært avvik med hensyn til overskridelse av tidsfristene i forvaltningsloven de senere år. Vi vurderer at NAV Grue er sårbar med hensyn til sykefravær og at en i perioder med høyt sykefravær vil kunne få utfordringer med å få behandlet sakene raskt nok. Det leies ikke inn ekstrahjelp for å utføre løpende oppgaver, og det er sjelden det leies inn vikarer i forbindelse med sykefravær. Kontoret holder oversikt over saksbehandlingstider og eventuelle avvik. Vi mener at kriterium 10. kan anses som oppfylt.

Kompetansebehov og ønsker kartlegges i forbindelse med årlige medarbeidersamtaler. Det finnes ingen opplærings- eller kompetanseplan som gjelder for NAV kontoret samlet. Partnerskapsavtalens punkt 12. sier at det årlig skal utarbeides en felles kompetanseplan i samarbeid med organisasjonene som regulerer oppgaver og ansvar. Herunder økonomisk ansvar for kompetanseutvikling. Selv om NAV kontoret ikke har sin egen opplæringsplan styres prinsippene, retning og rammer av kommunens kompetanseplan og NAV Hedmark sine prinsipper for læring, forbedring og utvikling.

For NAV stat er mye av opplæringen sentralt styrt, og det er å anta at denne opplæringen ivaretar behovet for opplæring/kompetanseutvikling for de statlige tjenestene ved NAV kontoret. Hva som er behovet på kommunalt område har NAV kontoret mulighet til å spille inn til kommunen i forbindelse med rullering av kommunens kompetanseplan. Dette er en plan som har forankring både på politisk

nivå og blant kommunens ansatte. Vi er usikre på om det da er behov for en egen kompetanseplan. Vi har tidligere nevnt at partnerskapsavtalen med NAV Hedmark innebærer å utarbeide en egen virksomhetsplan for det felles lokale NAV kontoret. Det bør etter vår mening være tilstrekkelig at kompetanseplanlegging tas med som eget kapittel i denne planen.

Det er viktig å sikre en systematisk og styrt kompetanseutvikling ved NAV kontoret, både på kort og lengre sikt. Det er etter hva vi har forstått, en utfordring for de ansatte å avsette tid til kurs og kompetanseutvikling. Planmessig arbeid på området vil ut fra dette sannsynligvis også være mer rasjonelt. Det er også viktig å være bevisst på hva slags kompetanse det kan være behov for å rekruttere inn i organisasjonen. Vi har forstått det slik at NAV Grue har hatt god søkning på ledige stillinger. Vi anser revisjonskriterium 11. og 12. som oppfylt, men vil anbefale at de konkrete tiltakene for kompetanseutvikling ved NAV kontoret omtales i en eventuell virksomhetsplan.

Det har de senere år vært langt vekt på å utvikle veilederkompetansen ved NAV kontoret, og at dette har vært et prioritert område. I intervjuer har vi fått tilbakemeldingen på at det ligger mye god kompetanseutvikling i samarbeidet internt i teamene ved NAV kontoret. Spesielt der det er flere som samarbeider om samme bruker, og at det da for eksempel er mulig å evaluere veiledningssamtaler. Dette er i tråd både med statlige myndigheters og kommunens intensjon med at opplæring må implementeres i ordinær drift hvor øvelse og trening er en viktig del. Det er således vår vurdering at det er lagt til rette for erfaringsbasert læring gjennom arbeid i team, kollegastøtte mv. Vi har ikke fått inntrykk av at denne formen for opplæring gjøres planmessig. Det vil blant annet si at en går systematisk frem og at en evaluerer om kompetansen har økt. Dette er også forhold som vi mener kunne vært beskrevet i en eventuell virksomhetsplan for NAV kontoret, og foretatt rapportering i forhold til. Vi anser likevel revisjonskriterium 13. som oppfylt

## 6. Problemstilling 2: Betydning for brukerne og måloppnåelse

### Problemstilling 2

**Hvilken betydning har opprettelsen av kontoret hatt for brukerne, og hvordan har NAV Grue lyktes i å nå de sentrale målene for reformen?**

1. I hvilken grad har opprettelsen av NAV Grue gitt positive resultater for brukerne?
2. Hvordan sikres det brukermedvirkning ved NAV kontoret
3. Er det etablert rutiner for saksbehandling/enkeltvedtak som sikrer at kravene i gjeldende lover/forskrifter blir fulgt?

### 6.1 Bakgrunnsinformasjon

#### 6.1.1 Generelt om måloppnåelse når det gjelder NAV reformen

Det er enighet blant alle respondenter i undersøkelsen at det å samle de tre tjenestene som utgjør dagens NAV på et sted, har vært hensiktsmessig for brukerne. Det var videre ekstra gunstig for Grue sin del ettersom en ikke hadde A-etat i kommunen tidligere. Vi har fått innspill på at samling av tjenestene har gjort tjenesten mer helhetlig og brukerne slipper å bli kasteball mellom enhetene, slik de fort kunne bli tidligere. Når det gjelder hovedmålsettingen om å få færre på stønad og flere i arbeid har det i det siste vært fokus på å få på plass ordninger for de som omfattes av aktivitetsplikten. Denne ble innført for alle mellom 18-30 år fra 2017. Vi har fått opplyst at aktivitetsplikten også et tiltak med hensyn til økt brukermedvirkning i den forstand at en fokuserer på individuell deltagelse, uten at de som deltar på denne typen tiltak nødvendigvis opplever det som positivt.

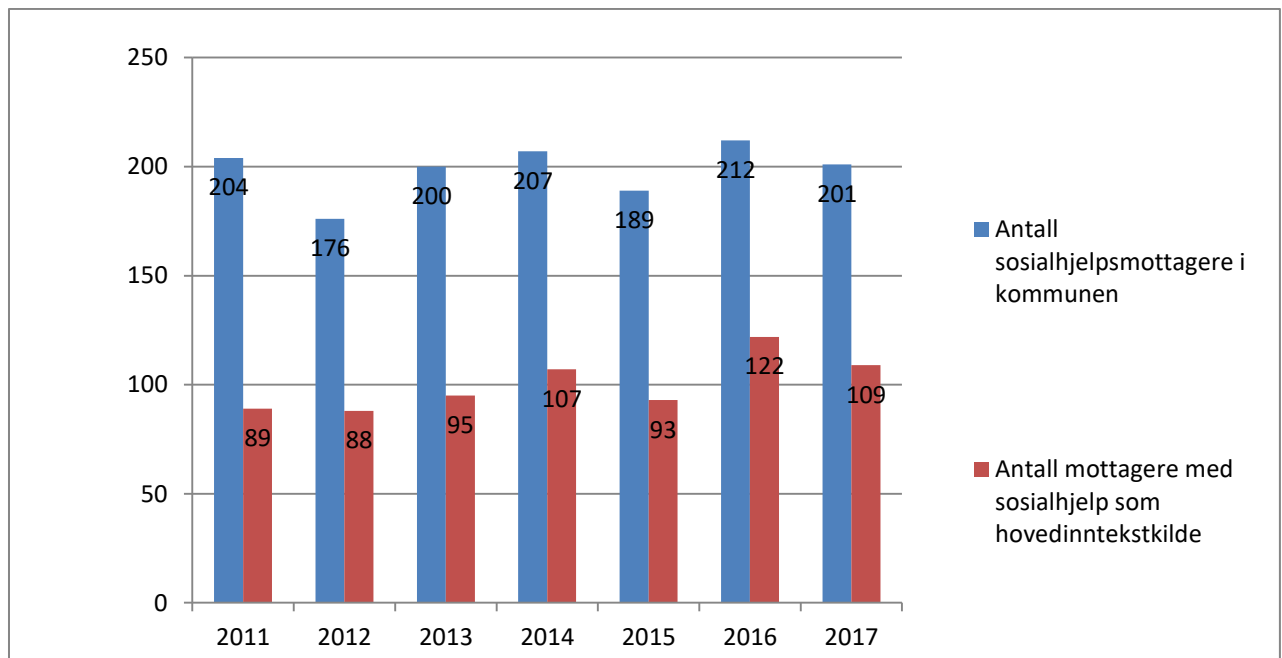
Åpningstidene for drop in er redusert de senere årene og det er nå mulig å oppsøke NAV kontoret uten avtale mandag, torsdag og fredag mellom kl. 10.00 og 14.00. Hensikten har vært å redusere omfanget av adhoc møter til fordel for planlagte veiledningssamtaler og møter der både saksbehandler og bruker møter forberedt. På denne måten blir det også enklere for de ansatte å styre arbeidsdagen, og en jobber mer med planlagte oppgaver. Dette vil gjøre at en arbeider mer effektivt, og kommer raskere i gang med tiltakene. NAV leder opplever at dette fungerer greit, og at brukerne også synes dette er en grei ordning. Det er også et ønske om å få flere over på digitale løsninger, noe som også frigjør tid for veilederne slik at arbeidet blir mer målrettet.

Et annet forhold som har betydning for tjenestene ved NAV kontorer er at mer kompetanse er samlet på et sted. En må også anta at dagens NAV har bedre arbeidsmetoder enn tidligere, og at det stadig foregår en utvikling av arbeidsmetoder. Fagteamene ved NAV Grue har fagmøte hver uke der saker tas opp for felles veiledning og innspill. Dette for å sikre at tjenestene som gis den enkelte er godt tilpasset den enkeltes behov. Felles veiledning gjør det enklere å finne de gode løsningene i den enkelte sak. Arbeidsledighet, overgang til arbeid og antall i tiltak og aktivitet telles løpende i NAV. Effekten kan ses gjennom overgangen til arbeid og lengde på perioden bruker har vært utenfor arbeid og aktivitet.

Omorganiseringen av NAV Grue i 2014 tok sikte på å bedre oversikten på kontorets saksmengde og fordeling av arbeidsoppgaver på kontorets veiledere. Videre ønsket man å sikre at den enkelte bruker får en veileder å forholde seg til på NAV, og synliggjøre hvilken veileder den enkelte bruker har. Oppdelingen i to team medfører at veilederne trenger å ha god oversikt over et mindre område av NAV sine tjenester og av den grunn blir kontoret mindre preget av generalistmodellen.

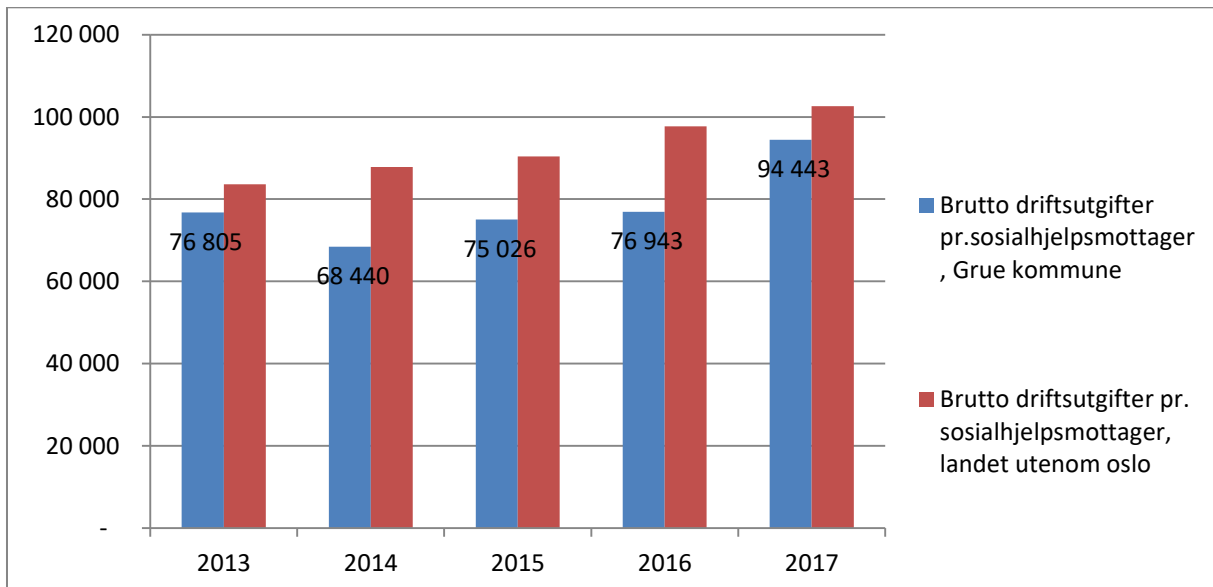
For å se hvordan man har lykkes med å nå hovedmålsettingen med å opprette NAV Grue presenterer vi i det følgende noen aktuelle tall med hensyn til utvikling i sosialhjelp fra KOSTRA databasen. Utviklingen i antall brukere som mottar sosialhjelp, og antall brukere som har sosialhjelp som eneste inntektskilde er som følger:

Figur 2: Antall sosialhjelpsmottagere/antall mottagere med sosialhjelp som hovedinntektskilde



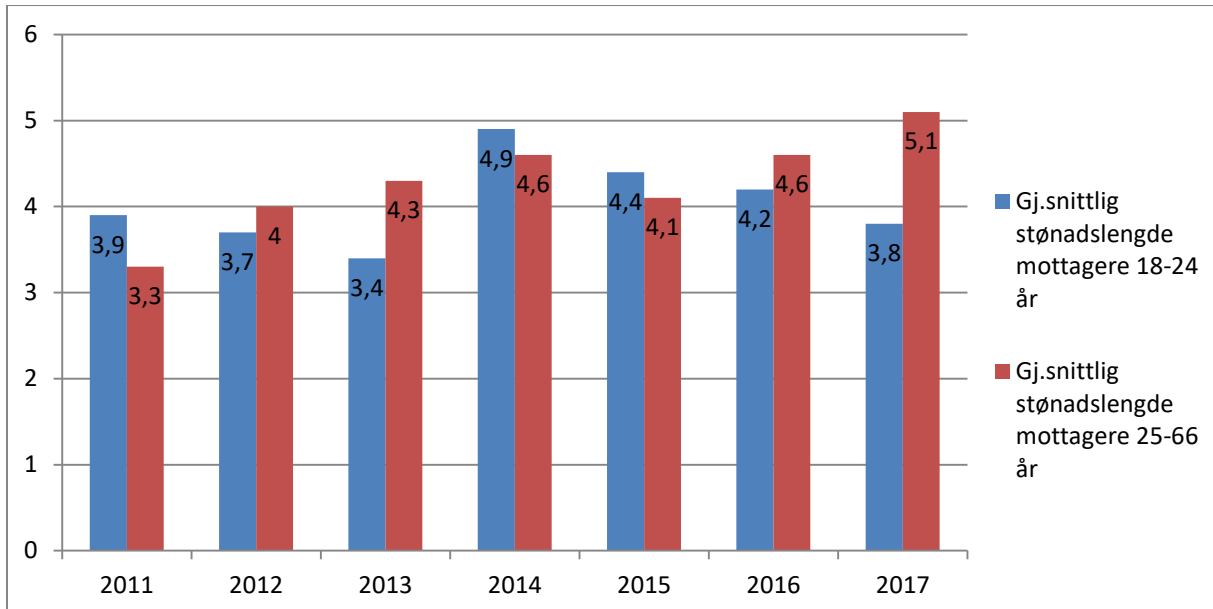
Antall mottagere har variert noe i perioden, men det er likevel ikke de store utslagene og en har i snitt ca. 198 mottagere i perioden. Når det gjelder antall som har sosialhjelp som hovedinntektskilde er trenden en svak økning de senere år, men også her er det noe variasjon fra år til år. Brutto driftsutgifter pr. sosialhjelpsmottager kan si noe om hvor produktivt NAV kontoret på Grue driver. Utviklingen på dette nøkkeltallet har vært som følger:

Figur 3: Brutto driftsutgifter pr. sosialhjelpsmottager



Vi ser at man har hatt en jevn økning av utgiftene pr. bruker (sannsynligvis mest lønns og prisvekst), men at disse har ligger under landsgjennomsnittet de siste årene. Med hensyn til å få flere i jobb og aktivitet og færre på stønad kan det også være relevant å se hvor lenge brukerne har sosialstønad. Utviklingen i gjennomsnittlig stønads-lengde har vært som følger:

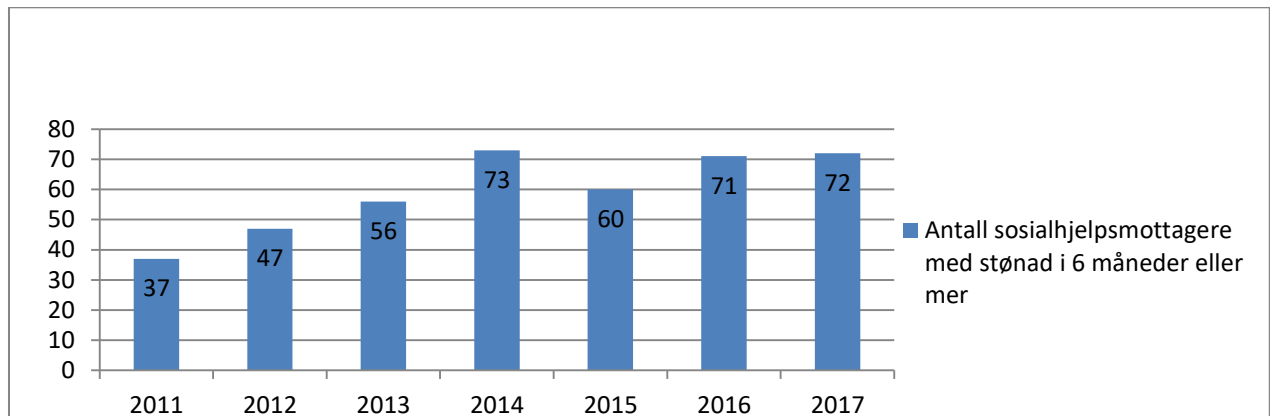
Figur 4: Gjennomsnittlig stønads-lengde fordelt på 18-24 år og 25-66 år



Oversikten viser at gjennomsnittlig stønads-lengde har gått noe ned for de yngste stønadsmottagerne, mens utviklingen har vært motsatt for de mellom 25-66 år. Det må antas at de som har gått lenge på sosialstønad vil være mer ressurskrevende enn de de andre brukerne. NAV Grue har hatt følgende utvikling når det gjelder brukere som har mottatt sosialhjelp i 6 måneder eller mer:



Figur 5: Antall sosialhjelpsmottagere med stønad i 6 måneder eller mer



Antall brukere som har mottatt stønad i 6 måneder eller mer har økt jevnt fram til 2014, og ligget ganske stabilt siden. Utviklingen de senere år er dermed ganske lik utviklingen med hensyn til antall sosialhjelpsmottagere totalt i kommunen.

## 6.2 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Revisjonskriterier for alle problemstillingene i prosjektet er beskrevet i sin helhet i vedlegg A til rapporten. Følgende kriterier (i kortform) gjelder for problemstilling 2:

14. Det er etablert brukermedvirkning på systemnivå, dvs. i form av brukerråd e.l.
15. NAV Grue gjennomfører brukerundersøkelser jevnlig, og undersøkelsene omfatter et utvalg brukere og inneholder indikatorer som viser om brukerne opplever:
  - a. å bli behandlet med respekt
  - b. få avklart sine behov raskt
  - c. opplever at tjenestene blir samordnet
16. Resultatene fra brukermedvirkning og brukerundersøkelser brukes til læring/utvikling av tjenesten til brukerens beste.
17. NAV Grue har rutiner som sikrer at:
  - a. den enkelte søker / bruker av sosiale tjenester får nødvendige opplysninger, råd og veiledning.
  - b. det foretas en konkret vurdering av brukers behov for økonomisk stønad, og at avslag eller reduksjon i økonomisk stønad ikke begrunnes med manglende økonomiske midler i budsjett
  - c. bruker mottar hjelp som sikrer midlertidig bolig, dersom bruker ikke er i stand til å finne bolig selv.
  - d. det gjennomføres en konkret vurdering av om bruker har behov for langvarige og koordinerte tjenester, og dermed har rett til å få utarbeidet en individuell plan.
  - e. det gjennomføres en konkret vurdering av om bruker kan ha rett til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, samt rett til individuell plan.
  - f. tjenestetilbudet, så langt det lar seg gjøre, blir utformet i samarbeid med bruker, og bruker skal få uttale seg i saken, før vedtaket blir fattet
  - g. vedtak er skriftlig og tilstrekkelig begrunnet, herunder at faktiske forhold og de regler vedtaket bygger på er gjengitt og at vedtaket blir gjort kjent for søker så snart som mulig.
  - h. vedtak inneholder orientering om klageadgang, fremgangsmåte for klage, klagefrist mv.

18. Rutinene kan dokumenteres. Det gis opplæring i rutinene for de ansatte og rutinene oppbevares tilgjengelig for de som skal benytte dem.

## 6.3 Innsamlede data

### 6.3.1 Generelt om brukermedvirkning

Når det gjelder det å sikre medvirkning i egen sak har vi fått opplyst at brukermedvirkning er i fokus og at dette er spesielt fremtredende i veiledningsmøter og utarbeidelse av aktivitetsplan for den enkelte bruker. Å sikre brukermedvirkning i veiledningssamtalene har vært et satsningsområde for Arbeids- og velferdsetaten. Med redusert åpningstid har veilederne også fått bedre mulighet til å planlegge veiledningssamtalene. I tilknytning til veiledningssamtalene er fra respondentene fra NAV Grue understreket at det er brukerens behov som skal være i fokus.

Vi har videre fått opplyst at fagteamene ved NAV kontoret har fagmøte hver uke der saker tas opp for felles veiledning og innspill. Dette for å sikre at tjenestene som gis den enkelte er godt tilpasset den enkeltes behov. En av respondentene har understreket viktigheten av å videreformidle brukeropplevelser til de andre ved NAV kontoret. Felles veiledning i saker gjør det også enklere å finne gode løsninger. Med hensyn til aktivitetsplanen blir det fra NAV veilederne sin side understreket overfor brukerne at de har like mye ansvar for saken sin som det NAV sine veiledere har. Brukerne oppfordres til å være aktive i sin egen aktivitetsplan og dokumentere sine aktiviteter i planen. Aktivitetsplanen ligger nå elektronisk i Modia, som er kommunikasjonssystemet mellom NAV og den enkelte bruker.

### 6.3.2 Brukerundersøkelser og brukermedvirkning

Dersom NAV kontoret skal kunne ha en formening om hvordan måloppnåelsen er med hensyn til brukernes oppfatning av den bistand og veiledning de får fra NAV, er det nødvendig å gjennomføre kartlegginger av dette. NAV Kontorene har videre krav om å legge til rette for brukermedvirkning også på systemnivå. Vi har fått følgende informasjon om disse temaene.

#### *Tilrettelegging for brukermedvirkning/brukerråd*

Etter hva vi har forstått har brukerutvalget ligget nede de senere år. Vi har fått opplyst at NAV leder på starten av året 2018 har hatt møte med Råd for likestilling av funksjonshemmede i Grue, og at rådet har valgt medlemmer som skal sitte i NAV Grue sitt brukerutvalg. Det var planlagt et nytt møte i april 2018 der en skulle ha en videre diskusjon på hvordan brukerutvalget skal jobbe, sammensetning etc.

Revisor har vært i kontakt med en representant for kommunens Råd for likestilling av funksjonshemmede. Når det gjelder brukersynspunkter har vi fått opplyst at rådet ikke har fått noen henvendelser som tilsier misnøye med de tjenester som gis til brukerne. De har imidlertid fått enkelte henvendelser som sier at åpningstidene ikke passer for alle innen befolkningen. Det finnes for eksempel de som er i full jobb, og at kontoret er stengt da de kunne ha besøkt NAV. Bruk av digital kommunikasjon er også et område som noen av brukerne synes er problematisk, og ikke alle har samme mulighet for hjelp på dette området. Her har det både blitt vist til lange avstander til sentrum og alder hos personene.

Et tredje område som det har blitt vist til, er at det har bydd på vansker med å finne bedrifter der det kan bli gitt arbeidstrening innen enkelte områder. Rådet har generelt inntrykk av at det er noe misnøye med tilgjengeligheten hos NAV, og at en del av kommunens befolkning syntes det var lettere å kontakte NAV før åpningstidene ble forandret. Vi har fått bekreftet at rådet inviterte NAV-kontorets leder til et møte, og at de opplevde det som et nyttig møte. Det ble der avtalt et gjensidig ansvar for å ta kontakt med hverandre, ved behov. Dette kan gjøres enten digitalt eller pr telefon.

### *Gjennomføring av brukerundersøkelser*

Vi har fått opplyst at det er gjennomført brukerundersøkelser ved NAV kontoret med jevne mellomrom. Undersøkelsene er gjennomført som en nettbasert spørreundersøkelse. Vi har fått innspill på at det er sannsynlig at brukerne er mer misfornøyde med tjenesten jo strengere krav NAV stiller, og at dette er viktig å ta hensyn til når resultatene skal tolkes. Undersøkelsen er frivillig og det er de som er innom kontoret som blir oppfordret til å svare på undersøkelsen før de går. Resultatene fra undersøkelsene legges fram i felles møter ved NAV kontoret.

Fra NAV leder har vi fått opplyst at NAV er i stadig endring i forhold til lovverk, digitalisering for enklere kommunikasjon med bruker og videre utvikling av de tjenestene som gis brukerne. Brukerundersøkelser og erfaringer gjort gjennom brukermøter, brukerutvalg, arbeidsgivere og andre samarbeidspartnere i Norges ca. 400 NAV kontorer danner grunnlag for endring og utvikling av NAV og NAV sine tjenester.

Det gjennomføres etter hva vi har forstått ikke spesielle brukerundersøkelser for andre kommunale tjenester enn sosialtjenesten ved NAV kontoret, så som flyktningetjenesten, rus og økonomirådgivning.

### *Nærmere om brukerundersøkelsene fra 2013 og 2014*

Revisor har fått fremlagt resultatene fra brukerundersøkelser gjennomført ved NAV Grue fra 2013 og 2104. Det er ikke gjennomført brukerundersøkelser ved NAV Grue etter dette. Undersøkelsen har jevnt over de samme spørsmålene for begge årene. Antallet som har avgitt svar i undersøkelsen var både i 2013 og 2014, 52 brukere. I tillegg til norsk kunne undersøkelsen besvares på nordsamisk, engelsk, polsk, litauisk og somali. Tilbakemeldingene fra 2013 og 2014 er at oversettelsene bidro til at de med annet morsmål en norsk i større grad svarte på undersøkelsen. I tillegg til lokale resultater er det presentert tall for alle NAV kontorer i Hedmark når det gjelder spørsmålet om brukeren har fått den service de trenger ved NAV kontoret. Spørsmålene retter seg mot temaer som mottak, veiledning, selvbetjeningsløsninger, organisering og ventetid samt arbeidsrettet oppfølging. Følgende spørsmål har vært stilt:

#### Vedrørende mottak

- Jeg blir møtt med respekt når jeg henvender meg til NAV-kontoret
- Jeg får den servicen jeg trenger fra NAV kontoret
- Jeg er trygg på at mine rettigheter blir ivaretatt på NAV kontoret
- Jeg får den informasjon jeg har behov for

- Jeg har mulighet til å legge fram min sak uforstyrret ved NAV kontoret dersom jeg har behov for det

#### Vedrørende veiledning og selvbetjeningsløsninger

- Veileder la vekt på det jeg hadde å si
- Veileder var interessert i å finne gode løsninger sammen med meg
- Veileder har gode kunnskaper om lover og regler som gjelder min sak
- Veileder fikk meg til å se nye muligheter
- Veiledningen fra de ansatte ved NAV i bruk av selvbetjeningsløsningene
- NAVs selvbetjeningsløsninger på internett

#### Vedrørende organisering og ventetid

- Måten du ble tatt i mot på NAV kontoret
- Hvor lett er det å orientere seg på NAV kontoret
- Ventetid for å få kontakt med rett person når du møter opp ved NAV kontoret
- Ventetid for å få svar på din henvendelse i publikumsmottaket

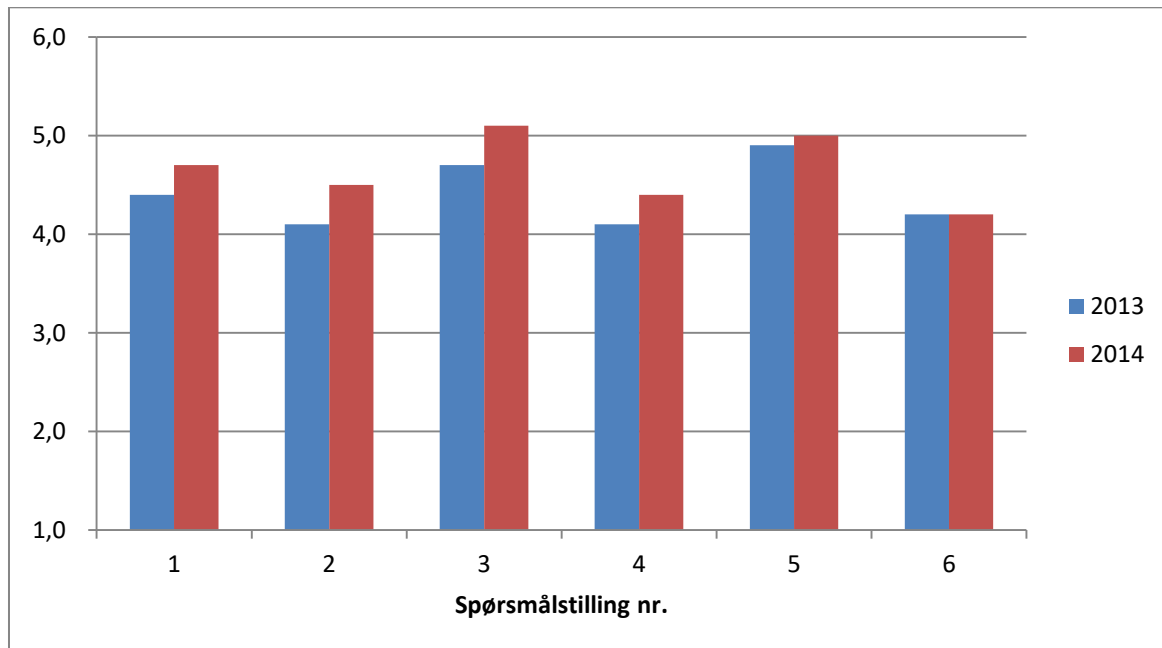
#### Vedrørende arbeidsrettet oppfølging

- Jeg har fått den oppfølgingen fra NAV som jeg har hatt behov for i forbindelse med jobbsøking
- Har du inntrykk av at de ansatte på NAV kontoret har god kunnskap om arbeidsmarkedet og ledige stillinger
- Har noen ved NAV kontoret snakket med deg om muligheten for å komme i jobb/tilbake i jobb
- Har noen på NAV kontoret gitt deg informasjon om arbeidsrettede tiltak

Det også tatt med et spørsmål om hvor mange ganger brukeren har vært i kontakt med NAV kontoret de siste 6 måneder. I det følgende legger vi fram oversikt over resultatene for følgende spørsmål:

1. Jeg får den servicen jeg trenger fra NAV kontoret
2. Jeg får den informasjonen jeg har behov for
3. Veileder var interessert i å finne gode løsninger sammen med meg
4. Veiledningen fra de ansatte ved NAV i bruk av selvbetjeningsløsningene
5. Måten du ble tatt i mot på NAV kontoret
6. Jeg har fått den oppfølgingen fra NAV som jeg har hatt behov for i forbindelse med jobbsøking

Figur 6: Score fra brukerundersøkelser 2013-2014



Resultatene ligger over middels, og en har bedre score på spørsmålstillinger som gjelder mottak og behandling fra veilederne sin side enn på spørsmålstillinger som gjelder informasjon, selvbetjeningsløsninger og oppfølging i forbindelse med jobbsøking

Vi har fått opplyst at NAV Grue ligger rimelig stabilt i forhold til klager på vedtak på mellom 5 og 10 klager i året. Den vanligste årsak er uenighet i utfall. På statlig side klages det når brukerne mener de fyller vilkårene for en ytelse de har fått avslag på. I forhold til økonomisk sosialhjelp er det i all hovedsak at bruker mener de har rett på mer økonomisk ytelse enn de har fått.

### 6.3.3 Medarbeiderundersøkelser

Det gjennomføres jevnlig medarbeiderundersøkelser ved NAV Grue og dette er senest gjennomført i 2017. Kontoret hadde da 12 ansatte, og medarbeiderundersøkelsen oppnådde en svarprosent på 83 %. Av spørsmål som er relevant i forhold til kvaliteten på tjenesten overfor brukerne skulle de ansatte rangere påstanden om at «I min enhet bidrar vi til å oppfylle visjonen om å gi mennesker muligheter» i en skala fra 1 – 5. Gjennomsnitt score på spørsmålet var på 4,2. Et annet spørsmål som må anses som relevant er «Min enhet leverer stadig bedre tjenester til enhetens brukere». Gjennomsnitt score på dette spørsmålet var på 4,3. Fordeling av svarene var som følger:

Spørsmål/påstand	1 - 2	3	4 - 5
I min enhet bidrar vi til å oppfylle visjonen om å gi mennesker muligheter	0 %	10 %	90 %
Min enhet leverer stadig bedre tjenester til enhetens brukere	0 %	20 %	80 %

Begge spørsmålene er benyttet i tidligere undersøkelser, og svarene viser en god bedring (0,8 og 0,9) i poengscore.

### 6.3.4 Rutiner som skal sikre regeletterlevelse

Opp mot interne kontrollrutiner er det NAV leder som har ansvaret og som følger opp at slike er på plass ved sin enhet. Når det gjelder rutiner for sosialhjelp er det i NAV systemet i prinsippet to utganger. Den ene er arbeid/aktivitet og den andre er uføretrygd. Vi har fått opplyst at alle får en fast veileder når de henvender seg til NAV-kontoret. Hovedfokus for denne er å få brukerne i arbeid/aktivitet. I saker som gjelder sosialstønad forholder en seg til Forvaltningsloven, Sosialtjenesteloven og fastsatte internkontroll rutiner. Vi har fått opplyst at når veileder mottar søknaden gjennomgås denne med hensyn til om nødvendig dokumentasjon foreligger. Dette må innhentes om nødvendig. Om det er barn i familien tas dette med i vurderingen. Saken vurderes sammen med NAV leder. Hvorvidt brukere kvalifiserer for kvalifiseringsprogram så drøftes dette i felleskap i team 2 møter.

Digitalisering av NAV er under stadig utvikling og IT-plattformen er bedret og forenklet de senere år. Dette er imidlertid på statlig side, og den kommunale delen er foreløpig lite digitalisert. Saksbehandlingssystemet for de sosiale tjenestene er IT systemet «Velferd», der opplysningene i stor grad må legges inn manuelt av saksbehandler, og da basert på samtale med brukerne. Det er da også den kommunale delen av brukerne som i størst grad kommer til mottaket ved NAV kontoret. Det er planer om å digitalisere også de kommunale tjenestene i NAV, men denne satsningen har til nå vært basert på at den kommunale delen skal tilpasse seg den statlige IT-plattformen.

Som tidligere nevnt er kontoret inndelt i to team. Det er team 1 som yter standard og situasjonsbestemt innsats og Team 2 som yter spesielt tilpasset- og varig tilrettelagt innsats. Det er team 1 som står for mottak, og som gjør den første kartleggingen av brukerne når disse henvender seg til NAV kontoret.

Det enkelte team har separate teammøter ukentlig, der saker tas opp til drøfting i teamet vedrørende felles veiledning og innspill. Dette for å sikre at tjenestene som gis den enkelte er godt tilpasset den enkeltes behov. Felles veiledning i sak gjør det enklere å finne de gode løsningene i den enkelte sak. Det vil være aktuelt å bytte veileder dersom en bruker har behov for tjenester fra det andre teamet, eller dersom bruker selv ønsker å ha en annen veileder. Vi har fått opplyst at NAV kontoret har skriftlige rutiner på slike bytter, som skal sikre at kontinuiteten opprettholdes, og at ny veileder fortsetter der den gamle slapp. Ved overføring skrives det også et notat som følger brukeren. Alle tjenestemottagere skal ha en aktivitetsplan. Vi har fått opplyst at denne skal foreligge når vedtak om tildeling av tjeneste blir gjort. For de som har behov for mer omfattende samarbeid mellom tjenestene kan det være aktuelt å utarbeide individuell plan.

Inndelingen i de to teamene er gjort for å kunne ha en viss grad av spesialisering. Ved et lite NAV kontor som Grue sitt, er en likevel nødt til å ha ansatte som i stor grad er generalister, og den enkelte veileder kan godt ha arbeidsoppgaver både opp mot statlige og kommunale tjenester. De kommunale tjenestene innen gjeldsrådgivning, rusomsorg og flyktningetjenesten deltar i teammøtene ved behov. De knyttes på denne måten opp mot nye brukere, eller følger opp brukere som allerede er kjent.

Vi har fått opplyst at NAV kontoret har hatt egentilsyn i regi av fylkesmannen i 2016 vedr. § 17 sos.tj. vedrørende vedtak og råd og veiledning. Fra NAV leder har vi fått innspill på at denne formen for tilsyn er veldig lærerik, men krevende ettersom det tar mye tid.

Resultatet av gjennomgangen var at en konstaterte manglende enkeltvedtak for tildeling av denne typen tjeneste samt avvik vedrørende mangelfull dokumentasjon i form av notat, vedrørende kartleggingen og hvilken dokumentasjon som er innhentet i sakene.

I redegjørelse til fylkesmannen vedrørende plan for å rette lovbrudd av 28.11 2016 er følgende tiltak tenkt gjennomført:

- At tjenester vurderes etter § 17 i hvert tilfelle legges inn i vedtaksmalen
- Problematikken tas opp på kontorets fagmøter
- En gjennomgang av rutiner for notatskriving etter kartlegging og innhentet dokumentasjon

NAV Grue har gjennomført planen for retting av lovbrudd/avvik og kan i brev av 26.04.2017 til fylkesmannen rapportere at dette har vært virkningsfullt og at lovbrudd/avvik er lukket. I brevet informeres fylkesmannen om at det nå opplyses om retten til råd og veiledning etter § 17 i vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp og ved avslag på tildeling av økonomisk sosialhjelp. Det opplyses også om denne tjenesten i brukersamtaler. Videre fattes det vedtak om tildeling av råd og veiledning etter § 17 når slike tjenester gis. Det skrives også notat etter samtale og kartlegging for å dokumentere den informasjon som ligger til grunn for de vurderinger som er gjort i saken.

### 6.3.5 Nærmere om dokumentasjon av rutiner/prosedyrer

I denne forvaltningsrevisjonen har det vært et mål å skaffe oversikt over fastlagte rutiner for de lovpålagte tjenestene i henhold til sosialtjenesteloven. Vi har fått opplyst at rutinebeskrivelser som gjelder sosialområdet oppbevares i organisasjonsmappe på fellesområdet for NAV. Videre at det finnes rutinebeskrivelser for bruk av alarm, sikkerhetsprosedyre for NAV Grue – for håndtering av trusler og vold samt rutine for arbeidsfordeling og grensesnitt mellom teamene. Rutinen for arbeidsfordeling og grensesnitt mellom teamene beskriver arbeidsoppgaver som ligger på hvert team og håndtering av disse arbeidsoppgavene. Herav beskrivelse av prosessen fra søknad til godkjent vedtak, utsendelse av vedtak og arkivering, utbetaling og attestasjon/anvisning av økonomisk sosialhjelp. Søknad om økonomisk sosialhjelp fylles ut i standard søknadsskjema som skal gi opplysninger om søkeren, søkerens husholdning, bosituasjon, arbeidssituasjon og økonomi. Vi har fått fremlagt oversikt over dokumentasjon som skal foreligge sammen med søknaden før denne behandles. Vi har fått opplyst at NAV kontoret ikke har sjekklister eller lignende for behandling og gjennomføring av de ulike tjenestene, utover nevnte rutinebeskrivelser og søknadsskjema.

Vedtak på sosialområdet er omfattet av en tretrinnsprosess. Saksbehandler utreder og skriver vedtaket, mens NAV leder godkjenner vedtaket og signerer vedtaksbrevet. Merkantil ansatt går så gjennom og gjennomfører den tekniske godkjenningen i fagsystemet. Mal for vedtak i sosialsaker ligger i fagsystemet «Velferd». I mal for vedtak i saker om økonomisk sosialstønad ligger det en påminning om å vurdere om det skal gis opplysninger om tjenesten «opplysninger, råd og veiledning», slik det var forutsatt etter egentilsyn i samarbeid med fylkesmannen i 2016/2017. I mal

vedrørende vedtak om kvalifiseringsprogram er det henvist til individuell plan i henhold til Sosialtjenesteloven § 33 som tilsier at den individuelle planen skal beskrive tiltaket nærmere.

Når det gjelder rutinedokumentet «Arbeidsfordeling og grensesnitt mellom teamene og rutiner for saksbehandling og utbetaling av økonomisk sosialhjelp» beskriver dette dokumentet når det er aktuelt å overføre brukere mellom teamene, hvilke oppgaver som er tillagt det enkelte team og kommunikasjon mellom teamene. Videre beskriver dokumentet rutiner som skal følges ved overføring mellom teamene. Fra team 1 til team 2, og fra team 2 til team 1. Dokumentet omfatter også som nevnt, rutiner for behandling av søknader om, og utbetaling av økonomisk sosialhjelp.

Når det gjelder oppgaver som er tillagt team 1 er det nevnt kompetansekartlegging, behovsvurdering iht. § 14a i NAV loven, jobbmatch, oppfølging av arbeidsledige og AAP søknad. Team 1 har også mottaksfunksjon og vil være ansvarlig for formidling av henvendelser vedrørende nødhjelp. For nødhjelp heter det at dette i utgangspunktet behandles av veilederen til den brukeren som søker om nødhjelp. Team 2 har oppfølging av personer over tid (Spesielt tilpasset innsats, varig tilpasset innsats eller varig ute av arbeid) herav AAP og kvalifiseringsprogram. Det er videre beskrevet at teamet har ansvar for vedtak iht. § 14a i NAV loven, plan, jobbmatch og oppfølging av sykemeldte. Det er knyttet kommentarer til de fleste oppgavene som sier noe om utførelsen.

Revisor har fått fremlagt mal for melding om vedtak for saker som gjelder økonomisk sosialstønad og deltagelse i kvalifiseringsprogram. I mal for vedtak om økonomisk sosialstønad er det presisert at opplysninger gitt i saken fra søker eller ved dokumentasjon beskrives. Vurderingene skal beskrives. Denne skal være konkret og individuelt knyttet opp mot loven. I konklusjonen skal det beskrives hvorfor veileder sin vurdering fører fram til vedtaket.

Malen som gjelder vedtak om økonomisk sosialhjelp henviser til sosialtjenestelovens §§ 18, 20 og 23 vedrørende rett og plikt ved tildeling. Videre forvaltningslovens § 35 ved endringer som medfører omgjøring av vedtaket. Det henvises videre til Rundskriv Hovednr. 35 – 4.23.1 til 4.23.2.3 når det gjelder å gi uriktige opplysninger, fortie opplysninger og å unnlate å melde fra om endringer. Det fremgår videre at vedtaket kan påklages og fremgangsmåten ved klage. Klagefristen er 3 uker. Klagen sendes til NAV Grue som da vil vurdere saken på nytt. Dersom klagen ikke imøtekommes, sendes saken til Fylkesmannen for endelig avgjørelse.

Malen for vedtak om kvalifiseringsprogram inneholder informasjon om stønadsbeløp, hjemmel og forutsetninger for vedtaket. Det er presisert at vesentlig fravær fra programmet kan medføre stans av deltagelse. Det fremgår videre at vedtaket kan påklages og fremgangsmåten ved klage. Klagefristen er 3 uker, og fremgangsmåten er som for klage på vedtak om økonomisk sosialhjelp

Kommunen har eget «Reglement for tildeling av kommunale boliger for vanskeligstilte samt tilrettelagt bolig i Grue Kommune» som er basert på kommunens boligsosiale handlingsplan. Reglementet beskriver hvem som er i målgruppen, hvilke kriterier som søknaden vurderes etter, samt spesielle krav til søkeren. Eksempelvis krav om spesiell oppfølging. Det kan stilles krav om at en individuell tiltaksplan skal være gjennomgått og underskrevet før leieavtale inngås. Det er presisert at søker ikke bør ha inntekt, formue eller andre muligheter som gjør søker i stand til selv å fremskaffe egnet bolig. Har søker uoppgjort gjeld til Grue kommune kan dette gi grunnlag for avslag, eller at det stilles vilkår om nedbetalingsavtale/-ordning før søknaden behandles. Vedtak om tildeling av



kommunalbolig skjer i egen tildelingsgruppe der NAV leder deltar sammen med tildelingskontoret, enhet for eiendom og enhet for psykisk helse og rusomsorg.

## 6.4 Revisors vurdering – problemstilling 2

### 6.4.1 Generelt om effekter for brukerne og måloppnåelse

For å vurdere hvilke betydning opprettelsen av NAV kontoret kan ha hatt for brukerne er det en hensiktsmessig innfallsvinkel å se tilbake på målsettingene som ble satt for opprettelsen av NAV kontoret. De sentrale målsettingene var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, at tjenestene skulle oppleves som enklere for brukerne og være tilpasset brukernes behov, samt å oppnå en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Dette er nedfelt i samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV Hedmark.

#### *Å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad*

Ut fra de innspill vi har fått ved intervjuer er det vår oppfatning at NAV kontoret har hovedfokus på å få flere i arbeid/aktivitet og færre på stønad. Fra 2016 har det vært satset mye på å få på plass gode ordninger for de som er omfattet av aktivitetsplikten. KOSTRA tall viser at antall mottakere av sosialhjelp har vært rimelig stabil i kommunen de senere år, og ut fra dette kan en ikke si at en har oppnådd målsettingen om færre på stønad for den kommunale delen av NAV tjenestene. Til sammenligning har arbeidsledighetstallene for kommunen blitt redusert de senere årene. Fra 3,2 % ledige i 2015 til 2,5 % i 2017. Antall sysselsatte ble redusert med 110 personer (ca. 5 %) i samme periode, og kommunen har også hatt en nedgang i folketallet de senere år.

Når det gjelder gjennomsnittlig stønads-lengde er denne på tur nedover for de yngste brukerne, mens den er på tur opp for de som er i aldersgruppen 25-66 år. KOSTRA tall viser også at antall sosialhjelpsmottagere under 25 år er redusert med 9 personer (ca.20 %) fra 2015 til 2017<sup>10</sup>. Dette kan tyde på at innføring av aktivitetsplikt fungerer for denne gruppen. Det er altså forhold som peker i retning av at man er på rett vei når det gjelder unge sosialhjelpsmottagere. Når man ser utviklingen fra 2012 og fram til i dag er det imidlertid ikke slik at man entydig kan konkludere med at NAV kontoret har fått flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad.

#### *Om tjenestene oppleves som enklere og er tilpasset brukernes behov*

Gjennom innspill fra intervjuer er det vårt inntrykk at det jobbes med å sikre fokus opp mot den enkelte bruker ved NAV kontoret. Vi er enige i at redusert åpningstid for drop in vil kunne styrke brukerfokus i den forstand at veilederne kan bruke mer tid på planlagt tjenesteyting opp mot den enkelte bruker. Samtidig har vi fått innspill på at dette kan gjøre tjenestene mindre tilgjengelige for noen grupper av utsatte brukere. Ellers mener vi at samling av kompetansen på et sted i seg selv er viktig for å forenkle tjenestene for brukeren, samt at bedre verktøy gir mer effektiv hjelp fordi det er bedre/enklere tilgang til informasjon nå enn tidligere.

<sup>10</sup> Tidsserien for dette nøkkeltallet finnes kun for 2015 til 2017, og vi har ikke tatt denne med i noen av tabellene i rapporten.

Samtlige respondenter fra NAV kontoret sier at medvirkning fra brukerne i egen sak vektlegges i større grad nå enn tidligere. Vi har også fått tilbakemelding på at brukernes situasjon og synspunkter kan medvirke til å utvikle tjenestene ved NAV kontoret. Teammøtene, der den enkelte sak tas opp til behandling, er en viktig arena i så måte. Vi har likevel ikke registrert at denne arbeidsmetodikken innebærer en systematisk innsamling og vurdering av brukeroppfatninger. En slik systematikk ville kunne gi verdifulle bidrag i forhold til utvikling av tjenestene.

Vi mener at brukerutvalg og brukerundersøkelser fortsatt er sentrale for å kartlegge brukeroppfatninger og om målsettingen nås. Ordningen med brukerutvalg har ikke fungert etter hensikten de senere år ved NAV Grue. Når det gjelder brukerundersøkelser er det vår vurdering at NAV kontoret (de årene det er gjennomført brukerundersøkelser) har oppnådd rimelig gode resultater spørsmål som kan knyttes til hvor enkle tjenestene oppleves av brukerne. Det samme gjelder spørsmål som kan knyttes til hvorvidt brukerne opplever at tjenesten er tilpasset deres behov. Det er imidlertid lenge siden sist det ble gjennomført brukerundersøkelser (2014), og forholdene kan ha endret seg. Ut fra dette mener vi at en bør vurdere hvordan en kan få blåst nytt liv i brukerutvalget og å gjennomføre nye brukerundersøkelser.

Blant respondentene i andre kommunale enheter er det noe forskjellige oppfatninger om hvorvidt tjenestene oppleves som enklere for brukerne og om de er tilpasset brukernes behov. Vi har fått innspill på at en del brukere både knyttet til barneverntjenesten og enkelte som mottar tjenester fra psykisk helse/rusomsorgen kan oppleve kontakten med NAV kontoret som vanskelig. Åpningstider og bruk av digitale løsninger er nevnt i denne sammenheng.

### *En helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning*

Når det gjelder målsettingen om en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning har selvsagt samlokalisering av Kommunens sosialtjeneste, Trygdekontoret og Aetat i utgangspunktet ført til en mer helhetlig tjeneste. Tilbakemeldingen fra kommunale enheter utenom NAV er at man oppfatter NAV kontoret som en samlet enhet, uavhengig av hva slags tjeneste man har bruk for. Omorganisering av NAV kontoret i 2014 hadde til hensikt å bedre oversikten over saksmengden og få en mer effektiv fordeling av oppgavene. Dagens organisering medfører etter vår oppfatning at den enkelte veileder kan behandle ulike typer saker, men at det likevel er lagt opp til at en spesialiserer seg innen sine oppgaver. For et lite NAV kontor vil det ikke være mulig å ha avgrensede og spesialiserte arbeidsoppgaver, og vi oppfatter at NAV kontoret er fornuftig organisert slik det er i dag. En klarer da også å behandle innkomne saker i løpet av rimelig tid, og godt innen fastsatte maksimalfrister.

Organiseringen i team og felles veiledning skal sikre en mer helhetlig behandling av den enkelte bruker. I tillegg er flyktningkonsulenten, ruskonsulenten og/eller gjeldsrådgiver en del av NAV kontoret og kan tas med i teamene når det er behov for dette. Det er oversiktlige forhold og tett samarbeid mellom de ansatte ved NAV kontoret, og vi har inntrykk av at det legges vekt på at tjenestene bygges opp rundt brukeren og dennes behov. Vi har imidlertid ikke gjort noen undersøkelse av om brukerne opplever dette på samme måten, og systematisk innsamling og behandling av brukeroppfatninger kan dokumentere måloppnåelse her. Når det gjelder samhandling med andre enheter i kommunen er det vårt inntrykk er at NAV ansatte tar initiativ eller deltar der det

er behov for samhandling om enkelt bruker. En har overordnede samarbeidsfora på de fleste viktige områder (utenom barneverntjenesten) der erfaringer og idéer til forbedringer med hensyn til tjenesten kan tas opp.

Når det gjelder målet om en mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning vil dette blant annet dreie seg om hvor mange og hvor raskt brukerne kommer ut i arbeid/aktivitet. Den prosentmessige delen arbeidsledige er redusert de senere år. Om dette skyldes at NAV kontoret er mer effektivt enn tidligere, eller om det er andre forhold som har virket inn, er uvisst. Ser en kun på den delen av NAV som kommunen har ansvaret for, har antall sosialhjelpsmottagere ligget stabilt på ca. 200 personer i mange år. Når det gjelder stønadslengden for sosialhjelpsmottagere har denne gått noe ned for de under 25 år, men dette oppveies av at stønadslengden for de som er 25 år eller eldre har gått opp. Slik det da ser ut kan en ha hatt en liten bedring med hensyn til å få brukere ut i arbeid, men at dette ikke gjelder brukere av sosialtjenesten.

Andre tiltak/forhold som vi mener at har hatt betydning for et mer effektivt NAV kontor er utvikling av fagsystemene, utvikling av kompetanse og metoder samt en vridning fra adhoc oppgaver til målrettet oppfølging av brukerne. Utvikling av elektroniske fagsystemer gjør at veilederne ved NAV kontoret har enklere tilgang på informasjon enn før og derav kan yte en bedre tjeneste. Det legges vekt på kompetanseutvikling i NAV og systematisk arbeid på dette området over tid har sannsynligvis gitt en bedre tjeneste, og det utvikles også nye måter å jobbe på. Det er et ønske fra NAV sin side å vri innsatsen slik at veilederne i større grad får tid til å følge opp brukerne i planlagte møter. For å få til dette har man blant annet redusert åpningstiden ved NAV kontoret. Det er også vår vurdering at det at NAV kontoret har tatt i bruk flere selvbetjeningsløsninger også medfører mer effektiv saksbehandling, og at også dette er et tiltak som frigjør tid for veilederne som da heller kan benyttes til oppfølging av den enkelte bruker.

Ut fra resultatene fra brukerundersøkelsene konstaterer vi at brukerne ikke har reagert spesielt negativt på de endringene som ble gjort fram til 2014. Dette kan imidlertid ha endret seg i de fire årene som har gått. Medarbeiderundersøkelser viser også at de fleste ansatte mener at enheten bidrar til å oppfylle NAV sin visjon om å «gi mennesker muligheter», og at man stadig leverer bedre tjenester til enhetens brukere. Vi mener at NAV kontoret bør fortsette å gjøre denne typen målinger for å utvikle bedre og mer effektive tjenester. Dersom økonomi skal legges til grunn med hensyn til effektivitet kommer NAV Grue rimelig godt ut. Sett opp mot produktivetsmål som brutto driftsutgifter pr. sosialhjelpsmottager har sosialtjenesten i Grue vært rimeligere enn landsgjennomsnittet, og trenden i 2013 til 2017 er at brutto driftsutgifter pr. sosialhjelpsmottager øker i takt med landsgjennomsnittet.

#### 6.4.2 Brukermedvirkning og brukerundersøkelser

Når det gjelder revisjonskriterium 14 om etablering av brukermedvirkning på systemnivå, ble det vinteren 2017 tatt initiativ overfor kommunens Råd for likestilling av funksjonshemmede (RLF) for å få etablert et brukerråd. Vi har forstått det slik at det vil være krevende å få til et eget brukerråd for NAV Grue, og at en kan bli nødt til å finne andre løsninger. At det skal opprettes et brukerutvalg er imidlertid en del av samarbeidsavtalen mellom NAV Hedmark og kommunen, og det heter at utvalget nettopp skal gi råd og innspill og ha jevnlig dialog med NAV kontoret. Alternativt kan RLF fungere

som brukerråd, eller at en ser på løsninger sammen med andre NAV kontorer i regionen. Vi mener det er viktig og nyttig for NAV kontorene å ha aktive brukerutvalg, og disse består i andre kommuner gjerne av representanter fra lokallag fra for eksempel Mental helse, Hørselshemmedes forening, Kreftforeningen og SAFO<sup>11</sup>. Inntil en har fått på plass en ordning som omfatter NAV Grue anses ikke kriteriet som oppfylt.

Revisjonskriterium 15 går på om NAV Grue gjennomfører brukerundersøkelser jevnlig, om undersøkelsen omfatter alle brukere og inneholder indikatorer som viser om brukerne opplever å bli behandlet med respekt, få avklart sine behov raskt og opplever at tjenestene blir samordnet. Det er ikke gjennomført brukerundersøkelser ved NAV Grue siden 2014, og om det før dette ble gjennomført jevnlig undersøkelser kan ikke dette sies å være tilfelle lenger. Resultater fra brukerundersøkelser slik disse er gjennomført ved NAV kontorene vil være direkte knyttet til tjenesten i den enkelte kommunen. Vi mener at lokale brukerundersøkelser kan være egnet til å kartlegge forhold som er viktig å ta fatt i for det enkelte NAV kontor, men at det er viktig å sikre at svarene blir representative.

De undersøkelsene som er gjennomført i 2013 og 2014 er besvart av de brukerne som har oppsøkt NAV kontoret i en gitt periode. Det er sannsynlig at en stor del av disse er brukere av kommunale tjenester. Dette finnes det imidlertid ingen oversikt over. Det finnes heller ingen oversikt over hvor mange som har vært innom kontoret i perioden, men som ikke har svart på undersøkelsen. Det er ikke usannsynlig at de som ikke har svart har mer avvikende synspunkter på den behandlingen de har fått ved NAV kontoret, enn de som har tatt seg tid til å svare. Ellers vet vi at en stor del av brukerne av tjenester fra NAV kontoret ikke er innom kontoret, men benytter seg av digitale selvbetjeningsløsninger. Dette er forhold som medfører risiko for skjevfordeling av svar.

Brukerundersøkelsene fra 2013 og til 2014 inneholder eksplisitt spørsmål om brukeren opplever å bli behandlet med respekt. NAV kontoret har jevnt over oppnådd god score på spørsmålet med 4,5 i 2013 og 5,0 i 2014 (skala 1 – 6). Undersøkelsene har spørsmål som omhandler ventetid for å få svar på henvendelsen i publikumsmottaket og for å få kontakt med rett person/veileder. Det finnes også spørsmål som kartlegger kvaliteten på den veiledningen som gis, men ingen spørsmål som går direkte på om brukeren har fått avklart sine behov raskt. Det er heller ikke gjort noen kartlegging av om brukerne opplever at tjenestene blir samordnet for de årene med brukerundersøkelser som vi har hatt tilgang til. Vi har forstått det slik at undersøkelsene er et større opplegg som organiseres av fylkesleddet i NAV. Det må da nødvendigvis være en del felles spørsmål, det er videre begrenset hvor mange spørsmål som er hensiktsmessig å ta med i en slik undersøkelse. Vi ser imidlertid ikke bort fra at det kunne styrket undersøkelse dersom det hadde vært mulig å ha med noen spørsmål som gjelder lokale forhold etter initiativ fra det lokale NAV kontoret.

Det er vår vurdering at det ikke lenger gjennomføres brukerundersøkelser jevnlig ved NAV Grue. De undersøkelsene som er gjennomført omfatter bare en del av brukerne ved NAV kontoret, men et flertall av de som har svart er brukere av de kommunale tjenestene ved kontoret. Brukerundersøkelsene gir informasjon om oppfatninger for en del sentrale forhold med hensyn til tjenestene ved NAV kontoret. Vi mener likevel at informasjonen er mangelfull i forhold til de

<sup>11</sup> Samarbeidsforum av funksjonshemmedes organisasjoner.

revisjonskriterier som er fastsatt for denne forvaltningsrevisjonen. Det vil være en viss risiko for skjevfordeling av svar, og det er etter vår oppfatning viktig at brukeroppfatninger også fanges opp på andre måter. For eksempel ved å ha et fungerende brukerutvalg eller gjennom den fortløpende behandling av saker. Revisjonskriterium 15 kan ikke anses etterlevd.

Det er også fastsatt et kriterium om at resultatene fra brukermedvirkning og brukerundersøkelser bør brukes til læring/utvikling av tjenesten til brukerens beste, jf. revisjonskriterium 16. Ettersom det ikke er gjennomført brukerundersøkelser de siste årene, eller at en har fått systematiske tilbakemeldinger fra relevante brukersammenslutninger slik samarbeidsavtalen med NAV Hedmark beskriver, begrenses grunnlaget som kan benyttes til læring/utvikling til kunnskap rundt løpende behandling av saker opp mot enkeltbruker. Som vi var inne på i kapittel 5.3.3 Kapasitet og kompetanse ved NAV kontoret, er det lagt til rette for erfaringsbasert læring i det daglige arbeidet gjennom teamarbeid. Tilbakemeldingen fra respondenter ved NAV kontoret er at dette er nyttig og god kompetanseutvikling. Fra NAV leder har vi fått innspill på at brukerundersøkelser og erfaringer gjort gjennom brukermøter, brukerutvalg og møter med arbeidsgivere og andre samarbeidspartnere i Norges ca. 400 NAV kontorer danner grunnlaget for endring og utvikling av NAV sine tjenester. Vi har forstått det slik at det er lagt vekt på å formidle informasjon fra NAV sentralt, til de ansatte ved NAV kontoret. Ut fra dette er det vår vurdering at NAV kontoret benytter den informasjonen de har tilgjengelig på området til læring og utvikling. Kriterium 16 anses i det alt vesentligste som oppfylt.

### 6.4.3 Rutiner/prosedyrer for saksbehandling/enkeltvedtak

Når det gjelder NAV Grue sine rutiner for saksbehandling vurderer vi, i henhold til revisjonskriterium 17, de rutinebeskrivelser og maler som vi har fått oversendt. Det må være en målsetting at rutinebeskrivelsene er av en slik kvalitet at de beskriver hva den enkelte saksbehandler skal gjøre i den enkelte sak, og at de dekker de lovpålagte kommunale tjenestene i henhold til sosialtjenesteloven. Vår vurdering er som følger:

- Det at den enkelte søker / bruker av sosiale tjenester får nødvendige opplysninger, råd og veiledning er lagt inn i vedtaksmalen for vedtak om økonomisk stønad i henhold til Lov om sosiale tjenester, samt i malen for avslag på slik søknad. Det er ikke tatt inn punkter for denne tjenesten i rutinebeskrivelsen som revisor har fått fremlagt, men i kommunikasjonen med fylkesmann er det nevnt at det opplyses om denne tjenesten i brukersamtaler. Det fremgår ingen steder hva det skal gis opplysning, råd og veiledning om, men vi går ut fra at dette er tatt opp på kontorets fagmøter som var et av tiltakene som ble meldt inn til fylkesmannen for å lukke avvik på området. Vi mener at NAV kontoret med fordel kan ta med punkter om tjenesten opplysning, råd og veiledning i sine rutinebeskrivelser. Behovet for tjenesten skal også kartlegges. Vi mener vurderingene i forhold til om tjenesten er aktuell bør hensynstas fra tidlig i kommunikasjonen med bruker. Det er mulig med forbedringer i henhold til revisjonskriterium 17 a.
- Ut fra vedtaksmal for vedtak og økonomisk stønad er det vår vurdering at det legges opp til en konkret vurdering av brukers behov basert på opplysninger som er gitt av bruker og der vurderingene gjøres opp mot lovverket. Tilsvarende legger vedtaksmal for avslag opp til at disse begrunnes ved at innhentede opplysninger ikke kvalifiserer til stønad i henhold til de

lovhjemler som Lov om sosiale tjenester legger opp til. Det kan foretas avkortning i stønaden, men kun der fastsatte vilkår ikke er oppfylt fra bruker sin side. Eksempelvis fravær fra kvalifiseringsprogram eller mislighold av aktivitetsplikt. Fremlagt dokumentasjon legger ikke opp til avslag eller reduksjon i økonomisk stønad begrunnet med manglende økonomiske midler i budsjett. Ut fra dette anser vi kriterium 17 b som oppfylt.

- Kommunen har egne retningslinjer for tildeling av kommunal bolig, som blant annet omfatter akuttbolig. Det er tett kobling mellom NAV kontoret, og eiendomsavdelingen som forvalter boligene ettersom NAV leder sitter i gruppa som vedtar tildeling. Det er imidlertid ingen punkter i NAV kontoret sine rutinebeskrivelser som omhandler behov for hjelp til å finne bolig, eller hvordan saken forberedes og formidles til tildelingsgruppa for kommunale boliger. Også for denne tjenesten mener vi at vurderingene bør tas hensyn til fra tidlig i kommunikasjonen med bruker. Det er mulig med forbedringer i forhold til revisjonskriterium 17 c.
- Neste punkt gjelder hvorvidt det gjennomføres en konkret vurdering av om bruker har behov for langvarige og koordinerte tjenester, og dermed har rett til å få utarbeidet en individuell plan. Det finnes ikke noen punkt i de rutinebeskrivelser eller maler som vi har fått framlagt som omtaler en slik vurdering. Selv om det er tildelingskontoret som har ansvaret for ordningen med koordinator og individuell plan i Grue kommune har NAV kontoret ansvar for å gjøre sine egne vurderinger opp mot dette. Dette er også en vurdering vi mener bør startes tidlig i kommunikasjonen med bruker. Det er mulig med forbedringer i forhold til revisjonskriterium 17 d.
- Når det gjelder brukernes rett til kvalifiseringsprogram og stønad i denne forbindelse har vi fått framlagt mal for vedtak om kvalifiseringsprogram. Kvalifiseringsprogram er også omtalt i NAV kontorets rutinedokumenter. Vurdering med hensyn til behov for individuell plan er ikke omtalt i noen av de nevnte dokumentene. I henhold til Lov om sosiale tjenester § 33 har deltagere i kvalifiseringsprogram rett til individuell plan. Dette bør innarbeides i rutinedokumentene. Det er mulig med forbedringer i forhold til revisjonskriterium 17 e.
- Fra intervjuer har vi fått beskrevet at veilederne legger vekt på medvirkning fra brukerne i egen sak. Utforming av tjenestetilbudet skjer blant annet med bakgrunn i egenvurderingsskjema og det legges vekt på at det må foreligge tilstrekkelig med opplysninger før saken kan behandles og vedtak fattes. Alle vedtak om sosiale tjenester tildeles etter hva vi har forstått, etter søknad. Søknaden og dialogen rundt innhenting av opplysninger til saken utgjør brukerens uttalelse til saken i henhold til Forvaltningsloven § 16. Ut fra dette anser vi kriterium 17 f som oppfylt.
- Når det gjelder vedtaksmalene er det vår vurdering at disse legger opp til skriftlige vedtak som er tilstrekkelig begrunnet og at de faktiske forhold og regler som vedtaket bygger på blir gjengitt. NAV kontoret har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på en uke og vedtakene oversendes etter hva vi har forstått uten ubegrunnet opphold. Alle vedtaksmaler som vi har

fått fremlagt inneholder orientering om klageadgang, fremgangsmåte for klage og klagefrist. Revisjonskriterium 17g og 17h anses oppfylt.

Oppsummert mener revisor at NAV kontorets rutinebeskrivelse bør inneholde beskrivelse av når i saksbehandlingen:

- tjenesten opplysninger, råd og veiledning skal vurderes
- det er aktuelt å yte hjelp til å finne bolig, eventuelt hvordan saken forberedes og formildes videre til kommunens tildelingsgruppe for kommunale boliger.
- Det skal gjøres vurderinger med hensyn til individuell plan, eventuelt hvordan dette koordineres med tildelerenheten og andre aktuelle aktører rundt brukeren.

Etter vår erfaring er det ikke uvanlig at NAV kontor har egne rutiner eller sjekklister i forbindelse med mottak og kartlegging av nye brukere. Dette er et alternativ for å sikre at behov for disse tjenestene blir vurdert tidlig i kommunikasjonen med brukerne. Det er likevel fullt mulig å innarbeide beskrivelse av disse tjenestene i eksisterende rutinebeskrivelse. Vi minner samtidig om at NAV kontoret sine rutiner bør vurderes jevnlig med hensyn til om de er egnet til å sikre det formål de er ment å ha<sup>12</sup>.

## 7 Konklusjon

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere NAV Grue sin styrings- og organisasjonsmodell, herunder; I hvilken grad har NAV Grue en organisering som er tjenlig for å løse de kommunale oppgavene kontoret har fått ansvar for? Revisjonsgjennomgangen har berørt styringsdialoger, rutiner, samarbeid og koordinering, samt håndtering av eventuelle målkonflikter og kulturforskjeller. Og ikke minst, om organiseringen er en fordel for brukerne. Formålet har også omfattet en nærmere gjennomgang av rutiner for sosialhjelp. Vi konkluderer i det følgende på fastsatte problemstillinger.

### 7.1 NAV Grue sin organisering og styring.

Vår hovedkonklusjon på problemstillingen er at organisasjons- og styringsmodellen for NAV Grue på mange måter fungerer godt, men at det likevel er rom for forbedring på enkelte områder. Samarbeidet mellom kommunen og NAV Hedmark (NAV stat) oppleves av kommunens ledelse som godt, og man opplever å opptre som likeverdige parter i partnerskapet. Det er likevel en utfordring å håndtere de to styringslinjene. Når det gjelder styring av den kommunale delen av NAV kontoret mener vi at det er forhold rundt planlegging/målsettinger, tiltak/målekriterier og rapportering på disse som bør forbedres. Vi mener blant annet at lokale forhold/utfordringer kan tas hensyn til i større grad. Videre mener vi det er rom for forbedring når det gjelder systematisk oppfølging og utvikling av internkontrolltiltak. Samhandling med andre kommunale enheter ser ut til å fungere godt, og vi mener at kompetanse og kapasiteten ved NAV kontoret er tilfredsstillende.

Hovedkonklusjonen er basert på vår vurdering av de enkelte revisjonskriteriene for prosjektet, som kan oppsummeres som følger:

<sup>12</sup> Se kapittel 5.3.1. Organisering og styring av NAV Grue – Om internkontroll ved NAV Grue

### *Samarbeid mellom kommunen og NAV Hedmark*

Samarbeidsavtalen mellom Grue kommune og NAV Hedmark inneholder punkter som er viktige i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen. Eksempelvis punkter om styring og ledelse, tilsetting av ledere og medarbeidere, medbestemmelse, lokale mål- og resultatkrav, brukermedvirkning og kompetanseutvikling ved kontoret. Avtalen er fra 2008 og det er punkter i avtalen som ikke lenger stemmer. Blant annet punktet som gjelder hvilke kommunale tjenester som inngår i det felles lokale NAV kontoret. Det er planlagt å utarbeide ny avtale. Det er imidlertid også punkter i avtalen, som vi mener er viktige, men som ikke etterleves. I henhold til avtalen heter det blant annet at det skal:

- Utarbeides årlig virksomhetsplan for det felles lokale kontoret i samarbeid med ansattes organisasjoner.
- Etableres samarbeid med relevante brukersammenslutninger og gis mulighet for systematiske tilbakemeldinger. Samhandlingen skal evalueres årlig.
- Utarbeides en felles kompetanseplan årlig i samarbeid med organisasjonene som regulerer oppgaver og ansvar, herunder økonomi.

Det avholdes samarbeids-/partnerskapsmøter mellom rådmann og fylkesdirektør for NAV Hedmark for å samordne styringssignaler to ganger årlig. Det blir skrevet referater fra disse møtene<sup>13</sup> noe vi mener er viktig for å sikre at man i ettertid er omforent med hensyn til hva man ble enige om i møtene, og eventuelt hva som skal følges opp av partene. Slike referater kan også benyttes til å gi informasjon til de ansatte ved NAV kontoret og i kommunens administrasjon som ikke har deltatt i møtene.

### *Kommunal styring av NAV Grue*

Når det gjelder planlegging og oppfølging av fastsatte målsettinger er det kommuneplan og årsbudsjett/økonomiplan som først og fremst er styrende for den kommunale delen av NAV. Likevel finnes det også andre planer som legger føringer for driften, så som boligsosial handlingsplan og plan for integrering av flyktninger. Selv om kommunens målsettinger på mange måter er i henhold til Arbeids- og velferdsetaten sin hovedmålsetting mener vi at NAV kontoret og kommunen også har ansvar for å følge opp andre målsettinger fastsatt i kommunens planer.

I forhold til resultatmåling har NAV stat målekriterier som er langt mer spesifikke og målbare enn hva kommunen har i sine tiltakskort, og det blir fortløpende registrert data til resultatmåling. Risikoen i dette er at det i det daglige blir større fokus på de statlige målsettingene enn de kommunale. Revisor savner refleksjoner rundt og oversikt over hva brukerne i Grue kommune har behov for av tjenester på sosialområdet. Som hvorvidt en har utfordringer som er spesielle for brukerne i Grue, eller områder som kommunen (administrasjonen og politisk nivå) ønsker å ha spesiell fokus på innen sosialområdet. Partnerskapsavtalen mellom NAV Hedmark og Grue kommune tilsier at det skal utarbeides en årlig virksomhetsplan for det felles lokale kontoret som skal skaffe oversikt over, og samordne mål og resultatkrav fra de to styringslinjene. Revisor mener det er et verktøy som kunne bidra til å tydeliggjøre sammenhengen mellom de mål og resultatkrav som NAV kontoret må forholde seg til.

Det rapporteres på mål- og resultatoppnåelse for NAV kontoret via kommunalsjef for helse og velferd til rådmann hver måned og til formannskap og kommunestyre hvert tertial. Ut fra denne

<sup>13</sup> Vi anser da manglende referat fra partnerskapsmøte i 2017 som et engangstilfelle.



rapporteringen vurderes oppnådde resultater og eventuelt behov for endringer og tiltak. Rapporteringen foregår fortrinnsvis skriftlig og sikrer transparens og reduserer risikoen for at vesentlig informasjon ikke når fram til rådmannen. Rapporteringen bærer imidlertid preg av at det er vanskelig å gjøre noen fornuftig måling på en del av målsettingene og fastsatte målekriterier/tiltak. Vi mener at kommunen har forbedringspotensial med hensyn til å benytte tiltak/ målekriterier som kan måles, samt få en bedre sammenheng/struktur mellom planlegging/målsettinger, tiltak/målekriterier og den rapportering som gjøres.

Kommunens system for risikobasert virksomhetsstyring – kvalitetssystem i Grue kommune skal følges også av NAV kontoret. En er imidlertid ikke tilknyttet kommunens elektroniske kvalitetssystem, IKKS. Vi mener at internkontrollsystemet gjennom årshjul for planlegging og rapportering opp mot målsettinger i årsbudsjett/økonomiplan ivaretar kravet om en beskrivelse av NAV Grues hovedoppgaver og mål, som internkontrollen skal sikre. Risikoanalysen som er lagt til grunn for 2017 gjelder for NAV Hedmark og vi mener det da kan være andre lokale forhold som ikke blir tilstrekkelig ivare tatt. Vi kan ikke se at risikovurderingene inngår i en systematikk for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre internkontrolltiltak. Det gjennomføres heller ingen systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen ved NAV kontoret fra kommunes side, etter det vi kan forstå. Kommunens internkontrollsystem er dokumentert i «Beskrivelse av system for risikobasert virksomhetsstyring – kvalitetssystem i Grue», og det man har av prosedyrer, rutiner, maler etc. ved NAV kontoret oppbevares tilgjengelig for alle ansatte. Hovedinntrykket er imidlertid at det er rom for forbedring, spesielt når det gjelder systematisk oppfølging og utvikling av internkontroll-tiltak ved NAV kontoret.

#### ***Samarbeid mellom NAV kontoret og andre kommunale enheter***

Det er vårt inntrykk at NAV Grue har et hensiktsmessig samarbeid med andre sektorer/enheter og forvaltningsnivåer for å bidra til å løse oppgaver etter sosialtjenesteloven, og at en har etablert samarbeid og har inngått avtaler om møtepunkter/-arenaer i denne forbindelse. Slike møtepunkter/arenaer er etter vår oppfatning viktig for å avklare ansvar og forhold i tjenestetilbudet som ikke fungerer godt, og bør brukes til å utvikle tjenesten. Vi mener imidlertid at NAV kontoret bør vurderer om det er hensiktsmessig å opprette et mer systematisk samarbeid med Solør barneverntjeneste. NAV kontoret ved leder deltar ellers i den kommunale planleggingsvirksomheten på lik linje med andre kommunale enheter, og har på denne måten muligheten til å fange opp forhold av betydning for NAV kontoret.

#### ***Kapasitet og kompetanse ved NAV kontoret***

Det er vår vurdering at NAV Grue har kapasitet til å gjennomføre lovpålagte oppgaver inne fastlagte frister. De ansatte ved NAV kontoret har likevel en travel hverdag, og kontoret er etter vår vurdering, sårbare med hensyn til sykefravær. Kostnaden pr. bruker av sosialtjenesten tyder heller ikke på at NAV Grue er bedre bemannet enn andre NAV kontorer. En sammenligning mellom NAV kontorer vanskeligjøres på grunn av ulik organisering, ulik fordeling av arbeidsoppgavene og ulikheter med hensyn til sammensetning av brukergrupper. Det har ikke vært avvik med hensyn til tidsfristene i forvaltningsloven de senere år, og NAV kontoret holder oversikt over saksbehandlingstider og eventuelle avvik.

Det finnes ingen opplærings- eller kompetanseplan som gjelder for NAV Grue spesielt. Kompetansebehov og ønsker, kartlegges imidlertid i forbindelse med årlige medarbeidersamtaler.

Kompetansetiltakene kan gjelde både kommunalt og statlig område, og de gjennomføres vanligvis som planlagt. Partnerskapsavtalen mellom NAV Hedmark og kommunen tilsier at det skal utarbeides en felles kompetanseplan i samarbeid med organisasjonene som regulerer oppgaver og ansvar. Vi mener at kommunens og NAV Hedmark sine overordnede planer for kompetanseutvikling bør være tilstrekkelig dekkende for NAV kontorets kompetanseutviklingsarbeid og av NAV kontoret heller bør vurdere å oppsummere sine kompetansetiltak i en eventuell virksomhetsplan gjeldene for NAV kontoret. Vi mener at dette i tilstrekkelig grad vil kunne sikre en systematisk og styrt kompetanseutvikling ved NAV kontoret, på kort og lang sikt.

Det er revisors vurdering at det ved NAV kontoret er lagt til rette for erfaringsbasert læring gjennom arbeid i team, kollegastøtte mv. Vi har ikke fått inntrykk av at denne formen for opplæring gjøres planmessig. Det vil blant annet si at en går systematisk frem og at en evaluerer om kompetansen har økt. Dette er også et forhold som vi mener kunne vært beskrevet i en eventuell virksomhetsplan for kontoret.

## 7.2 Betydning for brukerne, brukermedvirkning og rutiner for saksbehandling

Betydningen som opprettelsen av NAV kontoret har hatt for brukerne er vurdert opp mot hva som var målsettingene med opprettelsen av NAV kontoret i Grue. Disse målsettingene samsvarer med målsettingene for NAV reformen. Hovedmålsettingene var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, at tjenestene skulle oppleves som enklere for brukerne og være tilpasset brukernes behov, samt å oppnå en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Disse målsettingene er nedfelt i samarbeidsavtalen mellom Grue kommune og NAV Hedmark, og kan oppsummeres som følger:

- Selv om arbeidsledighetsprosenten i Grue har gått noe ned de senere årene har antallet sosialhjelpsmottakere vært rimelig stabilt siden opprettelsen av NAV kontoret. Antall unge sosialhjelpsmottagere er redusert noe de siste årene, og stønadslengden for denne gruppen har også gått noe ned. Dette skyldes sannsynligvis innføring av aktivitetsplikt for denne gruppen. Samtidig har antall sosialhjelpsmottagere over 24 år økt. For de som mottar sosialhjelp fra de kommunale tjenestene i NAV kan en således ikke si at det er flere i arbeid og færre på stønad nå en før.
- Tidligere gjennomførte brukerundersøkelser viser at brukerne har opplevd å få god hjelp ved NAV Grue, og at tjenestene i rimelig grad har vært tilpasset deres behov. Det er også vårt inntrykk at NAV kontoret har fokus på brukertilpassede tjenester. Digitalisering av tjenestene og reduserte åpningstider kan imidlertid gjøre tjenestene mindre tilgjengelige for enkelte utsatte grupper. Ettersom det ikke er foretatt noen systematisk datainnsamling av brukeroppfatninger ved NAV kontoret de senere årene er det uvisst hvordan brukerne selv oppfatter dette.
- Det er siden opprettelsen av NAV kontoret gjennomført en rekke tiltak for å oppnå en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Vi mener at dette vektlegges og at det blant annet vises gjennom måten NAV kontoret og arbeidsoppgavene er organisert på. Det er også lagt opp til systematisk samarbeid med andre tjenesteytere. Dette er viktig med hensyn til å sikre helhetlige tjenester. Tjenestene effektiviseres ved økt digitalisering og utvikling av arbeidsmetoder. Det ser

likevel ikke ut til at dette har gjort sosialtjenesten mer effektiv med hensyn til hovedmålsettingen, som er å få flere i jobb og færre på stønad.

Når det gjelder om NAV kontoret sikrer brukermedvirkning, mener vi at dette er tilfelle for den enkelte bruker i sin sak. NAV Grue har imidlertid ikke ordninger som sikrer systematisk innhenting av brukeroppfatninger lokalt. Vi anser videre at etablert rutiner for saksbehandling/enkeltvedtak i rimelig grad er egnet til å sikre at kravene i lover/forskrifter blir fulgt. Vi mener likevel at NAV kontoret kan gjøre forbedringer på dette området. Blant annet med hensyn til dokumentasjon av rutiner.

Hovedkonklusjonen er basert på vår vurdering av de enkelte revisjonskriteriene for prosjektet, som kan oppsummeres som følger:

### ***Brukermedvirkning og brukerundersøkelser***

Vi har her vært ute etter å beskrive hvordan NAV kontoret kartlegger brukersynspunkter for å benytte disse til læring og forbedring av tjenestene. Vi har sett etter om det er etablert brukermedvirkning på systemnivå, det vil si i form av brukerråd eller lignende. Dette var ikke på plass våren 2018, men det er opprettet kontakt med kommunens Råd for likestilling av funksjonshemmede, og en vil forhåpentligvis få til en fungerende ordning her etter hvert.

Når det gjelder brukerundersøkelser er det ikke gjennomført slike for NAV Grue siden 2014. Vi mener at lokale brukerundersøkelser vil være et viktig redskap for å kartlegge forhold som er viktige å ta tak i ved de enkelte NAV kontor. De siste brukerundersøkelsene som ble gjennomført omfatter bare en del av brukerne ved NAV kontoret. Brukerundersøkelsene gir informasjon om oppfatninger i forhold til det å bli behandlet med respekt, men er mangelfulle med hensyn til om brukerne opplever å få avklart sine behov raskt og om tjenestene er samordnet. Det vil være en viss risiko for skjevfordeling av svar, og det er etter vår oppfatning viktig at brukeroppfatninger også fanges opp på andre måter. For eksempel ved å ha et fungerende brukerutvalg eller gjennom den løpende behandling av saker. Det er vår vurdering at NAV kontoret benytter den informasjonen de har tilgjengelig på området til læring og utvikling av tjenestene.

### ***Rutiner for saksbehandling***

Når det gjelder rutiner for saksbehandling/enkeltvedtak har vi vurdert de rutinebeskrivelser og maler som vi har fått oversendt fra NAV Grue. Vi har i vår vurdering lagt vekt på at rutinebeskrivelsene er av en slik kvalitet at de beskriver hva den enkelte saksbehandler skal gjøre i den enkelte sak, og at de dekker sentrale bestemmelser i sosialtjenesteloven. Rutinene er vurdert i forhold til om de sikrer at:

- den enkelte søker / bruker av sosiale tjenester får nødvendige opplysninger, råd og veiledning.
- det foretas en konkret vurdering av brukers behov for økonomisk stønad, og at avslag eller reduksjon i økonomisk stønad ikke begrunnes med manglende økonomiske midler i budsjett
- bruker mottar hjelp som sikrer midlertidig bolig, dersom bruker ikke er i stand til å finne bolig selv.
- det gjennomføres en konkret vurdering av om bruker har behov for langvarige og koordinerte tjenester, og dermed har rett til å få utarbeidet en individuell plan.

- det gjennomføres en konkret vurdering av om bruker kan ha rett til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønning, samt rett til individuell plan.
- tjenestetilbudet, så langt det lar seg gjøre, blir utformet i samarbeid med bruker, og bruker skal få uttale seg i saken, før vedtaket blir fattet
- vedtak er skriftlig og tilstrekkelig begrunnet, herunder at faktiske forhold og de regler vedtaket bygger på er gjengitt og at vedtaket blir gjort kjent for søker så snart som mulig.
- vedtak inneholder orientering om klageadgang, fremgangsmåte for klage, klagefrist mv.

Når det gjelder forbedringer mener vi at NAV Grue bør justere rutinebeskrivelsene sine slik at de tydelig ivaretar vurderinger med hensyn til brukerens behov for opplysninger/råd og veiledning, hjelp til å finne bolig, og koordinator/individuell plan.

## 8 Anbefalinger

Revisor gir sine anbefalinger med bakgrunn i de vurderinger og konklusjoner som er gjort i forvaltningsrevisjonen. Vi anbefaler at kommunen vurderer:

1. Hvordan man i forbindelse med planlegging og rapportering i større grad kan benytte målekriterier som kan måles. Videre hvordan en kan sikre god sammenheng mellom kommunens planlegging, de tiltak/målekriterier som benyttes ved NAV kontoret og den rapportering som gjøres. Eventuelt om det kan være hensiktsmessig å innføre årlige virksomhetsplaner for NAV kontoret slik kommunens samarbeidsavtale med NAV Hedmark tilsier. En slik virksomhetsplan kan også inneholde et kapittel opplæring/kompetanseutvikling ved NAV kontoret.
2. Hvordan man kan sikre mere systematisk oppfølging og utvikling av internkontroll-tiltak ved NAV kontoret. Blant annet gjennom systematisk risikovurdering, evaluering og utvikling av internkontroll-tiltak og overvåking av at internkontrollen fungerer.
3. Hvordan en kan oppnå et mer systematisk samarbeid mellom NAV kontoret og Solør barneverntjeneste.
4. Hvordan en i større grad kan sikre brukermedvirkning på systemnivå. Eksempelvis gjennom brukerutvalg, brukerundersøkelser eller gjennom løpende behandling av saker. Vi mener at brukermedvirkningen bør legges til rette slik at den er egnet til å kartlegge lokale behov, og at brukersynspunkter benyttes til læring og utvikling av tjenestene lokalt.
5. Å justere rutinebeskrivelsene sine slik at de tydelig ivaretar vurderinger med hensyn til brukerens behov for opplysninger/råd og veiledning, hjelp til å finne bolig, og koordinator/individuell plan.

## 9 Rådmannens høringsuttalelse

Det anbefales å utarbeide en lokal virksomhetsplan for NAV Grue. Nav kontorene får årlig et mål og disponeringsbrev fra Nav Hedmark, og kommunebrevet fra KS. Begge dokumenter legger sterke føringer på hvilke satsningsområder som er gjeldende i det påfølgende år. Det vil fremover tas utgangspunkt i disse dokumentene og utarbeides en årlig virksomhetsplan tilpasset de utfordringene som er spesielle for Grue kommune. I denne forbindelse vil det også årlig velges ut målekriterier som legges inn i NAV sitt målekort, slik at måloppnåelse kan følges måned for måned og være en del av NAV kontorets månedlige rapportering til rådmann.

I virksomhetsplanen vil det også legges inn en plan for den nødvendige opplæring som kontoret mener vil være nødvendig i kommende år. Opplæringsbehovet i NAV er ofte et resultat av endring i lovverk og rundskriv, og disse endringene følges i all hovedsak av opplæringsmateriale og nødvendige kurs. Denne typen endringer kan være utfordrende å planlegge opplæring til i forkant.

Det anbefales å opprette et systematisk samarbeide med Solør barneverntjeneste. Nav leder vil ta kontakt med barneverntjenesten for å få til et fast samarbeidspunkt på systemnivå hvis barneverntjenesten ser behov for dette. Samarbeidet i enkeltsaker med Solør barneverntjeneste oppleves av NAV som godt fungerende. Det samarbeides ved forespørsel fra barneverntjenesten, men også når henvendelsen kommer fra NAV. NAV Grue opplever Solør barneverntjeneste som en god samarbeidspartner som møter opp og bistår ved behov.

For å imøtekomme anbefalingen om en bedre systematisk brukermedvirkning på systemnivå er brukerutvalg et viktig virkemiddel. Det har tidligere vært et fungerende brukerutvalg i kommunen. I den senere tid har NAV leder vært på møte med råd for funksjonshemmede og likestilling. På møtet ble det klart at de vil fungere som brukerutvalg og involvere andre brukerrepresentanter som vil ha en naturlig plass i et brukerutvalg. Det har også vært oppe til diskusjon i NAV lederfora i Glåmdalsregionen om det vil være mulig å få til en ordning med brukerutvalg for regionen for å gjøre det mindre krevende for de små kommunene - det er foreløpig ikke tatt noen avgjørelse om dette.

Det anbefales å justere rutinebeskrivelsen slik at vurderinger om brukers behov for opplysning, råd og veiledning kommer tydeligere frem, dette også i forhold til behov for bolig og individuell plan. NAV Grue ivaretar dette på en god måte idag, men mangler dette i rutinebeskrivelsen. Rutinene blir oppdatert på dette området.

NAV Grue drives på en god måte innenfor de ulike tjenesteområdene som kontoret er ansvarlig for. Rådmannen er tilfreds med at forvaltningsrevisjonen ser ut til å bekrefte dette inntrykket.

## 10 Litteraturliste/referanser

*Veileder forvaltningsrevisjon.* Kari Merete Andersen, Bodil Laastad, Stein Ove Songstad, Anna Ølnes (2006) - Oslo: Norges kommunerevisorforbund.

*Social research methods.* 2. utgave. Bryman, Alan (2004) - Oxford: Oxford University Press.

*At fremstille kvalitative data.* Dahler-Larsen, Peter (2002) -Odense: Odense universitetsforlag

*Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode.* 2. utgave. Jacobsen, Dag Ingvar (2005) - Kristiansand: Høyskoleforlaget.

*En enklere metode. Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode.* Larsen, Ann Kristin (2007) - Bergen: Fagbokforlaget

*Meld. St. 33 (2015-2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* - Det kongelige Arbeids- og sosialdepartement  
*Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskaps mellom kommunen og NAV (2010 – 2011)* – Arbeidsdept.

*Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd innenfor de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen 2016* - Brev fra arbeids- og velferdsdirektør (NAV) til landets kommuner, datert 29.1.2016

*Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd innenfor de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen 2017* - Brev fra arbeids- og velferdsdirektør (NAV) til landets kommuner, datert 28.2.2017

*St.prp. 46 Ny arbeids- og velferdsforvaltning (2004 – 2005)* - Arbeids- og sosialdepartementet

*Mål og disponeringsbrevet for NAV Hedmark 2016* - NAV i Hedmark 2016

*Mål og disponeringsbrev for NAV Hedmark 2017* – NAV i Hedmark 2017

Strategi for NAV i Hedmark 2016-2010 ...men graset er grønt for ælle

Dokumenter fra Grue kommune:

- Samarbeidsavtale mellom Grue kommune og NAV Hedmark av 28.11.2008
- Kommuneplanen 2011-2023 samfunnsdelen
- Årsbudsjett 2017/økonomiplan 2017-2020
- Årsbudsjett 2018/økonomiplan 2018-2021
- Årsberetning 2015
- Årsberetning 2016
- Årsberetning 2017
- Tertialrapport 1.pr. 30.04.2017
- Tertialrapport 2.pr. 31.08.2017
- Integrering og inkludering, bosetting av flyktninger i Grue kommune 2014-2018
- Boligsosial handlingsplan- Grue kommune 2014-2017
- Boligsosial handlingsplan – Grue kommune 2018 -2022
- Retningslinjer om tildeling av kommunal bolig for vanskeligstilte samt tilrettelagt bolig i Grue kommune.
- Beskrivelse av system for risikobasert virksomhetsstyring – Kvalitetssystem i Grue
- Delegasjonsreglement – Vedtatt i kommunestyre 07/11-2016
- Kompetanseutviklingsplan for Grue kommune 2018 – 2021
- Kompetanseutviklingsplan for NAV Hedmark – Læring og utvikling NAV Hedmark 2018
- Arbeidsdeling og grensesnitt mellom teamene og rutiner for saksbehandling og utbetaling av økonomisk sosialhjelp

2017

- Mal for vedtak om økonomisk sosialhjelp
- Mal for avslag på søknad om økonomisk sosialhjelp
- Mal for vedtak om innvilget kvalifiseringsprogram
- Mal for vedtak om økonomisk sosialhjelp med aktivitetsplikt
- Mal for vedtak om sosiale tjenester under vilkår
- Søknadskjema om økonomisk stønad med oversikt over dokumentasjon som skal vedlegges
- Målekriterier/målekort for NAV Grue 2015 og 2016
- Identifiserte risikohendelser for NAV i Hedmark 2017
- Resultater fra medarbeiderundersøkelser 2017
- Resultater fra brukerundersøkelse 2014
- Resultater fra brukerundersøkelse 2013
- Div. dokumenter i forbindelse med egenvurderingstilsyn med fylkesmannen 2016

## Vedlegg A: Utledning av revisjonskriterier

I møte 21.3.2017 sak 23/2017 besluttet kontrollutvalget i Grue kommune at det skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot NAV – vedrørende organisering og styring, samhandling, måloppnåelse og rutiner for sosialhjelp. Til forvaltningsrevisjonsprosjektet utledes det revisjonskriterier.

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/ formålstjenlig/effektivt.

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innsamlede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på området, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

Det er i denne forvaltningsrevisjonen utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen
- Lov om sosiale tjenester i NAV
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker
- Forskrift om internkontroll for kommunene i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen
- St.prp. nr. 46 (2004 -2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning
- Ot.prp. nr. 62 (2000-2001) Om lov om endringer i lov 13. des. 1991 nr 81 om sosiale tjenester
- Meld. St. 33 (2015-2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet
- Samarbeidsavtale mellom Grue kommune og NAV Hedmark av 02.12.2008

Utledningen av kriterier er i det følgende sortert under den enkelte problemstilling.



## Problemstilling 1: NAV Grue sin organisering og styring

### **Problemstilling 1:**

#### **Hvordan er NAV Grue organisert og styrt, og hvordan fungerer organisasjons- og styringsmodellen?**

- 1 Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og NAV stat når det gjelder styringen av NAV Grue?  
- Sikrer samarbeidsordningen at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere?
- 2 Hvordan fungerer samarbeidet og styring mellom kommunens ledelse og NAV Grue?
- 3 Hvordan fungerer samarbeidet mellom NAV Grue og andre enheter?
- 4 Hvordan sikres det at NAV kontoret har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på sosialområdet?

### **Underproblemstilling 1.1 og 1.2**

#### **I lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) §§ 13 og 14 står følgende:**

Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontorer som dekker alle kommuner. Kontoret skal ivareta oppgaver for etaten og kommunens oppgaver etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Etaten og kommunen kan **avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret**. Kontoret skal så langt det er mulig og rimelig utformes ut fra prinsippet om universell utforming.

*Kontoret skal opprettes ved **avtale** mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Avtalen skal inneholde bestemmelser om **lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan** kontoret skal **samhandle** med representanter for kontorets brukere og **kommunens øvrige tjenestetilbud**. Avtalen kan inneholde **bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder**. Departementet kan gi forskrift om rammene for slike bestemmelser, herunder om at en kommunalt ansatt leder skal ha rett til å utøve samme myndighet som en statlig leder ville hatt i saker om ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og ileggelse av ordensstraff. Hvis kommunen delegerer sin myndighet til et interkommunalt organ eller en vertskommune, kan avtalen inngås med dette organet eller vertskommunen. Departementet kan gi forskrift om løsning av tvister mellom etaten og kommunene.*

Av dette følger det at det skal finnes en **avtale** mellom NAV stat og kommunen, som skal inneholde bestemmelser om:

- lokalisering og utforming
- organisering og drift
- hvilke kommunale tjenester som omfattes
- hvordan samhandling med kommunens øvrige tjenestetilbud skal skje
- bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder

Samarbeidsavtalen inngås med hjemmel i NAV-lovens § 14. Kommunen og NAV skal i fellesskap arbeide for:

- å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- at tjenestene skal oppleves som enklere for brukerne og være tilpasset brukernes behov
- en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Visjonen til NAV er; **Vi gir mennesker muligheter.**

Av samarbeidsavtalen som er inngått mellom Grue kommune og NAV Hedmark fremkommer betydningen av at kommunen og staten er **likeverdige samarbeidspartnere** som aktivt skal bidra til å skape et godt arbeidsfellesskap. NAV-kontoret skal fremstå som en enhet for brukerne. **Bedre**

**tjenester til felles for brukere og innbyggere skal være styrende** og det er et mål å oppnå resultater som NAV og kommunen ikke ville oppnådd hver for seg.

Partnerskapet er partenes styringsorgan, representert ved rådmannen som representerer Grue kommune og fylkesdirektøren i NAV Hedmark, eller den de delegerer fullmakt til. Det skal avtales en hensiktsmessig møteplan. Partnerskapet skal arbeide for hovedmålene i NAV og:

- sette opp felles mål, prioriteringer og felles kostnader iht. kommunale og statlige føringer
- godkjenne felles plan for virksomheten
- foreta strategiske vurderinger mht. videreutvikling av kontoret
- avklare spesielle lokale utfordringer og satsningsområder
- følge kontorets utvikling med fokus på godt arbeidsmiljø
- fungere som arena for konfliktløsning ved eventuelle interessekonflikter eller tvister som ikke løses innad i kontoret

Loven pålegger at det felles lokale kontoret som minimum skal dekke kommunens ansvar for økonomisk sosialhjelp, råd, veiledning og arbeidet med individuelle planer. I tillegg omfatter NAV-kontoret i Grue kommune funksjoner innen flyktningetjenesten, rus og bostøtte. Det heter i samarbeidsavtalen med NAV Hedmark at NAV-leder har ansvar for at det utarbeides årlig virksomhetsplan for det felles lokale kontoret i samarbeid med ansattes organisasjoner.

Å sikre at NAV kontoret har en interkontroll som sikrer at målsettingene nås, er en viktig del av styringen av kontoret, og det er kommunen som har ansvaret for å sikre internkontrollen for de kommunale oppgavene ved NAV kontoret. § 5 i lov om sosiale tjenester i NAV, omhandler intern kontroll. Her står følgende:

*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<sup>14</sup>. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om pliktens innhold<sup>15</sup>.*

Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen, §§ 3 – 5 inneholder bestemmelser knyttet til internkontroll, innholdet i internkontrollen og dokumentasjonen av denne:

**§ 3. Internkontroll**

*I denne forskriften betyr internkontroll systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.*

**§ 4. Innholdet i internkontrollen**

*Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i, eller i medhold av, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.*

*Internkontroll innebærer at kommunen, som ansvarlig for virksomheten, skal:*

<sup>14</sup> Ved denne bestemmelsen er kommunens plikt til å føre internkontroll utvidet til også å gjelde økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram, samt at det skal føres internkontroll med kommunens tjenester og virksomhet som gjelder opplysning, råd og veiledning, bruk av vilkår, midlertidig botilbud og individuell plan. Om internkontroll, se Ot.prp. nr. 62 (2000-2001).

<sup>15</sup> Det er gitt forskrifter per 1. juni 2010. Forskrift 19. november 2010 nr. 1463 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Se også loven her § 4 og lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kap. 12 og § 23.

- a) beskrive virksomhetens **hovedoppgaver og mål**, herunder mål for forbedringsarbeidet samt hvordan virksomheten er organisert. Det skal klart fremgå **hvordan ansvar, oppgaver og myndighet** er fordelt,
- b) sikre **tilgang til aktuelle lover og forskrifter** som gjelder for virksomheten,
- c) sørge for at arbeidstakerne har **tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter** innenfor det aktuelle fagfeltet samt om virksomhetens internkontroll,
- d) sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at **samlet kunnskap og erfaring utnyttes**,
- e) gjøre bruk av **erfaringer fra tjenestemottakere og pårørende** til forbedring av virksomheten,
- f) skaffe oversikt over områder i virksomheten hvor det er **fare for svikt eller mangel** på oppfyllelse av myndighetskrav,
- g) **utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre** nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av sosiallovgivningen,
- h) foreta **systematisk overvåking og gjennomgang** av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.

#### **§ 5. Dokumentasjon**

Internkontrollen skal **dokumenteres** i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse.

Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.

Samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV Hedmark legger opp til at statlig og kommunal del av NAV gis tilgang til styringsinformasjon fra hverandres styringssystemer, men at resultatgjennomgangen skjer innenfor den enkelte styringslinje. For kommunen vil dette bety at det rapporteres til rådmannen og til formannskap og kommunestyre. Kommunens resultatgjennomgang skal imidlertid, sammen med tilsvarende gjennomgang av statlige resultater, danne grunnlaget for en felles vurdering av resultater, merverdi og eventuelt andre effekter av det felles lokale kontoret sin innsats. Dette forutsetter at kommunen har klare mål for de kommunale tjenestene i NAV og oversikt over ressursbruk og måloppnåelse, på samme måte som det NAV Hedmark har for sin del av tjenestene. Dette kan også ses i sammenheng med at kommunen og NAV stat skal være likeverdige samarbeidspartnere.

#### **Det kan ut fra dette forventes at:**

- Grue kommune og NAV Stat har inngått avtale i samsvar med NAV-lovens bestemmelser.
- Det årlig avholdes samarbeids-/partnerskapsmøter mellom rådmann og fylkesdirektør for NAV Hedmark for å samordne styringssignaler.
- Grue kommune har fremmet mål- og resultatkrav for de kommunale tjenesteområdene som NAV kontoret utfører, og at dette ses i sammenheng med de øvrige mål og resultatkrav som NAV kontoret må forholde seg til.
- NAV-leder jevnlig rapporterer til rådmannen i kommunen mht. mål- og resultatoppnåelse.
- NAV-kontoret rapporterer skriftlig om mål- og resultatoppnåelse i tertialrapportering (kvartalsrapportering) og årsrapport og at rapporteringen legges frem for formannskap og kommunestyre.
- Kommunens ledelse ved rådmann og / eller kommunalsjef for helse og velferd sammen med NAV leder vurderer oppnådde resultater, eventuelt også behov for endringer og tiltak
- Det er opprettet et system for internkontroll som:
  - a) beskriver NAV Grues hovedoppgaver og mål, som internkontrolltiltakene skal sikre
  - b) gir oversikt over områder ved NAV Grue hvor det er risiko for svikt.

- c) omfatter et opplegg for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre internkontrolltiltak
- d) innebærer systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen (ved NAV Grue).
- e) Sørger for tilstrekkelig dokumentasjon rundt internkontrollsystemet, og at dokumentasjonen er oppdatert og tilgjengelig.

### Underproblemstilling 1.3

Kommunen i NAV skal samarbeid med andre deler av forvaltningen. Dette følger av § 13 i lov om sosiale tjenester i NAV:

*Kommunen i 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. Kommunen i 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. 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 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.*

Det følger av samarbeidsavtalen mellom Grue kommune og NAV Hedmark at partene skal bidra til aktiv og bred samhandling med andre kommunale og statlige tjenester enn dem som etter avtalen inngår i det felles NAV-kontoret. Denne forvaltningsrevisjonen er avgrenset slik at en i det alt vesentligste ser på samhandling med andre kommunale tjenester. Avtalen mellom kommunen og NAV Hedmark fremhever følgende områder, når det gjelder samhandling med kommunale tjenester (internt eller eksternt ved NAV kontoret<sup>16</sup>):

- Legetjenesten
- Helse- og omsorgstjenestene
- Barnevernstjenesten
- Kommunal boligformidler

#### **Ut fra dette kan det forventes at:**

- NAV Grue har etablert samarbeid og har avtaler om møtepunkter / -arenaer med andre enheter og virksomheter i kommunen. Eventuell annen beskrivelse av samhandlingen
- NAV Grue skal gi uttalelser og råd og delta i den kommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganer som blir opprettet i denne forbindelse.
- NAV Grue skal samarbeide med andre kommunale enheter for å bidra til å løse oppgaver etter sosialtjenesteloven.

### Underproblemstilling 1.4

Kapasitet kan blant annet knyttes til saksbehandlingstid. For saker som gjelder sosiale tjenester vil det være saksbehandlingsreglene i Forvaltningsloven med forskrifter, som gjelder (jfr. Sos.tj.loven § 41). Det heter her at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold og det kan maksimalt gå en måned fra en henvendelse er mottatt til den er besvart, eventuelt at det er

<sup>16</sup> Iht. samarbeidsavtalen utgjør kulepunktene eksempler på områder.

gitt et foreløpig svar. Det må forutsettes at kommunen/NAV kontoret holder oversikt over avvik vedrørende saksbehandlingstid, slik at det kan iverksettes tiltak.

En indikasjon på manglende kapasitet ved NAV kontoret vil være dersom det stadig foretas innleie av ekstrahjelp for å utføre løpende oppgaver. Dette vil blant annet vises i relevante poster i regnskapet. Det er også mulig å se på statistikk vedrørende antall brukere/saker pr. ansatt. KOSTRA tall kan også gi indikasjoner om hvilken kapasitet som finnes ved kontoret. Det vil være relevant å se på utviklingen for NAV Grue, men også å sammenligne NAV Grue med andre. Det understrekes at dette kun vil gi en indikasjon på kapasitet. Dette fordi det vil være store forskjeller NAV kontorene i mellom med hensyn til hva slags type saker, og hvor mange forskjellige typer saker, den enkelte veileder jobber med. Det vil videre kunne være stor forskjell på ressursbehovet opp mot den enkelte sak.

Kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av kommunens personell i NAV jfr. Sos.tj. loven § 6. I Forskrift om internkontroll i NAV § 4 punkt c. heter det at virksomheten skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet, samt om virksomhetens internkontroll. Det heter videre i punkt d. at virksomheten skal sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.

Meld. St. 33 (2015-2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet, tar blant annet for seg behovet for lederutvikling og kompetanseutvikling ved NAV kontorene. Når det gjelder lederutvikling tar meldingen til orde for at økt myndighet til NAV-kontorene vil gi NAV-kontorleder betydelig større ansvar for at den lokale tjenesteproduksjonen møter brukernes og arbeidsgiveres behov, for effektiv ressursutnyttelse og for forbedring av tjenesteproduksjonen gjennom innovasjon og læring. KS har svart opp dette innspillet og det er initiert en felles innsats for lederutvikling fra KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet

For mer generell opplæring heter det at dette må implementeres i ordinær drift hvor øvelse og trening er en viktig del. Opplæringen og prosessene rundt dette må eies av NAV-kontorene, men det er viktig at det utvikles støttemateriell som kan brukes lokalt. Det var ved utarbeidelsen av stortingsmeldingen utviklet ulike læringsløyper, og det var tatt i bruk e-læring og veiledningsprogrammer som kunne benyttes til opplæring ved NAV kontorene. Det er understreket at det fremover vil være nødvendig å legge mer vekt på refleksjon og veiledning over eget arbeid, og hvordan oppgaven neste gang kan løses bedre. Vi ser for oss at NAV Grue har tatt høyde for de forhold som Meld. St. 33 (2015-2016) har tatt opp i sine planer for kompetanseutvikling. Det må like vel være kontorets behov for kompetanse som er sentralt i planene.

I samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV Hedmark pkt. 12 heter det at:

*...det årlig skal utarbeides en kompetanseplan i samarbeid med organisasjonene som regulerer oppgaver og ansvar, herunder økonomisk ansvar for kompetanseutvikling. Det er enighet om at alle ansatte ved NAV Grue skal ha likeverdig tilgang til kompetanseutvikling med utgangspunkt i NAV Grue sine behov.*

Slik vi oppfatter dette legges det opp til planlagt og systematisk utvikling av kompetansen til de ansatte ved NAV kontoret, og vi legger til grunn at hensikten er å sikre at kontoret har tilstrekkelig kompetanse til å løse oppgavene både på kort og lang sikt.

Ut fra dette kan vi forvente at:

- NAV kontoret har kapasitet til å gjennomføre lovpålagte oppgaver innen fastlagte frister. Det holdes oversikt over saksbehandlingstid og avvik.
- NAV kontoret har utarbeidet en kompetanseplan som omfatter alle ansatte. Planen ajourføres årlig og tar hensyn til lokale og sentrale behov/føringer.
- NAV kontoret gjennomfører kompetansetiltak i samsvar med kompetanseplan og/eller i samsvar med lokale og sentrale behov / føringer.
- NAV kontoret legger til rette for veiledning og refleksjon ved utførelse av ordinære oppgaver dvs. i tilknytning til det daglige arbeidet, herunder at det er lagt til rette for såkalt erfaringsbasert læring gjennom arbeid i team, kollegastøtte mv.

## Oppsummering av revisjonskriterier problemstilling 1

### Revisjonskriterier for problemstilling 1. kan oppsummeres slik:

1. Grue kommune og NAV Stat har inngått avtale i samsvar med NAV-lovens bestemmelser.
2. Det avholdes årlig samarbeids-/partnerskapsmøter mellom rådmann og fylkesdirektør for NAV Hedmark for å samordne styringssignaler.
3. Grue kommune har satt mål- og resultatkrav for de kommunale tjenesteområdene som NAV kontoret utfører, og at dette ses i sammenheng med de øvrige mål og resultatkrav som NAV kontoret må forholde seg til.
4. NAV-leder rapporterer jevnlig til rådmannen i kommunen mht. mål- og resultatoppnåelse.
5. NAV-kontoret rapporterer skriftlig om mål- og resultatoppnåelse i tertialrapportering (kvartalsrapportering) og årsrapport og at rapporteringen legges frem for formannskap og kommunestyre.
6. Kommunens ledelse ved rådmann og / eller kommunalsjef sammen med NAV leder vurderer oppnådde resultater, eventuelt også behov for endringer og tiltak.
7. Det er opprettet et system for internkontroll som:
  - f) beskriver NAV Grues hovedoppgaver og mål, som internkontrolltiltakene skal sikre
  - g) gir oversikt over områder ved NAV Grue hvor det er risiko for svikt.
  - h) omfatter et opplegg for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre internkontrolltiltak
  - i) innebærer systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen (ved NAV Grue).
  - j) Sørger for tilstrekkelig dokumentasjon rundt internkontrollsystemet, og at dokumentasjonen er oppdatert og tilgjengelig.
8. NAV Grue samarbeider med andre sektorer (og forvaltningsnivåer) for å bidra til å løse oppgaver etter sosialtjenesteloven, herunder har etablert samarbeid og har avtaler om møtepunkter / -arenaer med andre enheter og virksomheter i kommunen.
9. NAV Grue avgir uttalelser og råd og deltar i den kommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.
10. NAV Grue har kapasitet til å gjennomføre lovpålagte oppgaver innen fastlagte frister. Det holdes oversikt over saksbehandlingstider og avvik.
11. NAV Grue har en kompetanseplanlegging som omfatter alle ansatte. Planen(e) ajourføres årlig og tar hensyn til lokale og sentrale behov/føringer.
12. NAV kontoret gjennomfører kompetansetiltak i samsvar med plan og i samsvar med lokale og sentrale behov / føringer.

13. NAV kontoret har lagt til rette for veiledning og refleksjon ved utførelse av ordinære oppgaver i det daglige arbeidet. Det innebærer såkalt erfaringsbasert læring gjennom arbeid i team, kollegastøtte mv.

## Problemstilling 2: Måloppnåelse og betydning for brukere

### Hvilken betydning har opprettelsen av kontoret hatt for brukerne, og hvordan har NAV Grue lyktes i å nå de sentrale målene for NAV reformen?

1. I hvilken grad har opprettelsen av NAV Grue gitt positive resultater for brukerne?
2. Hvordan sikres det brukermedvirkning ved NAV Kontoret?
3. Er det etablert rutiner for saksbehandling/enkeltvedtak som sikrer at kravene i gjeldene lover/forskrifter blir fulgt?

#### Underproblemstilling 2.1. og 2.2.

Underproblemstilling 2.1. innebærer å se på om opprettelsen av NAV Grue har gitt positive resultater for brukerne. Brukeren skulle i følge St.prp. 46 (2004 – 2005) stå i sentrum for NAV. Den nye organiseringen skulle gjøre det enklere for brukeren og være tilpasset brukerens behov. Det innebærer at organisering, arbeidsmåter og kultur i NAV bør gjennomføres av respekt for brukeren som menneske og individ<sup>17</sup>. I følge St.prp. 46 skulle «brukere som trenger det, raskt få avklart sine behov og få et samordnet tjenestetilbud.. og brukerne må få ett tilgjengelig kontaktsted lokalt for alle arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester». Dette kan ses i sammenheng med visjonen til NAV som er «Vi gir mennesker muligheter».

Grue kommune og NAV skal i fellesskap arbeide for:

- å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad.
- at tjenestene skal oppleves som enklere for brukerne og være tilpasset brukernes behov.
- en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

For å synliggjøre brukernes opplevelse av NAV Grue vil vi innhente brukerundersøkelser for en gitt periode og se på utviklingen i aktuelle indikatorer. Det kan forventes at brukerundersøkelsene inneholder indikatorer som viser i hvilken grad brukerne er fornøyd med NAV kontoret. Videre kan utviklingen i indikatorene gi indikasjoner på om brukernes opplever utviklingen for NAV Grue som positiv eller negativ. Videre kan det forventes at det er etablert en form for brukerråd for NAV Grue (eventuelt et brukerråd f.eks. for regionen) og at dette brukerrådet er i drift. Vi tar videre sikte på å innhente synspunkter fra aktuelle brukerorganisasjoner i Grue. I tillegg vil vi søke å få oversikt over omfanget av serviceklager i en gitt periode, fordelt på klager på behandling og klager på vedtak / ytelser. En økning i omfanget av klager kan gi indikasjoner om at brukerne ikke er fornøyd.

Det følger av NAV-lovens § 15 at enhver som henvender seg til NAV-kontoret, har rett til informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser. NAV-kontoret skal tidligst mulig avklare brukerens helhetlige behov, og tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren. Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet

<sup>17</sup> I denne forvaltningsrevisjonen går vi ikke ned på individnivå, jf. avgrensning.

individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med brukeren. NAV-kontoret skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen, for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.

NAV skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester, jf. brukermedvirkning på systemnivå, jf. NAV-lovens § 14. Samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV Hedmark punkt 10 inneholder også bestemmelser om brukermedvirkning både på individ og systemnivå. Om brukermedvirkning står følgende:

*For å sikre god brukerdiallog både på systemnivå og individnivå skal det etableres samarbeid med relevante brukersammenslutninger, og gis mulighet for systematiske tilbakemeldinger.*

*Samhandlingen skal evalueres årlig i samarbeid med brukerrepresentantene.*

Kommunene gjennomfører brukerundersøkelser jevnlig. Vi er derfor av den oppfatning at gjennomføring av denne typen undersøkelser er foretrukket praksis og at det bør gjennomføres jevnlig. Vi er videre kjent med at mange NAV-kontorer gjennomfører årlige brukerundersøkelser. Det er viktig å vite hvilken oppfatning brukerne har, for å levere gode tjenester til brukerne, vurdere hva som kan forbedres mv. Gjennomføring av brukerundersøkelser kan på denne måten anses å være brukermedvirkning, jf. NAV-lovens § 14. Det følger av § 15 at brukeren skal få avklart sine behov raskt, og at tjenestene som dekker brukers behov bør samordnes. Brukeren skal videre ha en god opplevelse av NAV-kontoret, og bør oppleve at han/hun som individ blir møtt på en respektfull måte. For at brukerundersøkelsene skal ha noen verdi med hensyn til å kartlegge brukeropfatninger om de kommunale tjenestene bør de tilrettelegges slik at det er et mest mulig representativt utvalg av disse brukerne som svarer. Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4, e heter det at NAV kontorene skal gjøre bruk av erfaringer fra tjenestemottagere og pårørende til forbedring av internkontrollen i virksomheten.

Ut fra dette kan vi forvente at NAV Grue tar hensyn til at:

- Det skal være etablert brukermedvirkning på systemnivå<sup>18</sup>, dvs. i form av brukerråd e.l.
- Det bør gjennomføre brukerundersøkelser jevnlig. Brukerundersøkelsene bør omfatte et representativt utvalg brukere og inneholde indikatorer som viser om brukerne opplever:
  - å bli behandlet med respekt
  - få avklart sine behov raskt
  - opplever at tjenestene blir samordnet
- Erfaringer fra tjenestemottagere (evt. pårørende) og brukerrepresentanter benyttes til læring/forbedringer internt ved NAV kontoret.

### **Underproblemstilling 2.3**

Underproblemstilling 2.3 skal se på om det er etablert rutiner for saksbehandling / enkeltvedtak som sikrer at kravene i gjeldende lover og forskrifter blir fulgt. Forvaltningsrevisjonen er avgrenset slik at den kun omfatter kommunale vedtak, jf. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

<sup>18</sup> Det er også krav om brukermedvirkning på individnivå. I og med at forvaltningsrevisjonen ikke går ned på individnivå, er dette ikke tatt med som et revisjonskriterium i dette prosjektet.



Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen regulerer de kommunale oppgavene og tjenestene som skal inngå i NAV-kontoret. 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.*

Tjenestene beskrevet i loven er av arbeidsrettet og økonomisk karakter. De skal bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven er i hovedsak rettet mot de vanskeligst stilte, og skal støtte opp under prinsippet hjelp til selvhjelp. Følgende fem sosiale, kommunale tjenester skal obligatorisk inngå i NAV-kontoret<sup>19</sup>:

**1. Opplysning, råd og veiledning, jf. lovens § 17:**

*«Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det».* Bestemmelsen regulerer den individuelle veiledningen, og omfatter alt fra rutinemessig henvisning, personlig råd, veiledning og familiebehandling. Bestemmelsen supplerer lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) §§ 11 og 11d. Bestemmelsens andre punktum gir visse begrensninger i kommunenes plikter<sup>20</sup>.

**2. Økonomisk stønad, jf. lovens § 18:**

*«De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønnen bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjelpen. Ved vurdering av søknad om stønad til familier skal det ikke tas hensyn til barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier.»*

Den som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter har et rettskrav på økonomisk stønad. Retten til økonomisk stønad er subsidiær, og andre muligheter for underhold, herunder høvelig arbeid, trygde- og pensjonsytelser, krav på underholdsbidrag eller egen formue skal være utnyttet fullt ut. Når alle aktuelle muligheter er utnyttet, har den som ikke kan sørge for sitt livsopphold rettskrav på økonomisk stønad uansett årsaken til hjelpebehovet. Kommunen har da en plikt til å yte hjelp, og kan ikke begrunne et avslag eller redusert stønad, i manglende økonomiske midler avsatt på budsjettet. Bestemmelsen dekker også nødssituasjoner<sup>21</sup>.

**3. Midlertidig botilbud, jf. § lovens 27:**

*«Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.»*

**4. Individuell plan, jf. lovens § 28:**

*«Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med tjenestemottakeren, jf. § 42. Kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.»*

**5. Kvalifiseringsprogrammet, jf. lovens § 29:**

*«Kvalifiseringsprogram 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*

<sup>19</sup> Kilde: Veileder til sosialtjenesteloven § 17 – Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning

<sup>20</sup> Jf. nærmere om innholdet i bestemmelsen i Ot.prp. nr. 29 (1990-1991), se også rundskriv R35-00-G14 s. 30-34.

<sup>21</sup> Ot.prp. nr. 29 (1990-1991)

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.»

**Forskrift om individuell plan §§ 4 og 5** regulerer blant annet tjenestemottakers rettigheter til individuell plan<sup>22</sup>: Tjenestemottaker med behov for langvarige og koordinerte tjenester og deltakere i kvalifiseringsprogram, har **rett til å få utarbeidet individuell plan**. Tjenestemottakeren har rett til å delta i arbeidet med sin individuelle plan, og det skal legges til rette for dette. Pårørende skal trekkes inn i arbeidet i den utstrekning tjenestemottakeren og pårørende ønsker det. Den individuelle planen gir ikke tjenestemottakeren større rett til tjenester enn det som følger av det øvrige regelverket. Individuell plan skal **ikke** utarbeides **uten** tjenestemottakerens **samtykke**.

### Nærmere om saksbehandlingen, jf. §§ 41 - 49

Det følger av lovens § 41 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven, og at avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester skal regnes som enkeltvedtak. I § 42 står det at tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker, og det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener. Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med tjenestemottaker eller slik at vedkommende har kjennskap til innhenting, jf. § 43. Den som utfører tjeneste eller arbeid for kommunen etter loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e, og overtredelse straffes etter straffeloven § 209, se § 44. Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernstjenestens side. Uten hinder av taushetsplikt skal personellet av eget tiltak gi opplysninger til barnevernstjenesten, når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. lov om barneverntjenester §§ 4-10 til 4-12, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. samme lov § 4-24, jf. § 45.

### Forvaltningslovens bestemmelser

#### Utvalgte bestemmelser knyttet til alminnelig saksforberedelse:

Det følger av forvaltningslovens (heretter: fvl) § 11 at «forvaltningsorganene innenfor sitt saksområde har en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.» Videre står det i § 13 at «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold eller tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.» Vedkommende har således lovbestemt taushetsplikt om disse forholdene.

#### Saksforberedelse knyttet til enkeltvedtak:

Fvl § 16 inneholder bestemmelser knyttet til forhåndsvarsling før vedtak treffes. Bestemmelsen skal sikre at part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist.

<sup>22</sup> Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen §§ 6 – 8 regulerer ansvar for, innholdet i og gjennomføringen av individuell plan. Dette er ikke nærmere omtalt her.

Forvaltningsorganet har utrednings- og informasjonsplikt og skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. Fvl § 17. Det følger av fvl § 18 at den som er part i en sak, har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, for så vidt ikke annet følger av reglene i fvl §§ 18 til 19.

#### Om vedtaket:

Et enkeltvedtak skal som hovedregel være skriftlig, jf. fvl. § 23, og skal begrunnes iflg. fvl. § 24. I fvl. § 25 står følgende: *«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.*

*I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»* Det er således klare krav til begrunnelsens innhold. Forvaltningsorganet skal iht. fvl. § 27, sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Det kan klages på enkeltvedtak, og vedtaket må således inneholde orientering om klageadgang, hvordan bruker går frem dersom vedkommende ønsker å klage, klagefrist mv. jf. fvl. Kapittel VI. Med bakgrunn i forvaltningslovens og sosialtjenestelovens bestemmelser har vi utledet konkrete forventninger til kommunen og NAV kontoret knyttet til underproblemstilling 2.3.

Som nevnt i forbindelse med utledning av kriterier til underproblemstilling 1.2 pålegger Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen, kommunen og NAV kontoret å aktivt utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av sosiallovgivningen. Kommunen og NAV kontoret skal videre sørge for at de ansatte ved NAV kontoret har nødvendig kunnskap og ferdigheter, ikke bare om fagfeltet, men også om virksomhetens internkontroll. Vi legger til grunn at de obligatoriske sosialtjenestene ved NAV kontoret er vesentlige i den grad at det bør foreligge skriftlig dokumentasjon på disse (jfr. forskriftens § 5). Målet med rutinene er å sikre at virksomhet og tjenester er i henhold til lov og forskrift. Skriftlige rutiner sikrer kontinuitet og forutsigbarhet. Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.

Ut fra dette kan det forventes at:

- NAV Grue har etablert rutiner som bidrar til å sikre at:
  - Den enkelte søker / bruker av sosiale tjenester får nødvendige opplysninger, råd og veiledning<sup>23</sup>.
  - Det foretas en konkret vurdering av brukers behov for økonomisk stønad, og at avslag eller reduksjon i økonomisk stønad ikke begrunnes med manglende økonomiske midler i budsjett<sup>24</sup>.
  - Bruker mottar hjelp som sikrer midlertidig bolig, dersom bruker ikke er i stand til å finne bolig selv<sup>25</sup>.
  - Det gjennomføres en konkret vurdering av om bruker har behov for langvarige og koordinerte tjenester, og dermed har rett til å få utarbeidet en individuell plan<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 17 Opplysninger, råd og veiledning, samt fvl. § 11 Alminnelig veiledningsplikt

<sup>24</sup> Jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 18.

<sup>25</sup> Jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 27.

- Det gjennomføres en konkret vurdering av om bruker kan ha rett til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad<sup>27</sup>, samt rett til individuell plan<sup>28</sup>.
- Tjenestetilbudet, så langt det lar seg gjøre, blir utformet i samarbeid med bruker, og at bruker skal få uttale seg i saken, før vedtaket blir fattet<sup>29</sup>
- Vedtak er skriftlig og tilstrekkelig begrunnet, herunder at faktiske forhold og de regler vedtaket bygger på er gjengitt og at vedtaket blir gjort kjent for søker så snart som mulig<sup>30</sup>.
- Vedtak inneholder orientering om klageadgang, fremgangsmåte for klage, klagefrist mv<sup>31</sup>.
- Rutinene kan dokumenteres. Det gis opplæring i rutinene for de ansatte og rutinene oppbevares tilgjengelig for de som skal benytte dem.

## Oppsummering av revisjonskriterier problemstilling 2

Revisjonskriterier for problemstilling 2 kan oppsummeres slik:

14. Det er etablert brukermedvirkning på systemnivå, dvs. i form av brukerråd e.l.
15. NAV Grue gjennomfører brukerundersøkelser jevnlig, og undersøkelsene omfatter et utvalg brukere og inneholder indikatorer som viser om brukerne opplever:
  - d. å bli behandlet med respekt
  - e. få avklart sine behov raskt
  - f. opplever at tjenestene blir samordnet
16. Resultatene fra brukermedvirkning og brukerundersøkelser brukes til læring/utvikling av tjenesten til brukerens beste.
17. NAV Grue har rutiner som sikrer at:
  - a) den enkelte søker / bruker av sosiale tjenester får nødvendige opplysninger, råd og veiledning.
  - b) det foretas en konkret vurdering av brukers behov for økonomisk stønad, og at avslag eller reduksjon i økonomisk stønad ikke begrunnes med manglende økonomiske midler i budsjett
  - c) bruker mottar hjelp som sikrer midlertidig bolig, dersom bruker ikke er i stand til å finne bolig selv.
  - d) det gjennomføres en konkret vurdering av om bruker har behov for langvarige og koordinerte tjenester, og dermed har rett til å få utarbeidet en individuell plan.
  - e) det gjennomføres en konkret vurdering av om bruker kan ha rett til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, samt rett til individuell plan.
  - f) tjenestetilbudet, så langt det lar seg gjøre, blir utformet i samarbeid med bruker, og bruker skal få uttale seg i saken, før vedtaket blir fattet
  - g) vedtak er skriftlig og tilstrekkelig begrunnet, herunder at faktiske forhold og de regler vedtaket bygger på er gjengitt og at vedtaket blir gjort kjent for søker så snart som mulig.
  - h) vedtak inneholder orientering om klageadgang, fremgangsmåte for klage, klagefrist mv.
18. Rutinene kan dokumenteres. Det gis opplæring i rutinene for de ansatte og rutinene oppbevares tilgjengelig for de som skal benytte dem.

<sup>26</sup> Jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 28.

<sup>27</sup> Jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 29.

<sup>28</sup> Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4

<sup>29</sup> Jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 42, og fvl. §§ 16 -18.

<sup>30</sup> Jf. fvl §§ 23 – 26.

<sup>31</sup> Jf. lov om sosiale tjenester i NAV kapittel VI.

## Vedlegg B: Kommunale målsettinger, resultatmåling og rapportering

Aktuelle planer	Målekort/tiltakskort som gjelder NAV	Rapportering pr. tertial og årsrapportering
<b>Kommuneplanens samfunnsdel (sentrale mål)</b>		
<p>Bedre folkehelsen ved å forebygge sykdom og bedre levekårene gjennom satsning på utdanning, økt kunnskap og deltagelse i arbeidslivet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeidsledighet i %</li> <li>- Antall sysselsatte</li> <li>- Bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeidsledighets % og antall sysselsatte oppsummeres årlig i budsjett/økonomi-plan</li> </ul>
<p>Sikre tjenester:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Av god kvalitet</li> <li>- Tilpasset tjenestebehovet</li> <li>- Som er tilpasset fremtidige utfordringer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Andel med høyskole i helse og velferd</li> <li>- Sikre tilstrekkelige tjenester iht. sosialtjenesteloven</li> <li>- Utvikle bruken av vilkår (aktivitetsplikt) for aldersgruppen 18-24 år</li> <li>- Skaffe gode tiltaksplasser/ arbeidsoppgaver som gir mestringsfølelse og erfaring som kan nyttiggjøres i ordinært arbeidsmarked</li> <li>- Kompetanseutvikling for de ansatte for å:</li> <li>- Ivareta overordnede mål               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Utvikle kompetansen på vilkår (aktivitetsplikt)</li> <li>o Innhente erfaring fra andre NAV enheter, og utarbeide lokal arbeidsform (for vilkår)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Det gis gode tjenester etter lov om sosiale tjenester i NAV. Økonomisk råd og veiledning gis i form av forvaltning av økonomi til 18 personer. Det gis rådgivningssamtaler og gjeldsrådgivning til alle søkere til tjenesten.</li> <li>- Det jobbes løpende for å utvikle og bedre kompetansen i forhold til håndtering av aktivitetsplikten. Det er gjennomført et todagers kurs med opplæring i aktivitetsplikten, råd og veiledning samt generell anvendelse av loven.</li> <li>- Økonomisk rådgiver deltar i faglig nettverk i Glåmdalen for felles læring og utvikling av tjenesten samt opplæring i regi av Fylkesmannen. Tilsvarende faglig nettverk er ruskonsulent deltaker i.</li> <li>- Medarbeidere deltar i tilgjengelige kurs og faglige nettverk som er relevante for våre tjenester.</li> </ul>
<b>Plan for integrering av flyktninger 2014 - 2018</b>		
Flyktninger som bosettes i Grue skal så raskt som mulig		- Bosetting og integreringsarbeidet er godt

og inne 5 år bli økonomisk selvstendige og være aktive deltagere i lokalsamfunnet.		ivaretatt, bosatte flyktninger har startet opp i introprogram, barn i barnehage og skole. 17 flyktninger er bosatt i perioden, og det skal videre bosettes 3 personer i 2017.
<b>Felles handlingsplan mot rusmiddelbruk i Solør 2012-2016</b>		
Skape samarbeid, bedre forebyggende og oppfølgende tjenester av rusmiddelbrukere, styrke brukermedvirkningen, styrke kompetansen for ansatte, styrke rusmiddelmisbrukernes livskvalitet og redusere skade for rusmiddelbrukere, deres familie og øvrige samfunn		- Ruskonsulenttjenesten er godt ivaretatt, ruskonsulenten jobber tett i samarbeid med kommunens tjenesteytere, DPS og andre eksterne tjenesteytere på området.
<b>Boligsosial handlingsplan 2014-2017 ( vedtatt videreført i kommunestyre i 2017)</b>		
Ivareta kommunens plikter med hensyn til: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sosialtjenesteloven, vedr. de som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet</li> <li>- Helse og omsorgstjenesteloven, vedr. de som i tillegg har behov for særlige tilpasninger og med hjelpe- og vernetiltak på grunn av alder, funksjonshemming eller andre årsaker</li> </ul> <p>Alle skal bo godt og trygt</p>		Kan evt. ses i sammenheng med rapportering på flyktingetjenesten
	Budsjett = regnskap	

## Vedlegg C Vurdering av reliabilitet og validitet i undersøkelsen

Denne forvaltningsrevisjonen er utarbeidet i henhold til RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon vedtatt av Norges kommunerevisorforbund 01.02.2011. I standardens punkt 27 er det presisert at revisor i valg av metode skal sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) i forhold til problemstillingene. Videre skal revisor sikre at datainnsamlingen gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet).

*Reliabilitet* vil si i hvor stor grad resultatene fra en målemetode blir påvirket av tilfeldigheter, eller hvor sikkert og presist vi måler det vi faktisk søker å måle.<sup>32</sup> Betegnelsen sikter til *nøyaktigheten* i de ulike operasjonene i denne prosessen, herunder utformingen av undersøkelsesopplegget og hvordan datainnsamlingen er blitt gjennomført. Høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger skal gi et tilnærmet identisk resultat om en gjennomfører en identisk undersøkelse flere ganger.

Reliabilitet har en noe annen betydning for innsamling av de mer kvalitative data. Her er troverdighet en mer hensiktsmessig betegnelse<sup>33</sup>. De kvalitative data i undersøkelsen er innhentet ved en grundig gjennomgang av dokumentasjonen og intervjuer av flere personer ved NAV kontoret og i kommunen. Etter vår oppfatning er dataenes troverdighet høy. Reliabiliteten er sikret ved at det ved intervjuer i hovedsak har deltatt to representanter fra revisjonen. Den ene har stått for utspørringen, mens den andre har hatt ansvaret for å ta notater. Det er skrevet referater som er kvalitetssikret internt ved revisjonen. Referat fra oppstartmøte, og øvrige intervjuer/ samtaler er videre verifisert av deltakerne. I tillegg er det i forbindelse med rådmannens høring av foreløpig rapport, bedt om tilbakemelding på fremstillingen av innhentede data (faktadel) i rapporten.

*Validitet* sier noe om hvor treffende eller *relevante* dataene er for det vi har tenkt å undersøke. For en forvaltningsrevisjon refererer begrepet seg til datamaterialets gyldighet i forhold til de problemstillinger som skal belyses, og det forutsetter at det er samsvar mellom problemstillinger, revisjonskriterier, data og dataanalyse. En enkel vurdering av validitet tilsier, at den er tilfredsstillende dersom det er åpenbart at de innsamlede data er gode og treffende i forhold til undersøkelsens intensjoner<sup>34</sup>.

Henvisningen til krav om samsvar mellom revisjonskriterier og data, viser til det man i samfunnsvitenskapelig metode betegner som *begrepsvaliditet* eller *definisjonsmessig validitet*. Denne formen for validitet er knyttet til hvorvidt undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle. En forutsetning for dette er at begrepene man bruker er klarlagt.

En fordel med kvalitative intervjuundersøkelser er at de sikrer høy begrepsvaliditet. Det vil si at man faktisk måler det en søker å måle. I denne typen intervju er det nemlig intervjuobjektene som i stor grad definerer hva som er den «riktige» forståelsen av fenomenet (Jacobsen: 2005). Det kvalitative intervjuet påtvinger ikke respondentene faste svaralternativer som et kvantitativt spørreskjema. Ved å stille utdypende spørsmål kan man således styrke muligheten for å avklare

---

<sup>32</sup> Veileder i forvaltningsrevisjon, 2006 s. 102

<sup>33</sup> Veileder i forvaltningsrevisjon, 2006 s. 102.

<sup>34</sup> Veileder i forvaltningsrevisjon, 2006 s. 102

eventuelle misforståelser (Larsen: 2007). For å forenkle analyse- og kategoriseringsarbeidet har det imidlertid blitt valgt å strukturere intervjuene noe.

Intervjuene har tatt utgangspunkt i Grue kommunes ledelse, samt ledelsen og nøkkelpersonell ved NAV kontoret. Vi har i tillegg valgt å intervju ansatt ved barnevernstjenesten, enhet for tilrettelagte tjenester og psykiatri. Dette er enheter hvor det er behov for et tett samarbeid for NAV kontoret. Innenfor tilgjengelige ressurser, mener vi at de gjennomførte intervjuene har gitt tilstrekkelig informasjon, som sammen med dokumentanalyser har bidratt til å belyse problemstillingene.

Den kvalitative metoden vektlegger detaljer, nyanserikdom og det unike ved hver enkelt respondent (Jacobsen: 2005). En styrke ved metoden er at den er egnet til å oppnå nærhet og dybde på et avgrenset område (Ryen: 2002). Metoden kan være egnet til å undersøke komplekse problemer (Dahler-Larsen: 2002). En svakhet med metoden er imidlertid at den kan være lite egnet til generalisering. Ofte deltar det kun et fåtall personer i kvalitative intervjuundersøkelser. Dette blant annet med bakgrunn i at gjennomføring av intervjuer er en omfattende og tidkrevende prosess. En konsekvens er at det kan bli problemer med representativiteten og dermed også muligheten til å generalisere (Bryman: 2004).

Intervjudataene er supplert med informasjon fra dokumentanalysen. Revisor anser den valgte metodetrianguleringen som velegnet og tilstrekkelig til å kunne fremskaffe nyanserte data i relasjon til problemstillingene, hvilket igjen muliggjør at det kan reises aktuelle spørsmål med hensyn til organisering og styring, samhandling, resultater og måloppnåelse ved NAV Grue. For å styrke undersøkelsens validitet har det videre blitt trukket inn regelverk og dokumenter fra statlig hold som berører forvaltningsrevisjonens problemområde. Dette har også dannet basis for utledningen av revisjonskriteriene og bidrar også til at det gis større visshet om at undersøkelsen og innhentet data er relevante.