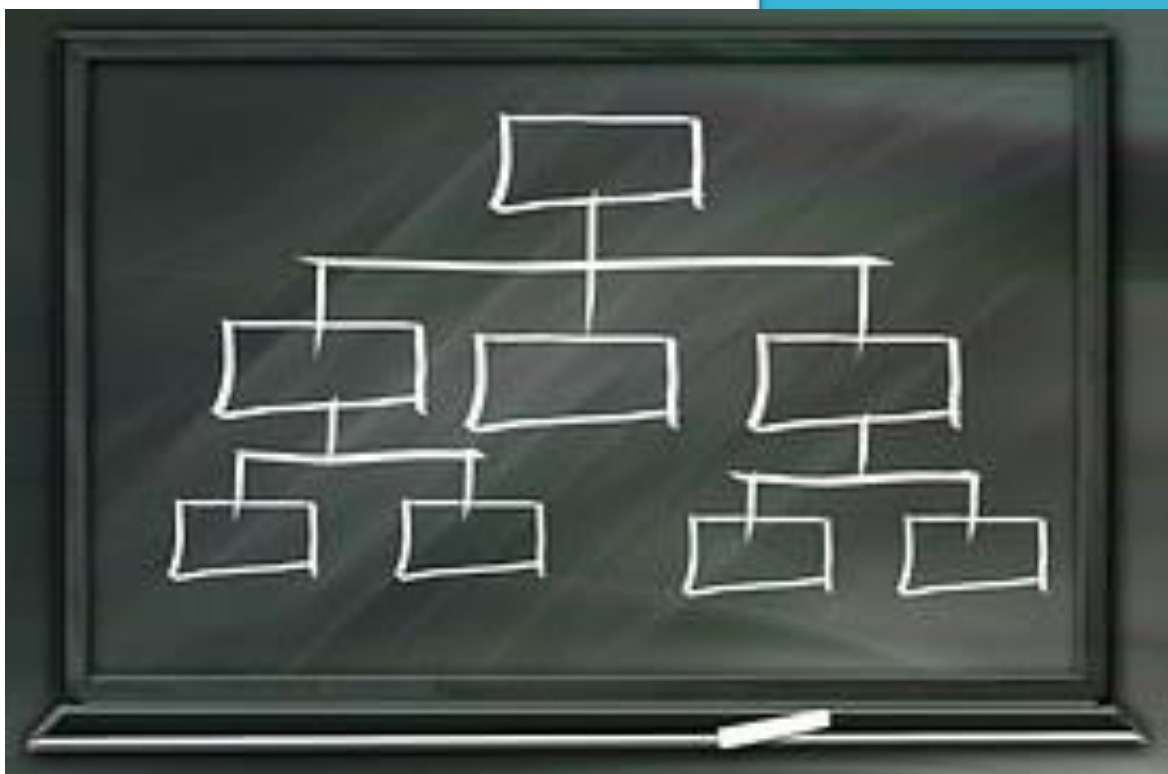


NAV Kongsvinger – en forvaltningsrevisjon rettet mot samhandling, organisering og styring, resultater og måloppnåelse



Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet: NAV Kongsvinger – 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 Kongsvinger kommune.

Jo Erik Skjeggestad 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 gjennomført høsten 2016/vinteren 2017. Innledningsvis vil man finne et sammendrag av rapporten som oppsummerer kontrollutvalgets bestilling, måten prosjektet er gjennomført på og revisors konklusjoner og anbefalinger.

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

Løten, den 17. mars 2017



Jo Erik Skjeggestad
utøvende forvaltningsrevisor



Laila Irene Stenseth
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	5
1.1.	PROBLEMSTILLING 1: NAV KONGSVINGERS ORGANISERING OG STYRING.	5
1.2.	PROBLEMSTILLING 2: MÅLOPPNÅELSE OG BETYDNING FOR BRUKERNE	8
1.3.	ANBEFALINGER	10
2	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	12
2.1	NAV - SAMHANDLING MELLOM STAT OG KOMMUNE	12
2.1.1	KORT OM ORGANISERING, INTERN STYRING OG KONTROLL	13
2.1.2	NAV STAT – ORGANISERING OG OPPGAVER	13
2.1.3	NAV HEDMARK	16
2.1.4	KORT OM KOMMUNENS ORGANISERING	16
2.1.5	GENERELT OM NAV KONGSVINGER	18
3	FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING AV REVISJONEN	19
4.	METODE OG REVISJONSKRITERIER	20
4.1.	METODE FOR DATAINNSAMLING	20
4.2.	REVISJONSKRITERIER	21
5.	PROBLEMSTILLING 1: ORGANISASJONS- OG STYRINGSMODELL	22
5.1.	BAKGRUNNSINFORMASJON	22
5.1.1.	MER OM ORGANISERING OG STYRING AV NAV KONGSVINGER	22
5.2.	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1	23
5.3.	INNSAMLEDE DATA	24
5.3.1.	MÅL- OG RESULTATSTYRING I STATLIG DEL AV NAV	24
5.3.2.	KOMMUNAL FASTSETTELSE AV MÅL OG RESULTATKRAV, RAPPORTERING OG OPPFØLGING	27
5.3.3.	NAV KONTORET OG DELTAGELSE I KOMMUNAL PLANLEGGINGSVIRKSOMHET	31
5.3.4.	SAMARBEIDSAVTALE OG SAMARBEID - STAT OG KOMMUNE	31
5.3.5.	SAMARBEID MED ANDRE SEKTORER	35
5.3.6.	SAMHANDLING MED NAV KONGSVINGER SETT FRA ANDRE ENHETER I KOMMUNEN	36
5.3.7.	SPEIELT OM KOMITÉ FOR HELSE OG OMSORG	40
5.3.8.	INTERNKONTROLL VED NAV KONGSVINGER	41
5.4.	REVISORS VURDERING – PROBLEMSTILLING 1	45
5.4.1.	ORGANISERING OG STYRING AV NAV KONGSVINGER	45
5.4.2.	SAMARBEID MED STATLIG DEL AV NAV	47
5.4.3.	SAMARBEID INTERNT I KOMMUNEN	48
5.4.4.	SYSTEM FOR INTERNKONTROLL	50
5.4.5.	OPPSUMMERING AV REVISORS VURDERINGER – PROBLEMSTILLING 1	52
6.	PROBLEMSTILLING 2: BETYDNING FOR BRUKERNE OG MÅLOPPNÅELSE	53

6.1. BAKGRUNNSINFORMASJON	53
6.1.1. GENERELT OM MÅLOPPNÅELSE NÅR DET GJELDER NAV REFORMEN	53
6.2. REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2	56
6.3. INNSAMLEDE DATA	57
6.3.1. BRUKERUNDERSØKELSER OG BRUKERMEDVIRKNING	57
6.3.2. RUTINER SOM SKAL SIKRE REGELETTERLEVELSE	60
6.4. REVISORS VURDERING – PROBLEMSTILLING 2	62
6.4.1. GENERELT OM EFFEKTER FOR BRUKERNE OG MÅLOPPNÅELSE	62
6.4.2. BRUKERMEDVIRKNING OG BRUKERUNDERSØKELSER	64
6.4.3. RUTINER/PROSEDYRER FOR SAKSBEHANDLING/ENKELTVEDTAK	66
6.4.4. OPPSUMMERING AV REVISORS VURDERINGER - PROBLEMSTILLING 2	68
7. KONKLUSJON	69
7.1. NAV KONGSVINGERS ORGANISERING OG STYRING.	69
7.2. MÅLOPPNÅELSE OG BETYDNING FOR BRUKERNE	72
8. ANBEFALINGER	74
9. RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	76
10. LITTERATURLISTE/REFERANSER	78
11. VEDLEGG A: UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER	79
12. VEDLEGG B VURDERING AV RELIABILITET OG VALIDITET I UNDERSØKELSEN	91

1 Sammendrag

I møte 16.2.2016 sak 14/2016 besluttet kontrollutvalget i Kongsvinger kommune at det skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot NAV – sosialhjelp/samordning stat/kommune. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere NAV Kongsvinger sin styrings- og organisasjonsmodell, herunder; I hvilken grad har NAV Kongsvinger en organisering som er tjenlig for å løse de kommunale oppgavene kontoret har fått ansvar for? Det kan handle om styringsdialoger¹, rutiner, samarbeid og koordinering, samt håndtering av eventuelle målkonflikter og kulturforskjeller. Og er denne organiseringen en fordel for brukerne. Formålet har også omfattet en nærmere gjennomgang av sosialhjelp, og er belyst gjennom å besvare følgende problemstillinger:

Problemstilling 1:

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

2. Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og NAV stat når det gjelder styringen av NAV Kongsvinger?
 - Sikrer samarbeidsordningen at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere?
 - I hvilken grad er komité for helse og omsorg i Kongsvinger kommune involvert i NAV-kontorets drift og utvikling?
3. Hvordan fungerer samarbeidet og styring mellom kommunens ledelse og NAV Kongsvinger?
4. Har NAV Kongsvinger etablert et system for internkontroll?

Problemstilling 2:

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

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

Innfallsvinkelen for forvaltningsrevisjonen har vært den kommunale delen av NAV Kongsvinger, 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 kommuneloven. Videre forskrift og anbefalinger vedrørende intern kontroll og samarbeidsavtalen mellom Kongsvinger kommune og NAV Hedmark. Resultatene fra undersøkelsen kan oppsummeres som følger.

1.1. Problemstilling 1: NAV Kongsvingers organisering og styring.

Vår hovedkonklusjon på problemstilling 1 er at organisasjons- og styringsmodellen for NAV Kongsvinger på mange måter fungerer godt, men at det likevel er rom for forbedring på enkelte områder². Dette inkludert samarbeid og styring mellom kommunens ledelse og NAV Kongsvinger. Samarbeidet mellom kommunen og NAV Hedmark (NAV stat) oppleves av de involverte som godt, og at man opplever å opptre som likeverdige parter i partnerskapet. Det er likevel krevende å håndtere

¹ For NAV Stat har begrepet utviklingsdialog erstattet begrepet styringsdialog i løpet av 2016.

² I rådmannens uttalelse er det presisert at organisasjons- og styringsmodellen ble evaluert høsten 2016. At det da ble besluttet å gjøre noen justeringer og at det ble laget en plan for iverksettelse av de ulike endringene.

de to styringslinjene. Komité for helse og omsorg behandler enkeltsaker som omhandler NAV kontorets drift og får relevant informasjon fra NAV kontoret, men har utover dette ingen formell funksjon i forhold til NAV kontoret. Når det gjelder internkontrollsystemet ved NAV kontoret mener vi at man har gode planer å styrke dette. Det gjenstår imidlertid en del arbeid med hensyn til å få alle elementer i et godt internkontrollsystem på plass, og å dokumentere dette.

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

- Vi har vurdert hvorvidt Kongsvinger 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. Dette kriteriet anses i det vesentligste å være oppfylt. Vi ser imidlertid at det er krevende for NAV kontoret å håndtere to styringslinjer, og det er vår oppfatning at det stor forskjell i struktur og påtrykk for å nå målene fra NAV Hedmark sin side og fra kommunen sin side. Vi anser det som vanskelig å se sammenhengen mellom målsettingene i kommuneplanen og de operasjonaliserte målekriteriene som NAV kontoret forholder seg til, og vi mener at man med fordel kunne legge mer til rette for at målsettingene i kommunen kommer tydeligere frem. Det skal etter planen utarbeides en felles aktivitetsplan for NAV kontorets virksomhet for 2017. Denne bør også oppsummere og klargjøre både de kommunale og statlige målsettingene som det skal styres etter.
- Når det gjelder om NAV-leder rapporterer jevnlig til rådmannen i kommunen mht. mål- og resultatoppnåelse, anser vi kriteriet som oppfylt.
- NAV kontoret er vurdert opp mot om det rapporteres skriftlig om mål- og resultatoppnåelse i tertialrapportering og årsrapport og at rapporteringen legges frem for formannskap og kommunestyre. Det er vår vurdering at det ikke fremkommer særlig mye informasjon om mål- og resultatoppnåelse for NAV kontoret i denne rapporteringen. I og med at sosialtjenesten ved NAV kontoret har hatt budsjettoverskridelser de senere år, mener vi at man kunne hatt en tettere oppfølging av de mest kritiske målsettingene med hensyn til å oppnå budsjettbalanse. Vi anser kriteriet kun å være delvis oppfylt.
- Kriteriet som gjelder om kommunens ledelse ved rådmann og / eller kommunalsjef sammen med NAV leder vurderer oppnådde resultater og behov for endringer og tiltak, anses som oppfylt.
- Når det gjelder kriteriet som omhandler hvorvidt Kongsvinger kommune og NAV Stat har inngått avtale i samsvar med NAV-lovens bestemmelser, så mener vi at denne er i henhold til bestemmelsene i NAV-loven. Vi mener at avtalen kunne vært mer spesifikk på hvilke andre kommunale enheter det er viktig at NAV kontoret samhandler med. Den delen av avtalen som omfatter hvilke kommunale tjenester som skal tilligge NAV kontoret er ikke ajour, og vi mener det bør vurderes å justere avtalen slik at den samsvarer med realitetene. Avtalen understreker betydningen av at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere som aktivt skal bidra til å skape et godt arbeidsfellesskap. For å sikre at kommunen blir en likeverdig part er det imidlertid viktig at sosialtjenesten underlegges klart nedfelte målsettinger og strategi som følges tett opp fra kommunens side. Kriteriet anses imidlertid som oppfylt.

- Kriteriet som omhandler hvorvidt det avholdes årlig samarbeids-/partnerskapsmøter mellom rådmann og fylkesdirektør for NAV Hedmark for å samordne styringssignaler, anses som oppfylt.
- Vi har sett etter om kontoret avgir uttalelser og råd og deltar i den kommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganer som blir opprettet. Det er vår vurdering at det ikke ligger noe automatikk i slik deltagelse. Kontoret deltar likevel der det er opprettet mer formelle samarbeid rundt planverket. Vi mener at NAV kontoret har potensiale med hensyn til engasjement når det gjelder å fronte utfordringsområder og bidra til å sikre innbyggernes velferd. Dette er en samfunnsoppdrag som er tillagt NAV kontorene. Kriteriet må likevel anses som delvis oppfylt.
- NAV Kongsvinger er vurdert opp mot om kontoret 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. Det er vår oppfatning at ansatte ved NAV kontoret har løpende samhandling med andre sektorer, forvaltningsnivåer og kommunale enheter rundt enkeltbrukere. Fra enhet for psykisk helse, rusomsorgen og barnevernstjenesten har vi fått innspill på forhold som ikke fungerer godt med hensyn til tjenestetilbudet ved NAV kontoret, og at disse enhetene ofte har brukere som uttrykker frustrasjon over tilbudet og behandlingen de har fått hos NAV. Disse enhetene har brukere som kan være krevende og som vil ha behov for mer tilrettelegging enn andre. Det er således viktig at det legges opp til samarbeid og tett dialog. Dette fordrer at det skapes samarbeidsarenaer som gjør dette mulig, og det er behov for slike arenaer både rundt den enkelte bruker og på enhetsnivå. En slik arena som kan bygges rundt den enkelte bruker er individuell plan. Vi mener videre at det er viktig å sikre at de ansatte har god kompetanse om disse krevende brukergruppene. Det er videre vår erfaring at NAV kontoret samarbeider med andre kommunale enheter (altså på et mer overordnet nivå) på ulike måter, men at disse samarbeidsforaene kan gjøres mer forpliktende. For eksempel ved at man avtaler skriftlig hva samarbeidet skal omfatte, hva som er formålet og at det fastsettes en møteplan. Vi ser helt klart behovet for dette, for eksempel overfor barnevernstjenesten og enhetene psykisk helse og rusomsorg. Med bakgrunn i dette mener vi at samarbeidet med andre enheter i kommunen kan styrkes, både rundt den enkelte bruker og på enhetsnivå. Kriteriet anses kun som delvis oppfylt.
- Når det gjelder internkontroll systemet ved NAV kontoret mener vi at man har gode planer for å styrke dette. Det gjenstår imidlertid en del arbeid med hensyn til å få alle elementer i et godt internkontrollsystem på plass, og å dokumentere dette. Kriteriet anses derfor kun som delvis oppfylt. Vi kan konkludere som følger på de elementene vi har undersøkt:
 - Kommunen har beskrevet NAV Kongsvinger sine hovedoppgaver og mål, slik at internkontrolltiltakene kan ta utgangspunkt i å sikre disse. Vi mener likevel at det ikke uten videre er lett å se sammenhengen mellom kommunens målsettinger og internkontrollen slik den gjennomføres i praksis, og at en egen virksomhetsplan for NAV kontoret kan tydeliggjøre sammenhengen³.

³ Punktet er endret slik at det skal fremstå mer klart. Jfr. rådmannens uttalelse.

- Når det gjelder kartlegging av områder forbundet med risiko kan vi ikke se at dette gjennomføres systematisk. Det foreligger imidlertid planer for kvalitetsutvalgets arbeid som kan styrke vurderingen av risiko ved kontoret, og det er således viktig at det avsettes ressurser til å få gjennomført planene⁴.
- NAV kontoret ikke har hatt et tilfredsstillende system for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre internkontrolltiltak. Kvalitetsutvalget har imidlertid kommet i gang med sitt arbeid på området, og det er viktig at det avsettes ressurser slik at utvalget får satt sitt arbeid i system.
- Det gjennomføres foreløpig ingen systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen ved NAV Kongsvinger, hverken internt eller på overordnet nivå i kommunen. Kvalitetsutvalget er tiltenkt å ha denne funksjonen internt ved NAV kontoret. På overordnet nivå er det rådmannen som har ansvar for dette⁵.
- Når det gjelder dokumentasjon rundt internkontrollsystemet er det vår oppfatning at NAV kontoret har dokumentert ulike rutiner/prosedyrer, og vi har fått fremlagt en god del dokumentasjon på ulike områder innen sosialtjenesten. Kvalitetsutvalget har det siste året arbeidet med å utarbeide/revidere ulike rutiner/prosedyrer. Dette arbeidet er foreløpig ikke ferdig, og man har fortsatt en jobb å gjøre med å dokumentere de ulike rutiner/prosedyrer og å tilpasse disse slik at de sikrer overholdelse av krav stilt i lov og forskrift. NAV kontoret har ellers planer om å samle alle reglementer, prosedyrer/rutinebeskrivelser i Kvaliteket. Dette vil skaffe NAV kontoret bedre oversikt og en enklere administrasjon av sitt internkontrollsystem.

1.2. Problemstilling 2: Måloppnåelse og betydning for brukerne

Effekten av opprettelsen av NAV kontoret er vurdert opp mot hva som var målsettingene med NAV kontoret i Kongsvinger. 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 Kongsvinger kommune og NAV Hedmark, og vår hovedkonklusjon på problemstilling 2 kan oppsummeres som følger:

- Når det gjelder sosialtjenesten ved NAV kontoret har antallet sosialhjelpsmottakere vært ganske stabilt siden opprettelsen, men at det er noen flere sosialhjelpsmottagere i 2015 enn ved opprettelsen av kontoret i 2009.
- Brukerundersøkelser viser at brukerne opplever å få god hjelp ved NAV kontoret, og at tjenestene i rimelig grad er tilpasset deres behov. Det er likevel rom for videre utvikling av brukerfokus og tilpasning av tjenester, spesielt opp mot de svakeste/mest krevende brukergruppene.
- Det er siden opprettelsen av NAV kontoret gjennomført en rekke tiltak for å oppnå en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, og vi mener at dette vektlegges. Det ble gjort en omfattende omorganisering av NAV kontoret i februar 2016 som, etter vår mening, bør evalueres

⁴ Rådmannen har i sin uttalelse presisert at ressurser er avsatt for å få dette på plass.

⁵ Rådmannen har i sin uttalelse kommentert at det er gjennomgang av internkontrollen fortløpende, og at utvalget rapporterer til ledergruppa. I 2016 ble det gjort flere endringer i forhold til utøvelse praksis i faget, og i loven, derfor ble det behov for å gjennomgå og gjøre endringer i flere rutiner. Det foreligger en plan for å sette overvåkning i system, som vil iverksettes i løpet av første halvdel av 2017.

med hensyn til om den har gitt mer helhetlige tjenester for brukerne. Man bør også skaffe seg mer kunnskap om hvordan brukerne opplever dette. Når det gjelder effektivitet er organisering av virksomheten, utvikling av fagsystemene, utvikling av kompetanse og metoder samt en vridning fra adhoc oppgaver til målrettet oppfølging av brukerne viktige tiltak som NAV kontoret satser på.

Når det gjelder rutiner for saksbehandling er det igangsatt flere tiltak for å sikre at kravene i gjeldene lover/forskrifter blir fulgt. Dette blant annet med bakgrunn i tilsyn fra Fylkesmannen i 2015/2016. Mye er kommet på plass i denne forbindelse, men det er også områder som bør bearbeides videre.

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

- Vi har sett etter om det er etablert brukermedvirkning på systemnivå, det vil si i form av brukerråd el. Det ble etablert nytt brukerråd høsten 2016. Rådet har foreløpig ikke kommet ordentlig i gang med sin oppgave, og har strengt tatt ikke hatt noen funksjon med hensyn til brukermedvirkning foreløpig. Det er således viktig at NAV Kongsvinger legger til rette slik at det er mulig å få et fungerende brukerutvalg som kan gi innspill og råd med hensyn til drift og utvikling av NAV kontoret. Revisjonskriteriet vurderes å være delvis oppfylt.
- Det er undersøkt om NAV kontoret gjennomfører brukerundersøkelser jevnlig, om undersøkelsene omfatte alle brukere og inneholder indikatorer som viser om brukerne opplever å bli behandlet med respekt, opplever å få avklart sine behov raskt og opplever at tjenestene blir samordnet. Det er vår vurdering at det gjennomføres brukerundersøkelser jevnlig. Undersøkelsene omfatter bare en del av brukerne ved NAV kontoret. Brukerundersøkelsene gir informasjon om oppfatninger for en del sentrale forhold med hensyn til tjenestene ved NAV kontoret. Informasjonen er likevel mangelfull i forhold til de 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. Kriteriet vurderes å være delvis oppfylt
- NAV kontoret er vurdert opp mot om resultatene fra brukermedvirkning og brukerundersøkelser brukes til læring/utvikling av tjenesten til brukerens beste. Det er her vår oppfatning at den informasjon som skaffes til veie på dette området benyttes til læring/utvikling av tjenesten, og kriteriet anses som oppfylt.
- Når det gjelder rutiner for saksbehandling/enkeltvedtak har NAV Kongsvinger det siste året arbeidet med å utarbeide og revidere rutinebeskrivelser/prosedyrer på området. Det gjenstår fortsatt noe arbeid her og arbeidet bør også prioriteres i fortsettelsen. Revisjonskriteriet er delvis oppfylt. Det er foretatt vurderinger og konkludert på følgende punkter:
 - At den enkelte søker / bruker av sosiale tjenester får nødvendige opplysninger, råd og veiledning . Vi mener her at NAV Kongsvinger har rutiner for å gi nødvendig opplysninger, råd og veiledning. NAV kontoret kan imidlertid være mer tydelig på hva brukerne bør få opplysninger, råd og veiledning om i sine rutinebeskrivelser/ prosedyrer.
 - At tjenestetilbudet, så langt det lar seg gjøre, bli utformet i samarbeid med bruker, og bruker skal få uttale seg i saken, før vedtaket blir fattet. Vi mener i denne forbindelse at NAV kontoret

har rutiner som sikrer at bruker tas med i utformingen av tjenestetilbudet og at det legges opp til dialog med brukerne i forbindelse med saksbehandlingen.

- Det skal foretas en konkret vurdering av brukers behov for økonomisk stønad, og avslag eller reduksjon i økonomisk stønad skal ikke begrunnes med manglende økonomiske midler i budsjett. Det er her vår oppfatning at 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 budsjettet.
- At bruker mottar hjelp som sikrer midlertidig bolig, dersom denne ikke er i stand til å finne bolig selv. Det er vår vurdering at NAV kontoret har rutiner for oppfølging av brukere som har behov for hjelp til midlertidig bolig. Rutinene kunne imidlertid med fordel vært skriftliggjort i større grad. De bør da også ta hensyn til ansvarsfordelingen mellom NAV kontoret og Service og forvaltningsenheten på dette området⁶.
- Det skal 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. Vi ser at det er få brukere som har individuell plan etter initiativ fra NAV kontoret. Det fremgår ikke av de rutinebeskrivelsene/ prosedyrene som vi har gjennomgått at det skal foretas en konkret vurdering av behovet for langvarige og koordinerte tjenester. Vi mener dette kunne vært tydeliggjort i større grad i rutinebeskrivelsene/ prosedyrene, herav opplysninger om hva en individuell plan innebærer og brukerens rettigheter.
- Det skal gjennomføres en konkret vurdering av om bruker kan ha rett til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, samt rett til individuell plan. Det er vår vurdering at NAV kontoret har rutiner for å gjennomføre en konkret vurdering av om bruker kan ha rett til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Vi mener imidlertid at rutinebeskrivelsene også her kunne omfattet et punkt som sikrer informasjon om retten til individuell plan og hva dette innebærer.
- Vedtak skal være 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. Videre skal vedtaket inneholde orientering om klageadgang, fremgangsmåte for klage, klagefrist mv. Vi mener at NAV kontoret har rutiner som sikrer at vedtak gjort ved NAV Kongsvinger er skriftlig og tilstrekkelig begrunnet, herunder at faktiske forhold og de regler vedtaket bygger på er gjengitt. Videre at vedtak inneholder orientering om klageadgang, fremgangsmåte for klage, klagefrist mv.

1.3. Anbefalinger

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

1. Tiltak for å klargjøre sammenhengen mellom målsettingene i kommunens planverk og de operasjonaliserte målekriteriene som NAV kontoret forholder seg til. Samarbeidsavtalen med NAV Hedmark tilsier at det årlig skal utarbeides en felles virksomhetsplan for NAV kontoret. En slik plan kan bidra i denne sammenheng.

⁶ Punktet er endret etter innspill i rådmannens uttalelse. Det presiseres at det revisjonen har vurdert her, er NAV kontoret sine rutiner. Service- og forvaltningsenheten har egne retningslinjer for tildeling, og ansvarsfordelingen er fastsatt.

2. Å justere samarbeidsavtalen med NAV Hedmark slik at denne omfatter de endringer som er gjort ved NAV kontoret etter inngåelsen i 2008.
3. Hvordan det i større grad kan skapes samarbeidsarenaer som kan bidra til forpliktende samarbeid mellom NAV kontoret og andre enheter i kommunen. Både i forhold til den enkelte bruker og på enhets/systemnivå. Det er spesielt viktig å ha tett og god dialog rundt en del av de svakeste/mest ressurskrevende brukergruppene.
4. Tiltak for å sikre at arbeidet med å bedre kommunens og NAV kontorets internkontrollsystem fortsetter. I denne sammenheng mener vi at det kan være hensiktsmessig å:
 - Klargjøre sammenhengen mellom kommunen og NAV kontoret sine målsettinger, slik at det er klart hvilke målsettinger som internkontrollsystemet skal sikre.
 - Gjennomføre systematiske risikovurderinger.
 - Gjennomføre systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontroll/ internkontrollarbeidet.
5. Hvordan kommunen kan legge til rette slik at det er mulig å få et fungerende brukerutvalg for NAV kontoret, som kan gi innspill og råd med hensyn til drift og utvikling av NAV kontoret. Et fungerende brukerutvalg vil være et viktig supplement til annen type brukermedvirkning/innspill fra brukerne.
6. En evaluering av omorganiseringen som ble gjennomført ved NAV kontoret i 2016. Denne bør omfatte en vurdering av om omorganiseringen har gitt bedre tjenester til brukerne.
7. Hvordan det kan sikres at arbeidet med å styrke rutinene for saksbehandling/enkeltvedtak ved NAV kontoret fortsetter. Det er i forvaltningsrevisjonsrapporten påpekt muligheter for forbedring på områdene:
 - Opplysning, råd og veiledning
 - Midlertidig bolig/akuttbolig
 - Vurdering av behov for langvarige og koordinerte tjenester
 - Informasjon om retten til individuell plan

2 Bakgrunn for prosjektet

Kommuneloven § 77 nr. 4 pålegger kontrollutvalget å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen. I møte 16.2.2016 sak 14/2016 besluttet kontrollutvalget i Kongsvinger kommune at det skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot NAV – sosialhjelp/samordning stat/kommune.

Vedtaket punkt 1. lød som følger:

«Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon for Kongsvinger kommune for 2015-2016 og bestiller en prosjektplan/forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til NAV kommune og i samarbeid med NAV stat.»

Med bakgrunn i vedtaket og bestillingen fra kontrollutvalget, har Hedmark Revisjon IKS utarbeidet prosjektplan og 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 (NAV).

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 arbeidsmarkedsloven, 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.

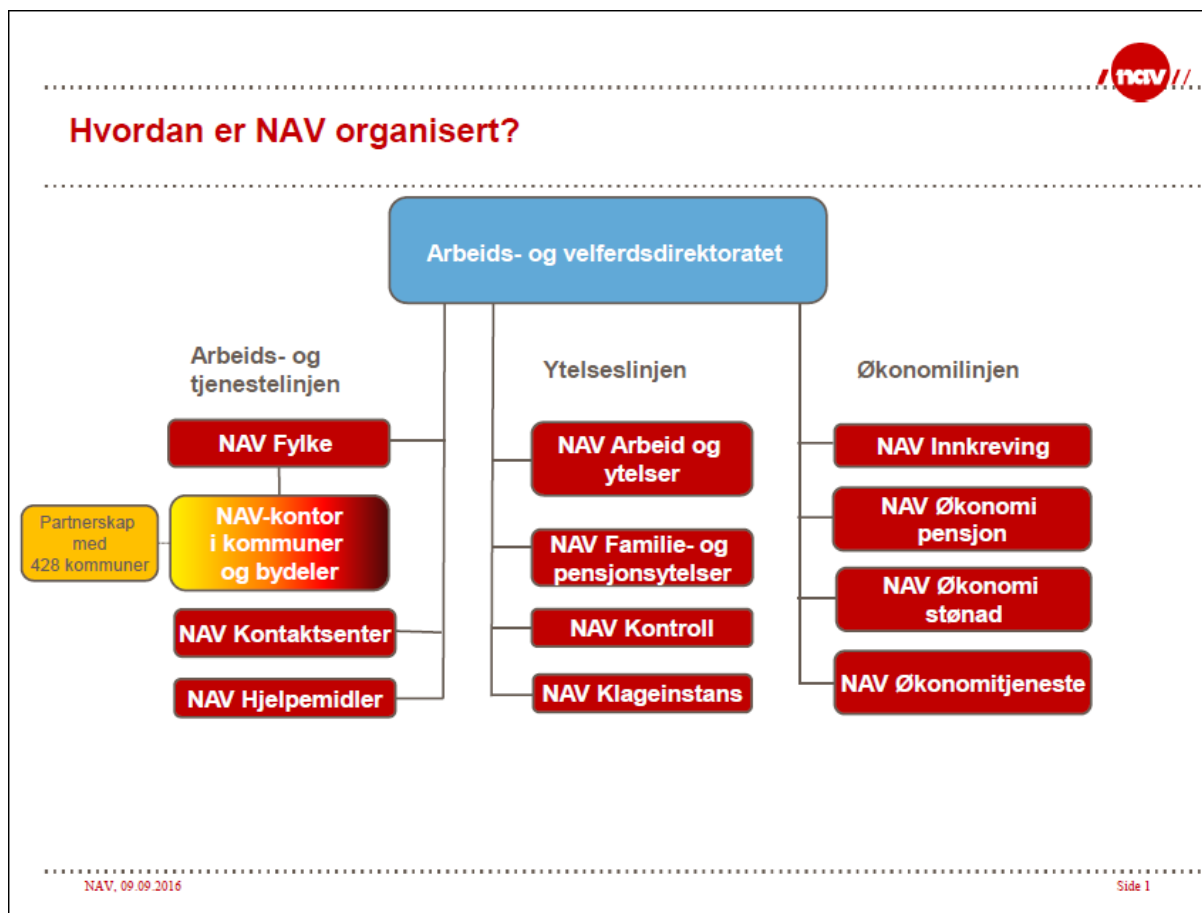
Intern styring og kontroll sikrer at vi har kontroll på det vi arbeider med. Hensikten med internkontroll er forbedring og ikke kontroll. Internkontroll skal kunne bidra til at daglig arbeidsoppgaver blir utført, styrt og forbedret i henhold til lovens krav. Videre er det avgjørende for å kunne innfri de målsettinger som kommunen styres etter, og det vil til syvende og sist ha 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 oppgaver⁷:

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 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.

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.

⁷ Kilde: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/Arbeids-+og+tjenestelinjen>

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.

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:⁸

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:⁹

⁸ Kilde: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/ytelseslinjen>

⁹ Kilde: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/%C3%B8konomilinja>

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 kemnere, 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

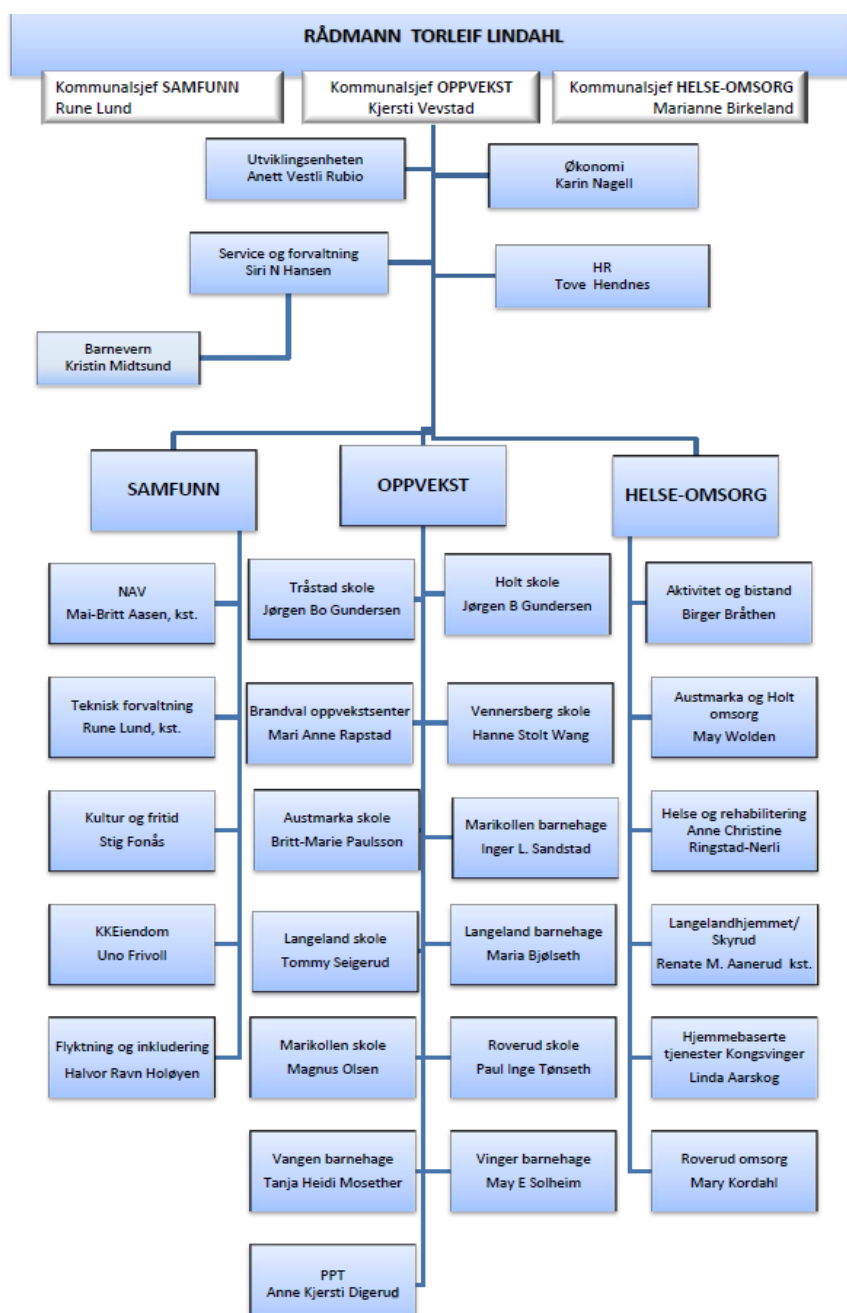
I intervju med NAV Hedmark har vi fått opplyst at NAV Hedmark (fylkesadministrasjonen) har en forholdsvis flat organisasjonsstruktur. Ledelsen i NAV Hedmark består av fylkesdirektør og avdelingsdirektør. Avdelingsdirektøren er blant annet delegert personalansvaret og er fylkesdirektørens stedfortreder. I tillegg består ledelsen av en kommunikasjonsansvarlig og en fagdirektør. I direkte linje under fylkesledelsen ligger de 22 lokale NAV kontorene og to spesialenheter bestående av NAV arbeidslivssenter og NAV marked og virkemidler. Det er en NAV leder ved hvert lokalkontor. Vi fikk opplyst at det er satt i gang prosesser som vurderer blant annet muligheten for å ha felles leder for en del av de små kontorene. Tanken er å opprettholde lokasjonene, men å bruke kompetanse på tvers.

Tidligere hadde enkelte av lokalkontorene funksjon som regionkontorer (Nord Østerdal, Midt Østerdal, Glåmdalen og Hedmarken) og disponerte enkelte spesialfunksjoner for sin region. Disse funksjonene er fra og med 2016 samlet i spesialenhetene NAV Marked og NAV Virkemidler. NAV kontorene forholder seg til to styringslinjer, en statlig og en kommunal. NAV Hedmark har det statlige oppfølgingsansvaret for de 22 NAV kontorene i Hedmark. Fylkesdirektøren følger opp de 5 største kontorene (inkludert Kongsvinger), mens avdelingsdirektøren følger opp de øvrige 17 kontorene. Vi har fått opplyst at oppfølgingen av det enkelte NAV kontoret er tilnærmet likt uansett hvem av de to som følger opp, forutsatt at det ikke oppstår spesielle behov. Vi fikk videre opplyst at det nå er fokus på å få brukere i aktivitet og aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottagere er ment å trå i kraft fra 01.01.2017.

2.1.4 Kort om kommunens organisering

I henhold til Kongsvinger kommunes hjemmeside er kommunen organisert slik:

Figur 2 Kilde: <http://www.kongsvinger.kommune.no/Documents/R%c3%a5dmann/Organisasjonskart%2021.09.2016.pdf>



Rådmannen er kommunens øverste, administrative leder. Oppvekst, Helse og omsorg og Samfunn, ledes av hver sin kommunalsjef.

Kommunalsjef for Samfunn har ansvar for:

- NAV
- Teknisk forvaltning
- Kultur og fritid
- KK Eiendom
- Flyktning og inkludering

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

2.1.5 Generelt om NAV Kongsvinger

NAV Kongsvinger ble etablert i 2009, og organisatorisk er det underlagt kommunalsjef for Samfunn. NAV Kongsvinger ledes av en NAV-leder og hadde pr oktober 2016, 52 ansatte hvorav 22 i kommunal del av NAV. Fra februar 2016 er NAV Kongsvinger organisert på følgende måte:

Figur 3 Kilde: Presentasjon – organisering av NAV Kongsvinger



Det gjøres oppmerksom på at Flyktningetjenesten ble flyttet fra NAV- kontoret høsten 2016 til egen enhet under kommunalsjef for samfunn sitt ansvarsområde.

NAV Kongsvinger arbeider for å realisere Arbeids- og velferdsetaten visjon «Vi gir mennesker muligheter», og kontorets målsetting er først og fremst å få flere i arbeid og aktivitet. Virksomheten er organisert ut fra dette, med tre avdelinger der det er kort (grønn), lengre (gul) eller lengst (rød) vei til arbeid og aktivitet. I tillegg til disse tre avdelingene har NAV kontoret en administrativ avdeling som blant annet har ansvar for økonomi og lønn (Brun).

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 bolig¹⁰. NAV Kongsvinger har hatt ulike kommunale tjenester utover minimumsløsningen i sin organisasjon. Eksempel på dette er rus, boligformidling og flyktningetjenesten. Det som gjenstår utover minimumsløsningen ved NAV Kongsvinger høsten 2016 er formidling av startlån og midlertidig bostøtte.

Vi har fått opplyst at utdanningsbakgrunnen for de ansatte ved NAV kontoret er variert, og at de fleste har utdanning på bachelornivå. Eksempelvis sosionomer, sykepleiere, førskolelærere, jurist, ergoterapeuter, økonomi og lederutdanning. Hva slags utdanning de ansatte har, har endret seg mye siden NAV ble opprettet. Ved utlysning av stillinger har vi fått opplyst at NAV kontoret har mange godt kvalifiserte søkere og det er ingen forskjell på om det er statlige, eller kommunale stillinger som lyses ut. Ledersituasjonen ved NAV-kontoret har vært rimelig stabil siden oppstarten i 2009, med to ledere i perioden 2009 – 2016.

3 Formål, problemstillinger og avgrensning av revisjonen

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere NAV Kongsvinger sin styrings- og organisasjonsmodell, herunder; I hvilken grad har NAV Kongsvinger har en organisering som er tjenlig for å løse de kommunale oppgavene kontoret har fått ansvar for? Det kan handle om styringsdialoger¹¹, rutiner, samarbeid og koordinering, samt håndtering av eventuelle målkonflikter og kulturforskjeller. Og er denne organiseringen en fordel for brukerne. Formålet har også omfattet en nærmere gjennomgang av sosialhjelp.

Formålet er belyst gjennom å besvare følgende hovedproblemstillinger og underproblemstillinger:

Problemstilling 1:

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

- 4 Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og NAV stat når det gjelder styringen av NAV Kongsvinger?
 - Sikrer samarbeidsordningen at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere?
 - I hvilken grad er komité for helse og omsorg i Kongsvinger kommune involvert i NAV-kontorets drift og utvikling?
- 5 Hvordan fungerer samarbeidet og styring mellom kommunens ledelse og NAV Kongsvinger?
- 6 Har NAV Kongsvinger etablert et system for internkontroll?

Problemstilling 2:

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

- 1 I hvilken grad har opprettelsen av NAV Kongsvinger gitt positive resultater for brukerne?
- 2 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. Videre er revisjonen av internkontrollen

¹⁰ Fra artikkel på regjeringen.no 12.08.2016

¹¹ For NAV Stat har begrepet utviklingsdialog erstattet begrepet styringsdialog i løpet av 2016.

avgrenset til målsetninger, kompetanse, avvikskontroll og risikoanalyser ved NAV Kongsvinger. Innfallsvinkelen for forvaltningsrevisjonen har vært den kommunale delen av NAV Kongsvinger. Selv om de statlige tjenestene er omtalt, har vårt mandat vært å kontrollere sosialtjenesten 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 problemstillingen. 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 effekt for brukerne. Undersøkelsen har omfattet gjennomgang og vurdering av følgende dokumentasjon:

- Aktuell lovgivning
- Samarbeidsavtaler og dokumentasjon rund disse.
- Dokumentasjon vedr. lokale brukerundersøkelse ved NAV Kongsvinger
- Veiledere
- Utredninger fra statlig hold
- Utredninger fra KS
- Ulike plan- og strategidokumenter, utredninger og rapportering i kommunen
- Saker behandlet i formannskap og kommunestyre
- Interne reglementer, retningslinjer og rutinebeskrivelser

Det vises forøvrig til litteratur/kildeliste i kapittel 10.

Intervjuer:

Vi har gjennomført intervjuer med følgende nøkkelpersonell i kommuneadministrasjonen og ved NAV Kongsvinger:

- Kommunalsjef samfunn
- Konstituert NAV leder – NAV Kongsvinger
- Avdelingsdirektør – NAV Hedmark
- Leder sosialfaglig avdeling NAV Kongsvinger
- Tillitsvalgt/Konsulent/leder kvalitetsutvalget NAV Kongsvinger
- Barnevernsleder
- Teamleder rusomsorg
- Teamleder psykisk helse

Det er i tillegg kommunisert med medlemmer fra brukerutvalget for NAV Kongsvinger og leder av komité for helse og omsorg pr. e-post

Alle innhentede data har blitt verifisert. Intervjuer er verifisert av intervjupersonene og dokumentstudiene av Kongsvinger 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. 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 B.

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 (NAV-loven)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- Kommuneleien
- St.prp. 46 (2004 – 2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning
- Forskrift om rammer for delegasjon mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)
- Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Samarbeidsavtalen (også kalt partnerskapsavtalen)

Det er utledet fullstendige revisjonskriterier for prosjektet 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 Kongsvinger organisert og styrt, og hvordan fungerer organisasjons og styringsmodellen?

1. Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og NAV stat når det gjelder styringen av NAV Kongsvinger?
 - Sikrer samarbeidsordningen at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere?
 - I hvilken grad er komité for helse og omsorg i Kongsvinger kommune involvert i NAV-kontorets drift og utvikling?
2. Hvordan fungerer samarbeidet og styring mellom kommunens ledelse og NAV Kongsvinger?
3. Har NAV Kongsvinger etablert et system for internkontroll?

5.1. Bakgrunnsinformasjon

5.1.1. Mer om organisering og styring av NAV Kongsvinger

Som nevnt i kapittel 2.1.5 ble NAV kontoret omorganisert fra februar 2016. Vi har fått opplyst at NAV kontoret tidligere hadde en flattere struktur med flere team. Teamene var fragmentert slik at sosialtjenesten var delt på flere team innenfor organisasjonen. Intensjonen var at de ansatte skulle kunne yte hjelp til brukerne over hele registeret innen NAV systemet, noe som ble for krevende med hensyn til lovverk og mengde. Generalist-tankegangen var imidlertid noe av intensjonen i NAV reformen. Man har nå gått tilbake til en mer spesialist-organisasjon der man har samlet kompetansemiljøene (for eksempel det sosialfaglig). Det er likevel slik at ansatte i NAV Kongsvinger jobber på tvers der det er behov for det. Alle ansatte har hele tiltaksporteføljen i NAV-systemet til rådighet, og kan søke alle tiltak for aktuelle brukere. Dette krever at den enkelte ansatte har tilstrekkelig kunnskap om alle deler av NAV. Slik skal brukeren oppleve å få gode, tilpassede og koordinerte tjenester.

For å sikre kunnskap på tvers av avdelingene har vi fått opplyst at det gis informasjon, og legges til rette for at alle kan innhente nødvendig informasjon. NAV Kongsvinger har kontormøte hver mandag der forskjellig type informasjon blir gitt. Det er videre opprettet «lag» med tverrfaglig kompetanse der saker man er usikker på kan diskuteres. De finner løsninger sammen, og veileder kan gi tilbakemelding til brukeren. Lag etableres etter sak/behov og sammensetningen av kompetanse vil variere etter brukerens behov. Det er videre presisert at det også finnes arenaer hvor man kan diskutere saker der det ikke er behov for kompetanse på tvers.

Når det gjelder omorganiseringen som ble iverksatt i februar 2016, var en god del kommet på plass da vi gjennomførte datainnsamlingen til prosjektet. Det ble imidlertid opplyst at det tar noe tid før omstillingene får satt seg innad i organisasjonen. NAV Kongsvinger er nå inne i en evalueringsfase, og det gjøres enkelte justeringer. Organisasjonen er tilpasset fokusområdene ungdom under 30 år (uavhengig av ytelse/tiltak), markedsarbeid og bruk av arbeidsrettede tiltak, samt aktiv inn i ny framtid. Fra NAV leder er vi blitt informert om at det kan bli aktuelt å omrokere noe på plasseringene

av deler av «jobb for sosialhjelp» der aktivitetsplikten trådte i kraft fra 01.01.2017. Det er innledet diskusjoner og medbestemmelsesapparatet et koblet på (tillitsvalgte). Det skal tas hensyn til innspill fra ansatte, fagansvarlige, avdelingsledere og ledelsen ved kontoret. Dette ut fra tanken om at det er de som jobber med de ulike sakene, som best vet hva som kan være hensiktsmessig organisering. Det er presisert at alle omorganiseringer i NAV har hatt til hensikt å få til en bedre samhandling og dynamikk i trekanten mellom bruker, veileder og arbeidsgiver. Evaluering og eventuelle justeringer skulle være gjennomført før inngangen til 2017.

Vi har fått opplyst at tillitsvalgte ved NAV kontoret har vært involvert i omorganiseringene de siste årene gjennom de arenaer tillitsvalgte har hatt for medbestemmelse og for å fremme synspunkter. De tillitsvalgte har, etter hva vi har forstått, måttet jobbe for å få innflytelse og få på plass en ordning for medbestemmelse. Vi har oppfattet det slik at det har vært en positiv utvikling, og at det nå er gode ordninger for medbestemmelse. Det vil alltid være et spørsmål om de ansatte, gjennom sine tillitsvalgte, blir involvert tidlig nok til å få en reell innflytelse på en omorganisering. Da vi innhentet data til prosjektet var tillitsvalgtordningen organisert med månedlige møter mellom arbeidsgiver og de tillitsvalgte, og man var i innledende fase med hensyn til behandling av justeringene vedrørende deler av «jobb for sosialhjelp»

I intervju med NAV Hedmark har vi fått opplyst at det varierer hvilke kommunale tjenester (utover minimumsløsningen) som er tilknyttet det enkelte lokalkontor. Kort tid etter at NAV kontorene ble opprettet, var det jevnt over flere kommunale tjenester ved NAV kontorene enn det er i dag. Rusomsorg, boligforvaltning og gjeldsrådgivning har vært tjenester som ofte har vært tilknyttet NAV kontorene. Kontorene har også vært tillagt mer perifere tjenester. En del av disse har etterhvert blitt tatt ut igjen og lagt til andre deler av kommunen. NAV Hedmark ga uttrykk for at det sannsynligvis er den rette veien å gå sett i lys av hva som har fokus i NAV i dag. I Kongsvinger har flyktningetjenesten blitt flyttet ut fra NAV. Det er for øvrig den lokale NAV-lederen som avgjør hvordan kontoret best kan organiseres. Omorganiseringer ved NAV-kontorene vil normalt behandles i partnerskapsmøtene. NAV Hedmark viste for øvrig til at i St.meld. nr. 33 *NAV i en ny tid* gjør ekspertutvalget en vurdering når det gjelder videreutvikling av partnerskapet mellom NAV og kommunen.

5.2. 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. Kongsvinger 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.
2. NAV-leder rapporterer jevnlig til rådmannen i kommunen mht. mål- og resultatoppnåelse.
3. NAV-kontorer rapporterer skriftlig om mål- og resultatoppnåelse i tertialrapportering (kvartalsrapportering) og årsrapport og at rapporteringen legges frem for formannskap og kommunestyre.
4. Kommunens ledelse ved rådmann og / eller kommunalsjef sammen med NAV leder vurderer oppnådde resultater, eventuelt også behov for endringer og tiltak.

5. Kongsvinger kommune og NAV Stat har inngått avtale i samsvar med NAV-lovens bestemmelser.
6. Det avholdes årlig samarbeids-/partnerskapsmøter mellom rådmann og fylkesdirektør for NAV Hedmark for å samordne styringssignaler.
7. NAV Kongsvinger avgir uttalelser og råd og deltar i den kommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.
8. NAV Kongsvinger 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. Når det gjelder internkontroll kan det forventes at kommunen har:
 - a) beskrevet NAV Kongsvingers hovedoppgaver og mål, som internkontrolltiltakene skal sikre
 - b) oversikt over områder ved NAV Kongsvinger hvor det er risiko for svikt.
 - c) et system for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre internkontrolltiltak
 - d) gjennomført systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen (ved NAV Kongsvinger).
 - e) sørget for tilstrekkelig dokumentasjon rundt internkontrollsystemet, og at dokumentasjonen er oppdatert og tilgjengelig.

5.3. Innsamlede data

5.3.1. Mål- og resultatstyring i statlig del av NAV

Vi har fått fremlagt brev av 29.1.2016 *Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd innenfor de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen 2016*. 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 er:

- Et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting, lav ledighet og et inkluderende arbeidsliv
- Sikre økonomisk trygghet
- Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem
- Et sterkere sosialt sikkerhetsnett
- Et brukerorientert, effektivt og helhetlig arbeids- og velferdssystem

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Arbeid er både et sentralt mål og virkemiddel i satsningen mot fattigdom. Økt gjennomføring av videregående skole er også en del av denne satsningen. Et godt og likeverdig partnerskap mellom stat og kommune er en forutsetning for helhetlig, effektiv og brukerorientert arbeids- og velferdsforvaltning. Kommunene har i tillegg til å sikre god forvaltning av sosialtjenesteloven, ansvar for viktige fellesoppgaver for å sikre innbyggerne gode levekår.

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.101: Andel som har mottatt økonomisk sosialhjelp	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.102: Andel som er langtidsmottakere med økonomisk sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold	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.103: Andel unge som har mottatt økonomisk sosialhjelp	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.104: Andel mottakere av økonomisk sosialhjelp med forsørgelsesplikt for barn under 18 år i husholdningen	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.151: Antall deltakere i kvalifiseringsprogram	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 Kongsvinger har vi fått fremlagt målekortene som gjaldt for 2014 og 2015. Kontoret har for disse årene rapportert for samtlige av indikatorene nevnt over, i tillegg til en lokalt fastsatt indikator som viser endringen i tilgang AAP mottagere pr. måned sett i forhold til samme måned året før.

Vi har fått fremlagt *Mål og disponeringsbrevet for NAV Hedmark 2016*. 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 2016* inneholder følgende hovedprioriteringer for 2016:

- Aktive brukere møter myndige NAV-kontor
- Følge opp «Arbeid og psykisk helse»
- Starte gjennomføringen av «Strategi for markedsarbeid i NAV i Hedmark 2015 – 2017»
- Kommunikasjon og kanalstrategi
- Arbeidsmarkedstiltak

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

Mål og disponeringsbrevet omtaler enn rekke forhold; herunder:

- Risikostyring og identifiserte risikoer
- brukerutvalg og brukermedvirkning, og at NAV Hedmark skal arbeide aktivt med god brukermedvirkning på system- og individnivå 2016.
- Ekstern kommunikasjon og mediearbeid
- Mål og strategier hvor «Arbeid først» og selvforsørgelse skal ligge til grunn for alt arbeid, og ha fokus i samhandling og dialog med den enkelte bruker.
- Sikre at arbeidsgivere som henvender seg til NAV får bistand av god kvalitet
- Økt inkludering og lav grad av utstøting fra arbeidslivet
- Gi brukerne arbeidsrettet bistand med god kvalitet til rett tid
- Innsats for å inkludere utsatte grupper på arbeidsmarkedet
- Personer med nedsatt arbeidsevne
- Arbeidssøkere
- Ungdom og innvandrere
- Videreføre samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen
- Økt kompetanse – kompetansestrategi for NAV i Hedmark, som skal understøtte målet om flere i arbeid og bedre brukeropplevelser
- Serviceklager
- Kanalstrategi
- HMS-arbeid og sykefraværsoppfølging
- Trusler og vold i møte med bruker, jf. minimumskrav for fysisk sikring av NAV-kontor
- Planlegging og resultatoppfølging, jf. oppfølging av resultater i målekort (mars /mai /september november) og utviklingsdialoger to ganger i løpet av 2016.
- Tertialrapportering
- Styringsparametere for NAV i Hedmark 2016

I intervju med NAV Hedmark har vi fått opplyst at NAV kontorene styres via årlige mål- og disposisjonsbrev som er styrende for de tjenester som lokalkontorene skal levere i løpet av året. NAV Hedmark har i møter utviklingsdialog med NAV-leder. Det er i stor grad det enkelte kontor som setter agendaen for utviklingsdialogen. NAV Hedmark pekte på at i Ringsaker gjennomføres disse dialogmøtene nå sammen med kommuneledelsen v/kommunalsjef helse og omsorg, og ga uttrykk for at det er en god ordning som kan være aktuell for flere. Det gjør at de statlige og kommunale tjenestene i NAV blir mer samordnet. Andre ting som kan tas opp i partnerskapsmøter kan være åpningstid, personalsituasjon, budsjett mm.

NAV Hedmark opplyser at NAV kontorene styres i henhold til prinsippene om målstyring, og at det er utarbeidet målekort som kontorene rapporterer i forhold til. Disse målekortene inneholder normalt både statlige og kommunale resultatindikatorer. Det var for øvrig en del diskusjon/innvendinger i starten da målekortene ble innført. Vi har fått opplyst at dette har gått seg til og at systemet med målekort synes å fungere godt. Resultatindikatorene har i stor grad vært like fra år til år. Det er

dermed mulig å sammenligne resultatene fra år til år. De lokale NAV kontorene gjør opp status hver måned og rapporterer til NAV Hedmark hvert kvartal.

5.3.2. Kommunal fastsettelse av mål og resultatkrav, rapportering og oppfølging

Når det gjelder fastsettelse av mål- og resultatkrav styres også Kongsvinger kommune i henhold til prinsippene om balansert målstyring. Det heter i kommunens årsmelding/årsberetning/årsregnskap for 2015 (eget kapittel om kommunens styringssystem) at Kommuneplanen og kommunedelplaner er utgangspunktet for alle andre planer i kommunen. Rådmannen utarbeider hvert år en strateginotat som konkretiserer de overordnede målene i henhold til disse planene. Dette skjer ved at det settes opp konkrete hovedmål og delmål for påfølgende planperiode. Gjennom målkortene skal rådmannen dokumentere at kommunen er på rett veg i forhold til overordnede mål. På bakgrunn av føringene i strateginotatet utarbeider rådmannen hver høst et forslag til økonomiplan for den kommende fireårsperiode. Tiltaksplanene er det laveste operative nivået i planprosessen, hvor administrasjonen planlegger konkrete administrative tiltak basert på risikoanalyser, for å kunne nå målene.

Det er opprettet målekort som benyttes til oppfølging og dokumentasjon på graden av måloppnåelse. Enhetene har månedlig innrapportering av økonomisk status i forhold til budsjett. Når det gjelder målekortene er disse utarbeidet i et helårsperspektiv, men man forsøker å gi en kort status i forhold til utviklingstrekk på disse hvert tertial. Fra 2015 ble det benyttet et overordnet målekort som alle tjenesteområdene i kommunen skulle forholde seg til.

I tillegg til målkortene foretar enhetene månedlig innrapportering om økonomisk status i forhold til budsjett. Enhetene vil ved denne rapporteringen prognostisere forventet årsforbruk innenfor egen enhet. I årsmeldingen for 2015 heter det at man i tillegg til målekort også har et kontinuerlig fokus rundt kvalitet i tjenesteproduksjonen. Kommunen har innen alle tjenesteområder klare minimumsstandarder/prosedyrer for hvordan oppgaver skal utføres, slik at både brukere og ansatte er kjent med hva tjenesten skal inneholde. Oppfølging av tjeneste standarden følges opp ved bruk av det elektroniske kvalitetssystemet Kvaliteket.

Mål i kommuneplan – samfunnsdel Hovedmål og strategier for kommunen er nedfelt i Kommuneplanens samfunnsdel. Det heter her at:

- Kongsvinger skal utvikles til å ha en befolkningsvekst lik landet for øvrig (1 %). Dette ved å:
 - Styrke byens attraktivitet som bosted
 - Øke tilgangen av arbeidsplasser i egen kommune og region
 - Bedre muligheten for pendling mot hovedstadsområdet
- Kongsvinger skal ha et regionalt perspektiv i utvikling av egen kommune
 - Kongsvinger skal posisjonere seg som en attraktiv småby i hovedstadsregionen
 - Kongsvinger skal utvikle sin rolle som regionsenter for Kongsvingerregionen
- Kongsvinger skal videreutvikle byen som den unike muligheten for å skape nye arbeidsplasser og økt attraktivitet
 - Byen skal framstå fysisk attraktiv med opplevelse av byliv
 - Byen skal inneholde tjenester, opplevelser og arbeidsplasser som forventes av en moderne småby

- Kongsvinger kommune skal ha allment gode og forutsigbare tjenester på de viktigste områdene for folks velferd
 - Være en god oppvekstkommune
 - Gode tjenester innenfor helse/omsorg i nært samarbeid med lokalsykehuset
 - Attraktive kultur- og fritidstilbud i samspill med frivillige lag og organisasjoner

Når det gjelder mål og strategier fra kommuneplanen som er spesielt relevant for tjenestetilbudet ved NAV kan følgende nevnes:

- Kongsvinger skal framstå som en god oppvekstkommune
 - Barnehagegaranti med opptak løpende gjennom hele året
 - Læringsresultater i skolen på høyde med landet for øvrig
 - God evne til å ta vare på utsatte barn og unge
- Kongsvinger skal gi forutsigbare tjenester til innbyggere med behandlings-, pleie-, omsorg- og aktiviseringsbehov
 - Tilby pleie/omsorg innenfor en differensiert omsorgstrapp hvor 25 prosent av eldre over 80 år skal kunne tilbys sykehjemsplass eller heldøgns tjenester i omsorgsbolig
 - Tilby aktiv habilitering og rehabilitering for mennesker som har særlige utfordringer med å mestre eget liv
 - Styrke samarbeidet med NAV og spesialisthelsetjenesten
 - Ha fungerende internkontrollsystemer som sikrer tjenestekvaliteten og bruke individuelle planer for å lage helhetlige tilbud
- Kongsvinger skal tilby aktive fritids- og kulturaktiviteter til kommunens og regionens befolkning
 - Ivareta viktige kulturelle regionfunksjoner som kulturhus, kino, svømmehall -og idrettsanlegg for nasjonale øvelser
 - Utvikle et aktivt samarbeid mellom kommunen og frivillige lag og organisasjoner
 - Styrke Festningen og Øvrebyen som kulturelle identitetsskapere for befolkningen, byen og regionen
 - Legge til rette for gode friområder og muligheten for et aktivt friluftsliv

I intervjuer i kommunen har vi fått opplyst at NAV ved leder deltar i planleggingsarbeidet i kommunen på lik linje med andre enhetsledere. Kommunen har ingen egen sosialplan, og NAV forholder seg i første rekke til 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 2016 ser ut som følger:

2017

Målkort

Hovedmål: Konkurransedyktig regionsenter i vekst			
Delmål	Resultatindikator	2016	2019
Befolkningsvekst over landsgjennomsnittet	Befolkning 31.12 Antall boenheter igangsatt hvert år	18 000 75	19 000 150
Næringsutvikling og vekst i arbeidsplasser skal skapes gjennom et aktivt og forpliktende samarbeid mellom enkeltpersoner, bedrifter, organisasjoner, staten, fylkeskommunen og kommunen	Antall arbeidsplasser Antall ideer til arbeidsplasser vurdert Antall inkubatorideer Rangering nærings-NM Arbeidspendling til Oslo/Akershus Arbeidspendling inn til Kongsvinger	8 600 80 15 160 1 250 2 850	8 900 80 20 150 1 500 2 900
Kongsvinger skal ta en aktiv, ledende rolle i det regionale utviklingsarbeide, og være en del av den vekstkraftige Oslo-regionen			
Kongsvinger skal bli mer attraktiv for handel og opplevelser	Besøk kulturbygg Sysselsatte innen overnatting/ servering Omsetning detaljhandel (mill kr)	285000 160	300000 180
Stolthet og engasjement skal videreutvikles gjennom aktivt og godt samspill mellom innbyggere, skole, utdanningsinstitusjoner, nærings-livet og kommunen, som skal være en positiv JA-kommune	Antall m ² igangsatt, alle formål innenfor sentrumsplan Hver enhet har gjennomført ett nytt tiltak som stimulerer til frivillig innsats (%)	1 500 5 000 90	1 700 5 000 95
Barn i Kongsvinger skal ha læringsresultater minst lik landsgjennomsnittet og andelen som fullfører videregående og høyere utdanning skal være lik landet for øvrig	Nasjonale prøver – 5 trinn (skala 50= landsgjennomsnitt) – regning – lesing – engelsk Eksamensresultater 10 trinn (skala 1-6) – matematikk – norsk – engelsk Grunnskolepoeng	 50 50 51 3,0 3,8 3,9 40,8	 50 51 51 3,1 3,9 4,0 41,3
Innbyggernes forutsetninger for å ivareta helse- og funksjonsnivå skal økes	Antall brukere som har fullført 12-ukers kurs ved frisklivs- og mestringsentralen og som fortsetter i selvstyrte grupper Andel brukere som, etter 6 mnd, har redusert bistandsbehov som følge av hverdagsrehabilitering Andel sosialhjelpsmottakere	45 22 80 % 3,5	60 30 80 % 3,3
Attraktiv arbeidsplass	Medarbeiderundersøkelse (skala 1-6) Jobbnærvær Stillingsstørrelse Andel høyskoleutdannede (årsverk)	4,7 93 % 84 % 56 %	4,7 93 % 85 % 60 %
Økonomisk handlefrihet	Brutto driftsresultat (%) Netto driftsresultat (%)	4,5 2,0	4,5 2,0

Når det gjelder hovedmål og aktuelle tiltak for NAV Kongsvinger heter det at man søker å oppnå en ytterligere styrking av arbeidet med å få enda flere i arbeid og aktivitet. Dette skal blant annet nås ved følgende tiltak:

- NAV Kongsvinger utvikler en organisasjon som fremmer fokus på arbeid og aktivitet, før ytelse.
- Arbeid for sosialhjelp er under innføring, med prosjektnavnet "Aktiv inn i ny fremtid".
- Satsene for økonomisk sosialhjelp beholdes på nåværende nivå.
- Prosjekt "Gjeldsrådgivning for ungdom" videreføres og utvikles.
- Prosjekt «Ungdomssatsning i Glåmdalsregionen» videreføres og utvikles.
- Arbeidsretting og miljøarbeid forsterkes i bosetting og integrering av flyktninger.

Fra NAV leder har vi opplyst at NAV Kongsvinger drives i henhold til et målstyringsprinsipp og at det er opprettet målekort spesielt for virksomheten. Det finnes et felles målekort som beskriver alle målekriteriene for kontoret. Både de som gjelder spesielt for den statlige delen, de som gjelder den kommunale delen og de som er felles. De statlige målekriteriene har NAV- kontoret ingen påvirkning på, mens de kommunale kriteriene opprettes i dialog med kommunen. NAV leder tilkjenner at det er utfordrende å fastsette mål som er noe å strekke seg etter samtidig som de er realistiske. For NAV Kongsvinger rapporteres det til kommunalsjefen på alle variablene i målekortet. Inkludert følgende kommunale variabler:

- Andel som har mottatt økonomisk sosialhjelp
- Andel som er langtidsmottagere med økonomisk sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold
- Andel unge som har mottatt økonomisk sosialhjelp
- Andel mottagere av økonomisk sosialhjelp med forsørgelsesplikt for barn under 18 år i husholdningen
- Antall deltagere i kvalifiseringsprogram
- Sykefravær for kommunalt ansatte

NAV leder var høsten 2016 i ferd med å utarbeide en egen aktivitetsplan for NAV Kongsvinger der både kommunale og statlige hensyn/planer skulle sys sammen. Dette arbeidet var ikke ferdigstilt da dette forvaltningsrevisjonsprosjektet ble avsluttet.

I forhold til rapportering og oppfølging har vi fått opplyst fra NAV leder at denne rapporterer til kommunalsjef for samfunn en gang i måneden. Rapporteringen gjelder økonomi, men også de kommunale måleindikatorene i målekortet. Kommunalsjefen rapporterer så samlet for sitt område til rådmannen. Det rapporteres tertiærvis til kommunestyret. Det skjer også at kommunalsjef samfunn ber om rapportering på spesielle ting, som for eksempel skal opp i formannskapet. NAV leder sin rapportering gjøres blant annet med bakgrunn i den interne rapporteringen ved NAV kontoret der avdelingslederne har en sentral rolle.

I tertiær rapport 1 og 2 i 2016 er rapportering om sykefravær og status på økonomi relevant for NAV kontoret. I tertiær rapport 2 redegjøres det også spesielt om økonomisk sosialhjelp, og det varsles om at det vil bli lagt fram en egen sak om dette i løpet av høsten 2016. I årsrapporten for 2015 rapporteres det om at arbeidsledigheten har gått ned fra 3,9 % til 2,9 %, noe som skyldes innføring av økte mobilitets- og aktivitetskrav. Videre at NAV kontoret har lyktes med satsningen på samhandling med arbeidsgivere i kommunen, og at man har et bra tilfang av arbeidspraksissteder. Det meldes også om at antall sosialhjelpsmottagere har vært høyt, men at man har stoppet veksten i utbetalinger. Dette arbeidet er ytterligere forsterket av prosjektet «aktiv inn i ny fremtid».

Når det gjelder oppfølging ligger NAV-kontoret innenfor Kommunalsjef samfunn sitt ansvarsområde. Vi har fått opplyst at kommunalsjefen har oppfølging av drift, økonomi etc. for NAV-kontoret, men ikke personal. Det vil si at det er NAV-leder som har fullmakt til å bemanne kontoret innen tildelte rammer fra kommune og stat. Det avholdes månedlige enhetsledermøter innen kommunalsjefsområdet samfunn, det vil si 8 - 10 møter i året. Kommunalsjefen har ellers tett dialog med NAV-leder også utenom dette; ukentlig eller daglig dersom behov. Det gjennomføres videre enhetsledermøter med rådmann 6 - 8 ganger i året, hvor alle enhetsledere og rådmannsteam deltar. I disse møtene tas det opp tema som gjelder hele kommunen. I tillegg er det flere lederutviklingssamlinger i løpet av året hvor alle enhetsledere og rådmannsteamet deltar.

Kommunalsjef for samfunn mener at man i Kongsvinger har lyktes med å nå flere av målene for NAV-kontoret. Fokus ved kontoret er å yte gode tjenester til brukerne og disse vil ikke oppleve noe tydelig skille mellom de statlige og kommunale tjenestene. De ansatte brukes på tvers, og har kunnskap om både kommunale og statlige tiltak. Kommunalsjefen mener at NAV-kontoret kan bli bedre på å benytte de statlige virkemidlene på en bedre måte. Dette har vært diskutert i partnerskapsmøte, og det kan blant annet dreie seg om å utnytte potensialet i eksisterende ordninger ved for eksempel å bruke tolkninger i større grad. Det kan også dreie seg om å ta i bruk nye muligheter/virkemidler som initieres gjennom statsbudsjettet. Når det gjelder målekortene er det ikke alltid at NAV Kongsvinger klarer å oppfylle alle målekriteriene. Dette blant annet på grunn av at det ikke alltid er tilgjengelige midler/hjelpetiltak. Vi har ellers fått opplyst at det vurderes å få med noen flere måleindikatorer i målekortet, for eksempel opp mot gjeldsrådgivning som er en lovpålagt oppgave for kommunen.

5.3.3. NAV kontoret og deltagelse i kommunal planleggingsvirksomhet

Når det gjelder deltagelse i kommunal planlegging kan NAV kontoret være involvert. Eksempel på dette er plan for bekjempelse av barnefattigdom og boligsosialt utviklingsprogram. Når det gjelder planer som utarbeides av andre enheter i kommunen kan NAV også være høringsinstans. Vi har også fått innspill på at NAV kontoret kan inviterer seg selv og kommer med synspunkter på områder som har betydning for NAV sine tjenester og brukere. I følge NAV leder skjer imidlertid ikke dette så ofte, og NAV kunne vært inne å bidratt for eksempel i forbindelse med utarbeidelse av ny Helse- og omsorgsplan.

Vi har fått opplyst at NAV også har et samfunnsoppdrag som NAV Kongsvinger kanskje kunne vært mer synlig på. Samfunnsoppdraget går nettopp ut på å fronte utfordringsområder og sikre innbyggernes velferd. De ulike samarbeidsfora (for eksempel samhandlingsmøter med Helse/rehabilitering) som NAV deltar i er viktige møtearenaer hvor slike forhold kan fremmes/diskuteres.

5.3.4. Samarbeidsavtale og samarbeid - stat og kommune

Vi har fått fremlagt samarbeidsavtale mellom NAV Kongsvinger og NAV Hedmark, datert 11.8.2008. Vi har videre fått opplyst at samarbeidsavtalen ble vurdert av partnerskapet tidlig i 2016, men at man da ble enige om å ikke foreta justeringer.

Avtalen inneholder følgende punkter:

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

Vedlegg: Spesielle lokale utfordringer i Kongsvinger

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 heter videre at kommunen og staten er for øvrig 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 Kongsvinger kommune og arbeids- velferdsetaten i Hedmark, for drift av felles lokalkontor – NAV Kongsvinger. Partnerskapsmøtet er partenenes styringsorgan, og er representert ved rådmann i Kongsvinger kommune og fylkesdirektør for Arbeids- og velferdsetaten i Hedmark, eller den de delegerer fullmakt til. Det skal avholdes minimum ett møte hvert kvartal. Partnerskapsmøtenes funksjon er blant annet å:

- Sette opp felles mål, prioriteringer og felles driftsbudsjett
- 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
- Drøfte og avklare vesentlige endringer av betydning for NAV kontorets funksjon som ikke ligger inn under NAV-leders ansvar og myndighet

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

Lokale mål og resultatkrav (pkt. 6)

Leder skal sørge for at det årlig utarbeides virksomhetsplan for det lokale NAV-kontoret. 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 kontorets 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 delegasjonsfullmakt. 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.

NAV Kongsvinger har ansvar for arbeids- og velferdsetatens tjenester i Kongsvinger kommune. Dette omfatter følgende tjenester:

Lov om sosiale tjenester

- Sosialtjenestens generelle oppgaver som forebyggende virksomhet, samarbeid med andre deler av forvaltningen, samarbeide med frivillige organisasjoner og boliger til vanskeligstilte.
- Sosiale tjenester som opplysning, råd og veiledning (herunder økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning) og midlertidig husvære
- Økonomisk stønad til livsopphold
- Særlige tiltak overfor rusmisbrukere

Introduksjonsloven

- Introduksjonsprogram
- Bosetting av flyktninger
- Miljøarbeidertjenester
- Formidling av tolketjenester

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 det nevnt:

- Deltagelse i kommunalt plan og utredningsarbeid der sosialtjenesten er berørt
- Deltagelse i kommunalt beredskapsarbeid. Kongsvinger kommune disponerer ansatte og ressurser i henhold til beredskapsplan ved kriser og øvelser

- NAV kundesenter i Hedmark skal yte tjenester overfor NAV Kongsvinger sine kommunale tjenesteområder, men innenfor rammer satt av lover og regler
- NAV forvaltning skal bidra på alle saksområder der det er etablert en klar arbeidsdeling med NAV Kongsvinger

Brukermedvirkning (pkt. 10)

For å sikre god brukerdiallog både på systemnivå og individnivå skal det etableres samarbeid med relevante brukersammenslutninger og mulighet for systematiske tilbakemeldinger. NAV Kongsvinger skal opprette et brukerråd. Samhandlingen skal evalueres i samarbeid med brukerrepresentantene en gang pr. år.

5.3.4.1. Samarbeidsavtalen og partnerskapsmøter

Samarbeidsavtalen og partnerskapsmøter er sentrale i samarbeidet mellom NAV stat og NAV kommune. I partnerskapsmøtene stiller foruten NAV-leder, fylkesdirektør for NAV Hedmark og fra kommunen stiller kommunalsjef. Det gjennomføres møter ca. 4 ganger i året, eventuelt flere ganger dersom det er behov for det. Kommunikasjonen i partnerskapsmøtene oppleves som god og partnerskapet anses å fungerer godt. Samarbeidsavtalen er fra 2008. Den har tidvis vært tatt opp til vurdering, men det har ikke vært behov for å gjøre endringer.

Det er en alminnelig oppfatning i kommunen og ved NAV kontoret at kommune og stat er likeverdige samarbeidspartnere. Det er likevel slik at staten setter dagsorden på sine områder og ruller ut egne målsettinger og har et jevnt trykk med hensyn til virkemidler. Det statlige området er videre i større grad regelstyrt enn det sosialtjenesten er. Dette gjør at kommunene må jobbe hardere med å få oppmerksomhet for sitt ansvarsområde.

NAV leder opplever at NAV-kontoret i Kongsvinger fikk en god start, og at kommunale og statlige oppgaver ble integrert med hverandre allerede fra starten i 2009. Når det gjelder arbeidsoppgavene som skal løses, er det nok ingen som tenker på om man er i statlig eller kommunal del. De mest synlige forskjellene finnes på lønn og arbeidstid (f.eks. arbeidstid i jule-/nyttårshelg), men dette er de ansatte innforstått med. De ansatte ved NAV kontoret opplever at man fra reformen ble startet og frem til i dag har gått fra et fokus på å få utbetalt riktig stønad til rett tid, til å fokusere på å få satt i gang de rette oppfølgingstiltakene for å få den enkelte bruker i arbeid/aktivitet. Årsaken til at man har greid å endre fokus kan blant annet tilskrives økt markedskompetanse og økt fokus på arbeid/aktivitet.

Ellers har vi fått innspill på at endringer i de statlige tjenestene fort kan få konsekvenser for sosialtjenesten. Et eksempel som er nevnt er bruk av arbeidsavklaringspenger (AAP). En del av de som har hatt denne ordningen går over til sosialstønad. I løpet av de siste årene har det blitt færre brukere som går på AAP som følge av at inngangsvilkårene til AAP er blitt strengere. Dette medfører at ressursene reduseres fra statlig side, og det skapes press på sosialtjenesten.

Fra NAV Hedmark har vi fått opplyst at ordninger for aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottagere har vært tema på partnerskapsmøtene. Det er deres oppfatning at ansvarliggjøring og deltagelse fra brukernes side gir resultater også for de kommunale tjenestene i NAV

5.3.5. Samarbeid med andre sektorer

5.3.5.1. Rundt enkeltbrukere

Ansatte ved NAV kontoret har løpende samhandling med andre kommunale enheter rundt enkeltbrukere, og da ut fra brukernes behov for hjelpetiltak. Dette gjelder for eksempel samhandling vedrørende rus/ettervern og bolig for konkrete brukere. Rus/ettervern er imidlertid et område hvor man sliter med å få til gode tiltak/tiltak som fungerer. Fra NAV har vi fått opplyst at det finnes en samarbeidsgruppe (videreført etter BOSO samarbeidet) som jobber for å få til et godt nok ettervern for rusmisbrukere. Viktige forhold for ettervern er bolig, økonomi, aktivitet /arbeid. Man har også hatt med eksterne aktører i denne gruppa, herunder Frelsesarmeen. Frelsesarmeen har tilbud og aktiviteter for vanskeligstilte gjennom Jobben og Linken, jf. avtale med Kongsvinger kommune.

Ved sosialfaglig avdeling finnes en del brukere med sammensatte utfordringer, der samhandling både internt ved NAV kontoret og med andre er viktig. NAV sine veiledere deltar i ansvarsgruppemøter rundt brukere med, blant annet sammen med barnevern, enhet for psykisk helse og rusomsorg etc. Enkelte brukere ved NAV Kongsvinger har individuell plan (IP). Denne typen planer er web-basert i Kongsvinger kommune, og det er til nå to veiledere ved kontoret som har hatt opplæring i det nye systemet. Det var ingen av veilederne ved NAV kontoret som fungerte som koordinator for noen av brukerne da vår undersøkelse ble gjennomført

Vi har fått innspill fra NAV kontoret om at de nok vil kunne oppfattes som litt utilgjengelig for en del av enhetene i kommunen. Det kan i enkelte tilfeller være vanskelig å få tak i rett veileder. NAV-kontoret har imidlertid hatt fokus på dette, og det har etterhvert kommet på plass tettere samhandling på flere sentrale områder.

5.3.5.2. På enhets-/systemnivå

På systemnivå er det opprettet et Boligsosialt forum, et Familieforum og et Integreringsforum hvor NAV har jevnlig møtepunkter med enhetsledere i kommunen. Vi har ellers fått opplyst at det er utarbeidet en sluttrapport for boligsosialt program som også sier noe om samhandling ved NAV kontoret. Det heter her at det boligsosiale forumet har blitt strategisk viktig i forhold til utøvelse av sosial boligpolitikk gjennom at det håndterer uforutsette hendelser samtidig som det drøfter viktige veivalg og strategier for kommunene fremover. Det er videre fremhevet at arbeidet med boligsosialt utviklingsprogram har gitt større fokus på boligsosialt arbeid blant flere av enhetene i kommunen.

Vi har fått opplyst at NAV kontoret også har samarbeidsmøter med DPS, Forvaltningsenheten og Helse og rehabilitering . Disse møtene holdes normalt en gang i måneden. Det har også blitt avholdt «drodlemøter» med helsesøster og PP-tjenesten der det har blitt diskutert hvordan man kan bruke kompetansen på tvers, og hva man kan og bør samhandle om. Helsesøster er tett på barnefamilier og ungdom, og har mye å bidra med. Når det gjelder avdelingene for psykiske helse og rusomsorg har vi fått opplyst fra NAV kontoret at man har faste møter på avdelingsledernivå.

NAV deltar også i ulike prosjekter som gjennomføres sammen med andre enheter. Det gjennomføres for tiden et prosjekt vedrørende helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. I denne forbindelse er det blant annet overført kompetanse fra barnevern ved at en ansatt fra barnevern nå er ansatt i 50 % prosjektstilling ved NAV. Dette knytter barnevern nærmere NAV ettersom vedkommende fortsatt er

ansatt ved barnevernstjenesten. Kontakten kan videre også bli enklere når vedkommende går tilbake til sin stilling i barnevernet. Vedkommende vil da ha med seg kompetanse om NAV tilbake til barnevern. NAV Kongsvinger har ellers deltatt i et felles prosjekt om økonomisk rådgivning for ungdom i Glåmdalsregionen. Blant annet gjennom opplæring i økonomi og forsikring i ungdomsskolen (10. klasse) og i introduksjonsprogrammet. NAV Kongsvinger samarbeider her blant annet med namsmannen. Prosjektet er finansiert med midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV Kongsvinger har blitt omorganisert ved flere anledninger og tjenester som tidligere var tilknyttet kontoret er blitt flyttet til andre enheter i kommunene eller skilt ut som egne enheter. Ved NAV-Kongsvinger har boligformidling og flyktningetjenesten blitt flyttet til andre enheter i kommunen. Det er i intervju blitt fremhevet at det da er viktig at man finner gode måter å samarbeide/samhandle på slik at brukerne opplever tjenesten som helhetlig. De innspill vi har fått fra NAV kontoret er at man mener å ha lyktes med dette. I forbindelse med boligformidling kan det tidvis oppstå ganske akutte tilfeller, og da er det viktig at kommunikasjonen mellom forvaltningsenheten (som tildeler bolig), NAV og eventuelt andre hjelpeinstanser i Kongsvinger kommune.

5.3.5.3. Andre samarbeidspartnere

Kommunen og NAV-kontoret har også et godt samarbeid med Fylkesmannen i Hedmark. NAV-kontoret har blant annet gjennomført prosjekter som fylkesmannen har gitt tilskudd til. Eksempel på dette er prosjektet «Bo og leve godt – for stort og smått» (2016-2017) som er rettet mot lavinntektsfamilier. Det var opprinnelig søkt om fattigdomsmidler fra Barne- og likestillingsdepartementet til prosjektet. Her fikk man avslag, men da gikk fylkesmannen inn med støtte. Ellers har kontoret samarbeid med de fire andre store NAV-kontorene i Hedmark (Stange, Ringsaker, Hamar og Elverum). Disse sliter ofte med de samme tingene og man har nytte av å lære av hverandre. Det er planlagt felles ledermøter med disse kontorene. Det er også samarbeidsmøter hvor DPS deltar.

5.3.6. Samhandling med NAV Kongsvinger 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 barnevern, enhet for psykiatri og enhet for rusomsorg. 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.

5.3.6.1. Barnevernstjenesten

I forbindelse med omorganisering ble barnevernstjenesten flyttet fra Rasta til lokaler i rådhuset sommeren 2016. Når det gjelder samhandling og samarbeid med NAV-kontoret har denne flyttingen stor betydning fordi det nå er mye kortere avstand mellom enhetene, og man kan lettere gå over gårdsplassen for å få tak i hverandre. Det ble våren 2016 tatt initiativ til møter på ledernivå mellom NAV og barnevernstjenesten. Det er avholdt et par møter, og tema som tenkes tatt opp er hvordan man skal sikre god kontakt og godt samarbeid mellom tjenestene, informasjonsutveksling og kunnskapsutveksling. For eksempel ved at man deltar på hverandres kurs/opplæringstiltak.

Det er også meningen at man skal kunne drøfte saker, men da anonymt. Ellers har det blitt utvekslet telefonlister mellom barnevern og NAV, noe som gjør at det er enklere å få tak i hverandre. Det er

likevel et problem at det er umulig å vite hvem fra NAV som har ringt når man har ubesvarte anrop, ettersom det er fellesnummeret for etaten som kommer opp. Barnevern har for tiden én ansatt som har permisjon for å jobbe i et prosjekt ved NAV- kontoret. Dette gjør også at kontakten enhetene imellom, blir tettere.

Barnevernstjenesten samarbeider forøvrig med NAV på saksbehandlernivå der man har felles brukere. Økonomi er ofte en av flere faktorer som spiller inn for familier som mottar hjelp fra barnevernstjenesten, og brukere er da felles med NAV. Det skjer ikke så rent sjelden at brukerne ved barnevernstjenesten har fått avslag på stønader fra NAV, og derfor kommer til barnevernet for å få penger til ulike ting/aktiviteter etc. Barnevernet har mulighet til å bistå økonomisk, og gjør også det; kanskje i for stor grad, men barnevernet må ta hensyn til barna i disse sakene. Respondenten fra barnevernstjenesten mener det kan være behov for å klargjøre tjenesten sine prosedyrer på dette området og mye handler om planlegging fra de voksne sin side. Barnevernet har tidvis diskusjoner med NAV når det gjelder hvem som har ansvaret for å yte økonomisk bistand. For brukernes del har det ingen betydning hvor pengene kommer fra, så det er mer snakk om hvilket budsjett som skal belastes og hvordan sakene vurderes av saksbehandlerne ved NAV og i barnevernet.

Brukere som kommer til barnevernet uttrykker ofte stor frustrasjon over måten de har blitt behandlet på i NAV. Saksbehandlerne ved barnevern tar ikke stilling/parti ved denne typer påstander i møte med brukerne. Det kan imidlertid være nyttig å drøfte saker med NAV i etterkant. Barnevernet kan også gi råd til sine brukere om tjenester som kan være aktuelle for dem å få fra NAV-kontoret. Økonomisk rådgivning og hjelp til bolig er et eksempel på slike tjenester. Barnevernstjenesten kan også være hjelpelige med å opprette kontakt med rett instans/person ved NAV-kontoret.

Barnevernstjenesten bruker ikke individuell plan (IP) i særlig grad, og det er ingen ved enheten som er eller har vært koordinator. Kommunen anskaffet eget IT-program for IP for et par år siden, men dette er foreløpig ikke tatt i bruk i barnevernstjenesten. Saksbehandlere fra enheten deltar imidlertid i ansvarsgruppemøter som er opprettet rundt brukere, ofte sammen med blant annet NAV. Respondenten fra barnevern mener IP er et nyttig virkemiddel, som også ansvarlig gjør brukeren i større grad. Ordningen er imidlertid basert på frivillighet, og det er ikke alle brukere ved barnevernstjenesten som vil ha en slik plan. Det må imidlertid være en målsetting å oppmuntre til IP i større grad enn i dag. Ellers er tiltaksplanene ved barnevernet ikke ulike med hensyn til forhold som man ville tatt inn i en IP, og tiltaksplanene er barnevernstjenesten pliktige til å ha.

NAV reformen – betydning for brukerne

Fra barnevernstjenesten sin side merker man egentlig ikke at virksomheten består av en statlig og en kommunal del, og vår respondent i tjenesten har inntrykk av at NAV har lyktes med å tilby mer helhetlige tjenester overfor brukerne. Det er nok likevel slik at de brukerne som har de største utfordringene i livet sitt, også ofte er de som er mest misfornøyd med tilbudet de får.

Man er i ferd med å innføre et mer systematisk samarbeid med NAV-kontoret i form av ledermøter. Planen var at disse skulle gjennomføres kvartalsvis. Dette klarte man i starten, men det har sklidd litt ut sommeren og høsten 2016. Brukerne vil være tjent med at NAV og barnevern har tett samarbeid og god dialog. Det finnes foreløpig ingen skriftlig avtale om hva man skal samarbeide om/hva man ønsker å oppnå med samarbeidet, eventuelt rutiner for arbeidsdeling mellom enhetene. Dette

ettersom samarbeidet fortsatt er i startfasen. Vår respondent i barnevernet kjenner ikke til at det finnes andre samarbeidsavtaler mellom kommunen og NAV. Andre forhold som ble nevnt er at kommunen har en egen plan for bekjempelse av barnefattigdom. Denne er det først og fremst barne- og ungdomskontakten som følger opp, men det er mange enheter i kommunen som har deltatt i arbeidet og som vil bli berørt.

5.3.6.2. Rus/psykiatri

Det er helt avgjørende å ha bolig og økonomi på plass før psykisk helse/rusomsorg kan få jobbet effektivt og målrettet med brukerne sine. Mange av brukerne ved psykisk helse/rusomsorgen uttrykker stor frustrasjon over NAV, og da både over systemet og måten de blir behandlet på. Det er ikke uvanlig at ansatte ved psykisk helse/rusomsorgen må følge brukere til NAV. De bistår brukere med å fylle ut søknader og å kommunisere med veilederne på NAV slik at brukerne får de ytelsene de har krav på, og at de blir fulgt opp med hensyn til aktivitet etc. Brukerne kan ofte gi uttrykk for at veilederne på NAV oppfører seg annerledes/er mer lydhøre når ansatte fra psykisk helse/rusomsorgen blir med.

Det er respondentene fra psykisk helse/rusomsorg sin oppfatning at veilederne ved NAV kontoret i mange tilfeller mangler forståelse for brukernes situasjon og at de gjør det unødig vanskelig for en del brukere. Mangler på dokumentasjon er nevnt som et eksempel. Når det er noe som mangler, så er det ikke sikkert at en rusmisbruker er i stand til å forstå hva det er snakk om og hvordan en får ordnet opp. Dette har både med serviceinnstilling å gjøre, men også etikk. Det er viktig å ta seg tid til å snakke med brukeren, og forsikre seg om at denne har forstått hva vedkommende må gjøre, eventuelt at man blir enige om hvordan man kan hjelpe brukeren slik at man får ordnet opp. En annen ting som forvirrer og vanskeliggjør situasjonen for brukerne er at det er mange ulike veiledere inne, og at man stadig må forholde seg til nye veiledere. Det brukes da uforholdsmessig mye tid på oppdatering av ny veileder, og den samme historikken må gjentas gang på gang. Dette er frustrerende for brukerne.

Brukerne ved psykisk helse/rusomsorg er blant de svakest stilte i samfunnet og de har ofte i utgangspunktet utfordringer med å ta vare på seg selv, og å ta fatt i ting som er hverdagslige for andre. Noen har også en atferd som vanskeliggjør kommunikasjon med andre. Dette er imidlertid forhold som ikke burde komme overraskende på ansatte i NAV, og som de burde ta hensyn til i saksbehandlingen/veiledningen. Kompetansen til de NAV ansatte på dette området er, etter respondentene ved psykisk helse/rusomsorg sin oppfatning, høyst variabel og det er de færreste som er gode på dette. Det er med andre ord behov for mer kunnskap om psykiske problemer og rusproblemer blant NAV ansatte.

Når det gjelder tiltak som NAV kan benytte, er tiltak som har innvirkning på brukergruppens økonomi viktige. Frivillig forvaltning er et tiltak som NAV kan tilby og som er forebyggende i så måte, og som med fordel kunne vært brukt mer. Gjeldsrådgivning kan være til hjelp. Når det gjelder startlån så er det i følge respondentene ved psykisk helse/rusomsorg, mindre aktuelt for deres brukergruppe. Vi har fått opplyst at namsmannen gir beskjed om saker som denne får inn, til NAV. NAV er således kjent med saker der bruker er i ferd med å miste boligen sin. Ellers er ordningen med frivillig verge nevnt som et godt tiltak. Denne ordningen administreres av fylkesmannen og har vært svært positiv i

forhold til oppfølging av flere av brukerne. De kan da gi slipp på en del viktige bekymringer som ellers blir liggende og murre.

Psykisk helse/rusomsorgen samarbeider med NAV og andre enheter i kommunene om brukere, men også på et mer overordnet plan. Respondentene ved psykisk helse/rusomsorg oppfatter imidlertid NAV som en lukket enhet. I dette ligger at de stenger seg inne i NAV bygget og det er vanskelig å få direkte kontakt med de som er veiledere for den enkelte bruker på telefon eller e-post. Enhetene har imidlertid etterhvert fått en del telefonnummer, og man har fått et direktenummer til NAV kontoret som går utenom fellesnummeret til NAV. Det er likevel fortsatt et problem at man aldri vet hvem fra NAV som har ringt, fordi det er fellesnummeret som kommer opp ved tapte anrop, og det legges ikke igjen beskjed om hvem som har ringt. Når ansatte ved psykiske helse/rusomsorgen kontakter NAV via fellesnummeret vil de ikke få utrettet noe opp mot den enkelte bruker fordi det kreves samtykke fra brukeren. Dette går derimot helt greit når veileder kontaktes direkte.

Psykisk helse/rusomsorgen deltar i ansvarsgruppemøter sammen med veiledere i NAV i forbindelse med oppfølging av individuell plan for en del brukere. Psykisk helse/rusomsorgen har samarbeidsmøter med DPS og Forvaltningsenheten der NAV deltar av og til. Man kan også ha samarbeidsmøter der helsestasjon deltar. Det har vært planlagt møter med NAV leder, men dette har foreløpig ikke blitt noe av. Respondentene ved psykisk helse/rusomsorg oppfatter at man har fått en bedre forståelse for hverandres områder og for det at det er viktig å samhandle/samarbeide. Det er likevel fortsatt en vei å gå for å få dette til å fungere godt.

NAV reformen – betydning for brukerne

Når det gjelder hvorvidt NAV reformen har bidratt til at det er blitt enklere for brukerne, mer tilpassede tjenester, mer effektive og helhetlige tjenester så mener respondentene fra psykisk helse/rusomsorgen at det gamle sosialkontoret hadde sine kvaliteter. Her hadde man kunnskap om brukerne og deres utfordringer. Det var kortere avstand/enklere å få kontakt slik at man kunne samhandle om hensiktsmessige tiltak for brukerne. Det er respondentenes oppfatning at dagens NAV er blitt for stort og uhåndterlig, og at det for mange av brukerne slett ikke har blitt enklere. Man forsøker å tilpasse tjenestene til den enkelte, men lykkes i varierende grad. Det fokuseres på effektivitet i kanskje for stor grad (og man glemmer kvaliteten på tjenesten). Tjenestetilbudet vil i mange tilfeller oppfattes som rigid og oppstykket for brukeren.

Det legges vekt på aktivitet i NAV systemet. Psykisk helse/rusomsorg har brukere som man ønsker å få inn på ulike tiltak. NAV samarbeider med for eksempel Eskoleia og Frisk om tiltak, men det tar ofte lang tid å få noen inn i disse tiltakene. Fra psykisk helse/rusomsorgen sin side er det imidlertid avgjørende å få brukerne i gang når de er motivert. NAV har også (eller har hatt) andre aktivitetstiltak som Overskuddsfabrikken og Arbè. Det siste var et tiltak spesielt for å få brukere med psykiske problemer inn i arbeidslivet igjen. For noen gikk dette bra, for andre gikk det ikke så bra. Ellers er Linken og Jobben aktuelle tiltak for denne gruppen. Linken er et lavterskel tilbud hvor en kan søke sosialt fellesskap, få et måltid osv. Jobben er et lavterskel aktivitetstilbud. Dette driftes av Frelsesarmeen etter avtale med Kongsvinger kommune og de er ikke knyttet til NAV på noen måte.

Det er innført aktivitetsplikt for mottagere av sosialstønad i Kongsvinger kommune. Det presiseres fra psykisk helse/rusomsorgen sin side at det i denne sammenheng er viktig å finne aktiviteter som

gir mening for den enkelte. Det har for eksempel ikke noen hensikt å gjennomføre jobbsøkerkurs for brukere med tunge rusproblemer. Spesielt ungdom er prioritert når det gjelder aktivitetsplikten, og for mange av disse er døgnrytme, kosthold etc. også en utfordring. Dette vil ha betydning for hvordan man vil fungerer i et aktivitetsløp. Det er også viktig å huske på at det finnes utkanter i Kongsvinger. Avstand er en utfordring for en del av brukerne av psykisk helse/rusomsorg, og dette har også betydning for deltagelse i aktivitetstiltak.

NAV skal gjøre en evnevurdering for nye brukere. Det å finne rett tiltak er vanskelig, uansett om målet er jobb eller ikke. Det er respondentene fra psykisk helse/rusomsorgen sin oppfatning at for eksempel de som går på arbeidsavklaringspenger blir gående lenge uten at noe skjer. Det er ofte på slutten av 4 års perioden at det skjer noe, og dette er ofte også en stressfaktor for brukerne av deres tjenester. Brukerne har behov for en klar plan og forutsigbarhet. Det er respondentene fra psykisk helse/rusomsorgen sin oppfatning at de ansatte ved NAV kontoret i utgangspunktet ønsker å gjøre en god jobb i forhold til brukerne, men at systemet de jobber innenfor ofte legger begrensninger på muligheten de har til å gjøre dette.

I **Intervju med NAV Hedmark** har vi fått opplyst at det er viktig å få til et godt samarbeid og å samhandle med de øvrige enhetene / tjenestene i kommunen for å få til et godt tilbud for den enkelte bruker. Eksempler på tjenester hvor dette kan være kritisk er helsetjenester, barnevern og rus/psykiatri. Samarbeid med øvrige enheter er omtalt i samarbeidsavtalen med kommunene og NAV Hedmark gir uttrykk for at det er viktig å få til gode løsninger her. Det er NAV-lederne som følger opp forholdet.

Andre forhold rundt samarbeid som vi har fått i intervju med NAV Hedmark er at NAV Hedmark har inntrykk av at de lokale NAV-kontorene er ryddige når det gjelder ivaretagelse av taushetsplikt. I NAV sammenheng er oppfølgingsvedtakene i henhold til NAV lovens §14 a¹² sentrale overfor brukerne. Bestemmelsen fastsetter at alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av sine muligheter for å komme i arbeid, hva slags arbeid som skal være målet, behovet for bistand for å komme i arbeid og om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt, samt hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren. Vi fikk opplyst at individuell plan benyttes, men at den er kommunalt rettet. NAV Hedmark pekte også på at det er opprettet faste møtepunkter med andre kommunale enheter rundt om på lokalkontorene, der mere generelle forhold kan diskuteres.

5.3.7. Spesielt om komité for helse og omsorg

Vi er informert om at Komite for helse- og omsorg, som de øvrige politiske komiteene i kommunen, er et utredningsutvalg for kommunestyre og at sakene sluttbehandles i kommunestyre. Komiteen har altså ikke vedtaksmyndighet. NAV-leder deltar i møter i komiteen ved behov. Dette kan være for å gi orienteringer fra NAV, redegjøre for utfordringer etc. NAV-leder har også deltatt med orienteringer i formannskap for eksempel i forbindelse med budsjett/økonomisaker. NAV leder opplever å ha vært oftere i politiske utvalg i den siste tiden, og interessen for NAV-kontoret har vært høyere nå en tidligere. Dette oppleves som positivt. Det er likevel slik at politikerne har ansvaret for hele

¹² NAV-lovens § 14a Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan.

kommunene og at omfanget av informasjon fra NAV må balanseres i forhold til dette. Revisor har vært i kontakt med leder av utvalget. Slik vi oppfatter det opplever lederen at utvalget mottar tilstrekkelig med informasjon/saker fra NAV kontoret, og det bekreftes at det orienteres om enhetens arbeid med å få arbeidsledige og andre med behov for bistand ut i arbeid, skole eller annen aktivitet.

Av aktuelle saker som har vært oppe til politisk behandling den senere tid er bosetting av flyktninger, behandling av fattigdomsplan og endring i retningslinjene for bruk av startlån. Det er videre behandlet en utredning av økonomidelen/budsjett for sosialavdelingen ved NAV høsten 2016. Hensikten med denne saken er å få et budsjett som er realistisk i forhold til utgiftene NAV kontoret har med hensyn til sosialhjelp, og legge til rette slik at veilederne ved NAV kontoret kan bruke mindre tid på saksbehandling og mer tid sosialfaglig oppfølging av brukerne. Mer sosialfaglige oppfølgingen vil føre til at flere kommer i aktivitet/arbeid.

I **intervju med NAV Hedmark** har vi fått opplyst at de lokale NAV-lederne har blitt oppfordret til å be om å få komme i formannskap og kommunestyret og informere om NAV. NAV Hedmark har inntrykk av at politikerne lokalt kunne ha engasjert seg mer, og skaffet seg ytterligere kunnskap om NAV. En del politikere er opptatt av enkeltsaker som eksempelvis åpningstid. Åpningstiden i mottaket er redusert ved mange kontorer i det siste. Det betyr at NAV-kontoret ikke er tilgjengelig for drop-in, men det gjennomføres samtaler og de ansatte kan kontaktes på telefon. Det tas videre i bruk mer og mer digitale løsninger. NAV Hedmark gir uttrykk for at brukerne tilpasser seg de åpningstidene som er, og at de fleste brukere benytter digitale løsninger. NAV Hedmark peker også på at NAV har kommet inn som eget tema i politikeropplæringen, noe som er bra.

5.3.8. Internkontroll ved NAV Kongsvinger

5.3.8.1. Om internkontrollsystemet

Kommunens overordnede system

Hedmark revisjon gjennomførte høsten 2015 en forvaltningsrevisjon rettet mot intern kontroll i Kongsvinger kommune. Vi fikk i forbindelse med denne gjennomgangen forståelse for at kvalitetssystemet «Kvaliteket» var sentralt i forhold til kommunens håndtering av internkontroll. Kvaliteket er et kvalitetssystem med tre moduler. En dokumentmodul hvor alle reglementer, prosedyrer, maler, skjemaer, oppnådde resultater, lover og regler er lagt inn for de ulike virksomhetsområder og enheter i kommunen. Det er etablert en meldemodul hvor den enkelte ansatte kan melde forbedringsforslag og avvik i forhold til ovenfor nevnte prosedyrer. I tillegg har systemet en risikoanalysemodell som kommunen foreløpig ikke har tatt i bruk, men som det da var planer om å ta i bruk i løpet av 2016.

Når det gjelder meldemodulen fikk vi opplyst at det rapporteres på antall avvik og status på avvikene til kommunestyret, hvert tertial og i årsrapporten. Vi fikk videre opplyst at kommunen hadde planer om å innføre «egenrevisjon» rundt i enhetene. Dette innebar at ansatt Kontroller eller den rådmannen bemyndiger skulle dra ut til de ulike enhetene, foreta stikkprøvekontroller og se etter hvordan enhetene følger opp internkontrollen i egen enhet. Det kunne da også være aktuelt å bistå

enhetene med en risikoanalyse. Ut fra de opplysninger vi har er det ikke gjennomført slik oppfølging ved NAV Kongsvinger foreløpig.

Internkontroll ved NAV kontoret

Det er NAV-leder som har ansvaret for at NAV kontoret har gode internkontrollsystemer. NAV kontoret har mange reglementer, prosedyrer/rutinebeskrivelser, maler etc. som de ansatte forholder seg til. På tidspunktet for datainnsamling til prosjektet var man i startfasen med å legg inn de ulike prosedyrene i kommunens kvalitetssystem Kvaliteket. Det er foreløpig bare de kommunalt ansatte som har tilgang til Kvaliteket. Dette er en utfordring all den tid veilederne er tenkt å benyttes både til kommunale og statlige oppgaver. Systemet kan således ikke benyttes optimalt. Det benyttes således manuelle løsninger og/eller løsninger i ulike elektroniske systemer foreløpig. Det samme gjelder avvikshåndteringen ved NAV kontoret, hvor det også finnes en egen modul i Kvaliteket. Serviceklager fra brukerne meldes inn fortløpende og behandles i henhold til egen rutine. Dette innebærer blant annet at det rapporteres slik at kommunens administrasjon/rådmann er kjent med disse.

Når det gjelder internkontroll er sosialfaglig avdeling sin håndbok sentral. Her finnes en samling av maler og rutiner som brukes av veilederne i avdelingen. Revisor har hatt denne til gjennomgang. Håndboken inneholder:

- Søknadsskjema (søknad om økonomisk stønad)
- Rutinebeskrivelser. Herav:
 - o Mottak av søknad om sosialhjelp
 - Kartleggingssamtale
 - Nødhjelp
 - Akuttbolig
 - o Journalføring
 - o Saksforberedelse
 - o Saksbehandling
 - o Klagebehandling
 - o Kvalitetssikring
 - Kapasitetsstyring
- Sjekklistor
- Skjemaer
- Maler
 - o Forvaltningsbrev
 - o Vedtak
- Retningslinjer for tildeling av økonomisk stønad
- Oversikt over lovverk (sosialtjenesteloven)
- Oversikt over godkjente veiledere/saksbehandlere
- Oversikt over godkjente kontrollører
- Stillingsbeskrivelser
- Organisasjonskart

Håndboken var under revisjon da datainnsamling til prosjektet ble gjennomført og det vil bli innarbeidet enkelte justeringer.

Det er opprettet eget kvalitetsutvalg ved NAV-kontoret som blant annet har som oppgave å sørge for at rutiner og retningslinjer på fagområdet er oppdatert i henhold til gjeldene lover, forskrifter og retningslinjer¹³. Kvalitetsarbeidet går i hovedsak ut på å påse at NAV Kongsvinger leverer forsvarlige tjenester, jfr. krav til dette i § 4 i Lov om sosiale tjenester. Dette arbeidet skjer i samarbeid med aktuelle teamledere og avdelingsledere. Det har siden opprettelsen av utvalget vært fokus på å lukke avvikene etter tilsyn fra fylkesmannen i 2015, og det er jobbet med prosedyrer og maler i denne sammenheng.

NAV-kontoret vil i 2017 ta i bruk nye datamoduler (Visma Flyt Arkiv og Flyt Digital Post). Dette vil medføre en større grad av selvbetjening for brukerne. De ansatte vil kunne bruke mindre tid på å hjelpe brukerne med søknader og man frigjør tid som da kan brukes til oppfølging.

Rapportering vedrørende internkontroll

Vi har fått opplyst at betegnelsen internkontroll ikke er fast tema i møter på kommunalsjefs- eller rådmannsnivå. Det skjer nok likevel at dette er tema. Kommunalsjefen har ingen spesiell oppfølging av internkontrollen ved NAV-kontoret, og det er NAV leder som har ansvaret for oppfølging i egen enhet. Omfanget av internkontrolltiltak må vurderes ut fra nytteverdi. Det er også en avveining å bruke tid på å utvikle prosedyrer etc. kontra å få levert de tjenester man skal levere. I en travel hverdag må man ofte prioritere.

Ved NAV kontoret er Kvalitetsutvalget sentralt når det gjelder oppfølging av rutiner og kvalitet på det arbeidet som gjennomføres. Utvalget skal i henhold til mandatet årlig utarbeide en statusrapport som oppsummerer tendenser, styrker og utfordringer. Herunder påpeke områder hvor det kan være behov for å iverksette tiltak for å forebygge sosiale problemer. Mandatet for utvalget tilsier også at det skal gjennomføre kvalitetsmålinger på behandlede søknader om økonomisk stønad. Vi har fått opplyst at kvalitetsutvalget i løpet av 2016 har vært engasjert i oppfølgingen etter tilsyn fra fylkesmannen og at man har skaffet seg oversikt over tendenser, styrker og utfordringer ved sosialfaglig avdeling. Prioriterte områder for kvalitetsutvalget i 2017 er revisjon av enhetens retningslinjedokument, rutiner, system for avvik og gjennomføring av internkontrollen.

I **intervju med NAV Hedmark** har vi fått opplyst at internkontrollen ved NAV kontorene i stor grad er knyttet opp til fagsystemene. Det er den enkelte NAV-leders ansvar å følge opp internkontrollen ved sitt kontor, eventuelt også å gå gjennom et utvalg av saker for å se etter at rutinenes følges. NAV-kontorene har mange fagsystemer, men hovedsystemet er ARENA hvor brukerne både i de statlige og kommunale tjenestene registreres. Alle ansatte som driver brukeroppfølging har tilgang til ARENA. Den siste tiden har det vært fokus på at ansatte ved NAV kan «snoke» i systemene, noe som er problematisk i forhold til personvern. Vi har fått opplyst at det er mulig å ta ut logger og å følge opp praksisen blant ansatte. Det er sannsynlig at slik oppfølging vil bli prioritert fremover. De ansatte i NAV skal for øvrig følge et «need to know» prinsipp i sin saksbehandling. For den statlige siden i NAV er det for øvrig opprettet en egen internrevisjon. Det gjennomføres også kontroller (revisjon) fra Riksrevisjonen sin side.

¹³ Fra Mandat for kvalitetsutvalget ved NAV Kongsvinger

5.3.8.2. Klager på service og vedtak, samtykke mv.

NAV kontoret har egen rutinebeskrivelse for klager på vedtak om økonomisk stønad. I utgangspunktet følger klager samme rutine og kontroller som behandling av søknader. Klager behandles av annen veileder enn den som behandlet søknaden. Det sendes forvaltningsbrev umiddelbart ved mottak av klagen der den bekreftes mottatt, og hvor det opplyses om saksbehandlingstid etc. Saksbehandler innkaller klager til samtale dersom det er nødvendig å avklare eventuelle nye momenter/opplysninger i saken. Saksbehandler forbereder klagen og tar saken opp til drøfting med teamleder/leder. Dersom vedtaket opprettholdes sendes saken til fylkesmannen for avgjørelse. Det sendes samtidig gjenpart til klager. Oversendelsesbrevet signeres av saksbehandler og leder. I saker der fylkesmannen gir klager medhold sendes saken tilbake til saksbehandler som gjør de nødvendige endringer av vedtaket. Det er presisert i rutinebeskrivelsen at sakene benyttes til forbedring og opplæring. NAV Kontoret mottar også serviceklager som behandles ved kontoret.

I intervju med NAV Hedmark har vi fått opplyst at serviceklager kan sendes til NAV via www.nav.no eller i form av brev. Serviceklagene kan gå på behandlingen personen har fått, og gjennomgå og besvares av ledelsen ved det lokale kontoret. Unntaket er dersom klagen gjelder leder ved kontoret. I slike tilfeller går klagen til ledelsen ved NAV Hedmark. Klagene kan også være materielle klager og omhandle vedtak om sosial stønad. Det enkelte NAV-kontoret ved leder skal da vurdere klagen, og kan omgjøre vedtaket. Dersom vedtaket ikke blir omgjort, sendes klagen videre til Fylkesmannen for behandling.

5.3.8.3. Avviksbehandling og avvik i tilsyn

Vi har fått opplyst at NAV kontoret har hatt som plan å knytte virksomheten opp mot kommunens kvalitetssystem Kvaliteket. Dette har vært vanskelig å få til av tekniske årsaker. Kvaliteket har en egen avviksmodul som kommunen benytter aktivt. Det er inntil videre utarbeidet et papirskjema/forbedringsskjema som benyttes til å melde avvik. Skjema inneholder en beskrivelse av saken, forslag til hva som burde vært gjort annerledes og hva som kan forbedres. Skjemaet leveres til kvalitetsutvalget som følger opp saken videre. Høsten 2016 hadde de kommunalt ansatte fått tilgang til Kvaliteket, og man kunne starte arbeidet med å legge inn reglementer, prosedyrer etc. For å ha fullt utbytte av systemet mente imidlertid NAV leder at det var viktig at alle ansatte kunne ta det i bruk. Ikke minst i forhold til at de ansatte skal jobbe på tvers av de kommunale og statlige oppgavene uavhengig av ansettelsesforhold. Fra årsskifte 2016/2017 skal også de øvrige ansatte ved NAV kontoret ha fått tilgang, og man kan starte med opplæring i systemet.

NAV Kongsvinger har hatt tilsyn fra fylkesmannen i 2011 og i 2015. Tilsynet i 2015 var avgrenset til om kommunen gjennom sin styring og ledelse sørger for at:

- Tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad er tilgjengelige for personer mellom 17 og 23 år
- Tildeling og oppfølging av disse tjenestene er forsvarlig for denne gruppen.

Det ble funnet avvik både med hensyn til bruk av kompetansen ved kontoret, rutiner og oppfølging av internkontrollen. Det ble utarbeidet en plan for å lukke avvikene og det er iverksatt tiltak på de områdene hvor det ble avdekket avvik. Kontorets kvalitetsutvalg har, sammen med ledelsen, hatt en rolle med hensyn til å oppdatere rutiner og retningslinjer på området. Fylkesmannen har vurdert at NAV kontorets plan vil være hensiktsmessig for å lukke avvikene. NAV kontoret gjorde i september

2016 sin evaluering av tiltakene og rapporterte til fylkesmannen som avsluttet tilsynssaken i desember 2016.

I **intervju med NAV Hedmark** har vi fått opplyst at oppfølging av avvik og avviksbehandling så skjer gjennom ASYS (System for avviksbehandling). Det er etablert et såkalt datavarehus, hvor det er mulig å ta ut statistikk på alle mulige tenkelige resultater. NAV-kontorene har tilgang til datavarehuset. NAV Hedmark har videre ansatt en statistikkrådgiver som kan være behjelpelig med å ta ut rapporter og følge opp styringsinformasjon. NAV Hedmark er ikke involvert i forbindelse med tilsyn fra fylkesmannen, men blir orientert i dialog med NAV-kontorene. Det er de lokale NAV lederne som følger opp avvik i forbindelse med tilsyn, sammen med rådmannen.

5.4. Revisors vurdering – problemstilling 1

5.4.1. Organisering og styring av NAV Kongsvinger

Første kriteriet for problemstilling 1 er hvorvidt Kongsvinger 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.

Vi anser at det er krevende for NAV kontoret å håndtere to styringslinjer. Selv om en del av mål- og resultatkravene er sammenfallende, vil det etter vår vurdering også være forskjeller, ikke minst når det gjelder struktur og påtrykk for å nå målene. I disponeringsbrevet fra NAV Hedmark for 2016 er det anbefalt kommunale måleindikatorer som NAV Kongsvinger benytter. NAV kontoret har utvidet med en indikator som gjelder endring i AAP mottagere, og vi har fått opplyst at man vurderer å utvide med ytterligere indikatorer. NAV kontoret skal ellers forholde seg til målekortet som gjelder for kommunen samlet. Det er vår vurdering at ikke alle resultatindikatorer er like relevante for NAV kontoret. Vi har da heller ikke forstått det slik at NAV kontoret har spesiell rapportering på alle indikatorene i målekortet, men at det rapporteres samlet på målekortet på kommunalsjefsnivå.

NAV kontoret skal ellers forholde seg til målsettingene i kommuneplan og økonomiplan/årsbudsjett. Relevante målsettinger her er at Kongsvinger skal gi forutsigbare tjenester til innbyggerne med behandlings-, pleie-, omsorgs- og aktiviseringsbehov. Spesielt i forhold til NAV gjelder at man skal styrke samarbeidet med NAV og spesialisthelsetjenesten. Det kan etter vår vurdering være vanskelig å se sammenhengen mellom målsettingene i kommuneplan og de operasjonaliserte målekriteriene som NAV kontoret forholder seg til. Når det gjelder økonomiplan/årsbudsjett er det styrking av arbeidet med å få flere i arbeid og aktivitet som er målsettingen for NAV kontoret.

Det finnes ingen sosialplan i kommunen. Det er vår vurdering at en egen plan på området kunne synliggjort målsettingene for sosialdelen av NAV kontoret i større grad. Dette ville vært en fordel, ikke minst når man ser hvor fokusert og tett den statlige delen av NAV kontoret er styrt og fulgt opp med hensyn til målsettinger.

Høsten 2016 var NAV i ferd med å utarbeide en egen aktivitetsplan for NAV Kongsvinger for 2017 der både kommunale og statlige hensyn/planer skulle sys sammen. Dette er positivt, men samtidig er det en forutsetning at det årlig utarbeides en virksomhetsplan for kontoret. Dette i henhold til

samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV Hedmark pkt. 6. Virksomhetsplanen har også vært tema i partnerskapsmøte. Vi mener at man med fordel kunne legge mer til rette for at målsettingene i kommunen kommer tydeligere frem. Aktivitetsplanen som skal gjelde for NAV kontoret bør således, i tillegg til å si noe om aktivitetene, oppsummere de målsettinger som gjelder for NAV kontoret. Vi anser revisjonskriterium 1 vedrørende fastsettelse av mål- og resultatkrav som delvis å være oppfylt.

De to neste revisjonskriteriene handler om hvorvidt NAV-leder rapporterer jevnlig til rådmannen i kommunen mht. mål- og resultatoppnåelse. Videre om NAV-kontoret rapporterer skriftlig om mål- og resultatoppnåelse i tertialrapportering (kvartalsrapportering) og årsrapport og at rapporteringen legges frem for formannskap og kommunestyre.

NAV leder rapporterer månedlig til kommunalsjef for samfunn. Rapporteringen gjelder økonomi, men også målekriterier i NAV kontorets målekort. Disse vil være dekkende for å kunne vurdere målsettingen om å få flere i arbeid og aktivitet, som er en viktig målsetting for NAV kontoret. Kommunalsjef samfunn rapporterer så samlet for sitt område til rådmannen.

Det rapporteres tertialvis og da samlet for kommunalsjefsområdet, og rapportene legges fram for formannskap og kommunestyre. Siste tertialrapport er også årsrapport, og denne er noe mer omfattende enn tertialrapport 1 og 2. Det er vår vurdering at det ikke fremkommer mye informasjon om mål- og resultatoppnåelse for NAV kontoret i denne rapporteringen. Unntaket er status på sykefravær og økonomi. I årsrapporten rapporteres det videre om at arbeidsledigheten er redusert.

NAV sosial har vært et område som har hatt budsjettoverskridelser de senere år. Vi mener man kunne vurdert å hatt en tettere oppfølging av NAV kontoret med hensyn til mål- og resultatoppnåelse i denne forbindelse, og rapportert på utviklingen for de mest kritiske målsettingene med hensyn til å oppnå budsjettbalanse. Det rapporteres skriftlig om enkelte resultater, men det er vanskelig å se sammenhengen mellom NAV kontorets og kommunens målsettinger.

Når det gjelder komité for helse og omsorg spesielt, så vurderer vi at denne ikke har noen formell funksjon i forhold til drift og utvikling av NAV kontoret. Komitéen behandler imidlertid saker som gjelder NAV sin virksomhet, og får informasjon om drift og utvikling av kontoret. Vi har forstått det slik at komitéen ikke fatter egne vedtak, men innstiller til formannskap om kommunestyre. Det må anses som positivt at NAV kontoret opplever større interesse fra komitéen nå enn tidligere. Det ligger likevel en begrensning i hvor stor oppmerksomhet NAV kontoret kan få, sett i forhold til andre enheter/tjenesteområder komitéen skal følge opp. Revisjonskriterie 2 og 3 anses imidlertid å være etterlevd

Det fjerde revisjonskriteriet omhandler hvorvidt kommunens ledelse ved rådmann og / eller kommunalsjef sammen med NAV leder vurderer oppnådde resultater, eventuelt også behov for endringer og tiltak. Det er kommunalsjef Samfunn som først og fremst følger opp drift og økonomi fra kommuneledelsen sin side. Det avholdes jevnlig enhetsledermøter ved kommunalsjefsområdet hvor drift og økonomi for underliggende enheter følges opp. Kommunalsjef og NAV leder har også dialog utenom dette ved behov. Det avholdes ellers enhetsledermøter med rådmann 6-8 ganger i året, hvor alle enhetsledere og rådmannsteam deltar. Det er vårt inntrykk at resultatene vurderes og

at det planlegges og gjennomføres tiltak dersom resultatene ikke er i henhold til målsettingene, jf. revisjonskriterium 4.

5.4.2. Samarbeid med statlig del av NAV

Når det gjelder revisjonskriterium 5 om hvorvidt Kongsvinger kommune og NAV stat har inngått avtale i samsvar med NAV-lovens bestemmelser, ser vi at avtalen inneholder overordnede premisser i forhold til lokalisering og utforming. Det forutsettes blant annet at etableringen skal bedre tilgjengeligheten til tjenestene for kommunens innbyggere. Samarbeidsavtalen har bestemmelser om organisering og drift av kontoret, herunder hvordan kontoret skal styres og ledes, hvordan leder skal ansettes og hvilke fullmakter denne vil ha etc. Avtalen inneholder videre bestemmelser om hvilke kommunale tjenester som omfattes. Avtalen er ikke oppdatert på dette punktet, ettersom både rusomsorgen og flyktningetjenesten ikke lenger er en del av NAV kontoret. Avtalen bør etter vår oppfatning justeres på dette punktet

Avtalen har et eget punkt som omtaler samhandling med kommunens øvrige tjenestetilbud. Det heter her at NAV kontoret skal bidra aktivt og på bredt plan. Blant annet når det gjelder kommunalt plan- og utredningsarbeid der sosialtjenesten er berørt. Deltagelse i kommunal beredskap er nevnt, videre NAV kundesenter og NAV forvaltning. Det er vår vurdering at avtalen kunne vært mer spesifikk mht. hvilke andre kommunale enheter det er viktig at NAV Kongsvinger samhandler med. Dette anser vi som mer aktuelt i dag enn da avtalen i sin tid ble inngått, blant annet fordi funksjoner som tidligere var underlagt NAV kontoret nå er flyttet til andre enheter i kommunen. Avtalen åpner videre for at kommunal del og statlig del kan utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder.

Avtalen understreker betydningen av at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere som aktivt skal bidra til å skape et godt arbeidsfellesskap. Ut fra de innspill vi har fått om dette ser det ut som at det er en alminnelig oppfatning i kommunen og ved NAV kontoret at kommune og stat er likeverdige samarbeidspartnere. Det er likevel presisert at staten setter dagsorden på sine områder, ruller ut egne målsettinger og har et jevnt trykk med hensyn til virkemidler. Det, i tillegg til at det statlige området i større grad er regelstyrt enn det sosialtjenesten er, gjør at kommunen må jobbe hardere med å få oppmerksomhet for sitt ansvarsområde. Vi mener dette bygger inn under at kommunen bør sikre at sosialtjenesten er underlagt klare nedfelte målsettinger og strategi som følges opp tett fra kommunens side. Når det gjelder selve avtalen må imidlertid denne anses å være i samsvar med NAV-lovens bestemmelser. Det har skjedd endringer etter avtalen ble inngått, og dette medfører at man bør vurdere å gjøre enkelte justeringer i avtalen. Revisjonskriterium 5 må likevel anses etterlevd.

Revisjonskriterium 6 setter krav til at det må avholdes årlig samarbeids-/partnerskapsmøter mellom rådmann og fylkesdirektør for NAV Hedmark for å samordne styringssignaler. Samarbeidsavtalen og partnerskapsmøter er sentrale i samarbeidet mellom NAV stat og NAV kommune. Med hensyn til partnerskapsmøter gjennomføres det slike møter ca. 4 ganger i året, eventuelt flere ganger ved behov. Det er NAV leder, kommunalsjef samfunn og fylkesdirektøren for NAV Hedmark som deltar i disse møtene. Revisor har mottatt møteagenda, og noen av referatene for møter som er gjennomført i 2015 og 2016. Ut fra innhentet dokumentasjon og innspill gjennom intervjuer er det vår vurdering at partnerskapsmøtene benyttes til å samordne styringssignaler.

Med hensyn til samarbeidsavtalen kan vi se at partnerskapet arbeider med felles mål, prioriteringer og budsjett. Det er videre behandlet saker vedrørende strategiske vurderinger med hensyn til videreutvikling av kontoret. Blant annet vedrørende omorganisering av kontoret. Det er også behandlet saker som gjelder oppfølging av kontorets utvikling med fokus på arbeidsmiljø. Ett av punktene fra samarbeidsavtalen som ikke er behandlet i partnerskapsmøte, er å godkjenne felles plan for virksomheten. Vi må anta at dette vil være en sak som tas opp i første halvdel av 2017, ettersom det ble jobbet med en slik plan ved årsskifte 2016/2017. Kriteriet som omhandler årlige samarbeids/partnerskapsmøter må anses oppfylt, jf. revisjonskriterium 6.

5.4.3. Samarbeid internt i kommunen

Revisjonskriterium 7 omhandler hvorvidt NAV Kongsvinger avgir uttalelser og råd og deltar i den kommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganer som blir opprettet. Vi har fått opplyst at NAV Kongsvinger deltar i den kommunale planleggingsvirksomheten på lik linje med øvrige enheter i kommunen, når det gjelder egen virksomhet. NAV kontoret deltar også i ulike tverretatlige prosjekter som for eksempel boligsosialt arbeid og bekjempelse av barnefattigdom. I denne sammenheng deltar NAV kontoret med faglige råd/innspill. Vi har videre fått opplyst at NAV kan invitere seg selv og komme med synspunkter på områder som har betydning for NAV sine tjenester og brukere. Vi har imidlertid ikke fått noen eksempler at dette faktisk gjøres, og vårt inntrykk er at dette er krevende å få til i en travel hverdag.

Det ligger ikke noe automatikk i at NAV kontoret engasjerer seg eller avgir uttalelser og råd når det gjelder annen type planleggingsvirksomhet, jf. revisjonskriterium , eksempelvis når det gjelder utarbeidelse av planverk i andre sektorer i kommunen. I intervju har vi fått forståelse for at NAV kontoret også har en samfunnsoppgave som skal løses. Dette med hensyn til å fronte utfordringsområder og bidra til å sikre innbyggernes velferd. Sett i lys av dette kunne mener vi at NAV kontoret har et potensiale når det gjelder å delta i den kommunale planleggingsvirksomheten. Det er likevel vårt inntrykk at NAV kontoret deltar i de mer formelle samarbeid som opprettes i forhold til planlegging. Revisjonskriterium 7 anses delvis oppfylt.

Revisjonskriterium 8 gjelder om NAV Kongsvinger 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. Vi vurderer i de følgende kriteriet opp mot samarbeid rundt den enkelte bruker og på et mer overordnet enhets/systemnivå.

Samarbeid rundt den enkelte bruker

Det er vår oppfatning at ansatte ved NAV kontoret har løpende samhandling med andre kommunale enheter rundt enkeltbrukere, og da ut fra brukernes behov for hjelpetiltak. Ved sosialfaglig avdeling finnes en del brukere med sammensatte utfordringer, der samhandling både internt ved NAV kontoret og med andre er viktig. NAV sine veiledere deltar i ansvarsgruppemøter rundt brukere. Enkelte brukere har IP, men det var på tidspunktet for vår gjennomgang ingen ved NAV kontoret som fungerte som koordinator for noen av sine brukere. Vi har ellers fått innspill på at rus/ettervern er et særlig krevende område hvor man sliter med å få til gode tiltak/tiltak som fungerer.

I intervju har vi fått innspill på forhold som ikke fungerer godt med hensyn til tjenestetilbudet ved NAV kontoret. Både fra psykisk helse/rusomsorgen og barnevernet har vi fått innspill på at det ikke er mulig å se hvem som har ringt fra NAV kontoret, ettersom det er fellesnummeret for NAV som vises. Dette kan etter vår vurdering løses ved at veilederne ved NAV kontoret legger igjen beskjed, eller ber den enkelte ta kontakt over e-post el. Ellers har NAV kontoret formidlet kontaktinformasjon til sine samarbeidspartnere i kommunen slik at det skal være enklere å få kontakt, med NAV kontoret og den enkelte veileder.

Fra alle de tre enhetene er også tilbakemeldingen at de ofte har brukere som er frustrert over tilbudet og behandlingen de har fått hos NAV. Det kan være ulike årsaker til dette, og det er viktig at denne typen misnøye behandles profesjonelt ved enhetene, noe vi har inntrykk av at blir gjort. Det er likevel viktig at det legges opp til samarbeid og tett dialog. Både rundt den enkelte bruker, men også på enhetsnivå (men da på et mer generelt plan) for å avklare denne typen frustrasjon/hendelser. Både barnevernstjenesten og enhetene for psykisk helse og rusomsorg er enheter som har brukere som jevnt over har større utfordringer i hverdagen enn mange andre NAV brukere, og vil av den grunn i mange tilfeller trenge mer tilrettelegging enn andre. Samtidig må det ikke bli slik at kommunen tar muligheten og ansvaret fra brukeren. Individuell plan er et virkemiddel der samhandling mellom de ulike kommunale enheter settes i system. Vi mener det kan være hensiktsmessig å oppmuntre de krevende brukerne, og som har sammensatte behov, til å medvirke til en individuell plan.

Hva som er årsaken til at NAV ansatte oppfattes som ikke å være serviceinnstilt, oppfatter vi delvis å ha bakgrunn i kunnskap om brukergruppene, men en travel hverdag kan nok også ha betydning. En kan også stille spørsmålstegn ved om målesystemet i NAV tar høyde for de mest krevende brukerne. NAV Kongsvinger er organisert slik at alle veilederne skal kunne brukes både på kommunale og statlige tjenester. Det vil også innebære at alle veilederne vil måtte veilede de mest krevende brukerne. Vi vil anta at dette krever opplæring for en del av veilederne. Vi har ikke opplysninger om at det er gjennomført spesiell opplæring i forbindelse med omorganiseringen av NAV kontoret.

Samarbeid på enhets-/systemnivå

Det er NAV leder som er tildelt oppgavene med å opprette hensiktsmessig samarbeid med andre enheter i kommunen og eksterne samarbeidspartnere.

Det er vårt inntrykk at NAV samarbeider med kommunale enheter på ulike måter¹⁴. Familieforum, boligsosialt forum og integreringsforum er viktige møteplasser det NAV kontoret er representert. NAV kontoret er videre representert i ulike prosjekter sammen med andre enheter internt i kommunen og med eksterne samarbeidspartnere. I tillegg er det opprettet samarbeidsmøter med forvaltningsenheten, forvaltningsteamet, psykisk helse og rusomsorg samt helse og rehabilitering, og mer uformelle samarbeidsmøter med helsestasjon og PP-tjenesten.

Det er vår oppfatning at enkelte av disse samarbeidsforaene kan gjøres mer forpliktende i den forstand at man avtaler skriftlig hva samarbeidet skal omfatte, og at det fastsettes en møteplan. Vi

¹⁴ I forbindelse med høring av foreløpig rapport har revisor mottatt en oversikt over slike samarbeid. Se siste avsnitt i rådmannens uttalelse i kapittel 9.

ser helt klart behovet for dette, for eksempel overfor barnevernstjenesten og enhetene psykisk helse og rusomsorg. Revisjonskriterium 8 anses etter dette som delvis oppfylt.

5.4.4. System for internkontroll

Når det gjelder internkontroll tilsier revisjonskriterium 9 at kommunen har:

- a) beskrevet NAV Kongsvingers hovedoppgaver og mål, som internkontrolltiltakene skal sikre
- b) oversikt over områder ved NAV Kongsvinger hvor det er risiko for svikt.
- c) et system for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre internkontrolltiltak.
- d) gjennomført systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen (ved NAV Kongsvinger).
- e) sørget for tilstrekkelig dokumentasjon rundt internkontrollsystemet, og at dokumentasjonen er oppdatert og tilgjengelig.

Det er vår vurdering at hovedoppgaver og mål er beskrevet i samarbeidsavtalen med NAV Hedmark, i mål og disponeringsbrevet for NAV Hedmark og i kommunens økonomiplan/årsbudsjett. Det viktigste målet for NAV Kongsvinger er å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. NAV kontoret har en rekke operasjonaliserte mål som bygger opp under hovedmålsettingen. Flest som gjelder de statlige tjenestene, men også noen som gjelder de kommunale tjenestene. Det legges videre vekt på økonomi og balanse mellom budsjett og regnskap. Det er således vår vurdering at kommunen har beskrevet NAV Kongsvinger sine hovedoppgaver og mål, slik at internkontrolltiltakene kan ta utgangspunkt i å sikre disse. Dette er likevel ikke lett å se sammenhengen mellom kommunens målsettinger og internkontrollen slik den gjennomføres i praksis. Vi vurderer likevel revisjonskriterium 9a som etterlevd.

Når det gjelder kartlegging av områder forbundet med risiko, kan vi ikke se at dette gjennomføres systematisk. Vi merker oss imidlertid at kontorets kvalitetsutvalg har oppgaver som tenderer til denne typen risikovurderinger, og at utvalget årlig skal utarbeide en statusrapport som oppsummerer tendenser, styrker og utfordringer. Det er foreløpig ikke utarbeidet noen skriftlig statusrapport. Vi har imidlertid fått opplyst at utvalget er godt i gang med å ta tak i tendenser, styrker og utfordringer ved sosialfaglig avdeling. Områder som en vil prioritere i 2017 er retningslinjedokument for enheten, rutiner, system for avvik og gjennomføring av internkontrollen. Vi mener det er hensiktsmessig å involvere kvalitetsutvalget i risikovurderingene. Avvikshåndtering skjer foreløpig gjennom en manuell løsning, men man skal etterhvert benytte avviksmodulen i Kvaliteket. Dette er også et tiltak som kan synliggjøre risiko områder i større grad. Det er således vår vurdering at det foreligger planer som kan styrke vurderingen av risiko ved kontoret, og at det bør avsettes ressurser til å få gjennomført planene. Revisjonskriterium 9b anses kun delvis etterlevd.

Når det gjelder å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre internkontrolltiltak ved NAV kontoret, så har kvalitetsutvalget en viktig rolle. Kvalitetsutvalget er ett år etter at det ble opprettet slik vi oppfatter det, fortsatt i en innkjøringsfase. Det er etter vår mening viktig at dette arbeidet prioriteres, og at det avsettes tid og ressurser til arbeidet. Et slik utvalg må antas å være mer ressurskrevende i oppstarten (når rutiner/prosedyrer

etc. skal utvikles) enn når rutiner/prosedyrer etc. er på plass. Gode og effektive rutiner vil svare seg på sikt. Det er vår vurdering at NAV kontoret ikke har hatt et tilfredsstillende system for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre internkontrolltiltak, men at kvalitetsutvalget er i ferd med innføre et slik system. Det er derfor viktig at det avsettes ressurser slik at kvalitetsutvalget får satt sitt arbeid i system. Revisjonskriterium 9c anses kun delvis etterlevd.

Kvalitetsutvalget har også som oppgave å følge opp at internkontroll tiltakene følges. Slik vi har forstått dette har ikke utvalget kommet ordentlig i gang med den typen oppfølging. Når det gjelder kommunen forøvrig har, etter hva vi har forstått, ikke kommunalsjef samfunn eller rådmannen hatt noen systematisk oppfølging av rutiner/prosedyrer etc. ved NAV kontoret. Vi mener det vil være betryggende for rådmannen å ha kunnskap om internkontrollen og det arbeidet som legges ned ved NAV kontoret. Dette kan skje gjennom å gjennomføre egne kontroller eller ved at det rapporteres om tilstanden og hva som er gjennomført av internkontroll-arbeid ved enheten. Dette vil så kunne danne et grunnlag for rådmannens redegjørelse om internkontroll i årsberetningen. Revisjonskriterium 9d anses å kun være delvis etterlevd.

Når det gjelder dokumentasjon av internkontrollsystemet er kommunens kvalitetssystem Kvaliteket sentralt. NAV kontoret ble tilknyttet dette systemet mens vi gjennomførte datainnsamling til dette prosjektet, og var således ikke kommet ordentlig i gang med å bruke systemet. Kommunen har dokumentert hvordan Kvaliteket er tenkt benyttet. Ettersom man ikke var kommet i gang med å benytte Kvaliteket vil ikke NAV kontorets internkontrollsystem være dokumentert i særlig grad. Man har imidlertid en beskrivelse av kvalitetsutvalget sine oppgaver. Ellers vil NAV kontorets egne rutiner/prosedyrer være sentrale for å beskrive internkontrollen i enheten.

Det er vår oppfatning at NAV kontoret har dokumentert ulike rutiner/prosedyrer, og vi har fått fremlagt en god del dokumentasjon på ulike områder innen sosialtjenesten. Når det gjelder statlig del har vi forstått det slik at rutiner/prosedyrer i stor grad er knytte opp mot fagsystemene. På tidspunktet for informasjonsinnhenting til dette prosjektet var en del av disse rutiner/prosedyrene og reglementer for NAV kontoret under revisjon i kontorets kvalitetsutvalg. Dette blant annet som følge av tilsyn fra fylkesmannen. Det er vår vurdering at man fortsatt har en jobb å gjøre med å dokumentere de ulike rutiner/prosedyrer og å tilpasse disse slik at de sikrer overholdelse av krav stilt i lov og forskrift.

Reglementer og prosedyrer er ikke samlet på et sted, men finnes i ulike manuelle og elektroniske systemer. Det er etter vår mening viktig at reglementer, prosedyrer, maler etc. er lett tilgjengelig for de som skal bruke dem, og det er da en fordel å ha de samlet et sted. Dette gjør det enklere å skaffe seg oversikt over hvilke reglementer og prosedyrer som skal benyttes. Det gjør de også enklere å administrere og ajourholde slik at man sikrer at det til enhver tid er de gjeldende reglementer, prosedyrer, maler etc. som brukes. NAV kontoret har planer om å samle alle reglementer, prosedyrer/rutinebeskrivelser i Kvaliteket. Dette vil skaffe NAV kontoret bedre oversikt og en enklere administrasjon av sitt internkontrollsystem. Revisjonskriterium 9e anses kun delvis å være oppfylt

5.4.5. Oppsummering av revisors vurderinger

Revisors vurderinger opp mot problemstilling 1 kan oppsummeres som følger:

- Kongsvinger kommune har i det alt vesentligste satt mål- og resultatkrav for de kommunale tjenestoområdene som NAV kontoret utfører og dette ses, etter vår vurdering, i sammenheng med de øvrige mål og resultatkrav som NAV kontoret må forholde seg til. Vi mener likevel det er vanskelig å se sammenhengen mellom målsettingene i kommunale planer og de operasjonaliserte målekriteriene som NAV kontoret forholder seg til, og at en med fordel kunne legge mer til rette for at kommunens målsettinger kommer tydeligere frem.
- NAV leder rapportere jevnlig til rådmannen med hensyn til mål- og resultatoppnåelse, og behov for endringer/tiltak vurderes fortløpende. Det rapporteres skriftlig om mål- og resultatoppnåelse i tertialrapportering og årsrapport som legges frem for formannskap og kommunestyre. Det er vår vurdering at det i liten grad fremkommer informasjon om mål- og resultatoppnåelse for NAV kontoret i denne rapporteringen.
- Komité for helse og omsorg behandler enkeltsaker som omhandler NAV kontorets drift og får relevant informasjon fra NAV kontoret, men har utover dette ingen formell funksjon i forhold til NAV kontoret.
- Kongsvinger kommune og NAV Stat har inngått samarbeidsavtale i samsvar med NAV-lovens bestemmelser. Den delen av avtalen som omfatter hvilke kommunale tjenester som skal tilligge NAV kontoret er imidlertid ikke ajour, og bør etter vår vurdering justeres. I henhold til avtalen avholdes det samarbeids-/partnerskapsmøter mellom rådmann og fylkesdirektør for NAV Hedmark for å samordne styringssignaler, flere ganger i året.
- NAV kontoret deltar i ulike sammenhenger i kommunal planleggingsvirksomhet og i samarbeidsorganer som blir opprettet. Vi mener likevel at NAV kontoret har potensiale med hensyn til engasjement når det gjelder å fronte utfordringsområder og bidra til å sikre innbyggernes velferd, som er en av NAV kontorets samfunnsoppgaver.
- NAV kontoret samarbeider med andre kommunale enheter om enkeltbrukere og på enhets-/systemnivå. Vi mener likevel det er behov for en styrking av denne typen samarbeid og dialog, og at det er behov for å utvikle forpliktende samarbeidsarenaer både rundt den enkelte bruker og på enhets-/systemnivå. Særlig i forhold til de enheter som har spesielt sårbare/krevende brukere
- NAV Kongsvinger har gode planer for å styrke internkontroll systemet ved kontoret. Vi mener imidlertid at det gjenstår en del arbeid med hensyn til å få alle elementer i et godt internkontrollsystem på plass, og å dokumentere dette.

6. Problemstilling 2: Betydning for brukerne og måloppnåelse

Problemstilling 2

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

1. I hvilken grad har opprettelsen av NAV Kongsvinger gitt positive resultater for brukerne?
2. 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 NAV leder sin oppfatning at NAV Kongsvinger etter reformen har fått flyttet fokus fra det å sikre korrekt stønad utbetalt til rett tid, til fokus på oppfølgingstiltak tilpasset den enkelte bruker. Kontoret praktiserer aktivitetsplikt, selv om dette ikke fullt ut var trådt i kraft da vi innhentet data til denne forvaltningsrevisjonen. Kommunen bevilger midler til dette gjennom prosjektet «aktiv inn i ny fremtid», og aktivitetsplikten oppfylles ved at brukere møter på tiltaksplasser i de kommunale enhetene. Kommunen har mange ulike oppgaver, og en anser at NAV kontoret har et variert spekter av tiltaksplasser, slik at en stor andel av brukeren kan få et tilbud som passer for dem. Ungdom er prioritert i denne ordningen, og det er en målsetting å skaffe praksis som gjør at man kommer i jobb, eventuelt inn i utdanning. Kommunen har i denne forbindelse tett samarbeid med Sentrum videregående skole og oppfølgingstjenesten. Aktivitetsplikt oppleves ellers som et effektivt tiltak for å redusere sosialhjelpsutbetalingene. Det at det blir stilt krav for å få utbetalt sosialhjelp gjør at en del takker nei, og går tilbake til skole/eventuelt arbeid.

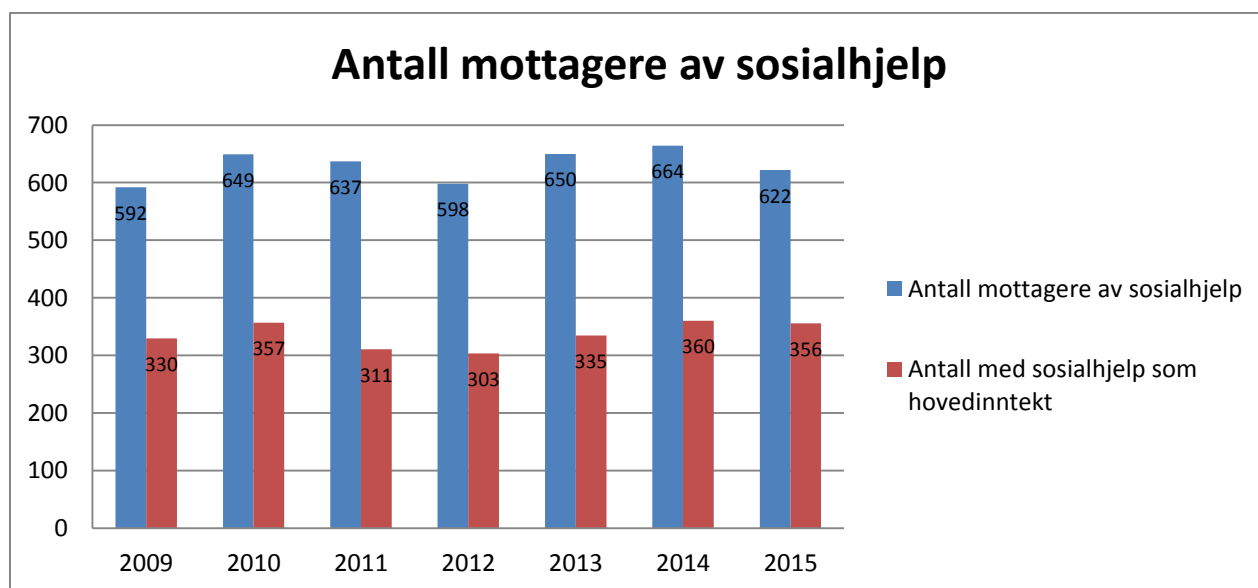
Hensikten med NAV reformen var å ha «ei dør» å forholde seg til for brukeren. NAV leder vurderer at man kom godt ut i Kongsvinger ved sammenslåingen i 2009, og at brukerne sannsynligvis opplevde kontoret slik allerede fra starten av. Brukerfokus kan imidlertid videreutvikles og man er ikke i mål ennå. Selv om brukerne opplevde NAV kontoret som en enhet, fungerte den kommunale delen av NAV i starten omtrent som den hadde fungert før. Med dagens integrerte tjenester mener NAV leder at man er på rett vei i forhold til hovedmålsettingen med NAV-reformen. Vi har også fått opplyst at brukerne får mer effektiv hjelp med dagens ordning, fordi det er bedre/enklere tilgang til informasjon enn tidligere, og man får raskere svar. Vi har også fått innspill på at NAV kontorene har større kompetanse og ressurser en tidligere ordning, og at det kommer brukerne til gode. Kompetansen er samlet på et sted, og brukerne kan henvende seg på et sted. Vi har også fått opplyst at dagens NAV har bedre arbeidsmetoder enn de hadde tidligere.

Det er etterhvert kommet mange selvbetjeningsløsninger som gjør at brukerne kan søke om tiltak selv. Den kommunale delen av NAV henger imidlertid noe etter på dette området. Vi har i intervjuer fått innspill på at det likevel kan oppleves å være vanskeligere å komme direkte i kontakt med en veileder, og på den måten kan nok NAV oppleves som «noe utilgjengelig» også.

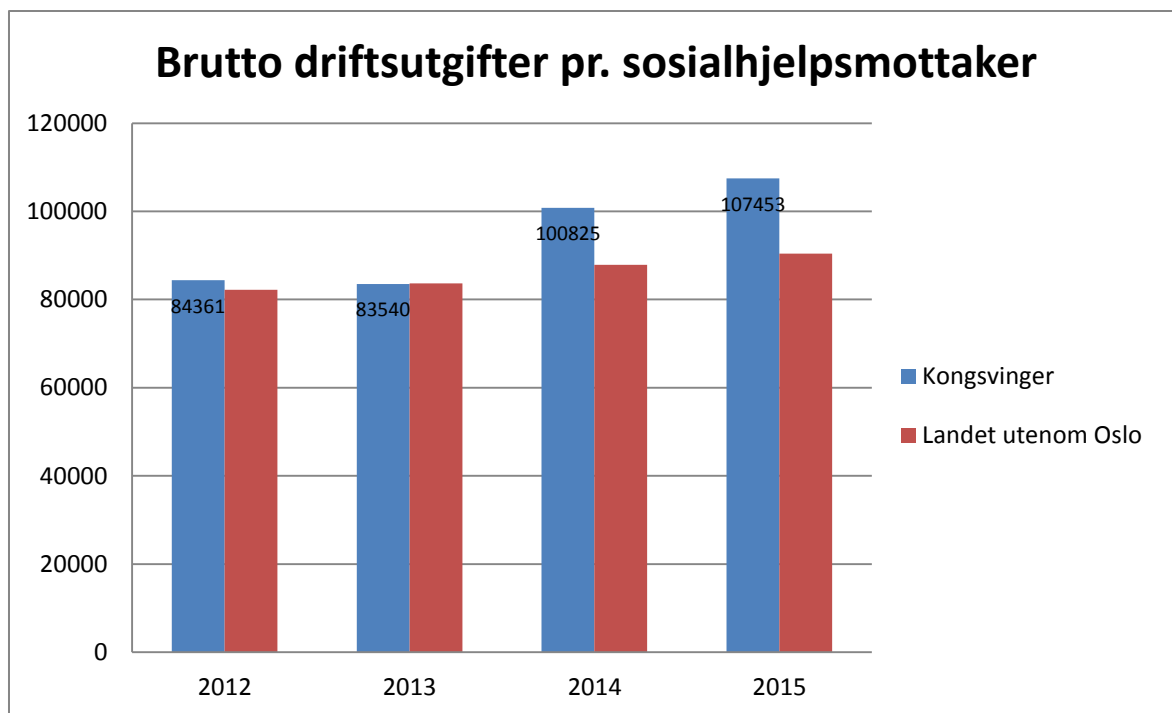
I **intervju med NAV Hedmark** har vi fått opplyst at flere i jobb/færre på trygd var den viktigste målsettingen med NAV reformen og hvor man har hatt desidert mest fokus. Dette har man etter hvert oppnådd i NAV i Hedmark. Aktivitet er et stikkord i denne sammenheng. Kontakt med arbeidsplassen er viktig. Muligheten for å komme tilbake i jobb reduseres jo lengre det er siden man var i kontakt med arbeidsplassen sin, og det har vært viktig å tilrettelegge for dette. NAV er en helhetlig innfallsport til arbeids- og velferdstjenestene og digitalisering av tjenestene har effektivisert behandlingen av den enkeltes henvendelse. Selv om åpningstidene ved NAV kontorene er blitt redusert, er likevel NAV mer tilgjengelig enn før på grunn av de digitale løsningene. For eksempel gjennom «mitt NAV». Det finnes også Chat-løsninger der man kan ha direkte brukerdialog med veileder. Det er videre mulig å ta kontakt med kontaktsentrene utenom åpningstiden for de lokale NAV kontorene (08.00 – 16.00).

De digitale tjenestene har først og fremst vært utarbeidet for de statlige tjenestene, men «Digisos» kommer. Deler av systemet er planlagt innført fra 2018. Digitale løsninger er effektivt både for brukeren og for veilederne i NAV. I stedet for å bruke tiden på kartlegging av brukerne kan man da hente ut opplysningene fra datasystemet og i større grad gjennomføre planlagte og målrettede oppfølgingsmøter. Det finnes i dag et 20 talls forskjellige systemer av faglig og administrativ art som benyttes. Disse og de nye systemene som anskaffes er/skal være integrert og kunne snakke med ARENA som må betegnes som hovedsystemet i denne sammenheng.

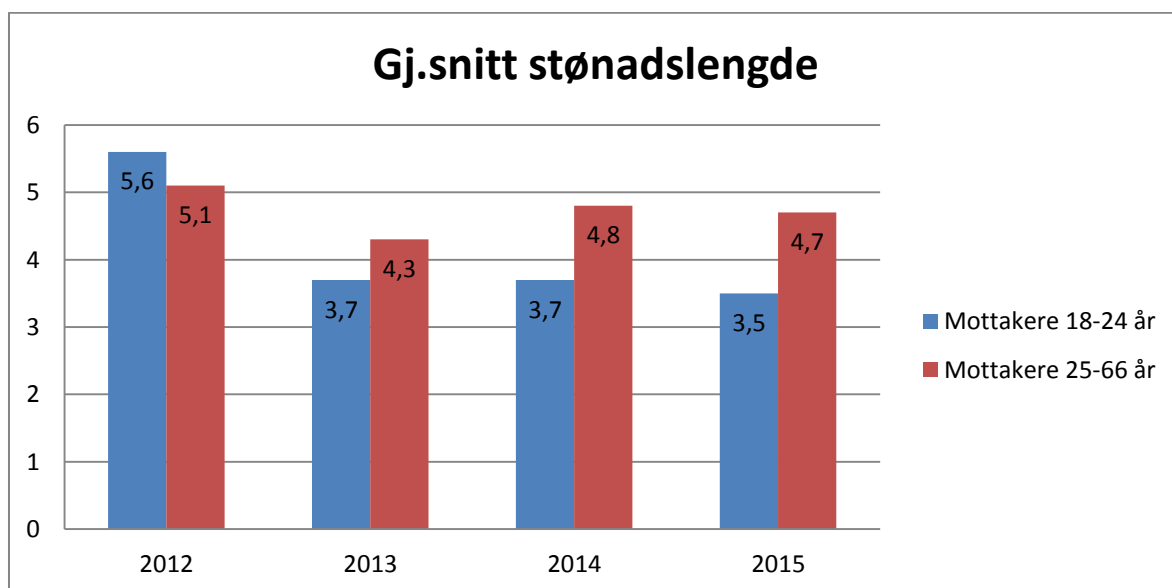
For å se hvordan man har lyktes med å nå målsettingen man har hatt med å opprette NAV Kongsvinger presenterer vi i det følgende noen aktuelle tall med hensyn til utvikling i sosialhjelp fra KOSTRA databasen. Utviklingen i antall brukere som mottar sosialhjelp, og antall brukere som har sosialhjelp som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



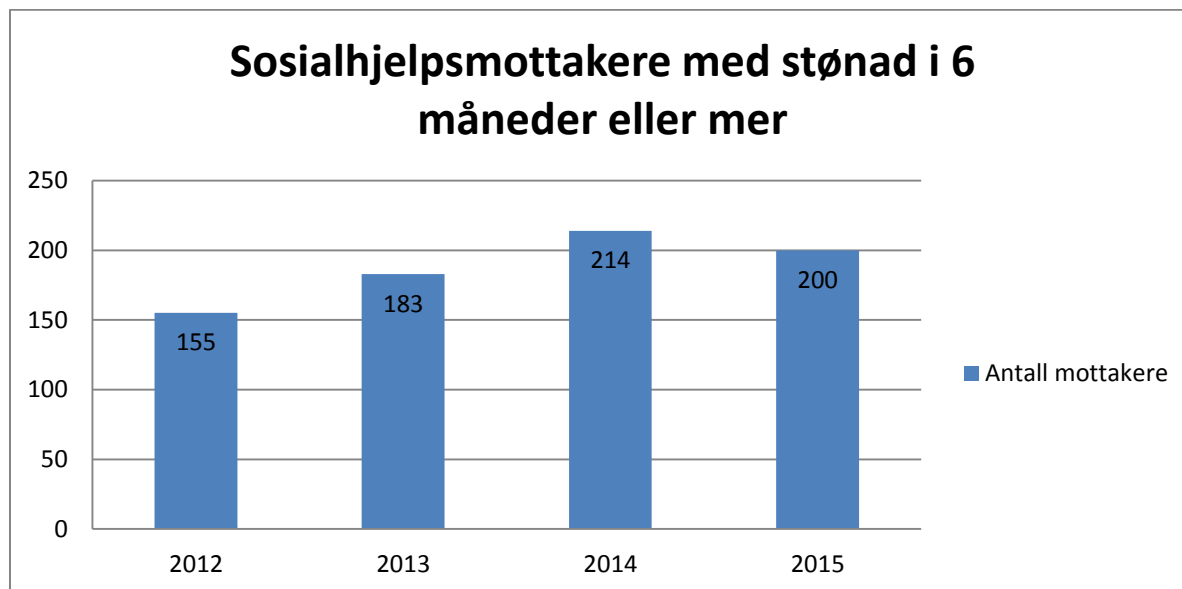
Antall mottagere har variert noe og økte fra 2012 fram til 2014, men at man er på rett vei fra 2015. Antall brukere som har sosialhjelp som hovedinntekt følger i stor grad samme trend som utviklingen av antall mottagere totalt. Brutto driftsutgifter pr. sosialhjelpsmottager kan si noe om hvor produktivt NAV kontoret på Kongsvinger driver. Utviklingen på dette nøkkeltallet har vært som følger:



Vi ser at man har hatt en jevn økning av utgiftene. Fram til 2013 var utgiftene tilnærmet landsgjennomsnittet, men utgiftene har vært noe høyere de senere år. 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 stønadslengde har vært som følger:



Oversikten viser at gjennomsnittlig stønadslengde har gått noe ned, og at denne tendensen er mest tydelig for de under 25 år. Det må antas at de som har gått lenge på sosialstønad vil være mer ressurskrevende enn de andre brukerne. NAV Kongsvinger har hatt følgende utvikling når det gjelder brukere som har mottatt sosialhjelp i 6 måneder eller mer:



Antall brukere som har mottatt stønad i 6 måneder eller mer har økt jevnt fram til 2014, mens trenden er snudd i 2015. Utviklingen her er dermed 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:

10. Det er etablert brukermedvirkning på systemnivå, dvs. i form av brukerråd e.l.
11. NAV Kongsvinger gjennomfører brukerundersøkelser jevnlig, og undersøkelsen omfatte alle 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
12. Resultatene fra brukermedvirkning og brukerundersøkelser brukes til læring/utvikling av tjenesten til brukerens beste.
13. NAV Kongsvinger har rutiner som sikrer at:
 - a) den enkelte søker / bruker av sosiale tjenester får nødvendige opplysninger, råd og veiledning.
 - b) 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.
 - c) 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
 - d) bruker mottar hjelp som sikrer midlertidig bolig, dersom bruker ikke er i stand til å finne bolig selv.

- e) 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 .
- f) det gjennomføres en konkret vurdering av om bruker kan ha rett til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønning, samt rett til individuell plan.
 - o 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 .
 - o vedtak inneholder orientering om klageadgang, fremgangsmåte for klage, klagefrist mv .

6.3. Innsamlede data

6.3.1. Brukerundersøkelser og brukervedvirkning

Dersom NAV kontoret skal kunne ha noen 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 brukervedvirkning også på systemnivå. Vi har fått følgende informasjon om temaet.

6.3.1.1. Gjennomføring brukervedvirkning/brukerråd

Når det gjelder brukernes oppfatning av NAV-kontoret har man høsten 2016 fått på plass en ordning med brukerutvalg. Organisasjoner som er representert i brukerutvalget er Mental helse, Hørselshemmedes forening, Funksjonshemmedes råd, Eldres råd, Kreftforeningen, SAFO¹⁵ og RIO¹⁶.

Brukerutvalget har ligget nede en periode, og hadde sitt første møte i september 2016, det er videre planlagt et nytt møte på nyåret 2017. Vi har også fått opplyst at det i arbeidsgruppen for ettervern deltar en representant for brukerne, noe som oppleves som en viktig stemme og samarbeidspart for å få best mulig resultat på dette området.

Revisor har vært i kontakt med representanten for Funksjonshemmedes råd i brukerutvalget. Fra denne har vi fått opplyst at brukerutvalget i Kongsvinger ikke har vært aktive på to år og at det ble startet opp igjen med ett møte høsten 2016. Vi har oppfattet det slik at man er i oppstartfasen og at arbeidet foreløpig ikke har funnet sin form.

6.3.1.2. Gjennomføring av brukerundersøkelser

Vi har fått opplyst at det gjennomføres årlige brukerundersøkelser. Brukerne som er representert i disse vil i stor grad være de som hører til den kommunale delen (sosialfaglig oppfølging), ettersom brukerundersøkelsen besvares ved besøk på kontoret. Dette ut fra at for eksempel arbeidssøkere og syke i større grad benytter seg av de digitale mulighetene som ligger i NAV systemet, og ikke så ofte oppsøker NAV kontoret. Det er mange som er innom i mottaket og de fleste svarer på undersøkelsen, så disse undersøkelsene gir, etter respondentenes oppfatning, nyttig informasjon fra brukerne.

Fra høsten 2017 vil brukerundersøkelsene gjennomføres etter en ny og bedre mal (10 faktor-modellen¹⁷). Det er NAV leder sin vurdering at disse undersøkelsen sier mye om de kommunale

¹⁵ Samarbeidsforum av funksjonshemmedes organisasjoner.

¹⁶ RIO består av tidligere rusmisbrukere med stor kompetanse innen rusfeltet.

¹⁷ 10-FAKTOR er forskningsbasert og trekker blant annet på BI-professor Linda Lais forskning. Undersøkelsen måler faktorer som er ansett som avgjørende for at organisasjonene skal oppnå gode resultater. 10-FAKTOR er spesielt tilpasset norske kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak, men kan også benyttes av andre organisasjoner.

tjenestene i NAV. Brukergruppene er videre i stadig endring. Dette krever endringsvilje og omstilling fra de ansatte. Vi har også fått innspill om at undersøkelsene baseres mer på brukerens opplevelse av tjenesten enn innholdet i tjenesten, og da er det egentlig irrelevant om brukeren er på statlig eller kommunalt tiltak. Kommunene har tilgang på resultatene for disse brukerundersøkelsen, og kommunen gjennomfører også brukerundersøkelser selv. Vi har også fått opplyst at NAV stat også gjennomfører brukerundersøkelser, og som da retter seg mot alle tjenester ved NAV-kontorene.

Fra NAV Hedmark har vi fått bekreftet at det gjennomføres brukerundersøkelser ved NAV kontorene, og da i mottaket. Dette gjør at det nok er et flertall av brukere for de kommunale tjenestene som svarer. Resultatene er jevnt over veldig bra. Det jobbes nå med alternative måter å gjennomføre brukerundersøkelser på, og som blant annet kan fange opp de som benytter de digitale løsningene og som nødvendigvis ikke er i direkte fysisk kontakt med NAV. Ellers vil også antall serviceklager si noe om hvor fornøye/misfornøye brukerne er. NAV holder oversikt over utviklingen i slike klager for fylkene.

6.3.1.3. Nærmere om brukerundersøkelsene fra 2012 til 2015

Revisor har fått resultatene fra brukerundersøkelser gjennomført ved NAV Kongsvinger fra 2012 til 2015. Undersøkelsen har jevnt over de samme spørsmålene for årene. Antallet som har avgitt svar i undersøkelsen har variert. Vi har her ingen data fra 2012, men i 2013 var det 442 brukere som deltok. I 2014 var det 522 stk. og i 2015 var det 89 stk. For de to første årene er resultatene sammenlignet med gjennomsnittet for Hedmark på alle spørsmål. For de to siste årene har presentasjonen med 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
- Informasjon fra NAV bidrar til at jeg forstår min sak bedre (benyttet i 2013/2014/2015)
- 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 (benyttet i 2013/2014/2015)

Vedrørende organisering og ventetid

- Hvor lett er det å orientere seg på NAV kontoret
- Måten du ble tatt i mot på NAV kontoret

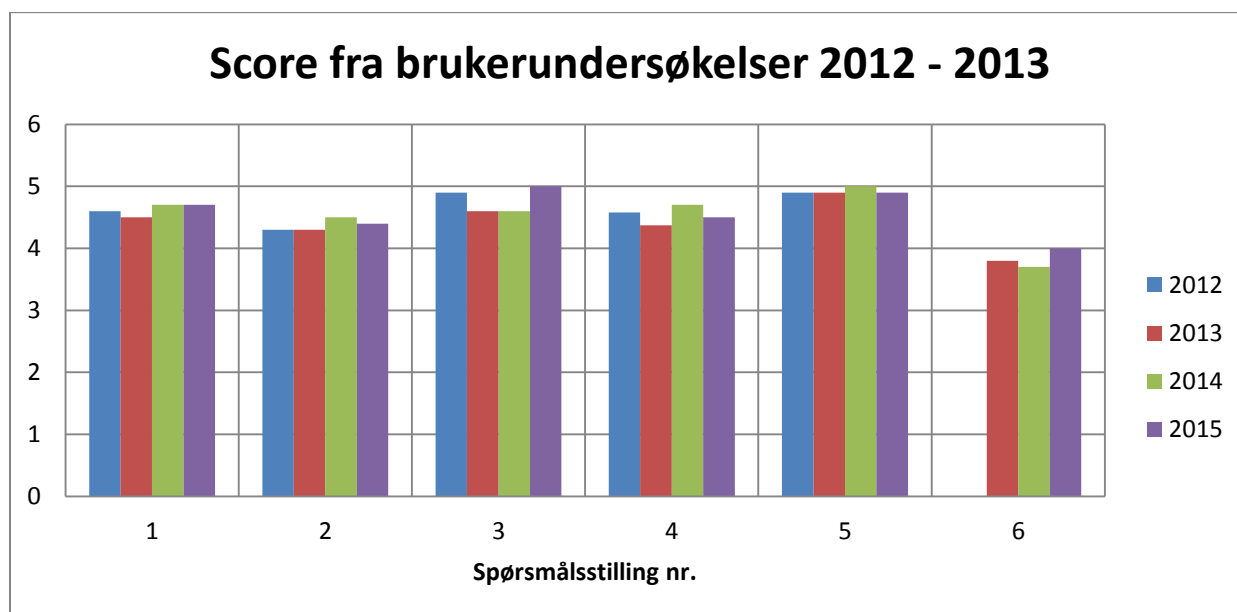
- Ventetid for å få svar på din henvendelse i publikumsmottaket
- Ventetid for å få kontakt med rett person når du møter opp ved NAV kontoret

Vedrørende arbeidsrettet oppfølging

- Jeg har fått den oppfølgingen fra NAV som jeg har hatt behov for i forbindelse med jobbsøking
- 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
- Har du inntrykk av at de ansatte på NAV kontoret har god kunnskap om arbeidsmarkedet og ledige stillinger

Fra 2013 er 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. Informasjon fra NAV bidrar til at jeg forstår min sak bedre
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



6.3.1.4. Medarbeiderundersøkelser

Det gjennomføres jevnlig medarbeiderundersøkelser ved NAV Kongsvinger og dette er senest gjennomført høsten 2016. Kontoret hadde da 53 ansatte, og medarbeiderundersøkelsen oppnådde en svarprosent på 87 %. 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. Gjennomsnittsscore på spørsmålet var på 3,8. Et annet spørsmål som må anses som relevant er «Min enhet leverer stadig bedre tjenester til enhetens brukere». Gjennomsnittsscore på dette spørsmålet var på 3,6. 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	11 %	15 %	74 %
Min enhet leverer stadig bedre tjenester til enhetens brukere	17 %	24 %	59 %

Begge spørsmålene er benyttet i tidligere undersøkelse, og svarene viser svak økning (0,1) i poengscore.

6.3.2. Rutiner som skal sikre regeletterlevelse

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 saksbehandler når de henvender seg til NAV-kontoret. Hovedfokus for veilederen er å få brukerne i arbeid/aktivitet og det opprettes «lag» bestående av ulike kompetanse rundt den enkelte bruker, ut fra hva slags hjelpebehov den enkelte har. Brukerne vil i de fleste tilfellene ikke merke at det finnes et slik lag rundt de, men det er viktig for å kunne gi et godt tilbud. For mange av brukerne vil det være ulike deler av NAV kontorets tjenester (også ulike avdelinger) som er aktuelle, og sammensetningen i lagene vil variere over tid. Når hoveddelen av tjenestene for en bruker beveger seg fra en avdeling til en annen avdeling ved NAV kontoret bytter man saksbehandler. Da skal man alltid ha en trekantsamtale der bruker, ny- og gammel saksbehandler deltar for å sikre kontinuitet. Man forsøker imidlertid å unngå å skifte veileder for ofte.

Alle brukere med ekstra behov skal kartlegges med hensyn til bistandsbehov (standard, situasjonsbestemt eller særlig innsats for å komme i arbeid jfr. NAV loven § 14a) og det skal utarbeides en aktivitetsplan sammen med den enkelte. De ansatte får opplæring på tvers av avdelingene slik at alle skal kunne gi enklere råd og veiledning om rettigheter og plikter i henhold til for eksempel sosialtjenesteloven. Så selv om NAV-kontoret etter omorganiseringen i 2016 er mer spesialisert, er det likevel lagt vekt på at de ansatte skal ha kunnskap og kompetanse om hverandres område. Det er i denne forbindelse spesielt viktig at de ansatte som sitter i mottak i aktivitetssenteret har kjennskap til alle avdelingene, slik at brukerne kan henvises til riktig veileder med en gang. Den enkelte veileder skal kunne innhente bistand fra de andre fagavdelingene ved behov.

Vi har videre fått opplyst at det også er mulig å ta opp saker i lagsmøter. Det er opprettet lag som er sammensatt med ulike kompetanse, nettopp for å sikre bred fagkompetanse rundt den enkelte bruker. Selv om det er en veileder som får ansvaret for oppfølgingen av en bruker, kan det være flere saksbehandlere inne i bildet når brukeren har sammensatte behov. Metodebruken ved NAV kontoret har også utviklet seg og man bruker nå for eksempel motiverende intervju. Det er også mulig å gjennomføre veiledningssamtale på veiledningsplattformen i Navet der andre ansatte i NAV kan se på og komme med tilbakemeldinger.

NAV-kontoret er opptatt av at tett oppfølging av brukerne gir gode resultater. Dette gjøres blant annet gjennom kvalifiseringsprogrammet. Det er også innført aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottagere og det er spesielt fokus på ungdom. I denne typen tiltak vil man være tett på, og kan avdekke forhold som ikke er kjent, og som kan ha betydning for muligheten for å komme i arbeid/aktivitet. NAV sin kanalstrategi innebærer større grad av selvbetjeningsløsninger. Disse løsningene kan medføre besparelser, men de kan også frigjøre ressurser i form av frigjøring av tid for veilederne slik at man kan ha tettere oppfølging av brukere.

NAV Kongsvinger hadde tilsyn fra fylkesmannen høsten 2015 (og i 2011). Fokus ved siste tilsyn var ungdom under 25 år. Det ble avdekket to avvik. Det ene i forhold til å avdekke/kartlegge behov for sosialhjelp i mottak når brukerne oppsøker NAV kontoret. Det andre i forhold til rutiner/internkontrollsystemet. NAV kontoret har mottatt tilsynsrapport fra fylkesmannen, og det er utarbeidet tiltaksplan med frister for når de ulike avvikene skal være lukket. Tilsynssaken er avsluttet høsten 2016 etter at tiltakene er evaluert og godkjent av fylkesmannen.

Av evalueringsrapporten som er sendt til fylkesmannen kan nevnes at det er utarbeidet nytt felles kartleggingsskjema som skal sikre brukermedvirkning, samt at det er utarbeidet en rutine for hva som ligger i generelle råd og veiledning. Det er også utarbeidet en prosedyre for håndtering av avvik, i påvente av at NAV kontoret skal kunne ta i bruk avviksmodulen Kvaliteket.

6.3.2.1. Nærmere om dokumentasjon av rutiner/prosedyrer

Det at den enkelte ansatte skal gi bruker opplysninger, råd og veiledning tilpasset individuelle behov, herunder utarbeide individuelle planer for brukere i egen portefølje, er nedfelt i stillingsbeskrivelsen til veiledere og saksbehandlere ved sosialfaglig avdeling. Det samme gjelder at den enkelte ansatte skal bidra til godt samarbeid mellom avdelingene.

Rutiner for mottak og behandling av søknad om økonomisk stønad er nedfelt i sosialfaglig avdeling sin egen håndbok. Avdelingen har rutiner for mottak av søknad, journalføring, saksforberedelse og saksbehandling av søknad om økonomisk stønad. Det er videre opprettet retningslinjer for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Disse beskriver blant annet hva som dekkes av stønad for å sikre et forsvarlig livsopphold, og hva som kan dekkes i tillegg. Reglementet inneholder videre satsene for økonomisk sosialhjelp og beskriver ulike vurderinger som skal gjøres i forbindelse med søknadsbehandlingen. Retningslinjene omfatter også bestemmelser om nødhjelp, trekk i livsopphold ved manglende oppfølging av tiltak, dekning av utgifter til bolig og strøm mm. Retningslinjene var under revisjon da vår undersøkelse ble gjennomført, og det må forventes at det foreligger nye retningslinjer i løpet av første halvår 2017.

Når det gjelder Individuell plan hadde NAV kontoret, på tidspunktet for datainnsamling til denne forvaltningsrevisjonen, ingen egen mal for individuell plan som ble brukt. Det fantes heller ingen brukere som hadde ønske om dette. Vi har imidlertid fått opplyst at alle som får innvilget kvalifiseringsprogram skal få tilbud om individuell plan, og at dette skal fremgå av vedtaket. NAV Kontoret skal etter hvert benytte web basert individuell plan fra ACOS slik som resten av kommunen. Kvalitetsutvalget har individuell plan som et tema i sitt videre arbeid. Vi har fått fremlagt skriftlig rutine for inntak på kvalifiseringsprogrammet med punkter som skal vurderes før en bruker meldes til kvalifiseringsprogrammet, samt rutine for å melde nye kandidater.

Det er ikke fremlagt skriftlige rutiner for hjelp til midlertidig bolig. Vi har imidlertid fått opplyst at sosialfaglig avdeling har god samhandling med forvaltningsenheten om boligforvaltning til vanskeligstilte. Det gjennomføres faste månedlige møter i boligsosialt forum der prioritering av brukere kan være tema. Det er videre viktig å kartlegge brukernes behov slik at man finner rett type bolig. Det kan også ofte være nødvendig å motivere brukeren til å motta tjenester. Det skjer også at det må skaffes bolig akutt/samme dag, dette har skjedd for eksempel ved utskrivning fra DPS. Det er i denne typen hastesaker avtalt at avdelingsleder ved sosialfaglig avdeling kontaktes, dersom det ikke oppnås kontakt med veilederne i avdeling.

Revisor har fått fremlagt eksempel/mal på vedtaksbrev. Et fremgår her at de faktiske forhold skal fremgå, samt vurdering og begrunnelse. 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 I – 34/01 til lov om sosiale tjenester vedrørende det å gi uriktige opplysninger, fortie opplysninger og å unnlate å melde fra om endringer. Det fremgår videre at vedtaket kan påklages. Klagefristen er 3 uker. Klagen sendes til NAV Kongsvinger som da vil vurdere saken på nytt. Dersom klagen ikke imøtekommes, sendes saken til Fylkesmannen for endelig avgjørelse.

6.4. Revisors vurdering – problemstilling 2

6.4.1. Generelt om effekter for brukerne og måloppnåelse

For å vurdere hvilke effekter opprettelsen av NAV kontoret har 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.

6.4.1.1. 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 fokus på å få flere i arbeid/aktivitet og færre på stønad. KOSTRA tall viser at antall mottakere av sosialhjelp økte fram til og med 2014, men at trenden kan ha snudd fra 2015. Økningen kan blant annet ha sammenheng med at sluttdato for AAP slo inn for fullt i perioden. Aktivitetsplikt ser videre ut til å være et effektivt virkemiddel. Blant annet ved at en del takker nei til sosialhjelp og går tilbake til skole/eventuelt arbeid. Når det gjelder antallet som har deltatt i «aktiv inn i ny fremtid» og som er kommet i jobb eller i skole, så har vi ikke noen tall på dette. Det er imidlertid de unge sosialhjelpsmottagerne som er prioritert for dette tiltaket, og stønadslengden går ned for denne gruppen. Vi merker oss også at arbeidsledigheten var redusert fra 3,9 % til 2,9 % fra 2014 til 2015. Dette er forhold som peker i retning av at man er på rett vei. Når man ser utviklingen fra 2012 og fram til i dag er det imidlertid ikke slik at man kan konkludere med at NAV kontoret har fått flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad.

6.4.1.2. Om tjenestene oppleves som enklere og er tilpasset brukernes behov

Gjennom innspill fra intervjuer er det vårt inntrykk at det jobbes med å sikre brukerfokus ved NAV kontoret. Vi har da også fått tilbakemelding på at brukerfokus kan videreutvikles og at man ikke er i mål på dette området ennå. Det er vår vurdering at videreutvikling må skje på mange plan, men at

brukergrupper hvor det er spesielt vanskelig å få til et tilpasset tilbud bør prioriteres. Vi har tidligere i rapporten omtalt utfordringene som brukere av tjenester inne psykiatri/rus opplever i kontakt med NAV. Ellers mener vi at samling av kompetansen på et sted 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.

Vi mener at brukerutvalg og brukerundersøkelser er sentrale for å kartlegge om målsettingen nås. Det er vår vurdering at NAV kontoret oppnår rimelig gode resultater på brukernes vurdering av tjenestene på 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. Blant respondentene i andre kommunale enheter er det ulike oppfatninger om hvorvidt tjenestene oppleves som enklere for brukerne og om de er tilpasset brukernes behov. Vi har fått innspill om at en del brukere som også mottar tjenester fra psykisk helse/rusomsorgen opplever kontakten med NAV kontoret som vanskelig

6.4.1.3. En helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Når det gjelder målsettingen om en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning har selvsagt samlokalisering av sosialtjenesten, 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. NAV Kongsvinger har gått fra en organisasjonsform der den enkelte veileder skulle være generalist til en mer spesialisert organisering. Dette ut fra erkjennelsen av at arbeidsoppgavene og tjenesten som skal tilbys er såpass komplekse at dette vil være hensiktsmessig. Utfordringen vil da være å opprettholde helhet i tjenestetilbudet.

Vi har fått opplyst at det ved NAV kontoret legges vekt på samhandling mellom veileder, bruker og arbeidsgiver. Det legges videre vekt på at tjenestene bygges opp rundt brukeren og dennes behov. Det opprettes lag som arbeider på tvers av avdelinger og team slik at man skal sikre tverrfaglig kompetanse rundt brukerne. Vi oppfatter at det er NAV kontorets intensjon, og at dette skal bidra til å sikre helhetlige tjenester. Vi har imidlertid ikke gjort noen undersøkelse av om brukerne nødvendigvis opplever det på samme måte. NAV kontoret ble omorganisert i februar 2016, og vi oppfatter at man fortsatt var i en omstillingsfase på tidspunktet for datainnsamling til denne forvaltningsrevisjonen. Vi vurderer derfor at det vil være hensiktsmessig for NAV kontoret å evaluere omorganiseringen i løpet av 2017. Blant annet i forhold til om omorganiseringen har gitt mer helhetlige tjenester for brukerne. Det er vår vurdering at det legges vekt på at tjenestetilbudet skal være helhetlig. NAV kontoret bør imidlertid skaffe seg mer kunnskap om hvordan brukerne opplever dette.

Når det gjelder samhandling med andre enheter i kommunen har vi tidligere vært inne på at dette kan gjøres mer planmessig og forpliktende på overordnet/enhets nivå. Vårt inntrykk er at NAV ansatte tar initiativ eller deltar der det er behov for samhandling med andre enheter i kommunen, om enkelt brukere. For å sikre god samhandling rundt den enkelte bruker er det etter vår mening viktig at erfaringer og idéer til forbedringer også drøftes i mer overordnede samarbeidsfora.

Når det gjelder målet om en mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning vil dette dreie seg om hvor mange og hvor raskt brukerne kommer ut i arbeid/aktivitet. Tiltak/forhold som vi mener at har hatt betydning for et mer effektivt NAV kontor er organisering av virksomheten, utvikling av fagsystemene, utvikling av kompetanse og metoder samt en vridning fra adhoc oppgaver til målrettet oppfølging av brukerne. Når det gjelder organiseringen av NAV kontoret mener vi at samhandling om tett oppfølging av brukerne og riktig/tilpasset tjeneste vil kunne bidra til å korte ned stønadsperioden for den enkelte. Utvikling av elektroniske fagsystemer gjør at veilederne ved NAV kontoret har enklere tilgang på informasjon en før og derav kan yte en bedre tjeneste.

Fra intervjuer fremheves det at kompetansen samlet sett har gitt en bedre tjeneste, og det utvikles 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. Blant annet med planlagte oppfølgingsmøter. 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 merker vi oss at brukerne ikke har reagert spesielt negativt på de endringene som ble gjort fram til 2015. 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. Ut fra dette vurderer vi at NAV kontoret tar i bruk virkemidler for å få bedre og mer effektive tjenester.

Dersom økonomi skal legges til grunn med hensyn til effektivitet er imidlertid ikke utviklingen fullt så positiv. Sett opp mot produktivitetsmål som brutto driftsutgifter pr. sosialhjelpsmottager har sosialtjenesten i Kongsvinger blitt dyrere enn gjennomsnittet, og trenden i 2013 til 2015 er at forskjellen har økt.

6.4.2. Brukermedvirkning og brukerundersøkelser

Når det gjelder revisjonskriterium 10 om etablering av brukermedvirkning på systemnivå, ble det etablert brukerråd høsten 2016. Dette består av representanter fra Mental helse, Hørselshemmedes forening, Funksjonshemmedes råd, Eldres råd, Kreftforeningen, SAFO¹⁸ og RIO¹⁹. Ut fra de innspill vi har fått vurderer vi at rådet foreløpig ikke har kommet ordentlig i gang med sin oppgave, og at det strengt tatt ikke har hatt noen funksjon med hensyn til brukermedvirkning foreløpig. At det skal opprettes et brukerutvalget 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. Det er således viktig at NAV Kongsvinger legger til rette slik at det er mulig å få et fungerende brukerutvalg. Revisjonskriterium 10 anses delvis etterlevd. Dette begrunnes med at brukerråd er etablert, men at det foreløpig ikke er kommet i gang med sitt arbeid

Revisjonskriterium 11 går på om NAV Kongsvinger 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 blir med jevne mellomrom gjennomført brukerundersøkelser ved NAV Kongsvinger som er felles for alle

¹⁸ Samarbeidsforum av funksjonshemmedes organisasjoner.

¹⁹ RIO består av tidligere rusmisbrukere med stor kompetanse innen rusfeltet.

NAV kontorene i Hedmark. Undersøkelsen besvares av de brukerne som oppsøker 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.

Tilbakemeldingen fra intervjuer er imidlertid at oppslutningen om undersøkelsen er stor blant de som er innom kontoret. Vi vet at en stor del av brukerne av tjenester fra NAV kontoret ikke er innom kontoret, men benytter seg av digitale selvbetjeningsløsninger. Det er likevel slik at det finnes færre slike løsninger for de kommunale tjenestene. Antallet som har deltatt i brukerundersøkelsene varierer ganske mye fra 522 stk. i 2014 til 89 stk. i 2015. Ut fra disse forholdene er det etter vår vurdering en viss fare for skjevfordeling av svar.

Brugerundersøkelsene fra 2012 til 2015 inneholder eksplisitt spørsmål om brukeren opplever å bli behandlet med respekt. NAV kontoret har jevnt over oppnådd god score på spørsmålet med 4,7 til 4,9 (skala 1 – 6) i de årene vi har sett på. 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. Undersøkelsene er et større opplegg som gjennomføres av NAV Hedmark og det må 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 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 gjennomføres brukerundersøkelser jevnlig. Undersøkelsene 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. Brugerundersøkelsene gir informasjon om oppfatninger for en del sentrale forhold med hensyn til tjenestene ved NAV kontoret. Informasjonen er likevel mangelfull i forhold til de 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. Revisjonskriterium 11 kan anses delvis 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 12. Ettersom brukerutvalget er i startfasen av sitt arbeide har vi forstått det slik at utvalget foreløpig ikke har gitt råd eller innspill som NAV kontoret har kunnet dra lærdom fra. Det er da vår vurdering at det er brukerundersøkelsene som i hovedsak kan benyttes til læring. Disse presenteres etter hva vi har forstått ved NAV kontoret. Ved NAV Hedmark finnes resultatene for alle kontorene i Hedmark, og presentasjonene vi har fått inneholder også noen oversikter som viser resultatene for enkelte sentrale spørsmål ved de andre NAV kontorene i Hedmark, eventuelt gjennomsnittscore for Hedmark. Resultatene fra brukerundersøkelsene er jevnt over gode, men det er alltid noe å strekke seg etter. Sammenlignet med andre NAV kontorer i Hedmark ser det ut til at Kongsvinger plasserer

seg ca. på gjennomsnittet. Det finnes NAV kontorer som får bedre tilbakemeldinger og andre som får dårligere tilbakemeldinger. Målsettingen bør likevel være å plassere seg blant de beste.

Fra intervjuer har vi fått opplyst at resultatene fra brukerundersøkelser gir nyttig informasjon om brukerne. Videre at de benyttes til læring og utvikling, og at NAV kontoret gjennom brukerundersøkelsene får satt fokus på områder hvor det er mulig å gjøre forbedringer. Revisjonskriterium 12 vurderes ut fra dette å være oppfylt.

6.4.3. Rutiner/prosedyrer for saksbehandling/enkeltvedtak

Når det gjelder NAV Kongsvinger sine rutiner vurderer vi, i henhold til revisjonskriterium 13, som følger:

Det at saksbehandlerne har ansvar for å gi brukerne nødvendige opplysninger, råd og veiledning er nedfelt i den enkelte sin stillingsbeskrivelse. Det er også tatt inn i for eksempel sjekklister ved mottakssamtaler, men da i en ganske generell form. Vi ser at behovet for informasjon vil variere fra bruker til bruker, vi mener likevel at NAV kontoret kunne vært mer tydelig på hva brukerne bør få opplysninger, råd og veiledning om i sine rutiner/prosedyrer. Dette skal det være tatt tak i etter tilsyn fra Fylkesmannen, men vi kan ikke se at det er mulig å lese ut fra de rutiner/prosedyrer vi har fått. Hvorvidt det er planlagt råd og veiledning er et punkt som følges opp i for eksempel rutinen for vedtakskontroll av søknader om økonomisk sosialhjelp. Andre forhold som sikrer at brukerne får nødvendige opplysninger, råd og veiledning er at de ansatte får opplæring på tvers av avdelingene. Dette med sikte på at alle skal kunne gi enklere råd og veiledning på hele porteføljen av tjenester i NAV systemet. Den enkelte veileder har også mulighet til å trekke inn spesialkompetanse i arbeidslag rundt den enkelte bruker. Det er vår vurdering at NAV Kongsvinger har rutiner for å gi nødvendig opplysninger, råd og veiledning. En kunne imidlertid vært mer tydelig på hva slags opplysninger, råd og veiledning brukerne bør få i gjeldene rutinebeskrivelser/prosedyrer, og revisjonskriterium 13a anses delvis etterlevd.

Det er vår vurdering at NAV kontoret vektlegger å tilpasse tjenestetilbudet til den enkelte bruker og at tilbudet i utgangspunktet utformes i dialog med bruker. Sjekklister ved mottakssamtaler er i evalueringen etter Fylkesmannens tilsyn nevnt som et tiltak for å sikre brukermedvirkning. Det forutsetter etter vår oppfatning at skjemaet benyttes som grunnlag for en dialog med brukeren. Det er dialogen gjennom saksbehandlingen som er avgjørende for om man kan si at bruker har fått uttalt seg eller ikke. NAV kontoret har skriftlig rutiner for oppfølging av saksbehandlingen fram til vedtak som blant annet innebærer å sjekke om bruker kan forstå vedtaket. Ut over dette har NAV kontoret egen rutinebeskrivelse for klage på vedtakene som vil ivareta brukerens synspunkter. Det er ut fra dette vår vurdering at NAV kontoret har rutiner som sikrer at bruker tas med i utformingen av tjenestetilbudet, og at det legges opp til dialog med brukerne i forbindelse med saksbehandlingen. Revisjonskriterium 13b anses etterlevd.

Vi har mottatt skriftlige rutiner som gjelder søknad om økonomisk sosialstønad. Rutinebeskrivelsen med medfølgende søknadskjema og sjekklister innebærer en konkret vurdering av den enkelte brukers behov for økonomisk stønad. Det er ingen ting i rutinene eller retningslinjer for tildeling av økonomisk sosialhjelp som tilsier at NAV kontorets budsjett har noen innvirkning på vedtaket. Det er

brukeren og dennes situasjon/behov som bestemmer hva slags stønad og hvor stor stønad som innvilges. Sosialtjenesten har da heller ikke vært drevet innen tildelte budsjetttrammer de senere årene, noe som tilsier at det ikke er disse som er styrende for innvilget sosialstønad. Det er vår vurdering at 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 budsjettet. Revisjonskriterium 13c anses etterlevd.

Ut fra intervjuer har vi fått informasjon om at NAV kontoret har tett kontakt med Service og forvaltningsenheten, som har ansvaret for tildeling av bolig til vanskeligstilte. Vi vurderer at rutine for nødhjelp til en viss grad vil dekke situasjoner der det er akutt behov for bolig. Uansett om behovet er akutt eller ligger noe lengre frem i tid vil Service og forvaltningsenheten måtte involveres. Slik vi oppfatter det har NAV kontoret i henhold til lov om sosiale tjenester i NAV et særskilt ansvar for å sikre midlertidig botilbud til de som ikke er i stand til dette selv, og uavhengig av om det er en annen enhet som står for selve tildelingen. Ut fra informasjon vi har fått gjennom intervju mener vi at NAV kontoret har rutiner for oppfølging. Rutinene kunne imidlertid med fordel vært skriftliggjort, noe vi mener er spesielt viktig når det er flere enheter som er involvert i tjenesten. Vi ser for oss at rutinene kunne også kunne beskrive ansvarsfordelingen mellom NAV kontoret og Service og forvaltningsenheten. Revisjonskriterium 13d anses ut fra dette som delvis etterlevd.

I forbindelse med kartleggingssamtalen ved søknad om økonomisk stønad skaffes det til veie informasjon som kan være relevant i forhold til behovet for langvarige og koordinerte tjenester. For eksempel når det gjelder helse og rus. Vi har forstått det slik at denne kartleggingssamtalen benyttes for å sluse brukeren til en egnet veileder. Vi går ut fra at denne så vil gjøre nærmere kartlegging og vurdering av om behovet for individuell plan. Det er få brukere som har individuell plan etter initiativ fra NAV kontoret, og vi kan ikke se at det i noen av de rutinebeskrivelsene/prosedyrene vi har fått er beskrevet at det skal foretas en konkret vurdering. Her er det også viktig at den enkelte bruker får informasjon om at denne har rett på en individuell plan og hva dette innebærer. Vi mener dette er forhold som kunne vært beskrevet i NAV kontorets rutinebeskrivelser/prosedyrer. Revisjonskriterium 13e anses kun delvis etterlevd.

I forbindelse med kartleggingssamtalen ved søknad om økonomisk stønad skaffes det også til veie informasjon som kan være relevant i forhold til om en bruker kan ha rett til kvalifiseringsprogram. Vi har mottatt NAV kontorets rutine for inntak på kvalifiseringsprogrammet som beskriver detaljert hvilke forhold som skal vurderes for den enkelte bruker, før denne meldes til kvalifiseringsprogrammet. Det finnes heller ikke i denne rutinen/prosedyren noe punkt som tilsier at bruker blir informert om at denne har rett til individuell plan, eventuelt hva dette innebærer. Vi bemerker i denne sammenheng at brukere i kvalifiseringsprogrammet har rett til individuell plan i henhold til bestemmelser i sosialtjenesteloven. Med bakgrunn i dette er det vår vurdering at NAV kontoret har rutiner for å gjennomføre en konkret vurdering av om bruker kan ha rett til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Vi mener imidlertid at rutinebeskrivelsene kunne omfattet et punkt som sikrer informasjon om retten til individuell plan og hva dette innebærer. Revisjonskriterium 13f anses delvis etterlevd.

Når det gjelder vedtak og innhold i dette har vi mottatt vedtaksmalen for økonomisk sosialstønad som benyttes av NAV kontoret. Vi har videre mottatt rutiner for vedtakskontroll. Ut fra denne

dokumentasjonen mener vi at NAV kontoret har rutiner som sikrer at vedtak gjort ved NAV Kongsvinger er skriftlig og tilstrekkelig begrunnet, herunder at faktiske forhold og de regler vedtaket bygger på er gjengitt. Videre at vedtak inneholder orientering om klageadgang, fremgangsmåte for klage, klagefrist mv. Rutinen for vedtakskontroll innebærer kontroll av at vedtaket er utarbeidet innenfor gjeldene frister. Revisjonskriterium 13g og 13h anses etterlevd.

6.4.4. Oppsummering av revisors vurderinger

Revisors vurderinger opp mot problemstilling 2 kan oppsummeres som følger:

- Effekten som opprettelsen av NAV Kongsvinger har hatt overfor brukerne vurderes opp mot hva som var målsettingen med å opprette NAV kontoret. Resultatet er etter vår vurdering at:
 - Antallet sosialhjelpsmottakere har vært ganske stabilt, dog med en liten økning.
 - Brukerne tilkjennegir gjennom brukerundersøkelser at de opplever å få god hjelp ved NAV kontoret, og at tjenestene i rimelig grad er tilpasset deres behov. Vi mener likevel det er rom for videre utvikling av brukerfokus og tilpasning av tjenester, spesielt opp mot de svakeste/mest krevende brukergruppene.
 - Det er gjennomført en rekke tiltak for å oppnå en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, og vi mener at dette vektlegges. Det er blant annet gjort en omfattende omorganisering av NAV kontoret i februar 2016 som, etter vår mening, bør evalueres med hensyn til om den har gitt mer helhetlige tjenester for brukerne
- Når det gjelder brukermedvirkning er det etablert nytt brukerråd høsten 2016. Rådet har foreløpig ikke kommet ordentlig i gang med sin oppgave, og har strengt tatt ikke hatt noen funksjon med hensyn til brukermedvirkning foreløpig.
- NAV kontoret gjennomfører brukerundersøkelser jevnlig. Undersøkelsene omfatter bare en del av brukerne ved NAV kontoret, men gir informasjon om oppfatninger for en del sentrale forhold rundt tjenestene ved NAV kontoret. Vi vurderer at undersøkelsene er mangelfulle med hensyn til indikatorer som viser om brukerne opplever å få avklart sine behov raskt og om de opplever at tjenestene blir samordnet.
- Resultatene fra brukermedvirkning og brukerundersøkelser brukes til læring/utvikling av tjenesten.
- NAV Kongsvinger har det siste året arbeidet med å utarbeide og revidere rutinebeskrivelser/prosedyrer for saksbehandling/enkeltvedtak. Det gjenstår fortsatt noe arbeid her og arbeidet bør også prioriteres i tiden fremover.

7. Konklusjon

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere NAV Kongsvinger sin styrings- og organisasjonsmodell, herunder; I hvilken grad har NAV Kongsvinger en organisering som er tjenlig for å løse de kommunale oppgavene kontoret har fått ansvar for? Det kan handle om styringsdialoger²⁰, rutiner, samarbeid og koordinering, samt håndtering av eventuelle målkonflikter og kulturforskjeller. Og er denne organiseringen en fordel for brukerne. Formålet har også omfattet en nærmere gjennomgang av sosialhjelp. Vi konkluderer i det følgende på fastsatte problemstillinger.

7.1. NAV Kongsvingers organisering og styring.

Vår hovedkonklusjon på problemstillingen er at organisasjons- og styringsmodellen for NAV Kongsvinger på mange måter fungerer godt, men at det likevel er rom for forbedring på enkelte områder²¹. Dette inkludert samarbeid og styring mellom kommunens ledelse og NAV Kongsvinger. Samarbeidet mellom kommunen og NAV Hedmark (NAV stat) oppleves av de involverte som godt, og at man opplever å opptre som likeverdige parter i partnerskapet. Det er likevel krevende å håndtere de to styringslinjene. Komité for helse og omsorg behandler enkeltsaker som omhandler NAV kontorets drift og får relevant informasjon fra NAV kontoret, men har utover dette ingen formell funksjon i forhold til NAV kontoret. Når det gjelder internkontrollsystemet ved NAV kontoret mener vi at man har gode planer å styrke dette. Det gjenstår imidlertid en del arbeid med hensyn til å få alle elementer i et godt internkontrollsystem på plass, og å dokumentere dette.

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

- Vi har vurdert hvorvidt Kongsvinger 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. Dette kriteriet anses i det vesentligste å være oppfylt. Vi ser imidlertid at det er krevende for NAV kontoret å håndtere to styringslinjer, og det er vår oppfatning at det stor forskjell i struktur og påtrykk for å nå målene fra NAV Hedmark sin side og fra kommunen sin side. Vi anser det som vanskelig å se sammenhengen mellom målsettingene i kommuneplanen og de operasjonaliserte målekriteriene som NAV kontoret forholder seg til, og vi mener at man med fordel kunne legge mer til rette for at målsettingene i kommunen kommer tydeligere frem. Det skal etter planen utarbeides en felles aktivitetsplan for NAV kontorets virksomhet for 2017. Denne bør også oppsummere og klargjøre både de kommunale og statlige målsettingene som det skal styres etter.
- Når det gjelder om NAV-leder rapporterer jevnlig til rådmannen i kommunen mht. mål- og resultatoppnåelse, anser vi kriteriet som oppfylt.
- NAV kontoret er vurdert opp mot om det rapporteres skriftlig om mål- og resultatoppnåelse i tertialrapportering og årsrapport og at rapporteringen legges frem for formannskap og kommunestyre. Det er vår vurdering at det ikke fremkommer mye informasjon om mål- og

²⁰ For NAV Stat har begrepet utviklingsdialog erstattet begrepet styringsdialog i løpet av 2016.

²¹ I rådmannens uttalelse er det presisert at organisasjons- og styringsmodellen ble evaluert høsten 2016. At det da ble besluttet å gjøre noen justeringer og at det ble laget en plan for iverksettelse av de ulike endringene.

resultatoppnåelse for NAV kontoret i denne rapporteringen. I og med at sosialtjenesten ved NAV kontoret har hatt budsjettoverskridelser de senere år, mener vi at man kunne hatt en tettere oppfølging av de mest kritiske målsettingene med hensyn til å oppnå budsjettbalanse. Vi anser kriteriet kun å være delvis oppfylt.

- Kriteriet som gjelder om kommunens ledelse ved rådmann og / eller kommunalsjef sammen med NAV leder vurderer oppnådde resultater og behov for endringer og tiltak, anses som oppfylt.
- Når det gjelder kriteriet som omhandler hvorvidt Kongsvinger kommune og NAV Stat har inngått avtale i samsvar med NAV-lovens bestemmelser, så mener vi at denne er i henhold til bestemmelsene i NAV-loven. Vi mener at avtalen kunne vært mer spesifikk på hvilke andre kommunale enheter det er viktig at NAV kontoret samhandler med. Den delen av avtalen som omfatter hvilke kommunale tjenester som skal tilligge NAV kontoret er ikke ajour, og vi mener det bør vurderes å justere avtalen slik at den samsvarer med realitetene. Avtalen understreker betydningen av at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere som aktivt skal bidra til å skape et godt arbeidsfellesskap. For å sikre at kommunen blir en likeverdig part er det imidlertid viktig at sosialtjenesten underlegges klart nedfelte målsettinger og strategi som følges tett opp fra kommunens side. Kriteriet anses imidlertid som oppfylt.
- Kriteriet som omhandler hvorvidt det avholdes årlig samarbeids-/partnerskapsmøter mellom rådmann og fylkesdirektør for NAV Hedmark for å samordne styringssignaler, anses som oppfylt.
- Vi har sett etter om kontoret avgir uttalelser og råd og deltar i den kommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganer som blir opprettet. Det er vår vurdering at det ikke ligger noe automatikk i slik deltagelse. Kontoret deltar likevel der det er opprettet mer formelle samarbeid rundt planverket. Vi mener at NAV kontoret har potensiale med hensyn til engasjement når det gjelder å fronte utfordringsområder og bidra til å sikre innbyggernes velferd. Dette er en samfunnsoppdrag som er tillagt NAV kontorene. Kriteriet må likevel anses som delvis oppfylt.
- NAV Kongsvinger er vurdert opp mot om kontoret 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. Det er vår oppfatning at ansatte ved NAV kontoret har løpende samhandling med andre sektorer, forvaltningsnivåer og kommunale enheter rundt enkeltbrukere. Fra enhet for psykisk helse, rusomsorgen og barnevernstjenesten har vi fått innspill på forhold som ikke fungerer godt med hensyn til tjenestetilbudet ved NAV kontoret, og at disse enhetene ofte har brukere som uttrykker frustrasjon over tilbudet og behandlingen de har fått hos NAV. Disse enhetene har brukere som kan være krevende og som vil ha behov for mer tilrettelegging enn andre. Det er således viktig at det legges opp til samarbeid og tett dialog. Dette fordrer at det skapes samarbeidsarenaer som gjør dette mulig, og det er behov for slike arenaer både rundt den enkelte bruker og på enhetsnivå. En slik arena som kan bygges rundt den enkelte bruker er individuell plan. Vi mener videre at det er viktig å sikre at de ansatte har god kompetanse om disse krevende brukergruppene. Det er videre vår erfaring at NAV kontoret samarbeider med

andre kommunale enheter (altså på et mer overordnet nivå) på ulike måter, men at disse samarbeidsforaene kan gjøres mer forpliktende. For eksempel ved at man avtaler skriftlig hva samarbeidet skal omfatte, hva som er formålet og at det fastsettes en møteplan. Vi ser helt klart behovet for dette, for eksempel overfor barnevernstjenesten og enhetene psykisk helse og rusomsorg. Med bakgrunn i dette mener vi at samarbeidet med andre enheter i kommunen kan styrkes, både rundt den enkelte bruker og på enhetsnivå. Kriteriet anses kun som delvis oppfylt.

- Når det gjelder internkontroll systemet ved NAV kontoret mener vi at man har gode planer for å styrke dette. Det gjenstår imidlertid en del arbeid med hensyn til å få alle elementer i et godt internkontrollsystem på plass, og å dokumentere dette. Kriteriet anses derfor kun som delvis oppfylt. Vi kan konkludere som følger på de elementene vi har undersøkt:
 - Kommunen har beskrevet NAV Kongsvinger sine hovedoppgaver og mål, slik at internkontrolltiltakene kan ta utgangspunkt i å sikre disse. Vi mener likevel at det ikke uten videre er lett å se sammenhengen mellom kommunens målsettinger og internkontrollen slik den gjennomføres i praksis, og at en egen virksomhetsplan for NAV kontoret kan tydeliggjøre sammenhengen²².
 - Når det gjelder kartlegging av områder forbundet med risiko kan vi ikke se at dette gjennomføres systematisk. Det foreligger imidlertid planer for kvalitetsutvalgets arbeid som kan styrke vurderingen av risiko ved kontoret, og det er således viktig at det avsettes ressurser til å få gjennomført planene²³.
 - NAV kontoret ikke har hatt et tilfredsstillende system for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre internkontrolltiltak. Kvalitetsutvalget har imidlertid kommet i gang med sitt arbeid på området, og det er viktig at det avsettes ressurser slik at utvalget får satt sitt arbeid i system.
 - Det gjennomføres foreløpig ingen systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen ved NAV Kongsvinger, hverken internt eller på overordnet nivå i kommunen. Kvalitetsutvalget er tiltenkt å ha denne funksjonen internt ved NAV kontoret. På overordnet nivå er det rådmannen som har ansvar for dette²⁴.
 - Når det gjelder dokumentasjon rundt internkontrollsystemet er det vår oppfatning at NAV kontoret har dokumentert ulike rutiner/prosedyrer, og vi har fått fremlagt en god del dokumentasjon på ulike områder innen sosialtjenesten. Kvalitetsutvalget har det siste året arbeidet med å utarbeide/revidere ulike rutiner/prosedyrer. Dette arbeidet er foreløpig ikke ferdig, og man har fortsatt en jobb å gjøre med å dokumentere de ulike rutiner/prosedyrer og å tilpasse disse slik at de sikrer overholdelse av krav stilt i lov og forskrift. NAV kontoret har ellers planer om å samle alle reglementer, prosedyrer/rutinebeskrivelser i Kvaliteket. Dette vil skaffe NAV kontoret bedre oversikt og en enklere administrasjon av sitt internkontrollsystem.

²² Punktet er endret slik at det skal fremstå mer klart. Jfr. rådmannens uttalelse.

²³ Rådmannen har i sin uttalelse presisert at ressurser er avsatt for å få dette på plass.

²⁴ Rådmannen har i sin uttalelse kommentert at det er gjennomgang av internkontrollen fortløpende, og at utvalget rapporterer til ledergruppa. I 2016 ble det gjort flere endringer i forhold til utøvende praksis i faget, og i loven, derfor ble det behov for å gjennomgå og gjøre endringer i flere rutiner. Det foreligger en plan for å sette overvåkning i system, som vil iverksettes i løpet av første halvdel av 2017.

7.2. Måloppnåelse og betydning for brukerne

Effekten av opprettelsen av NAV kontoret er vurdert opp mot hva som var målsettingene med NAV kontoret i Kongsvinger. 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 Kongsvinger kommune og NAV Hedmark, og kan oppsummeres som følger:

- Når det gjelder sosialtjenesten ved NAV kontoret har antallet sosialhjelpsmottakere vært ganske stabilt siden opprettelsen, men at det er noen flere sosialhjelpsmottagere i 2015 enn ved opprettelsen av kontoret i 2009.
- Brukerundersøkelser viser at brukerne opplever å få god hjelp ved NAV kontoret, og at tjenestene i rimelig grad er tilpasset deres behov. Det er likevel rom for videre utvikling av brukerfokus og tilpasning av tjenester, spesielt opp mot de svakeste/mest krevende brukergruppene
- Det er siden opprettelsen av NAV kontoret gjennomført en rekke tiltak for å oppnå en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, og vi mener at dette vektlegges. Det ble gjort en omfattende omorganisering av NAV kontoret i februar 2016 som, etter vår mening, bør evalueres med hensyn til om den har gitt mer helhetlige tjenester for brukerne. Man bør også skaffe seg mer kunnskap om hvordan brukerne opplever dette. Når det gjelder effektivitet er organisering av virksomheten, utvikling av fagsystemene, utvikling av kompetanse og metoder samt en vridning fra adhoc oppgaver til målrettet oppfølging av brukerne viktige tiltak som NAV kontoret satser på.

Når det gjelder rutiner for saksbehandling er det igangsatt flere tiltak for å sikre at kravene i gjeldene lover/forskrifter blir fulgt. Dette blant annet med bakgrunn i tilsyn fra Fylkesmannen i 2015/2016. Mye er kommet på plass i denne forbindelse, men det er også områder som bør bearbeides videre.

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

- Vi har sett etter om det er etablert brukermedvirkning på systemnivå, det vil si i form av brukerråd el. Det ble etablert nytt brukerråd høsten 2016. Rådet har foreløpig ikke kommet ordentlig i gang med sin oppgave, og har strengt tatt ikke hatt noen funksjon med hensyn til brukermedvirkning foreløpig. Det er således viktig at NAV Kongsvinger legger til rette slik at det er mulig å få et fungerende brukerutvalg som kan gi innspill og råd med hensyn til drift og utvikling av NAV kontoret. Revisjonskriteriet vurderes å være delvis oppfylt.
- Det er undersøkt om NAV kontoret gjennomfører brukerundersøkelser jevnlig, om undersøkelsene omfatte alle brukere og inneholder indikatorer som viser om brukerne opplever å bli behandlet med respekt, opplever å få avklart sine behov raskt og opplever at tjenestene blir samordnet. Det er vår vurdering at det gjennomføres brukerundersøkelser jevnlig. Undersøkelsene omfatter bare en del av brukerne ved NAV kontoret. Brukerundersøkelsene gir informasjon om oppfatninger for en del sentrale forhold med hensyn til tjenestene ved NAV kontoret. Informasjonen er likevel mangelfull i forhold til de 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. Kriteriet vurderes å være delvis oppfylt

- NAV kontoret er vurdert opp mot om resultatene fra brukervedvirkning og brukerundersøkelser brukes til læring/utvikling av tjenesten til brukerens beste. Det er her vår oppfatning at den informasjon som skaffes til veie på dette området benyttes til læring/utvikling av tjenesten, og kriteriet anses som oppfylt.
- Når det gjelder rutiner for saksbehandling/enkeltvedtak har NAV Kongsvinger det siste året arbeidet med å utarbeide og revidere rutinebeskrivelser/prosedyrer på området. Det gjenstår fortsatt noe arbeid her og arbeidet bør også prioriteres i fortsettelsen. Revisjonskriteriet er delvis oppfylt. Det er foretatt vurderinger og konkludert på følgende punkter:
 - At den enkelte søker / bruker av sosiale tjenester får nødvendige opplysninger, råd og veiledning . Vi mener her at NAV Kongsvinger har rutiner for å gi nødvendig opplysninger, råd og veiledning. NAV kontoret kan imidlertid være mer tydelig på hva brukerne bør få opplysninger, råd og veiledning om i sine rutinebeskrivelser/ prosedyrer.
 - At tjenestetilbudet, så langt det lar seg gjøre, bli utformet i samarbeid med bruker, og bruker skal få uttale seg i saken, før vedtaket blir fattet. Vi mener i denne forbindelse at NAV kontoret har rutiner som sikrer at bruker tas med i utformingen av tjenestetilbudet og at det legges opp til dialog med brukerne i forbindelse med saksbehandlingen.
 - Det skal foretas en konkret vurdering av brukers behov for økonomisk stønad, og avslag eller reduksjon i økonomisk stønad skal ikke begrunnes med manglende økonomiske midler i budsjett. Det er her vår oppfatning at 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 budsjettet.
 - At bruker mottar hjelp som sikrer midlertidig bolig, dersom denne ikke er i stand til å finne bolig selv. Det er vår vurdering at NAV kontoret har rutiner for oppfølging av brukere som har behov for hjelp til midlertidig bolig. Rutinene kunne imidlertid med fordel vært skriftliggjort i større grad. De bør da også ta hensyn til ansvarsfordelingen mellom NAV kontoret og Service og forvaltningsenheten på dette området²⁵.
 - Det skal 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. Vi ser at det er få brukere som har individuell plan etter initiativ fra NAV kontoret. Det fremgår ikke av de rutinebeskrivelsene/ prosedyrene som vi har gjennomgått at det skal foretas en konkret vurdering av behovet for langvarige og koordinerte tjenester. Vi mener dette kunne vært tydeliggjort i større grad i rutinebeskrivelsene/ prosedyrene, herav opplysninger om hva en individuell plan innebærer og brukerens rettigheter.
 - Det skal gjennomføres en konkret vurdering av om bruker kan ha rett til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, samt rett til individuell plan. Det er vår vurdering at NAV kontoret har rutiner for å gjennomføre en konkret vurdering av om bruker kan ha rett til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Vi mener imidlertid at rutinebeskrivelsene også

²⁵ Punktet er endret etter innspill i rådmannens uttalelse. Det presiseres at det revisjonen har vurdert her, er NAV kontoret sine rutiner. Service- og forvaltningsenheten har egne retningslinjer for tildeling, og ansvarsfordelingen er fastsatt.

her kunne omfattet et punkt som sikrer informasjon om retten til individuell plan og hva dette innebærer.

- Vedtak skal være 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. Videre skal vedtaket inneholde orientering om klageadgang, fremgangsmåte for klage, klagefrist mv. Vi mener at NAV kontoret har rutiner som sikrer at vedtak gjort ved NAV Kongsvinger er skriftlig og tilstrekkelig begrunnet, herunder at faktiske forhold og de regler vedtaket bygger på er gjengitt. Videre at vedtak inneholder orientering om klageadgang, fremgangsmåte for klage, klagefrist mv.

8. Anbefalinger

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

1. Tiltak for å klargjøre sammenhengen mellom målsettingene i kommunens planverk og de operasjonaliserte målekriteriene som NAV kontoret forholder seg til. Samarbeidsavtalen med NAV Hedmark tilsier at det årlig skal utarbeides en felles virksomhetsplan for NAV kontoret. En slik plan kan bidra i denne sammenheng.
2. Å justere samarbeidsavtalen med NAV Hedmark slik at denne omfatter de endringer som er gjort ved NAV kontoret etter inngåelsen i 2008
3. Hvordan det i større grad kan skapes samarbeidsarenaer som kan bidra til forpliktene samarbeid mellom NAV kontoret og andre enheter i kommunen. Både i forhold til den enkelte bruker og på enhets/systemnivå. Det er spesielt viktig å ha tett og god dialog rundt en del av de svakeste/mest ressurskrevende brukergruppene.
4. Tiltak for å sikre at arbeidet med å bedre kommunens og NAV kontorets internkontrollsystem fortsetter. I denne sammenheng mener vi at det kan være hensiktsmessig å:
 - Klargjøre sammenhengen mellom kommunen og NAV kontoret sine målsettinger, slik at det er klart hvilke målsettinger som internkontrollsystemet skal sikre
 - Gjennomføre systematiske risikovurderinger
 - Gjennomføre systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontroll/ internkontrollarbeidet
5. Hvordan kommunen kan legge til rette slik at det er mulig å få et fungerende brukerutvalg for NAV kontoret, som kan gi innspill og råd med hensyn til drift og utvikling av NAV kontoret. Et fungerende brukerutvalg vil være et viktig supplement til annen type brukermedvirkning/innspill fra brukerne.
6. En evaluering av omorganiseringen som ble gjennomført ved NAV kontoret i 2016. Denne bør omfatte en vurdering av om omorganiseringen har gitt bedre tjenester til brukerne.

7. Hvordan det kan sikres at arbeidet med å styrke rutinene for saksbehandling/enkeltvedtak ved NAV kontoret fortsetter. Det er i forvaltningsrevisjonsrapporten påpekt muligheter for forbedring på områdene:
- Opplysning, råd og veiledning
 - Midlertidig bolig/akuttbolig
 - Vurdering av behov for langvarige og koordinerte tjenester
 - Informasjon om retten til individuell plan

9. Rådmannens høringsuttalelse

Vår dato:
13.03.2017

Deres dato:
21.02.2017

Rådmannsstaben

Vår ref.:
17/252/K1 - 216/

Deres ref.:



Hedmark revisjon IKS
Postboks 84
2341 LØTEN

FORVALTNINGSREVISJONRAPPORT TIL UTTALELSE - NAV KONGSVINGER

Viser til brev av 21.02.17. Rådmannen har følgende uttalelse til revisjonsrapporten:

Rådmannen vil takke for revisjonens rapport «NAV Kongsvinger». Forvaltningsrevisjonsrapporten beskriver situasjonen og forholdene i Kongsvinger kommune på en måte som vi kjenner oss igjen i. Det er nyttig å få gode innspill fra revisjonen til forbedringer vi kan gjøre i vårt arbeid. Rådmannen slutter seg til konklusjonene i rapporten.

Rådmannen har følgende innspill til endringer av faktaopplysninger i rapporten:

Konklusjon på side 69 i rapporten.

Punkt 7.1.

NAV Kongsvingers organisering og styring.

Linje 2. Organisasjon- og styringsmodellen ble evaluert høsten 2016. Det ble besluttet å foreta noen justeringer, og det ble laget en plan for iverksettelse av de ulike endringene.

Side 71.

Punkt 1. Kommunen har beskrevet NAV Kongsvinger sine hovedoppgaver og mål, slik at internkontrolltiltakene.....

Dette punktet er noe uklart. Internkontrollen skal sikre at NAV Kongsvinger leverer forsvarlige tjenester, og se dette opp mot kommunens målsettinger.

Punkt 2. ... og det bør således avsettes ressurser til å få gjennomført...

Ressurser er avsatt for å få dette på plass.

Punkt 4.

Det er gjennomgang av internkontrollen fortløpende, og utvalget rapporterer til ledergruppa. I 2016 er det gjort flere endringer i forhold til utøvende praksis i faget, og i loven, derfor ble det behov for å gjennomgå og gjøre endringer i flere rutiner.

Det foreligger en plan for å sette overvåking i system, som vil iverksettes i løpet av første halvdel av 2017.

Side 73

Punkt 4.

Ansvarsfordelingen er skriftliggjort mellom NAV og forvaltningsteamet i forhold til midlertidig bolig. Mai 2013 ble all boligtildelingen lagt til forvaltningsteamet, og i forkant ble overgangen

KONGSVINGER KOMMUNE
www.kongsvinger.kommune.no

Besøksadresse: Rådhusplassen 2, Kongsvinger

T: 62 87 40 00
F: 62 87 40 01

A: Postboks 900, 2226 Kongsvinger
E: postmottak@kongsvinger.kommune.no

Bankgiro: 7112 05 08576
Kto. for skatt: 6345 06 04021

Org nr: 944 117 784

planlagt av en egen arbeidsgruppe. Det ble da laget et nytt søknadsskjema, som beskriver hvem har ansvar for hva, og samarbeidsform /møtestruktur.

Det er opprettet formelle samhandlinger mellom NAV og andre enheter/samarbeidspartnere:

1. Hver tredje måned er det faste samhandlingsmøter for Helse- og rehabiliteringsenheten, Forvaltningsteamet, DPS fra Sykehuset Innlandet og NAV.
2. Boligsosial arbeidsgruppe har vært siden 2012, hvor det er hyppige møter mellom flere enheter. Her har det vært ulike arbeidsgrupper for å utrede ulikt i forhold til de boligsosiale utfordringene kommunen har.
3. Hver tredje måned er det et uformelt møte med kommunalsjef for helse og omsorg, enhetsleder for helse- og rehabilitering, Leder for sosialfagligavdeling i NAV på Linken hvor pårørende og rusmisbrukere er velkommen til en uformell prat. Her blir det informert om hva skjer i kommunen i forhold til ettervern, bolig, aktivitetstilbud m.m. og brukere kommer med innspill og spørsmål.
4. Samarbeidsmøte med barnevernet og NAV hver 8 uke siden april 2016.
5. Møte med forvaltningsteamet, boligstiftelsen og NAV er en gang i måneden. Her er det fast hva som tas opp og gjennomgås.
6. Møte mellom helsestasjon, helse- og rehabilitering og NAV startet opp i 2016. Første møte i 2017 skal det skrives noe mer formelt i forhold til hva vi skal samarbeide om, og forventningsavklaringer.
7. Prosjekt i NAV har siden 2013 samarbeidet med Politiet / namsmannen, bank og forsikringsbransjen og ulike enheter i kommunen. Her er det blant annet i forhold til undervisning i ungdomsskole, videregående, introduksjonsprogrammet, ukeskurset «bo og lev godt».

Med hilsen

Rune Lund
Kommunalsjef samfunn
Tlf. direkte 47 45 44 53

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

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

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

Internkontroll i Kongsvinger Kommune – Forvaltningsrevisjonsprosjekt Hedmark Revisjon IKS 2015

Mål og disponeringsbrev for NAV Hedmark 2016 – NAV Hedmark

Dokumenter fra Kongsvinger kommune:

- Samarbeidsavtale mellom Kongsvinger kommune og NAV Hedmark av 11.08.2008
- Kommuneplanen 2010-2021 samfunnsdelen
- Årsbudsjett 2016/økonomiplan 2016-2020
- Årsmelding, årsberetning, årsregnskap 2014
- Årsmelding, årsberetning, årsregnskap 2015
- Tertialrapport 1.pr. 30.04.2016
- Tertialrapport 2.pr. 31.08.2016
- Sluttanalyse boligsosialt utviklingsprogram – Kongsvinger kommune
- Mandat for kvalitetsutvalget ved NAV Kongsvinger
- Rutine for inntak på kvalifiseringsprogrammet
- Melding om vedtak i sak: mal
- Retningslinjer for tildeling av økonomisk sosialhjelp
- Håndbok for sosialfaglig avdeling ved NAV Kongsvinger
- Rapport om lokal brukerundersøkelse 2015
- Rapport om lokal brukerundersøkelse 2014
- Rapport om lokal brukerundersøkelse 2013
- Resultater fra medarbeiderundersøkelse 2016
- Div. dok i forbindelse med tilsyn fra Fylkesmannen 2015/2016

11. Vedlegg A: Utledning av revisjonskriterier

Problemstilling 1: NAV Kongsvingers organisering og styring

Problemstilling 1:

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

- 1 Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og NAV stat når det gjelder styringen av NAV Kongsvinger?
 - Sikrer samarbeidsordningen at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere?
 - I hvilken grad er komité for helse og omsorg i Kongsvinger kommune involvert i NAV-kontorets drift og utvikling?
- 2 Hvordan fungerer samarbeidet og styring mellom kommunens ledelse og NAV Kongsvinger?
- 3 Har NAV Kongsvinger etablert et system for internkontroll?

Underproblemstilling 1.1

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 illeggelse 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 avtalen 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.

Partnerskapsmøtet er partenes styringsorgan, representert ved rådmannen som representerer Kongsvinger 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 driftsbudsjett 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
- Drøfte og avklare vesentlige endringer av betydning for NAV-kontorets funksjon som ikke ligger inn under NAV-leders ansvar og myndighet

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 Kongsvinger kommune gjeldsrådgivning/husbanken. NAV-leder har ansvar for at det utarbeides virksomhetsplan for det felles lokale kontoret.

Det kan forventes at:

- Kongsvinger 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.
- 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 enhetsleder sammen med NAV leder vurderer oppnådde resultater, eventuelt også behov for endringer og tiltak

Det følger av samarbeidsavtalen 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. Prosjektet er avgrenset slik at vi i det alt vesentligste ser på andre kommunale tjenester. Avtalen fremhever følgende, når det gjelder samhandling med kommunale tjenester (internt eller eksternt ved NAV kontoret²⁶:

- Deltakelse i kommunalt plan- og utredningsarbeid det sosialtjenesten er berørt.

²⁶ Kulepunktene er eksempler på områder. Her kan det tillegges flere i løpet av prosjektet.

- Deltakelse i kommunalt beredskapsarbeid. Kongsvinger kommune kan disponere ansatte og ressurser i henhold til beredskapsplan ved kriser og øvelser
- NAV Kundesenter skal yte tjenester overfor NAV Kongsvinger sine kommunale tjenesteområder, men innenfor rammer satt av lov og forskrift
- NAV forvaltning skal yte tjenester på alle saksområder der det er etablert en klar arbeidsdeling med NAV Kongsvinger

Behov for samhandling med andre private og offentlige aktører må gjøres fortløpende. NAV leder har fullmakt til å inngå de avtaler som er nødvendige.

Det kan forventes at:

- Kongsvinger 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.
- NAV Kongsvinger har etablert samarbeid og har avtaler om møtepunkter / -arenaer med andre enheter og virksomheter i kommunen. Eventuell annen beskrivelse av samhandlingen
- NAV Kongsvinger avgir uttalelser og deltar i kommunalt planarbeid, og deltar i de samarbeidsfora som blir opprettet i tilknytning til planarbeid

I tilknytning til denne underproblemstillingen vil vi også beskrive hvordan de politiske organene er involvert i NAV-kontorets drift og utvikling, herunder i hvilken grad er komité for helse og omsorg i Kongsvinger kommune er involvert i NAV-kontorets drift og utvikling. Det er ikke utledet konkrete revisjonskriterier knyttet til denne delen av problemstillingen, som oppfattes som kartleggende og beskrivende.

Underproblemstilling 1.2

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 ivarettatt **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 kan forventes at²⁷:

- NAV Kongsvinger skal gi uttalelser og råd og delta i den kommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.
- NAV Kongsvinger skal samarbeide med andre sektorer (og forvaltningsnivåer) for å bidra til å løse oppgaver etter sosialtjenesteloven.

²⁷ Er i stor grad sammenfallende med kriterier utledet i tilknytning til underproblemstilling 1.1 og 1.2.

Underproblemstilling 1.3

§ 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 plikten²⁸. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om pliktens innhold²⁹.

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:

- 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, instruksjer, 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.

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) inneholder bestemmelser knyttet til internkontroll:

§ 4 Plikt til internkontroll

Den som er ansvarlig for virksomheten skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll i virksomheten og at dette gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter. Arbeidstakerne skal medvirke ved innføring og utøvelse av internkontroll.

²⁸ 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).

²⁹ 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.

§ 5. Innholdet i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Krav til dokumentasjon.

Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.

Internkontroll innebærer at virksomheten skal:	dokumentasjon
1. sørge for at de lover og forskrifter i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen som gjelder for virksomheten er tilgjengelig, og ha oversikt over de krav som er av særlig viktighet for virksomheten	-
2. sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, herunder informasjon om endringer	-
3. sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes	-
4. fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet	må dokumenteres skriftlig
5. ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt	må dokumenteres skriftlig
6. kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene	må dokumenteres skriftlig
7. iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen	må dokumenteres skriftlig
8. foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt	må dokumenteres skriftlig

Internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Dokumentasjon som følger av krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen, for eksempel instruksjoner, tillatelser, kompetansebevis, sertifikater o.l. skal inngå. Skriftlig dokumentasjon etter denne forskrift skal minst omfatte annet ledd nr. 4) til og med nr. 8) i denne paragraf. Frivillige sertifikater kan også inngå som en del av dokumentasjonen.

§ 6. Samordning

Når flere virksomheter utøver arbeid på samme arbeidsplass, skal de, når det er nødvendig, skriftlig avtale hvem av dem som skal ha ansvaret for å samordne internkontrollen for deres felles aktiviteter eller områder. Kommer slik avtale ikke i stand, kan tilsynsmyndighetene bestemme hvem av dem som skal ha dette ansvaret. Dersom hensynet til helse, miljø eller sikkerhet tilsier en annen ansvars plassering, kan tilsynsmyndighetene omgjøre en inngått avtale.

Dette innebærer at kommunen som er ansvarlig for virksomheten skal:

- beskrive NAV Kongsvingers hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet og hvordan virksomheten er organisert. Det skal fremkomme klart hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt.
- ha oversikt over områder i NAV Kongsvinger hvor det er risiko for svikt, eller mangel på etterlevelse av myndighetskrav.
- foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen hos NAV Kongsvinger for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring.
- sørge for at internkontrollen er dokumentert, oppdatert og tilgjengelig.

Det kan forventes at kommunen:

- har beskrevet NAV Kongsvingers hovedoppgaver og mål.
- har oversikt over områder ved NAV Kongsvinger hvor det er risiko for svikt.
- har gjennomført systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen (ved NAV Kongsvinger).
- har sørget for at internkontrollen er dokumentert, oppdatert og tilgjengelig.

Oppsummering av revisjonskriterier problemstilling 1

Revisjonskriterier for problemstilling 1. kan oppsummeres slik:

1. Kongsvinger 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.
2. NAV-leder rapporterer jevnlig til rådmannen i kommunen mht. mål- og resultatoppnåelse.
3. NAV-kontorer rapporterer skriftlig om mål- og resultatoppnåelse i tertialrapportering (kvartalsrapportering) og årsrapport og at rapporteringen legges frem for formannskap og kommunestyre.
4. Kommunens ledelse ved rådmann og / eller kommunalsjef sammen med NAV leder vurderer oppnådde resultater, eventuelt også behov for endringer og tiltak.
5. Kongsvinger kommune og NAV Stat har inngått avtale i samsvar med NAV-lovens bestemmelser.
6. Det avholdes årlig samarbeids-/partnerskapsmøter mellom rådmann og fylkesdirektør for NAV Hedmark for å samordne styringssignaler.
7. NAV Kongsvinger avgir uttalelser og råd og deltar i den kommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.
8. NAV Kongsvinger 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. Når det gjelder internkontroll kan det forventes at kommunen har:
 - a) beskrevet NAV Kongsvingers hovedoppgaver og mål, som internkontrolltiltakene skal sikre
 - b) oversikt over områder ved NAV Kongsvinger hvor det er risiko for svikt.
 - c) et system for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre internkontrolltiltak
 - d) gjennomført systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen (ved NAV Kongsvinger).
 - e) sørget for tilstrekkelig dokumentasjon rundt internkontrollsystemet, og at dokumentasjonen er oppdatert og tilgjengelig.

Problemstilling 2: Måloppnåelse og betydning for brukere

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

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

Underproblemstilling 2.1

Underproblemstilling 2.1 innebære å se på om opprettelsen av NAV Kongsvinger 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 brukernes behov. Det innebærer at organisering, arbeidsmåter og kultur i NAV bør gjennomføres av respekt for brukeren som menneske og individ³⁰. 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*».

Kongsvinger 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 Kongsvinger 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 Kongsvinger. Videre kan utviklingen i indikatorene gi indikasjoner på om brukernes opplever utviklingen for NAV Kongsvinger som positiv eller negativ. Videre kan det forventes at det er etablert en form for brukerråd for NAV Kongsvinger og at dette brukerrådet er i drift. Vi tar videre sikte på å innhente synspunkter fra aktuelle brukerorganisasjoner i Kongsvinger. 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 brukers 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 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. Samarbeidsavtalens punkt 10 inneholder også bestemmelser om brukermedvirkning både på individ og systemnivå. Om brukermedvirkning på systemnivå står følgende:

³⁰ I denne forvaltningsrevisjonen går vi ikke ned på individnivå, jf. avgrensning.

Systemnivå

Brukermedvirkning på systemnivå skal understøtte reformens overordnede mål om å etablere en arbeids- og velferdsforvaltning som er tilpasset brukernes behov. Ved at brukerrepresentanter deltar med innspill som er kollektivt bearbeidet sammen med andre brukere, kan viktig kunnskap dyrkes fram og gjøres anvendelig for forvaltningen på systemnivå. Slik læring kan bidra til kvalitetsutvikling og til å treffe bedre beslutninger, det vil si til å gjøre forvaltningen mer effektiv. Brukernes representanter lærer på sin side om beslutningsprosesser og prioriteringsgrunnlag i forvaltningen, og kan dermed bedre fremme innspill på en slik måte at det oppfattes som relevant. Ved gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken inngår også arbeidsgivere og bedrifter i brukerbegrepet.

Iverksetting av brukermedvirkning på systemnivå i NAV er et klart lederansvar.

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 NAV-kontorene 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 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. I NAV lovens § 4 e heter det dessuten 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 Kongsvinger hensyntar at:

- Brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester skal få tilbud om koordinator og individuell plan, jf. tilsvarende revisjonskriterium i tilknytning til underproblemstilling 2.2.
- Det skal være etablert brukermedvirkning på systemnivå³¹, dvs. i form av brukerråd e.l.
- Det bør gjennomføre brukerundersøkelser jevnlig. Brukerundersøkelsen bør omfatte alle 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 og pårørende benyttes til forbedringer

Underproblemstilling 2.2

Underproblemstilling 2.2 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.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter: lov om sosiale tjenester i NAV) er en av hovedlovene innen NAV, sammen med NAV-Loven, folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven. Loven kom som følge av NAV-reformen og regulerer de kommunale oppgavene og tjenestene som skal inngå i NAV-kontoret. Formålet med loven er:

³¹ 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.

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-kontoret³²:

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 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) §§ 11 og 11d. Bestemmelsens andre punktum gir visse begrensninger i kommunenes plikter³³.

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. Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulp. 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 subsidier, 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 nødsituasjoner.

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

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.»

³² Kilde: Veileder til sosialtjenesteloven § 17 – Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning

³³ Jf. nærmere om innholdet i bestemmelsen i Ot.prp. nr. 29 (1990-1991), se også rundskriv R35-00-G14 s. 30-34.

Forskrift om individuell plan §§ 4 og 5 regulerer blant annet tjenestemottakers rettigheter til individuell plan³⁴: *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.

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.

³⁴ 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.

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 begrunnens 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 2.2.

Det kan forventes at NAV Kongsvinger har etablert rutiner som bidrar til å sikre at:

- Den enkelte søker / bruker av sosiale tjenester får nødvendige opplysninger, råd og veiledning³⁵.
- Tjenestetilbudet, så langt det lar seg gjøre, blir utformet i samarbeid med bruker, og bruker skal få uttale seg i saken, før vedtaket blir fattet³⁶.
- 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 budsjett³⁷.
- Bruker mottar hjelp som sikrer midlertidig bolig, dersom bruker ikke er i stand til å finne bolig selv³⁸.
- 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 plan³⁹.
- Det gjennomføres en konkret vurdering av om bruker kan ha rett til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad⁴⁰, samt rett til individuell plan⁴¹.
- 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 mulig⁴².
- Vedtak inneholder orientering om klageadgang, fremgangsmåte for klage, klagefrist mv⁴³.

³⁵ Jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 17 Opplysninger, råd og veiledning, samt fvl. § 11 Alminnelig veiledningsplikt

³⁶ Jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 42, og fvl. §§ 16 -18.

³⁷ Jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 18.

³⁸ Jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 27.

³⁹ Jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 28.

⁴⁰ Jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 29.

⁴¹ Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4

⁴² Jf. fvl §§ 23 – 26.

⁴³ Jf. lov om sosiale tjenester i NAV kapittel VI.

Oppsummering av revisjonskriterier problemstilling 2

Revisjonskriterier for problemstilling 2 kan oppsummeres slik:

10. Det er etablert brukermedvirkning på systemnivå, dvs. i form av brukerråd e.l.
11. NAV Kongsvinger gjennomføre brukerundersøkelser jevnlig, og undersøkelsen omfatte alle 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
12. Resultatene fra brukermedvirkning og brukerundersøkelser brukes til læring/utvikling av tjenesten til brukerens beste.
13. NAV Kongsvinger har rutiner som sikrer at:
 - a) den enkelte søker / bruker av sosiale tjenester får nødvendige opplysninger, råd og veiledning.
 - b) 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.
 - c) 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
 - d) bruker mottar hjelp som sikrer midlertidig bolig, dersom bruker ikke er i stand til å finne bolig selv.
 - e) 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 .
 - f) det gjennomføres en konkret vurdering av om bruker kan ha rett til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, samt rett til individuell plan .
 - 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 .

Revisjonskriteriene ble sendt til rådmannen for uttalelse 30.11.2016, som bifalt disse i e-post av 20.12.2016. De oppsummerte kriteriene i punkt 1 til 13 er gjengitt innledningsvis i kapittel 5 og 6 i rapporten.

12. Vedlegg B 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.⁴⁴ 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 betegnelse⁴⁵. De kvalitative data i undersøkelsen er innhentet ved en grundigere 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 intensjoner⁴⁶.

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

⁴⁴ Veileder i forvaltningsrevisjon, 2006 s. 102

⁴⁵ Veileder i forvaltningsrevisjon, 2006 s. 102.

⁴⁶ 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 Kongsvinger kommunes ledelse, ledelsen og nøkkelpersonell ved NAV kontoret. Vi har i tillegg valgt å intervju ansatt ved barnevernstjenesten, enhet for psykisk helse og enhet for rusomsorg. 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 metodetriadningen 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, ledelse og styring av NAV Kongsvinger, samt brukermedvirkning og brukerundersøkelser mv. 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 vil bidra til at det gis større visshet om at undersøkelsen og innhentet data er relevante.