



**Internkontroll, tjenesteutøving og  
samarbeid ved NAV-kontoret**  
Fredrikstad kommune  
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy  
12. september 2011

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>4</b>
2.1	Bakgrunn .....	4
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	4
2.3	Metode og gjennomføring .....	4
2.4	Revisjonskriterier .....	5
<b>3</b>	<b>NAV FREDRIKSTAD</b> .....	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>INTERNKONTROLL</b> .....	<b>7</b>
4.1	Revisjonskriterier .....	7
4.2	Fakta .....	8
4.3	Vurderinger .....	11
<b>5</b>	<b>KVALIFISERINGSPROGRAMMET</b> .....	<b>12</b>
5.1	Revisjonskriterier .....	12
5.2	Fakta .....	12
5.3	Vurderinger .....	15
<b>6</b>	<b>SAMARBEID</b> .....	<b>17</b>
6.1	Revisjonskriterier .....	17
6.2	Fakta .....	17
6.3	Vurderinger .....	22
<b>7</b>	<b>KONKLUSJONER/ANBEFALINGER</b> .....	<b>23</b>
<b>8</b>	<b>RÅDMANNENS KOMMENTARER</b> .....	<b>24</b>

# 1 SAMMENDRAG

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet sett på internkontroll, kvalifiseringsprogrammet og samarbeid, internt og eksternt ved NAV Fredrikstad.

Våre vurderinger er basert på intervjuer, dokumentanalyse og spørreundersøkelse både blant internt ansatte og eksterne samarbeidspartnere.

Revisjonen har sett om NAV Fredrikstad har etablert internkontroll som sammenfaller med regelverket og som kan bidra til at daglige oppgaver blir utført, styrt og forbedret i forhold til lovens krav. Vår undersøkelse viser at NAV Fredrikstad har etablert et internkontrollsystem som i stor grad sammenfaller med kravene i forskriften. Imidlertid gjenstår det noe for å få et helhetlig avvikshåndteringssystem.

Videre har vi sett om Kvalifiseringsprogrammet er etablert i henhold til lovverket. Kvalifiseringsprogrammet er ment som en forsterket innsats overfor personer som er avhengige av økonomisk sosialhjelp over lengre tid og for personer som vurderes å ha en mulighet til å komme i arbeid gjennom tettere oppfølging og forpliktende bistand. Våre funn viser at NAV Fredrikstad har etablert et Kvalifiseringsprogram som oppfyller kravene i regelverket.

Til sist har vi undersøkt om samhandlingen innad i NAV-kontoret og med eksterne parter fungerer i henhold til intensjonene bak etableringen og forutsetninger i regelverket. NAV-kontorene inneholder en statlig og kommunal del, etter regelverket skal det være samarbeid mellom disse. Etter lovverket skal kommunen også samarbeide med andre deler av forvaltningen. Revisjonen finner at det er etablert samarbeid både internt i NAV-kontoret og med eksterne kommunale tjenesteytere. Vi finner det også positivt at det er utarbeidet rutiner og at det skal utarbeides rutiner for samarbeidet i løpet av 2011. Vi er imidlertid litt mer usikre på hvordan samarbeidet fungerer og om det er til det beste for brukerne av tjenestene. Dette på bakgrunn av tilbakemeldinger fra saksbehandlere både ved NAV-kontoret og hos de eksterne samarbeidspartnere.

På dette grunnlag anbefaler vi følgende:

- At avvikshåndteringssystemet ferdigstilles, dokumenteres og implementeres ved kontoret
- At ledelsen har fortsatt fokus på samhandling både internt på kontoret og med eksterne samarbeidspartnere og jobber målrettet med å forbedre samarbeid med eksterne samarbeidspartnere.

## 2 INNLEDNING

### 2.1 Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak. Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

### 2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- Har NAV Fredrikstad utarbeidet et system for internkontroll i henhold til lov og forskrift?
- Har NAV Fredrikstad etablert Kvalifiseringsprogram i henhold til lovverket?
- Fungerer samarbeidet mellom den kommunale delen av NAV Fredrikstad og interne og eksterne samarbeidspartnere i henhold til intensjonene bak etableringen og forutsetninger i regelverket?

Det er kun den kommunale delen av NAV som er gjenstand for vår revisjon. Den statlige delen vil bli omtalt i rapporten der dette faller naturlig, men vil ikke være gjenstand for vurderinger. Av tjenesteutøvelse utført ved NAV-kontoret er det kun Kvalifiseringsprogrammet vi har sett på. Vi har ikke sett på rutiner eller utbetalinger knyttet til økonomisk sosialhjelp eller sosiale lån.

### 2.3 Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med ”Standard for forvaltningsrevisjon” (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse, intervjuer av ansatte og ledelse, samt spørreundersøkelse rettet til alle ansatte ved NAV-kontoret og til kommunale samarbeidspartnere. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon. Dokumenter som har vært gjennomgått er blant annet ”Samarbeidsavtale mellom Fredrikstad kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Østfold” og ”Virksomhetsplan NAV Fredrikstad 2011”, samt utarbeidede rutiner både internt for kontoret, men også i forhold til samarbeid med eksterne parter.

Spørreundersøkelsen til alle ansatte ved NAV Fredrikstad omhandlet internkontroll og samarbeid, både internt og med andre kommunale samarbeidspartnere. Spørreundersøkelsen til kommunale samarbeidspartnere ble sendt til ansatte i virksomhet for rus, psykiatri, bolig og flyktingarbeid samt til barneverntjenesten, og omhandlet samarbeidet med NAV-kontoret. Lederne ved de aktuelle tjenestene har ikke fått undersøkelsen, men har blitt intervjuet av revisjonen. Det var 64% som svarte på undersøkelsen sendt til de ansatte ved NAV-kontoret. Av ansatte i de kommunale utenforliggende tjenestene som fikk spørreundersøkelsen, besvarte 46%. På grunn av lav svarprosent har vi intervjuet ledelsen ved virksomhetene.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisorene Renate Borgmo og Bente Wik Kristiansen i perioden april til august 2011.

## 2.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 26.6.2006
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18.12.2009
- Lov om sosiale tjenester m.v. av 13.12.1991
- Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen av 19.11.2010
- Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen
- Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) Om lov om sosiale tjenester m.v.

Utleddning av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling.

### 3 NAV FREDRIKSTAD

NAV Fredrikstad åpnet for publikum i november 2008. Kontoret består av en statlig og en kommunal del. Etter virksomhetsplanen for 2011 skal NAV-kontoret *”bidra til bred deltakelse i arbeid og samfunn og til økonomisk trygghet for innbyggerne i Fredrikstad kommune”*.

Samarbeidsavtalen mellom Fredrikstad kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Østfold, angir hvilke kommunale oppgaver som skal utføres i NAV-kontoret. Dette er utover kommunens ansvar for økonomisk sosialhjelp; økonomisk rådgivning, privat forvaltning, introduksjonsprogram for flyktninger og kommunale tiltak i forbindelse med arbeid og aktivitet. Det ble politisk vedtatt at introduksjonsprogram for flyktninger skulle inn som et tjenesteområde i NAV-kontoret, men på grunn av at organiseringen av flyktningarbeidet i kommunen evalueres, er flyttingen av tjenesteområdet ikke gjennomført.

NAV-kontoret har pr. 1.1.2011 144,6 årsverk<sup>1</sup>, av disse er 70,1 kommunale. Leder er statlig tilsatt, men i følge samarbeidsavtalen har leder resultat- og personalansvar for hele kontoret, og representerer kontoret utad i alle saker som angår kontoret på tvers av det statlige og kommunale ansvaret.

Kontoret er organisert i tre avdelinger; Jobb og service, Oppfølgingsavdeling og SYFO-avdeling<sup>2</sup> med egne avdelingsledere. I tillegg har kontoret en egen stab/støtteavdeling underlagt nestleder. Hver avdeling er delt opp i team med egne teamledere. Jobb og service har 23 ansatte hvor hovedoppgaven er å forstå og avklare brukerens situasjon og vurdere hva slags bistand brukeren er i behov av. Avdelingen er inndelt i to team med egne teamledere. SYFO-avdelingen har 19 ansatte hvor hovedoppgaven er å følge opp sykemeldte innbyggere i kommunen. Også denne avdelingen er inndelt i to team med hver sin teamleder. Oppfølgingsavdelingen har 60 ansatte fordelt på seks team med egne teamledere. Hovedoppgaven er oppfølgingsarbeid rettet mot enkeltbrukere fordelt etter dato. Stab/støtte har 33 ansatte og enheten er delt i to, fag og kontorstøtte, hvor fagavdelingen har oppgaver knyttet til brukerne av kontoret og kontorstøtteavdelingen har oppgaver knyttet til kontorets drift.

---

<sup>1</sup> Tallene er hentet fra NAV Fredrikstads virksomhetsplan for 2011.

<sup>2</sup> Sykefraværsoppfølging.

## 4 INTERNKONTROLL

### 4.1 Revisjonskriterier

Internkontroll handler om en virksomhets interne styring og egen kontroll. Hensikten med internkontroll er å oppnå kvalitetsforbedring. Internkontroll skal bidra til at daglige arbeidsoppgaver blir utført, styrt og forbedret i henhold til lovens krav.

Lov om sosiale tjenester i NAV § 5 beskriver internkontroll slik; *”kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester ... er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten.”*

I følge § 3 i forskrift om internkontroll i kommunalt NAV 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 beskriver 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 overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.”*

Etter § 5 skal internkontrollen; *”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.”*

## 4.2 Fakta

NAV Fredrikstads organisering er gjengitt i virksomhetsplanen for 2011. Organiseringen er også beskrevet i en egen kontorintern portal som alle ansatte har tilgang til. Videre beskriver virksomhetsplanen organiseringen med fire avdelinger og tilhørende team. Hver avdeling er presentert med antall ansatte og hovedoppgaver. NAV Fredrikstad ble omorganisert fra 1.2.2011. Hensikten med omorganiseringen er i følge nestleder å gi kunnskap og kompetanse på tvers, slik at alle i en avdeling på sikt skal jobbe med alle arbeidsoppgaver innenfor avdelingen.

Hovedoppgaver og mål fremgår også av virksomhetsplanen. Målene er både statlige og kommunale og er uttrykt med aktiviteter/tiltak for hvordan de skal nås og med målemetode for å se oppnåelse. Det er beskrevet mål innenfor områdene samfunn, brukere og kvalitet og medarbeidere.

95% av respondentene i vår spørreundersøkelse svarte bekreftende på at de kjente til kontorets hovedoppgaver og mål. Av de kommunalt ansatte i kontoret svarte 100% at de var kjent med kontorets oppgaver og mål.

Det er utarbeidet egne grensesnittrutiner mellom avdelingene og ulike sakstyper. Skjemaet beskriver hvilken avdeling som har ansvaret for de ulike sakstypene, ved enkelte av sakstypene er det også lagt til kommentarer. I tillegg er det nevnt hvem som har ansvaret for rutinene. Fagansvarlige bidrar med å få informasjon om endringer og nyheter ut i teamene. I tillegg er det utarbeidet en rutine for hvilke grensesnittoppgaver som er tillagt de forskjellige avdelingene.

Avdelingslederne opplever at grensesnittrutinene som er utarbeidet er gode, men at det er situasjoner og detaljer man ikke tenkte på når rutinene ble utarbeidet som nå blir avdekket. Rutinegruppen vil arbeide videre med disse rutinene.

For hovedgruppene av stillingstyper ved NAV Fredrikstad er det utarbeidet funksjonsbeskrivelser. Her er NAV-leder, avdelingsleder, teamleder, veileder og fagansvarlig beskrevet med ansvar og myndighet, kompetansekrav og arbeidsoppgaver. Funksjonen nestleder er ikke utarbeidet. I følge nestleder er funksjonsbeskrivelsen under utarbeidelse, men hun er tildelt alle rettigheter og fullmakter, og arbeidsoppgavene deles naturlig mellom henne og NAV-leder. NAV-leder er etter samarbeidsavtalen mellom Fredrikstad kommune og det statlige NAV, tillagt det øverste administrative og faglige ansvaret for hele kontoret. Etter funksjonsbeskrivelsene har avdelingsleder personalansvar for avdelingens teamledere. Teamlederne har personalansvar for de ansatte i teamene. Tyngre personalsaker og lengre sykefravær skal overføres til nærmeste avdelingsleder.

De ansatte ved NAV-kontoret har tilgang til aktuelle lover og forskrifter, samt prosedyrer og rutiner gjennom en egen kontorintern portal. De har også tilgang til Navet<sup>3</sup> hvor det er linker til lover og forskrifter. I tillegg benyttes Lovdata og Frekit<sup>4</sup>.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at det er Navet som blir mest brukt av de ansatte som kilde til lover og regler. I tillegg oppgir de ansatte at de benytter Lovdata og egne utarbeidede rutiner og retningslinjer.

---

<sup>3</sup> NAVs intranett.

<sup>4</sup> Fredrikstad kommunes intranett.



I følge nestleder har alle ansatte ved NAV-kontoret gjennomgått en kompetansekartlegging og det er utarbeidet en opplæringsplan for alle ansatte og for nyansatte. Kontoret har en egen rutine for innrulling av nye medarbeidere. For nyansatte er det obligatorisk IT/sikkerhetsgjennomgang. I følge nestleder arrangeres det ”workshops” ukentlig til faste tidspunkt hvor de ansatte kan melde seg på etter behov. I forbindelsen med omorganiseringen måtte alle ansatte igjennom opplæring på utvalgte områder. Det er teamlederne som kontrollerer at alle har deltatt i opplæringen. Opplæringen blir arrangert av de fagansvarlige og disse sender ut plan over aktuelle kurs. Ved behov innhentes det ekstern kompetanse. I følge nestleder består kontorets opplæring av ”workshops”, fagmøter, kontormøter og skulder til skulder-opplæring.

I følge avdelingslederne har kompetanseoverføring stort fokus i den enkelte avdeling og i teamene i avdelingene.

69% av de som besvarte spørreundersøkelsen mener at arbeidsgiver tilrettelegger på en ”tilfredsstillende” til ”svært tilfredsstillende” måte slik at de ansatte har/får tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor eget fagfelt. De kommunalt ansatte er noe mer negative enn de statlig ansatte. Vi finner at Oppfølgingsavdelingen er mer negativ enn de andre avdelingene.

NAV-kontoret har innført en 15-minutters oppfølgingsamtale med de ansatte hver måned. Samtalen holdes med nærmeste leder. Ønsket med samtalen er i følge nestleder å fange opp medarbeidernes situasjon, ønsker og behov for endringer og tilrettelegging, og samtalen skal også bidra til at den ansatte blir sett og hørt og kan komme med sine synspunkter. Det er fast medarbeidersamtale en gang i året. Nestleder opplever dette som et viktig verktøy for å sikre medarbeidernes medvirkning i kontoret. Det er utarbeidet egne maler til disse samtalene.

Det er også etablert et eget medbestemmelsesapparat og lokalt arbeidsmiljøutvalg ved NAV-kontoret hvor ledere, hovedverneombud og fagforeninger er representert. I tillegg er det fagmøter og teammøter hvor saker, prosedyrer, rutiner og gjennomføringen av disse diskuteres.

De ansatte i NAV-kontoret ble spurt om i hvilken grad arbeidsgiver medvirker til at deres kunnskap og erfaring utnyttes best mulig. 62% av respondentene mener at arbeidsgiver gjør dette ”ofte” til ”svært ofte”. Her finner vi forskjeller blant de som er statlige ansatte og de som er kommunalt ansatte. De kommunalt ansatte er mer negative til dette spørsmålet. Vi finner også variasjon mellom avdelingene, hvor Oppfølgingsavdelingen er mer negativ enn de andre avdelingene. Det er 60% som mener de får tilstrekkelig informasjon til å løse arbeidsoppgavene best mulig. Blant de kommunalt ansatte er det 53% som mener det samme. Vi finner variasjon mellom avdelingene, hvor 85% i SYFO-avdelingen og Stab/støtte besvarer spørsmålet positivt, mens 56% i Oppfølgingsavdelingen besvarer spørsmålet negativt.

I følge avdelingslederne kreves det mye av hver enkelt ansatt. De ansatte møter høye krav til produktivitet og effektivitet, og mange ansatte har etter omorganiseringen arbeidsoppgaver de ikke kjenner så godt. Det har vært en del frustrasjon knyttet til dette, men avdelingslederne opplever frustrasjonen som minkende.

Det er 28% av respondentene som svarer ”ja” på at alle får den nødvendige informasjonen til samme tid. Svarene fra de kommunalt ansatte er mer negativ enn for de statlige ansatte. 24% av de kommunalt ansatte svarte positivt på spørsmålet. Oppfølgingsavdelingen skiller seg ut, hvor 8% besvarte spørsmålet positivt.

44% av de spurte mener ledelsen generelt er mottakelige for forslag fra de ansatte. De kommunalt ansatte er mer negative enn kontoret totalt. Også her skiller Oppfølgingsavdelingen seg ut som mer negativ enn de andre.

I følge nestleder legges det vekt på høy brukervedvirkning gjennom en tidlig behovsavklaring og kartlegging av brukerne. Brukerne får delta i egen planlegging og utforming av tiltak og virkemidler. Individuell plan og ansvarsgrupper blir også benyttet for å få til brukervedvirkning. I tillegg er det samarbeid med brukerorganisasjoner. Det blir videre ytret et ønske fra nestleder om et mer regelmessig samarbeid med brukerombudet, samt etablering av et brukerråd.

Det er utarbeidet evalueringsskjema som kan benyttes av brukerne for å gi de ansatte tilbakemeldinger vedrørende oppsatte punkter. Disse skjemaene finnes i hver publikumsetasje slik at det tilbys alle brukerne som oppsøker NAV-kontoret. I tillegg er det satt opp sylindere med grønne og røde baller lett synlig i publikumsmottaket som beskriver opplevd service. Leder ved NAV-kontoret har også planlagt en brukertilnæringsplan. I følge en avdelingsleder blir evalueringsskjemaene sammenfattet hver mandag og sendt til utvidet ledergruppe. Tilbakemeldingene blir tatt opp i de forskjellige teammøtene.

Kommunenes Sentralforbunds brukerundersøkelser har vært gjennomført i 2009 og 2010. Undersøkelsen administreres av kommunen og sendes ut til et utvalg mottakere av økonomisk sosialhjelp.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at 45% av respondentene mener at erfaringer fra brukere og pårørende brukes i "noe" til "stor grad" i arbeidet.

Virksomhetsplanen viser til utarbeidede analyser over risikoområder. For de statlige tjenestene er det fylkeskontoret i NAV som har det operasjonelle ansvaret for resultatoppfølging. Det er utarbeidet målekort med indikatorer for oppnådd resultat i forhold til målene. Disse oppdateres en gang i måneden og gir nøyaktig informasjon om måloppnåelse. Nestleder opplever dette som et nyttig utgangspunkt for å prøve å finne tiltak som ytterligere bedrer måloppnåelsen. I følge nestleder er det en tilsvarende rapportering til kommunalsjef for Omsorg og sosiale tjenester i Fredrikstad kommune en gang i måneden via balansert målstyring og korporater. Rapportering skjer på utvalgte indikatorer, hvor det er fokus på økonomi og brukerdata. I tillegg har NAV-kontoret oppfølging via deltakelse i ledermøter hos kommunalsjefen og faste oppfølgingsmøter med en av kommunalsjefens spesialrådgivere en gang i måneden. I disse møtene diskuteres i følge nestleder, nåsituasjon, utvikling, gjennomføring og ulike aktuelle tema.

I ledermøtene på NAV-kontoret er produksjonstall et fast punkt på agendaen. Produksjonen i Oppfølgingsavdelingen gjennomgås og det vises oversikter for hvert team. Er det avvik i tallene, diskuteres mulig årsaker til dette og løsninger og gjennomføringsmetoder etableres.

NAV-kontoret har en egen rutinegruppe som utvikler, evaluerer og ivaretar behovet for rutiner. Gruppen møtes hver 14. dag. I følge nestleder kan alle ansatte melde inn behov og ønsker. Rutiner utvikles i tråd med regelverket. Foreslåtte rutiner sendes til høring i ledergruppa før endelig godkjenning. Det er teamlederne som har ansvar for å implementere nye rutiner og maler i eget team. Fagansvarlige informerer også i fagmøter. De fagansvarlige jobber kontinuerlig med oppdateringer, nye lovverk og andre endringer for å implementere likhet i utøvelse av faget blant de ansatte. Det er faste møter mellom de fagansvarlige og veilederne for å sikre at rutiner, prosedyrer og lovverk i størst mulig grad utføres likt.

I forhold til sikkerhet, IT, vold og trusler er det i følge nestleder utarbeidet avviksrutiner og rapporteringer. NAV-kontoret har nulltoleranse med hensyn til vold og trusler. Stab/støtte-enheten har utarbeidet forslag til rutiner for avvikshåndtering som oppdages i forbindelse med utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Der hvor avvik oppdages, informeres aktuell teamleder og avviket dokumenteres i en perm. Det kommunale sentralbordet og førstesekretærene som effektuerer vedtak, fanger opp tekniske mangler, prosedyrer som ikke er fulgt og annet i forbindelse med vedtak og utsendelse av sosialhjelp. Avvik blir rapportert til teamleder som igjen tar dette med aktuell ansatt.

Det er i følge nestleder ikke utarbeidet skriftlige rutiner for faglig avvik, men der dette oppdages rapporteres dette til nærmeste leder som tar det opp med den enkelte. Større avvik eller mangler tas opp av avdelingslederne på ukentlige ledermøter hvor rutinene blir diskutert og presisert og eventuelt bedt endret ved behov. Avvik formidles også til fagansvarlige, som tar dette opp i sine fora. I forbindelse med saksbehandling av økonomisk sosialhjelp er det utarbeidet tipshefter på kontorintern portal som beskriver de feil og mangler som ofte gjøres og løsninger på hvordan det skal gjennomføres.

### **4.3 Vurderinger**

Det er revisjonens vurdering at NAV Fredrikstad har etablert et internkontrollsystem som i stor grad sammenfaller med kravene i forskriften.

Vi legger her til grunn at det foreligger planer som beskriver hovedoppgaver og mål, undersøkelsen viser også at samtlige kommunale ansatte kjenner til dette.

Videre er det vår vurdering at NAV- kontoret legger til rette for at de ansatte skal ha tilgang til aktuelle lover og regelverk og at det legger til rette for at de ansatte har eller får den kunnskapen de har behov for innenfor aktuelt fagfelt gjennom kurs, opplæring og etablerte fora for informasjonsutveksling. Undersøkelsen viser også at de ansatte er tilfreds med arbeidsgivers tilrettelegging.

Revisjonen finner at kontoret har et høyt fokus på brukervedvirkning. Det er gjennomført brukerundersøkelser, det samarbeides med brukerorganisasjoner samt at det benyttes evalueringsskjema for direkte tilbakemeldinger.

Risikoanalyse og avvikshåndtering er sentrale elementer i all internkontroll. Det er utarbeidet risikoanalyser og det rapporteres på måloppnåelse til kommunalsjef månedlig. Videre ser vi at det er utviklet elementer som inngår i et større avvikssystem, det er utviklet en praksis hvor rutiner og avvik diskuteres. Imidlertid finner vi ikke skriftlige rutiner for faglige avvik og det foreligger ikke skriftlig dokumentasjon på at avvik gjennomgås i virksomheten.

## 5 KVALIFISERINGSPROGRAMMET

### 5.1 Revisjonskriterier

Formålet med kvalifiseringsprogrammet er å bidra til at flere kommer i arbeid. Programmet er ment som en forsterket innsats overfor personer som er avhengige av økonomisk sosialhjelp over lengre tid og for personer som vurderes å ha en mulighet til å komme i arbeid gjennom tettere oppfølging og forpliktende bistand. Reglene om kvalifiseringsprogrammet trådte i kraft 1.11.2007, men ble først gjort gjeldende i den enkelte kommune etter hvert som det ble etablert NAV-kontor lokalt.

Lov om sosiale tjenester i NAV beskriver krav til kvalifiseringsprogrammet og om deltakelse i programmet.

- Rettigheten gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.
- Søkere må ha gjennomgått en arbeidsevnevurdering.
- Deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet.
- Programmet skal tilpasses og tilrettelegges til den enkelte deltakers behov.
- Programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking. Programmet kan inneholde andre tiltak som er med på å støtte opp under og forberede overgangen til arbeid.
- Programmet skal være helårig og på full tid.
- Programmet kan gis i en periode på inntil ett år og kan forlenges med ytterligere ett år etter ny vurdering. Etter særskilt vurdering kan programmet forlenges utover to år.
- Deltakere har rett til individuell plan.
- Personer som deltar har rett til kvalifiseringsstønning for den tiden de deltar i programmet.

### 5.2 Fakta

NAV Fredrikstad innførte kvalifiseringsprogrammet (KVP) ved åpningen av kontoret november 2008. I følge ledelsen ved kontoret er ordningen et tilbud til personer som trenger tett individuell oppfølging og tilrettelegging over tid for å komme i arbeid eller aktivitet.

Ansvar for kvalifiseringsprogrammet er lagt til den kommunale delen av NAV. Det er seks årsverk med sosialfaglig kompetanse som direkte jobber i programmet. Organisatorisk er veilederne fordelt på hvert sitt team med bakgrunn i et ønske om tverrfaglig kompetanseoverføring, noe som innebærer at både statlig og kommunalt ansatte samarbeider om KVP. For KVP -veilederne medfører dette at den arbeidsmarkedsfaglige kompetansen og kunnskapen om statlige tiltak og regelverk har blitt sterkere.

Deltakerne i programmet er fordelt etter dato og veilederne har mellom 15 til 30 deltakere å følge opp. KVP- veilederne rapporterer på måltall månedlig til Arbeids- og velferdsdirektoratet med kopi til Fylkesmannen i Østfold.

Basert på lov om sosiale tjenester har kontoret utarbeidet rutinebeskrivelse for saksbehandlingen av kvalifiseringsprogrammet. Av rutinen fremgår det hva som skal utføres og hvem som har det direkte ansvaret i programmets ulike faser.

KVP omtales også i kontorets virksomhetsplan som et prioritert satsingsområde. Planen viser at videreutvikling av programmet skal ha fokus for 2011 ved å se på organiseringen av arbeidet internt og ved tett oppfølging av deltakerne i programmet. Ved programmets slutt skal det foreligge en avklaring i forhold til deltakerens videre arbeidsevne, hvor alternativene skal være arbeid/aktivitet eller uføretrygd. Videre står det beskrevet at ingen deltakere skal tilbake på sosialhjelp som hovedinntekt. Virksomhetens mål for 2011 er til enhver tid å ha 165 deltagere i programmet med individuelt tilpassede og riktige kvalifiseringsprogram.

Tabellen nedenfor viser antall søknader til Kvalifiseringsprogrammet for 2010 og for første tertialrapportering 2011.

	1.1.-31.12 2010 <sup>5</sup>	1.1-30.4 2011 <sup>6</sup>
Antall søknader	133	18
Antall søknader innvilget	32	16
Antall avslag	62	26
Antall deltakere i KVP	122 <sup>7</sup>	111 <sup>8</sup>

I følge KVP- veilederne er det samlet sett 100 deltagere i programmet ved dags dato. Av deltakerne per 30.04.2011 er hovedtyngden 25 år eller eldre<sup>9</sup>.

Brukere som på eget initiativ søker KVP kjenner ofte andre som er i programmet, ellers fremmes søknadene i all hovedsak etter motivasjonsarbeid fra brukers veileder. KVP – veilederne opplever at målgruppen har endret seg fra programmet startet og til nå. KVP er i dag sterkt rettet mot arbeid, og deltakerne skal i utgangspunktet være klar for arbeid med støtte og oppfølging.

Før deltakerne begynner i programmet er de kartlagt med arbeidsevnevurdering, dette i følge KVP- veilederne. Det er en forutsetning at arbeidsevnevurdering er gjennomført med det resultat at søkeren har behov for spesielt tilpasset innsats eller tett individuell oppfølging fra NAV. Arbeidsevnevurderingen blir utført av KVP -veileder eller veileder sosial. Videre skal brukerne utføre en egen vurdering på fastsatt skjema. Arbeidsevnevurdering, sammen med brukers egen vurdering og veiledning fra saksbehandler skal sikre at programinnholdet tilpasses den enkelte. Programmet skal være motiverende, bevisstgjørende og ansvarliggjøre deltakerne. Vurderer ansvarlig KVP- veileder at bruker innfrir gjeldende inntakskriterier for opptak i programmet, meldes han/hun opp til kommunens lønningsavdeling for registrering og utbetaling av kvalifiseringsstønad påfølgende måned.

Saksbehandlingen og ukeplaner vedrørende KVP foregår i Socio, det kommunale fagsystemet. NAV kontorets statlige fagsystem Arena, er det primære oppfølgingsverktøyet av deltakerne i kvalifiseringsprogrammet. Her ligger arbeidsevnevurderingene og brukers aktivitetsplan. KVP -veilederne opplever å bruke mye tid på å ivareta dokumentasjonskrav i de ulike datasystemene, noe som tar av tiden de har til veiledning og oppfølging av sine brukere.

Det varierer hvor raskt en person kan begynne i kvalifiseringsprogrammet etter mottatt søknad, dette avhenger av hvor godt avklart søkeren er og om kontoret har et hensiktsmessig

<sup>5</sup> Tallene er hentet fra årsrapportering KVP 2010

<sup>6</sup> Tallene er hentet fra tertialrapportering KVP 2011

<sup>7</sup> Antall deltakere per 31.12.2010

<sup>8</sup> Antall deltakere per 30.04.2011

<sup>9</sup> Tallene er hentet fra tertialrapportering KVP 2011

og tilpasset tilbud. Det opplyses om at det fattes vedtak om ettårig program ved 1.gangs vedtak. Programtiden kan, dersom det er behov for det, forlenges med ytterligere ett år etter vurdering. Etter særskilt vurdering kan programmet forlenges utover to år. Det er KVP-veileder som behandler og innvilger kvalifiseringsstønad for den tiden bruker deltar i programmet. Er bruker i behov av supplerende sosialhjelp samordnes dette med ordinær veileder.

Ut i fra fastsatt aktivitetsplan foretar KVP-veileder nødvendige grep for å iverksette planen. Det finnes i følge veilederne en rekke tiltak som kan benyttes både i kommunal og statlig regi. KVP-veilederne opplever imidlertid at det ikke er nok variasjon i tiltakene og det savnes et lavterskeltilbud til gruppen.

Når programmet til bruker er igangsatt er det ansvarlig KVP-veileder som skal ha løpende dialog og oppfølging av bruker, brukers kurssted og aktivitet. Hvor ofte og hvor mye det samhandles avhenger av den enkeltes behov, ønsker og type aktivitet vedkommende befinner seg i. Oppfølgingen skjer, i følge veilederne, der bruker har behov for det. Det kan være samtaler på NAV-kontoret, utenfor kontoret eller hos tiltaksarrangør. Veilederne vektlegger tilgjengeligheten og har egne mobiler slik at bruker kan ringe eller sende sms ved behov.

KVP-veilederne fremhever at forholdene med hensyn til kompetanse innad i NAV har bedret seg med tverrfaglige team. KVP-veilederne har fått opplæring i tiltak og tiltakskjeding og motivasjons- og endringsmetodikk benyttes i arbeidet. I tillegg mener de å ha et greit samarbeid med andre kommunale enheter som bistår i utformingen av programmet rundt den enkelte bruker.

Programmet er på full tid, 37,5 timer i uken. KVP-veilederne opplyser om at timeantallet tilpasses den enkelte bruker og bygges gradvis opp som et mål mot full uke.

Bruk av individuell plan (IP) er i følge KVP-veilederne en rettighet brukeren har. KVP-veilederne har fokus rettet mot dette og har hatt opplæring i bruk av individuell plan gjennom rusmisbrukernes interesseorganisasjon, RIO. I KVP sammenheng benyttes imidlertid individuell plan lite. I følge veilederne kan noe av grunnen til dette være at IP konkurrerer med andre planer som etableres rundt KVP-deltakerne og at disse oppleves som mer hensiktsmessige verktøy.

KVP-veileder utsteder ett deltakerbevis ved avslutning av programmet som viser hva vedkommende har benyttet sitt program til. Dersom bruker, av ulike årsaker, må avslutte sitt program, fatter KVP-veileder et avslutningsvedtak.



Tabellen nedenfor viser antall deltakere med gjennomførte eller planmessig avviklede kvalifiseringsprogram fordelt på hva de gikk til.

	1.1.-31.12 2010 <sup>10</sup>	1.1.-30.4 2011 <sup>11</sup>
Ordinært arbeid (heltid/deltid)	4	4
Tidsubestemt lønnstilskudd	0	0
Andre arbeidsmarkedstiltak i statlig regi	3	0
Skolegang/utdanning	4	1
Varig inntektssikring (uførepensjon)	3	5
Midlertidig inntektssikring (AAP- attføringspenger eller rehabiliteringspenger)	35	6
Over til økonomisk sosialhjelp på grunn av avklaring av uførepensjon/AAP	6	2
Over til økonomisk sosialhjelp uten slik avklaring	4	2

Tabellen viser for første tertial 2011 at fire personer har gått over i ordinært arbeid. Dette er det samme resultatet som for hele 2010 samlet. Det var 35 deltakere i 2010 som gikk over i en midlertidig inntektssikring i form av AAP – tidligere attføringspenger eller rehabiliteringspenger, mens det er seks personer for første tertial 2011.

Det overordnede målet for programmet er å forbedre den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet, mens resultatindikatorene fra statlig side er antall deltakere i programmet slik at deltakelse i programmet i seg selv er en aktivitet. KVP veilederne opplevde at programmet ikke var det rette tilbudet for enkelte av deltakerne som var med fra start og en rekke brukere gikk over på andre ytelser som arbeidsavklaringspenger (AAP), sosialstønad eller uføretrygd. KVP veilederne opplyser om at dette er i ferd med å endre seg nå ved at målgruppen i større grad er spisset mot arbeid. Imidlertid legges det til at arbeidsforholdene er usikre, det er svært ofte vikariater eller deltidsjobber som tilbys brukerne.

### 5.3 Vurderinger

NAV Fredrikstad har etablert et Kvalifiseringsprogram som oppfyller kravene i lovverket.

Til grunn for vår vurdering legger vi at NAV- kontoret har tilbud til de gruppene som etter loven har rett på programmet, at det blir gjennomført arbeidsevnevurdering av alle aktuelle søkere før innvilgelse og deltakelse i programmet, at det gjøres en vurdering av hensiktsmessigheten for den enkelte før deltakelse, og at NAV Fredrikstad tilpasser programmet etter hver deltakers behov.

<sup>10</sup> Tallene er hentet fra årsrapportering KVP 2010

<sup>11</sup> Tallene er hentet fra tertialrapportering KVP 2011

Revisjonen finner også at programmet inneholder arbeidsrettede tiltak og at det er helårig og på full tid. Deltakerne får kvalifiseringsstønad.

Deltakere i kvalifiseringsprogrammet har rett til individuell plan. Revisjonens vurdering er at det er fokus på dette, samtidig som andre planer oppleves som mer hensiktsmessige verktøy.

Videre finner revisjonen at programmet gis for en periode på ett år og kan forlenges ytterligere etter vurdering.



## 6 SAMARBEID

### 6.1 Revisjonskriterier

NAV-kontorene inneholder en statlig og en kommunal del. Den kommunale delen er styrt av lov om sosiale tjenester i NAV hvor formålet etter § 1 er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgangen til arbeid og aktiv deltakelse i samfunnet.

Hovedprinsippene for organisering fremgår av NAV-loven. § 14 i NAV-loven omtaler samarbeid og oppgavedeling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Det skal opprettes en 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”.*

§ 8 i samme lov beskriver den gjensidige bistanden som skal være mellom Arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten i saker som gjelder den enkelte brukeren. *”Etaten skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenestens side, og skal av eget tiltak gi sosialtjenesten opplysninger om slike forhold. Opplysninger om stønadsaker, ytelsessaker og arbeidsforhold kan gis uten hinder av taushetsplikt... Sosialtjenesten plikter å gi opplysninger og bistand og avgi uttalelser til etaten uten hinder av taushetsplikt... .*

Kommunen skal etter lov om sosiale tjenester i NAV § 13 samarbeide med andre deler av forvaltningen. *”Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer som har betydning for at formålet med loven blir nådd.*

*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...”*

Etter § 14 i lov om sosiale tjenester i NAV bør *”kommunen...samarbeide med brukergruppens organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.”* Denne bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 3-3. Etter merknadene sies det at *”bestemmelsen er gjort generell, og det sies derfor ikke noe bestemt om hva det skal samarbeides om... . Bestemmelsen sier heller ikke noe bestemt om hvordan samarbeidet skal skje.”*

### 6.2 Fakta

Samarbeidsavtalen mellom Fredrikstad kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Østfold er inngått av rådmannen i Fredrikstad og fylkesdirektøren i Arbeids- og velferdsetaten i Østfold. Avtalen ble vedtatt i bystyret i Fredrikstad 9.10.2008. Avtalen inneholder bestemmelser som beskriver alle forhold internt ved NAV-kontoret og samhandling med brukerrepresentanter og øvrig tjenestetilbud.

Avtalen gjelder for etablering og drift av felles NAV-kontor i Fredrikstad. Formålet med avtalen er i fellesskap å arbeide for å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad.

Tjenestene skal oppleves som enklere og være mer tilpasset brukernes behov. Det skal utvikles en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Gjennom avtalen er det besluttet å etablere et partnerskapsmøte for NAV Fredrikstad bestående av rådmannen i Fredrikstad og fylkesdirektør for Arbeids- og velferdsetaten i Østfold. Formålet med partnerskapet er i følge avtalen å; *”samordne og koordinere kommunale og statlige mål og ressurser slik at NAV-reformens visjoner og mål kan realiseres på best mulig måte.”* Partnerskapet har to faste møter per år. Møtene inneholder resultatvurdering/rapportering, godkjenning av felles plan for virksomheten som grunnlag for påfølgende årsbudsjett/årsplan og 4-årsplan. Videre godkjennes forslag til felles mål, prioriteringer og driftsbudsjett med henblikk på kommunens og statens respektive plan- og budsjettarbeid for det påfølgende år. I tillegg foretas det strategiske vurderinger av videreutvikling av kontoret og det avklares om det er spesielle lokale utfordringer og satsningsområder med henblikk på kommende års budsjett. Møtene skal også følge kontorets utvikling i forhold til et godt arbeidsmiljø med fokus på sykefravær. Det skal i tillegg avklares forventninger til og settes opp resultatmål for daglig leder og utarbeids en årsplan for kompetanseutvikling av kontorets ansatte.

NAV-kontoret skal i følge avtalen ha en enhetlig ledelse. NAV-leder har det øverste administrative og faglige ansvaret for kontorets virksomhet. Leder gis gjennom avtalen fullmakt til å organisere virksomheten internt for å ivareta en formålstjenlig og ressurseffektiv oppgaveløsning, samt at vedkommende kan organisere arbeidsoppgavene i kontoret på tvers av medarbeidernes ansettelsesforhold i stat og kommune.

Samarbeidsavtalen beskriver også hvilke tjenesteområder, både statlige og kommunale som inngår i NAV-kontoret.

Samhandling med tilliggende kommunale og statlige tjenester er omtalt i avtalen. *”NAV Fredrikstad skal oppleves av brukerne som en samlet enhet hvor stat og kommune tar et felles ansvar med brukernes behov som det styrende, og sørge for nødvendig koordinering både innad i arbeids- og velferdsforvaltningen og kommunen, og mot andre relevante tjenester som brukerne har behov for.”*

Det skal i følge avtalen etableres et brukerforum med brukergruppene. Det skal også gjennomføres systematiske brukerundersøkelser. Brukermedvirkning på individnivå skal ivaretas ved at brukerne har rett til medvirkning i egen sak og at brukerne får innflytelse i beslutninger som gjelder egen sak.

Videre inneholder avtalen punkter om universell utforming, kompetanseutvikling, drift, revisjon, personvern/informasjonsikkerhet/beredskap/HMS, informasjon/profil, tilsetninger, prinsipper for tvisteløsning ved lokal uenighet og avtaleperiode.

NAV Fredrikstad har utarbeidet en rekke rutinebeskrivelser for samarbeidet internt i NAV-kontoret. Som nevnt i kapittel 4 har kontoret opprettet en egen rutinegruppe som har ansvaret for utarbeidelse og oppdatering av rutinene.

I følge nestleder ved NAV-kontoret er det utarbeidet samarbeidsrutiner med de eksterne enhetene kontoret samarbeider tett med, som rustjenesten, boligkontoret og flyktningavdelingen. Rutiner for samarbeid med barnevernet har ikke vært oppdatert og fulgt som ønsket. Disse er nå under korrigeringsprosess.

## **Samarbeid internt i NAV-kontoret**

I følge nestleder gjennomføres det avdelingsmøter for alle i avdelingen en gang i måneden. I tillegg har alle team egne teammøter og fagansvarlige arrangerer fagmøter hvor saker, prosedyrer og rutiner diskuteres.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte ved NAV-kontoret spurt om de opplevde at det var stort fokus på samarbeid internt i kontoret. 77% av respondentene svarte bekreftende på spørsmålet. De kommunalt ansatte opplever at det er større fokus på samarbeid enn de statlige ansatte. Jobb/serviceavdeling er delt i synet på samarbeid, i de andre avdelingene svarer flertallet at det er fokus på samarbeid.

Avdelingslederne mener også at det er et stort fokus på samarbeid ved NAV-kontoret. Samarbeidet internt i avdelingene oppleves som godt, det samme gjør samarbeidet internt i teamene. Også samarbeidet med de andre avdelingen oppleves som bra, men både avdelingsleder for Oppfølging og avdelingsleder for Jobb/service savner mer kontakt og samhandling dem i mellom.

Flertallet er fornøyd med samarbeidet i sin egen avdeling. 89% av de kommunale respondentene opplever at samarbeidet i egen avdeling er *"ganske tilfredsstillende"* til *"svært tilfredsstillende"*. Det er 35% som opplever utfordringer i samarbeidet i egen avdeling. Oppfølgingsavdelingen skiller seg ut, hvor over halvparten opplever utfordringer i dette samarbeidet. Det som blir oppgitt som utfordrende er at det er stort spenn i kunnskapsnivået blant de ansatte, lite ressurser til å utøve alle arbeidsoppgaver og lite tid til å løse oppgavene. Det blir også nevnt at det er lite informasjon om det som skjer og lite tilgjengelige ledere.

Hver avdeling er inndelt i flere mindre team med egen teamleder. Samarbeidet i egne team oppleves bedre enn samarbeidet i egen avdeling. 94% opplever dette samarbeidet som *"tilfredsstillende"* til *"svært tilfredsstillende"*. Det er 22% som opplever utfordringer i samarbeidet i eget team. Det som blir nevnt som utfordringer er for stor spredning i kompetansenivå, ulik metodikk og stort arbeidspress.

Respondentene ble spurt om hvilken avdeling de samarbeidet mest med og hvordan de opplevde dette samarbeidet. 81% opplevde dette samarbeidet som bedre enn middels. De kommunalt ansatte opplevde samarbeidet som bedre enn de statlige ansatte. Jobb/serviceavdelingen skiller seg ut som mer negative enn de andre til dette spørsmålet. I denne avdelingen svarer 63% at de opplever utfordringer i det generelle samarbeidet med de andre avdelingene. For kontoret som helhet er det 36% som opplever de samme utfordringene. Uklare grensesnitt mellom avdelingene, liten tilgjengelighet blant de ansatte og lite informasjon om de ulike avdelingene, blir nevnt som utfordringer i samarbeidet.

62% av de som besvarte spørreundersøkelsen mener at samarbeidet har utviklet seg i positiv retning fra oppstart av NAV-kontoret til nå. Avdelingslederne mener også at samarbeidet har utviklet seg i positiv retning. De kommunalt ansatte er litt mindre positive enn kontoret som helhet. I Oppfølgingsavdelingen syntes under halvparten at det har vært en positiv utvikling i samarbeidet.

De ansatte ble i spørreundersøkelsen spurt om det foreligger klare retningslinjer for hvordan samarbeidet skal foregå internt i NAV-kontoret. 49% av de som svarte på undersøkelsen svarte bekreftende på dette spørsmålet. 23% svarte *"nei"* på spørsmålet, mens de resterende ikke var sikre på om dette forelå eller ikke. Tilbakemeldingene fra de kommunale respondentene samsvarer med de som gjelder for hele kontoret. Det er variasjon i tilbakemeldingene mellom avdelingene. I Stab/støtte svarer 71% at det er utarbeidet rutiner

for samarbeidet internt, mens i Oppfølgingsavdelingen svarer 35% at slike rutiner er utarbeidet.

Avdelingslederne sier at det utarbeidet grensesnittrutiner mellom avdelingene. En avdelingsleder mener utfordringen ligger i å få rutinene implementert.

Av de som mener det foreligger retningslinjer for samarbeidet internt på NAV-kontoret er det 72% som opplever at retningslinjene er i bruk. Jobb/serviceavdeling skiller seg ut fra de andre, men også her mener over halvparten at retningslinjene blir benyttet.

### **Samarbeid med kommunale tjenester utenfor NAV-kontoret**

I følge samarbeidsavtalen skal NAV-kontoret ved behov samarbeide med tilleggende kommunale tjenester. Flertallet av respondentene i vår undersøkelse samarbeider med kommunale tjenester utenfor NAV-kontoret. 76% av de kommunalt ansatte svarte bekreftende på spørsmålet, mens 35% av de statlige oppgir at de har et slikt samarbeid. I Oppfølgingsavdelingen er det 87% som oppgir at de har et samarbeid med kommunale tjenester utenfor NAV.

Rustjenesten og boligavdelingen er de to kommunale tjenesteyterne som flest oppgir at de samarbeider med. I tillegg sier over halvparten at de samarbeider med psykiatritjenesten og flyktningavdelingen. På spørsmål om hva de samarbeider om, er det flest som svarer arbeid, kvalifisering og bolig. I tillegg blir oppfølging, ansvarsgrupper, rusproblematikk og økonomi nevnt som områder hvor det samarbeides.

Samarbeidet blir i følge spørreundersøkelsen opplevd som godt. 72% av respondentene mener at samarbeidet generelt med de kommunale tjenestene utenfor NAV, er *"tilfredsstillende"* til *"meget tilfredsstillende"*. Svarene fra de kommunale respondentene sammenfaller med undersøkelsen som helhet.

Det er tidligere i rapporten nevnt at det er utviklet rutiner for samarbeidet med noen av de kommunale samarbeidspartnere. 41% av respondentene svarer at de kjenner til disse rutinene. Blant de kommunale respondentene svarer 49% at det er utarbeidet rutiner. Av de som mener det er utarbeidet rutiner, svarer 62% at rutinene brukes. Her skiller ikke svarene fra de kommunale respondentene seg fra den totale svarprosenten.

Rundt halvparten av de som svarte på undersøkelsen mente at samarbeidet med andre kommunale tjenester kan utvikles ytterligere. Det som nevnes for å bedre samarbeidet er blant annet klare grensesnitt, faste kontaktpersoner, fora for samarbeid og tydeligere kommunikasjon. I tillegg nevnes økt kunnskap om hverandres arbeidsoppgaver.

Blant avdelingslederne er det kun en som samarbeider regelmessig med kommunale tjenester utenfor NAV. Vedkommende opplever samarbeidet som greit. Det er opprettet avklaringsgrupper i henhold til rus, psykiatri og bolig, men det er utfordringer spesielt innenfor tildeling av bolig og oppfølging av rusmisbrukere. Det er utviklet en ny rutine med barneverntjenesten vedrørende overføring av ungdom.

### **Andre kommunale tjenesteyteres syn på samarbeidet med NAV Fredrikstad**

I spørreundersøkelsen til kommunale samarbeidspartnere svarte 55% at det generelle samarbeidet med NAV-kontoret opplevdes *"lite"* til *"noe tilfredsstillende"*, mens 45% opplevde samarbeidet som *"tilfredsstillende"* til *"veldig tilfredsstillende"*. De som oppgir at de er i ukentlig kontakt med NAV-kontoret er mer positive enn de som sjeldnere er i kontakt

med kontoret. Boligavdelingen er mer positive til samarbeidet enn de andre avdelingene/tjenestene.

Både leder for barneverntjenesten og virksomhetsleder for virksomhet rus, psykiatri, bolig og flyktningarbeid opplever utfordringer i samarbeidet med NAV-kontoret. Mange av utfordringene går på uklare grensesnitt og at det tolkes ulikt hva de enkelte tjenestene skal bidra med i forhold til enkeltbrukere.

De utenforliggende kommunale tjenestene oppgir at de samarbeider mest med Oppfølgingsavdelingen. Dette samarbeidet blir opplevd som mer positivt enn det generelle samarbeidet med NAV-kontoret. Både boligavdelingen, rustjenesten og barneverntjenesten oppgir at de er *"tilfredse"* til *"veldig tilfredse"* med dette samarbeidet. Flyktningavdelingen og psykiatritjenesten er noe mindre tilfredse med dette samarbeidet. I følge virksomhetsleder for virksomhet rus, psykiatri, bolig og flyktningarbeid, opplever nok flyktningavdelingen at målforståelsen mellom tjenestene er ulike og at NAV har for liten kunnskap om blant annet introduksjonsprogrammet.

Det er 58% av respondentene som synes det er *"noe"* til *"svært vanskelig"* å komme i kontakt med rett person ved NAV-kontoret. Her finner vi ingen stor forskjell på om man er i kontakt med NAV-kontoret ukentlig eller månedlig. De som sjelden er i kontakt med NAV-kontoret er mest positiv, men også de opplever dette som utfordrende. Boligavdelingen opplever det som enklest å komme i kontakt med rett person.

Virksomhetsleder for virksomhet rus, psykiatri, bolig og flyktningarbeid opplyser at boligavdelingen opplever at de har et godt samarbeid med NAV-kontoret. Ansvarsforholdene mellom de to tjenesteyterne er klare. Det er etablert rutiner og faste møtepunkter.

76% opplever utfordringer i samarbeidet med NAV-kontoret. De som oppgir at de har månedlig kontakt med NAV-kontoret opplever de største utfordringene. Også her er boligavdelingen den mest positive, hvor 80% ikke opplever utfordringer i samarbeidet. Det som blir nevnt som de største utfordringene er det at det er vanskelig å komme i kontakt med rett person på NAV-kontoret, at NAV-kontoret ikke overholder tidsfrister og at de ansatte ikke svarer på henvendelser på e-post og telefon. Generelt opplever de eksterne samarbeidspartnerne at de ansatte i NAV er lite tilgjengelige. I tillegg opplever de ofte skifte av saksbehandlere, slik at samarbeidet må startes på nytt.

Respondentene ble bedt om å vurdere hvordan samarbeidet med NAV-kontoret har utviklet seg fra kontoret ble etablert og fram til nå. 79% mente at det har utviklet seg noe i negativ retning. Den gruppen som oppgir at de er i ukentlig kontakt med NAV-kontoret, er mer positive enn de som er i kontakt mer sjelden. Boligavdelingen er den avdelingen som er mest positiv over utviklingen av samarbeidet, mens psykiatritjenesten er mest negativ.

Totalt svarer 49% av respondentene at det er utviklet rutiner for samarbeidet med NAV-kontoret. 28% svarer *"vet ikke"* til spørsmålet og de resterende svarer *"nei"*. 71% av de som er i ukentlig kontakt med NAV-kontoret, sier at det er utviklet rutiner. Alle i boligavdelingen oppgir at det er utviklet rutiner for samarbeidet og 75% i flyktningavdelingen oppgir det samme. I psykiatritjenesten oppgir 22% at det er utviklet rutiner for samarbeidet. Få av de som oppgir at det er utviklet rutiner, hevder at disse er i bruk i noen grad. 58% mener at rutinene *"svært sjelden"* til *"aldri"* er i bruk. Det er ingen forskjell i svarene fra de som er i kontakt med NAV-kontoret ukentlig til de som sjelden er i kontakt. Boligavdelingen og psykiatritjenesten er de som opplever at rutinene er mest i bruk, mens flyktningavdelingen opplever at rutinene er minst i bruk.

I følge virksomhetsleder for virksomhet rus, psykiatri, bolig og flyktningarbeid ble det ved opprettelsen av NAV etablert nye rutiner og grensesnitt. Det oppleves at disse rutinene ikke er godt nok implementert i de ulike enhetene.

Til sist i spørreundersøkelsen ble de ansatte fra de kommunale samarbeidspartnerne spurt om de hadde andre synspunkter vedrørende samarbeidet med NAV Fredrikstad. Flere svarer at når de først har kommet til rett person ved NAV-kontoret, møter man dyktige medarbeidere. Utfordringene oppleves størst før man oppnår slik kontakt. Flere ønsker en fast kontaktperson å forholde seg til, for å slippe å bruke mye tid på å finne rett person i NAV-kontoret. I tillegg blir det nevnt at det er vanskelig å få til et godt samarbeid når man opplever hyppig skifte av saksbehandlere.

Både leder for barnevernet og virksomhetsleder for virksomhet rus, psykiatri, bolig og flyktningarbeid mener at samarbeidet er vanskelig og at det er uklare arbeids- og ansvarsavklaringer. De mener det bør arbeides aktivt for å bedre dette.

### **6.3 Vurderinger**

Gjennom den inngåtte samarbeidsavtalen mellom Fredrikstad kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Østfold, er det revisjonens vurdering at den lovpålagte plikten om at en avtale skal etableres er oppfylt. Innholdet i avtalen er også i tråd med lovkravet.

Etter loven skal det være et samarbeid mellom den statlige og kommunale delen i NAV. Etter revisjonens vurdering er det et slikt samarbeid ved NAV Fredrikstad. Opplevelsen av samarbeidet er i stor grad godt både internt i avdelingene og mellom avdelingene, dette gjelder både om man er kommunalt eller statlig ansatt.

NAV Fredrikstad har opprettet samarbeid med andre deler av forvaltningen slik lovkravet er. Vi finner at det er utarbeidet rutiner for deler av samhandlingen, imidlertid er vi usikre på hvorvidt disse rutinene er implementert. Dette begrunner vi i at under halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen kjenner til rutinene.

Revisjonen finner at andre kommunale tjenesteytere opplever samarbeidet som noe utfordrende. Vi legger her til grunn tilbakemeldinger om rutinene ikke er i bruk samt en generell opplevelse av at de ansatte i NAV er lite tilgjengelige.



## 7 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Revisjonens evaluering av NAV Fredrikstad viser at kontoret har utarbeidet et internkontrollsystem som på de fleste områder sammenfaller med kravene i regelverket. Det gjenstår imidlertid noe for å få et helhetlig avvikshåndteringssystem.

NAV Fredrikstad har et Kvalifiseringsprogram som etter revisjonens oppfatning er etablert etter kravene i regelverket.

Revisjonen finner det tilfredsstillende at det er etablert samarbeid både internt i NAV-kontoret og med eksterne kommunale tjenesteytere. Vi finner det også positivt at det er utarbeidet rutiner og at det skal utarbeides rutiner for samarbeidet i løpet av 2011. Vi er imidlertid litt mer usikre på hvordan samarbeidet fungerer og om det er til det beste for brukerne av tjenestene. Dette på bakgrunn av tilbakemeldinger fra saksbehandlere både ved NAV-kontoret og hos de eksterne samarbeidspartnere.

### Anbefalinger:

- At avvikshåndteringssystemet ferdigstilles, dokumenteres og implementeres ved kontoret
- At ledelsen har fortsatt fokus på samhandling både internt på kontoret og med eksterne samarbeidspartnere og jobber målrettet med å forbedre samarbeid med eksterne samarbeidspartnere

Rolvsøy, 12.9.2011

Bente Wik Kristiansen (sign.)  
Forvaltningsrevisor

Renate Borgmo (sign.)  
Forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)  
Oppdragsansvarlig revisor

## 8 RÅDMANNENS KOMMENTARER



FREDRIKSTAD KOMMUNE

Østfold kommunerevisjon IKS  
Att. Bente Wik Kristiansen  
Råkollveien 103  
1664 ROLVSØY  
sendt per mail og interpost 12.9.11

Unntatt offentlighet: Off.loven § 14

Deres referanse	Vår referanse	Klassering	Dato
	2011/14075-2-103207/2011-ARNEHR	024	12.09.2011

### **Internkontroll, tjenesteutøving og samarbeid ved NAV-kontoret - tilbakemelding på høringsutkast forvaltningsrevisjonsrapport**

Vi viser til høringsutkast forvaltningsrevisjonsrapport; Internkontroll, tjenesteutøving og samarbeid ved NAV-kontoret, datert 2.9.2011.

Vi har gått igjennom rapporten og deler de hovedkonklusjonene man har kommet fram til. Det skal imidlertid påpekes at gjennomføringen fant sted like etter innføringen av ny organisering ved kontoret og at noen av svarene bør ses i lys av dette. Rapporten gir ledelsen ved kontoret nyttige innspill i arbeidet med kontinuerlig forbedring.

Med hilsen

Arne Hæhre  
leder NAV

NAV Fredrikstad  
Besøksadresse: Bryggeriveien 2-4, 1607 Fredrikstad  
E-postadresse: nav.kundesenter.ostfold@nav.no  
Telefon: 815 81 001      Telefaks: 69 01 05 51

Postadresse: Postboks 1406, 1602 FREDRIKSTAD  
Webadresse: [www.fredrikstad.kommune.no](http://www.fredrikstad.kommune.no)  
Tlf. saksbeh.:      Bankkonto: 5122 05 77000