



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

Rolvsøy
7. november 2011

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Problemstilling og avgrensing	4
2.3	Metode og gjennomføring	4
2.4	Revisjonskriterier	5
3	INTERNKONTROLL	6
3.1	Revisjonskriterier	6
3.2	Fakta	7
3.3	Vurderinger	10
4	KVALIFISERINGSPROGRAMMET	11
4.1	Revisjonskriterier	11
4.2	Fakta	11
4.3	Vurderinger	14
5	SAMARBEID	15
5.1	Revisjonskriterier	15
5.2	Fakta	15
5.3	Vurderinger	20
6	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER	21
7.	RÅDMANNENS KOMMENTAR	22

1 SAMMENDRAG

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

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

Revisjonen har sett om NAV Sarpsborg 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 Sarpsborg har etablert et internkontrollsystem som på flere områder sammenfaller med kravene i forskriften. Det gjenstår imidlertid noe for å få implementert det blant de ansatte og å få brukerne med i forbedringsarbeidet ved kontoret.

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 Sarpsborg 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 og 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 er imidlertid usikre på hvordan dette samarbeidet fungerer og om det er til 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 internkontrollsystemet ferdigstilles og at det implementeres fullt ut blant de ansatte
- 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 avgrensing

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

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

I tillegg ønsket Kontrollutvalget en sammenligning av funnene ved NAV Sarpsborg mot tilsvarende prosjekter i Moss og Fredrikstad og hvor mange som har kommet i arbeidet etter deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

Rapporten er primært avgrenset til den kommunale delen av NAV. Statlige tjenester innenfor NAV er omtalt der det er grensesnitt til kommunale tjenester og hvor det er hensiktsmessig og relevant for prosjektets formål.

Av tjenesteutøvelse utført ved NAV-kontoret har revisjonen sett på Kvalifiseringsprogrammet. Vi har ikke sett på rutiner og utbetaling av 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 av aktuelle planer, rutiner og interne dokumenter. Informasjonen fra disse er så supplert med kvalitative intervju av ansatte og ledere ved kontoret. 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.

Det er også gjennomført en spørreundersøkelse omhandlende internkontroll og samarbeid, både internt ved NAV kontoret og mot eksterne kommunale samarbeidspartnere. Undersøkelsen gikk til ansatte ved NAV kontoret, og til barnevern, team bolig og Kompetansesenter for rus og psykisk helse. Undersøkelsen hadde henholdsvis en svarprosent

på 65 % ved NAV kontoret og 68 % for de kommunale utenforliggende tjenestene. Revisjonen har også gjennomført kvalitative intervju av lederne ved nevnte virksomheter.

Prosjektet har vært gjennomført av forvaltningsrevisor Bente Wik Kristiansen og Renate Borgmo i perioden april til november 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 18.2.2009.
- Lov om sosiale tjenester m.v. av 13.12.1991.
- Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen av 19.11.2010.
- Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen av 26.1.2007.
- 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 (1999-2000) Om lov om sosiale tjenester m.v.

Utleddning av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling.

3 INTERNKONTROLL

3.1 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 tilstrekkelige 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.”

3.2 Fakta

Det er utarbeidet samarbeidsavtale mellom Sarpsborg kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Østfold. Avtalen gjelder etablering og drift av felles lokalkontor, NAV Sarpsborg. Kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere som aktivt skal bidra til å skape et godt arbeidsfellesskap. Avtalen angir også hvilke oppgaver som skal utføres ved 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.

NAV leder har i følge avtalen ansvar for at det utarbeides årlig virksomhetsplan for kontoret som omhandler både sentrale mål- og resultatkrav fra stat og kommune, samt lokale mål- og resultatkrav som partene finner hensiktsmessig for det lokale kontoret.

Virksomhetsplan for NAV Sarpsborg 2011 viser overordnede mål, fokusområder og utfordringer for statlige og kommunale tjenester, samt en oversikt over virksomhetens organisering. Kommunens NAV kontor ble åpnet i november 2008 og er organisert med fem avdelinger; front/mottak, to oppfølgingsavdelinger, oppfølging med spesialfunksjoner og en avdeling med stab og støtte. Kontoret har pr. 6.6.2011 117,7 årsverk¹ fordelt på 127 ansatte, av disse er 65,63 årsverk kommunale.

94 % av respondentene i vår spørreundersøkelse svarte bekreftende på at de kjenner til kontorets hovedoppgaver og mål. Tilsvarende svarer 94 % av de kommunalt ansatte bekreftende på dette, ved oppdeling mellom stat og kommune.

Revisjonen er forelagt delegasjonsvedtak for NAV leder samt intern delegasjon ved kontoret. Videre kan virksomheten vise til funksjons- og stillingsbeskrivelser som viser ansvar, myndighet og arbeidsoppgaver for de ansatte.

NAV-leder viser til at det våren 2011 var en gjennomgang av grensesnitt, ansvars- og oppgavedeling mellom kommunale og statlige tjenester. Grensesnittet tilhørende det kommunale området skal dokumenteres i prosedyrer og være en del av risk manager, kommunens internsystem. Avdelingslederne viser til at det er utarbeidet grensesnittrutiner, men at disse kontinuerlig er under utvikling/korrigerings.

De ansatte sikres tilgang til lovverk, rundskriv og forskrifter blant annet gjennom risk manager, som innehar linker til aktuelle sider. Videre benyttes lovdata, Navet² og kommunens egen intranettside, samt interne fellesrutiner utarbeidet lokalt.

Spørreundersøkelsen viser at 90, 1% bruker Navet som kilde til lover og regler. I tillegg oppgir de ansatte at de benytter Lovdata og egne utarbeidede retningslinjer og rutiner.

NAV-leder vektlegger at virksomheten skal tilegne seg kunnskap, holdninger og ferdigheter som hovedsakelig ligger innenfor utvikling og mobilisering, det vil si utnyttelse av eksisterende ressurser. Arbeidet med å utarbeide en kompetanseplan og opplæringsplan er igangsatt og det oppgis å være kurs og fadderordning for nyansatte.

59 % av de ansatte ved NAV Sarpsborg mener at arbeidsgiver ikke tilrettelegger godt nok for at de ansatte har/får tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor eget fagfelt. De kommunalt

¹ Tall innhentet fra NAV leder 6.6.2011

² NAVs intranett

ansatte (61%) er noe mer negative enn de statlige ansatte (56%). Avdelingsvis er Front/mottak og Oppfølging 2 mer negative enn de andre avdelingene.

For å sikre god kompetanse, arbeidsmetodikk og praksis på lov om sosiale tjenester er det utarbeidet en fagmøteplan og møtestruktur for denne. Det avholdes ledermøter, teammøter og fagmøter hvor saker, prosedyrer og rutiner gjennomgås. Videre er det et kontinuerlig fokus på utviklingsarbeidet i RKO, ressursgruppe kommunalt område. Medarbeidersamtaler anses å være et viktig verktøy og avholdes med den enkelte ansatte minimum en gang per år.

Ved spørsmål om i hvilken grad arbeidsgiver medvirker til at de ansattes kunnskap og erfaring utnyttes best mulig, svarer 60 % av de ansatte innenfor et intervall fra 3-4, der 1 er laveste verdi og 6 er høyeste verdi. Statlige ansatte er mer kritiske enn de kommunalt ansatte ved spørsmål om dette. Vi finner også variasjon avdelingsvis, ved Oppfølging 2 oppgir 66 % av de spurte verdien 1-3.

Fra avdelingsledersnivå påpekes det at det har vært utfordringer både på kommunal og statlig side. Det vises til at implementering av nye oppgaver krever gode systemer for opplæring og veiledning, slik at de ansatte skal kunne klare arbeidet under de forutsetninger og rammer de har til rådighet. Det fremheves at dette har utviklet seg i riktig retning og at det er stort fokus på tverrfaglig samarbeid og gode fadderordninger.

Rundt halvparten av de ansatte oppgir at de får tilstrekkelig informasjon til å løse sine arbeidsoppgaver. De kommunalt ansatte er mer positive enn de statlige ansatte ved spørsmål om dette. Avdelingsvis skiller Oppfølging 2 seg vesentlig ut fra de andre avdelingene, her svarer 17 % av de ansatte ja.

Tilbakemeldinger vedrørende om alle ansatte får den samme nødvendige informasjonen til samme tid viser at over halvparten av de spurte har svart nei på dette. Her fordeler svarprosenten seg også likt mellom statlige og kommunalt ansatte. Oppfølging 2 er mindre positive enn de øvrige avdelingene.

På avdelingsledersnivå vises det til at enkelte av avdelingene har hatt flere lederskifter i løpet av kort tid, dette kan ha påvirket kontinuiteten og informasjonsflyten. Videre er det avdelingsvise møter til ulike tider noe som kan medføre at ansatte får samme informasjon men til ulik tid. Det gis også uttrykk for at det er utfordrende å ha god informasjonsflyt og oppfølging overfor de ansatte da det er flere deltidsansatte. De ansatte er i følge avdelingslederne flinke til å hjelpe hverandre og arbeider skulder til skulder.

64 % av de intervjuede i spørreundersøkelsen svarer at ledelsen ved kontoret er mottakelig for forslag fra de ansatte. Statlige og kommunalt ansatte fordeler seg likt ved spørsmålet om dette.

I følge NAV leder er brukermedvirkning et grunnleggende prinsipp i tjenesteutførelsen. Individuell oppfølging er basert på utforming av bistand på grunnlag av den enkeltes ressurser og begrensninger. Gjennom en tidlig behovsavklaring og kartlegging legges det til rette for høy brukermedvirkning. Imidlertid opplyser leder at de kan bli bedre på å dokumentere det brukerrettede arbeidet, dette forklares blant annet med at brukerperspektivet bør synliggjøres i vedtaket³.

³ Fylkesmannen i Østfold gjennomførte høsten 2010 et tilsyn ved NAV Sarpsborg hvor et av avvikene blant annet var knyttet til brukermedvirkning.

Brukerutvalget ved NAV Sarpsborg er et fast sammensatt utvalg med representanter fra ulike brukerorganisasjoner. Brukerutvalget skal jobbe med å identifisere og følge opp viktige innsatsområder og skal bidra til å sikre brukermedvirkning innenfor tjenesteområder i organisasjonen som har betydning for brukerne.

Det gjennomføres årlig brukerundersøkelse fra NAV sentralt, men det er ikke avholdt brukerundersøkelse ved kontoret. NAV leder opplyser om at kommunen har benyttet et undersøkelsesverktøy fra Kommunenes sentralforbund (KS) men at det skal utvikles en ny undersøkelsesmodell tilpasset NAV's organisering.

I revisjonens spørreundersøkelsen til de ansatte mener 56 % av respondentene at erfaringer fra brukere og pårørende i liten grad benyttes i arbeidet. Oppfølging 2 og Oppfølging spesialfunksjoner oppgir å benytte dette minst.

Virksomhetsplanen for NAV Sarpsborg 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. Målekortet oppdateres månedlig og gir nøyaktig informasjon om måloppnåelse, dette er et nyttig utgangspunkt for å finne tiltak som ytterligere bedrer måloppnåelsen. Tilsvarende rapporteres det en gang i måneden til kommunesjef helse og sosial i Sarpsborg kommune. Rapportering på utvalgte indikatorer skjer via styringsverktøyet Corporater og fokuserer både på økonomi og brukerdata. I tillegg rapporterer NAV leder gjennom lederavtalen som er inngått med kommunen.

Ressursgruppen for kommunalt område, RKO, har ansvaret for å samordne arbeidet ved kontoret, med sikte på lik praksis i skjønnsutøvelsen, lik tilgang på informasjon og oppdateringer, endringer i lovverk, forskrifter og prosedyrer. NAV-leder engasjerer kommunale fagansvarlige til å ha hovedansvar for å utarbeide nye prosedyrer eller endre gjeldende prosedyrer innenfor sitt område. Alle kommunale prosedyrer som utvikles og godkjennes for bruk skal være en del av rutinehåndboka. NAV -leder viser til at det er et kontinuerlig fokus på innhold og vurderinger av det daglige arbeidet, utførelsen av mandatet og den enkeltes ansvar for å løfte nødvendige problemstillinger.

Virksomheten har utarbeidet en plan for helse, miljø og sikkerhet. Det er videre utarbeidet rutiner for avviks- registrering og rapportering i forhold til områdene, IT/sikkerhet, vold og trusler. Dette rapporteres til NAV's fylkeskontor og gjennom kommunens HMS system. Avvik knyttet til tjenestekvalitet er lagt inn under kommunens internsystem, Risk manager og skal implementeres høst 2011. Ansatte har foreløpig ikke fått nødvendig opplæring i bruk av systemet og det er ingen dokumenterte avvik på kommunalt område for perioden 2010 til første halvår 2011⁴.

Funn ved NAV Moss og NAV Fredrikstad⁵

Ved NAV Moss fant vi at kontoret var i ferd med å etablere et helhetlig internkontrollsystem. Det som gjenstod var opprettelsen av et system for brukermedvirkning, spesielt på systemnivå, at arbeidet med risikoanalyser var kommet noe kort og at avvikssystemet ikke var godt nok implementert blant de ansatte.

⁴ Fylkesmannen i Østfold gjennomførte høsten 2010 et tilsyn ved NAV Sarpsborg hvor et av de påpekte avvikene blant annet var knyttet til kommunes håndtering av avvik på tjenester. Kommunen opplyser at avvikene er lukket og at tiltak er igangsatt.

⁵ NAV Moss åpnet oktober 2009 og NAV Fredrikstad åpnet november 2008.

NAV Fredrikstad har etablert et internkontrollsystem, men at det gjenstår noe for å få et helhetlig avvikssystem.

3.3 Vurderinger

Det er revisjonens vurdering at NAV Sarpsborg har etablert et internkontrollsystem som på enkelte områder 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. Det legges 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. Samtidig registrerer vi at de ansatte har en annen oppfatning enn ledelsen på dette punktet. Tilbakemeldingene skaper samlet sett usikkerhet om tiltak som er etablert er implementert eller fungerer etter sin hensikt.

Revisjonen finner at kontoret har fokus på brukermedvirkning ved at det er opprettet et brukerutvalg og ved at det gjennomføres årlige brukerundersøkelser ved NAV's fylkeskontor. Imidlertid viser tilbakemeldingene fra ansatte at erfaringer fra brukere og pårørende i liten grad benyttes i arbeidet.

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. Revisjonen merker seg imidlertid at det ikke er dokumenterte avvik på kommunalt område fra 2010, men det opplyses om at avvik knyttet til tjenestekvalitet skal innføres høsten 2011.

NAV Sarpsborg har kommet kortere i etableringen av et internkontrollsystem enn det NAV Fredrikstad har, og er på omtrent samme nivå som NAV Moss var for ett år siden.

4 KVALIFISERINGSPROGRAMMET

4.1 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 og 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.

4.2 Fakta

NAV Sarpsborg innførte kvalifiseringsprogram (KVP) ved kontorets åpning i november 2008. I følge NAV-leder er kvalifiseringsprogrammet et tilbud om opplæring og arbeidstrening for personer som står utenfor arbeidslivet. Deltakerne skal møtes med tett oppfølging og individuelt tilpassede løsninger.

Arbeidet med programmet er organisatorisk lagt til avdeling Oppfølging med spesialfunksjoner, hvor det er et eget team som har ansvaret for kvalifiseringsprogrammet og oppfølging av deltakerne. Teamet består av en fagansvarlig samt fem veiledere hvor fire jobber med kvalifiseringsprogrammet på fulltid, mens en har 30-50 % av sin stilling avsatt til programmet. Organiseringen oppleves som positiv av de ansatte i teamet.

Det er utarbeidet rutinebeskrivelser for saksbehandling i kvalifiseringsprogrammet, for grensesnittet vedrørende organiseringen av kvalifiseringsprogrammet og kontorfaglige oppgaver i forhold til programmet. Det opplyses fra veilederne at disse rutineene er under revisjon nå. Rutineene ble opplevd som nyttige da de ble utformet på grunn av prosessen rundt utarbeidelsen. Nå opplever KVP-veilederne at rutineene er innarbeidet.

I følge virksomhetsplanen til NAV Sarpsborg for 2011, er måltallet for kvalifiseringsprogrammet 101,6 deltakere. I følge samme plan er målene for 2011 å styrke og utvikle kvalifiseringsprogrammet. Det skal være tett oppfølging, god kvalitet og måltallet skal oppnås. Pr. 31.8.2011 er det 71⁶ deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Aldersmessig er 61 av deltakerne 25 år eller mer.

Tabellen nedenfor viser antall søknader til Kvalifiseringsprogrammet.

	1.1-31.12.2010 ⁷	1.1-31.8.2011 ⁸
Antall søknader	75	21
Antall søknader innvilget	19	9
Antall avslag	22	18

Det er flere måter deltakere til KVP velges ut på. Noen brukere søker på egenhånd, ofte etter å ha hørt om andre som deltar i programmet, men størsteparten søker etter veiledning fra saksbehandlere i de ulike avdelingene i NAV-kontoret. Brukere som viser interesse for programmet, innkalles til informasjonsmøte om KVP, det har per dags dato vært arrangert to informasjonsmøter. Alle søkere blir innkalt til individuelle samtaler hvor søknaden om KVP blir vurdert. I disse samtalene møter to veiledere. Søker skal forut for samtalen ha fylt ut egenrelevingskjema. Dette skjemaet, annen relevant informasjon som fremkommer i samtalen og informasjon fra samarbeidspartnere, danner bakgrunnen for arbeidsevnevurderingen. Etter avsluttet samtale, fattes det vedtak.

Tertialrapportering for perioden 1.1-31.8.2011, viser at i åtte innvilgede vedtak hadde personen økonomisk sosialhjelp som viktigste inntektskilde og hadde hatt dette i de siste seks månedene eller mer fram mot søknad.

I følge tertialrapporteringene er det ingen som får avslag på søknaden om kvalifiseringsprogram fordi NAV-kontoret ikke kan tilby egnede tiltak. De som har fått avslag oppgis å ikke oppfylle kravene til deltakelse.

Programmet blir individuelt tilpasset den enkelte deltaker. Det er stor grad av brukermedvirkning i programmet. Deltakerne er med på å forme programmet på bakgrunn av arbeidsevnevurderingen. I følge KVP-veilederne blir programmet utformet så hensiktsmessig som mulig, ut fra de tiltakene som er tilgjengelige ved NAV-kontoret. Veilederne opplever at selve programmet og innholdet har endret seg og blitt mer arbeidsrettet enn tidligere. Dette til tross for at brukergruppen er den samme.

I følge KVP-veilederne følges hver enkelt deltaker opp individuelt. Dette gjelder både hvor ofte en deltaker følges opp og hvor oppfølgingen skjer. Alle deltakerne har tett oppfølging. KVP-veilederne har egne mobiler som gjør at de er lett tilgjengelige for deltakerne. Det er ikke utarbeidet en egen metodikk for oppfølgingsarbeidet, men KVP-veilederne opplever at de tenker på samme måte rundt dette temaet. KVP-veilederne har også inntrykk av at deltakerne er fornøyde med tilgjengeligheten deres, og at de slipper å forholde seg til mer enn en person ved NAV-kontoret. Samtidig opplever KVP-veilederne at de får mindre tid til oppfølging fordi mye av tiden går til registrering i datasystemene og administrativt arbeid. NAV-kontorets arbeidsmarkedstiltak blir benyttet til deltakere i kvalifiseringsprogrammet. KVP-veilederne opplever at en del av tiltakene ikke er tilpasset brukergruppen. Noen tiltak

⁶ Tallet er hentet fra tertialrapportering Kvalifiseringsprogrammet – aug. 2011.

⁷ Tallene er hentet fra tertialrapportering Kvalifiseringsprogrammet – des. 2010.

⁸ Tallene er hentet fra tertialrapportering Kvalifiseringsprogrammet – aug. 2011.

har også lang ventetid. KVP-veilederne opplyser at de savner kommunale praksisplasser til bruk for deltakerne i KVP-programmet. De mener det også er viktig med tiltak som kan gjøre noe med deltakerne og deres situasjon. Mange har vært på de fleste tiltak NAV-kontoret kan tilby tidligere, uten at dette har endret situasjonen deres. Enkelte KVP-veiledere opplyser at de ønsker seg større innflytelse over hvilke tiltak NAV-kontoret har, siden de har kunnskap om hva brukerne trenger. I følge tertialrapportering pr. 31.8.2011 har 42 deltakere tiltak i statlig regi, fem har tiltak i kommunal regi og to deltakere har tiltak i både kommunal og statlig regi.

Vedtak om deltakelse i KVP blir gitt for ett år av gangen. Det er KVP-veilederne som fatter vedtak. Det blir også opplyst at programmet skal være på full tid. Erfaringen til veilederne er at de fleste som har fått innvilget program tidligere, har deltatt i programmet i to til to og et halvt år. Tall fra tertialrapportering i des. 2010 viser at 24 deltakere med gjennomførte eller planmessige avviklede kvalifiseringsprogram hadde en lengde på programmet fra 13 til 24 måneder. Ingen hadde en varighet på over to år i programmet.

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

	1.1-31.12.2010 ⁹	1.1-31.8.2011 ¹⁰
Ordinært arbeid (heltid/deltid)	7	5
Andre arbeidsmarkedstiltak	2	5
Skole/utdanning	1	3
Varig inntektssikring (uførepensjon)	3	1
Midlertidig inntektssikring (AAP)	16	8
Økonomisk sosialhjelp pga. avklaring av uføre/AAP	1	0
Økonomisk sosialhjelp uten slik avklaring	6	5
Annet		2

Tabellen viser at det er flere som går over til andre arbeidsmarkedstiltak og skole/utdanning i 2011 enn i 2010. Antall med midlertidig inntektssikring er redusert fra 2010 til utgangen av august 2011. I 2010 var det syv som gikk over til ordinært arbeid. Ved utgangen av august i år er det fem som har gått over i ordinært arbeid.

En del av deltakerne har individuell plan gjennom andre kommunale samarbeidspartnere. De som ikke har individuell plan fra før, får tilbud om dette fra enkelte av KVP-veilederne. Andre veiledere opplyser at de ikke bruker individuell plan, men at de arbeider etter samme metode som ligger til grunn for planen. Det blir opplyst at alle deltakere har en plan, enten det er aktivitetsplan eller ukeplan. Disse planene blir ifølge KVP-veilederne fulgt opp og evaluert regelmessig.

Alle deltakere i Kvalifiseringsprogrammet får kvalifiseringsstønad. Det er lønningskontoret i Sarpsborg kommune som utbetaler stønaden.

Funn ved NAV Moss og NAV Fredrikstad

Både NAV Moss og NAV Fredrikstad har etablert liknende kvalifiseringsprogram.

⁹ Tallene er hentet fra tertialrapportering kvalifiseringsprogrammet – des. 2010.

¹⁰ Tallene er hentet fra tertialrapportering kvalifiseringsprogrammet – aug. 2011.

4.3 Vurderinger

NAV Sarpsborg 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 Sarpsborg tilpasser programmet etter hver deltakers behov.

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 ser vi at andre planer i større grad benyttes.

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

Revisjonen har gjort de samme funnene i NAV Sarpsborg som vi gjorde i NAV Moss og NAV Fredrikstad når det gjelder kvalifiseringsprogrammet.

5 SAMARBEID

5.1 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 brukergruppenes 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.”*

5.2 Fakta

Samarbeidsavtalen mellom Sarpsborg kommune og Arbeids og velferdsetaten i Østfold ble vedtatt av Sarpsborg bystyre 13.12.2007. Avtalen er inngått med hjemmel i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, § 14.

Formålet med avtalen er i fellesskap å arbeide for å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Videre skal tjenestene oppleves som enklere og være tilpasset brukerens behov for en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

NAV Sarpsborg skal i følge avtalen, arbeide etter arbeids- og velferdsforvaltningens visjon ”*Vi gir mennesker muligheter*”, og Sarpsborg kommunes visjon ”*Sarpsborg kommune ønsker å være en foregangskommune for barn og unge i oppvekstfasen*”.

Gjennom avtalen er det besluttet å etablere et partnerskapsmøte for NAV Sarpsborg bestående av rådmannen i Sarpsborg kommune og fylkesdirektøren 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 skal gjennomgå saker som resultatvurdering/rapportering, godkjenning av felles plan for virksomheten som grunnlag for påfølgende årsbudsjett/årsplan og fire- årsplan. Videre godkjennes forslag til felles mål, prioriteringer og driftsbudsjett med henblikk på kommunens og statens respektive plan- og budsjettarbeid for det påfølgende år.

Det foretas strategiske vurderinger med innhold til videreutvikling av kontoret og det avklares om det er spesielle lokale utfordringer og satsingsområder 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 utarbeides en årsplan for kompetanseutvikling av kontorets ansatte.

NAV- kontoret skal i følge avtalen ha en enhetlig ledelse og NAV leder har det øverste administrative og faglige ansvaret for hele kontorets virksomhet. Samarbeidsavtalen beskriver hvilke tjenestoområder, både statlige og kommunale som inngår i NAV- kontoret. Leder gis gjennom avtalen fullmakt til å organisere virksomheten internt for å ivareta en formålstjenlig og ressurseffektiv oppgaveløsning samt å organisere arbeidsoppgavene på tvers av medarbeidernes ansettelsesforhold i stat og kommune.

Samhandling med tilliggende kommunale og statlige tjenester er omtalt i avtalen. ”*NAV Sarpsborg 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 brukeren har behov for*”.

For å ivareta brukermedvirkningen skal kontoret i følge avtalen etablere et brukerforum med representanter for brukergruppene og det skal gjennomføres brukerundersøkelser. Brukermedvirkning på individnivå skal ivaretas ved at brukeren har rett til medvirkning og gis innflytelse i beslutninger som gjelder egen sak.

Samarbeid internt i NAV- kontoret

NAV Sarpsborg har utarbeidet rutiner og prosedyrer for samarbeidet internt, som omtalt i kapittel 4. Ansvaret for samordning tilligger NAV-leder, men ressursgruppen for kommunalt område, RKO, har en sentral rolle i dette arbeidet.

I henhold til møteplanen for kommunalt område er det ukentlige fellesmøter på tvers av avdelinger. Målet er blant annet å fremme felles forståelse og kompetanse og nyttiggjøre seg av hverandres erfaring og kunnskap.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte ved NAV kontoret spurt om de opplevde at det var et stort fokus på samarbeid internt i kontoret. 58 % av de ansatte svarer bekreftende på spørsmål om dette. Videre er de kommunalt ansatte mer fornøyd med samarbeidet på kontoret enn de statlige ansatte. Oppfølgingsavdeling 1 og avdeling Stab/støtte er delt i synet på samarbeid. Avdeling Front/mottak og Oppfølgingsavdeling spesial, er i all hovedsak tilfreds med samarbeidet på kontoret, mens 67 % av de ansatte ved Oppfølgingsavdeling 2 svarer at de er mindre fornøyd med samarbeidet.

Fra avdelingsledernivå gis det tilbakemeldinger om at samarbeid internt ved kontoret har stort fokus. Samtlige viser til at utviklingen på dette området har vært positiv. Det oppgis å være en god lederkultur hvor fokus er rettet mot tjenesten i et helhetlig perspektiv.

De ansatte ble også spurt om tilfredshet rundt samarbeid i egen avdeling. Tilbakemeldingene viser at de fleste opplever middels tilfredshet ved at 64 % av respondentene oppgir verdien 3 eller 4 på en skala der 1 er laveste verdi og 6 er høyeste. Det er 25 % som har lagt seg på øverste del av skalaen (score 5-6), mens 11 % av de intervjuede har lagt seg på laveste del av skalaen (score 1-2).

65 % av de spurte opplever at det er utfordringer i forhold til samarbeidet i egen avdeling. Ved avdeling Stab/støtte er de ansatte mest tilfreds mens det ved avdeling Front/mottak er 87 % av de spurte som oppgir å ha utfordringer. Flere av de intervjuede viser til utfordringer i styringskjeden og forholdet mellom stat og kommune. Det påpekes at det ikke er tilstrekkelig tid og personalressurser til å utføre arbeidet og det etterlyses i større grad en felles tenkning, tilnærming og metodeutvikling.

Respondentene fikk spørsmål om hvilken avdeling de samarbeider mest med og hvordan de opplever dette samarbeidet. 60 % av de spurte opplever dette samarbeidet som under middels tilfredsstillende. De kommunalt ansatte opplever samarbeidet med andre avdelinger som noe bedre enn de statlige ansatte. Avdeling Front/mottak og avdeling Oppfølging spesial er mer negative til samarbeidet enn de øvrige avdelingene. De skisserte utfordringene er først og fremst uklare grensesnitt mellom avdelingene, utydelig ledelse og stort arbeidspress.

53% av de ansatte som besvarte spørreundersøkelsen gir tilbakemeldinger på at samarbeidet har utviklet seg i positiv retning fra oppstart av NAV - kontoret og frem til nå. Dette understrekes også av avdelingslederne. De kommunalt ansatte (43%) er imidlertid mindre tilfreds enn de statlige ansatte (65%) ved kontoret. Avdelingsvis er Oppfølgingsavdeling 2 minst fornøyd med utviklingen av samarbeidet (33%).

I spørreundersøkelsen fremkommer det at 25 % av de ansatte kjenner til om det foreligger retningslinjer for hvordan samarbeidet skal foregå internt i NAV- kontoret. Dette fordeler seg relativt likt mellom kommunalt og statlige ansatte. Avdelingsvis er det 6 % av de ansatte i Oppfølgingsavdeling 2 som kjenner til rutinene for samarbeid, mens det i avdeling Front/mottak er 40% av de ansatte som svarer bekreftende til kjennskap om disse.

Avdelingslederne viser til at det er utarbeidet grensesnittrutiner mellom avdelingene. Imidlertid er ikke disse godt nok implementert og kan i større grad spisses og bli tydelig operasjonalisert.

Tilbakemeldinger vedrørende bruk av rutinene viser at 76,5 % av de ansatte som kjenner til rutinene også benytter rutinene i arbeidet. Ved Oppfølgingsavdeling 2 og Oppfølgingsavdeling spesial oppgir samtlige (100%) å benytte disse rutinene

Samarbeid med kommunale tjenester utenfor NAV-kontoret

Slik det fremkommer av samarbeidsavtalen skal NAV- kontoret samarbeide med tilliggende kommunale tjenester. 69% av respondentene i vår undersøkelse oppgir at de samarbeider med kommunale tjenester utenfor NAV-kontoret. 89 % av de kommunalt ansatte svarer bekreftende på dette spørsmålet, mens det fra statlige ansatte er 39% som gir uttrykk for å ha et slikt samarbeid. Videre er det Oppfølgingsavdeling spesial som i størst grad arbeider med eksterne kommunale tjenester, 91% av respondentene deltar i et slikt samarbeid.

Av samarbeidende enheter er det Kompetansesenter for rus og psykisk helse (84%) samt Team bolig (64%) respondentene oppgir å ha det største samarbeidet med. Oppgaver det samarbeides hyppigst om er oppfølging (87%), bolig (36%) samt arbeid og kvalifisering (36%). De intervjuede gir også opplysninger om å samarbeide med blant annet hjemmesykepleien, krisesenteret, DPS Sykehuset Østfold, språkopplæringscenteret, utekontakten, team omsorg, kemneren og forebyggende tjenester.

Samarbeidet med tilliggende kommunale tjenester blir i følge spørreundersøkelsen oppfattet som godt. 76% av respondentene mener at samarbeidet generelt er ”tilfredsstillende” til ”meget tilfredsstillende”. De kommunalt ansatte (79%) oppgir å være noe mer fornøyd enn de statlige ansatte (69%).

Det er tidligere i rapporten nevnt at det er utviklet rutiner for samarbeidet med noen av de kommunale samarbeidspartnerne. 34,8% av respondentene svarer at de kjenner til disse rutinene. Blant de kommunalt ansatte svarer 42% at det er utarbeidet rutiner. Av de respondentene som kjenner til rutinene oppgir 75% at rutinene benyttes i arbeidet.

Tilbakemeldingene fra undersøkelsen viser at omtrent halvparten av respondentene mener at samarbeidet med andre kommunale samarbeidspartnere kan utvikles ytterligere. Det pekes blant annet på uklare grensesnitt, det ønskes flere fora for samarbeid samt tydeligere kommunikasjon.

Det er ikke etablert formelle møtepunkt mellom avdelingslederne i NAV og de utenforliggende kommunale tjenester. Avdelingslederne viser til at møtepunktene er på saksbehandlernivå. Samarbeidet oppleves generelt som godt, men noe personavhengig.

Andre kommunale tjenesteyteres syn på samarbeidet med NAV Sarpsborg

På spørsmål om hvordan de kommunale samarbeidspartnere opplever samarbeidet med NAV-kontoret svarer 67% at det generelle samarbeidet oppleves ”lite” til ”noe tilfredsstillende”, mens 19,6% opplevde samarbeidet som ”tilfredsstillende” til ”veldig tilfredsstillende”. Respondenter som oppgir å være i månedlig kontakt med NAV-kontoret er mer positive enn de som oftere er i kontakt med kontoret. Kompetansesenter for rus og psykisk helse er noe mer positive til samarbeidet enn øvrige enheter.

Virksomhetslederne ved de utenforliggende kommunale tjenestene gir generelt sett et godt bilde av samarbeidet. Samtidig gis det ulike beskrivelser av utfordrende områder. Dette forklares blant annet med uklare arbeids- og ansvarsavklaringer. Videre er det et varierende oppmøte fra NAV i ulike samarbeidssaker, NAV – ansatte oppleves som lite tilgjengelige og samarbeidet er til dels svært personavhengig.

Spørreundersøkelsen blant kommunale tjenesteytere viser at Oppfølging spesialfunksjoner er den avdelingen det samarbeides mest med. Videre oppfattes samarbeidet som bedre med den avdelingen de er mest i kontakt med sammenlignet med det generelle samarbeidet. Team

bolig og Kompetansesenter for rus og psykisk helse, oppgir at de er ”tilfredse” til ”veldig tilfredse” med dette samarbeidet. Mens barnevernet svarer at de er ”lite” til ”noe tilfredse”

På spørsmål om hvor lett det oppleves å komme i kontakt med rett person ved NAV Sarpsborg svarer 82% av respondentene at dette er ”noe” til ”svært vanskelig”. Undersøkelsen viser at dette er noe lettere for de som har ukentlig kontakt enn de som har sjeldnere kontakt.

82% av respondentene svarer at det er utfordringer i forhold til samarbeidet med NAV kontoret. De som oppgir å ha ukentlig kontakt med NAV - kontoret opplever å ha de største utfordringene (92%). Tilbakemeldinger viser at det er vanskelig å komme i kontakt med rett person på NAV- kontoret, uklare grensesnitt, ansatte er lite tilgjengelig og det gis ikke tilbakemeldinger på henvendelser eller beskjeder. Videre oppleves det som uheldig å ha hyppig skifte av saksbehandler. Fra virksomhetsledernivå er dette oppfatninger som langt på vei støttes.

Respondentene ble bedt om å vurdere hvordan samarbeidet med NAV- kontoret har utviklet seg fra kontoret ble etablert og frem til nå. Rundt halvparten svarer at samarbeidet har gått i negativ retning. Den gruppen som oppgir å være i ukentlig kontakt med NAV- kontoret er mer negative enn de som sjeldnere er i kontakt. Barnevernstjenesten er den enheten som er mest negativ til utviklingen av samarbeidet. Fra virksomhetsledernivå forklares dette med hvilke forventninger man har til NAV. Reformen har en målsetting om å bygge ned gamle etatskilder og når samarbeidende enhet opplever at det er vanskelig å få kontakt, eller ser at bruker ikke blir ivaretatt på en riktig måte innfris ikke forventningene.

Totalt svarer 27,1% av respondentene at det er utviklet rutiner for samarbeidet med NAV- kontoret. Videre oppgir 37,5% av de spurte at de ikke vet, mens 35,4% svarer nei på dette spørsmålet. 29,2% av de som er ukentlig i kontakt med NAV- kontoret sier at det er utviklet rutiner. Ved Team bolig er det 83,3% av respondentene som oppgir at det er utviklet rutiner, ved Kompetansesenter rus og psykisk helse er det 14,7% som svarer bekreftende på dette, mens det ved Barnevernstjenesten er 28,6% som svarer ja på dette spørsmålet.

Av de som oppgir at det er rutiner for samarbeid er det 61,6% som viser til at rutinene er ”sjelden” til ”aldri” i bruk. De som er i kontakt med NAV Sarpsborg månedlig opplever at rutinene oftere benyttes enn de som har ukentlig kontakt. Kompetansesenter rus og psykisk helse opplever at rutinene er minst i bruk.

Respondentene ble avslutningsvis i undersøkelsen spurt om tilbakemeldinger vedrørende samarbeidet med NAV Sarpsborg. Det gis uttrykk for at samarbeidsrutinene må evalueres, at tilgjengeligheten bør bedres og at samarbeidet generelt er personavhengig, flere gir uttrykk for at de så langt det lar seg gjøre forsøker å løse oppgavene selv for å slippe samarbeidet med NAV.

Virksomhetslederne for Kompetansesenter rus og psykisk helse og Barnevern, samt teamleder for bolig ønsker å understreke at det er mye positivt samarbeid med NAV Sarpsborg, det vises til flere ”ildsjeler” blant de ansatte. Samtidig oppleves det at det sosialfaglige arbeidet blir borte sammenlignet med tidligere.

Funn ved NAV Moss og NAV Fredrikstad

NAV Moss har opprettet en avtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten i Østfold. Det er også et samarbeid mellom den statlige og kommunale delen i NAV Moss. Opplevelsen av samarbeidet varierer mellom avdelingene og internt i avdelingene. NAV

Moss samarbeider med andre deler av forvaltningen. Samarbeidet oppleves som utfordrende, både internt i NAV-kontoret og blant de samarbeidende parter.

NAV Fredrikstad har inngått samarbeidsavtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten i Østfold, og vi finner samarbeid mellom den kommunale og statlige delen av NAV. I tillegg er det samarbeid mellom NAV-kontoret og andre deler av forvaltningen. De kommunale samarbeidspartene opplever samarbeidet som noe utfordrende. Det blir også opplyst at utarbeidede rutiner ikke er godt nok implementert.

5.3 Vurderinger

Gjennom den inngåtte samarbeidsavtalen mellom Sarpsborg 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 Sarpsborg. Opplevelsen av samarbeidet er varierende både internt i avdelingene og mellom avdelingene, dette gjelder både om man er kommunalt eller statlig ansatt.

NAV Sarpsborg 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 utfordrende. Vi legger her til grunn tilbakemeldinger om at rutinene ikke er i bruk, personavhengighet samt en generell opplevelse av at de ansatte i NAV er lite tilgjengelige.

Sammenlignet med NAV Fredrikstad, har NAV Sarpsborg flere utfordringer når det gjelder samarbeid, både internt og eksternt. Våre funn viser at de eksterne samarbeidspartene opplever utfordringer i samarbeidet, men vi opplever at de som samarbeider med NAV Sarpsborg er noe mer misfornøyd. Dette på bakgrunn av spørreundersøkelser sendt de eksterne samarbeidspartene.

Når det gjelder det interne samarbeidet, har vi gjort de samme funnene ved NAV Moss og NAV Sarpsborg, mens de ansatte ved NAV Fredrikstad er noe mer fornøyde.

6 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Revisjonens evaluering av NAV Sarpsborg viser at kontoret har utarbeidet et internkontrollsystem som på flere områder sammenfaller med kravene i regelverket. Det gjenstår imidlertid noe for å få implementert det blant de ansatte og å få brukerne med i forbedringsarbeidet ved kontoret.

NAV Sarpsborg 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 er imidlertid usikre på hvordan dette samarbeidet fungerer og om det er til beste for brukerne av tjenestene. Dette på bakgrunn av tilbakemeldinger fra saksbehandlere både ved NAV-kontoret og hos de eksterne samarbeidspartnere.

Anbefalinger:

- At internkontrollsystemet ferdigstilles og at det implementeres fullt ut blant de ansatte
- 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, 7.11.2011

Renate Borgmo (sign.)
Forvaltningsrevisor

Bente Wik Kristiansen (sign.)
Forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

7 RÅDMANNENS KOMMENTAR

Østfold Kommunerevisjon IKS
Råkollveien 103
1663 ROLVSØY

Forvaltningsrevisjonsrapport – Internkontroll, tjenesteutøving og samarbeid ved NAV - kontoret.

Vi viser til oversendelse av høringsutkast av 21.10.2011.

Rapporten omhandler sentrale områder ved NAV – kontoret og vedr. tjenesteutøving er det kvalifiseringsprogrammet (KVP) som er spesielt vurdert.

Rådmannen er tilfreds med kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner. Rapporten gir et godt grunnlag for videreutvikling og kvalitetsforbedring ved kontoret.

Vedr. revisjonens anbefalinger er internkontrollsystemet Risk Manager i ferd med å ferdigstilles ved at alle prosedyrer, skjemaer m.v. er lagt inn i systemet. Opplæring av alle ansatte pågår og vil være fullført innen 10.11.11. NAV Sarpsborg vil i tillegg gjennomføre, som tidligere, risikoanalyser samt en internrevisjon minst en gang pr. år. Årets internrevisjon startet opp i oktober og vil være slutført til jul.

Revisjonens anbefaling vedr. fortsatt fokus.på samhandling tar rådmannen til etterretning. NAV – reformen har medført betydelige utfordringer for lokalkontorene med sammensmelting av forskjellige kulturer i kombinasjon med nye arbeidsmetoder og stort arbeidspress. Samhandling internt har fokus gjennom en OU – prosess hvor et eget tilgjengelighetsprosjekt er gjennomført, rapport om interne grensesnitt er utarbeidet, etablering av tverrfaglige team pågår og koordinatorroller tildeles ansatte ved behov.

På samme måte foregår det for tiden et aktivt arbeid med forbedring av samhandlingen med eksterne aktører. Samhandlingsprosedyrer er laget eller er under arbeid, og samarbeidsmøter er etablert.

Rådmannen har ingen ytterligere kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapporten.

Med hilsen

Unni Skaar
Rådmann

Saksbehandler: Runar Andersen, NAV – leder.