Follo distriktsrevisjon

Forvaltningsrevisjonsrapport
Januar 2013

NAV Oppegård

Styring og samarbeid

Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oppegård kommune etter Kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i lovens § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

> *Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).*

Prosjektet startet formelt opp i juni 2012. Follo distriktsrevisjon vil benytte anledningen til å takke kommunens kontaktperson og ansatte i Oppegård kommune for rask og god bistand i forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen.

Prosjektet er gjennomført under ledelse av forvaltningsrevisor Margrethe Sørum Rønning.

Ski, 25.01.2013

Steinar Neby
Revisjonssjef

Margrethe Sørum Rønning
Prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

1.0 SAMMENDRAG 4

2.0 INNLEDNING 8

2.1 Bakgrunn for prosjektet 8
2.2 NAV Oppegård- tjenester 8
2.3 NAV Oppegård- organisering 8
2.4 Sosialtjenesten- Nøkkeltall og kommunebarometeret 9
2.5 Problemstillinger og revisjonskriterier 10
2.6 Avgrensning og presisering 11
2.7 Metode og kvalitetssikring 12
2.8 Høring 12

3.0 STYRING OG SAMARBEID 13

3.1 Styring- Kommunen og NAV Akershus 13
3.1.1 Fakta 13
3.1.2 Revisors vurdering 17
3.2 NAV Oppegård og kommunen 18
3.2.1 Fakta- Styring og samarbeid- NAV Oppegård og kommunens ledelse 18
3.2.2 Revisors vurdering 21
3.3 Samarbeid- NAV Oppegård og resultatenheter i kommunen 22
3.3.1 Fakta- Samarbeid 22
3.3.2 Revisors vurdering 27
3.4 Internkontroll og styring- NAV Oppegård 28
3.4.1 Fakta 28
3.4.2 Revisors vurdering 30

4.0 NAV REFORMEN- EFFEKT FOR BRUKERNE OG DE ANSATTE 32

4.1 Enklere for brukerne og tilpasset brukerens behov 32
4.1.1 Fakta 32
4.1.2 Revisors vurdering 39
4.2 En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning 40
4.2.1 Fakta 40
4.2.2 Revisors vurdering 44
4.3 Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad 45
4.3.1 Fakta 45
4.3.2 Revisors vurdering 47

5. ANBEFALINGER 48

6. LITTERATURLISTE 49

VEDLEGG 1: HØRINGSUTTALELSE FRA RÅDMANNEN 53
VEDLEGG 2: REVISJONENS KOMMENTARER TIL RÅDMANNENS UTTALELSE 57
VEDLEGG 3: REVISJONSKRITERIER 59
VEDLEGG 4: METODE 69

1.0 Sammendrag

Berørte områder	Fakta	Vurdering
Partnerskap kommune og stat	Det er inngått samarbeidsavtale, som ikke er revidert på organisasjon og tjenesteområde. Det er rutiner for høringsrunder og planarbeid i kommunen. Det gjennomføres partnerskapsmøter to ganger i året der virksomhetsleder, rådmann og fylkesdirektør møter.	Bør revidere avtalen mht. organisasjon og tjenesteområder. Det registreres at NAV Oppegård ikke alltid er inkludert i relevante høringsrunder. Partnerskapsmøtet fremstår i dag som orienteringsmøter for partene.
Utvalg for helse og omsorg og NAV Oppegård	Utvalget ivaretar ombudsrollen ved besøk til NAV Oppegård. Har tatt opp saker i utvalget som berører brukerne. Utvalget har ikke foretatt tilsyn, eller hatt kontakt med brukerne.	Utvalget bør vurdere å gjennomføre tilsyn av NAV Oppegårds tjenester. Utvalget bør vurdere å kontakte brukergrupper.
NAV og kommunens ledelse	Det er fastsatte målsetninger og rapportering til kommunens ledelse hver tertial og årlig. NAVs virksomhetsleder har jevnlig møter med kommunens ledelse og virksomhetsledere innenfor tjenesteområdet.	Rapporteringsrutiner og oppfølgingsmøter gjennomføres i tråd med forutsetningene.
NAV og samarbeid kommunale enheter	Det er avtaler mellom NAV Oppegård og kommunale enheter innenfor tjenesteområdet. Det er uformelle og formelle	Samarbeidet mellom NAV og psykisk helsetjeneste synes å fungere godt. Det bør vurderes å utarbeide retningslinjer/forskrift for å

	kanaler for samarbeid med enhet for psykisk helse. Det gjennomføres faste møter med eiendom og andre enheter om boligtildeling. Det er ulike rutiner for tildeling av boliger i kommunen. Det har vært uenighet om saker mellom eiendom og NAV.	sikre forutsigbarhet og likebehandling av boligtildeling i kommunen.
Internkontroll	Det er utarbeidet en virksomhetsplan med målsetninger og tiltak. Det er gjennomført risikoanalyser på HMS. Det er gjennomført en risikoanalyse i 2009 på saksbehandling. Det er ikke gjennomført på andre faglige problemsstillinger. Avvik blir meldt på skjema for HMS relaterte hendelser. Avvikskontroll gjennom kontroll av vedtak av fullmaktshavere.	NAV Oppegård følger i hovedsak forskriftens krav til internkontroll. Bør vurdere å gjennomføre en oppdatert risikoanalyse av kontorets kjernevirksomhet, saksbehandling. Bør vurdere å innføre rutiner for avviksregistrering til kommunens ledelse.
Enklere for brukerne -og tilpasset brukerens behov	Tjenestene er mer tilpasset og tilgjengelig for brukeren enn tidligere. Det har vært tilbakemeldinger på at det kan være utfordrende å kontakte NAV Oppegård gjennom sentralisert telefontjeneste. Det er etablert en ny nettside for kommunen og for NAV Oppegård høsten 2012. Kommunens nettside har ikke informasjon om	Positivt for brukeren å ha alle tjenestene tilgjengelig. Kommunens nettside bør oppdateres snarlig. Det bør vurderes ytterligere tiltak for å være tilgjengelig for brukere som opplever telefontjenesten som utfordrende. Bør vurderes ytterligere tiltak for å beskytte brukers personvern. Må legges til rette for korrekt rapportering til KOSTRA.

	kommunens sosiale tjenester , eller kontaktinformasjon til NAV Oppegård. Spørreundersøkelsen viser at de ansatte mener at det kan være en utfordring for brukeren med mottakets utforming, og hensynet til brukers personvern. Det er innført rutiner for utforming av individuell plan og brukerkontakt. Det har vært en mangelfull registrering til KOSTRA. Det kan være ulike rutiner for individuell plan på tvers av virksomhetene i kommunen. Brukere må ifølge spørreundersøkelsen ofte forholde seg til flere veiledere. Det er rutiner for brukermedvirkning og etablert brukerråd. Det har vært utfordrende å rekruttere medlemmer til brukerrådet.	Bør vurdere tiltak for å unngå at brukere har flere veiledere de må forholde seg til. Bør vurdere andre virkemidler for brukermedvirkning som fokusgrupper.
En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning	Det er etablert arbeidsrutiner og team for å legge til rette for en helhetlig og forutsigbar forvaltning. De mange IT –systemene som de ansatte må forholde seg til, oppleves som lite effektivt. Det er lagt til rette for at de ansatte skal kunne arbeide på statlige og kommunale	Bør vurdere tiltak for å samordne de kommunale IT-systemene. Bør vurdere ytterligere tiltak for opplæring av de statlige ansatte på de kommunale it-systemene.

	tjenesteområder. Spørreundersøkelsen viser at de ansatte mener at de statlige ansatte kan bli bedre på de kommunale saksbehandlingssystemene	
Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad	Formålet for NAV Oppegård er arbeid først for brukeren. Det er iverksatt tiltak og arbeidstrening for ulike brukergrupper. Det har vært en nedgang av sosialhjelpsmottakere i kommunen de to siste årene, men dette påvirkes av andre faktorer i samfunnet.	NAV Oppegård har lagt til rette for å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad.

2.0 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

I kontrollutvalgsmøte i Oppegård kommune den 15.03.12, jf. sak 08/12 ble NAV valgt som tema for forvaltningsrevisjon i 2012.

Prosjektet er gjennomført som forvaltningsrevisjon. Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommuneloven § 77 nr. 4, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapittel 3.

2.2 NAV Oppegård- tjenester

Tjenestene til det lokale NAV-kontoret varierer fra kommune til kommune. Det skyldes at NAV er et partnerskap mellom stat og kommune, hvor den enkelte kommune selv påvirker omfanget av tjenestene som skal legges inn i NAV-kontoret.

NAV Oppegård har ansvar for å behandle, informere, bistå og følge opp for arbeid og aktivitet innenfor følgende tjenester:

- Oppfølging av arbeidssøkere
- Tiltak
- Behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp
- Oppfølging av sykmeldte
- Behandling av søknader om arbeidsavklaringspenger og oppfølging av brukere
- Behandling av søknader om uførepensjon
- Gjeldsrådgivning
- Flyktninger
- Rusarbeid inkl. miljøarbeidertjeneste
- Tildeling av gjennomgangsboliger og flyktningeboliger

Det skal gis informasjon og veiledning knyttet til følgende:

- Familieytelser
- Yrkesskadeytelser
- Ytelser knyttet til alder

2.3 NAV Oppegård- organisering

Kontoret består av en statlig og en kommunal del. Ifølge virksomhetsplanen skal NAV Oppegård oppleves av brukere og samarbeidspartnere som tydelig, tilgjengelig og løsningsdyktige. De skal videre være nytenkende, preget av åpenhet, og de skal arbeide sammen.

Samarbeidsavtalen mellom Oppegård kommune og NAV Akershus ble inngått den 27.10.2008.

NAV-kontoret har for tiden 54,95 (inkludert NAV leder) årsverk, hvorav 32,85[1] er kommunalt ansatt og 21,1 er statlig ansatt. NAV Oppegård har valgt en enledermodell, der en leder har ansvar for de kommunale og statlige ansatte. Lederen for kontoret er kommunalt tilsatt.

Ved kontorets oppstart var det 24 årsverk stat og 24 årsverk kommune, som ga en fordelingsnøkkel på 50/50. Nåværende fordelingsnøkkel er 46,6 /53,4. Denne vil i 2013 endres igjen utfra færre statlige ansatte. Siden oppstart har NAV Oppegård fått flere kommunalt ansatte, mens statlige ansatte har hatt en nedgang på 1,5 årsverk pluss 3,1 årsverk til kontaktsenteret i mars 2012. Dette fører til at kommunen får økte utgifter.

Kontoret er organisert ved at regionfunksjonene ligger i stab under NAV leder. Resten av de ansatte er organisert i tre avdelinger:

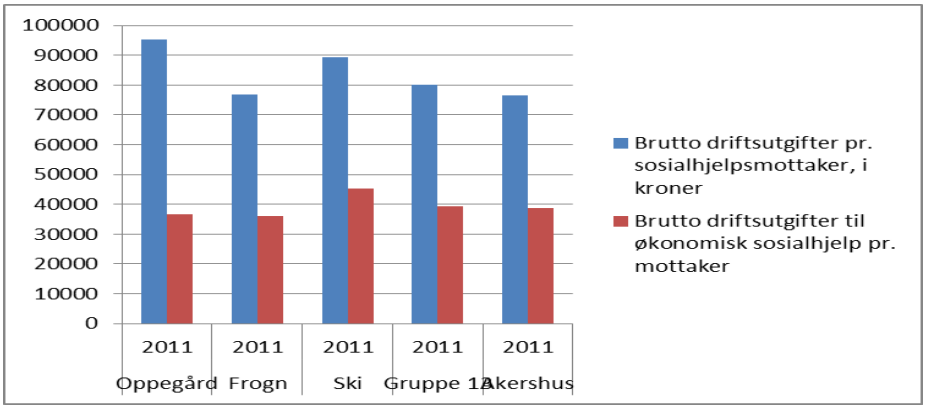
Avd. 1: Mottak og arbeid
Avd. 2: Økonomi og drift
Avd. 3: Oppfølging

Disse tre avdelingene skal ifølge avtalen ha hver sin avdelingsleder med personal- og resultatansvar. Det er forutsatt et samarbeid på fag og rutiner på tvers av avdelingene.

NAV er i kommunen plassert under tjenesteområdet helse og omsorg, som består av 9 virksomheter: NAV, Tiltak og tjenester for funksjonshemmede/TILFU; Psykisk helsetjeneste, Helsetjenesten, Omsorgsboliger, Hjemmetjenesten og 3 sykehjem.

2.4 Sosialtjenesten- Nøkkeltall og kommunebarometeret

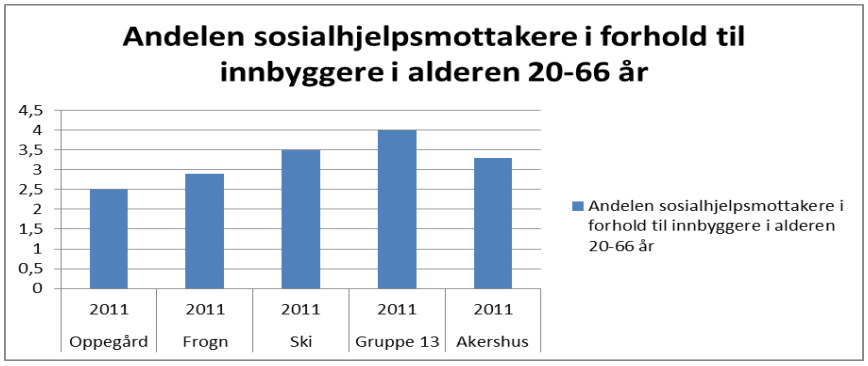
I KOSTRA (KOmmune-STat-RApportering) innrapporter alle landets kommuner detaljert informasjon om sin virksomhet som gir grunnlag for å belyse produktivitet, dekningsgrader og indikatorer ved hjelp av nøkkeltall. Oppegård kommune er i kommunegruppe 13.



Tabellen over viser at Oppegård kommune har lavere brutto driftsutgifter per sosialhjelpsmottaker, og høyere brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp, enn sammenligningskommunene.

[1] Revisjonen er orientert om fra Rådmannen at 3,6 årsverk i den bemannede boenheten i Skiveien 51 ikke tas med blant de kommunale årsverkene når det beregnes fordelingsnøkkel. Disse 3,6 årsverkene ligger inne i det kommunale tallet med 32,85 årsverk.

Tabellen på neste side viser videre at Oppegård kommune har færre sosialhjelpsmottakere sammenliknet med andre kommuner. Det er rundt 2,5 prosent av befolkningen i Oppegård kommune i alderen 20-66 år som er sosialhjelpsmottakere. Gjennomsnittet for gruppe 13 er til sammenlikning på 4 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen.



Kommunebarometerets indikator for sosialtjenesten for et utvalg follokommuner vises i tabellen under. Det er angitt karakter (6 er best, 1 er dårligst) og plassering (i parentes) for hver kommune. Oppegård har en plassering på Kommunebarometeret på 275. plass med karakteren 3,1, noe som er bedre enn Ski kommune, og dårligere enn Frogn kommune som er plassert på 102. plass med en karakter på 4,8.

Kommunebarometeret[2]

	Ski			Frogn			Oppegård		
	2012	2011	2010	2012	2011	2010	2012	2011	2010
Sosialtjeneste	1.5 (386)	1.5 (384)	2.2 (343)	4.8 (102)	1.8 (371)	2.1 (350)	**3.1 (275)**	**3.8 (203)**	**4.0 (177)**

Dette betyr at hvis man legger kommunebarometeret til grunn er det 274 kommuner i Norge som har en bedre sosialtjeneste enn Oppegård kommune.

2.5 Problemstillinger og revisjonskriterier

Formålet med prosjektet er å vurdere NAV Oppegårds styrings- og organisasjonsmodell, og hvilke virkninger reformen har hatt for brukere. Prosjektet har følgende problemsstillinger:

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

Det er utledet delproblemstillinger:

- Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og NAV Akershus når det gjelder styringen av NAV Oppegård?

[2] Kommunebarometeret er en undersøkelse foretatt av Kommunal rapport. Det er en sammenligning av landets kommuner, basert på til sammen 108 nøkkeltall. Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrås Kostra-database, foreløpige tall for 2011, Utdanningsdirektoratet, Folkehelseinstituttets kommunedatabase og Kommuneproposisjonen 2012. I all hovedsak er det 2011-tall som er bruk, men i noen tilfeller publiseres ikke data for 2011 før til høsten. I de tilfellene er det benyttet 2010-tall

  - Sikrer samarbeidsordningen at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere?
  - I hvilken grad er de folkevalgte organene i Oppegård involvert i NAV kontorets drift og utvikling?
- Hvordan fungerer samarbeid og styring mellom kommunens ledelse og NAV Oppegård?
- Hvordan fungerer samarbeidet med andre virksomheter i kommunen, og er det etablert rutiner for dette samarbeidet? Undersøkelsen fokuserer i særlig grad på samarbeidet mellom NAV Oppegård og utvalgte resultatenheter:
  -enheter som tildeler boliger
  -psykisk helsetjeneste.

- Har NAV Oppegård etablert prosedyrer og retningslinjer for styring?
- Har NAV Oppegård etablert et system for internkontroll?

Hvilken effekt har opprettelsen av kontoret for brukerne og de ansatte, og hvordan lykkes NAV Oppegård i å nå de sentrale mål for reformen?

Det er utledet underproblemstillinger:

- Hvordan ivaretas brukere med behov for både statlige- og kommunale tjenester?
- I hvilken grad har opprettelsen av NAV Oppegård gitt positive resultater for brukerne?
- Hvordan er det lagt til rette for brukermedvirkning?
- Hvordan er arbeidsfordelingen for de ansatte?

Revisjonskriteriene i dette prosjektet er hovedsakelig hentet ut fra lov om arbeids -og velferdsforvaltningen, lov om sosiale tjenester, og fra samarbeidsavtalen mellom Oppegård kommune og NAV Akershus. Kriteriene fremgår under hver problemstilling, og er utledet nærmere i vedlegg 2 til rapporten.

2.6 Avgrensning og presisering

Revisjonen har ikke undersøkt tjenestene ved NAV -kontoret på individnivå. Prosjektet omfatter derfor ikke saksbehandling av søknader.

Når det gjelder internkontroll er prosjektet avgrenset til målsetninger, kompetanse, avvikskontroll og risikoanalyser ved NAV Oppegård.

Enhet for eiendom og psykisk helsetjeneste er valgt ut som resultatenheter, fordi dem betjener brukere av sammensatte tjenester fra NAV og andre kommunale virksomheter, og det fordrer et godt samarbeid mellom virksomhetene og resultatenhetene.

Follo distriktsrevisjon vil presisere at analyser, vurderinger, konklusjoner og forslag til tiltak bygger på den informasjonen som er mottatt av kommunen. Det kan dermed fortsatt være opplysninger som av ulike grunner ikke er blitt forelagt revisjonen, og som kunne gitt en annen vurdering av rapportens fakta.

Revisjonens arbeid er gjennomført innenfor en prosjektperiode med en begrenset tidsramme. Prosjektet har også mange problemsstillinger og temaer som skal analyseres. Fullstendigheten

av analysen må vurderes i lys av dette, det kan derfor fortsatt være relevante forhold som ikke er avdekket i prosjektet.

2.7 Metode og kvalitetssikring

Ifølge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk, og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

Metode er nærmere omtalt i vedlegg 3 til rapporten.

2.8 Høring

Rapporten er sendt på høring den 19.12.2012. Rådmannens høringsuttalelse er vedlagt rapporten.

3.0 Styring og samarbeid

3.1 Styring- Kommunen og NAV Akershus

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier for styring:

- *Kommunen og Arbeids- og velferdsetaten skal ha inngått en avtale som inneholder bestemmelser som nevnt i NAV-loven.*
- *Kommunen skal gi uttalelser og råd og delta i den kommunale og den fylkeskommunale planleggingsvirksomheten, og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.*
- *Det skal avholdes møter mellom rådmann og fylkesdirektør to ganger årlig for å samordne styringssignaler.*
- *Utvalget skal ta initiativ og fremme forslag om den politikk som skal føres innenfor ansvarsområde.*
- *Utvalget skal føre tilsyn med at NAV Oppegård gjennomfører ønsket politikk.*
- *Utvalget skal holde kontakten med brukergrupper.*

3.1.1 Fakta

NAV Oppegård og NAV Akershus

Det er inngått en lokal samarbeidsavtale den 26.09.2008 mellom NAV Akershus og Oppegård kommune. Avtalen er revidert med hensyn til åpningstider, og med hensyn til betaling. Avtalen beskriver bl.a. NAV kontorets:

- Formål
- Styring og ledelse
- Tilsetting av ledere og medarbeidere
- Medbestemmelse
- Lokale mål- og resultatkrav
- Utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder
- Tjenesteområder
- Samhandling mellom kommunale og statlige tjenester
- Brukermedvirkning
- Kompetanseutvikling
- Personvern/informasjonssikkerhet/beredskap
- Informasjon/profil
- Drift.

Partnerskapsmøtet finner sted to ganger i året. På møtet deltar fylkesdirektøren, rådmannen og virksomhetsleder. Det er NAV Oppegård som har ansvar for møteinnkallingen. NAV Oppegård ved leder sender ut dagsorden for begge styringslinjene, etter at det er bedt om innspill fra rådmann og fylkesdirektør.

Virksomhetsleder er i den oppfatning at partnerskapsmøtene hadde en viktig funksjon før oppstart av kontoret. I dag har møtet mistet noe av dynamikken fra tidligere, da partene tok beslutninger om kontorets fremtid. Virksomhetsleder informerer om at det blant annet tatt beslutning på NAV Oppegårds åpningstider de siste årene.

Revisjonen har fått tildelt referat fra møtene i 2010 og 2011. Partene blir på møtene orientert om prioriteringer og satsingsområder innenfor henholdsvis det kommunale og det statlige ansvarsområdet. I tillegg benyttes møtene til å gi eierne en oppdatering om resultatene ved enhetene, og hvordan de har fulgt opp målkravene. Møtereferatene blir ikke sendt til utvalget eller kommunestyret til orientering.

Virksomhetsleder mener at partnerskapet mellom kommunen og staten preges av at kommunen har ulike områder den må prioritere, mens NAV Akershus har NAV som eneste prioritering. NAV Akershus blir derfor den førende parten i møtene og i samarbeidet. Virksomhetsleder har forståelse for at kommunen ikke utøver en like aktiv og detaljert styreform som staten. Det sender også signaler fra kommunen at den har tillit til NAV Oppegårds ledelse. Rådmannen har uttalt at han er fornøyd med NAV Oppegårds drift og utvikling.

Høringsrunder og samarbeidsforum

Revisjonen er informert om at NAV Oppegård blir tatt med på aktuelle samarbeidsforum, og blir inkludert i høringer dersom det vurderes som relevant for NAV Oppegård, og det samtidig er formålstjenlig for kommunen å inkludere NAV. Virksomhetsleder mener imidlertid at det har vært høringsrunder der NAV Oppegård ikke har vært inkludert, og det kan virke noe tilfeldig hvilke saker de får tilsendt for en uttalelse. NAV ble for eksempel ikke inkludert da arbeidsrettede tiltak var på høring.

Virksomhetsleder sier videre at det ser ut til at dette kan være en rutine i staten, og mer tilfeldig i kommunen om NAV Oppegård er høringsmottaker.

Kommunens praksis for høringsuttalelser for alle virksomhetene i kommunen er at det blir vurdert av Rådmannens stab hvilke enheter som skal inkluderes i høringen. Ved planarbeid er det ofte bred deltakelse fra virksomheter i kommunen inkludert NAV. NAV har blant annet sittet i prosjektgruppe for utarbeidelse av Ruspolitisk handlingsplan som ble vedtatt våren 2012, og sitter også i prosjektgruppen for Boligsosial handlingsplan. I andre tilfeller er NAV inkludert, men det har vært korte frister på å uttale seg.

NAV Oppegård og de folkevalgte organer

Utvalg for helse og omsorg behandler de saker som blir forelagt, inkludert tertialrapporter, årsberetninger og handlingsprogram som gjelder hele bredden i kommunen. I tillegg har utvalget tidvis ulike temaer, sist i februar vedrørende Ruspolitisk handlingsplan.

Det har vært en tendens til at utvalget har vært fokusert på pleie og omsorg. Virksomhetsleder har allikevel en oppfatning om at utvalget er meget opptatt av brukerne som har behov for ulike sosiale tjenester.

Utvalget (nåværende og forrige) har vært på omvisning på NAV Oppegård. Da diskuterte utvalget og NAV leder blant annet hvilke tiltak som blir gjennomført for å bedre brukerens service.

Virksomhetsleder har også møtt i formannskapet en gang. Hvert år møter alle virksomheter formannskapet i forbindelse med budsjett – her får NAV ifølge virksomhetsleder mange spørsmål fra politikerne.

Revisjonen har tatt en gjennomgang av møteprotokollene fra utvalgsmøtene. Det har blitt tatt opp enkeltsaker på utvalgsmøtene som har berørt NAV. Utvalget har blant annet engasjert seg i Skiveien 51[3] og bevilget penger til en ny stilling, tatt opp ruspolitisk handlingsplan, opplevelseskortet for barn og ungdom, og evaluering av plan for funksjonshemmede. NAV Oppegård får anledning til å uttale seg på møtene i utvalget, og har ifølge virksomhetsleder benyttet denne muligheten.

Utvalget har ifølge utvalgsleder bedt om at det utarbeides en boligsosial handlingsplan. Bakgrunnen for dette er at det er kapasitetsproblemer for bolig for vanskeligstilte i kommunen.

Det har også blitt stilt spørsmål av et utvalgsmedlem om mottaket i NAV Oppegård er godt nok tilrettelagt for ivaretakelse av brukers personvern. Virksomhetsleder har svart utvalget på dette med at de har iverksatt tiltak som lyddusj, og at de har rutiner for å avslutte samtaler i mottaket dersom samtalen bør avsluttes av hensyn til brukers personvern. Bruker får da tilbud om en time for veiledning. Utvalget har ikke fulgt dette opp ytterligere.

Utvalget har ikke gitt forslag til forbedringer for målstyring av NAV Oppegård. Utvalgsleder kjenner til at noen av de ansatte mener at det er en utfordring med to rapporteringslinjer, og detaljerte målkrav fra statlig side. Utvalget er imidlertid opptatt av at det ikke nødvendigvis skal være flere mål med tilhørende rapportering, men at de skal ha en nytteverdi for brukerne av NAVs tjenester. Målsetningene og rapporteringene skal benyttes for å få kunnskap om forbedringspotensialet i tjenestene.

På en samling i september har utvalget gitt kommunestyret en anbefaling om en ny styringsindikator på sysselsettingsgrad. Handlingsprogrammet har allerede en styringsindikator som omhandler sysselsettingsgrad vedrørende flyktninger. Men, det er et ønske om en indikator som viser sysselsettingsgrad for ulike deler av befolkningen.

Utvalget ivaretar ombudsrollen med besøk av virksomheten som sist ble gjennomført april 2012. Det ble gitt beskjed til virksomhetsleder i forkant om at brukerrepresentanter blir orientert om besøket. Det var ikke brukerrepresentanter representert når utvalget besøkte NAV Oppegård. Utvalgsleder stilte også NAVs leder en rekke spørsmål om hvordan NAV ivaretar brukeren i besøket. Et av utvalgsmedlemmene har også hospitert i Skiveien 51, for å lære mer om hvordan NAV jobber opp mot rusbrukere.

Utvalget har videre tatt initiativ til retningslinjer om lov om sosiale tjenester. Dette på bakgrunn av at mange av bestemmelsene i loven er skjønnsbestemmelser. Klientutvalget er lagt ned, og det er derfor ønskelig med føringer fra politikerne på lov om sosiale tjenester. Dette er ikke vedtatt i utvalget.

[3] Skiveien 51er et botilbud med plass til seks beboere med nedsatt boevne og problemer med rus og/eller psykiske problemer. Boligen er finansiert 100 prosent med kommunale midler.

Utvalgsleder har ikke fått konkrete henvendelser fra brukere om NAV Oppegårds tjenester. Utvalget har ikke hatt kontakt med brukergrupper, eller tatt initiativ til møte med brukergrupper utover besøket til virksomheten i april 2012.

Utvalget har ikke hatt tilsyn med NAV Oppegård. Utvalgsleder er heller ikke kjent med om det ble ført tilsyn med NAV Oppegård i forrige kommunestyreperiode.

Flere av de intervjuede bemerker at utvalget er blitt mindre synlig for NAV Oppegård etter at klientutvalget bortfalt.

3.1.2 Revisors vurdering

Undersøkelsen viser at Oppegård kommune og NAV Akershus har inngått en lokal samarbeidsavtale som omfatter de områdene som NAV loven § 14 viser til. Revisjonen bemerker at avtalen er utdatert på enkelte områder som organisering av NAV kontoret og tjenester som tilbys brukerne. Ifølge avtalen skal denne evalueres første gang i 2010, og deretter annet hvert år. Avtalen er ikke revidert utover oppdatering av åpningstid og betaling etter avtaletidspunktet. Revisjonen mener at kommunen bør oppdatere avtalen snarlig.

Partnerskapsmøtene finner sted to ganger i året som er i tråd med samarbeidsavtalen. Formålet med partnerskapsmøtene er å samordne styringssignalene. Etter revisjonens vurdering fremstår imidlertid møtene som et orienteringsmøte om kontorets drift og resultatoppnåelse. Revisjonen er kjent med at det pågår et arbeid i KS og Arbeidsdepartementet, der formålet er å videreutvikle partnerskapsmodellen. Vi forutsetter at kommunen vil følge med på resultatet av dette arbeidet, og hensyntar dette i den videre utviklingen av partnerskapet.

Kommunen har rutiner for høringer ved at kommunens stab vurderer hvilke virksomheter som skal inkluderes i høringsrunden. Enhetene blir tatt med på planarbeid når dette er relevant for den enkelte enhet og for kommunen. Revisjonen registrerer at det har vært høringsrunder der kommunen ikke har sendt relevante dokumenter på høring til NAV Oppegård.

Utvalg for helse og omsorg har ifølge undersøkelsen ivaretatt ombudsrollen med besøk av virksomheten, og hospitantopphold i Skiveien. Utvalget blir videre fortløpende orientert gjennom tertialrapporter og årsmeldingen på kontorets drift og resultatoppnåelse. Utvalget har tatt opp saker som berører NAVs brukere som ivaretakelse av personvern, boligsosial handlingsplan og ruspolitisk handlingsplan.

Revisjonen viser til at utvalget for helse og omsorg skal ifølge politisk reglement i Oppegård kommune føre tilsyn med at ønsket politikk gjennomføres, og ha kontakt med brukergrupper. Revisjonen kan ikke se at utvalget har ført tilsyn med virksomheten, eller hatt kontakt med NAV Oppegårds brukergrupper. Revisjonen anbefaler derfor at utvalget vurderer å gjennomføre et tilsyn. Vi mener videre at det er viktig for de folkevalgte representanter å være i kontakt med brukergruppene for å få en «bredere» forståelse av NAV Oppegårds utfordringer. Revisjonen anbefaler derfor at utvalget tar kontakt med brukerrepresentanter for å diskutere NAV Oppegårds tilbud til brukerne.

3.2 NAV Oppegård og kommunen

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

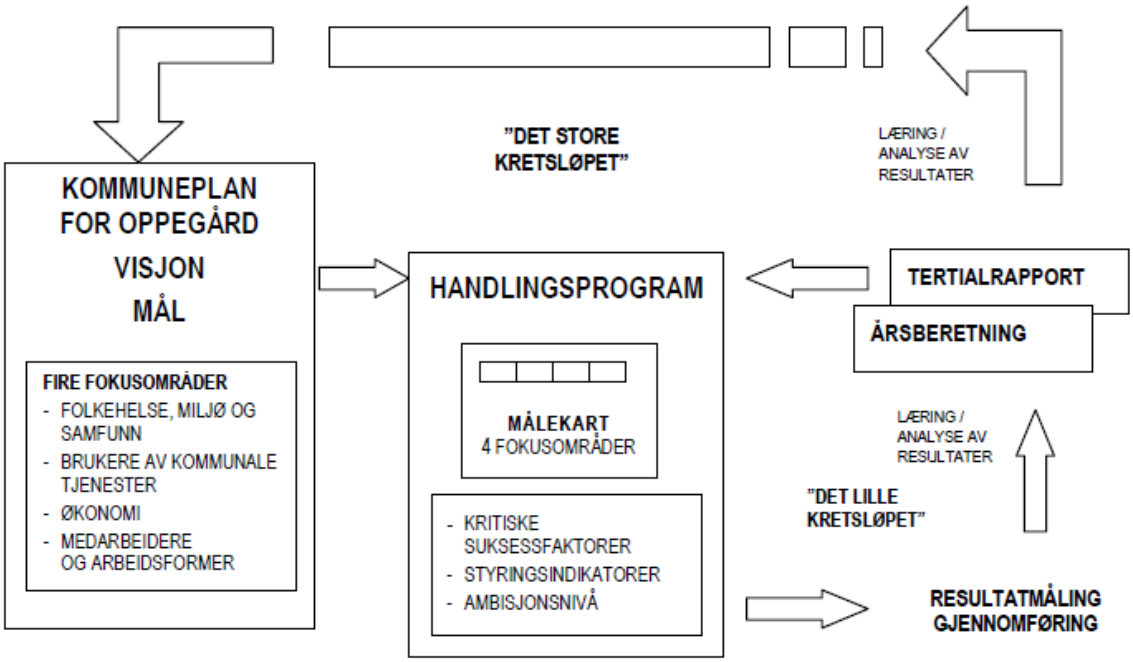
- *Kommunen skal **sette** mål- og resultatkrav for de kommunale tjenesteområdene på NAV kontoret.*
- *NAV Oppegård skal **rapportere** til rådmannen i kommunen for avtalt resultatoppnåelse.*
- *Kommunens ledelse og NAV Oppegård skal sammen **vurdere** resultatene.*

3.2.1 Fakta- Styring og samarbeid- NAV Oppegård og kommunens ledelse

NAV Oppegård har definerte mål som det rapporteres på til kommunen. Det rapporteres til kommunen og rådmannen som en del av det balanserte målsystemet (BMS).

Oppegård kommune rapporterer videre til politisk nivå: Utvalg for helse og omsorg, formannskap og kommunestyre hvert tertial i form av tertialrapporter og årsberetning. Tertialrapportene har mest fokus på avvik, mens årsberetningen er en fyldig rapportering hvor aktiviteten i de ulike virksomhetene blir beskrevet.

NAV Oppegård rapporterer tertialvis og årlig til kommunen. Nedenfor vises en oversikt over kommunens balanserte målstyringssystem hentet fra handlingsprogrammet. Alle virksomhetene i kommunen hører inn under alle de fire fokusområdene.



Rådmannen gir en tilbakemelding til virksomhetsleder, og ber om at det iverksettes eventuelle tiltak dersom det er målsetninger som har hatt et negativt resultat.

Tabellen nedenfor viser de fastlagte målsetningene innenfor fokusområde brukere av kommunale tjenester. NAV har også styringsindikatorer innenfor Økonomi og Medarbeidere og arbeidsformer.

Kommunen- mål				
KSF	**styringsindikatorer**	**Forrige res.**	**Mål 2012 ø/g***	**Mål 2013 ø/g**
God kvalitet- og avklart forventningsnivå	Deltakere i kvalifiseringsprogram		30/25	30/25
	Andel flyktninger over 18 år som etter 5 år er i arbeid eller utdanning	80% (2011)	80/65	80/65
	Andel nye klienter NAV med avsluttede saker innen 4 måneder	72% (2011)	75/60	75/65
***= Ønsket/godt nok**	Brukerundersøkelse NAV	4,2 (2011)	4,5/4,0	4,5/4,0

Staten har flere fastsatte mål i målekortet, og hyppige rapporteringer enn kommunen. NAV Oppegård skal på enkelte målsetninger rapportere en gang i måneden til staten ved NAV Akershus.

Det er gitt informasjon til kommunen fra NAV Oppegård om at det er ønskelig for kommunen å registrere kommunale mål i målekortet på statlig område, som er en mulighet kommunen har. Dette er drøftet av kollegiet av rådmenn for alle Akershus-kommunene. Det er vedtatt ikke å benytte seg av denne muligheten, da det ville kreve stor grad av samordning mellom alle Akershus-kommunene for å komme fram til felles kommunale målsettinger. Riksrevisjonen viser også til nevnte problemstilling i sin rapport om partnerskapet.

Kommunens ledelse ved rådmannen og virksomhetsleder møtes videre fast en gang i året, og kommunalsjefen har månedlige møter med virksomhetslederne innenfor sitt ledernettverk. I tillegg er det tjenesteområdemøter, som er en oppstart til budsjettarbeidsprosessen hvert år i april. I oktober holder rådmannen et informasjonsmøte for alle virksomhetslederne i kommunen den dagen handlingsprogrammet og budsjettforslaget legges fram. For alle virksomhetslederne er det en todagers samling i mars/april, samt at det er en halvdagssamling i november med varierende temaer. Møtene har elementer av styringsinformasjon, men er hovedsakelig orienteringsmøter.

Virksomhetsledersamlingen har i et par år foregått samtidig med samling i NAV Akershus. Da blir møtene i NAV Akershus prioritert foran kommunens møte. Det er en avtale mellom rådmann og leder om at det skal prioriteres hvilket møte som angår NAV Oppegård mest. Det er gitt tilbakemeldinger til rådmannen på at møtene ofte kolliderer.

Ut fra et NAV perspektiv kan nytteverdien av virksomhetsledermøtene være noe begrenset. Det kan være møter der fokuset på NAV Oppegård er minimalt sammenliknet med pleie og omsorg. Dette har kommunalsjefen tatt en beslutning på slik at NAV Oppegård noen ganger deltar på deler av møtet – dette gjelder også for noen andre virksomheter som f.eks. psykisk helsetjeneste.

Virksomhetsleder og kommunalsjefen gir begge uttrykk for at samarbeidet fungerer godt, og det blir gitt tilstrekkelig informasjon på møter og ved rapporteringer. Ansatte har imidlertid gitt uttrykk for i ansattundersøkelsen at de mener at staten er den førende parten i NAV kontoret, og de etterlyser kommunen og rådmannen:

Sitater fra de ansatte illustrerer dette:

> *….jeg synes Staten spiller en altfor stor rolle i hvordan et NAV kontor skal styres. den kommunale selvråderetten er mer eller mindre borte, så fremt vi ikke selv fronter den. Skulle ønske at kommunens kommunalsjef, rådmann etc. var mere på banen og fortalte oss hva de forventer av et NAV kontor.*

Og:

Målekortet fra NAV Akershus styrer mye av arbeidet i NAV Oppegård på statlig side. Arbeidet med kommunale oppgaver oppfattes i stor grad adskilt…..

På den annen side var det flere som revisjonen intervjuet som uttrykte at staten var den førende parten i starten av samarbeidet, men at dette har endret seg, og at kommunen og rådmannen er mer tydelig i føringene enn tidligere. Staten kan for mange virke som den førende parten på bakgrunn av hyppige rapporteringer og flere målkrav. Det var imidlertid mange som ga et uttrykk for at rapporteringen og detaljstyringen ikke alltid var et gode, og at det dermed var positivt at kommunen ikke hadde samme grad av detaljstyring som staten.

3.2.2 Revisors vurdering

Kommunen har flere fastsatte målsetninger for NAV Oppegård, som er en del av kommunens balanserte målstyring. Det er faste tidspunkt for rapportering hver tertial og årlig. Det gjennomføres videre jevnlige møter mellom NAV leder og kommunalsjefen, og det er møter mellom rådmannen og virksomhetsleder minimum en gang i året. Virksomhetsleder opplyser om at det hender at møtene i stat og kommune kommer på samme tidspunkt. Det er en avtale mellom rådmann og leder om at det skal prioriteres hvilket møte som angår NAV Oppegård mest. Virksomhetsleder prioriterer da det statlige møtet. Kommunalsjefen og virksomhetsleder opplever at samarbeidet fungerer godt, og at det er gode rutiner for rapportering og tilbakemeldinger.

Revisjonen registrerer at det er fremmet et ønske om fra NAV Oppegård at kommunen tar i bruk det statlige målekortet. Det er imidlertid vedtatt at dette er en løsning som kommunen ikke ønsker å gå for. Revisjonen viser til at Riksrevisjonen i sin rapport også viser til at det kan være en fordel for den enkelte kommune å benytte det statlige målekortet for rapportering til kommunen, for å samordne rapporteringene og styringssignalene mellom stat og kommune.

Samarbeidsavtalen setter som et vilkår for partnerskapet av partene skal være likeverdige parter i samarbeidet. Revisjonen bemerker at flere av de ansatte i ansattundersøkelsen mener at staten er den førende parten i samarbeidet, og etterlyser et engasjement fra rådmannen og kommunen. På den annen side kan det se ut til at det er delte meninger om kommunens engasjement i NAV Oppegård, da det var flere av de intervjuede som også kommenterte at kommunen har blitt mer delaktig og synlig overfor NAV Oppegård.

Oppsummert mener revisjonen at kommunens ledelse har satt mål og resultatkrav til NAV Oppegård. Målene skal rapporteres jevnlig gjennom året. Partene møtes jevnlig på møter og ved rapportering der dette er nødvending.

3.3 Samarbeid- NAV Oppegård og resultatenheter i kommunen

Revisjonen utleder følgende revisjonskriterier:

- NAV Oppegård skal samarbeide med andre enheter og virksomheter i kommunen når dette kan bidra til å løse lovpålagte oppgaver.

- NAV Oppegård skal ved samhandling med andre kommunale enheter utarbeide rutiner for samarbeidet.

3.3.1 Fakta- Samarbeid

Generelt

NAV Oppegård har inngått samarbeidsavtale med Oppegård Miljø- og arbeidstreningssenter (OMA), Oppegård kvalifiseringssenter (OKS), barnevern, helse og psykiatri på systemnivå. Avtalene skal gjennomgås og evalueres en gang i året.

De ansatte deltar også i ulike team: ROP (Rus og psykiatri) team, F(ollo)IKS-Rus, kriseteam, familieteam og psykisk helsetjeneste.

Ansattundersøkelsen viser at de ansatte er generelt godt fornøyd med samarbeidet med andre enheter i kommunen.

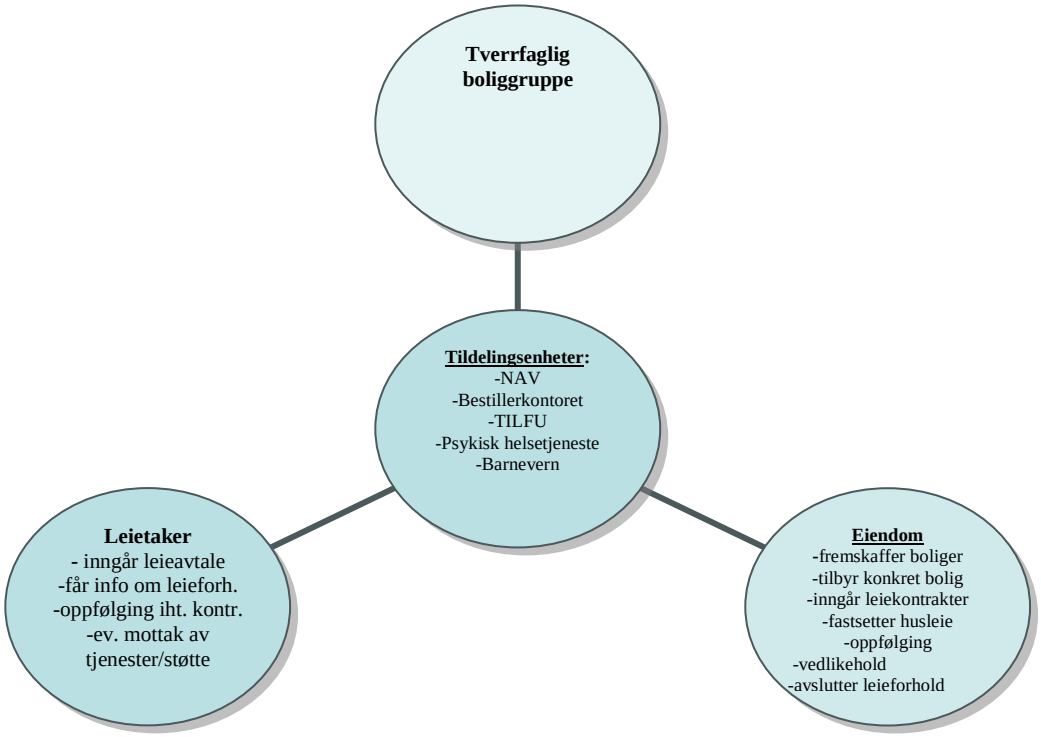
Eiendom

Figuren på neste side viser at NAV Oppegård samarbeider med ulike enheter om boligtildelingen i kommunen. NAV har i henhold til kommunens delegasjonsreglement fullmakt vedrørende tildeling av kommunale gjennomgangsleiligheter, som også inkluderer flyktningeboliger. Tilsvarende har Psykisk helsetjeneste, TILFU, Eiendom og Bestillerkontoret fullmakter til tildeling av leiligheter innenfor sine områder.

NAV skal vurdere hvilke brukere som har det mest akutte boligbehovet. Dette gjelder også for brukere som snarlig skal skrives ut fra institusjon eller soning uten egnet bolig. NAV bistår videre flyktninger med tildeling av boliger. NAV Oppegård fatter avgjørelse om tildeling av boliger til flyktninger, mens Eiendom inngår husleiekontrakt med leietaker.

NAV gir så beskjed til Eiendom om tildelingen, og behovet for bolig for søkeren. Eiendom skal fremskaffe bolig, inngå leiekontrakt, fastsette husleie, ordne det praktiske ved innflytting og utflytting, følge opp leieforholdet og avslutte leieforholdet. NAV har for øvrig ansvaret for oppfølging av brukere ved innflytting og i leieperioden. De kan i denne perioden gi leietaker eventuell bistand, økonomisk støtte, opplæring/kvalifisering, tolketjenester mv. til leietakeren.

Tildelingsenhetene har faste møter i den tverrfaglige boliggruppen en gang i måneden der de diskuterer kapasitet og søknader. Hensikten med dette møtet er å unngå at en søknad blir behandlet av flere saksbehandlere, og at det blir enighet om hvem som skal behandle søknaden. Sekretærfunksjonen til dette møtet er lagt til Eiendom. NAV har også jevnlig kontakt med eiendom via e-post og telefon.



Det har vært en diskusjon i enkelte saker mellom enhetene om hvem som har ansvaret for disse brukerne. Fagansvarlig for eiendom mener også at det har vært henvendelser fra brukere om boligtildeling, der Eiendom mener at NAV har ansvaret, mens NAVs leder mener at Eiendom har ansvaret for å følge opp søkeren. Enhetene har med andre ord vært uenige i hvem som har ansvaret for boligtildelingen og oppfølgingen. Dette er ifølge fagansvarlig nå mer avklart da det viser seg at uenigheten dreier seg om hvem som mottar søknadene, og sender videre til rette instans for behandling. Mal/retningslinjer for dette skal også være under utarbeiding. Revisjonen er informert om det er heller ikke laget et felles søknadsskjema for innbyggerne i Oppegård kommune, og at det er ønskelig med et elektronisk søknadskjema for tildelingsenhetene.

I et foreløpig utkast til boligsosial handlingsplan orienteres det om at virksomhetene har ulike rutiner med hensyn til kriterier for tildeling, skriftlige søknader, skriftlige vedtak og venteliste.

Når det gjelder gjennomgangsboliger til vanskeligsstilte (helse- og omsorgstjenesteloven § 3.7), er det ikke utformet et søknadsskjema, det er ikke kriterier for tildeling, og søkeren blir ikke informert om sine klagemuligheter gjennom et vedtak. Dersom boligbehovet er akutt (lov om sosiale tjenester § 27), blir søkeren tildelt en hospitsplass/midlertidig bolig gjennom et vedtak.

Boligtildeling er ifølge NAVs virksomhetsleder et område som kommunen har et forbedringspotensial fordi det blant annet har vært saker der det har vært uklart hvem som har ansvaret for søknaden. Virksomhetsleder mener imidlertid at dette er i ferd med å endre seg,

og at det jobbes bedre med dette nå, men at det er nødvendig å få en struktur på dette området med klare retningslinjer.

Kommunen er i gang med et arbeid med en boligsosial handlingsplan som skal gi en grundig drøfting av status, behov, målgrupper, tiltak og investeringer vedrørende boliger for kommunens innbygger med særskilte behov. Kommunalsjefen har informert revisjonen om at det i denne omgang vil bli tatt inn enkelte punkter i handlingsprogrammet som vedtas i kommunestyret i desember. Planen vil således ikke bli vedtatt i sin helhet. Dette på bakgrunn av at det er igangsatt et arbeid med en stortingsmelding om boligsosialt arbeid som forventes ferdigbehandlet våren 2013. Revisjonen er orientert om at rådmannen derfor ønsker å avvente til dette arbeidet er ferdig.

I arbeidet med utkast til boligsosial handlingsplan har det blant annet vært et fokus på behovet for felles kommunale retningslinjer for boligtildeling, utvikle informasjonsarbeidet vedrørende boliger, herunder kommunens nettsider, og videreutvikle den tverrfaglige boliggruppen.

Tildeling boliger	2009	2010	2011
Flyktninger	15	24	20
Tilrettelagte boliger	28	15	22
Personer med psykiske lidelser	4	4	5
Rusmisbrukere	6	1	
Rusmisbrukere og psykiske lidelser	2	2	13
Økonomisk vanskeligstilte	4	4	
Ungdomsboliger		5	4
Totalt	59	55	64

Ifølge Handlingsprogrammet for 2013-2016 var det til sammen 84 husstander som ble tildelt en bolig i 2011, hvorav 64 på innflyttingstidspunktet ikke bodde i en annen kommunalt disponert bolig. Tabellen over viser at den største gruppen er brukere som har behov for tilrettelagte boliger og flyktninger. Kommunen har også tre døgnovernattingsplasser for brukere som står uten bolig. I tillegg kjøpes det ved behov hospitsplasser i Oslo. I 2011 ble det ifølge handlingsprogrammet benyttet døgnovernattingsplasser for til sammen 28 personer, hvorav fem var barn. Det var i alt tre familier med barn som sto uten bolig i 2011.

Generelle utfordringer med boligtildeling

Teamkoordinator for flyktningetjenesten mener at det er en kapasitetsutfordring med antall boliger som er tilgjengelig, og tilpassede boliger for enkelte grupper som ROP (rus og psykiatri)- brukere og handikappede. Koordinatoren bemerker videre at det er lite heldig for en ROP- bruker å bli tildelt plass på et hospits. Men, dette kan være det eneste tilbudet kommunen har å tilby brukeren. I årsmeldingen er det også vist til at det for en del av brukerne med rusproblemer kan det være en utfordring med boligtildeling. Mange brukere har behov for boliger med oppfølging av fast bemanning. Ved årsskiftet dreier det seg om ca. åtte til ti brukere ifølge årsmeldingen.

Det ble gjort en kartlegging av antall henvendelser om bolig til NAV i forbindelse med utarbeiding av boligsosial handlingsplan. Registreringen har foregått i to måneder, mai og juni

2012. I denne perioden fikk NAV 40 henvendelser om kommunal bolig. Selv om kartlegningen ble gjennomført over et forholdsvis kort tidsrom, vurderer NAV dette som relativt representativt for boligetterspørselen gjennom året. Høyt prisnivå og lite utvalg av boliger i kommunen, og lave leiepriser for kommunale boliger kan ifølge teamkoordinator for flyktningetjenesten i NAV Oppegård samlet sett forklare hvorfor det er mange som vurderer seg som bostedsløse og henvender seg til NAV for hjelp. Koordinatoren bemerker for øvrig at antallet henvendelser er svært tidkrevende, og kan være en kapasitetsutfordring.

Psykisk helsetjeneste
Psykisk helsetjeneste har samarbeid med NAV Oppegård på mange ulike arenaer. Det er både uformelle og formelle arenaer for samarbeid med NAV. Fokus skal ifølge virksomhetsleder være på at arbeid er helsefremmende for brukeren. Virksomhetsleder for psykisk helsetjeneste mener at samarbeidet med NAV fungerer godt.

Det arrangeres møter to ganger i året for de virksomhetene som jobber med flyktninger. Agendaen på møtene kan være tolketjenester, tilbud til eldre flyktninger, kompetanseutvikling og integreringstiltak. Deltakere på møtet er NAV, OKS, helsetjenesten, eiendom, barnevernstjenesten og psykisk helsetjeneste. Møtet koordineres av staben til Rådmannen, og det er virksomhetslederne som er tilstede på møtet.

Team for sammensatte saker har ca. fire møter i året. Deltakerne på møtet er NAV, Barnevernstjenesten, BUP, TILFU (Tiltak og tjenester for funksjonshemmede), Helsetjenesten, BUF-etat, PPT og Psykisk helsetjeneste. Teamet blir koordinert av barnevernstjenesten. Det er lederne for tjenestene som er deltakere i teamet.

Tverrfaglig familieteam har deltakere fra NAV, Barnevernstjenesten, Helsetjenesten, PPT og Psykisk helsetjeneste. Teamet arbeider med konkrete familier, og har teammøter hver onsdag der saksbehandlere fra de ulike virksomhetene møter.

Tverrfaglig boliginntaksteam møtes hver 6. uke for å diskutere søknader og meldinger om boligmangel. Deltakerne på møtet er NAV, Bestillerkontoret, Tilfu, Eiendom, Psykisk helsetjeneste og virksomhet Omsorgsboliger.

ROP (rus og psykiatri) - teamet har deltakere fra NAV og fra Psykisk helsetjeneste. Temaet på møtene er brukeren som har rusavhengighet og samtidig en psykisk helsesvikt. Dette teamet ble etablert i 2008. Teamet drøfter og kartlegger de aktuelle sakene. Møtene er ukentlig (hver mandag). Møtene har bidratt til et bedre samarbeid mellom NAV og Psykisk helsetjeneste. Dette er også bedre for brukeren, fordi de får en helhetlig vurdering av deltakerne i teamet. En rask behandling av brukeren skal føre til bedre tiltak og oppsøkende tjenester. Fastlegegruppen og ROP -teamet har også jevnlig møter for gjensidig informasjon.

Suicidalteamet skal følge opp familier etter suicidalforsøk hos et familiemedlem. Deltakere i teamet er NAV, helsetjenesten, Kirken og psykisk helsetjeneste. Dette er et team som blir tilkalt ved behov.

Psykososialt kriseteam skal på banen ved større kriser. Teamets organisering er under vurdering hos Rådmannen.

LAB-prosjektet[4] har faste ukentlige møter mellom LAB – ansatte og NAV veiledere. I LAB-prosjektet på Tårnåsen er det 7 personer som jobber inne på senteret, og 7 er tilknyttet senteret, men jobber ute i andre bedrifter med oppfølging av de ansatte.

Det er også igangsatt et samarbeid rundt individuell jobbstøtte (IPS). Dette er i prosjektform et samarbeid med NAV Oppegård og Ahus (FolloDPS): Å være i jobb og samtidig under behandling vil være en viktig målsetning i prosjektet. Tiltaket om individuell jobbstøtte er ikke igangsatt ennå.

[4] **Oppegård kommune** fikk midler fra Helsedirektoratet og startet prosjektet *Lavterskel Arbeidsrettet Brukertiltak* ***(LAB)*** august 2009. Prosjektet er forankret i kommuneplanen 2007-2019, hvor kommunen sier de skal tilby arbeids- og sysselsettingstiltak med lav terskel og at en ønsker å bidra til selvstendighet, mestring og utvikling for mennesker med særskilte behov.

3.3.2 Revisors vurdering

Undersøkelsen viser at NAV Oppegård har opprettet et samarbeid med andre deler av forvaltningen herunder andre enheter i kommunen, slik loven krever. Det er både uformelle og formelle kanaler for samarbeid mellom psykisk helsetjeneste og NAV Oppegård. Virksomhetslederne for de to virksomhetene mener at samarbeidet fungerer godt, og fører til et bedre tilpasset tilbud til brukeren.

Revisjonen viser til at flere av de intervjuede har trukket frem manglende samhandling mellom NAV Oppegård og Eiendom. Dette har ført til at enkeltsaker er lagt på vent fordi det har vært uavklart hvem som har ansvaret for søknaden. Revisjonen er også kjent med at enhetene som har ansvaret for tildeling av boliger i kommunen har ulike rutiner for saksbehandling som kriterier for tildeling, vedtak og søknadsskjema.

Det har pågått et arbeid med en temaplan i kommunen som skal komme med anbefalinger til forbedringer på dette området. Deler av disse anbefalingene skal bli vedtatt i kommunens handlingsplan desember 2012. Revisjonen kan ikke se at det er kommet forslag til tiltak om retningslinjer og/eller forskrift for boligtildeling i handlingsplanen. Vi viser til at det er viktig med forutsigbarhet gjennom likebehandling, samt en klar rolleforståelse for de ulike aktørene i kommunen. Vi anbefaler at det utarbeides retningslinjer som klargjør rutiner for boligtildeling og saksbehandling, ansvarsforholdene, og tildelingskriteriene for boliger i kommunen.

3.4 Internkontroll og styring- NAV Oppegård

Revisjonen utleder følgende revisjonskriterier:

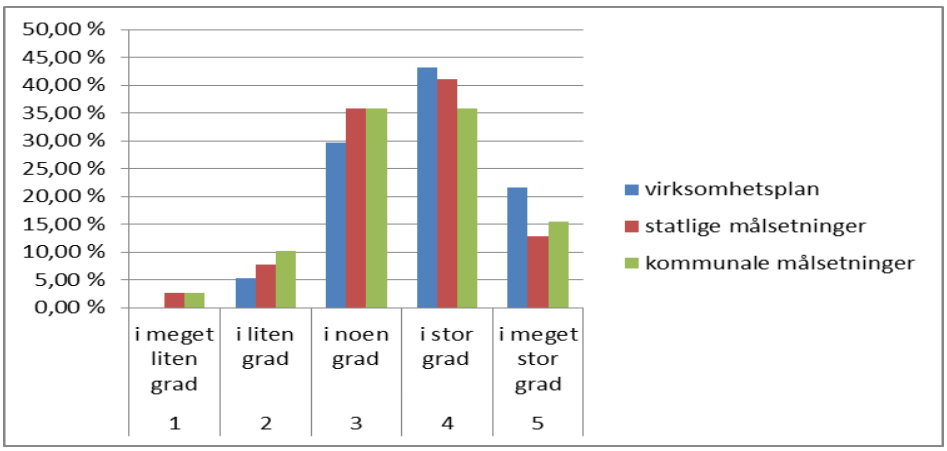
Kommunen skal:

- *beskrive virksomhetens hovedoppgaver og mål*
- *sikre tilgang til aktuelle lover og forskrifter som gjelder for virksomheten*
- *sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet*
- *ha en oversikt over områder i NAV Oppegård der det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav*
- *utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instrukser, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av sosiallovgivningen.*

3.4.1 Fakta

Målsetninger og virksomhetsplan

NAV Oppegård har utformet en virksomhetsplan som oppdateres årlig. Den angir målsetninger for de statlige og de lokale områdene for NAV Oppegård lokalt. Virksomhetsplanen blir til gjennom en årlig prosess i hver enkelt avdeling. Den enkelte avdeling får anledning til å komme med innspill til virksomhetsplanen. Avdelingslederne mente at dette var en god prosess, som bidro til at de ansatte fikk kjennskap til planen, og det ble gitt en anledning til medbestemmelse.



Tabellen overfor viser at de ansatte er godt kjent med de statlige og de kommunale målsetningene og virksomhetsplanen. Det er et mindretall av de ansatte som i liten grad til i meget liten grad er kjent med målsetningene.

Risikoanalyser
Det er foretatt risikoanalyser på følgende områder: HMS, vold og trusler, arkiv, personvern, informasjonssikkerhet, arbeidsmiljø, hjemmebesøk, beredskap og brann. Siste gjennomførte analyse var i 2012. Det er ikke gjennomført risikoanalyser på saksbehandling[5].

Virksomhetsleder har orientert revisjonen om at det er HMS -analyser som er tilgjengelig på fellesområdet, som de ansatte blir oppfordret til å lese. Analysene blir tatt opp og diskutert med medbestemmelsesapparatet og med verneombud.

I ansattundersøkelsen var det imidlertid få av de ansatte som var kjent med at det er utført risikoanalyser. Det var 76,9 prosent av respondentene svarte da i meget liten grad til i noen grad var kjent med at NAV Oppegård har utført risikoanalyser. 7, 7 prosent vet ikke om det er utført risikoanalyser.

Avviksregistrering
Ansatte skal melde fra om HMS (sikkerhet, vold og trusler) avvik på et skjema. Skjemaet skal leveres til virksomhetsleder. Virksomhetsleder vurderer tiltak, og eventuelt eskalering etter hendelsens alvorlighetsgrad.

Til kontaktsenteret meldes avvik fra virksomhetsleder, og da både positivt og negative avvik vedrørende telefonhenvendelser. Kontoret får en tilbakemelding fra kontaktsenteret gjennom en kontaktperson.

Kontroll av enkeltvedtak foretas av tre personer som har vedtaksfullmakt. Saker til fylkesmannen og svar fra Fylkesmannen går via enhetsleder og avdelingsleder, dette for å følge opp bl.a. lovanvendelse og utøvelse av skjønn. Tilbakemeldinger på vedtak blir tatt opp på velferdsmøter og med veileder, samt på ledermøter og avdelingsmøter.

Feilutbetalinger skal fanges opp gjennom stikkprøver av økonomikonsulentene. Andre feilutbetalinger skal oppdages ved kontroll på regnskapet en gang i måneden.

Det er også utarbeidet rutiner, sjekklister og maler som skal benyttes dersom de ansatte blir utsatt for vold, trusler og brann. Det er videre utarbeidet en lokal HMS-plan, og en lokal IA plan.

Opplæring og kompetanse
Det har blitt gjennomført internopplæring og ekstern opplæring for de ansatte på kontoret. De ansatte deltar på opplæringstiltak for både stat og kommunen, uavhengig av tilsettingsforhold.

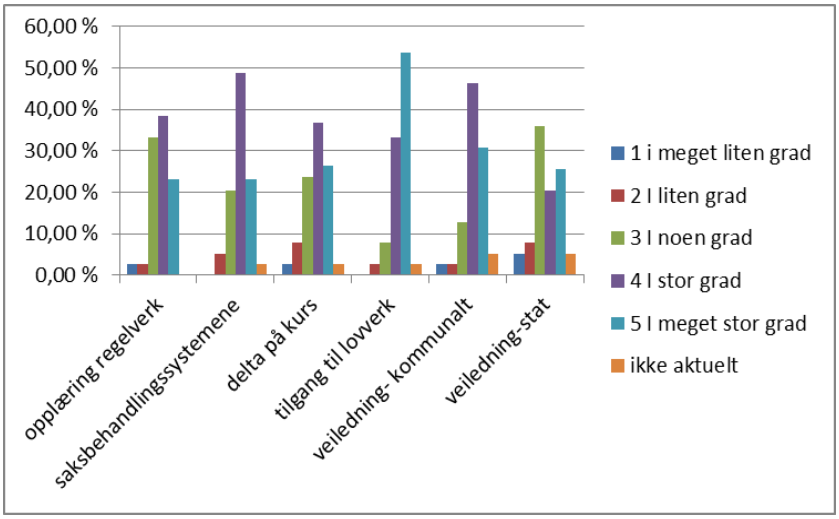
NAV Oppegård har blant annet deltatt på opplæring av ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester sammen med flere andre virksomheter i kommunen. Det blir også jevnlig gitt opplæring i de statlige og de kommunale saksbehandlingssystemene.

Kompetanseplanen for de ansatte avtales på bakgrunn av gjennomført medarbeidersamtale. De ansatte har mulighet til å registrere sin kompetanse gjennom en portal i NAV systemet.

[5] Revisjonen er informert om av Rådmannen gjennom høringsuttalelsen jf. kommentarene i vedlegg 2, at det er gjennomført en risikovurdering i 2009 vedrørende saksbehandling av økonomiske ytelser iht. Lov om sosiale tjenester. Vi har ikke vurdert denne risikovurderingen, og har derfor ikke endret teksten i rapporten.

Høsten 2010 ble ansattes kompetanse og behov gjennomgått. De kommunale ansatte hadde også en egen kompetansekartlegging gjennom Oppegård kommune. Samtale eller kurs ble tilbudt etter kompetansekartleggingen. Det ble så foretatt en behovsavklaring ift. de ansattes kursbehov.

Ansattundersøkelsen viser i tabellen nedenfor at de ansatte jevnt over er tilfreds med kompetanseutviklingen i NAV Oppegård, både med hensyn til opplæring i saksbehandlingssystemene, veiledning av kommunale og statlige brukere, og tilgang til relevant regelverk og kurs.



3.4.2 Revisors vurdering

Etter revisjonens vurdering viser undersøkelsen at NAV Oppegård har etablert et internkontrollsystem som i stor grad sammenfaller med kravene i forskriften.
Vi legger her til grunn at det er utformet en virksomhetsplan som beskriver virksomhetens hovedoppgaver og mål, undersøkelsen viser også at et flertall av virksomhetens ansatte kjenner til planen.

Videre er det er det revisjonens vurdering at NAV Oppegård legger godt til rette for at de ansatte skal ha god tilgang til relevante regelverk. Det legges videre til rette for at de ansatte skal kunne oppdatere seg innenfor sitt fagfelt, og for at nyansatte skal få den kunnskapen de har behov for gjennom kurs, internopplæring og etablerte rutiner for informasjonsutveksling. Ansattundersøkelsen viser at de ansatte er godt fornøyd med opplæring på regelverk, saksbehandlingssystemene, mulighet til å delta på kurs og tilgang til relevant lovverk.

Undersøkelsen viser at det er gjennomført risikoanalyser innenfor en rekke områder på kontoret. Revisjonen stiller et spørsmålstegn ved at det ikke er gjennomført risikoanalyser[6] ved det som er kontorets kjernevirksomhet, saksbehandling og veiledning av klienter. Risikoanalyser er etter vår vurdering et godt verktøy for å bidra til kontinuerlig forbedring av en organisasjons tjenester. Vi anbefaler derfor at det gjennomføres en risikoanalyse med tilhørende tiltak for kontorets faglige tjenester.

Et godt internkontrollsystem skal ta utgangspunkt i virksomhetens målsetninger og lovpålagte krav. Virksomhetens risikoanalyser, kompetanseplaner og system for avvikskontroll skal ta

[6] Se revisjonens kommentar i fotnote 5.

derfor ta utgangspunkt i målsetninger og lovpålagte krav. Internkontroll skal videre være et verktøy til en kontinuerlig forbedring av virksomheten.

Undersøkelsen viser at kontoret har rutiner for avviksregistrering og kontroll av ulike områder på kontoret. Det skal rapporteres på avvik på HMS, vold og trusler. Vedtak kontrolleres jevnlig, og eventuelle feil blir tatt opp med leder. Det er ikke rapportering på avvik på vedtak til kommunens ledelse, og det er virksomhetens leder som kontrollerer og har oversikt over vedtak. Revisjonen mener at avvik som registreres bør rapporteres jevnlig til kommunens ledelse. Det er etter revisjonens vurdering viktig at kommunens ledelse har en oversikt over omfanget av virksomhetens avvik. Revisjonen anbefaler derfor at det innføres rutiner for avviksrapportering til kommunens ledelse.

4.0 NAV reformen- effekt for brukerne og de ansatte

4.1 Enklere for brukerne og tilpasset brukerens behov

Revisjonen utleder følgende revisjonskriterier:

- *Brukerne av tjenestene skal være godt fornøyd med NAVs kommunale tjenester.*
- *NAV Oppegård skal ha god service for sine brukere.*

- *Forholdene skal legges til rette for at brukere som har behov for det skal kunne legge frem sin sak uforstyrret.*
- *Brukere med sammensatte behov skal få tilbud om individuell plan.*
- *Brukere med individuell plan skal ha egen kontaktperson*
- *Det skal være etablert brukermedvirkning på individnivå.*
- *Det skal være etablert brukermedvirkning på systemnivå.*

4.1.1 Fakta

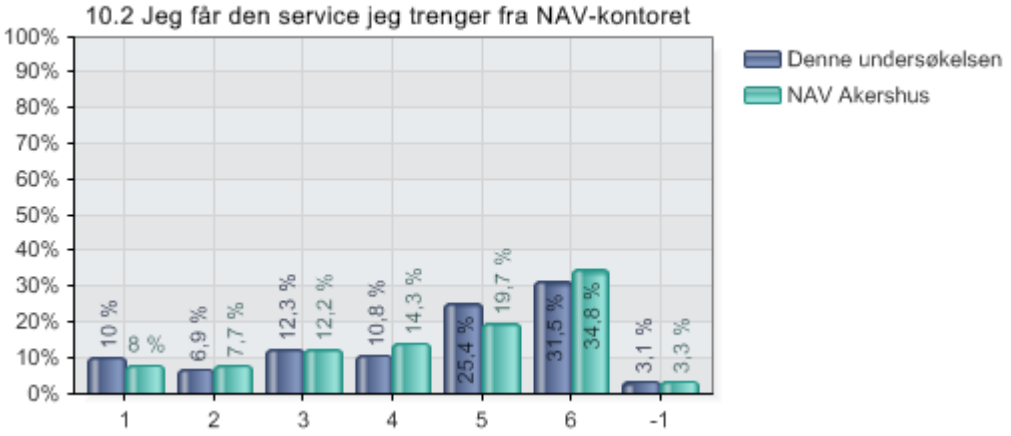
Brukertilfredshet

Det er gjennomført brukerundersøkelser i 2011 og resultatene viser et resultat på 4,2 som er en nedgang fra 4,5 i 2010. Kommunens ønskede målsetning er på 4,5.

Brukerundersøkelsen gjennomføres hvert år, og i 2011 var det 134 brukere som besvarte undersøkelsen. Brukerne besvarer blant annet spørsmål om informasjon, service, tillit og tilgjengelighet. Flere av svarene fra undersøkelsen er gjengitt i andre deler av denne rapporten.

Service- tilgjengelighet for brukeren

I brukerundersøkelsen fra 2011 fikk brukerne spørsmål om de får den servicen de trenger fra NAV- kontoret. På en skala fra 1-6, der 6 er enig og 1 er uenig var det 67,7 prosent av brukerne som svarte fra 4-6, og 29,2 prosent av brukerne som svarte 1-3. Det var dermed en overvekt av brukerne som er enig i at de får den servicen de trenger fra NAV-kontoret.



NAV mener at brukeren så langt som mulig skal bruke nettjenestene til NAV. Det skal informeres om bruk av nettsiden ved kontakt til NAV. I brukerundersøkelsen fra 2011 svarte 70,1 prosent av brukerne at de hadde fått informasjon om hvordan de kan bruke NAVs nettside.

Nettsiden skal ifølge virksomhetsleder gjøres mer tilgjengelig for brukeren med en oppdatering av NAVs regelverk og kontorets tjenester. NAV Oppegård fikk egen side under nav.no i september. Målsetningen med nettsiden er å fokusere på ungdom, økonomisk rådgivning og arbeid. Ved søk på Oppegård på nav.no kommer man til NAV Oppegårds sider. Siden har informasjon om ungdomsteamet, økonomisk rådgivning og arbeid. Det er ikke informasjon om hvilke andre tjenester kontoret tilbyr brukeren, og det er ikke synlig uten at man aktivt søker på hvordan man skal kontakte kontoret per telefon eller e-post.

Revisjonen er orientert om at kommunen nylig har lansert ny nettside, og vi gikk inn på kommunens nettsider i desember 2012. NAV er plassert under området omsorg, trygd og sosial på nettsiden. NAV lenken fører imidlertid direkte til NAV sentrale nettside. Det er dermed ikke en presentasjon av NAV Oppegårds tjenester, eller hvordan man kan komme i kontakt med NAV Oppegård. Det er også en lenke til søknadsskjemaer under områder omsorg, trygd og sosial på kommunens hjemmesider. Denne siden er for tiden ikke i bruk, og det er dermed ikke tilgjengelig søknadsskjemaer for brukere av sosialstønad på kommunens nettside.

NAV Oppegård har kommet med forslag til kommunen med noen endringer til kommunens presentasjon av NAV på nettsiden fordi det er vanskelig å navigere for brukerne, blant annet fordi NAV er under sosiale tjenester på nettsiden.

En av de intervjuede mente at det kan være et problem at NAV ikke er presentert på kommunens intranett. Det var også flere av de intervjuede som mente at det kan være en fordel for NAV og presentere seg for kommunens ansatte i de ulike virksomheter som NAV samarbeider med. Dette er fordi det er et inntrykk fra informantenes side at det er mange i kommunen som ikke har kunnskap om NAV Oppegårds tjenester. De ansatte i kommunen får dermed ikke god nok informasjon om hvem de kan kontakte i NAV Oppegård for spørsmål eller henvisning for brukeren.

Brukere må kontakte NAV på telefon gjennom kontaktsenteret som er sentralisert i NAV. Brukerne kan ikke kontakte NAV Oppegård direkte, men må ringe via kontaktsenteret.

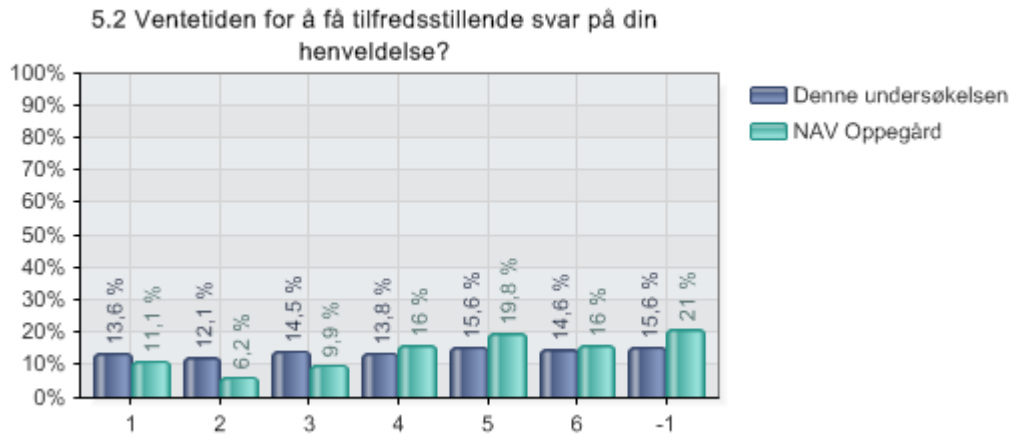
Kontaktsenteret undersøker om brukers veileder er tilgjengelig. Det blir lagt inn en melding i systemet Gosys om henvendelsen. Veilederen har da en frist på 48 timer til å kontakte brukeren. Ifølge virksomhetsleder og flere av de intervjuede har dette fungert godt, og de oppnår i de fleste saker målsetningen om å kontakte bruker innen 48 timer.

Veileder har også et direktenummer de ansatte kan utlevere til brukere som har behov for oppfølging. Dette har gjentatte ganger blitt tatt opp på personalmøter av virksomhetsleder. Det er også flere ansatte som har mobilnummer, som blir gitt til brukere med særskilte behov som brukere av rus og miljøarbeidertjenesten, og brukere tilknyttet ungdomsteamet.

Det var imidlertid flere som nevnte i intervjuene og i ansattundersøkelsen, at det er et problem for enkelte brukere at NAVs telefontjeneste er sentralisert. Nærheten til brukeren blir borte, og det kan oppleves som fremmedgjørende for enkelte brukere. Dette gjelder særlig de sårbare gruppene som kan ha problemer med å oppsøke et kontor for å få hjelp, og som nødvendigvis ikke har tilgang til internett. I tabellen nedenfor ser vi at telefontiden fra 2009 til 2011 er gått ned med en og halv time i uken. Fra 37,5 timer til 35 timer i uken. Åpningstid for sosialtjenesten har i likhet med telefontiden gått ned med en og halv time i uken.

NAV Oppegård	2009	2010	2011
Telefontid- sosialtj.	37,5	35	35
Åpningstid- sosialtj.	37,5	35	35

I brukerundersøkelsen fra 2010 ble det stilt et spørsmål om ventetiden på svar på brukers henvendelse på telefon der 1 var svært misfornøyd og 6 var svært fornøyd. Som tabellen viser er det omtrent like mange brukere som er svært misfornøyd og svært fornøyd med ventetiden på henvendelse per telefon. I samme undersøkelse svarte 49,4 prosent av brukerne at de måtte ringe flere ganger for samme sak.



NAV Oppegård veileder også nye brukere i mottaket, og gjennom informasjonsmøter. Andre brukere blir jevnlig innkalt til veiledning av deres kontaktperson i NAV Oppegård.

Personvern

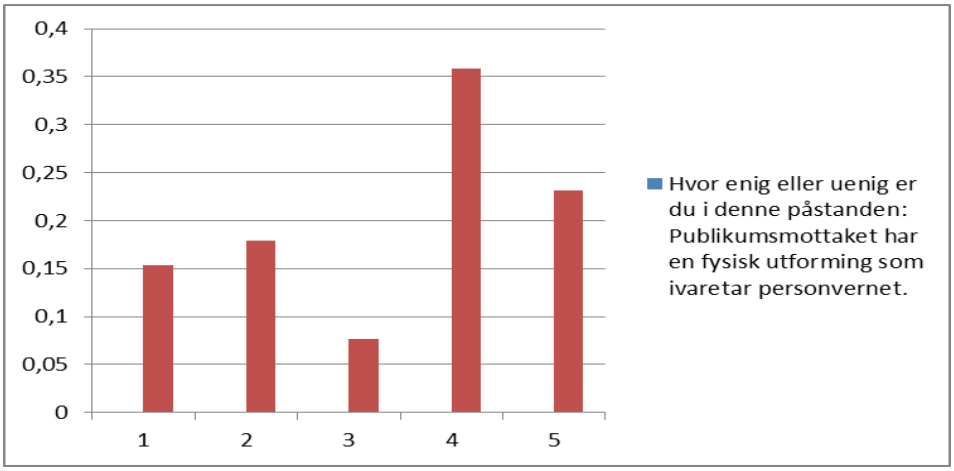
Virksomhetsleder viser til at ved ansettelse så skriver de ansatte under på at de har lest informasjon om sikkerhet, herunder personvern. Meldinger om brudd på personvern sendes til NAV, avdeling for sikkerhet, i tillegg har de ansatte tatt eget e-læringskurs.

Virksomhetsleder tar dette temaet opp mer enn to ganger i året på personalmøte, og det er tema i medbestemmelsesapparatet. Oppegård kommune har også sendt ut egen opplæring på dette temaet i oktober i år som alle de ansatte er bedt om å delta på.

NAV Oppegård har iverksatt tiltak som lyddusj[7] over venteområdet, og at de har rutiner for å avslutte samtaler i mottaket dersom samtalen bør avsluttes av hensyn til brukers personvern. Bruker får da tilbud om en time for veiledning. Det er til sammen åtte samtalerom og to møterom for grupper. To av samtalerommene er reservert til bruk for mottaket.

En av de intervjuede uttrykte at det kan være en utfordring å skjerme brukerne i mottaket, og at det ikke er mange rom de kan skjerme brukerne, dersom dette er et behov. Det kan også være en utfordring å stoppe samtalen i tide. Det er rutiner på dette på kontoret, men det kan være en utfordring å følge disse rutinene.

I ansattundersøkelsen i tabellen nedenfor bekrefter de ansatte dette inntrykket ved at over 30 prosent av respondentene er uenig til helt uenig i at publikumsmottaket har en fysisk utforming som ivaretar personvernet. Resultatet er imidlertid delt ved at over 50 prosent av de ansatte er enig til helt enig i at publikumsmottaket har en fysisk utforming som ivaretar personvernet. Utvalget for helse og omsorg har også tatt opp denne problemsstillingen med virksomhetsleder etter besøket som ble gjennomført i april 2012. I brukerundersøkelsen som ble gjennomført i 2011 svarer imidlertid 62,9 prosent at de er enig til helt enig i at det er mulig å legge frem sin sak uforstyrret dersom man har et behov for det. Det er 8,8 prosent av respondentene som er uenig til helt uenig i at dette er mulig på NAV Oppegård.



Individuell plan og kontaktperson, brukere med sammensatte behov

Virksomhetsleder viser til at alle som har behov for sammensatte tjenester skal ha en individuell plan (IP). Dette gjelder blant annet rusmisbrukere, psykisk syke, mottakere av kvalifiseringsstønad og flyktninger. Det er utformet en mal for bruk av individuell plan og en rutine for individuell plan for flyktninger. Dette er også vist til i rutine for kvalifiseringsstønad at:

[7] Avsnittet er tatt inn i rapporten etter presisering av Rådmannen i høringsuttalelsen. Revisjonen har tidligere beskrevet noen av rutinene tidligere i rapporten.

- Alle deltakere informeres om IP, og at det er en rettighet de har.
- Vedtatt mal for IP i kommunen brukes.
- Konkret oppfølging avklares sammen med deltaker og andre deltakende i planen i forhold til ønsket ansvarsfordeling, oppgavefordeling og møtehyppighet.

Brukere som får utarbeidet en individuell plan skal i de fleste tilfeller få utformet en aktivitetsplan. Aktivitetsplan og individuell plan er ofte sammenfallende i forhold til aktiviteter og tiltak. Brukeren skal videre tildeles en koordinator for individuell plan på NAV kontoret, dersom brukeren benytter seg hovedsakelig av NAVs tjenester. Dette gjelder i hovedsak flyktninger og langtidsmottakere av sosialstønad.

Det er innført en rutine på brukerkontakt som blant annet oppgir at brukere med behov for oppfølging skal ha en fast brukerkontakt i NAV Oppegård. Brukerkontakten skal være brukers veileder/rådgiver i brukers sak. Brukerkontakt skal samordne aktiviteter og tjenesteytere. Flyktninger, ungdom og langtidssykemeldte skal alltid ha en kontaktperson. Og videre:

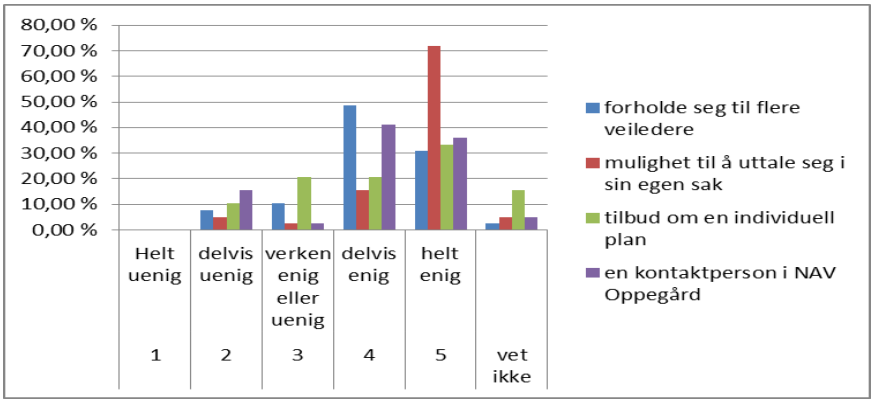
- Brukere som henvender seg til NAV Oppegård for generell informasjon skal ikke tildeles brukerkontakt. Alle andre brukere som har behov for/ønsker hjelp til å komme i arbeid skal ha brukerkontakt. Utfra innsatsbehov vurderes det i hvilken avdeling og hvem som skal være brukerkontakt.
- Ved tvil om bruker skal ha brukerkontakt tas dette med nærmeste leder
- Brukere som får endret innsatsbehov kan føre til endring av brukerkontakt. Overføringssamtale gjøres hvor alle tre er tilstede (ny veileder, tidligere veileder og bruker).
- Brukerkontakt endres ikke utfra ytelse.
- Ved fravær over lengre tid oppnevnes stedfortreder. Ved kortere fravær må en spørre bruker om han/hun kan vente til brukerkontakt er tilbake.
- Bytte av brukerkontakt er mulig. Tas opp med leder hvor brukers synspunkter legges frem. Bytte av brukerkontakt må vurderes strengt.

Det kan imidlertid ifølge virksomhetsleder være brukere som må forholde seg til to veiledere i NAV systemet. F.eks. en veileder med ansvar for tiltak, og en ruskonsulent. Flere av de intervjuede mener at det fungerer bra med faste veiledere for de brukerne som ønsker dette. Det vil imidlertid alltid være veilederbytter på grunn av sykdom, ferier, omorganiseringer og oppsigelser.

NAV kan i enkelte tilfeller oppleves for brukerne som de har lite ressurser til å følge opp den individuelle planen. Virksomhet for psykisk helse har fått noen henvendelser på dette. Det kan også være ulike oppfatninger av hva en individuell plan er. En individuell plan er ifølge virksomhetsleder for psykisk helse en koordineringsplan, og ikke en behandlingsplan. Det er videre også viktig å huske på at brukeren skal bli hørt om hvem de ønsker som koordinator for planen. Dette fungerer ikke alltid tilfredsstillende i dag.

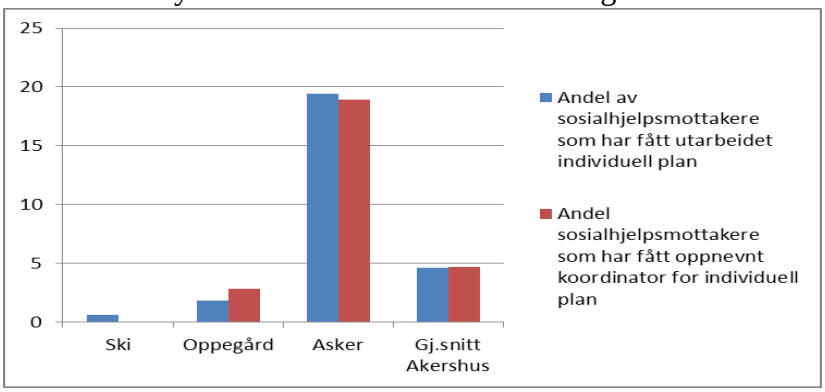
Inntrykket fra virksomhetsleder og de intervjuede bekreftes av ansattundersøkelsen der rundt 80 % av informantene var delvis enig til helt enig i at en bruker må forholde seg til flere veiledere. 70 prosent av informantene var videre delvis enig til helt enig i at brukeren har en kontaktperson i NAV. De ansatte var noe mer uenig i om en bruker med et behov for en individuell plan får dette tilbudet, 50 prosent av de ansatte er delvis enig til helt enig i at

brukeren får tilbud om en individuell plan, mens det var 10 prosent som var delvis uenig, 20 prosent var verken enig eller uenig, og 15 prosent vet ikke om brukeren får dette tilbudet.



KOSTRA-tallene fra 2011 viser at Oppegård har en andel sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan som er relativt lavt sammenliknet med Asker og gjennomsnitt for Akershus. Det er også et relativt lavt antall sosialhjelpsmottakere som har fått oppnevnt koordinator for individuell plan.

Ifølge virksomhetsleder er ikke KOSTRA -tallene presise fordi registreringene i saksbehandlersystemene ikke er korrekt. Det langt flere som har fått utarbeidet en individuell plan, enn det tallene viser. Alle flyktningene som går på introduksjonsprogrammet skal f.eks. ha Individuell plan. Det har vist seg at det er manglende bruk av IKT verktøyet Velferd på dette området som gir lave tall i KOSTRA. Det er ikke utarbeidet en intern statistikk over dette på kontoret, med unntak av flyktninger der virksomhetsleder informerer om at 50 har utarbeidet en individuell plan.



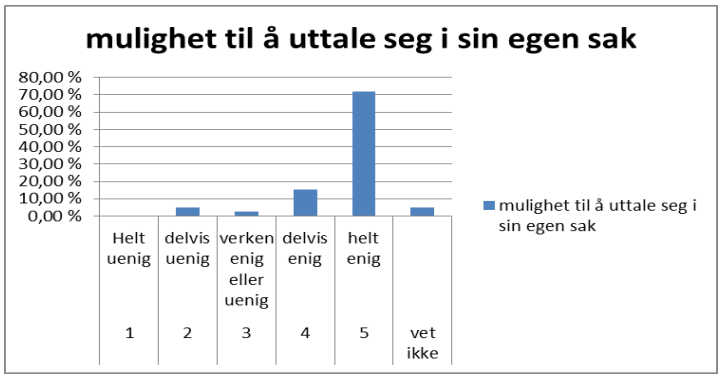
Brukermedvirkning

<u>Brukermedvirkning- individnivå</u>

Det gjennomføres brukerundersøkelser for NAV Oppegårds brukere en gang i året. Poenget med undersøkelsene er ifølge virksomhetsleder å få en respons fra brukeren, og ta opp dette internt. Det er også tema på lokalt medbestemmelsesapparat der tillitsvalgte, verneombud og virksomhetsleder deltar. Det er videre et tema på personalmøte, og det avtales eventuelle tiltak.

Flere av de intervjuede mente at brukeren skal først og fremst medvirke gjennom egen sak. Dette skal være synlig i aktivitetsplan, individuell plan, arbeidsevnevurdering og saksbehandlingsnotater.

Ansattundersøkelsen viser at de ansatte mener at brukeren får en mulighet til å uttale seg i egen sak. Over 70 prosent av de ansatte er helt enig i dette. I brukerundersøkelsen for 2011 svarte 67,2 prosent av respondentene at de var delvis enig til helt enig i at de har en mulighet til å medvirke aktivt i min egen sak. Det var videre 43,5 prosent som var enig til helt enig i at veilederen fikk meg til å se nye muligheter. Det var imidlertid også 23,2 prosent som var uenig til helt uenig i denne påstanden.



<u>Brukermedvirkning- system</u>

Det er etablert et brukerutvalg for NAV Oppegård. I forbindelse med oppstarten av kontoret ble det sendt forespørsel til brukere om de ønsket å delta i rådet. Det er per i dag fem til seks representanter i rådet. Det var tidligere fire møter i året. Etter en vurdering er dette antallet redusert til to møter i året.

Ifølge planen for brukermedvirkning er brukerutvalgets formål at det skal:

- Være et kontaktpunkt for gjensidig informasjon og diskusjoner i saker som angår tjenestetilbud og service i NAV Oppegård.
- Bidra til at brukermedvirkning innarbeides som arbeidsform i NAV Oppegård, både på individnivå og systemnivå.
- Stimulere til – samt støtte gode medvirkningsformer.
- Drøfte og gi innspill vedrørende resultater fra brukerundersøkelser.

Det har vært vanskelig å få en representativ gruppe representert i rådet. Rådet for mental helse er f.eks. ikke representert i rådet. Kommunen har sitt eget råd for funksjonshemmede, og det er ikke en egen brukerrepresentant for funksjonshemmede med i utvalget. Virksomhetsleder antar at problemsstillinger som angår NAV blir tatt opp i dette rådet.

Revisjonen har foretatt en gjennomgang av referatene for rådet for funksjonshemmede i 2011-2012. De viser at det er tatt opp ulike temaer som angår NAV, bl.a. rusforebyggende plan, opplevelseskortet og revidering av plan for funksjonshemmede 2003-2012. Revisjonen kan ikke se at det er tatt opp saker om arbeidsrettede tiltak for funksjonshemmede, effekt av kvalifiseringsprogrammet og lignende som berører funksjonshemmede bruk av kommunale tiltak for å komme tilbake på jobb. Det er heller ikke tydelig ut fra referatene at det er gitt

informasjon om NAV Oppegårds tjenestetilbud og service, eller at brukerundersøkelsene for NAV er drøftet spesielt på møtene. Ifølge virksomhetsleder har ikke NAV blitt invitert til rådet.

4.1.2 Revisors vurdering

Revisjonen er positiv til resultatene av brukerundersøkelsen i 2011, der gjennomsnittet var 4,2 på en skala fra 1 til 6. Dette viser at brukerne var godt fornøyd med NAV Oppegårds tjenester. Den samme undersøkelsen viste også at brukerne er godt fornøyd med servicen på NAV Oppegård.

Det var imidlertid flere av de intervjuede som ga en tilbakemelding på at tilgjengeligheten for brukeren har blitt utfordret ved etableringen av kontaktsenteret for veiledning per telefon i NAV. Brukeren blir oppfordret av NAV til å benytte nettsiden for informasjon og tjenester. Revisjonen besøkte nettsiden desember 2012, og vurderer at det ikke er god nok informasjon på nettsidene for brukerne av kommunale tjenester. Revisjonen anbefaler på bakgrunn av dette at det vurderes andre tiltak for informasjon og veiledning rettet mot brukere med særskilte behov for informasjon. Det anbefales også at kommunens nettside blir oppdatert med informasjon om kommunens sosiale tjenester.

Utvalg for helse og omsorg har som tidligere nevnt stilt spørsmål om ivaretakelsen av brukers personvern blir godt nok ivaretatt ved den fysiske utformingen av mottaket. Det er gjennomført tiltak som rutiner, kurs, og bevisstgjøring av ivaretakelse av personvern på møter og ved ansettelse. Spørreundersøkelsen viser at de ansatte er uenige om hvorvidt publikumsmottaket ivaretar personvernet. Det er over 30 prosent av de ansatte som mener at mottaket ikke ivaretar brukers personvern på en god nok måte, mens over 50 prosent mener at dette blir ivaretatt. Revisjonen viser til at kommunen har sammen med staten et ansvar for at brukeren skal kunne legge frem sin sak uforstyrret, og med nødvendig konfidensialitet. Vi anbefaler på bakgrunn av dette at det igjen vurderes om personvernet er godt nok ivaretatt i mottaket, og om det på bakgrunn av dette må gjennomføres tiltak.

Undersøkelsen viser at det er registrert få mottakere av individuell plan sammenliknet med andre kommuner. Dette skyldes manglende rutiner for registrering av opplysninger i saksbehandlingssystemene. Revisjonen viser til at kommunen har en plikt til å rapportere korrekte tall til KOSTRA. Vi anbefaler derfor at kommunen setter i gang tiltak for å sikre korrekt rapportering til KOSTRA .

NAV Oppegård har etablert mal og rutiner for utforming av individuell plan. Det er imidlertid vist til at det kan være uklare rutiner mellom enhetene i kommunen, for utarbeidelse og oppfølging av individuell plan. Dette kan føre til ulik praksis mellom veilederne på hvilke brukere som skal ha en individuell plan. Brukere har ofte flere veiledere og må i visse situasjoner bytte veileder. Revisjonen anbefaler på bakgrunn av dette at det gjennomføres tiltak for å unngå at brukere må ha flere veiledere, og bytte veiledere unødig ofte.

Undersøkelsen har vist at kontoret har innført rutiner for brukermedvirkning på individnivå og systemnivå. Revisjonen bemerker at brukerutvalget har problemer med å rekruttere brukerrepresentanter som sikrer en balansert sammensetning av rådets medlemmer. Revisjonen ber om at det vurderes andre tiltak for brukermedvirkning for å sikre at sårbare grupper blir tatt med på råd, som for eksempel fokusgrupper.

4.2 En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Revisjonen utleder følgende revisjonskriterier:

Kommunen ved NAV Oppegård skal legge til rette for:

- samhandling mellom de ansatte
- at de ansatte i NAV skal kunne utføre oppgaver på kommunale og statlige ansvarsområder
- de tjenester en yter frambringes uten unødig ressursbruk

4.2.1 Fakta

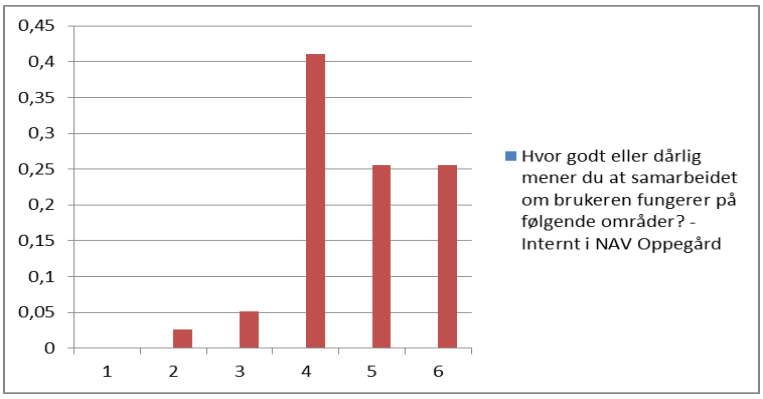
Samhandling- arbeidsrutiner

Det er laget arbeidsrutiner for de ansatte i NAV Oppegård på følgende områder:

- arbeidsrettet brukeroppfølging
- brukerkontakt
- kvalifiseringsprogrammet
- miljøarbeidertjenesten
- overføring fra introduksjonsprogrammet
- mottak av nye saker
- månedsavslutning
- familiegjenforening
- individuell plan
- arbeidsfordeling for flyktning
- klagesaker
- arbeidsoppgaver programrådgiverne.

Det er videre etablert ulike teammøter etter tema: Flyktning, velferd, rus, oppfølging og økonomi. Teamene har ansatte fra alle avdelinger, som diskuterer brukers behov for tiltak og stønader. Teamene har ifølge møteplanen for kontoret møte hver uke, eller annenhver uke. Flere av de intervjuede fremhevet at det var et godt arbeidsmiljø på kontoret, og at de ansatte ofte diskuterer brukers behov en til en.

Ifølge virksomhetsleder er det er ikke en målsetning om at alle ansatte skal være generalister. Det skal legges opp til et samarbeid i team for de ansatte, der de vurderer brukerens behov. Førstelinjen må allikevel ha mer generell kompetanse enn veilederne/rådgiverne. Tabellen nedenfor fra ansattundersøkelsen bekrefter inntrykket fra intervjuet at det er en kultur for et godt samarbeid internt på kontoret.



IT- systemer

Det ble sagt av avdelingslederne at det har vært et problem med at NAV har så mange ulike IT-systemer som de skal mestre: ARENA, Infotrygd, Gosys og Velferd. Arena og infotrygd er statlige saksbehandlingssystem for henholdsvis arbeids- og trygdesaker. Velferd brukes primært til å håndtere saksbehandling og utbetaling av økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønaden (KVP). De kommunale og statlige datasystemene er ikke kompatible.

Det har ifølge de intervjuede ikke vært enkelt å lære opp, og vedlikeholde kunnskap om IT-systemer som sjelden blir brukt av alle de ansatte. Det ble opplyst om at det skal være opplæring jevnlig for de ansatte i alle systemene.

IT-systemene er i følge virksomhetsleder mer brukervennlig enn tidligere. Det skal for eksempel være mulig å vurdere raskt hvilket behov søker har i de ulike systemene. Dette var ikke like tilgjengelig før, og systemene er bedret i forhold til samhandling mellom veilederne om brukeren.

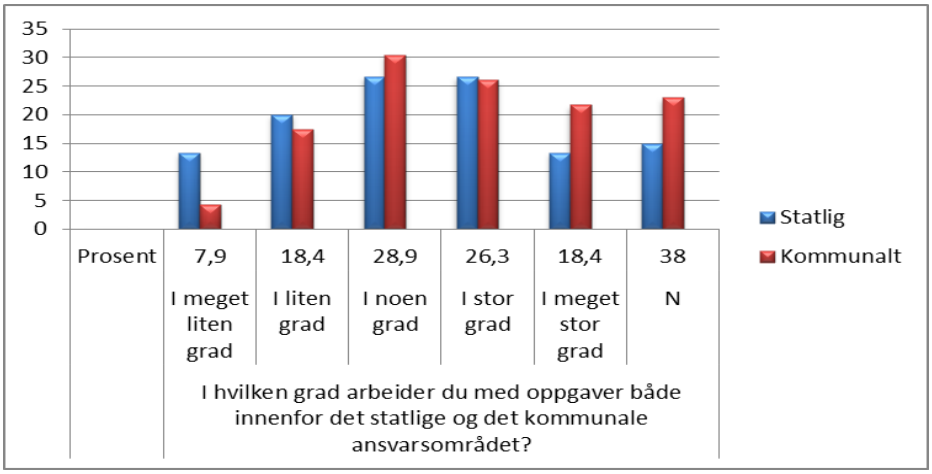
Samtidig blir det nevnt flere ganger i intervjuene at det oppleves som lite effektivt for de ansatte at de må foreta en dobbeltregistrering av opplysninger i systemene. Saker som omhandler KVP må for eksempel registreres både i ARENA og i Velferd. Dette oppleves som tungvint for de ansatte fordi det ikke er muligheter for å kopiere det man har skrevet i Arena over i Velferd.

Det er også ifølge informantene et problem at journalsystemene i kommunen heller ikke er kompatible. Dette gjør det tungvint for enheter i kommunen som har brukere som mottar flere tjenester. Brukerne har i tillegg til registreringer i ulike elektroniske systemer, også egne papirmapper. Dette gjør at det utfordrende for veilederne å holde en oversikt over relevant informasjon.

Det kan også ifølge en informant oppstå en informasjonslekkasje ved at de statlige ansatte ikke benytter informasjonen i de kommunale systemene. Denne holdningen har imidlertid bedret seg noe i det siste, og de statlige ansatte har ifølge flere av de intervjuede blitt mer bevisste på å benytte det kommunale systemet Velferd.

Stat vs. kommune

Virksomhetsleder mener at det er lagt til rette for at de ansatte skal kunne utføre oppgaver på kommunale og statlige ansvarsområder. I ansattundersøkelsen ble det stilt et spørsmål om de ansatte utfører oppgaver på statlig og kommunale ansvarsområder.



Tabellen viser at flertallet av respondentene arbeider med både statlige og kommunale oppgaver. Det er flere kommunale enn statlige ansatte som i meget stor grad arbeider med oppgaver, både innenfor det statlige og det kommunale ansvarsområde.

Ifølge virksomhetsleder er det lagt til rette for at samhandling mellom statlig og kommunalt ansatte. Noen informanter i ansattundersøkelsen beskrev samhandlingen noe annerledes:

> *Det er for stor avstand mellom arbeidsoppgavene. Ansatte på stat vil ikke eller kan ikke påta seg arbeidsoppgaver for kommunale og vice versa. Dette duger ikke. Brukerne får noen ganger en rund dans i systemet som ikke bra.*

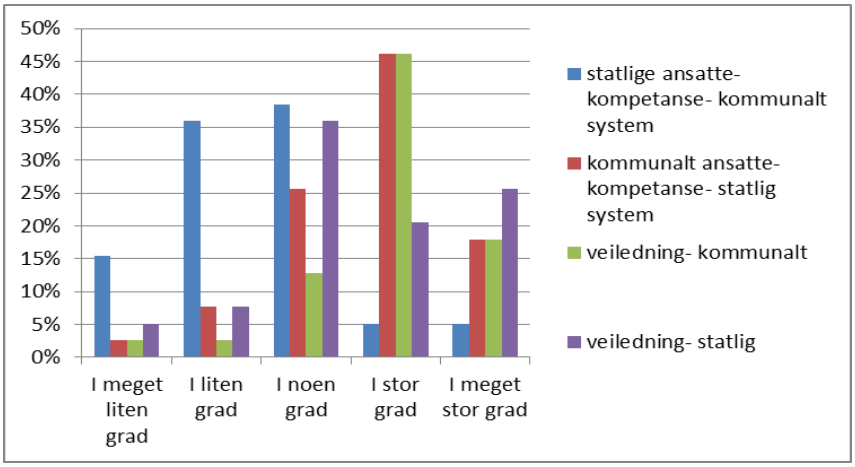
Det ble også nevnt at målekortet fra NAV Akershus styrer for mye av arbeidet i NAV Oppegård. Det er en oppfatning hos enkelte at kommunale oppgaver oppfattes atskilt på grunn av ulike rapporteringslinjer og forskjellige datasystemer. Det blir videre sagt at kommunen stiller få eller ingen krav til NAV, og dette er synlig i forhold til krav til opplæring av dataprogrammer. Dette skaper igjen et holdningsproblem hos de ansatte der de kommunale systemene blir for «vanskelig» å sette seg inn for statlige ansatte. Det oppleves også som det er mange kommunalt ansatte som jobber med statlige oppgaver, men lite andre veien. De kommunale ansatte har fått endrede oppgaver fra sosialhjelp til statlige ytelser. Som en sa det:

> *Dette trenger ikke være negativt, men viktig å være klar over at mye kommunale ressurser går til dette arbeidet.*

Det ble også gitt tilbakemeldinger på at de ansatte er underlagt ulik lønns- og personalpolitikk, og partene av den grunn ikke var likeverdige. Virksomhetsleder mener at de kommunalt ansatte har fått et løft lønnsmessig, som skal ha rettet opp noe av denne skjevheten.

Tabellen nedenfor fra ansattundersøkelsen viser at de ansatte mener at de har god kompetanse på statlige systemer, og kan gi god veiledning på statlige og kommunale ytelser. Det er

imidlertid over 50 prosent av respondentene som mener at de statlig ansatte i liten grad til i meget liten grad har kompetanse på de kommunale saksbehandlingssystemene.



Effekt for brukerne

Virksomhetsleder mener at de har god kontroll på saksbehandlingstiden. Det samme gjelder for klagebehandlingstiden. Klientutvalget bortfalt i fjor, og dette hadde en positiv effekt for klagesaksbehandlingstiden. Vedtakskvaliteten skal også ha blitt bedre på en del områder, og kontrollen er intensivert ved at det er iverksatt tiltak for kontroll av brukerne.

Revisjonen er informert om at en søknad om sosialstønad tok i gjennomsnitt 11 dager å behandle i 2011. Saksbehandlingstiden har gått ned med fem dager fra 2009 til 2011.

Virksomhetsleder informerer om at NAV har et forbedringspotensial med langtidsbrukere som har vært brukere i ulike systemer og lovverk. Disse brukerne har blant annet et behov for tett oppfølging. Det var flere som ga uttrykk for i intervju og i spørreundersøkelsen at det kan være en utfordring med brukere av flere tjenester. Disse brukerne kan bli «borte» i det store NAV. De er usikre, eller vet ikke hvordan de skal henvende seg til NAV. Det er ofte den første kontakten med NAV som oppleves som utfordrende for disse brukerne.

Virksomhetsleder mener at tjenestene generelt er mer tilgjengelige for brukerne. Brukerne får blant annet ifølge virksomhetsleder i større grad de tiltakene de skal ha. En av de intervjuede mente at forskjellen fra før opprettelsen av kontoret til nå, er at tidligere vurderte for eksempel bare veilederen sykdom. Veilederen ser i dag også på økonomi, utdanning og erfaring. Det er m.a.o. en mer individuelt tilpasset tilnærming til brukeren.

Felles for de intervjuede var at de uttrykte at det er en stor fordel for brukeren å ha alle tjenestene tilgjengelig på ett sted. En av de intervjuede uttrykte at før snakket veilederne om ytelser, og «penga til rett tid», nå er brukerens behov i sentrum, og det er bedre lagt til rette for det gjennom samlokaliseringen av tjenestene.

Ifølge virksomhetsleder er det for øvrig vanskelig å tallfeste om man er blitt mer effektiv etter oppstarten av kontoret.

4.2.2 Revisors vurdering

Undersøkelsen viser at det er utformet arbeidsrutiner og opprettet arbeidsteam, som skal gjøre arbeidet forutsigbart, og legge til rette for samhandling mellom de ansatte. Det er videre positivt at det er korte saksbehandlingstider, og at flere av de intervjuede gir uttrykk for at det er effektivt for brukeren at tjenestene nå er samlet på samme sted. Dette gir også veilederne en bedre mulighet for å legge til rette for en individuell tilpasning til den enkelte bruker. Revisjonen registrerer at flere av de intervjuede gir uttrykk for at det er brukere som kan forsvinne i det «store» NAV, og blir borte i systemet. Dette gjelder særlig brukere som har behov for flere tjenester.

NAV kontorets veiledere må forholde seg til flere ulike saksbehandlingssystem, og dette oppleves av flere i spørreundersøkelsen, og av de intervjuede som lite effektivt. Det er også vist til at de kommunale saksbehandlingssystemene ikke er kompatible. Revisjonen mener at det er viktig at den enkelte veileder må ha en god tilgang til informasjon om brukeren, for å gi god veiledning til den enkelte bruker. Revisjonen anbefaler derfor at det vurderes løsninger som ivaretar overføringer av opplysningene mellom de kommunale systemene.

Undersøkelsen viser videre at de ansatte mener at de utfører oppgaver på statlige og kommunale arbeidsområder. Revisjonen registrerer imidlertid at det er gitt tilbakemeldinger på at det kan være en utfordring for de statlige ansatte å sette seg inn i de kommunale systemene.

Spørreundersøkelsen viser også at det er en oppfatning om at de statlige ansatte har liten kompetanse på de kommunale saksbehandlingssystemene. Revisjonen viser til at det er en forutsetning at de ansatte skal kunne beherske begge systemene, for at de ansatte skal kunne utføre oppgaver på de kommunale og de statlige arbeidsområdene på en god måte. Revisjonen er kjent med at det gjennomføres jevnlig opplæring på de kommunale saksbehandlingssystemene på kontoret. Vi anbefaler likevel at det vurderes om det skal gjennomføres ytterligere tiltak, for å styrke de statlige ansattes kompetanse på de kommunale saksbehandlingssystemene.

4.3 Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad

Revisjonen utleder følgende revisjonskriterie:

- *NAV Oppegård skal arbeide for å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad.*

4.3.1 Fakta

Arbeid og aktivitet

Det arbeides ifølge handlingsprogrammet med sysselsetting og arbeidstrening på flere ulike arenaer i Oppegård kommune: OK industriservice, Oppegård Miljø- og arbeidstreningssenter (OMA), Psykisk helsetjeneste med lavterskelprosjekt (LAB), TILFU med Skogbrynet aktivitets- og opplæringssenter, og tilrettelagte arbeidsplasser i private bedrifter og i øvrige kommunale virksomheter.

Arbeid først er hovedfokusområde for NAV Oppegård. Dette gjelder både for stat og kommune.

Det kan ifølge virksomhetsleder ta tid for enkelte brukere å komme i et egnet tiltak, eller arbeid, men ulike virkemidler som arbeid og aktivitet skal prøves, og være individuelt tilpasset for den enkelte bruker. Virksomhetsleder mener at man må akseptere at noen brukere i perioder ikke vil ha mulighet til å være i aktivitet eller arbeid. De har da sosialstønad i en kort periode, til de igjen er i stand til arbeid og aktivitet. For noen brukere kan veien til tiltak eller arbeid ta mange år.

Partnerskapsavtalen viser til tre målsetninger som er rettet mot aktivitet for brukerne:

- Nå de oppsatte mål for antall brukere på kvalifiseringsstønad.
- Økt innsats mot brukere som er arbeidssøkere, har falt ut av skole, har rusproblemer og/eller har psykiske problemer.
- 55% av brukere som går på introduksjonsprogrammet for flyktninger skal være i arbeid eller utdanning innen to år.

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er et tilbud om arbeidsrettede aktiviteter, opplæring og individuell oppfølging, for å komme i arbeid eller meningsfull aktivitet. Antall i programmet styres av de tilgjengelige budsjettmidler til formålet og om brukere fyller kriteriene for deltakelse i henhold til lov om sosiale tjenester i NAV. Kvalifiseringsprogrammet er et lovfestet tiltak, og brukerne har en rett på kvalifiseringsstønad. NAV Oppegård har hatt 44 brukere i Kvalifiseringsprogrammet i 2011, mot 56 brukere i 2010. Den ønskede målsetningen for 2012 er et gjennomsnitt på 30 deltakere per måned.

Av 44 brukere på kvalifiseringsstønad er det 31 som var i sysselsettingstiltak. Brukerne benytter seg av både statlige og kommunale tiltak. Av kommunale tiltak kan nevnes Oppegård miljø og arbeidstreningssenter (OMA), et prosjekt som er rettet mot brukere med psykiske lidelser (LAB -prosjektet), og kommunale praksisplasser.

Antall brukere på sysselsettingstiltak hadde en ønsket målsetning i kommunen på 48 brukere, og det er en negativ trend fra 52 i 2009, til 44 brukere i 2011.

I 2012-2013 er det et spesielt fokus rettet mot ungdommer opp til 30 år som har vært ute av arbeidslivet en periode. Kontoret har som målsetning å kontakte ungdom under 30 innen 48 timer for oppfølging. Det er opprettet et team på kontoret som jobber mot denne gruppen. Denne satsningen har ifølge virksomhetsleder, og flere av de intervjuede, gitt positive resultater, og det gir en merkbar positiv effekt at ungdommene følges tett av veilederne.

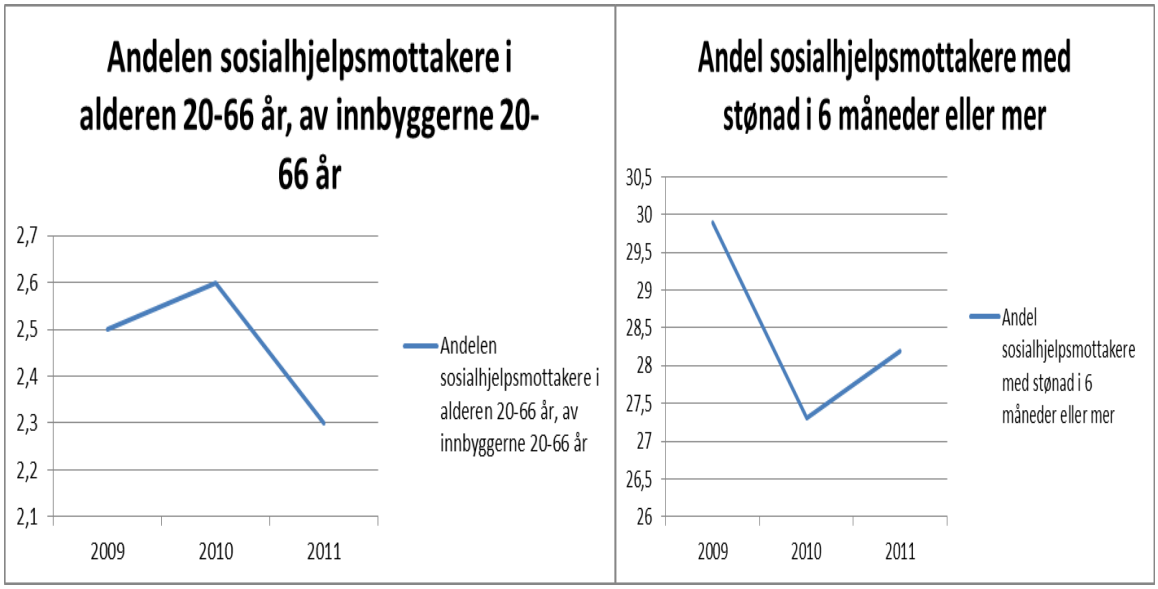
I 2011 avsluttet 21 brukere introduksjonsprogrammet. Av de 21 brukerne er det 9 brukere som er i arbeid eller utdanning etter to år. Ti brukere er i tiltak i regi av NAV. Dette betyr at 42,9 prosent av brukerne var i arbeid eller utdanning etter to år, mens den interne målsetningen var 55 prosent av brukerne.

Oppegård kommune har en ønsket målsetning på at 70 prosent av flyktningene skal etter fem år skal være uavhengig av stønad til livsopphold, 60 prosent defineres som godt nok.
I 2011 var det 80 prosent av flyktningene uavhengig av stønad til livsopphold etter fem år. Dette er en nedgang fra 89 prosent i 2010, men ligger godt innenfor målsetningen på 70 prosent.

Færre på stønad

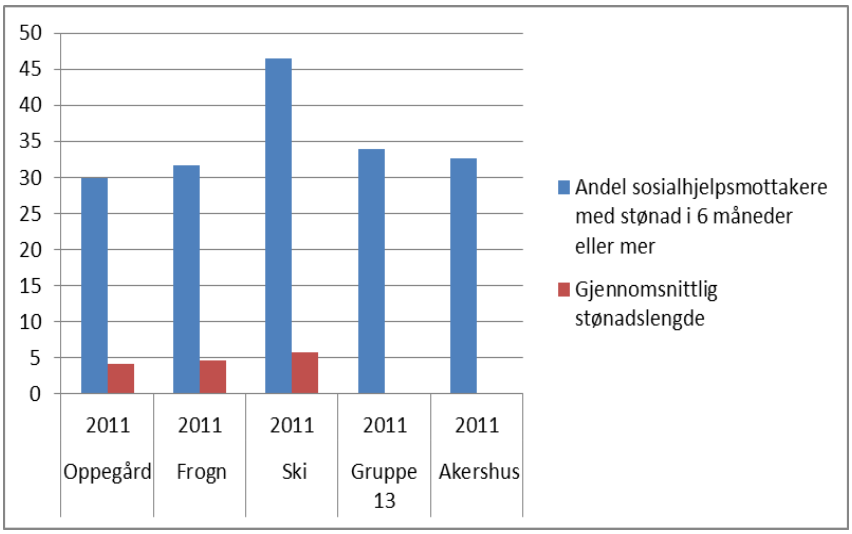
Antall sosialmottakere har ifølge årsmeldingen gått ned fra 418 brukere i 2010 til 378 brukere i 2011. Ifølge virksomhetsleder påvirkes antallet også av andre faktorer som blant annet arbeidsledighet.

Tabellene nedenfor viser at andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år av innbyggerne i Oppegård har gått ned fra toppen på 2,6 prosent i 2010, til 2,3 prosent i 2011. Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer har gått ned fra 2009 til 2010, men har hatt en liten økning fra 2010 til 2011.



Kilde: KOSTRA

Sammenliknet med Ski kommune og Frogn kommune viser KOSTRA -tallene i tabellen nedenfor at Oppegård kommune har en lavere andel sosialhjelpsmottakere med stønad utover 6 måneder, og en gjennomsnittlig stønadslengde som er lavere enn sammenlikningskommunene.



Kommunen har en målsetning om 67 prosent at nye brukere av sosialstønad skal være ute av systemet etter fire måneder. Resultatet fra 2011 var på 72 prosent. Ifølge virksomhetsleder er målsetningen i 2012 oppjustert fra ønsket -67 prosent, til 75 prosent, mens 60 prosent er godt nok.

4.3.2 Revisors vurdering

Undersøkelsen viser at NAV Oppegård i stor grad når fastsatte målsetningene i kommunen, og internt på kontoret.

NAV Oppegård tilbyr lovfestede tiltak som kvalifiseringsprogrammet og introduksjonsordningen for flyktninger, og tilbyr tiltak og arbeidstrening for ulike brukergrupper i kommunen. Revisjonen bemerker at antall på sysselsettingstiltak har gått ned fra 2009-2011 med 52 til 44 brukere.

Oppsummert mener revisjonen at NAV Oppegård, gjennom tiltak og arbeidstrening, legger til rette for at flere av brukerne skal i arbeid og aktivitet, fremfor å motta stønad til livsopphold.

5. Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler Follo distriktsrevisjon at det vurderes tiltak innenfor følgende områder som kan forbedre tjenestene ved NAV Oppegård:

Styring
Utvalg for helse og omsorg:

- bør gjennomføre tilsyn for å påse at NAV Oppegård gjennomfører ønsket politikk
- bør ta kontakt med NAVs brukergrupper

Samarbeid

- Kommunen bør utarbeide felles retningslinjer og/eller forskrift om boligtildeling

Internkontroll

- gjennomføre en risikoanalyse for de faglige tjenestene
- vurdere rutinene for avviksrapportering til kommunens ledelse

Enklere for brukeren og tilpasset brukerens behov

- vurdere tiltak for informasjon og veiledning rettet mot brukere med særskilt behov for informasjon.
- oppdatere kommunens nettside med informasjon om kommunens sosiale tjenester
- vurdere om personvernet er godt nok ivaretatt i mottaket, og om det på bakgrunn av dette må gjennomføres tiltak
- sikre korrekt rapportering til KOSTRA
- sette i gang tiltak for å unngå at brukere må ha flere veiledere, og bytte veiledere unødig ofte
- vurderes tiltak for brukermedvirkning for å sikre at sårbare grupper blir tatt med på råd

En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

- vurdere løsninger som ivaretar overføringer av opplysningene mellom de kommunale systemene
- vurdere om det skal gjennomføres ytterligere tiltak for å styrke de statlige ansattes kompetanse på de kommunale saksbehandlingssystemene

6. Litteraturliste

Lov

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven)

Lov om sosiale tjenester

Helse- og omsorgstjenesteloven

Forskrift

Forskrift om internkontroll i kommunalt NAV

Forskrift om individuell plan i NAV

Undersøkelser/ meldinger

Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom kommunen og staten i NAV.

Ot. prp. nr.103

St.prp. nr. 46 (2004-2005)

Dokumenter fra Oppegård kommune:

Samarbeidsavtale NAV Akershus og Oppegård kommune

Plan for brukermedvirkning, vedlegg til avtalen

Handlingsprogram, Oppegård kommune 2013-2016, rådmannens forslag

Årsmelding Oppegård kommune, 2011

Særreglement for utvalg for helse og omsorg

Spørreundersøkelse 2010-2012, NAV

Organisasjonskart NAV Oppegård

Møtereferat 2011, virksomhetsledermøter

Møtereferat tjenesteområdemøter 2011/2012

Møtereferat 2011/2012 Utvalg for helse og omsorg

Møtereferat Partnerskapsmøter 2010/2011

Møtereferat ledermøte- Helse, sosial, pleie og omsorg 2011/2012

Møtereferat Råd for funksjonshemmede 2011/2012

Notater, organisasjon og tjeneste

Virksomhetsplan 2011 NAV Oppegård

Arbeidsrutiner:

- arbeidsrettet brukeroppfølging
- brukerkontakt
- kvalifiseringsprogrammet
- miljøarbeidertjenesten
- overføring fra introduksjonsprogrammet
- mottak av nye saker
- månedsavslutning
- familiegjenforening
- individuell plan
- arbeidsfordeling for flyktning
- klagesaker
- arbeidsoppgaver programrådgiverne
- forvaltning

Prosjektmandat rusmiddelpolitisk handlingsplan

Prosjektmandat boligsosial handlingsplan

Utkast boligsosial handlingsplan

Møteplan NAV Oppegård

NAV Oppegård oversikt over ledere, stedfortredere, besluttere

Delegering av budsjettdisponeringsmyndighet

Tverrfaglig familieteam, brosjyre

Samarbeidsavtale NAV Oppegård og OMA

Samarbeidsavtale mellom veiledningssenteret i Follo oppfølgingstjenesten og NAV i de ulike Follo kommunene

Samarbeidsavtale mellom NAV og OKS

Samarbeidsavtalen mellom NAV Oppegård, helsetjenesten, barnevernstjenesten og psykisk helsetjeneste

HMS og IA -handlingsplan NAV Oppegård 2012

Plan for Helse, miljø og sikkerhet (HMS) NAV Oppegård 2012 med tilhørende rutiner

Instruks for brann og vernerunde

Rutiner for behandling av vold og trusler ansatte

Rutine for utløsning av brannalarm

Veileder for håndtering av vold og trusler i Arbeids- og velferdsetaten

Evalueringsskjema for HMS arbeidet i NAV Oppegård

Sjekkliste for NAV Oppegårds vernerunde

Framdriftsplan for kontroll av branntekniske installasjoner

Vurdering av risikoforhold ved NAV Oppegård 2012

Internkontrollsystem for personvern, informasjonssikkerhet og beredskap

Sjekkliste for gjennomgang av Brannverndokumentasjon for NAV Oppegård

Forebygging og håndtering av rusmiddelproblemer i arbeids- og velferdsetaten

NAV og introduksjonsprogrammet

Rutine for settekontor

Introduksjon nyansatt

Personalhåndbok NAV Oppegård

Sykefraværsoppfølging

Rutine arkivering

Rutine journalføring kommunal post

Rutine skrive depositumsvedtak

Rutine anvisning sosialstønad

Rutine bruk av Kronekort

Rutiner lån etter lov om sosiale tjenester

Rutiner innkreving urettmessig utbetalt sosialhjelp

Rutinebeskrivelse månedsavslutning økonomisk rådgivning

Vedtaksflyt

Nye begreper- forholdet til tidligere målgrupper

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra rådmannen

Oppegård kommune | ORGANISASJON OG TJENESTE

Follo distriktsrevisjon
Postboks 3010
1402 Ski

Vår ref.:	Deres ref.:	Ark.:	Dato:
Saksbeh.: TTH Saksnr.: 12/1269-6	327/2012	F00 &40	10.01.2013

HØRINGUTTALELSE - FORVALTNINGSREVISJON NAV OPPEGÅRD

Det henvises til brev fra Follo distriktsrevisjon datert 19.12.2012 med vedlagt utkast til revisjonsrapport vedrørende forvaltningsrevisjon om NAV Oppegård, med høringsfrist 9.1.2013.

Det vises videre til mail fra Oppegård kommune om utsettelse på fristen, og svar fra Follo distriktsrevisjon med forlengelse av svarfristen til 18.1.2013.

Utkastet til revisjonsrapporten med tilhørende vedlegg gjør rede for bakgrunnen for prosjektet, revisjonskriterier, metode, og oversikte over hvilke stillinger som er intervjuet i forbindelse med revisjonen.

Rådmannen vil i denne uttalelsen kommentere enkeltpunkter der det er aktuelt. Når det gjelder faktafeil og presiseringer vedrørende faktiske forhold, er dette samlet i eget vedlegg, slik at distriktsrevisjonen kan endre disse punktene i rapporten.

Vedrørende utvikling av samarbeidsavtalen mellom NAV Akershus og Oppegård kommune, vil rådmannen ta initiativ til en gjennomgang av avtalen samt vurdere behovet for justeringer i avtalen og lokale mål. Dette vil skje i partnerskapsmøte i løpet av 2013.

Når det gjelder høringer som kommer fra statlige organer, mottar kommunen svært mange. Rådmannen vurderer i hver enkelt sak om hvilke høringer det skal utarbeides uttalelser i, og avklarer dette med Ordføreren. Rådmannen gir deretter oppdraget til saksbehandlere i stab- og støtteenhetene eller i en virksomhet, og høringsuttalelsene behandles i Formannskapet.

Særreglement for Utvalg for helse og omsorg sier at Utvalget på eget politikkområde skal føre tilsyn med at virksomheten fører ønsket politikk og holde kontakt med brukergrupper. Det er ikke gitt noen spesielle føringer hvordan slike tilsyn skal gjennomføres. Etter rådmannens vurdering, vil de besøk utvalget har gjennomført i virksomheten, kombinert med fremlagte rapporteringer fra tjenesteområdet, og temapresentasjoner i utvalget, ivareta

Postadr.: Postboks 510 1411 Kolbotn | Besøksadr.: Rådhuset Kolbotnveien 30 | Telefon: 66 81 90 90 | Telefaks: 66 81 92 70 | Bankgiro: 1614.48.20170 | E-post: postmottak@oppegard.kommune.no Internettadr.: http://www.oppegard.kommune.no

intensjonen i særreglementet. Dette med hensyn til at utvalget skal føre tilsyne med at det føres *ønsket politikk.*

Rådmannen vil samtidig påpeke det krevende ved at politikere skal holde kontakt med enkeltbrukere direkte, både med hensyn til taushetsplikt og sårbare livssituasjoner. Kontakten med brukergruppen bør begrenses til å gjelde valgte representanter for brukerne, slike representanter finnes i interesseorganisasjoner eller andre valgte organer. Politikerne holder også kontakt med brukergrupper via administrasjonen, og presentasjoner i utvalget.

Oppegård kommune er organisert som en 2-nivå kommune med rådmannsnivået som det ene nivået, og virksomhetene med virksomhetsleder som det annet nivå. Rådmannsnivået består av rådmannen og fire kommunalsjefer. Virksomhetsleder har medarbeidersamtaler med kommunalsjefen for tjenesteområdene helse, sosial og pleie/omsorg og rapporterer direkte til henne ved tertialrapporter og andre rapporteringer.

Når det gjelder Eiendom, (beskrivelser på side 23 i Høringsutkastet, og under Revisors vurdering på side 27), står det beskrevet om uenigheter vedrørende mottak av søknader. Det beskrevne handler om et enkeltstående tilfelle hvor det ble mottatt en elektronisk søknad før det var rutiner for hvordan elektroniske søknader skulle mottas og fordeles. Rådmannen mener derfor at vurderingen om manglende samhandling mellom Eiendom og NAV Oppegård ikke er en generell sak, men at det har vært konkret uenighet om behandling av søknad i et enkelttilfelle. Beskrivelsen om at "enkeltsaker er lagt på vent" medfører ikke riktighet, utover den enkeltsaken som var gjenstand for en runde i flere virksomheter før den kom til rette virksomhet.

Revisjonen beskriver ulike risikoanalyser som NAV Oppegård har gjennomført, men etterlyser en risikoanalyse vedrørende de faglige tjenestene og saksbehandling. NAV Oppegård gjennomførte i 2009 en risikovurdering i forhold til saksbehandling av økonomiske ytelser iht Lov om sosiale ytelser i NAV / Lov om sosiale ytelser mv. Resultat av risikovurderingen medførte at det ble foretatt en omorganisering med økt fokus på:

- Kontroll av søknader mht inntekter og utgifter
- Gjennomgang av sosiallån

Fullmaktene ble da endret, og det ble færre fullmaktshavere, samt at det ble innført stedfortrederlister.

Rådmannen vil påse at det utarbeides en ny rutinebeskrivelse vedrørende avviksrapportering hvor det årlig blir rapportert til kommunalsjef oversikt over antall og typer avvik i virksomheten. Avvik som virksomhetsleder ikke selv kan få lukket, bringes videre til rådmannsnivået.

Kommunens nettsider er nylig ombygget. Når en går inn på hovedområdet Omsorg, trygd og sosial, vil en ha to muligheter for videre lenker:

- NAV Oppegård ligger til venstre i listen over kommunale tilbud
- NAV (NAV.no) ligger midt på siden med link til den sentrale NAV-siden

Revisjonsrapporten beskriver kun linken til NAV.no, og har ikke registrert linken til NAV Oppegård med presentasjon av de lokale tilbud og satsninger som gjøres i Oppegård. Arbeidet med å forbedre den lokale hjemmesiden vil foregå kontinuerlig.

Presentasjonen om Personvernforholdene ved kontoret beskriver at det ikke er mange rom der en kan skjerme brukerne. Mottaket er åpent med lyddusj over venteområdet. I

tilknytning til mottaksområdet er det til sammen åtte samtalerom og to møterom for grupper. To av samtalerommene er reservert til bruk i mottaksarbeidet, slik at det er mulig å benytte disse når det er ønsket eller hensiktsmessig. Mottaket vurderer fortløpende når de selv kan besvare/håndtere henvendelsen, og når de bør tilkalle veilederen som kjenner brukeren og saken best.

Riktig KOSTRA-resultater avhenger av korrekt utfylling av data rundt den enkelte bruker i saksbehandlingssystemet Velferd. I 2012 er det gjennomført egen opplæring for både kommunale og statlige ansatte på bakgrunn av tidligere til dels mangelfull registrering i Velferd.

Individuell plan inngår i flere ulike brukerrettede lover, og behovet for felles materiell til bruk ved individuell plan på tvers av virksomheter er derfor stort. Oppegård kommune var tidlig ute med å utarbeide mal og retningslinjer for individuell plan for Oppegård kommune. Disse følger vedlagt. Det er enhet for koordinering av rehabilitering og habilitering som er knyttet til Bestillerkontoret, som har ansvaret for vedlikehold og utvikling av dette materiellet. Det er derfor ikke nødvendig å foreta utarbeidelse av nytt materiell på dette området.

Det er faste rutiner for hvilke brukere som skal ha brukerkontakt. Det kan likevel være aktuelt for brukere med sammensatte saker at det er flere veiledere innenfor de ulike saksområdene. Brukerkontakten vil likevel være det koordinerende leddet.

Når det gjelder samordning av saksbehandlingssystemer mellom statlige og kommunale systemer, må dette løses på overordnet, statlig/KS nivå. Det er ikke mulig for en enkeltkommune å starte systemutvikling på egen hånd, men kommunen kan påvirke i sine kanaler for en bedre løsning. Dette kan også tas opp på partnerskapsmøter, og NAV-leder kan øve påtrykk i sine statlige kanaler

De statlige ansatte har hatt opplæring på de kommunale IT-systemene siden oppstart av NAV Oppegård. Denne opplæring er kontinuerlig og vil fortsette. Systemet Personkortet benyttes mye for å hente fram opplysninger om den enkelte bruker, særlig i publikumsmottaket

Rådmannen vil presisere at nedgangen blant sosialhjelpsmottagere de siste to årene, har sammenheng med nedgang i arbeidsledigheten. NAV Oppegård vil imidlertid presisere at det også har sammenheng med målrettet innstas fra det samlede NAV-kontoret, blant annet med konkret satsing mot ungdom.

Med vennlig hilsen

Harald Toft
Rådmann

Else Karin Myhrene
Else Karin Myhrene
Kommunalsjef

Vedlegg:

1. Endringer vedrørende faktiske feil og presiseringer
2. Oppegård kommunes hjemmeside, Osorg, trygd og sosial: http://www.oppegard.kommune.no/omsorg-trygd-og-sosial
3. NAV Oppegårds hjemmeside: http://www.oppegard.kommune.no/tjenester/omsorg-trygd-og-sosial/omsorgstjenester/koordinering-av-tjenester/ressursteam-individuell-plan
4. Individuell plan, Mal for Oppegård kommune
5. Individuell plan Veileder for koordinatorrollen, Oppegård kommune
6. Koordinerende enhet: http://www.oppegard.kommune.no/tjenester/omsorg-trygd-og-sosial/omsorgstjenester/koordinerende-enhet
7. Ressursteam for individuell plan: http://www.oppegard.kommune.no/tjenester/omsorg-trygd-og-sosial/omsorgstjenester/koordinering-av-tjenester/ressursteam-individuell-plan/ansvar-og-oppgaver
8. Medlemmer Ressursteam for individuell plan: http://www.oppegard.kommune.no/tjenester/omsorg-trygd-og-sosial/omsorgstjenester/koordinering-av-tjenester/ressursteam-individuell-plan

Vedlegg 2: Revisjonens kommentarer til rådmannens uttalelse

Revisjonen er tilfreds med at rådmannen har gitt en grundig tilbakemelding til rapporten. Vi tar til etterretning de tilbakemeldinger som er gitt om begrepsbruk, og ser at rapporten kunne vært mer presis enkelte steder. Vi har derfor korrigert rapporten i tråd med Rådmannens presiseringer i vedlegg 1.

Revisjonen har i brev datert 19.12.2012 bedt om en vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger, om rådmannen vil iverksette tiltak på bakgrunn av disse, samt hvilket tidsperspektiv som gjelder for eventuelle tiltak.

Revisjonen vil gi uttrykk for at vi ser det som positivt at:

- rådmannen i tilknytning til utvikling av samarbeidsavtalen, skal ta et initiativ til en gjennomgang av partnerskapsavtalen i løpet av 2013
- det skal utarbeides en ny rutinebeskrivelse vedrørende avviksrapportering
- arbeidet med å forbedre den lokale hjemmesiden vil foregå kontinuerlig
- NAV Oppegård fortsetter med en kontinuerlig opplæring på de kommunale IT-systemene.

For de øvrige anbefalingene, registrerer revisjonen de kommentarene som fremkommer, men får ikke ut fra disse en klar forståelse av eventuelle tiltak og tidsperspektiv.
Revisjonen ønsker dessuten å knytte kommentarer til enkelte av de forhold som rådmannen peker på:

- Rådmannen er uenig i revisjonens beskrivelse av samhandlingen mellom Eiendom og NAV, og mener at dette gjelder en enkeltsak. Revisjonen bygger sin vurdering på tilbakemeldinger gitt før oppstarten av prosjektet, i intervjuer, og på oppstartsmøtet om at det har vært ulik praksis med hensyn til boligtildelingen mellom enhetene. Retningslinjer som bidrar til lik praksis for boligtildeling i kommunen, vil derfor kunne bidra til kvalitet og likebehandling når søknader om boligtildeling behandles av forskjellige enheter i kommunen. Bakgrunnen for denne anbefalingen er dessuten ikke alene tilbakemeldinger fra intervjuene, men en samlet vurdering basert på ulike saksbehandlingsrutiner på tvers av enhetene og forslag til tiltak i boligsosial handlingsplan.

- Når det gjelder individuell plan har revisjonen kommentert i faktadelen at kommunen har en mal for individuell plan, og en rutine for individuell plan for flyktninger. Rådmannen mener at det ikke er et behov for utarbeidelse av nytt materiell på dette området. Vi ser at vi med fordel kunne vært mer presis i formuleringen av anbefalingen om utarbeidelse av skriftlige rutiner for individuelle planer i kommunen. Kommunen har på plass skriftlige rutiner, men tilbakemeldinger på intervju og i spørreundersøkelsen tyder imidlertid på at rutinene kan implementeres bedre. Vi har derfor valgt å stryke denne anbefalingen i rapportens endelige versjon. Samtidig fastholder vi vårt synspunkt om at kommunens praksis for utforming av individuell plan, kan forbedres.

- Rådmannen informerer om at det er gjennomført en risikoanalyse i 2009 i forhold til saksbehandling av økonomisk stønad jf. Lov om sosiale tjenester. Revisjonen har ikke mottatt den nevnte risikoanalysen, og har derfor ikke kommentert denne. Vi vil for øvrig bemerke at risikoanalysen er fra 2009, og oppstarten av kontoret var oktober

2008. Det kan derfor være nødvendig å oppdatere risikoanalysen, for å være sikret en presis oversikt over områder med fare for svikt, jf. Internkontrollforskriften.

- Revisjonen har registrert NAV Oppegårds sider på NAV.no, og kommentert denne i faktadelen. Vi bemerker at sidene ikke gir en utfyllende informasjon for brukere med et behov for stønad etter lov om sosiale tjenester, utover gjeldsrådgivning og ungdomssatsningen, og det er ikke tilgjengelig et søknadskjema for nedlastning. Revisjonen mener derfor kommunen kan forbedre dette tilbudet ved å sørge for at informasjon om tjenestene er lett tilgjengelig for alle brukere av de kommunale tjenestene

- Rådmannen informerer videre om de tiltak som er gjort i forhold til ivaretakelse av personvern i mottaket. Det er kommentert i faktadelen i rapporten at det er innført rutiner for å skjerme brukeren. Ansattundersøkelsen og intervju viser imidlertid at det fortsatt kan være utfordringer knyttet til den fysiske utformingen til publikumsmottaket, og at det kan være en utfordring med å skjerme brukerens personvern på en god nok måte. Revisjonen mener derfor at Rådmannen bør følge dette opp.

Revisjonen kan på bakgrunn av Rådmannens tilbakemelding, ikke se at de gjenstående anbefalingene bør endres.

Vi registrerer også at rådmannens tilbakemeldinger for en stor del angår faktapresiseringer og utfyllende kommentarer vedrørende forhold som revisjonen har beskrevet i faktadelen av rapporten. Revisjonen beklager at disse tilbakemeldingene ikke er blitt meddelt revisjonen tidligere i prosessen i forbindelse med kommunens faktaverifikasjon. Vi vil derfor vurdere hvordan vi kan endre våre rutiner for innhenting av kommentarer til faktagrunnlaget slik at vi unngår dette senere.

Vedlegg 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra prosjektets problemsstillinger:

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

Det er utledet delproblemstillinger:

- Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og NAV Akershus når det gjelder styringen av NAV Oppegård?
  - Sikrer samarbeidsordningen at kommunen og staten er likeverdige samarbeidspartnere?
  - I hvilken grad er de folkevalgte organene i Oppegård involvert i NAV kontorets drift og utvikling?
- Hvordan fungerer samarbeid og styring mellom kommunens ledelse og NAV Oppegård?
- Hvordan fungerer samarbeidet med andre virksomheter i kommunen, og er det etablert rutiner for dette samarbeidet? Undersøkelsen fokuserer i særlig grad på samarbeidet mellom NAV Oppegård og utvalgte resultatenheter:
  - enheter som tildeler boliger
  -psykisk helsetjeneste.
- Har NAV Oppegård etablert prosedyrer og retningslinjer for styring?
- Har NAV etablert et system for internkontroll?

Hvilken effekt har opprettelsen av kontoret for brukerne og de ansatte, og hvordan lykkes NAV Oppegård i å nå de sentrale mål for reformen?

Det er utledet underproblemstillinger:

- Hvordan ivaretas brukere med behov for både statlige- og kommunale tjenester?
- I hvilken grad har opprettelsen av NAV Oppegård gitt positive resultater for brukerne?
- Hvordan er det lagt til rette for brukermedvirkning?
- Hvordan er arbeidsfordelingen for de ansatte?

<u>Styring</u>

<u>Kommunen og fylkeskommunen:</u>

Samarbeidet mellom stat og kommune regulerer i lov, rammeavtale og i lokale avtaler der hvor partene anses for å være likeverdige.

Hovedprinsippene for organisering fremgår av NAV-loven. Ifølge § 14 skal det 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 inngår i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud"*

Vi utleder følgende revisjonskriterie:

Kommunen og Arbeids- og velferdsetaten skal ha inngått en avtale som inneholder bestemmelser som nevnt i NAV-loven.

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

Vi utleder følgende revisjonskriterie:

Kommunen skal gi uttalelser og råd og delta i den kommunale og den fylkeskommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.

Samarbeidsavtalen mellom NAV Akershus og NAV Oppegård angir at det skal avholdes møter mellom rådmannen i Oppegård kommune og fylkesdirektør for NAV Akershus minimum to ganger i året. Hensikten med møtet er å samordne overordnede styringssignaler for virksomheten fra kommune og stat.

Vi utleder følgende revisjonskriterie:

Det skal avholdes møter mellom rådmann og fylkesdirektør to ganger årlig for å samordne styringssignaler.

<u>Folkevalgte organer</u>

Hvordan fungerer samarbeidet mellom det politiske nivået i kommunen og NAV Oppegård? Søkelys er satt på rollen til de folkevalgte organene når det gjelder drift (økonomi) og utvikling av NAV kontorets tjenester. Et folkevalgt organ er avgrenset til utvalget for helse og omsorg.

Utvalg for helse og omsorg har ansvarsområde for lov om sosiale tjenester. De har også ansvar for kommunens engasjement for psykisk helsetjeneste. Med unntak for vedtak som etter loven skal fattes av kommunestyret, eller som ved delegasjonsvedtak er lagt til et annet politisk utvalg eller til rådmannen, skal utvalg for helse og omsorg blant annet ha avgjørelsesmyndighet i saker som angår lov om sosiale tjenester og psykisk helsetjeneste.

Ifølge særreglementet for utvalg for helse og omsorg skal utvalget på eget politikkområde **ta initiativ** og **fremme forslag** for formannskap om kommunestyre om den politikk som skal føres innenfor ansvarsområdet. Spesielt nevnes at de systematiske tilbakemeldingene balansert målstyring vil gi utvalget, også dette gir et ansvar til å følge opp denne informasjonen og gi råd til kommunestyret på bakgrunn av dette.

Utvalget skal på eget politikkområde **fremme forslag** til suksessfaktorer, styringsindikatorer og ambisjonsnivå etter balansert målstyring.

Utvalget skal på eget politikkområde ivareta ombudsrollen bl.a. gjennom spørsmål og interpellasjoner i utvalgene, og utvalget skal sette på dagsorden de temaer utvalget er opptatt av.

Utvalget skal på eget politikkområde **føre tilsyn med** at virksomheten gjennomfører ønsket politikk, og **holde kontakten** med brukergrupper.

Revisjonen utleder følgende revisjonskriterier:

- *Utvalget skal ta initiativ og fremme forslag om den politikk som skal føres innenfor ansvarsområde.*
- *Utvalget skal føre tilsyn med at NAV Oppegård gjennomfører ønsket politikk.*
- *Utvalget skal holde kontakten med brukergrupper.*

NAV og kommunens ledelse

NAV Oppegård har ifølge samarbeidsavtalen enhetlig administrativ og faglig ledelse. Lederen for kontoret delegeres fullmakter tilsvarende virksomhetsleder i Oppegård kommune og lokalkontorleder i statlig arbeids- og velferdsetat. Lederen har det øverste administrative og faglige ansvaret for hele kontorets virksomhet og **rapporterer til** rådmannen i kommunen og fylkesdirektør i stat for **avtalt resultatoppnåelse**.

Tidspunktet for rapportering fastsettes i oppdragsbrev fra den enkelte styringslinje. Resultatgjennomgangen skjer innenfor den enkelte styringslinje. Partene vil på bakgrunn av gjennomgangen **sammen vurdere resultatene** og eventuelt andre effekter av kontorets innsats.

Vi utleder følgende revisjonskriterier:

- *Kommunen skal **sette** mål- og resultatkrav for de kommunale tjenesteområdene på NAV kontoret.*
- *NAV Oppegård skal **rapportere** til rådmannen i kommunen for avtalt resultatoppnåelse.*
- *Kommunens ledelse og NAV Oppegård skal sammen **vurdere** resultatene.*

Nav Oppegård og resultatenheter- samarbeid

I følge Ot.prp nr. 103 punkt 4.3 skal økonomisk sosialhjelp være et sikkerhetsnett for vanskeligstilte som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold ved arbeid, og sikre alle et forsvarlig livsopphold. Gjennom godt sosialfaglig arbeid og **samarbeid** på tvers av sektorer skal kommunen fortsette å jobbe for å løse og forebygge sosiale problem til beste for brukeren.

Bestemmelser om **samarbeid** i enkeltsaker og på systemnivå er videreført i departementets forslag for å sikre koordinerte ytelser til brukere som trenger tjenester på tvers av regelverkene.

Formålet etter § 1 i lov om sosiale tjenester er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgangen til arbeid og aktiv deltakelse i samfunnet.

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 ar 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”.*

NAV Oppegård skal etter samarbeidsavtalen regulere samarbeidsrutiner ved samhandling med andre kommunale tjenester enn de som inngår i det felles lokale kontoret.

Revisjonen utleder følgende revisjonskriterie:

- NAV Oppegård skal **samarbeide** med andre enheter og virksomheter i kommunen når dette kan bidra til å løse lovpålagte oppgaver.

- NAV Oppegård skal ved samhandling med andre kommunale enheter utarbeide rutiner for **samarbeidet**.

<u>Internkontroll og styring</u>

Intern styring og kontroll sikrer at vi har kontroll på det vi driver med. Hensikten med internkontroll er forbedring og ikke kontroll. Internkontroll skal bidra til daglige arbeidsoppgaver blir utført, styrt og forbedret i henhold til lovens krav.

Kommunen skal etter lov om sosiale tjenester i NAV § 5: ”*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”.*

Ifølge forskrift om internkontroll i kommunalt NAV § 3 er 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”.*

Internkontrollforskriften § 4 nevner en rekke tiltak som kommunen skal gjennomføre. Vi har avgrenset til tiltak som går på mål og risikovurderinger:

”Internkontroll 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 er ansvarlig for virksomheten, skal:

> *beskrive virksomhetens* ***hovedoppgaver og mål****, herunder mål for forbedringsarbeidet samt hvordan virksomheten er organisert. Det skal klart gå frem hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,*

> ***skaffe oversikt*** *over områder i virksomheten der det er fare for svikt, eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,*
>
> *foreta* ***systematisk overvåkning og gjennomgang*** *av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten".*

*Forskriften § 5 viser til at internkontrollen skal: "****dokumenteres*** *i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse.*

Dokumentasjonen skal til enhver tid være ***oppdatert og tilgjengelig****".*

Vi utleder følgende revisjonskriterier:

Kommunen ***skal beskrive*** *NAV Oppegårds* ***hovedoppgaver og mål****.*

Kommunen ***skal ha en oversikt*** *over områder i NAV Oppegård der det er* ***fare for svikt.***

Kommunen skal foreta en ***systematisk overvåkning og gjennomgang*** *av internkontrollen.*

Internkontrollen skal være ***dokumentert, oppdatert og tilgjengelig****.*

<u>Brukeren</u>

Brukeren skal ifølge st.prp.nr. 46 stå i sentrum for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. En ny organisering skal gjøre det enklere for brukeren og være tilpasset brukerens behov. Det betyr at i den nye forvaltningen må organisering, arbeidsmåter og kultur gjennomsyres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid. Det betyr at en ny organisering må være innrettet for å gi brukeren mulighet til medvirkning og innflytelse på sin egen sak.

Målene for NAV- reformen er:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Følgende krav er ifølge st.prp. nr. 46 sentrale dersom en ny arbeids- og velferdsforvaltning skal nå målene:

- Brukere skal raskt få avklart sine behov og få et samordnet tjenestetilbud.
- Et lett tilgjengelig kontaktsted for brukeren med tilgang til alle arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester.
- Ansvaret for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne samles.

  Det må ikke skapes nye organisatoriske skiller som gir nye koordineringsbehov.

Formålet med samarbeidsavtalen er å gi mennesker muligheter gjennom å få flere i meningsfullt arbeid og aktivitet, og færre på passiviserende stønad. NAV Oppegård skal sikre behovsrettede tjenester, samt effektiv og helhetlig saksbehandling. Det skal sikres at tjenestemottaker behandles med respekt og sørge for deres medvirkning.

Som nevnt over skal det tilrettelegges for et NAV som skal være enklere for brukeren og tilpasset brukerens behov. Saksbehandlingen skal være effektiv og helhetlig. Målsetningen er å unngå at brukeren blir en kasteball i systemet.

Hovedmålene for NAV-reformen har som nevnt over et brukerfokus. Brukeren skal oppleve et NAV som er:

- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

NAV kontoret har som målsetning i samarbeidsavtalen å få:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad.

NAV kontoret skal ifølge samarbeidsavtalen tidligst mulig avklare brukerens helhetlige behov.

Oppegård kommune har en målsetning om at av nye klienter for kommunale tjenester i NAV skal 67 prosent av sakene være avsluttet innen fire måneder. Det er videre en målsetning om at antall sosialhjelpsmottakere skal gå ned, og antall brukere på sysselsettingstiltak skal være på over 40. Brukertilfredsheten skal være på over fire, på skala fra en til seks.

Vi utleder følgende revisjonskriterier:

*Det skal være en **nedgang** av sosialklienter*

*Saker **skal avsluttes** innen fire måneder dersom klienten er ny, og bruker av kommunale tjenester*

*Brukerne av tjenestene skal være godt **fornøyd** med NAVs kommunale tjenester*

*Sosialklienter skal **få tilbud** og **benytte** sysselsettingstiltak.*

Riksrevisjonen skriver i sin rapport om NAV: *Stat og kommune har et felles ansvar for at NAV-kontorene er utformet slik at brukerne kan legge fram sin sak uforstyrret og med nødvendig konfidensialitet. Brukere som henvender seg til et NAV-kontor, vil som regel måtte oppgi personopplysninger, og saksbehandlerne er ofte avhengige av detaljert informasjon for at brukerne skal få nødvendig hjelp og oppfølging.*

Arbeids- og velferdsdirektoratet skriver i mål- og disponeringsbrevet for 2009 at det også forventer at fylkene tar med seg konseptet i veilederen for fysisk utforming inn i samarbeidet med kommunene. Arbeids- og velferdsdirektoratet stiller krav om at NAVs bygninger skal være tilgjengelige for brukerne uavhengig av funksjonsevne. Forholdene skal legges til rette for at brukere som har behov for det, skal kunne legge fram sin sak uforstyrret.

Revisjonen utleder følgende revisjonskriterie:

*Forholdene skal legges til rette for at brukere som har behov for det **skal kunne** legge frem **sin sak uforstyrret**.*

<u>Sammensatte behov</u>

Personer med nedsatt funksjonsevne og langtidsmottakere av sosialhjelp har ofte svært sammensatte behov som krever et sammenhengende og bredt spekter av tiltak. Et av tiltakene er individuelle planer for personer med behov for koordinerte tjenester.

Formålet med utarbeidelsen av en individuell plan er ifølge forskrift om individuell plan § 2*:*

"a. å bidra til at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, herunder å sikre at det til en hver tid er en tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølgingen av tjenestemottakeren,

b. å kartlegge tjenestemottakerens mål, ressurser og behov for tjenester på ulike områder, samt å vurdere og koordinere tiltak som kan bidra til å dekke tjenestemottakerens bistandsbehov,

c. å styrke samhandlingen mellom tjenesteyter og tjenestemottaker og eventuelt pårørende, og mellom tjenesteytere og etater innen et forvaltningsnivå eller på tvers av forvaltningsnivåene".

Tjenestemottaker med langvarige og koordinerte helse/og sosialtjenester har etter forskriftens § 4: *"**Rett til å få** utarbeidet individuell plan. Tjenestemottakeren har **rett til å delta i arbeidet** med sin individuelle plan, og det skal legges til rette for dette. Pårørende skal trekkes inn i arbeidet i den utstrekning tjenestemottakeren og pårørende ønsker det".*

Kommunens helse- og sosialtjeneste og helseforetaket har etter § 6 i forskriften **plikt til** å: "*Sørge for at individuell plan etter § 1 utarbeides for tjenestemottakere med behov for langvarige og koordinerte tjenester jf. kommunehelsetjenesteloven § 6-2a, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 og sosialtjenesteloven § 4-3a.*

*Har tjenestemottakeren behov for tjenester fra andre tjenesteytere eller etater, skal kommunens helse- og sosialtjeneste og helseforetaket **samarbeide med disse**…. Den del av kommunens helse- eller sosialtjeneste som tjenestemottakeren henvender seg til, har en selvstendig plikt til å sørge for at arbeidet igangsettes uavhengig av om tjenestemottaker mottar eller har mottatt bistand fra andre deler av tjenesteapparatet.*

Planarbeidet må koordineres, og det skal kun utarbeides én individuell plan for hver enkelt tjenestemottaker".

Brukere med sammensatte behov vil etter samarbeidsavtalen få **egen kontaktperson** og **individuell plan** ved behov for oppfølgning.

Vi utleder følgende revisjonskriterier:

- *Brukere med sammensatte behov skal **få tilbud** om **individuell plan**.*
- *Brukere med individuell plan skal ha **egen kontaktperson***

<u>Brukermedvirkning</u>

I ot.prp nr 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning fremmer regjeringen forslag om å lovfeste en plikt som skal bidra til å sikre brukermedvirkning i ny organisert forvaltning. Brukermedvirkning er ifølge forarbeidende en verdi, en strategi og en arbeidsform som skal innarbeides i metoder og arbeidsprosesser, og påvirke prioriteringer i forvaltningen.

Brukermedvirkning betyr for regjeringen et offentlig apparat hvor organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur gjennomsyres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid, og gir brukeren mulighet til medvirkning og innflytelse på egen sak. Brukermedvirkning både på individ- og systemnivå skal bli en sentral del av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

På systemnivå skal det være kontakt med ulike brukerorganisasjoner for å få drøftet og få innspill til ulike virkemidler, skape legitimitet og forståelse for de beslutninger som tas, og få tilbakemeldinger om forhold som ikke fungerer tilfredsstillende. På individnivå skal den enkelte bruker aktiviseres og ansvarliggjøres i forhold til egen situasjon. Videre skal forvaltningens ansatte samhandle med den enkelte for å finne fram til en best mulig løsning tilpasset de individuelle behov.

Som tidligere nevnt har brukeren etter forskrift om individuell plan rett til å delta i arbeidet med egen plan.

Ifølge Lov om sosiale tjenester i NAV § 42 har NAV en plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker:

"Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener".

Brukermedvirkning skal ifølge NAV retningslinjer for brukermedvirkning være formalisert, også på lokalt nivå. Form må diskuteres mellom partene (stat og kommune) og representanter for brukerne, og skal nedfelles i lokal samarbeidsavtale.

En fast arena for brukermedvirkning på lokalt plan skal ifølge retningslinjene sikre at lokalt nivå får tilbakemeldinger om hvordan brukerne opplever tjenestene og derigjennom bidra til uvikling av det lokale tjenestetilbudet. Etat og brukerorganisasjoner skal sammen legge til rette for å få fram relevant brukererfaring og -kompetanse gjennom for eksempel dialogkonferanser, brukerpanel, deltakelse i utviklingsarbeid og prosjekter mv.

NAV Oppegårds plan for brukermedvirkning har målsetninger og tiltak for brukermedvirkning:

- Kontoret skal ha samhandlingsformer med brukerne både på system og individnivå.

Det utledes følgende revisjonskriterier:

Det skal være etablert brukermedvirkning på individnivå

Det skal være etablert brukermedvirkning på systemnivå

<u>Ansatte</u>

En ny arbeids- og velferdsforvaltning skal ifølge ot.prp nr. 46 vise respekt for menneskeverdet og fremme verdier som personlig ansvar og råderett over eget liv. Det er i den forbindelse viktig at forvaltningen har fokus på **hele** mennesket og tar **totaliteten i brukerens behov** i betraktning. Dette krever gode og avklarte samarbeidsformer med andre tjenester og ytelser den enkelte bruker trenger for eksempel i forhold til det kommunale tjenesteapparat, helsetjenesten og utdanningssektoren. Bistanden må innrettes slik at nødvendige tjenester kan tilbys parallelt, arbeidsrettede tiltak må kunne kombineres med bistand av helsemessig, sosial eller annen art. Individuell plan er et viktig redskap for samarbeid mellom sektorene.

Utformingen av førstelinjetjenesten i NAV skal også være med på å sikre helheten i tjenestetilbudet for brukeren.

Ot.prp nr. 46 viser videre til at Regjeringen legger til grunn at forvaltning og produksjon av arbeids- og velferdstjenestene skal skje på en **mest mulig effektiv måte**. En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning må ha oppmerksomheten rettet både mot at ressursene brukes på de rette tiltak og tjenester (formålseffektivitet), og på at de tjenester en yter frambringes uten unødig ressursbruk (kostnadseffektivitet).

En formålseffektiv drift krever en **klar definisjon av formålet**, og nødvendig handlingsrom for lokale og individuelle tilpasninger i tjenestetilbudet. En formålseffektiv drift krever at arbeids- og velferdsforvaltningen **systematisk evaluerer** bruken av tjenester og tiltak i forhold til hva som er målet med innsatsen.

For å sikre formålseffektivitet, må alle aktørene som påvirker et område **arbeide mot det samme målet**, og ulike tiltak og virkemidler som settes inn må ha en sammenheng som gjør at de forsterker hverandre, og ikke hindrer måloppnåelse.

I den nye arbeids- og velferdsforvaltningen legges det opp til sterk politisk styring gjennom tydelige politiske prioriteringer/signaler og **klare mål- og resultatkrav**. Å følge opp målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad er en særskilt utfordring, og Regjeringen vil legge stor vekt på å gi den nye arbeids- og velferdsforvaltningen klare mål og resultatkrav på dette området. Å oppnå større formålseffektivitet er helt sentralt for reformen.

Det er også viktig ifølge Regjeringen at arbeids- og velferdsforvaltningen **organiseres** slik at den sikrer en mest **mulig formålseffektiv og kostnadseffektiv** drift. En formålseffektiv drift vil bl.a. kreve en mest mulig klarhet og entydighet i **målstruktur og ansvarsforhold** og en **organisasjonsform** som ivaretar den nødvendige kopling mellom rettigheter og plikter for den enkelte bruker. Organiseringen skal også bidra til kostnadskontroll og dermed redusere risiko for kostnadsoverveltning. En kostnadseffektiv drift vil bl.a. kreve at stordriftsfordeler utnyttes, **dobbeltarbeid unngås** og at en utnytter effektivitetsgevinster som ligger i kontraktstyring og kjøp av tjenester fra eksterne leverandører som konkurrerer om oppdrag.

Ifølge samarbeidsavtalen er ett av formålene at tjenestene skal oppleves som **enklere** og være tilpasset brukerens behov og at det utvikles en **helhetlig og effektiv** arbeids- og velferdsforvaltning. Samarbeidspartnerne skal skape et velfungerende arbeids- og velferdskontor som **fremstår som en enhet** for brukerne. Det er videre et mål at NAV Oppegård **skal ha kompetente medarbeidere, god samhandling og et godt arbeidsmiljø.**

Samarbeidspartene er enige om at de ansatte i Arbeids- og velferdsetaten **kan utføre oppgaver** på kommunens myndighetsområder. De ansatte i Oppegård kommune vil tilsvarende kunne utføre oppgaver på arbeids- og velferdsetatens myndighetsområder. Delegasjonsvedtak skal angi hvilke oppgaver dette gjelder.

Vi utleder følgende revisjonskriterier:

Det skal:

- Legges til rette for samhandling mellom de ansatte
- Legges til rette for at de ansatte i NAV skal kunne utføre oppgaver på kommunale og statlige ansvarsområder

Vedlegg 4: Metode

Metoder og gjennomføring

Gjennomføring

Undersøkelsen er gjennomført med intervju av virksomhetsleder, enhetslederne, virksomhetsleder for psykisk helsetjeneste, rådgiver i eiendom, fagkoordinator, leder av utvalg for omsorg og helse og kommunalsjefen for omsorg og helse i Oppegård kommune.

Det er videre foretatt en spørreundersøkelse av alle medarbeiderne med unntak av virksomhetsleder i NAV Oppegård. Det var 39 av 49 som svarte på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 79,6 prosent.

Det er også foretatt en dokumentanalyse av sentrale dokumenter fra kommunen. Det er videre benyttet KOSTRA tall fra kommunen, andre kommuner i Follo og kommunegruppe 13.

Dataenes pålitelighet og gyldighet

Undersøkelsen bygger i første rekke på opplysninger fra gjennomgang av dokumenter og intervjuer med ulike personer som har sentrale roller i forhold til det tilbudet som blir gitt brukere av NAV Oppegårds tjenester.

Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av pålitelighet (reliabilitet) og gyldighet (validitet).

Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om vi har målt det vi ønsker å måle. Gyldigheten er sikret ved at revisjonen har innhentet sentrale dokumenter som er spesifisert i revisjons-kriteriene og intervjuet nøkkelpersoner blant de ansatte om praktiseringen av rutiner definert i revisjonskriteriene og beskrevet i kommunens egne dokumenter. Gyldighet er også dekket opp gjennom at det er innhentet informasjon fra flere kilder.

Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamling av data har vært, og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen. Alle dokumenter som er gjennomgått er mottatt fra Oppegård kommune. Det er skrevet referater fra intervjuer, og disse er bekreftet/verifisert av de intervjuede i ettertid. Fakta og dokumenter som er referert i rapporten har kommunen verifisert gjennom høringsprosessen. Vi mener derfor at informasjonen som er benyttet i undersøkelsen er pålitelig.