



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Sosiale tjenester i NAV

Januar 2025

«Forvaltningsrevisjon av Sosiale
tjenester i NAV»

Januar 2025

Rapporten er utarbeidet for
Bergen kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av Sosiale tjenester i NAV i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune 4. oktober 2023 i sak 99/23.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om kommunen sikrer tilgjengelig informasjon og god kommunikasjon om kommunens sosiale tjenester. Videre har det vært et formål å undersøke om kvalifiseringsprogrammet i NAV blir gjennomført i samsvar med de mål som er satt for programmet, gjeldende regelverk og Bergen kommune sine retningslinjer.

I undersøkelsen er det gjennomført dokumentanalyse av planer, retningslinjer og rutiner, intervjuer med ledere, veiledere/saksbehandlere og et utvalg deltakere i kvalifiseringsprogrammet, samt en stikkprøvegjennomgang av arbeidspapirer, vedtak, planer og evalueringer knyttet til ti deltakere fordelt på de fem NAV-kontorene. Dette for å vurdere hvorvidt saksbehandling og oppfølging av deltakere i kvalifiseringsprogrammet har blitt gjennomført i samsvar med gjeldende regler og føringer. Oppdraget er gjennomført i tidsrommet november 2023 til januar 2025.

Under oppsummerer vi Deloitte's funn og vurderinger fra forvaltningsrevisjonen.

Informasjon og kommunikasjon om sosiale tjenester

Det er Deloitte's vurdering at NAV ikke fullt ut lykkes med å sikre tilgjengelig informasjon og god kommunikasjon om kommunens sosiale tjenester. Undersøkelsen viser at det er utarbeidet både prinsipper for klart språk i tjenestene, samt rutiner, veiledere og malverk som skal bidra til at språket som benyttes i kommunikasjonen med brukerne, er mest mulig forståelig og tydelig for den som mottar skriftlig informasjon og vedtak fra NAV. Deloitte mener dette er positivt, og vil peke på at standardisering av den skriftlige kommunikasjonen og god bruk og etterlevelse av etablerte språkprinsipper og malverk bidrar til å redusere risikoen for uønsket språklig variasjon og uklar eller unødvendig avansert språkbruk som gjør det vanskelig for brukere å forstå det NAV skriver.

Samtidig er det Deloitte's vurdering at de sosiale tjenestene i NAV i enda større grad bør sikre at skriftlig kommunikasjon til alle brukere er tilstrekkelig klar og tydelig. Deloitte mener også at NAV i enda større grad bør sikre at tilgangen til informasjon, råd og veiledning er best mulig for alle brukere, uavhengig av hvilket NAV-kontor eller hvilken saksbehandler brukerne er i kontakt med, og uavhengig av brukernes egne språklige og kognitive evner og ferdigheter. Deloitte mener dette vil være viktig for å sikre at alle brukere i størst mulig grad skal kunne forstå hva NAV skriver til dem, ut fra sine behov og forutsetninger. Dette vil igjen bidra til å sikre at de informasjons- og veiledningsplikter NAV har etter gjeldende regelverk blir ivaretatt. Deloitte's overordnede vurdering av Bergen kommunes arbeid med informasjon og kommunikasjon om sosiale tjenester i NAV baserer seg på følgende observasjoner og vurderinger:

➤ NAV kommuniserer ikke alltid tilstrekkelig klart og tydelig skriftlig til alle brukere.

De sosiale tjenestene har mange forskjellige og sammensatte brukergrupper som hver på sitt vis stiller ulike krav til språkføring, begrepsbruk mv. i den skriftlige kommunikasjonen. Saksbehandlere og veiledere i NAV vurderer at de ikke alltid lykkes med å kommunisere klart og tydelig skriftlig til alle

brukere. Dette på tross av at man har standardisert mye av den skriftlige kommunikasjonen i form av rutiner og maler for brev og vedtak.

Vedtak som er gjennomgått i stikkprøver viser etter Deloitte's vurdering at NAV ikke alltid lykkes tilstrekkelig med å sikre et klart og tydelig språk i kommunikasjonen til brukerne, i samsvar med ambisjoner og klart språk-prinsipper som er definert både i Bergen kommune og i NAV. Etter Deloitte's vurdering viser stikkprøvene at det i vedtak som fattes av de sosiale tjenestene i NAV, er rom for tydeligere og klarere kommunikasjon både når det gjelder begreps- og ordbruk (bruk av enklere ord og formuleringer) og strukturelt (gjennom å løfte enda tydeligere frem det som er mest vesentlig, f.eks. direkte i overskrifter; samt synliggjøre bedre den videre saksgangen og hva henholdsvis NAV og brukerne har ansvar for å gjøre videre). Deloitte mener at Etat for sosiale tjenester bør jobbe videre med dette, herunder også utforske hvilket handlingsrom NAV kommune har lokalt med hensyn til f.eks. justering og utvikling av malverk.

➤ **Kommunen har i stor grad sikret relevant informasjon om sosiale tjenester på sine nettsider, men informasjon er ikke alltid tilstrekkelig *tilgjengelig* for brukerne.**

Etter Deloitte's vurdering, har Bergen kommune i stor grad sikret relevant informasjon på kommunens nettsider om de ulike sosiale tjenestetilbudene kommunen har ansvar for, herunder informasjon om hva tjenestene omfatter, hvem som inngår i målgruppene for de ulike tjenestene, forutsetninger og kriterier for å motta tjenester, søknads- og tildelingsprosess, saksbehandlingstid, regelverk, klagerett mm. Deloitte kan ikke se at det er vesentlig informasjon som mangler og som det ville vært relevant at kommunen inkluderte i tekstene om de ulike sosiale tjenestene på kommunens nettsider.

Samtidig mener Deloitte at informasjonen som ligger på de ulike sidene ikke alltid er tilstrekkelig *tilgjengelig* for brukerne, herunder at språk- og begrepsbruken i tekstene ikke alltid er tilstrekkelig enkel, samt at det er unødvendig krevende å manøvrere i og finne frem til det som er den mest relevante informasjonen for brukerne (slik som f.eks. fremgangsmåte for søknad). Nettsidene hensyntar heller ikke fullt ut behovene til brukere med lese- og skrivevansker eller andre kognitive utfordringer som vil kunne ha problemer med å tilegne seg informasjon gjennom lesing av tekst. Etter Deloitte's vurdering medfører dette risiko for at Bergen kommune ikke alltid vil lykkes med å gi informasjon og veiledning om tjenester, rettigheter og plikter som er tilpasset mottakernes individuelle forutsetninger, jf. krav i sosialtjenesteloven og rundskriv R35-00. Dette må også sees i sammenheng med at NAV-kontorene heller ikke alltid vil ha kapasitet til å gi tilsvarende informasjon muntlig. Deloitte mener at Bergen kommune for å redusere denne risikoen, bør vurdere å videreutvikle informasjonen på nett om de sosiale tjenestene, slik at denne i større grad ivaretar kjent variasjon blant brukerne når det gjelder evne til å nyttiggjøre seg av skriftlig informasjon. Dette kan for eksempel omfatte bruk av oppsummeringer med enkelt språk av den meste vesentlige informasjonen brukerne har behov for å kjenne til, video/figurer/illustrasjoner som reduserer behov for lesing av tekst mv.

➤ **Kommunen lykkes for det meste med å tilpasse informasjon om sosiale tjenester til fremmedspråklige brukere, men kan utarbeide tydeligere føringer for hvorvidt og ev. når fremmedspråklige brukere skal kontaktes for muntlig bistand for å forstå vedtak og annen viktig skriftlig informasjon.**

Bergen kommunes nettsider inneholder en automatisert oversettelsesfunksjon, der innbyggere ved hjelp av Google Translate kan få oversatt all informasjon på nettsidene til det språket de har behov for. Etter Deloitte's vurdering ivaretar denne oversettelsesfunksjonen de føringer som følger av regelverk og rundskriv når det gjelder å tilpasse informasjonsvirksomheten over nett til lokale forhold

(og det faktum at en høy andel av de ulike tjenestenes målgrupper ikke har norsk som førstespråk og/eller begrensede norskferdigheter). På bakgrunn av de opplysningene som kommer frem i undersøkelsen, vurderer Deloitte videre at Bergen kommune også i muntlig kommunikasjon i hovedsak lykkes godt med språklig tilpasning av informasjon til brukerne av de sosiale tjenestene, gjennom systematisk bruk av tolketjenester.

Deloitte merker seg samtidig at det ikke er etablert fast systematikk knyttet til å ha muntlig dialog med brukere som kan tenkes å ha utfordringer med å forstå skriftlige vedtak, i etterkant av at kommunen har fattet disse vedtakene. Hvorvidt de sosiale tjenestene kontakter brukere for å sikre at disse har forstått vedtaket fra kommunen, synes å avhenge av den enkelte saksbehandlers kapasitet og mulighet til å strekke seg for å forsikre seg om dette. Deloitte mener Bergen kommune bør vurdere å systematisere arbeidet rundt dette, for på denne måten sørge for at kommunen har en felles enhetlig praksis for hvordan NAV-kontorene skal jobbe for å klargjøre innholdet i vedtaket dersom tjenestemottaker har behov for det, jf. føringer i rundskriv R35-00, pkt. 5.41.2.6.

➤ **Mange brukere synes å ha god tilgang til rådgivning og bistand fra saksbehandler, men tilgangen fremstår i noen grad personavhengig.**

Basert på de opplysningene som kommer frem i undersøkelsen, er det Deloittes vurdering at de sosiale tjenestene i Bergen kommune i tilfredsstillende grad er tilgjengelig for personer som ønsker rådgivning per telefon, innenfor rammene av de systemene og løsningene som er etablert for NAV nasjonalt. Kommunen opplyser å ha en etablert praksis for å svare alle som tar kontakt på telefon innen to dager, og mange saksbehandlere praktiserer deling av telefonnummer med sine brukere, slik at det skal være enkelt å ta kontakt. Deloitte merker seg at det ikke har blitt gjennomført kontroller av om alle som tar kontakt faktisk får svar innen to dager. Deloitte registrerer også at praksisen for å dele ut telefonnummer til saksbehandler varierer med tjeneste/sakstype og mellom saksbehandlerne. Hvorvidt telefonnummer skal deles ut, er i stor grad opp til saksbehandlerne selv å vurdere, og det er ikke etablert egne retningslinjer eller rutiner for hvordan dette skal vurderes eller i hvilke tilfeller det er hensiktsmessig at saksbehandlerne deler telefonnummeret sitt med brukerne. Det er i undersøkelsen heller ikke dokumentert at det er etablert andre rutiner som omtaler hvor tilgjengelig saksbehandlerne skal være for sine brukere, og hvordan denne tilgangen skal sikres.

Basert på de opplysningene som kommer frem i undersøkelsen, er det likevel Deloittes vurdering at mange brukere sikres god tilgang til sin saksbehandler, og at mange saksbehandlere synes å strekke seg langt for å sikre at brukerne får nødvendig veiledning og råd som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, jf. sosialtjenesteloven § 17.

➤ **Kommunen mangler oversikt over responstid på digitale henvendelser, og bør vurdere å sikre bedre oversikter som grunnlag for evaluering av om responstid er i samsvar med gjeldende regler.**

Når det gjelder oversikt over responstid på digitale henvendelser de sosiale tjenestene mottar, kommer det frem i undersøkelsen at kommunen ikke fører fullstendig statistikk over saksbehandlingstid for søknader til alle typer tjenester, eller statistikk over responstid på e-poster som saksbehandlere mottar. Dette gjør at det er vanskelig for både Deloitte og kommunen selv å vurdere tilstrekkelig om de sosiale tjenestene i NAV i henhold til fvl. § 11 lykkes med å besvare henvendelser som mottas og som gjelder tjenestens tilbud uten ugrunnet opphold. Etter Deloittes vurdering, bør kommunen vurdere å skaffe bedre oversikt over responstid på digitale henvendelser de sosiale tjenestene mottar, som grunnlag for å evaluere om de sosiale tjenestene ved NAV-kontorene faktisk lykkes med å respondere på henvendelser kontorene mottar. Deloitte vil peke på

at slik oversikt vil utgjøre et viktig ledd i kommunens internkontroll som skal sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1.

Gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet i NAV

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er et tilbud fra NAV om oppfølging og arbeidstrening. Målet med programmet er at brukerne av programmet skal få den oppfølgingen de trenger for å komme i arbeid eller aktivitet, og målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er i stor grad personer som uten programmet ville vært avhengig av økonomisk stønad til livsopphold som hovedinntektskilde. Etter Deloitte's vurdering har Bergen kommune i utgangspunktet etablert en hensiktsmessig organisering av arbeidet med kvalifiseringsprogrammet. Det enkelte NAV-kontor har tilgjengelig ressurser og virkemidler som gjør det mulig å gjennomføre kvalifiseringsprogram i de ulike bydelene i henhold til gjeldende mål, regler og føringer.

Samtidig er det Deloitte's vurdering at det foreligger flere svakheter og mangler knyttet til rutiner og gjennomføring av enkeltstående aktiviteter som inngår i arbeidet med kvalifiseringsprogrammet, som medfører brudd og risiko for brudd på bestemmelser i sosialtjenestelovgivningen. Deloitte's overordnede vurdering av Bergen kommunes gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet i NAV baserer seg på følgende observasjoner og vurderinger:

➤ **Det er ikke etablert fullt ut tilfredsstillende rutiner for NAV-kontorenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet.**

Det er etablert en felles rutine for sosialtjenestenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet, som skal benyttes ved alle NAV-kontorer i Bergen. Ved flere av NAV-kontorene er det samtidig etablert kontorspesifikke rutiner i tillegg til etatens felles rutine for sosialtjenestens arbeid med kvalifiseringsprogrammet. Dette med bakgrunn i behovsvurderinger ved de aktuelle kontorene for mer detaljerte rutiner og maler enn det som er etablert på etatsnivå. Deloitte vil peke på at ulike kontorspesifikke rutiner ved NAV-kontorene medfører risiko for uønsket variasjon i arbeidet med kvalifiseringsprogrammet på tvers av de ulike kontorene, herunder risiko for at ikke alle deltakere i programmet mottar tjenester av tilstrekkelig kvalitet eller får innfridd de samme rettighetene. For å forhindre denne variasjonen, mener Deloitte at Bergen kommune bør sikre at tilstrekkelig med rutiner for arbeid med kvalifiseringsprogrammet er på plass. Rutinene bør ivareta de behovene KVP-veilederne ved kontorene har for støtte og veiledning i forbindelse med utførelse av sine daglige arbeidsoppgaver.

➤ **Kommunen har potensial for å styrke arbeidet med å identifisere deltakere til kvalifiseringsprogrammet ytterligere.**

Undersøkelsen viser at det gjennom NAVet (NAV's nasjonale intranettsider) er etablert skriftlig veiledning (rutine) for identifisering av aktuelle deltakere til kvalifiseringsprogrammet, samt at NAV i Bergen kommune gjennomfører opplæring av ansatte som omfatter den samme tematikken. Det er også gjennomført flere tiltak både innad i KVP-nettverket og lokalt ved det enkelte NAV-kontor for å styrke arbeidet med å identifisere brukere som kvalifiserer for og vil kunne ha godt utbytte av å delta i kvalifiseringsprogrammet.

Samtidig kommer det frem flere utfordringer og svakheter i undersøkelsen knyttet til kommunens arbeid med identifisering av deltakere til KVP. Utfordringene er knyttet til både kompetanse og kapasitet hos NAV-ansatte, og utadrettet kommunikasjon mot innbyggere for å informere om det tilbudet som eksisterer. Selv om Etat for sosiale tjenester er kjent med de aktuelle utfordringene og arbeider med tiltak for å redusere disse, er det Deloitte's vurdering at det fremdeles er potensial for

å styrke arbeidet med å identifisere mulige deltakere og gi tilbud om deltakelse i KVP ytterligere. Deloitte mener dette vil kunne være viktig med tanke på å sikre at kommunen når mål som er satt for antall deltakere i KVP og at innbyggere som fyller inngangsvilkårene til programmet får innfridd rettigheten det er å delta i dette.

- **Det er avdekket enkelte svakheter og forbedringspunkter i arbeid med kartlegging og arbeidsevnevurdering av deltakere, tilbud om individuell plan, ivaretagelse av brukermedvirkning og oppfølging og evaluering av deltakeres utbytte av KVP.**

Etter Deloitte vurdering gjør NAV-kontorene mye godt arbeid når det gjelder utførelse av oppgaver og aktiviteter som inngår i saksbehandling og gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet. Det er etablert skriftlige rutiner for en rekke viktige oppgaver, og saksbehandlere synes for det meste å etterleve disse i samsvar med formål og intensjon. Samtidig er det Deloitte vurdering at det mangler fullt ut tilfredsstillende rutiner for arbeid med arbeidsevnevurderinger, og for oppfølging og evaluering av kvalifiseringsprogram. Deloitte mener videre at kommunens praksis for å gi tilbud om individuell plan, ikke er i samsvar med regelverket, ettersom det ikke systematisk blir gitt tilbud om dette til samtlige brukere i KVP. Deloitte mener også at det bør jobbes videre med å sikre at alle deltakere i kvalifiseringsprogrammet får mulighet til å medvirke i utformingen av eget program. Samlet sett vil oppfølging og korrigerende av disse svakhetene og forbedringspunktene etter Deloitte vurdering kunne bidra til å styrke arbeidet med kvalifiseringsprogrammet i Bergen kommune ytterligere.

- **Det er ikke etablert tilstrekkelig nøkkelindikatorer, som grunnlag for systematisk analyse av om kvalifiseringsprogrammet fungerer tilstrekkelig godt og bidrar til å realisere Bergen kommunes overordnede målsetninger om å løfte medborgere varig ut av fattigdom.**

Bergen kommune har gjennom handlings- og økonomiplan og handlingsplaner mot fattigdom vektlagt økt tilknytning til arbeidslivet som en vesentlig komponent i arbeidet med å få medborgere permanent ut av fattigdom, og understreket at kvalifiseringsprogrammet er et viktig tiltak for å bidra til dette. Kommunen monitorerer også om kvalifiseringsprogrammet på kort sikt bidrar til å få deltakere over i arbeid, skolegang og andre relevante tiltak. Kommunen har imidlertid ikke etablert nøkkelindikatorer (KPI-er) for å måle og vurdere om de programmene som tilbys, over tid fungerer tilstrekkelig godt og bidrar til å realisere Bergen kommunes målsetninger om å løfte medborgere over i arbeid eller annen relevant aktivitet og ut av fattigdom. Deloitte mener at mer detaljerte mål og indikatorer, samt mer systematisk analyse av måloppnåelse, vil kunne gi bedre grunnlag for å vurdere om de tiltakene kommunen benytter inn i dagens kvalifiseringsprogram fungerer tilstrekkelig godt, samt bedre grunnlag for å gjøre eventuelle justeringer i organisering og oppbygning av arbeidet med KVP som kan øke måloppnåelsen ytterligere.

- **Det er behov for å gjennomføre mer detaljerte analyser av kvalifiseringsprogrammets effekt og måloppnåelse.**

Både statistikk og data fra brukerintervjuer indikerer at deltakelse i kvalifiseringsprogrammet bidrar til å få deltakerne over i arbeid og annen relevant aktivitet etter fullført program. Statistikken viser samtidig at det finnes deltakere i kvalifiseringsprogrammet som ikke går over i verken arbeid eller annen relevant aktivitet etter avsluttet program, og der kvalifiseringsprogrammet ikke umiddelbart synes å ha den ønskede effekten. Det må tas høyde for at en rekke ulike forhold påvirker hvorvidt en deltaker i kvalifiseringsprogrammet går over i arbeid etter fullført program, utover selve programmets utforming og kvalitet (f.eks. deltakernes motivasjon, helsemessige og familiære forhold mv). Det er følgelig vanskelig å gjøre en presis analyse av i hvilken grad kvalifiseringsprogrammet

bidrar til at deltakerne i programmet kommer over i arbeid eller annen aktivitet etter å ha fullført sin deltakelse. Deloitte er imidlertid likevel av den oppfatning at kvalifiseringsprogrammet i mange tilfeller er av vesentlig betydning når det gjelder å styrke deltakernes muligheter for overgang til arbeid etter fullført program.

Deloitte mener samtidig det er behov for å gjennomføre mer detaljerte analyser av kvalifiseringsprogrammet i Bergen kommunes effekt og måloppnåelse. Undersøkelsen som er gjennomført viser Bergen kommune i liten grad arbeider systematisk med å analysere og vurdere effekt og måloppnåelse av KVP samlet, og om tilbudet slik dette er bygget opp i dag bidrar til å realisere målsetninger om å løfte flest mulig av byens medborgere ut av varig fattigdom og over i varig arbeid eller annen relevant aktivitet.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen har Deloitte utarbeidet noen anbefalinger til kommunen. Disse går frem av kapittel 8.

Innhold

1	Innledning	12
2	Om tjenesteområdet	16
3	Informasjon, råd og veiledning til å løse eller forebygge sosiale problemer	19
4	Organisering av kvalifiseringsprogrammet	30
5	Identifisering av deltakere til kvalifiseringsprogrammet	37
6	System og rutiner for å sikre gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet	43
7	Kvalifiseringsprogrammets bidrag til å få deltakere over i varig arbeid	58
8	Konklusjon og anbefalinger	62
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	66
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	70
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	78

Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	12
1.1	Bakgrunn	12
1.2	Formål og problemstillinger	12
1.3	Avgrensning	13
1.4	Metode	13
1.4.1	Dokumentanalyse	13
1.4.2	Intervju	13
1.4.3	Stikkprøvegjennomgang og brukerintervjuer	13
1.4.4	Test av responstid ved NAV-kontorene	14
1.4.5	Verifiseringsprosesser	15
1.5	Revisjonskriterier	15
2	Om tjenesteområdet	16
2.1	Om sosiale tjenester og kvalifiseringsprogrammet	16
2.2	Fordeling av kommunalt og statlig ansvar for sosialtjenesten og kvalifiseringsprogrammet	16
2.3	Organisering av sosialtjenesten og kvalifiseringsprogrammet i Bergen kommune	17
3	Informasjon, råd og veiledning til å løse eller forebygge sosiale problemer	19
3.1	Problemstilling	19
3.2	Revisjonskriterier	19
3.3	Klart og tydelig språk i kommunikasjon med brukere	20
3.3.1	Datagrunnlag	20
3.3.2	Vurdering	22
3.4	Informasjon på nettsider og tilpasset informasjon til fremmedspråklige brukere	23
3.4.1	Datagrunnlag	23
3.4.2	Vurdering	26
3.5	Rådgivning per telefon, tilgang til saksbehandler og responstid på digitale henvendelser	27
3.5.1	Datagrunnlag	27
3.5.2	Vurdering	29
4	Organisering av kvalifiseringsprogrammet	30
4.1	Problemstilling	30
4.2	Revisjonskriterier	30
4.3	Føringer, system og rutiner for arbeid med kvalifiseringsprogrammet	30
4.3.1	Datagrunnlag	30
4.3.2	Vurdering	34
4.4	Oppfølging og kontroll av mål, resultater og om kvalifiseringsprogrammet gjennomføres i samsvar med føringer	35
4.4.1	Datagrunnlag	35
4.4.2	Vurdering	36
5	Identifisering av deltakere til kvalifiseringsprogrammet	37
5.1	Problemstilling	37
5.2	Revisjonskriterier	37
5.3	Datagrunnlag	37
5.4	Vurdering	42

6	System og rutiner for å sikre gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet	43
6.1	Problemstilling	43
6.2	Revisjonskriterier	43
6.3	Kartlegging av deltakere og gjennomføring av arbeidsevnevurderinger	44
6.3.1	Datagrunnlag	44
6.3.2	Vurdering	48
6.4	Tilbud om individuell plan	48
6.4.1	Datagrunnlag	48
6.4.2	Vurdering	50
6.5	Brukermedvirkning og brukers innflytelse på utforming av eget program	51
6.5.1	Datagrunnlag	51
6.5.2	Vurdering	52
6.6	Oppfølging av deltakere og evaluering av kvalifiseringsprogram for den enkelte bruker	53
6.6.1	Datagrunnlag	53
6.6.2	Vurdering	56
7	Kvalifiseringsprogrammets bidrag til å få deltakere over i varig arbeid	58
7.1	Problemstilling	58
7.2	Revisjonskriterier	58
7.3	Datagrunnlag	58
7.4	Vurdering	60
8	Konklusjon og anbefalinger	62
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	66
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	70
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	78
	Tabeller	
	Tabell 1: Oversikt over kommunale tiltak som benyttes i forbindelse med KVP	18
	Tabell 2: Oversikt over aktiviteter og tiltak deltakere som fullførte kvalifiseringsprogram i 2023 gikk videre til	59

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av Sosiale tjenester i NAV i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune 4. oktober 2023 i sak 99/23.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om kommunen sikrer tilgjengelig informasjon og god kommunikasjon om kommunens sosiale tjenester. Videre har det vært et formål å undersøke om kvalifiseringsprogrammet i NAV blir gjennomført i samsvar med de mål som er satt for programmet, gjeldende regelverk og Bergen kommune sine retningslinjer. Med bakgrunn i formålet er det utarbeidet følgende problemstillinger som har blitt undersøkt:

- 1) **I hvilken grad sikrer NAV-kontorene at innbyggere får tilpasset informasjon, råd og veiledning for å løse eller forebygge sosiale problemer?**
 - a. I hvilken grad har tjenestene sikret et klart og tydelig språk i skriftlig kommunikasjonen med brukerne?
 - b. Er informasjonen tilpasset fremmedspråklige brukere?
 - c. I hvilken grad er tjenestene tilgjengelig for personer som ønsker rådgivning per telefon?
 - d. Har kommunen oversikt over responstid på digitale henvendelser?
 - e. I hvilken grad er relevant informasjon tilgjengelig for brukerne på kommunale nettsider?
 - f. I hvilken grad har de sosiale tjenestene i NAV etablert rutiner som sikrer at brukere ved behov for dette får tilgang til sin saksbehandler?
- 2) **I hvilken grad har kommunen lagt til rette for hensiktsmessig organisering, samt gode system og rutiner knyttet til kvalifiseringsprogrammet i kommunen?**
 - a. I hvilken grad har kommunen etablert tydelige føringer, system og rutiner for NAV-kontorenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet?
 - b. Har kommunen gjennomført kontroller for å sikre at kvalifiseringsprogrammene gjennomføres i samsvar med føringer?
 - c. Hvordan er arbeidet med kvalifiseringsprogrammene og resultatene av disse fulgt opp av overordnet ledelse?
- 3) **I hvilken grad legger NAV-kontorene i kommunen til rette for at aktuelle deltakere til kvalifiseringsprogrammer blir identifisert og får tilbud om å være med i programmet?**
- 4) **I hvilken grad har de ulike NAV-kontorene tilstrekkelig med system og rutiner som sikrer gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet i samsvar med mål, regelverk og retningslinjer.**
 - a. I hvilken grad er det gjennomført tilstrekkelig kartlegging i forkant av oppstart av programmet?
 - b. I hvilken grad får deltakerne tilbud om individuell plan?

- c. I hvilken grad har deltakerne fått medvirke og ha innflytelse på utforming av programmet?
- d. I hvilken grad får deltakerne tilstrekkelig oppfølging underveis i programmet?
 - i. Har kommunen rutiner for å gjennomføre og dokumentere evaluering av den enkelte deltakers nytte av programmet?

5) I hvilken grad opplever deltakerne at programmet har bidratt til at de har kommet i arbeid eller annen relevant aktivitet?

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen har vært avgrenset til å gjelde informasjon, råd og veiledning fra NAV generelt, samt de sosiale tjenestenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet november 2023 til januar 2025.

1.4.1 Dokumentanalyse

Deloitte har i arbeidet med forvaltningsrevisjonen innhentet og analysert informasjon om og dokumentasjon av system og rutiner som benyttes av de sosiale tjenestene i NAV når det gjelder både informasjon, råd og veiledning, og kvalifiseringsprogrammet. Innsamlet dokumentasjon er vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har Deloitte intervjuet personer som arbeider med kommunens sosiale tjenester på ulike nivå i organisasjonen.

Innledende intervjuer ble gjennomført med byrådsavdeling for barnevern og sosiale tjenester og etat for sosiale tjenester. Vi har videre gjennomført intervju med to veiledere ved hvert av de fem lokale NAV-kontorene som arbeider med kvalifiseringsprogrammet (totalt 10 veiledere), samt intervjuer med avdelingsleder ved de fem lokale NAV-kontorene. Vi har også intervjuet avdelingsleder/veileder i de kommunale tiltakene NorA, NY Sjanse, Brannsjansen og Mulighetssenteret.

Videre har Deloitte gjennomført intervjuer med fem utvalgte deltakere i kvalifiseringsprogrammet, for å undersøke brukernes opplevelser av og erfaringer med programmet.

Samlet har Deloitte gjennomført 26 intervjuer i prosjektet, med totalt 29 personer.

1.4.3 Stikkprøvegjennomgang og brukerintervjuer

Deloitte har gjennomført en stikkprøvegjennomgang av vedtak, planer og evalueringer knyttet til ti deltakere fordelt på de fem NAV-kontorene, for å vurdere hvorvidt saksbehandling og oppfølging av deltakere i kvalifiseringsprogrammet har blitt gjennomført i samsvar med gjeldende regler og føringer.

Utvalget av saksmapper til stikkprøvegjennomgang ble gjennomført med utgangspunkt i oversikter over alle nåværende deltakere i kvalifiseringsprogrammet ved hvert av fem lokale NAV-kontorene i kommunen. Basert på oversikten valgte vi ut to deltakere ved hvert kontor, til både stikkprøvegjennomgang og brukerintervju. Vi har gjennomført stikkprøvegjennomgang og brukerintervju med de samme deltakerne, for på denne måten å sikre mest mulig helhetlig innsikt i de utvalgte deltakerne sin individuelle sak, herunder oppfølging og dialog mellom deltaker og veileder underveis i programmet. All utveksling av informasjon som knytter seg til deltakere i kvalifiseringsprogrammet, har foregått gjennom programmet Deloitte Connect¹.

1.4.4 Test av responstid ved NAV-kontorene

I henhold til prosjektplan vedtatt av kontrollutvalget i Bergen kommune, har Deloitte gjennomført en test av responstid på telefon ved de ulike NAV-kontorene i kommunen. I forbindelse med gjennomføring av denne testen, ble det opplyst om at alle telefonhenvendelser til lokale NAV-kontor,² må rettes til NAV kontaktsenter (NKS), som er en nasjonal tjeneste.

I samtale med NKS i mai 2024, fikk Deloitte opplyst følgende om hvordan NKS håndterer de telefonhenvendelsene tjenesten mottar:

- Dersom personen som ringer allerede er bruker i NAV, setter NKS over til saksbehandler dersom vedkommende har behov for livsnødvendig nødhjelp.³ Dersom saksbehandler er utilgjengelig, vil NKS kontakte vakttelefonen ved det aktuelle NAV-kontoret, for å sikre ivaretagelse av nødhjelpsbehovet. Dersom brukeren som ringer ikke har behov for nødhjelp, innhenter NKS informasjon om hva henvendelsen gjelder, og sender dette skriftlig som en oppgave til det lokale NAV-kontoret. Det lokale NAV-kontoret er i disse situasjonene pålagt å kontakte brukeren i løpet av to dager.
- Dersom personen som ringer ikke er bruker i NAV, er normal prosedyre for NKS å innhente informasjon om hva henvendelsen gjelder, og videreformidle dette skriftlig som en oppgave til det lokale NAV-kontoret (tilsvarende som for henvendelser fra eksisterende brukere i saker som ikke omhandler nødhjelp). I de tilfellene der NKS kontaktes av personer som ikke er brukere i NAV, men som har behov for livsnødvendig nødhjelp, blir disse satt videre til vakttelefonen til NAV-kontoret i kommunen/bydelen de tilhører.

På bakgrunn av de opplysninger som fremkom i samtale med NKS, har Deloitte vurdert det ikke å være hensiktsmessig å gjennomføre ytterligere tester av NAV-kontorenes responstid på telefon. Slik testing vil ikke innebære en reell kontroll av NAV-kontorenes tilgjengelighet overfor brukerne, siden disse med unntak av i nødhjelpstilfeller ikke har mulighet til å ringe NAV-kontoret direkte. Videre har Deloitte vurdert det som ikke hensiktsmessig å teste responstiden hos vakttelefon ved NAV-kontorene, både grunnet den begrensede informasjonen dette vil gi om NAV-kontorenes tilgjengelighet og fordi dette vil kunne redusere tjenestenes kapasitet til å yte bistand til personer med akutt og livsnødvendig behov for hjelp.

¹ Deloitte Connect er en samarbeidsportal til bruk mellom Deloitte og revidert enhet, som gjør det mulig for den reviderte enheten å laste opp dokumentasjon på en trygg måte til en sikker side.

² Både i Bergen og i andre kommuner.

³ Hjelp i en nødssituasjon skal dekke helt nødvendige utgifter for en kort periode. Det kan for eksempel være støtte til mat, reiseutgifter, regninger som skal betales for å hindre at nødvendige tjenester som strøm eller lignende blir stengt, eller boutgifter (Kilde: Nav.no).

1.4.5 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunen for verifisering, og påpekte faktafeil har blitt rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten er sendt til byråden for uttalelse, og byrådets høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommuneloven, sosialtjenesteloven og forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2.

2 Om tjenesteområdet

2.1 Om sosiale tjenester og kvalifiseringsprogrammet

Kommunene tilbyr en rekke ulike velferdstjenester og har et særlig ansvar for personer som faller utenfor og for å forebygge sosiale problemer og hindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner. Sosiale tjenester inngår i kommunenes samlede velferdssansvar og har til formål å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Det er også et mål at sosiale tjenester skal bidra til at barn og unge og deres familier får et helhetlig og samlet tjenestetilbud og at tjenestene skal bidra til likeverd og likestilling, samt forebygge sosiale problemer i samfunnet.

Det er NAV sosialtjeneste ved Bergens fem NAV-kontor som yter tjenester til innbyggerne etter sosialtjenesteloven. Tjenestene som tilbys omfatter blant annet økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogram, midlertidig botilbud, økonomi- og gjeldsrådgivning, og opplysning, råd og veiledning for å løse eksisterende sosiale problemer og forebygge at slike problemer oppstår.

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er et tilbud fra NAV om oppfølging og arbeidstrening. Målet med programmet er at brukerne av programmet skal få den oppfølgingen de trenger for å komme i arbeid eller aktivitet, og målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er i stor grad personer som uten programmet ville vært avhengig av økonomisk stønad til livsopphold som hovedinntektskilde.

Kvalifiseringsprogrammet skal inneholde arbeidsrettede tiltak, eksempelvis arbeidssøking og/eller andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Kvalifiseringsprogrammet skal tilpasses og tilrettelegges i forhold til den enkeltes behov. Det er en forutsetning for deltakelse at personen kan nyttiggjøre seg programmet, og ikke har rettigheter etter andre ordninger. Personer som deltar i kvalifiseringsprogrammet, får rett til kvalifiseringsstønad.

Per januar 2024 var det totalt 582 aktive deltakere i kvalifiseringsprogrammet i Bergen kommune.

2.2 Fordeling av kommunalt og statlig ansvar for sosialtjenesten og kvalifiseringsprogrammet

NAV-kontorene i de fem bydelene i Bergen skal levere både kommunale og statlige arbeids- og velferdstjenester, og skal samarbeide i et partnerskap for å få til dette. Stat og kommune har felles ansvar for driften av NAV-kontoret og for å sikre et samordnet godt og tilgjengelig tjenestetilbud. Når det gjelder kvalifiseringsprogrammet spesifikt, har kommunen ansvar for å utarbeide programmet, mens Arbeids- og velferdsetaten (NAV Stat) har plikt til å medvirke. NAV-kontorets samlede kompetanse og tilgjengelige tiltak, virkemidler og ressurser skal tas i bruk for å sikre et hensiktsmessig og tilfredsstillende program for hver enkelt programdeltaker.

2.3 Organisering av sosialtjenesten og kvalifiseringsprogrammet i Bergen kommune

Etat for sosiale tjenester, som er en del av byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold (BBSM), har i samsvar med delegert myndighet fra kommunaldirektøren ansvar for den kommunale NAV-tjenesten. Etaten organiserer og koordinerer kommunens arbeid med de sosiale tjenestene, og skal blant annet legge til rette for at det enkelte NAV-kontor tilbyr tjenester i samsvar med målsetninger og gjeldende regelverk, samt for at kontorene tilbyr så like tjenester som mulig til alle kommunens innbyggere.

Videre er NAV-tjenesten organisert i fem bydelsvise kontorer. NAV-kontorene ledes av en kommunal NAV-leder med videredelegert myndighet og ansvar fra etaten til ivaretagelse av de kommunale NAV-tjenestene. NAV-kontorene er inndelt i ulike underavdelinger som har ansvar for de ulike NAV-tjenestene. Arbeid med kvalifiseringsprogrammet ved de ulike kontorene er organisert enten i egen avdeling eller som en del av avdelinger som arbeider med områdene arbeid og kvalifisering. Ved hvert kontor er det ansatte egne avdelingsledere, fagkoordinatorer og veiledere som har det daglige ansvaret for organisering og gjennomføring av programmet, og for oppfølging av alle programdeltakerne. Hvordan kontorene arbeider med kvalifiseringsprogrammet, er i hovedsak organisert på to ulike måter:

- Ved NAV Bergenhus og NAV Årstad er arbeidet med KVP organisert slik at de koordinatorene og veilederne som arbeider med KVP, i all hovedsak kun arbeider med arbeidsrettede tiltak. Koordinatorer og veiledere ved disse to NAV-kontorene arbeider samtidig i noen grad med andre NAV-tjenester som f.eks. behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp, da primært fra deltakere i kvalifiseringsprogrammet og deres ektefeller. De ansatte ved disse kontorene som arbeider med KVP, er som hovedregel organisert i samme avdeling.
- Ved de resterende tre NAV-kontorene – NAV Bergen Nord, NAV Bergen Sør og NAV Bergen Vest – er KVP-arbeidet organisert slik at koordinatorene og veilederne som arbeider med programmet, også håndterer oppgaver som eksempelvis behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp, økonomisk rådgivning mv. Koordinatorer og veiledere ved disse tre kontorene er fordelt på ulike avdelinger, slik at ikke alle som jobber med KVP er i samme avdeling.

For å sikre god samhandling og godt samarbeid mellom de ulike NAV-kontorene der dette er nødvendig, har Bergen kommune etablert et eget KVP-nettverk der alle kontorene samt representanter for de ulike tiltakene (NorA, Ny sjanse og Brannsjansen, jf. oversikt under), deltar. Det blir holdt jevnlig møter i nettverket, der ulike utfordringer og relevante tema knyttet til KVP tas opp, blant annet hvordan det arbeides med å fange opp personer som kan ha rett på deltakelse i programmet, og hvordan det arbeides med å vurdere arbeidsevne og utforme gode programmer. Samarbeid mellom etaten, kontorene og de ulike tiltakene er også jevnlig et diskusjonstema i nettverket.

Kvalifiseringsprogrammet i Bergen kommune baserer seg blant annet på bruk av tre større arbeidsrettede tiltak i kommunal regi, samt ulike statlig organiserte tiltak. Tiltakene omfatter både arbeidstrening, språkopplæring og andre relevante elementer for å sette deltakerne i stand til å komme i arbeid/aktivitet og forhindre at det er behov for økonomisk stønad til livsopphold. De ulike kommunale tiltakene er presentert nærmere i tabellen under:

Tabell 1: Oversikt over kommunale tiltak som benyttes i forbindelse med KVP

Tiltak	Beskrivelse
NorA	NorA står for «norsk» og «arbeid», og er et arbeidsrettet tiltak for voksne innvandrere i Bergen kommune. Gjennom NorA får deltakere som står utenfor arbeidslivet tilbud om arbeidsrettede tiltak og veiledning i kombinasjon med norskopplæring. ⁴
Ny Sjanse	Ny Sjanse er et byomfattende kvalifiseringssenter administrativt tilknyttet NAV Bergenhus. Målgruppen er personer med innvandrerbakgrunn uten fast tilknytning til arbeidslivet som har rett på kvalifiseringsprogram. ⁵ Ny Sjanse tilbyr deltakerne både språkopplæring, arbeidsrettede tiltak som karriereveiledning, samfunnskunnskap og oppbygning av digital kompetanse, og arbeidstrening.
Brannsjansen	Brannsjansen er et arbeidstreningsprogram for unge i alderen 18-30 år som er bosatt i Bergen kommune og som oppfyller vilkårene til kvalifiseringsprogram. Programmet gjennomføres i fem trinn og har oppstart to ganger i året. Målet er fast arbeid eller videre utdanning. ⁶

I tillegg til de kommunale tiltakene, benytter NAV i Bergen seg også av statlige tiltak til gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet, f.eks. tiltak som tilbyr arbeidstrening og andre arbeidsrettede tiltak slik som A2G (som er en av de største arbeids- og inkluderingsbedriftene i landet). Kommunen benytter også andre aktiviteter inn i det enkelte kvalifiseringsprogrammet, som f.eks. tjenester fra Mulighetscenteret (som arbeider med å avklare behov, veilede og følge opp ungdom og voksne ved NAV Årstad som har behov for tjenester som kan hjelpe dem til å bli kvalifisert for arbeid/annen aktivitet), utdanning/skolefag, trening, behandling mm. Hvert enkelt kvalifiseringsprogram er individuelt tilpasset, ut fra den enkelte deltaker sine behov og forutsetninger.

⁴ Bergen kommune. *Arbeidsrettet tiltak for innvandrere NorA*. Datert: 19.09.2023. [Bergen kommune - Arbeidsrettede tiltak for innvandrere - NorA](#)

⁵ Bergen kommune. *Arbeidsrettet tiltak for innvandrere- Ny Sjanse*. Datert: 24.04.2024. [Bergen kommune - Arbeidsrettede tiltak for innvandrere - Ny Sjanse](#)

⁶ Bergen kommune. *Brannsjansen*. Datert: 14.08.2023. [Bergen kommune - Brannsjansen](#)

3 Informasjon, råd og veiledning til å løse eller forebygge sosiale problemer

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad sikrer NAV-kontorene at innbyggere får tilpasset informasjon, råd og veiledning for å løse eller forebygge sosiale problemer?

Under dette:

- a. *I hvilken grad har tjenestene sikret et klart og tydelig språk i skriftlig kommunikasjon med brukerne?*
- b. *Er informasjonen tilpasset fremmedspråklige brukere?*
- c. *I hvilken grad er tjenestene tilgjengelig for personer som ønsker rådgivning per telefon?*
- d. *Har kommunen oversikt over responstid på digitale henvendelser?*
- e. *I hvilken grad er relevant informasjon tilgjengelig for brukerne på kommunale nettsider?*
- f. *I hvilken grad har de sosiale tjenestene i NAV etablert rutiner som sikrer at brukere ved behov for dette får tilgang til sin saksbehandler?*

3.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i sosialtjenesteloven § 17, språkloven § 9, kommuneloven § 25-1, forvaltningsloven § 11 og rundskriv R35-00, har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapitlet:

Den kommunale NAV-tjenesten skal:

- Sørge for alminnelig veiledning innenfor sitt saksområde (forvaltningsloven § 11).
 - Plikten til alminnelig veiledning gjelder generelt, og omfatter oppslag om tjenesten på nettsider, i kundemottak, eller gjennom andre allmenne informasjonskanaler. Informasjonsvirkosomheten bør tilpasses lokale forhold og det skal tas hensyn til mennesker med ulike behov og forutsetninger for tilrettelagt informasjon, herunder språkferdigheter (jf. rundskriv R35-00).
- Gi opplysninger, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, og kommunisere på et klart og korrekt språk som er tilpasset målgruppen (sosialtjenesteloven §17 og språkloven § 9).
- Besvare henvendelser som mottas og som gjelder tjenestens tilbud uten ugrunnet opphold (forvaltningsloven § 11 a).

- Ha en internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1, som sikrer at tjenesten oppfyller sitt ansvar etter sosialtjenesteloven, herunder de krav som gjelder informasjon, veiledning og besvarelse av henvendelser i samsvar med gjeldende regler.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Klart og tydelig språk i kommunikasjon med brukere

3.3.1 Datagrunnlag

Overordnede føringer for klart og tydelig språk

Bergen kommune har vedtatt en egen kommunikasjonsstrategi, forankret i kommuneplanens samfunnsdel «Bergen 2030», som inneholder visjon, mål og prinsipper for kommunens kommunikasjonsarbeid. Kommunen forplikter seg i strategien til følgende fem prinsipper:

- 1) Være en åpen kommune
- 2) Si det viktigste først til den viktigste først
- 3) Bruke klart språk og gode blider
- 4) Sette brukeren i sentrum
- 5) Ta lederansvar

Prinsippene 2, 3 og 4 legger særlige føringer for kommunens kommunikasjonsarbeid overfor brukere og tjenestemottakere, herunder når det gjelder å bruke et klart og forståelig språk som er tilpasset målgruppen, innholdet og kanalene som benyttes.

Kommunen har videre utarbeidet en egen språkprofil som skal hjelpe kommunens ansatte å skrive klare og gode tekster. Språkprofilen inneholder blant annet veiledningsmateriale, verktøy og lenker til digitale kurs i klart språk, samt lenker til sider der ansatte kan teste sine egne tekster for å se om disse er forståelige og brukervennlige. Språkprofilen inneholder også en egen klart språk-plakat som inneholder en steg-for-steg-opskrift som ansatte kan benytte for å sikre at de tekstene de skriver blir så tydelige som mulig og lett kan forstås av leserne. Klart språk-plakaten peker blant annet på at den som skriver må skrive det viktigste først, at hovedpoenger må skilles tydelig fra hverandre med punktum, overskrifter og mellomtitler, at man skal si én ting av gangen og unngå gjentakelser, at man skal skrive aktivt og direkte, samt at vanskelige ord og forkortelser skal unngås.

Når det gjelder spesifikke føringer for klart språk i NAV spesielt, har NAV utarbeidet et sett med seks klart språk-prinsipper på nasjonalt nivå som skal bidra til å sikre klar, tydelig og forståelig kommunikasjon. Prinsippene bygger på retningslinjene for klart språk i staten, som følger av språklovens bestemmelser. Prinsippene handler om at den som skriver må:

- ha et klart forhold til hva teksten skal brukes til,
- gjøre det lett å finne frem i teksten,
- skrive på en forståelig måte der fagord og vanskelig terminologi forklares,
- bruke et aktivt og direkte språk som legger vekt på handling, samt
- skrive inkluderende og på en måte som viser omtanke.

Rutiner og praksis for å sikre klart språk i den kommunale NAV-tjenesten

Bruk av klart språk-prinsippene i NAV er spesifisert gjennom ulike rutiner og veiledninger som ligger tilgjengelig for alle ansatte i NAV (over hele landet i både NAV kommune og NAV stat) på NAVs intranettsider, NAVet. Formålet med materialet som er lagt til rette på NAVet, er å sikre

kompetanse blant ansatte i NAV når det gjelder språk som virkemiddel i god og tydelig kommunikasjon med brukere/tjenestemottakere, og at NAV kommuniserer med brukere/tjenestemottakere på en måte som sikrer så god informasjon og veiledning som mulig.

I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon til Deloitte, opplyser Etat for sosiale tjenester at det er stort fokus i NAV på at alt som blir formidlet til innbyggere og tjenestemottakere fra den kommunale NAV-tjenesten i Bergen, skal være klart, tydelig og lett forståelig. Det blir vist til at NAV-kontorene jobber mye med kompetansebygging og kvalitetsforbedring på dette området, blant annet med utgangspunkt i materialet som ligger tilgjengelig i NAVet. I intervju med ledelsen i Etat for sosiale tjenester blir vist til at det i den kommunale NAV-tjenesten har vært en betydelig forbedring de siste årene knyttet til tydelig utforming og strukturering av informasjon og bruk av klart forståelig språk.

I undersøkelsen kommer det samtidig frem en rekke utfordringer og forbedringsområder når det gjelder å sikre klart språk i kommunikasjonen med brukere i sosialtjenesten:

- **Bruk av standardtekster som ikke alltid er tilstrekkelig tydelige og forståelige.** Malverk som ligger til grunn for vedtak og andre brev som sendes ut fra den kommunale NAV-tjenesten, ligger som hovedregel i fagsystemene som sosialtjenesten benytter seg av til saksbehandling og brukerkommunikasjon. Det blir i intervju vist til at alle vedtak og brev som utarbeides, tar utgangspunkt i standardtekstene i fagsystemene. Kommunen har jobbet med å utvikle standardtekster som har et mest mulig klart språk og reviderer også disse jevnlig basert på blant annet innspill fra saksbehandlere. Det blir samtidig pekt på at standardtekstene også må balanseres mot ulike krav til utforming av vedtak og brev som følger av regelverk og krav fra NAV sentralt (f.eks. når det gjelder henvisninger til lov hjemler). Dette kan, etter etatens vurdering, medføre at skriftlig kommunikasjon til brukerne ikke alltid er like enkel å forstå, særlig for brukere med dårlige norskerferdigheter og/eller lese- og skriveferdigheter.
- **Struktur, overskrifter mv. i vedtak og brev blir delvis styrt av hvordan fagsystemene er bygget opp, og kan ikke alltid tilpasses spesifikke kommunikasjonsbehov.** Både antall overskrifter og rekkefølgen på disse, samt formler og regler for hvordan ulike tekstsegmenter som skal inkorporeres i et vedtak eller annet brev til brukere, styres av hvordan fagsystemene som benyttes i NAV er bygget opp rent teknisk. Dette legger noen begrensninger på hvor fritt både den kommunale NAV-tjenesten i Bergen og den enkelte saksbehandler kan utforme vedtak og annen skriftlig kommunikasjon med brukere.
- **Det varierer i hvor stor grad den enkelte saksbehandler lykkes med å skrive klart og tydelig.** Utover standardtekster som alltid skal inngå, vil vedtak og brev fra NAV også inneholde konkrete og individuelle vurderinger og begrunnelser. Disse skrives av den enkelte saksbehandler som har ansvar for den aktuelle saken og som har ansvar for å formulere teksten mest mulig tydelig og forståelig. For å sikre så lik utforming av vedtakene som mulig viser etatsledelsen til at det gjennomføres opplæring, blant annet i avdelingsmøter på det enkelte kontor, og at det avholdes seminarer hvor det arbeides med eksempelvedtak for å vise hvordan man sikrer klarest mulig språk. Etaten peker imidlertid på at det er krevende å sikre at alle saksbehandlere har et tilstrekkelig tydelig og klart språk i alle vedtakene de skriver, og at det oppleves å være til dels stor variasjon

mellom ulike vedtak som går ut fra NAV-kontorene med hensyn til både omfang, innhold, utforming og språk.

- **Det kan være krevende å sikre tydelig og klart språk i vedtak i hastesaker.** Noen av sakene som NAV-kontorene behandler og det fattes vedtak om, er hastesaker (knyttet til f.eks. økonomisk sosialhjelp i nødssituasjon). Teksten i vedtak som fattes i hastesaker er ikke alltid like godt gjennomarbeidet som i andre saker, og det pekes i intervju på at den korte tiden man som saksbehandler ofte har til rådighet i disse tilfellene, kan påvirke formuleringene i vedtaket på en slik måte at det blir mindre språklig tydelige.

I intervju med veiledere i NAV som arbeider med kvalifiseringsprogrammet (og som har blitt intervjuet i tilknytning til de øvrige problemstillingene i undersøkelsen), blir det gjennomgående vist til at de opplever at det arbeides målbevisst med å sikre tydelig og klart språk i kommunikasjon fra den kommunale NAV-tjenesten til brukerne.

Samtidig peker mange av veilederne på at det er krevende å lykkes med å ha et tilstrekkelig tydelig og klart språk i alle vedtak og brev de skriver, og at de opplever at det er et klart forbedringspotensial i de sosiale tjenestene i kommunen når det gjelder å kommunisere tydelig og forståelig til brukerne. Det blir vist til flere ulike årsaker til hvorfor dette oppleves å være krevende. Det pekes på at det kan være vanskelig å balansere mellom et enkelt og tydelig språk samtidig som man ivaretar ulike formalkrav til hvordan vedtakene skal utformes, og at det tidvis er et stort gap mellom hva NAV har behov for å formidle av informasjon og hva brukerne har forutsetninger for å forstå (f.eks. når det gjelder språkferdigheter). Flere veiledere peker også på at det å skrive klart og tydelig ofte er tidkrevende, og at man på grunn av presset kapasitet/tid ikke alltid klarer å ha et så klart språk i vedtakene som man skulle ønske.

I forbindelse med stikkprøvegjennomgangen har Deloitte sett nærmere på om vedtak er skrevet i et klart og tydelig språk. Gjennomgangen viser at felles mal for vedtak som skal benyttes ved alle NAV-kontorene, er lagt til grunn ved utarbeidelse av vedtak om deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Malen er bygget opp med faste overskrifter (om hva saken gjelder, hvilket vedtak som er fattet, begrunnelse for vedtaket, informasjon om kvalifiseringsstønad, samt annen informasjon under overskriften *Meldinger*, herunder informasjon om klagerett og videre saksforløp). Videre inneholder malen som er benyttet en rekke standardiserte formuleringer for å kommunisere hvilket vedtak som er fattet (innvilgelse eller avslag), samt regelverk vedtak bygger på, begrunnelse og forutsetninger som ligger til grunn for det vedtaket som er fattet. Malen inneholder også standardiserte formuleringer om det videre forløpet i saken (der det under overskriften *Meldinger* nederst i malen fremgår at sosialtjenesten vil tilrettelegge og iverksette kvalifiseringsprogram senest innen seks måneder etter søknadsdato for søkere som har fått innvilget deltakelse i programmet). Gjennomgangen viser ellers at de fem NAV-kontorene i liten grad avviker fra den malen som er tilrettelagt når det fattes vedtak knyttet til kvalifiseringsprogrammet, og at det i hovedsak ikke gjøres språklige og/eller strukturelle tilpasninger i det enkelte vedtaksbrev, for eksempel med hensyn til ordvalg og begrepsbruk, fremheving av bestemt informasjon, eller bruk av overskrifter som sammenfatter informasjon og forenkler lesingen for den som mottar brevet.

3.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at NAV både nasjonalt og i Bergen kommune lokalt, arbeider med å sikre et klart og tydelig språk i den skriftlige kommunikasjonen med brukere av sosiale tjenester,

gjennom blant annet definerte klart språk-prinsipper, rutiner, veiledere og malverk som skal bidra til at språket som benyttes er mest mulig forståelig og tydelig for den som mottar skriftlig informasjon og vedtak fra NAV. Deloitte mener at standardisering av den skriftlige kommunikasjonen, gjennom bruk og etterlevelse av etablerte språkprinsipper og malverk, bidrar til å redusere risikoen for uønsket språklig variasjon og uklar og/eller avansert språkbruk som gjør det vanskelig for brukere å forstå det NAV skriver.

Samtidig kommer det frem i undersøkelsen at det likevel kan være krevende for de sosiale tjenestene i NAV å sikre at skriftlig kommunikasjon til alle brukere er tilstrekkelig klar og tydelig. De sosiale tjenestene har mange forskjellige og sammensatte brukergrupper som hver på sitt vis stiller ulike krav til språkføring, begrepsbruk mv. i den skriftlige kommunikasjonen, og saksbehandlere og veiledere i NAV vurderer at de ikke alltid lykkes med å kommunisere klart og tydelig skriftlig til alle brukere. Vedtak som er gjennomgått i stikkprøver viser også at ikke alle vedtak har et klart og tydelig språk, i samsvar med ambisjoner og klart språk-prinsipper som er definert både i Bergen kommune og i NAV. Etter Deloitte vurdering viser stikkprøvene at det i vedtak som fattes av de sosiale tjenestene i NAV, er rom for tydeligere og klarere kommunikasjon både når det gjelder begreps- og ordbruk (bruk av enklere ord og formuleringer, som f.eks. «du har fått plass i kvalifiseringsprogrammet» istedenfor «du innvilges deltakelse i kvalifiseringsprogrammet») og strukturelt (gjennom å løfte enda tydeligere frem hva som er vedtatt - f.eks. direkte i overskrifter; samt synliggjøre bedre den videre saksgangen og hva henholdsvis NAV og brukerne har ansvar for å gjøre videre).

På bakgrunn av de opplysningene som fremkommer i undersøkelsen, er det Deloitte vurdering at de sosiale tjenestene ikke fullt ut lykkes med å sikre et klart og tydelig språk i skriftlig kommunikasjon med brukerne. Deloitte mener at Etat for sosiale tjenester bør jobbe videre med dette, herunder også utforske hvilket handlingsrom NAV kommune har lokalt med hensyn til f.eks. justering og utvikling av malverk. Dette med hensyn til å gjøre endringer knyttet til f.eks. enklere ordbruk i standardiserte formuleringer, strukturelle endringer der den viktigste informasjonen løftes tydeligere frem og mer aktiv bruk av overskrifter som hjelper leser ved å oppsummere informasjonen i teksten under. Deloitte mener dette vil være viktig for å sikre at alle brukere i størst mulig grad skal kunne forstå hva NAV skriver til dem, ut fra sine behov og forutsetninger. Dette vil igjen bidra til å sikre at de informasjons- og veiledningsplikter NAV har etter gjeldende regelverk blir ivaretatt.

3.4 Informasjon på nettsider og tilpasset informasjon til fremmedspråklige brukere⁷

3.4.1 Datagrunnlag

Informasjon om sosiale tjenester på Bergen kommunes nettsider

Skriftlig informasjon om det sosiale tjenestetilbudet til Bergen kommune ligger tilgjengelig som en del av *Innbyggerhjelpen* på Bergen kommunes nettsider, som en egen underside under navnet *Bolig og sosiale tjenester*. Denne siden er videre delt inn i tre deler; *botilbud*, *kvalifisering til arbeid og økonomisk støtte og rådgivning*, hvorav hver av disse sidene igjen inneholder egne informasjonssider for hvert enkelt sosiale tjenestetilbud kommunen tilbyr (for eksempel kvalifiseringsprogram, introduksjonsprogram for innvandrere, kommunal bolig, tilrettelagte botilbud, bostøtte eller sosialhjelp). Alle informasjonssidene er bygget opp på samme måte, og inneholder:

⁷ I dette kapitlet besvarer Deloitte problemstillingene 2b) og 2e).

- en innledende tekst som skildrer hvem som er målgruppen for den aktuelle tjenesten,
- informasjon om fremgangsmåte/prosess for å søke om eller få tilgang til den aktuelle tjenesten,
- forutsetninger og kriterier som må være innfridd for at en gitt tjeneste kan mottas, økonomiske betingelser der dette er aktuelt (f.eks. informasjon om kvalifiseringsstønad for personer som deltar i kvalifiseringsprogrammet),
- saksbehandlingstid,
- adgang til å klage på vedtak (i tilfeller der mottak av tjenester betinges av vedtak),
- oversikt over relevant regelverk som regulerer den aktuelle tjenesten, og
- lenker til eventuelle andre relevante ressurs- og informasjonssider (både andre deler av sidene til Bergen kommune og eksterne nettsider).

I undersøkelsen kommer det frem at det foreligger mye nyttig informasjon for innbyggere om de tjenestene etaten har ansvar for å tilby. Informasjonsnivået på nettsidene til Bergen kommune om de sosiale tjenestene oppleves av etatsledelsen å ligge på et hensiktsmessig nivå, og det foreligger på revisjonstidspunktet ingen konkrete planer om å gjennomgå og revidere sidene for hver enkelt tjeneste.

Samtidig blir det i intervju vist til at det er forbedringspotensial knyttet til deler av funksjonaliteten på kommunens nettsider, som riktignok ligger utenfor etatens ansvarsområde å endre. Det trekkes likevel frem at justeringer i funksjonalitet ville kunne bidratt til å gjøre det enda enklere for innbyggere å finne frem til ønsket informasjon. Særlig blir det vist til at søkefeltet på kommunens nettsider ikke tar høyde for stavefeil, og at søkefunksjonen kun produserer treff dersom søkeordet er stavet riktig i henhold til sidens definerte indeksering (f.eks. får en ingen treff ved å søke på *gjeldsrådgiving* eller *gjellsrådgivning*, ettersom den indekserte benevnelsen som benyttes er *gjeldsrådgivning*). Dersom søkefunksjonen også hadde gitt relevant informasjon også i tilfeller der søkeordet ble stavet feil, ville det vært enda enklere for innbyggere i Bergen å finne de opplysningene de var ute etter. Det kommer i intervju frem at funksjonen for å gi kommunen tilbakemeldinger på om det er informasjon innbyggere savner, kunne vært mer intuitiv. Per i dag stiller Bergen kommune spørsmålet «Fornøyd med denne siden» nederst på hver side, med svaralternativene *ja* og *nei* (og med tekstbokser for åpne svar der man kan spesifisere hva man er fornøyd/ikke fornøyd med). I intervju pekes det på at dersom kommunen heller hadde spurt «Fant du det du lette etter?» (med tekstbokser for å spesifisere hva man ev. ikke fant), ville det vært tydeligere for innbyggere at det var mulig å gi en tilbakemelding om hva slags informasjon man savnet på den enkelte nettsiden.

NAV sine nasjonale nettsider (nav.no) inneholder mye informasjon om sosiale tjenester som kommunene har ansvar for å tilby til innbyggerne. I intervju med veiledere i NAV som arbeider med kvalifiseringsprogrammet (og som har blitt intervjuet i tilknytning til de øvrige problemstillingene i undersøkelsen), viser flere til at de synes nav.no inneholder noe mer informasjon enn kommunens egne nettsider, og at de har en oppfatning av at NAV sine nasjonale nettsider er mer dekkende enn kommunens egne nettsider når det gjelder KVP spesifikt.

Deloitte gjennomgang av informasjon som ligger på henholdsvis Bergen kommune sine nettsider og nav.no, både når det gjelder kvalifiseringsprogrammet og sosiale tjenester for

Øvrig, viser at de to sidene i det alt vesentligste inneholder den samme informasjonen, men med noe ulik oppbygning og struktur.

I intervju blir det fra flere veiledere videre pekt på at selv om den relevante informasjonen om ulike tjenester ligger på nettsidene til kommunen, betyr ikke dette nødvendigvis at den er *tilgjengelig* for brukerne, i den betydning at den er tilstrekkelig tydelig og forståelig. Veiledere viser og til at det ikke er enkelt nok å finne frem til den aktuelle informasjonen om hver enkelt tjeneste, samt til at det som står om hver av tjenestene kanskje ikke alltid er mulig å forstå for alle brukere og heller ikke omfatter det som er mest vesentlig for brukere å vite. Sidene som omhandler de ulike tjenestene inneholder for eksempel i liten grad bokser som oppsummerer det mest vesentlige av informasjonen som ligger på siden, illustrasjoner, video eller liknende som reduserer behovet for å lese å forstå tekst og som kan gjøre det lettere for innbyggere og potensielle tjenestemottakere å forstå både hva en tjeneste faktisk omfatter av bistand og forpliktelser, samt hvordan mottak og gjennomføring av tjenestene arter seg dag til dag.

Tilpasning av informasjon til fremmedspråklige brukere

Når det gjelder tilpasning av informasjon til fremmedspråklige brukere, inneholder Bergen kommunes nettsider en automatisert oversettelsesfunksjon, der innbyggere ved hjelp av Google Translate kan få oversatt all informasjon som ligger inne på sidene til det språket de har behov for. Det er redegjort på engelsk for hvordan funksjonen fungerer, og det er også inkludert en advarsel om at automatisk oversatt tekst kan være upresis og at oversettelsene følgelig må behandles med aktsomhet.

I praksis betyr dette at all informasjon på kommunens nettsider, inkludert informasjonen som er utarbeidet om de sosiale tjenestene Bergen kommune tilbyr til innbyggerne, er tilgjengelig på alle de språkene som er omfattet av Google Translate. Når det gjelder språklig tilpasning av skriftlig informasjon til brukere utover nettsidene, blir det opplyst om at dette i liten grad gjøres. I undersøkelsen kommer det frem at vedtak utelukkende skrives på norsk, men at det forekommer at enkelte e-poster fra saksbehandler skrives på engelsk (selv om normalen også her er bruk av norsk). Stikkprøvegjennomgangen Deloitte har gjennomført i tilknytning til de øvrige problemstillingene i forvaltningsrevisjonen, viser også at alle vedtak, underliggende arbeidspapirer/dokumentasjon og korrespondanse i samtlige av de utvalgte stikkprøvene, er skrevet på norsk. Det foreligger heller ikke søknadsskjema eller annen skriftlig informasjon til søkere om kommunens sosiale tjenester på andre språk enn norsk og engelsk (for tjenester det søkes om gjennom nav.no).

I intervju blir det opplyst at over halvparten av brukerne av kommunens sosiale tjenester ikke har norsk som førstespråk, og at en del av brukerne også har generelle lese- og skrivevansker. Dette medfører at det i mange tilfeller vil være behov for muntlig dialog med bruker både før og etter søknad er behandlet og vedtak er fattet, for å sikre at alle relevante opplysninger er hentet inn og at innholdet i vedtakene faktisk blir forstått. Samtidig er Bergen kommune sine nettsider universelt utformet, herunder blant annet med tilrettelegging for opplesning av tekst. Denne funksjonen kan f.eks. benyttes av brukere med lesevansker, slik at de ikke selv behøver å lese tekst for å tilegne seg informasjon fra nettsidene.

I undersøkelsen kommer det frem at søkere og brukere av tjenestene som trenger å få informasjon på eget språk, får informasjon muntlig ved bruk av tolk. Det blir vist til at tolk brukes i stor utstrekning i individuelle samtaler der bruker ikke har god språkkompetanse på norsk eller

engelsk. Kommunen opplever i hovedsak å ha god tilgang på tolk i de fleste språk, men det vises samtidig til at man ikke har tilstrekkelig tilgang på ukrainske tolker. NAV-kontorene gir derfor informasjon om økonomisk sosialhjelp (som er den mest etterspurte tjenesten for denne flyktninggruppen) i månedlige gruppesamlinger, som et supplement til individuelle samtaler for de som har behov for det. NAV-kontorene gjennomfører også slike gruppesamlinger for å gi informasjon om andre tjenester og muligheter, herunder registrering som arbeidssøker og jobbsøkerprosesser mm.

Det er utarbeidet egne styrende dokumenter for bruk av tolk i Bergen kommune, både gjennom kommunens veileder for bruk av tolk utarbeidet av kommunens tolketjeneste, og gjennom prosedyre for bruk av tolk ved NAV sosialtjeneste. Både veileder og prosedyre for bruk av tolk ved NAV sosialtjeneste slår fast at det skal benyttes tolk der det er nødvendig, og etatens egen prosedyre understreker viktigheten av å bruke tolk for å sikre at kommunen yter gode og forsvarlige tjenester til alle byens innbyggere som har behov for det. I henhold til prosedyren er det den enkelte ansatte som har ansvar for å vurdere behovet for bruk av tolk ved utførelsen av sitt arbeid i sosialtjenesten, ut fra de vurderingskriteriene som er angitt i prosedyren (herunder blant annet vurdering av hvorvidt forsvarlighet i dialog ivaretas med/uten tolk, sakstype og alvorlighetsgrad på denne mv.).

Det kommer i forbindelse med undersøkelsen i begrenset grad frem informasjon som tilsier at det er større utfordringer eller vanskeligheter knyttet til bruk av tolk eller tilgjengelighet på tolketjenester i forbindelse med yting av sosiale tjenester i Bergen kommune (f.eks. når det gjelder tolkekapasitet, tilgjengelighet eller kvalitet). Enkelte veiledere i NAV som arbeider med kvalifiseringsprogrammet, viser likevel til at kvaliteten på tolketjenestene i enkelte tilfeller ikke har vært tilfredsstillende, noe som har vanskeliggjort kommunikasjonen med brukerne noe. Ansvar for å sikre en tilfredsstillende innretning av og kvalitet på tolketjenestene i Bergen kommune, ligger imidlertid utenfor ansvarsområdet til Etat for sosiale tjenester.

I undersøkelsen kommer det videre frem at det forekommer at saksbehandlere i NAV tar muntlig kontakt med brukere i etterkant av at kommunen har fattet vedtak, for på denne måten å forsikre seg om at brukerne har forstått innholdet i vedtaket. Det vises samtidig til at man i begrenset grad har kapasitet til slik oppfølging overfor samtlige brukere som potensielt vil kunne ha vanskeligheter med å forstå det som står skrevet i vedtaket, og at det ikke er noen form for automatikk i at det gjennomføres slik oppfølging av brukerne.

3.4.2 Vurdering

Etter Deloitte's vurdering, har Bergen kommune i stor grad sikret relevant informasjon på kommunens nettsider om de ulike sosiale tjenestetilbudene kommunen har ansvar for, herunder informasjon om hva tjenestene omfatter, hvem som inngår i målgruppene for de ulike tjenestene, forutsetninger og kriterier for å motta tjenester, søknads- og tildelingsprosess, saksbehandlingstid, regelverk, klagerett mm. Deloitte kan ikke se at det er vesentlig informasjon som mangler og som det ville vært relevant at kommunen inkluderte i tekstene om de ulike sosiale tjenestene på kommunens nettsider.

Samtidig mener Deloitte at informasjonen som ligger på de ulike sidene ikke alltid er tilstrekkelig *tilgjengelig* for brukerne, herunder at språk- og begrepsbruken i tekstene ikke alltid er tilstrekkelig enkel, samt at det er unødvendig krevende å manøvrere i og finne frem til det som er den mest relevante informasjonen for brukerne (slik som f.eks. fremgangsmåte for

søknad). Nettsidene hensyntar heller ikke i særlig grad behovene til brukere med lese- og skrivevansker eller andre kognitive utfordringer som vil kunne ha problemer med å tilegne seg informasjon gjennom lesing av tekst. Etter Deloitte vurdering medfører dette risiko for at Bergen kommune ikke alltid lykkes med å tilby informasjon og veiledning som er tilpasset mottakernes individuelle forutsetninger for å forstå, jf. krav i sosialtjenesteloven og rundskriv R35-00. Dette må også sees i sammenheng med at NAV-kontorene heller ikke alltid vil ha kapasitet til å gi tilsvarende informasjon muntlig. Deloitte mener at Bergen kommune for å redusere denne risikoen, bør vurdere å videreutvikle informasjonen på nett om de sosiale tjenestene, slik at denne i større grad ivaretar kjent variasjon blant brukerne når det gjelder evne til å nyttiggjøre seg av skriftlig informasjon. Dette kan for eksempel omfatte bruk av oppsummeringer med enkelt språk av den meste vesentlige informasjonen brukerne har behov for å kjenne til, video/figurer/illustrasjoner som reduserer behov for lesing av tekst mv.

Når det gjelder tilpasning av informasjon til fremmedspråklige brukere, er det Deloitte vurdering at Bergen kommune gjennom oversettelsesfunksjonalitet som er bygget inn i kommunens nettsider, ivaretar de føringer som følger av regelverk og rundskriv når det gjelder å tilpasse informasjonsvirksomheten over nett til lokale forhold (og det faktum at en høy andel av de ulike tjenestenes målgrupper ikke har norsk som førstespråk og/eller begrensede norsksferdigheter). På bakgrunn av de opplysningene som kommer frem i undersøkelsen, vurderer Deloitte videre at Bergen kommune også i muntlig kommunikasjon i hovedsak lykkes godt med språklig tilpasning av informasjon til brukerne av de sosiale tjenestene, gjennom systematisk bruk av tolketjenester.

Deloitte merker seg samtidig at det ikke er etablert fast systematikk knyttet til å ha muntlig dialog med brukere som kan tenkes å ha utfordringer med å forstå skriftlige vedtak, i etterkant av at kommunen har fattet disse vedtakene. Hvorvidt de sosiale tjenestene kontakter brukere for å sikre at disse har forstått vedtaket fra kommunen, synes å avhenge av den enkelte saksbehandlers kapasitet og mulighet til å strekke seg for å forsikre seg om dette. Deloitte mener Bergen kommune bør vurdere å systematisere arbeidet rundt dette, for på denne måten sørge for at kommunen har en felles enhetlig praksis for hvordan NAV-kontorene skal jobbe for å klargjøre innholdet i vedtaket dersom tjenestemottaker har behov for det, jf. føringer i rundskriv R35-00, pkt. 5.41.2.6.

3.5 Rådgivning per telefon, tilgang til saksbehandler og responstid på digitale henvendelser⁸

3.5.1 Datagrunnlag

Rådgivning per telefon

Som det fremgår av kapittel 1.4.4, har NAV gjennom Nasjonalt kontaktsenter (NKS) sentralisert all telefonkontakt som ikke går til saksbehandlere på deres direktenummer. Dette innebærer at alle som ønsker å henvende seg til et av NAV-kontorene i Bergen for generell rådgivning og veiledning på telefon, først må henvende seg til NKS, som registrerer og videreformidler henvendelsen til NAV-kontoret, som igjen skal kontakte innringer i løpet av to dager.

I intervju opplyses det at kommunen selv vurderer at NAV-kontorene i svært stor grad lykkes med å følge opp og ringe innbyggere som har tatt kontakt gjennom NKS i løpet av to dager, slik kontorene er pålagt. Det blir vist til at dette er godt innarbeidet ved alle NAV-kontorene, og at

⁸ I dette kapitlet besvarer Deloitte problemstillingene 2c), 2d) og 2f).

kontorene også har interne rutiner for å sikre at bruker blir ringt opp igjen dersom saksbehandler som i utgangspunktet har ansvar for oppfølging av en bruker er fraværende. Det har i undersøkelsene ikke kommet frem andre opplysninger eller informasjon som indikerer at NAV-kontorene har utfordringer med å sikre at personer som har tatt kontakt gjennom NKS, blir ringt opp innen to dager.

Tilgang til saksbehandler

I undersøkelsen kommer det frem at selv om det med dagens organisering med Nasjonalt kontaktsenter er mulig å ringe direkte til det enkelte NAV-kontoret for rådgivning og veiledning, er vanlig praksis ved de fem NAV-kontorene at ansatte/saksbehandlere gir ut sitt direktenummer til brukerne de følger opp, slik at disse kan ta kontakt direkte ved behov. I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon, opplyses det om at kommunen ikke har utarbeidet noen oversikt over tjenester og ansatte som har gitt ut direktenummer til brukere. Det vises til at saksbehandlere ved kommunens NAV-kontor i stor utstrekning gir ut sitt direktenummer til de brukerne de følger opp, men at saksbehandlerne selv har anledning til å foreta en vurdering av om direktenummer skal gis ut eller ikke, basert blant annet på sikkerhetsmessige forhold og kontaktbehov i den enkelte sak. Det er i undersøkelsen ikke dokumentert at det foreligger egne skriftlige rutiner som redegjør for hvilke vurderinger saksbehandler bør gjøre i forkant av ev. utdeling av direktenummer (utover kommunens generelle rutiner for sikkerhetsvurdering av brukere), eller andre skriftlige rutiner eller retningslinjer som omtaler i hvilken grad og på hvilken måte saksbehandlere skal være tilgjengelig for sine brukere. I intervju pekes det imidlertid på at god dialog med brukere er en viktig forutsetning for god saksbehandling, og at det følgelig forventes av NAV-kontorene å legge til rette for dette.

I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon, blir det vist til at kommunen ikke fører statistikk over telefonhenvendelser på direktenummer til saksbehandlere. Kommunen har således ikke oversikt over hvor mange henvendelser fra brukere den enkelte saksbehandler mottar, som grunnlag for å gjøre en vurdering av om graden av tilgang til saksbehandlere over telefon er tilstrekkelig og hensiktsmessig.

Data fra intervju med veiledere som jobber med kvalifiseringsprogrammet indikerer at mange saksbehandlere har et stort ønske om å være tilgjengelig for sine brukere og strekker seg langt for å sikre god kommunikasjon og dialog både på telefon og gjennom fysiske møter. Samtidig viser intervjudataene at dette varierer noe, både mellom kontorer og mellom ansatte innad ved det enkelte kontor, og at ikke alle saksbehandler ønsker eller ser behov for å oppgi sitt direktenummer til brukerne.

Stikkprøvene som er gjennomført i forbindelse med undersøkelsene knyttet til kvalifiseringsprogrammet særlig, indikerer også at mange saksbehandlere som en del av saksbehandling har hyppig dialog og kontakt med sine brukere, for å sikre forsvarlighet og et tilstrekkelig grunnlag til å fatte vedtak i den enkelte sak.

Responstid på digitale henvendelser

Bergen kommune fører ikke statistikk over digitale henvendelser (f.eks. e-poster) som sendes direkte til saksbehandlere, og responstiden på disse. Kommunen fører heller ikke statistikk over saksbehandlingstid for søknader om alle de ulike tjenestene som faller inn under sosialtjenestens ansvarsområde. Det blir imidlertid ført statistikk over gjennomsnittlig

saksbehandlingstid på en rekke ulike søknadstyper, herunder eksempelvis økonomisk sosialhjelp. I 2023 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for søknader om økonomisk sosialhjelp cirka 11,6 dager.

3.5.2 Vurdering

Basert på de opplysningene som kommer frem i undersøkelsen, er det Deloitte's vurdering at de sosiale tjenestene i Bergen kommune i tilfredsstillende grad er tilgjengelig for personer som ønsker rådgivning per telefon, innenfor rammene av de systemene og løsningene som er etablert for NAV nasjonalt. Kommunen opplyser å ha en etablert praksis for å svare alle som tar kontakt på telefon innen to dager, og mange saksbehandlere praktiserer deling av telefonnummer med sine brukere, slik at det skal være enkelt å ta kontakt. Deloitte merker seg at det ikke har blitt gjennomført kontroller av om alle som tar kontakt faktisk får svar innen to dager. Deloitte registrerer også at praksisen for å dele ut telefonnummer til saksbehandler varierer med tjeneste/sakstype og mellom saksbehandlerne. Hvorvidt telefonnummer skal deles ut, er i stor grad opp til saksbehandlerne selv å vurdere, og det er ikke etablert egne retningslinjer eller rutiner for hvordan dette skal vurderes eller i hvilke tilfeller det er hensiktsmessig at saksbehandlerne deler telefonnummeret sitt med brukerne. Det er i undersøkelsen heller ikke dokumentert at det er etablert andre rutiner som omtaler hvor tilgjengelig saksbehandlerne skal være for sine brukere, og hvordan denne tilgangen skal sikres.

Basert på de opplysningene som kommer frem i undersøkelsen, er det likevel Deloitte's vurdering at mange brukere sikres god tilgang til sin saksbehandler, og at mange saksbehandlere synes å strekke seg langt for å sikre at brukerne får nødvendig veiledning og råd som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, jf. sosialtjenesteloven § 17.

Når det gjelder oversikt over responstid på digitale henvendelser de sosiale tjenestene mottar, kommer det frem i undersøkelsen at kommunen ikke fører fullstendig statistikk over saksbehandlingstid for søknader til alle typer tjenester, eller statistikk over responstid på e-poster som saksbehandlere mottar. Dette gjør at det er vanskelig for både Deloitte og kommunen selv å vurdere tilstrekkelig om de sosiale tjenestene i NAV i henhold til fvl. § 11 lykkes med å besvare henvendelser som mottas og som gjelder tjenestens tilbud uten ugrunnet opphold. Etter Deloitte's vurdering, bør kommunen vurdere å skaffe seg bedre oversikt over responstid på digitale henvendelser de sosiale tjenestene mottar, som grunnlag for å evaluere om de sosiale tjenestene ved NAV-kontorene faktisk lykkes med å respondere på henvendelser kontorene mottar. Deloitte vil peke på at slik oversikt vil utgjøre et viktig ledd i kommunens internkontroll som skal sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1.

4 Organisering av kvalifiseringsprogrammet

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad har kommunen lagt til rette for hensiktsmessig organisering, samt gode system og rutiner knyttet til kvalifiseringsprogrammet i kommunen?

Under dette:

- a. *I hvilken grad har kommunen etablert tydelige føringer, system og rutiner for NAV-kontorenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet?*
- b. *Har kommunen gjennomført kontroller for å sikre at kvalifiseringsprogrammene gjennomføres i samsvar med føringer?*
- c. *Hvordan er arbeidet med kvalifiseringsprogrammene og resultatene av disse fulgt opp av overordnet ledelse?*

4.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i Sosialtjenesteloven §§ 1-3, §§ 4-5, §§ 29-31, kommuneloven § 25-1 og rundskriv R35-00, kapittel 2.3.1, har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapitlet:

Den kommunale NAV-tjenesten skal:

- Ha en internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1, som sikrer at tjenesten oppfyller sitt ansvar etter sosialtjenesteloven.
- Som en del av sin internkontroll utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, samt ha nødvendige og tilstrekkelig dokumenterte rutiner og prosedyrer for arbeidet med kvalifiseringsprogrammet (sosialtjenesteloven § 5 og rundskriv R35-00, kapittel 2.3.1, kommuneloven § 25-1).
- Evaluere virksomheten for å sikre at den oppfyller sitt ansvar etter sosialtjenesteloven, herunder at kvalifiseringsprogrammet bidrar til formålet om at deltakere går over i arbeid (kommuneloven § 25-1 og sosialtjenesteloven § 1).

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

4.3 Føringer, system og rutiner for arbeid med kvalifiseringsprogrammet

4.3.1 Datagrunnlag

Overordnede mål og føringer for kvalifiseringsprogrammet

Av formålsparagrafen (§ 1) i sosialtjenesteloven går det frem at formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Dette skal skje gjennom blant annet de fem individuelle tjenestene som er regulert i loven: opplysning, råd og veiledning, økonomisk

stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet. Av forarbeidende til sosialtjenesteloven og lovkommentarer til formålsparagrafen, går det videre frem at formålet i loven som omhandler overgang til arbeid, har til hensikt å tydeliggjøre at den enkelte tjenestemottaker så langt som mulig skal kunne bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid.

I rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00) spesifiseres det også at selvforsørgelse gjennom inntektsgivende arbeid er en sentral verdi i loven, og at det er et viktig premiss at den enkelte skal få bistand til deltakelse i arbeidslivet. Hvordan NAV-kontorene på best mulig måte kan gi slik hjelp, må i henhold til rundskrivet vurderes konkret og individuelt ut fra alle virkemidlene kontorene rår over, men det presiseres at kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad er et hovedvirkemiddel i loven for dem som har krav på det.

Bergen kommune vedtok i 2016⁹ Handlingsplan mot fattigdom med særlig vekt på barnefamiliers situasjon. Handlingsplanen inneholder blant annet en egen målsetning om å sikre arbeidsmarkedstilknytning for forsørgere og enslige med arbeidsevne, og det er under dette vist til at målsetningen blant annet skal oppnås gjennom å utvide kapasiteten i kvalifiseringsprogrammet for innvandrere og flyktninger som har vært lenge i Norge uten å etablere seg i arbeidsmarkedet, samt gjennom å videreutvikle programmet som sådan. Det har blitt rapportert til bystyret ved flere anledninger på status for arbeid med realisering av handlingsplanen, herunder på de grep som har foretatt knyttet til utvikling av kvalifiseringsprogrammet, og som omfatter blant annet gradvis opptrapping av kapasitet/antall plasser i programmet og innføring av konkrete tiltak som kommunen selv drifter for å hjelpe personer ut i arbeid (slik som f.eks. NorA, Ny Sjanse og Brannsjansen). Ingen av de arbeidsrettede tiltakene Bergen kommune drifter er lovpålagte for kommunens sosialtjenester i NAV, men skal støtte opp under formålsparagrafen i sosialtjenesteloven om å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

I rapportering til bystyret¹⁰ på oppfølging av handlingsplan mot fattigdom, fremheves det at trygg tilknytning til arbeidslivet er en vesentlig komponent i arbeidet med å få medborgere permanent ut av fattigdom. Viktigheten av dette er også trukket frem i Handlings- og økonomiplan (HØP) for 2024-2027, og for å understøtte dette prioriterte Byrådet i budsjettet for 2024 å legge til rette for flere deltakere i kvalifiseringsprogrammet. For 2024 ble det derfor budsjettet med 730 deltakere på årsbasis, og 550 deltakere per måned. I budsjettet trekkes det også frem at det er viktig at deltakerne kan få tilbud om kvalitativt gode program for å komme seg over i arbeid eller andre tiltak enn det sosialtjenesten kan eller skal tilby.

Som det fremgår i kapittel 4.4.1, har Bergen kommune etablert KPI-er for å holde oversikt over og måle hvordan tilstrømmingen av deltakere til programmet er, hvor mange deltakere det enkelte kontor til enhver tid har, hvor mange som fullfører programmet, hvor mange som går over i varig arbeid eller annen relevant aktivitet på det tidspunktet der de avslutter sitt kvalifiseringsprogram, samt hvor mange som avslutter programmet uten å fullføre, fordelt på ulike årsaker (flytting til andre kommuner, avbrudd grunnet lønnet arbeid, overføring til arbeidsavklaringspenger o.l.). Det er imidlertid ikke etablert KPI-er verken i Etat for sosiale tjenester eller i overordnede styrende dokumenter for å måle den mer overordnede effekten

⁹ Bystyresak 294/16, 16.11.2016.

¹⁰ Bystyresak 273/22, 26.10.2022

av kvalifiseringsprogrammet sett opp mot Bergen kommunes overordnede ambisjon om å løfte medborgere ut av varig fattigdom, i samsvar med vedtatt handlingsplan mot fattigdom.

Mål og føringer fra Etat for sosiale tjenester til NAV-kontorene

I intervju opplyses det om at det fra byrådsavdelings- og etatsnivå kun er gitt noen få føringer som styrer NAV-kontorenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet. Det er utarbeidet en felles rutine for arbeid med kvalifiseringsprogrammet som gjelder alle NAV-kontorene (nærmere omtalt under), og det er opprettet egne arbeidsrettede tiltak som kan brukes som en del av det tilbudet som gis til deltakerne i kvalifiseringsprogrammet. Etatsledelsen viser til at årsakene til at det ikke er utarbeidet mer føringer og tiltakspakker til bruk i KVP utover dette, er at det på Navs intranett (Navet) foreligger omfattende materiale som gjelder kvalifiseringsprogrammet, herunder opplæringsmateriale for saksbehandlere og veiledere, maler og veiledningsmateriale til bruk ved gjennomføring av sentrale aktiviteter som arbeidsevnevurdering og utforming/oppbygging av den enkelte deltakers program. I tillegg blir det pekt på at sosialtjenesteloven med forskrift og rundskriv gir tydelige føringer for hvordan kommunen skal arbeide med kvalifiseringsprogrammet, noe som også er med på å redusere behovet for at kommunen selv utarbeider egne føringer, rutiner mv. for hvordan arbeidet med kvalifiseringsprogrammet skal utføres.

Som det fremgår over, har kommunen definert måltall for hvor mange deltakere kvalifiseringsprogrammet skal ha, basert på avsatte midler i budsjett. I intervju kommer det frem at måltallene som er definert ikke skal virke begrensende på tjenestene, og at tallet derfor ikke er å betrakte som en maksimumsgrense for hvor mange deltakere kontorene *kan* tilby kvalifiseringsprogram til. Det understrekes i intervju at alle som oppfyller inngangsvilkårene skal få tilbud om kvalifiseringsprogrammet, jf. krav i sosialtjenesteloven, uavhengig av de måltallene som er definert. Statistikk og øvrige opplysninger fra Bergen kommune viser at det over tid har variert noe i hvilken grad kommunen har nådd måltallene for antall deltakere i KVP, men at kommunen de siste to årene har hatt noe flere brukere enn hva det er lagt opp til i måltallene, både per måned og samlet på årsbasis.

I tillegg til måltall for antall deltakere, følger det av styringskort for NAV-kontorene at det er et etablert mål/ambisjon om en andel brukere som er blitt selvhjulpne etter fullført kvalifiseringsprogram på 55 %. Det enkelte NAV-kontor rapporterer månedlig til etaten på oppfyllelse av dette målet (jf. kap. 4.4).

System og rutiner for NAV-kontorenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet

Etat for sosiale tjenester har utarbeidet en skriftlig rutine for sosialtjenestens arbeid med kvalifiseringsprogrammet, som gjelder for alle de fem NAV-kontorene. Formålet med rutinen er å sikre kvalitet i kvalifiseringsprogrammet, herunder lik lovforståelse og -anvendelse og praksis i forbindelse med vurdering av søknader om deltakelse i programmet, utarbeidelse av vedtak, utarbeidelse av program for den enkelte deltaker, utbetaling av kvalifiseringsstønad mv. I intervju opplyser ledelsen i etaten at rutinen bygger på rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV og nasjonale føringer, supplert med noe mer informasjon om hvordan arbeidet med ulike sentrale arbeidsoppgaver skal utføres ved kontorene.

Deloitte's gjennomgang av kommunens rutine for arbeid med kvalifiseringsprogrammet, viser at den inneholder detaljert informasjon om relevant lovgrunnlag og de bestemmelser som gjelder for de vurderingene ansatte som arbeider med KVP skal gjennomføre, for eksempel

vurdering av potensielle deltakers arbeidsevne og hvorvidt inngangsvilkår for å delta i kvalifiseringsprogrammet er oppfylt. Rutinen inneholder også informasjon om utforming av vedtak om kvalifiseringsprogram og -stønning, samt om utbetaling av stønning og ev. trekk i stønning grunnet fravær, inntekt over et visst nivå mv. Rutinen inneholder også noe informasjon om oppstart av og mulig innhold i et kvalifiseringsprogram, samt krav til oppfølging og evaluering av om aktiviteter og tiltak som inngår i den enkelte deltakers kvalifiseringsprogram er egnet for å fremme mål om å komme over i varig arbeid.

Gjennomgangen av rutinen viser samtidig at den i begrenset/liten grad omtaler *hvordan* ulike aktiviteter skal gjennomføres, herunder hvordan en arbeidsevnevurdering skal gjennomføres og hvilke elementer det er vesentlig at kartlegges og vurderes for å kunne ta stilling til om inngangskriteriene for å motta kvalifiseringsprogram er innfridd, eller hvordan man skal gå frem for å utforme et program som er best mulig egnet til å sette den enkelte deltaker i stand til å utvikle nødvendige ferdigheter som muliggjør en overgang til varig arbeid. Kommunen har tatt i bruk en mal for gjennomføring av arbeidsevnevurdering som er utarbeidet ved et annet NAV-kontor i Vestland fylke, og som angir mer detaljer knyttet til forhold som må kartlegges og vurderes. Malen er ikke omtalt i kommunens rutine, og på revisjonstidspunktet ligger malen heller ikke tilgjengelig blant etatens kvalitetsdokumenter i BkKvalitet. Den synes heller ikke å være kjent blant alle veilederne som arbeider med slike kartlegginger ved de ulike NAV-kontorene. Heller ikke ulike maler som er utviklet fra NAV sentralt til bruk i forbindelse med arbeid med KVP, som flere kontorer og veiledere viser til at de bruker, er omtalt og henvist til i kommunens rutine for arbeid med kvalifiseringsprogrammet.

I intervju blir det opplyst at det i etaten har vært vurdert om det har vært behov for tydeligere føringer for hvordan veiledere som arbeider med KVP skal utføre sentrale oppgaver, som for eksempel utførelse av arbeidsevnevurdering og vurdering av om inngangskriteriene til KVP er oppfylt eller ikke, men at det har blitt konkludert med å ikke være behov for dette. Det vises samtidig til at hvert kontor har anledning til å utarbeide egne kontorspesifikke rutiner for hvordan arbeid med kvalifiseringsprogrammet skal utføres, ut fra eget behov. Dette kan typisk dreie seg om rutiner som omhandler lokale tilpasninger og praksis for hvordan kontorene skal jobbe for å følge rundskriv og etatens fellesrutine, for eksempel med hensyn til intern arbeidsfordeling. Det vises også til at ev. lokale rutiner som er utarbeidet, typisk vil bli tatt opp og diskutert i KVP-nettverket kommunen har etablert, slik at andre kontorer også kan få kjennskap til dem og kan vurdere om dette er noe de også ser behov for å ta i bruk. Undersøkelsene Deloitte har gjennomført i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, viser også at rutiner som i større grad detaljerer hvordan ulike sentrale aktiviteter skal utføres, er utarbeidet lokalt ved flere av NAV-kontorene i kommunen. Både ved NAV Bergen Nord og NAV Årstad er det f.eks. utarbeidet egne rutiner for gjennomføring av arbeidsevnevurdering,¹¹¹² og ved NAV Bergen Vest er det etablert en egen rutine som oppsummerer alle sentrale aktiviteter som inngår i saksbehandling, utforming og oppfølging av den enkelte deltakers kvalifiseringsprogram, hvordan disse skal dokumenteres, og i en del tilfeller også hvordan de skal utføres.¹³

¹¹ Bergen kommune. NAV Årstad- kartlegging kvalifiseringsprogram. Ikke datert

¹² Bergen kommune. NAV Bergen Nord. Kartlegging kvalifiseringsprogram. Ikke datert.

¹³ Bergen kommune. NAV Bergen Vest. Rutiner kvalifiseringsprogrammet. Ikke datert

Videre blir det i intervjuer med koordinatorene og veiledere som arbeider ved de fem NAV-kontorene samtidig etterlyst flere og mer detaljerte rutiner for gjennomføring av sentrale arbeidsoppgaver. Det blir også etterlyst mer detaljert opplæring knyttet til oppgaver som gjelder KVP. Det vises til at dette ville vært nyttig for å sette veilederne i enda bedre stand til å utforme tilstrekkelig gode program for hver enkelt deltaker, og når det gjelder å vurdere like/liknende forhold og behov likt fra deltaker til deltaker. Eksempelvis blir det vist til at kontorene har ulik praksis for å dekke reiseutgifter til og fra arbeidssted for KVP-deltakere som har slike utgifter i forbindelse med arbeidstreningstiltak som inngår i deres program.

4.3.2 Vurdering

Etter Deloitte's vurdering, har Bergen kommune i utgangspunktet sikret en hensiktsmessig organisering av arbeidet med kvalifiseringsprogrammet (jf. beskrivelse i kapittel 2.3), der det enkelte NAV-kontor har tilgjengelig ressurser og virkemidler som setter kontorene i stand til å tilby innbyggere nødvendig hjelp til å komme i arbeid eller annen relevant aktivitet, basert på en konkret og individuell vurdering av den enkelte innbyggers situasjon og behov.

Undersøkelsen viser at Bergen kommune gjennom HØP og handlingsplaner mot fattigdom har vektlagt økt tilknytning til arbeidslivet som en vesentlig komponent i arbeidet med å få medborgere permanent ut av fattigdom, og det understrekes at de sosiale tjenestene i NAV sikrer kvalitativt gode program for å komme seg over i arbeid eller andre tiltak enn det sosialtjenesten ellers tilbyr (økonomisk sosialhjelp, botiltak mv). Det er også satt mål om et visst antall årlige brukere i kvalifiseringsprogrammet og om andel selvhjulpne brukere etter gjennomført program. Deloitte mener det er positivt at Bergen kommune måler om kvalifiseringsprogrammet på kort sikt bidrar til å få deltakere over i varig arbeid, skolegang eller andre relevante tiltak etter fullført program.

Deloitte registrerer samtidig at kommunen ikke har etablert nøkkelindikatorer (KPIer) for å måle og vurdere om de programmene som tilbys bidrar til å realisere Bergen kommunes overordnede målsetninger om å løfte medborgere varig ut av fattigdom gjennom å få dem over i arbeidslivet eller annen relevant aktivitet. Selv om det i undersøkelsen blir vist til at sosialtjenesteloven med forskrift og rundskriv gir tydelige føringer for hvordan NAV-kontorene skal jobbe med kvalifiseringsprogrammet, er det Deloitte's vurdering at kommunen bør vurdere å etablere tydeligere mål og måleindikatorer, som kan brukes til å evaluere hvorvidt programmet over tid bidrar til å fremme overgang til arbeid og gjennom dette selvforsørgelse for deltakerne. Dette vil også kunne gi grunnlag for mer målrettet analyse av f.eks. om de tiltakene kommunen benytter inn i kvalifiseringsprogrammet fungerer tilstrekkelig godt, og for å gjøre eventuelle justeringer i sentrale innsatsfaktorer for organisering og oppbygning av arbeidet med KVP. Som det også fremgår av kapittel 7, har Etat for sosiale tjenester per i dag begrenset oversikt over hvorvidt deltakelse i KVP bidrar til å sikre deltakerne varig tilknytning til arbeidslivet, og lite systematisk kunnskap om i hvilken grad KVP bidrar til overgang til arbeid/annen relevant aktivitet eller hvilke tiltak og komponenter i programmene som fungerer godt/mindre godt.

Videre er det Deloitte's vurdering at det ikke er etablert tilstrekkelig med rutiner i de sosiale tjenestene for NAV-kontorenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet. Ved flere av NAV-kontorene er det etablert kontorspesifikke rutiner i tillegg til etatens felles rutine for sosialtjenestens arbeid med kvalifiseringsprogrammet. Bakgrunnen er behov hos de aktuelle kontorene for mer detaljerte rutiner og maler som KVP-veiledere kan benytte til utførelse av

daglige arbeidsoppgaver knyttet til KVP. Deloitte vil peke på at ulike kontorspesifikke rutiner ved NAV-kontorene medfører risiko for uønsket variasjon i arbeidet med kvalifiseringsprogrammet på tvers av de ulike kontorene, herunder at ikke alle deltakere i programmet mottar tjenester av tilstrekkelig kvalitet eller får innfridd de samme rettighetene. For å forhindre denne variasjonen, mener Deloitte at Bergen kommune bør sikre at tilstrekkelig med rutiner for arbeid med kvalifiseringsprogrammet er på plass. Rutinene bør ivareta de behovene KVP-veilederne ved kontorene har for støtte og veiledning i forbindelse med utførelse av sine daglige arbeidsoppgaver.

4.4 Oppfølging og kontroll av mål, resultater og om kvalifiseringsprogrammet gjennomføres i samsvar med føringer¹⁴

4.4.1 Datagrunnlag

For å følge opp de fem NAV-kontorenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet, er det etablert fast månedlig rapportering til Etat for sosiale tjenester på statistikk for innsøking (søknader, vedtak og avslag), gjennomføring og frafall blant deltakere. Gjennom denne rapporteringen får etaten oversikt over hvordan tilstrømmingen av deltakere til programmet er, hvor mange deltakere det enkelte kontor til enhver tid har, hvor mange som fullfører programmet, hvor mange som går over i varig arbeid eller annen relevant aktivitet på det tidspunktet der de avslutter sitt kvalifiseringsprogram, samt hvor mange som avslutter programmet uten å fullføre, fordelt på ulike årsaker (flytting til andre kommuner, avbrudd grunnet lønnet arbeid, overføring til arbeidsavklaringspenger o.l.). På bakgrunn av rapporteringen, kan etaten vurdere om NAV når definerte mål for antall deltakere i kvalifiseringsprogram, samt mål knyttet til andel selvhjulpne brukere etter fullført kvalifiseringsprogram.

Når det gjelder oppfølging og kontroll av resultater i kvalifiseringsprogrammet utover det som gjelder oppnåelse av definerte kvantitative mål, herunder om kvalifiseringsprogrammet gjennomføres i samsvar med gjeldende regler og føringer, og om programmet over tid bidrar til å få medborgere over fra økonomisk stønad og over i varig arbeid eller annen aktivitet, er dette i mindre grad systematisert. På tross av at det rapporteres på hvor mange som går over i arbeid eller annen aktivitet i det de avslutter kvalifiseringsprogrammet, følges ikke dette opp over tid. Kommunen fører ikke systematisk oversikt over om de samme deltakerne forblir i arbeid, eller om de dukker opp igjen i NAV-systemet på et senere tidspunkt (f.eks. om de kommer tilbake til kvalifiseringsprogrammet eller innvilges arbeidsavklaringspenger eller økonomisk sosialhjelp).

Videre gjennomføres det heller ikke systematiske evalueringer eller analyser av om måten kommunen arbeider med KVP på, herunder om de tiltak og aktiviteter som typisk inngår i den enkeltes program, er hensiktsmessige og tilstrekkelige for å sikre en overgang til varig arbeid. Som nevnt tidligere gjennomføres det jevnlig møter i etatens KVP-nettverk, som i noen grad kan bli og blir benyttet til å diskutere kvaliteten på kvalitetsprogrammet, men uten at dette gjøres verken fast og systematisk. Innhold i møtene i KVP-nettverket blir opplyst i stor grad å styres av hva som til enhver tid er aktuelle problemstillinger og oppfølgingsbehov fra etaten, samt hvilke utfordringer og forhold de fem kontorene har behov for å diskutere.

Det har i forbindelse med forvaltningsrevisjonen ikke fremkommet opplysninger om at det arbeides systematisk på andre måter med å følge opp og kontrollere om

¹⁴ I dette kapitlet besvarer Deloitte både problemstilling 2b) og 2c).

kvalifiseringsprogrammet blir gjennomført i samsvar med de regler og føringer som gjelder, om programmet bidrar til de ønskede resultatene eller med å identifisere og utbedre svakheter og mangler i sentrale aktiviteter og arbeidsprosesser.

4.4.2 Vurdering

Utover den rapporteringen på og oppfølgingen av måltall som er etablert for antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet og andel deltakere som er selvhjulpne brukere etter gjennomført program, blir det i liten grad arbeidet systematisk i Etat for sosiale tjenester med å følge opp og kontrollere om kvalifiseringsprogrammet blir gjennomført i samsvar med de regler og føringer som gjelder, om programmet bidrar til de ønskede resultatene eller om det foreligger svakheter og mangler i arbeidet med KVP som må utbedres. Etter Deloitte's vurdering er dette ikke tilstrekkelig, og Deloitte mener Etat for sosiale tjenester bør iverksette tiltak for å følge opp og kontrollere tettere at kvalifiseringsprogrammet blir gjennomført i samsvar med regelverk og kommunale føringer, herunder om kvalifiseringsprogrammet bidrar til å realisere mål og ambisjoner med kommunens arbeid på området. Deloitte vil understreke at oppfølging og kontroll av de tjenestene kommunen leverer, herunder om det er risiko for eller forekommer avvik, feil eller mangler, er en vesentlig del av kommunens internkontrollansvar, jf. kommuneloven § 25-1.

5 Identifisering av deltakere til kvalifiseringsprogrammet

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad legger NAV-kontorene i kommunen til rette for at aktuelle deltakere til kvalifiseringsprogrammer blir identifisert og får tilbud om å være med i programmet?

5.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i sosialtjenesteloven §§ 17, 29 og 31, samt rundskriv R35-00, kapittel 4.29.1.1, har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapittelet.

Den kommunale NAV-tjenesten skal:

- Gi opplysninger, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det. (sosialtjenesteloven § 17).
- Gjøre kvalifiseringsprogrammet tilgjengelig for alle som har rett til det, og gi tilbud om deltakelse til alle som oppfyller inntakskravene (R35-00, kapittel 4.29.1.1)
- Tilrettelegge og iverksette kvalifiseringsprogram for personer mellom 18 og 67 år med vesentlig arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven (sosialtjenesteloven §§ 29 og 31).
- Ha en internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1, som sikrer at tjenesten oppfyller sitt ansvar etter sosialtjenesteloven.
- Som en del av sin internkontroll utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, samt ha nødvendige og tilstrekkelig dokumenterte rutiner og prosedyrer for arbeidet med kvalifiseringsprogrammet (sosialtjenesteloven § 5 og rundskriv R35-00, kapittel 2.3.1, kommuneloven § 25-1).

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

5.3 Datagrunnlag

Rutiner for å identifisere deltakere til KVP

I henhold til sosialtjenesteloven med tilhørende forskrift og rundskriv, skal det gis tilbud om kvalifiseringsprogram til alle som oppfyller de inntakskravene loven beskriver, dvs. til personer som:

- Befinner seg i riktig aldersgruppe (18-67 år),
- Har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og

- Har ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.

I tillegg til å oppfylle inntakskravene i loven, er det for å delta i kvalifiseringsprogram en forutsetning å ha vært gjennom en arbeidsevnevurdering, som skal danne grunnlag for innhold i og varighet for selve kvalifiseringsprogrammet, samt ha et behov for tett oppfølging, lovlig opphold og fast bopel i Norge. Kommunen har ansvar for å gjøre kvalifiseringsprogrammet tilgjengelig for personer som oppfyller gjeldende krav, og for å gi disse personene tilbud om å delta i programmet.

Som det fremgår av kapittel 4.3.1, har Etat for sosiale tjenester utarbeidet en skriftlig rutine for sosialtjenestens arbeid med kvalifiseringsprogrammet, som gjelder for alle de fem NAV-kontorene. Denne rutinen omtaler ikke hvordan NAV-kontorene skal arbeide med å identifisere deltakere til kvalifiseringsprogrammet, og tilby deltakelse i dette til personer som oppfyller inntakskriteriene. Det er heller ikke utarbeidet andre skriftlige rutiner på etatsnivå som gir føringer for hvordan arbeid med kvalifiseringsprogrammet, herunder identifisering av deltakere til kvalifiseringsprogrammet, skal utføres.

I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon til Deloitte, blir det opplyst om at informasjon om vilkår for rett til kvalifiseringsprogram gis til alle ansatte ved NAV-kontorene (både kommunalt og statlig ansatte), og at denne informasjonen inngår både i opplæring av nyansatte og tas opp jevnlig på avdelingsmøter og fagmøter. Det vises videre til at det er vanlig for ansatte som arbeider med KVP å ha tett dialog med andre avdelinger og ansatte i NAV, for å sikre at personer som kan ha rett på KVP blir identifisert og vurdert.

Videre kommer det frem i undersøkelsen at NAVs intranettsider (NAVet), inneholder et eget veiledningsdokument som beskriver metode for identifisering av deltakere til KVP. Dokumentet, som er tilgjengelig for NAV-tjenestene i alle landets kommuner, beskriver blant annet en rekke ulike situasjoner og tilfeller der NAV bør vurdere om KVP kan være en aktuell tjeneste for en bruker/potensielle bruker. Dokumentet beskriver videre også ulike kjennetegn ved kvalifiseringsprogrammets målgruppe, som kan tjene som indikasjon på at kvalifiseringsprogram kan være et egnet tiltak for en person. I intervju med avdelingsledere ved NAV-kontorene, kommer det frem at dokumentet blir aktivt brukt ved flere av kontorene i deres arbeid med å identifisere mulige KVP-deltakere.

Videre kommer det frem i undersøkelsen at veilederne som arbeider med KVP er godt kjent med inntakskriteriene i kvalifiseringsprogrammet, og at veilederne gjennom kunnskap om inntakskriteriene og den opplæring og verktøy som er etablert, har gode forutsetninger for å identifisere personer som oppfyller disse og som KVP kan være en godt egnet tjeneste for.

Kilder til identifisering av deltakere til kvalifiseringsprogrammet i Bergen kommune

Potensielle deltakere til kvalifiseringsprogrammet blir identifisert gjennom ulike kilder. Det mest vanlige er at brukere som allerede mottar andre tjenester fra NAV, blir identifisert som kandidater for KVP av sine saksbehandlere, og henvises videre til veilederne som har ansvar for KVP ved det enkelte kontoret.

Andre vanlige veier inn til kvalifiseringsprogrammet, er at mulige deltakere blir identifisert via publikumsmottaket ved NAV-kontorene, gjennom henvisning fra Nasjonalt kontaktsenter (NKS), via introduksjonssenteret for flyktninger eller gjennom andre tiltak som Folk i Arbeid

(FiA), Tett individuell oppfølging (TIO) eller NAV Human. Det å ha et tett samarbeid med andre tjenester i NAV og ulike tiltak som de tre sistnevnte, blir i intervju vist til som viktig med hensyn til å opp f.eks. unge sosialhjelpsmottakere som kan ha nytte av å delta i kvalifiseringsprogrammet for å få til en overgang fra trygd til arbeid.

I intervju blir det vist til at samarbeid mellom både tjenester innad i NAV og mellom ulike kommunale etater er viktig for å sikre at mulige KVP-deltakere blir identifisert. Når brukere vurderes for andre tjenester kan en samtidig få oversikt over personer som kan oppfylle inntakskriteriene til kvalifiseringsprogrammet. Følgelig er det viktig at NAV-ansatte som arbeider med andre tjenester, også har tilstrekkelig kjennskap til kvalifiseringsprogrammet og i hvilke situasjoner og tilfeller dette kan være et godt tiltak for den enkelte bruker. Tilsvarende kommer det frem i undersøkelsen at samarbeidet med andre etater som Etat for inkludering er viktig for å fange opp f.eks. personer som har fullført introduksjonsprogrammet, men som fremdeles har behov for oppfølging og bistand fra kommunen. For mange av disse personene, kan kvalifiseringsprogrammet være en relevant tjeneste.

Utfordringer knyttet til identifisering av deltakere til kvalifiseringsprogrammet

I intervju blir det fra både etatsledelsen, avdelingsledere ved NAV-kontorene og koordinatorene og veiledere som arbeider med KVP vist til at NAV-kontorene for det meste lykkes godt med å identifisere deltakere til kvalifiseringsprogrammet, innenfor de fleste aktuelle målgrupper.

Samtidig blir det i undersøkelsen pekt på enkelte mulige deltakere/brukergrupper til kvalifiseringsprogrammet kan være vanskelige å fange opp. Det blir vist til at dette særlig gjelder brukere som enten kun mottar tjenester fra NAV Stat eller som ikke mottar tjenester fra NAV i det hele tatt, herunder unge mennesker (under 30 år) som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning, men som ikke har registrert seg hos NAV, samt etnisk norske innbyggere over 30 år (som i en del tilfeller ikke kvalifiserer for andre tjenester eller ordninger). Det blir imidlertid også vist til at det mest sannsynlig også finnes brukere som mottar tjenester fra NAV i Bergen kommune (og som dermed er kjent for NAV-kontorene), men som ikke deltar i kvalifiseringsprogram selv om de både kvalifiserer for dette og kunne hatt godt utbytte av det.

Det blir pekt på flere ulike årsaker til at enkelte brukere og brukergrupper som kunne hatt god nytte av å delta i kvalifiseringsprogram ikke blir fanget godt nok opp av NAV-kontorene. Disse årsakene er gjennomgått under.

➤ *Utilstrekkelig kompetanse om kvalifiseringsprogrammet blant ansatte i NAV som ikke arbeider direkte med KVP*

Som beskrevet tidligere i rapporten, er den vanligste veien inn i kvalifiseringsprogrammet at deltakere blir henvist dit av sin saksbehandler i andre deler av NAV-systemet, både i NAV Kommune og NAV Stat. Tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om KVP blant disse saksbehandlerne, herunder om hva KVP er og om hvilke tilfeller og situasjoner det vil være riktig å benytte, er avgjørende med hensyn til å sikre at brukere som kunne hatt utbytte av KVP, faktisk identifiseres og får tilbud om denne tjenesten.

I intervju opplyser både avdelingsledere og veiledere som arbeider med KVP at kjennskapen til og kunnskapen om KVP erfaringsmessig ikke er god nok, verken blant ansatte i NAV Stat eller alle medarbeidere i den kommunale NAV-tjenesten som arbeider med andre tjenester enn KVP. Dette medfører at det er krevende for dem som arbeider med KVP å identifisere mulige

deltakere blant personene som mottar tjenester fra den statlige delen av NAV, eller andre kommunale NAV-tjenester. KVP-veilederne har heller ikke direkte innsikt i lister/oversikter over tjenestemottakere i NAV Stat, og er derfor avhengig av at saksbehandlerne i NAV Stat gir god informasjon, både til brukere om KVP og til KVP-veilederne om mulige deltakere. Ved noen kontorer etterlyser KVP-veiledere bedre kunnskap hos de som arbeider med andre kommunale NAV-tjenester om regelverk og inntakskriterier for KVP, som grunnlag for mer målrettet og effektiv identifisering av mulige KVP-deltakere som per i dag faller utenfor tilbudet. Eksempelvis ville bedre kunnskap om dette blant ansatte i publikumsmottak eller ansatte som på andre måter kommer i kontakt med brukere som ikke allerede mottar tjenester fra NAV, kunne bidratt til bedre identifisering av de mulige KVP-kandidatene som kommunen i dag finner det krevende å fange opp.

I intervju opplyser etatsledelsen om at den er kjent med utfordringen knyttet til å identifisere personer innenfor andre tjenestetilbud som kan ha rett på kvalifiseringsprogram, herunder brukere som mottar tjenester fra den statlige delen i NAV. Etatsledelsen peker på at en viktig forutsetning for å fange opp mulige deltakere til kvalifiseringsprogrammet dermed er at også statlige NAV-ansatte kjenner kvalifiseringsprogrammet og hva som tilbys i Bergen kommune på dette feltet godt nok. Det vises til at Etat for sosiale tjenester arbeider kontinuerlig med dette både gjennom ulike tiltak og samarbeid. Dette arbeidet er nærmere omtalt under, i delen om tiltak for å styrke arbeidet med å identifisere deltakere til KVP.

➤ ***Kapasitetsutfordringer og hyppig utskiftning av personell ved NAV-kontorene***

I intervju med avdelingsledere, koordinatorene og veiledere ved de lokale NAV-kontorene trekkes kapasitetsutfordringer frem som en utfordring når det gjelder å sikre både tid og kapasitet til å arbeide med identifisering av nye deltakere. Eksempelvis vises det til at kontorene ikke har tilstrekkelig med kapasitet til å behandle alle foreliggende KVP-søknader raskt nok, og at det ikke er uvanlig med til dels lange saksbehandlingskøer. Som en konsekvens av dette, forekommer det at andre oppgaver, som identifisering av deltakere, blir satt på vent eller gjennomført med lavere hyppighet enn ønskelig. Flere peker på at det å ha tilstrekkelig kapasitet, er en forutsetning med hensyn til å klare å identifisere og rekruttere enda flere deltakere til KVP fremover.

Videre vises det til at hyppig utskiftning av personell medfører at det er krevende å sikre at alle ansatte ved NAV-kontorene har god nok kjennskap til både KVP som tjeneste og i hvilke tilfeller og situasjoner KVP vil være gunstig å benytte seg av overfor den enkelte bruker. Som påpekt tidligere er den vanligste veien inn til KVP at brukere henvises fra andre deler av NAV-tjenesten, og tilstrekkelig kunnskap om KVP er dermed avgjørende for å sikre at personer som kvalifiserer for KVP og kan ha et godt utbytte av denne tjenesten faktisk blir identifisert.

➤ ***Ikke god nok utadrettet informasjon om kvalifiseringsprogrammet***

I intervju med flere veiledere trekkes det frem at det mangler tilstrekkelig og tydelig informasjon om kvalifiseringsprogrammet både fysisk på NAV-kontorene (i form av brosjyrer og informasjonsskjermer osv.), og på kommunens nettsider. Det opplyses om at KVP-veiledere ved flere anledninger har etterspurt brosjyrer, informasjonsmateriell og informasjon om KVP på infoskjerm i publikumsmottaket ved NAV-kontorene, og at dette har blitt tatt opp med etaten og kommunisert videre til Arbeids- og velferdsdirektoratet (som står ansvarlig for NAV Stat-tilbudet ved det enkelte NAV-kontor). I intervju viser veilederne at mer og bedre utadrettet

informasjon om KVP ville kunne bidratt til å nå bedre ut til personer som ikke allerede er inne i NAV-systemet.

Tiltak for å styrke arbeidet med å identifisere deltakere til kvalifiseringsprogrammet

Som nevnt over, arbeider Bergen kommune med flere tiltak for å øke kunnskap om og synligheten til kvalifiseringsprogrammet blant relevante aktører og samarbeidspartnere, og som vil kunne ha positiv effekt på arbeid med å identifisere ytterligere deltakere til programmet.

➤ Erfaringsdeling mellom NAV-kontorene gjennom KVP-nettverket

Kommunens eget KVP-nettverk, der alle NAV-kontorene i Bergen kommune deltar og kan dele erfaringer med hverandre, blir pekt på som et viktig tiltak i arbeidet med å øke kunnskap om KVP internt i NAV. I intervju med Etat for sosiale tjenester pekes det på at det i nettverket blir tatt opp tas ulike utfordringer og relevante tema knyttet til KVP, inkludert hvordan de ulike NAV-kontorene arbeider med å fange opp personer som kan ha rett på deltakelse i programmet (jf. neste punkt), og hvordan det arbeides for å sikre best mulig dialog med både NAV Stat og andre samarbeidspartnere.

➤ Lokale tiltak ved det enkelte NAV-kontoret

I intervju med avdelingsledere og veiledere trekkes det frem flere grep som blir gjort lokalt ved kontorene for å sikre en mer treffsikker identifisering av potensielle deltakere til KVP. Blant annet gjennomføres det flere møter (avdelingsmøter, informasjonsmøter, møter i mindre grupper) både internt i avdelinger og på tvers av avdelingene ved de lokale NAV-kontorene, med formål både om å sikre bedre kjennskap til hva KVP er, og for å diskutere konkrete tilfeller der brukere innenfor andre NAV-tjenester kan være aktuelle for KVP. Avdelingsledere og veiledere trekker frem at dette arbeidet blir opplevd å ha positive effekt, og at økt bruk av møter og målrettet dialog internt ved kontoret har styrket samarbeidet mellom ulike avdelinger og gjort det enklere å identifisere mulige kandidater til KVP.

Ved flere NAV-kontor har avdelingsledere og veiledere også rettet ekstra oppmerksomhet mot samarbeidet med NAV stat, og særlig de statlig ansatte som arbeider med oppfølging av arbeidssøkende. For eksempel er det etablert flere samarbeidsmøter med statlige avdelinger, og det brukes også mer tid på å drøfte hva som er den mest hensiktsmessige oppfølgingen av den enkelte bruker i felles brukermøter.

Ett av NAV-kontorene (NAV Bergen Sør) opplyser også om at det ved kontoret har blitt arbeidet aktivt med å effektivisere egne arbeidsprosesser knyttet til KVP, for på denne måten også å kunne frigjøre kapasitet til å arbeide mer med å identifisere deltakere innenfor grupper kontoret vurderer at det er mer krevende å nå ut til. Avdelingsleder vurderer at kontoret gjennom arbeidet, som har blitt gjennomført ved å bruke LEAN-metodikk og veiledning fra sertifiserte LEAN-veiledere i Bergen kommune, har fått på plass mer effektive arbeidsprosesser, som igjen har bidratt til at NAV Bergen Sør har lyktes med å få inn flere deltakere til KVP.

➤ Egevaluering av NAV-kontorenes arbeid med KVP i regi av Statsforvalteren

I undersøkelsen kommer det frem at Statsforvalteren i Vestland har invitert kommunene til å delta i en egevaluering av arbeidet som utføres med kvalifiseringsprogrammet. Formålet med egevalueringen har vært å vurdere i hvilken grad kommunene lykkes tilstrekkelig med å sikre at alle som kan ha rett til kvalifiseringsprogram får nødvendig informasjon og hjelp til å

søke, og at aktivitetene i kvalifiseringsprogrammet er formålstjenlige for den konkrete brukeren. I Bergen kommune har NAV Bergen Sør og NAV Årstad begge deltatt i slik egevaluering i regi av Statsforvalteren.

Mens det i egevalueringen ved NAV Årstad går frem at NAV-kontoret vurderer å i hovedsak lykkes med å identifisere de personene som har rett på kvalifiseringsprogram, og med å utarbeide gode program for hver enkelt bruker, har NAV Bergen Sør på bakgrunn av sin egevaluering satt i verk flere tiltak for å styrke eget arbeid med informasjon om KVP. Tiltakene omfatter blant annet å utarbeide en skriftlig brosjyre om KVP som kan deles ut til mulige kandidater, vise informasjon om KVP på skjerm i publikumsmottaket, samt å dele ut kort med QR-kode som går til informasjon om KVP som ligger tilgjengelig på NAV.no. Videre omfatter tiltakene arbeid med å utvikle og forbedre de interne rutinene for oppfølging av unge, blant annet for å sikre at unge under 30 år får informasjon om og ev. tilbud om kvalifiseringsprogram i tilfeller der dette er aktuelt.

➤ ***Tiltak for å synliggjøre enkeltstående arbeidsrettede tiltak og relevansen av disse for bestemte KVP-brukere***

I forbindelse med undersøkelsen blir det også vist til at flere av de arbeidsrettede tiltakene og tjenestene som benyttes inn i KVP, arbeider aktivt for å sikre god informasjon om og synliggjøring av hva de kan tilby av muligheter overfor NAV-kontorene. Eksempelvis arbeider både Brannsjansen og Mulighetscenteret aktivt med å informere om og kommunisere til ulike samarbeidspartnere hvordan de jobber, og hvordan deres arbeid kan brukes som en del av et kvalifiseringsprogram.

5.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at det gjennom NAVet (NAVs nasjonale intranettsider) er etablert skriftlig veiledning (rutine) for identifisering av aktuelle deltakere til kvalifiseringsprogrammet, samt at NAV i Bergen kommune gjennomfører opplæring av ansatte om bruk av programmet. Det er også gjennomført flere tiltak både innad i KVP-nettverket og lokalt ved det enkelte NAV-kontor for å styrke arbeidet med å identifisere brukere som kvalifiserer for og vil kunne ha godt utbytte av å delta i kvalifiseringsprogrammet.

Samtidig kommer det i undersøkelsen frem flere utfordringer og svakheter knyttet til kommunens arbeid med identifisering av deltakere til KVP. Dette er knyttet til både kompetanse og kapasitet hos NAV-ansatte, og utadrettet kommunikasjon mot innbyggere for å informere om det tilbudet som eksisterer. Selv om Etat for sosiale tjenester er kjent med de aktuelle utfordringene og arbeider med tiltak for å redusere disse, er det Deloitte's vurdering at det fremdeles er behov for å styrke arbeidet med å identifisere deltakere og gi tilbud om deltakelse i KVP ytterligere. Deloitte mener at etaten bør vurdere å styrke ytterligere både informasjonsarbeidet som retter seg direkte mot innbyggere som ikke allerede befinner seg i NAV-systemet, men som vil kunne ha utbytte av å delta i kvalifiseringsprogrammet, samt å utvikle kunnskap blant ansatte i NAV som ikke arbeider med kvalifiseringsprogrammet til daglig om KVP, i hvilke tilfeller dette er et hensiktsmessig tilbud for brukere og hva de skal se etter hos sine brukere for å identifisere aktuelle deltakere. Deloitte mener dette vil kunne være viktig med tanke på å sikre at kommunen når mål som er satt for antall deltakere i KVP og at innbyggere som fyller inngangsvilkårene til programmet får innfridd rettigheten det er å delta i dette.

6 System og rutiner for å sikre gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad har de ulike NAV-kontorene tilstrekkelig med system og rutiner som sikrer gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet i samsvar med mål, regelverk og retningslinjer?

Under dette:

- a. *I hvilken grad er det gjennomført tilstrekkelig kartlegging i forkant av oppstart av programmet?*
- b. *I hvilken grad får deltakerne tilbud om individuell plan?*
- c. *I hvilken grad har deltakerne fått medvirke og ha innflytelse på utforming av programmet?*
- d. *I hvilken grad får deltakerne tilstrekkelig oppfølging underveis i programmet?*
 - i. *Har kommunen rutiner for å gjennomføre og dokumentere evaluering av den enkelte deltakers nytte av programmet?*

6.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i sosialtjenesteloven §§ 28, 29, 33, 42 og 43, NAV-loven § 14a, forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad og rundskriv R35-00 kapittel 4.28.1-4.29.3 og kapittel 4.42.1, har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingene som undersøkes i dette kapittelet.

Den kommunale NAV-tjenesten skal:

- Vurdere bistandsbehov til alle som henvender seg til NAV-kontorene, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid (NAV-loven § 14a).
- Gjennomføre arbeidsevnevurdering for å vurdere om en deltaker har rett på kvalifiseringsprogram (sosialtjenesteloven § 29). I arbeidsevnevurderingen skal den kommunale NAV-tjenesten, jf. NAV-loven § 14 a, gjøre en skriftlig vurdering av:
 - bruker sine muligheter for å komme ut i arbeid,
 - hva slags arbeid som skal være målet,
 - behovet for bistand for å komme ut i arbeid,
 - om og eventuelt hvor mye arbeidsevnen er nedsatt,
 - hvilken type bistand som kan være aktuell for bruker.
- Sikre at alle deltakere i kvalifiseringsprogrammet får tilbud om individuell plan (IP) og at planen utformes i samarbeid med deltakeren (sosialtjenesteloven §§ 28, 33 og 42).

- Sikre at tilbudet om kvalifiseringsprogram så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker og at vedkommendes mening blir tillagt stor vekt (sosialtjenesteloven § 42).
- Sikre at innhenting av opplysninger så langt som mulig gjøres i samarbeid med tjenestemottaker eller slik at vedkommende har kjennskap til innhenting (sosialtjenesteloven § 43).
- Tilby fleksibel og samordnet oppfølging av kvalifiseringsprogrammets deltakere. I oppfølgingen skal det foretas en kontinuerlig vurdering av om aktivitetene i tiltakene i programmet er egnet til å fremme vedkommende sine mål og det skal avklares konkrete tidspunkt for å gjennomføre evalueringer mellom NAV-veileder og deltaker (sosialtjenesteloven § 29, forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad § 1, tredje ledd og Rundskriv R35-00, kapittel 4.29.2.3).

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

6.3 Kartlegging av deltakere og gjennomføring av arbeidsevnevurderinger

6.3.1 Datagrunnlag

Felles rutiner for kartlegging og vurdering av deltakere til kvalifiseringsprogrammet

I henhold til NAV-loven § 14a, har alle som henvender seg til et NAV-kontor og ønsker eller trenger bistand til å komme i arbeid rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Videre har brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov rett til å få en arbeidsevnevurdering, av blant annet muligheter til å komme i arbeid, bistandsbehov for å komme i arbeid og hvilken type bistand som kan være aktuell.

NAVs intranettsider, NAVet, inneholder skriftlige retningslinjer for hvordan både innledende vurdering av bistandsbehov og arbeidsevnevurdering skal gjennomføres, som er tilgjengelig for alle ansatte i NAV (både i Bergen kommune og nasjonalt). Retningslinjene omtaler blant annet hvilke elementer som skal inngå i behovs- og arbeidsevnevurderinger som gjennomføres, og hvordan saksbehandler skal gå frem for å kartlegge relevante forhold under hvert element. Det er også gitt ulike eksempler som saksbehandlere kan se til i forbindelse med gjennomføring av vurderingene. Deloitte får opplyst at koordinatorene og veilederne i NAV som arbeider med kvalifiseringsprogrammet, skal benytte NAVs felles retningslinjer for gjennomføring av behovs- og arbeidsevnevurderinger i sitt arbeid med å vurdere brukernes behov.

Som omtalt i kapittel 4.3.1, har Etat for sosiale tjenester også utarbeidet en skriftlig rutine for sosialtjenestens arbeid med kvalifiseringsprogrammet, som gjelder for alle de fem NAV-kontorene. Rutinen inneholder et eget delkapittel knyttet til behandling av søknader til KVP, vurdering av oppfyllelse av inntakskriterier og gjennomføring av arbeidsevnevurdering. Deloitte gjennomgang av rutinen viser at denne er forholdsvis kortfattet, og i hovedsak tjener som en beskrivelse av de ulike stegene som inngår i saksbehandlingsprosessen for kvalifiseringsprogrammet (herunder at søkere skal vurderes opp mot inntakskriteriene, og at en arbeidsevnevurdering skal gjennomføres). Rutinen omtaler kun i noen grad *hvordan* arbeid som inngår i de ulike stegene skal utføres, og når det gjelder vurdering av behov og arbeidsevnevurdering spesifikt, er det i rutinen i liten grad skildret hvordan disse vurderingene skal utføres. Det er heller ikke henvist til at retningslinjer fra NAV nasjonalt (se over) eller mal for arbeidsevnevurdering (se under) skal benyttes.

Som et tillegg til rutine for sosialtjenestens arbeid med kvalifiseringsprogrammet, har Etat for sosiale tjenester utarbeidet en mal for forenklet arbeidsevnevurdering.¹⁵ Malen inneholder støttetekster som skal brukes i utarbeidelsen av arbeidsevnevurderingen, i tillegg til spørsmål som skal benyttes for å kartlegge brukerne på en god måte. Spørsmålene skal blant annet gi svar på:

- Brukerens erfaring med, ønsker og muligheter for arbeid,
- Forutsetninger og forhold som påvirker brukers muligheter for å komme i arbeid,
- Hvilke tiltak som kan være relevante, og
- Hvilke resultater som skal oppnås.

Deloitte får også opplyst at de føringene som følger av rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, er viktige med hensyn til hvordan behovs- og arbeidsevnevurderinger skal gjennomføres. I intervju med avdelingsledere og veiledere ved de lokale NAV-kontorene, blir det vist til at mange av veilederne benytter dette rundskrivet aktivt som en del av arbeidet med å kartlegge og vurdere potensielle deltakere til KVP.

I intervju opplyser etatsledelsen i Etat for sosiale tjenester at rutinen for arbeid med KVP og mal for arbeidsevnevurdering som er utarbeidet, er ment å gi tydelige styringssignaler ut til tjenestene og bidra til å sikre lik praksis mellom de ulike NAV-kontorene. Samtidig viser etatsledelsen til at kommunen imidlertid har gitt forholdsvis få egne føringer på området, ettersom det gis klare føringer fra nasjonale myndigheter, blant annet gjennom rundskriv og skriftlige retningslinjer som ligger tilgjengelig på NAVet.

Kontorspesifikke rutiner for kartlegging og gjennomføring av vurderinger

I tillegg til de felles rutiner som eksisterer for gjennomføring av kartlegging og arbeidsevnevurderinger av KVP-deltakere, viser undersøkelsen at det ved fire av de fem NAV-kontorene er utarbeidet lokale, kontorspesifikke rutiner til bruk i dette arbeidet. Kun ved NAV Bergen Sør er det ikke utarbeidet kontorspesifikke rutiner for arbeidet med kartlegging av brukere og gjennomføring av arbeidsevnevurdering. I intervju blir det opplyst at NAV Bergen Sør benytter rutinene som er utarbeidet av etaten, retningslinjene som foreligger på NAVet og rundskriv R35-00, og at det ikke er behov for ytterligere kontorspesifikke rutiner utover dette.

De kontorspesifikke rutinene som er etablert ved NAV Bergenhus¹⁶, NAV Årstad¹⁷, NAV Bergen Nord¹⁸ og NAV Bergen Vest¹⁹, omfatter blant annet egne kartleggingsskjema og sjekklister som operasjonaliserer ytterligere hvordan veilederne ved de ulike kontorene kan gå frem for å kartlegge brukernes arbeidserfaring, utdanning, motivasjon, dagligliv, helsesituasjon og ønsker. Enkelte av kontorene har også utarbeidet rutiner som blant annet skildrer hvordan hele saksbehandlingsprosessen for håndtering av deltakere i KVP skal gjennomføres, herunder hvilke dokumenter (vedtak mv.) som skal produseres og hvilken dokumentasjon som skal arkiveres i hvilke systemer.

I intervju blir det vist til at de ulike kontorspesifikke rutinene som finnes ved kontorene, har blitt utarbeidet fordi det har vært ønsket eller vurdert som nødvendig fra koordinatorene,

¹⁵ Bergen kommune. Etat for sosiale tjenester. *Mal for forenklet arbeidsevnevurdering*. Ikke datert

¹⁶ Bergen kommune. *NAV Bergenhus- Kartlegging av barnefamilier*. Ikke datert.

¹⁷ Bergen kommune. *NAV Årstad- kartlegging kvalifiseringsprogram*. Ikke datert

¹⁸ Bergen kommune. NAV Bergen Nord. *Kartlegging kvalifiseringsprogram*. Ikke datert.

¹⁹ Bergen kommune. NAV Bergen Vest. *Rutiner kvalifiseringsprogrammet*. Ikke datert

veiledere og/eller avdelingsledere for å sikre tilstrekkelig kvalitet i arbeidet med og lik praksis ved kontoret i forbindelse med gjennomføring av kartlegginger og arbeidsevnevurderinger av KVP-deltakere.

I intervju opplyser de fleste av de intervjuede veilederne som arbeider med kartlegging og vurdering av KVP-deltakere at de kontorspesifikke rutinene i kombinasjon med NAV og kommunen sine felles rutiner, oppleves å være tilstrekkelig for å sikre tilfredsstillende kartlegginger av behov og arbeidsevne. Samtidig blir det i intervju etterlyst mer systematiske rutiner for opplæring, f.eks. i form av et dokument der alle aktiviteter som skal utføres er listet i kronologisk rekkefølge og som gir god nok innføring i hvordan alle aktiviteter KVP-veilederne har ansvar for, faktisk skal utføres. Flere veiledere peker på at det ikke alltid blir gitt tilstrekkelig opplæring til nyansatte i bruk av rutiner og gjennomføring av arbeidsevnevurdering, og at kvaliteten på opplæringen kan variere en del basert på hvilken veileder som får dette ansvaret i hvert enkelt tilfelle.

Selv om det i hovedsak blir vist til at det er etablert tilstrekkelig med rutiner, blir det fra flere hold pekt på at bruken av lokale, kontorspesifikke rutiner medfører risiko for at veiledere ved ulike NAV-kontor kartlegger og gjør vurderinger av arbeidsevne på ulike måter, og for uønsket variasjon i skjønnsvurderinger av like/liknende forhold og situasjoner. Det blir vist til at det i flere tilfeller har forekommet at de samme brukerne har fått ulike vurderinger ved ulike kontor, noe som kan være frustrerende for brukeren. Det blir vist til at utfordringene knyttet til bruk av lokale rutiner har vært diskutert i nettverksmøtene i KVP-nettverket, men at det ikke har blitt gjort grep for å endre praksisen med bruk av slike rutiner.

Praksis for gjennomføring av kartlegging og vurdering av deltakere ved NAV-kontorene

Som det fremgår over, opplever de fleste av veilederne at rutinene som er etablert for kartlegging og arbeidsevnevurdering bidrar til å sikre tilfredsstillende kartlegginger av behov og arbeidsevne. I intervju opplyser også avdelingslederne for de avdelingene der KVP-arbeidet utføres på at de har inntrykk av at veilederne har god kjennskap til hvordan de skal starte opp en sak, gjennomføre en kartlegging, skrive arbeidsevnevurdering og fatte vedtak om KVP.

Undersøkelsen viser videre at praksis i all hovedsak følger de rutinene som er etablert for gjennomføring av kartlegging og vurdering av KVP-deltakeres behov og arbeidsevne:

- **Innledende kartlegging og behovsvurdering.** Alle søknader til kvalifiseringsprogrammet blir først vurdert opp mot de overordnede inntakskriteriene, for å denne måten å avgjøre om brukeren rent formelt kvalifiserer for programmet. Deretter blir bruker kalt inn til en kartleggingssamtale, der veileder systematisk gjennomgår sentrale forhold som for eksempel utdanning, kvalifikasjoner, arbeidserfaring, boforhold, familierelasjoner og den økonomiske situasjonen sammen med brukeren. Det er også vanlig at veileder gjennom denne samtalen innhenter informasjon om brukernes helse og eventuelle helseutfordringer, som kan være vesentlig for å kunne vurdere behov og senere sikre et kvalifiseringsprogram som er best mulig tilrettelagt etter behov og evner. I intervju vises det fra flere veiledere til at godt arbeid med den innledende kartleggingen av bruker er avgjørende for den videre oppfølgingen, både med hensyn til å kunne gjøre en tilfredsstillende arbeidsevnevurdering, og for å sikre et hensiktsmessig utformet kvalifiseringsprogram tilpasset den enkelte bruker. Det blir i denne sammenhengen også vist til at det i mange tilfeller vil være relevant å innhente

informasjon fra andre aktører og samarbeidspartnere i forbindelse med kartleggingen, for å sikre et best mulig informasjonsgrunnlag for videre vurdering.

- **Arbeidsevnevurdering.** Med bakgrunn i alle kjente opplysninger om den aktuelle brukeren, gjennomfører veilederne arbeidsevnevurdering med utgangspunkt i de felles og lokale rutiner og maler som er etablert. Dette innebærer å vurdere bruker sine muligheter for å komme ut i arbeid, hva slags arbeid som skal være målet, om og eventuelt hvor mye arbeidsevnen er nedsatt, behov for bistand for å komme ut i arbeid, samt hvilken type bistand som kan være aktuell for bruker.

Stikkprøvekontrollen Deloitte har gjennomført, viser at det er gjennomført innledende kartlegginger i samsvar med etablerte rutiner i samtlige av de ti stikkprøvene som ble valgt ut. Videre viser kontrollen at det er gjennomført arbeidsevnevurdering i alle de ti stikkprøvene, og at vurderingene i hovedsak er tilstrekkelig dokumentert og utformet i samsvar med felles retningslinjer utformet av NAV sentralt og Bergen kommunes mal for arbeidsevnevurdering. Samtidig har Deloitte i forbindelse med stikkprøvekontrollen avdekket enkelte avvik i de kontrollerte arbeidsevnevurderingene:

- Deltakers motivasjon for å delta i programmet og komme seg ut i arbeid er ikke dokumentert i 2 av 10 arbeidsevnevurderinger, slik det ifølge etablerte rutiner skal være.
- 6 av 10 arbeidsevnevurderinger mangler en vurdering av hvor mye arbeidsevnen til bruker er nedsatt og beskrivelse av hvilken type bistand som kan være aktuell for å sikre at bruker skal kunne komme ut i arbeid.
- I én arbeidsevnevurdering foreligger det ikke beskrivelse av hva som skal være målet for bruker med å delta i programmet.

Selv om stikkprøvekontrollen indikerer at arbeidsevnevurderinger i hovedsak er tilstrekkelig utformet og dokumentert, kommer det i undersøkelsen frem ulike oppfatninger blant veilederne ved NAV-kontorene knyttet til om det er lik praksis for gjennomføring av kartlegging av mulige KVP-deltakere, og om innvilgelse av vedtak om kvalifiseringsprogram fattes ut fra en ensartet bruk av skjønn. Det trekkes frem i intervju med flere veiledere at kartlegging av brukere er personavhengig, og at enkelte veiledere gjør kartleggingen mer omfattende, mens andre kartlegger mer kortfattet. I intervju med to av tiltakene NAV-kontorene benytter seg av, blir det videre vist til at kvaliteten i kartlegging som gjennomføres i forkant av oppstart av kvalifiseringsprogrammet varierer en hel del, og at det i noen tilfeller vurderes å være behov for at tiltakene gjennomfører en egen kartlegging og vurdering av brukeren. Dette for å sikre tilstrekkelig kjennskap til brukernes situasjon og behov, som grunnlag for hvordan tiltakets virkemidler skal innrettes og benyttes.

I tilknytning til arbeidet med kartlegging og vurdering av behov og arbeidsevne, blir det fra flere veiledere trukket frem at det i en del tilfeller kan være krevende å sikre tilstrekkelige og korrekte opplysninger fra bruker i innledende kartleggingssamtaler. Det vises til at brukerne ikke alltid er fullt ut ærlige om behov og egen situasjon i kartleggingssamtalen, noe som kan føre til at det blir utarbeidet program som ikke er tilstrekkelig tilpasset brukerne sine behov. Det blir også vist til at det i en del tilfeller kan være utfordrende å identifisere helsemessige utfordringer tidlig nok i prosessen, noe som både kan føre til at programmet må tilpasses en del underveis, og at selve kartleggingsarbeidet i noen tilfeller drar ut i tid (noe som igjen kan medføre at det kan ta til dels lang tid før brukere får startet opp sitt program).

6.3.2 Vurdering

Deloitte mener det er positivt at det foreligger rutiner, retningslinjer og maler for kartlegging av ulike forhold knyttet til potensielle KVP-deltakeres arbeidsevne og for å gjennomføre en arbeidsevnevurdering, i henhold til kravene i sosialtjenesteloven § 29, NAV-loven § 14a og rundskriv R35-00 pkt. 4.29.2.2. Deloitte vil understreke at å ha skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver er en viktig del av kommunens internkontroll, og av vesentlig betydning for å sikre kvalitet og forutsigbarhet i saksbehandlingen ved NAV-kontorene.

Samtidig viser undersøkelsen, som også trukket frem i kapittel 4.3.2, at det ved flere av NAV-kontorene er det etablert kontorspesifikke rutiner i tillegg til etatens felles rutine for sosialtjenestens arbeid med kvalifiseringsprogrammet. Dette gjelder blant annet rutiner for gjennomføring av arbeidsevnevurdering av personer som kan være aktuelle som deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Deloitte vil peke på at ulike kontorspesifikke rutiner ved NAV-kontorene medfører risiko for uønsket variasjon i arbeidet med gjennomføring av arbeidsevnevurderinger, herunder at ikke alle arbeidsevnevurderinger dekker de punktene som er spesifisert i regelverket at skal inngå. For å redusere denne risikoen, er det Deloitte vurdering at Bergen kommune bør rydde opp i bruken av kontorspesifikke rutiner for gjennomføring av arbeidsevnevurderinger.

Når det gjelder den faktiske gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger, kommer det i intervju frem KVP-veiledere i stor grad følger de felles rutineene som er etablert i kommunen for gjennomføring av arbeidsevnevurderinger. Data fra stikkprøvegjennomgangen viser videre at det er gjennomført vurdering av deltakers arbeidsevne i samtlige ti stikkprøver, og at disse i hovedsak tilfredsstillende krav i regelverk og rundskriv til utforming.

I den gjennomførte stikkprøvegjennomgangen er det samtidig identifisert enkelt avvik og mangler, knyttet til dokumentering av deltakers motivasjon, vurdering av hvor mye arbeidsevnen til den enkelte deltaker er nedsatt, hvilken type bistand som kan være aktuell og hva som skal være målet for bruker ved å delta i kvalifiseringsprogrammet. Videre viser undersøkelsen at det ikke alltid blir gjennomført like omfattende og fullstendig kartlegging av alle brukere. Selv om noe av grunnen til dette kan tilskrives forhold på brukersiden, blir det også vist til at det tidvis også skyldes variasjon i hvordan saksbehandlere arbeider med kartlegging og arbeidsevnevurdering. Deloitte vil peke på at tilstrekkelig kartlegging og vurdering av brukerne i forkant av oppstart er viktig for å klare å utforme et kvalifiseringsprogram som er godt nok tilpasset til den enkelte brukers behov, og som øker den enkeltes mulighet for overgang til varig arbeid eller annen relevant aktivitet. For å lykkes med dette, er det Deloitte vurdering at Bergen kommune bør jobbe videre med å sikre at alle saksbehandlere utfører disse kartleggingene og vurderingene med høy nok kvalitet, gjennom blant annet utarbeidelse av tilstrekkelig rutiner og malverk, ytterligere opplæring, erfaringsdeling mv.

6.4 Tilbud om individuell plan

6.4.1 Datagrunnlag

Rutiner for å gi tilbud om og ev. utarbeide individuell plan

Føringene som følger av rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, er viktige som retningslinjer for hvordan ulike oppgaver som inngår i arbeid med kvalifiseringsprogrammet skal gjennomføres. I rundskrivet blir det vist til at alle som deltar i kvalifiseringsprogram, i samsvar med sosialtjenesteloven, har rett til individuell plan. Videre blir det i rundskrivet vist til at

formålet med individuell plan først og fremst er å sikre at tjenestemottakeren skal få et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, samt at dette forutsetter en målrettet innsats fra NAV-kontoret og samarbeidspartnere for å løse felles utfordringer. Det understrekes også at planen skal utformes i samarbeid med tjenestemottaker.

I Etat for sosiale tjenester sin rutine for arbeid med kvalifiseringsprogrammet, fremgår det at KVP-veilederne ved NAV-kontorene skal tilby deltakerne individuell plan og eventuelt utarbeide denne i samarbeid med deltaker. Rutinen spesifiserer også at det skal dokumenteres i fagsystemet Socio hvorvidt det har blitt gitt tilbud om individuell plan og om deltaker har ønsket/ikke ønsket slik plan. Etat for sosiale tjenester har etablert både mal for og veileder til utfylling av individuell plan, som ligger tilgjengelig for alle ansatte i kvalitetssystemet BkKvalitet.

Praksis ved NAV-kontorene

Data fra både intervju med avdelingsledere og veiledere, samt fra stikkprøvekontrollen som er gjennomført, indikerer at det ikke alltid blir gitt tilbud om individuell plan til deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Stikkprøvekontrollen viser at ingen av de 10 søkerne som inngikk i utvalget har fått tilbud om eller fått utarbeidet en individuell plan, i samsvar med krav i regelverk og kommunale rutiner. Det er heller ikke dokumentert i noen av sakene at det har blitt gjort særskilte vurderinger knyttet til om deltaker kan ha behov for eller dra nytte av å ha en individuell plan.

I intervju med avdelingslederne og veilederne går det frem at det i varierende grad er vanlig å gi tilbud til deltakerne i kvalifiseringsprogrammet om individuell plan. 3 av 10 veiledere opplyser om at de systematisk gir deltakerne de har ansvar for å følge opp tilbud om individuell plan. Samtidig opplyser 7 av 10 veiledere at veilederne i avdelingen ikke systematisk gir tilbud om individuell plan til alle deltakerne i KVP, og at alle brukere mest sannsynlig ikke har fått spørsmål fra sin veileder om de ønsker slik plan.

Veilederne forklarer i intervju at det er flere årsaker til hvorfor det ikke systematisk blir gitt tilbud om individuell plan til deltakerne i kvalifiseringsprogrammet. Flere veiledere viser til at det ikke blir gitt tilbud om individuell plan fordi deltakerne i programmet ikke mottar tjenester fra mange nok aktører til at det anses å være nødvendig, og at individuell plan er et mer relevant verktøy for brukere som har et stort apparat rundt seg og som er avhengig av en slik plan for å sikre at de ulike tjenestene blir tilstrekkelig koordinert. Det blir fra veilederne også vist til at det erfaringsmessig er slik at de fleste deltakerne ikke ønsker en individuell plan, og at det derfor ikke alltid blir tatt opp i dialogen mellom NAV-kontoret og brukeren.

I intervju peker flere veiledere på at kvalifiseringsprogrammet som utformes for den enkelte bruker i seg selv er ment å ivareta brukers samlede/helhetlige behov, og at det derfor ikke er nødvendig med en individuell plan for disse brukerne. Det pekes på at den individuelle planen innehar flere av de samme egenskapene som aktivitetsplanen som blir utarbeidet for den enkelte bruker og dokumentert i fagsystemet Modia, men at aktivitetsplanen blir opplevd å samsvare bedre med behovene for koordinering og oppfølging av brukere innenfor KVP. For eksempel inneholder aktivitetsplanen informasjon om oppfølging deltaker vil få (eks. psykologbehandling, legemiddelassistert rusbehandling (LAR), arbeidstrening, fysisk aktivitet mm.), i tillegg til informasjon om andre aktiviteter som knytter seg til utvikling av kompetanse og ferdigheter for å komme ut i varig arbeid. Det blir også registrert jevnlig evalueringer og møter (samarbeidsmøter og evalueringsmøter) i aktivitetsplanen, som utarbeides sammen

med bruker. Det påpekes i intervju at veilederne har inntrykk av at deltakerne ikke ønsker å ha enda en plan å forholde seg til i tillegg til aktivitetsplanen, samt at heller ikke alle brukere forstår hva en individuell plan er og hva som er formålet med en slik plan.

I intervju med veilederne trekkes også manglende opplæring, kompetanse og et tungvint journalføringssystem frem som hindringer i arbeidet med å utforme en individuell plan for brukerne.

6.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det ikke er fast praksis ved NAV-kontorene i Bergen kommune å gi tilbud om individuell plan (IP) til alle deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Dette vises i denne sammenhengen til at dette blant annet skyldes at deltakerne i programmet ikke mottar tjenester fra mange nok aktører til at det anses å være nødvendig. Det blir videre vist til at erfaringsmessig ønsker ikke de fleste deltakerne en individuell plan, samt at kvalifiseringsprogrammet som utformes for den enkelte bruker i seg selv er ment å ivareta brukers samlede/helhetlige behov.

Etter Deloitte's vurdering er kommunens tilnærming til og vurdering av hvorvidt deltakere i kvalifiseringsprogrammet skal gis tilbud om individuell plan, ikke i samsvar med sosialtjenesteloven § 33. Deloitte vil understreke at individuell plan er en lovfestet rettighet KVP-deltakerne har, og at dette er noe NAV-kontorene skal informere deltakerne om (uavhengig av NAVs egenvurdering av behovet). Deloitte merker seg at kommunen vurderer at kvalifiseringsprogrammet i seg selv er ment å ivareta brukernes helhetlige behov, og ser at kommunen forsøker å arbeide aktivt med å sikre god oppfølging av den enkelte KVP-deltakeren som også er koordinert mot andre tjenester. Deloitte vurderer imidlertid at dette ikke er tilstrekkelig for å ivareta kravet i regelverket, som tydelig slår fast at deltakere i KVP har rett til individuell plan og at en eventuell plan skal utformes i samarbeid med deltakeren. Etter Deloitte's vurdering må Bergen kommune iverksette tiltak for å sikre at alle deltakere i kvalifiseringsprogrammet får tilbud om individuell plan, og sørge for at slike planer utformes i samarbeid med deltakeren for de som ønsker dette.

Deloitte vil peke på at det i forarbeidene til § 33 i sosialtjenesteloven, er presisert at langt de fleste personer på kvalifiseringsprogram vil ha nytte av en individuell plan. Det trekkes frem at kvalifiseringsprogrammet i seg selv vil kunne sammenlignes med en individuell plan med begrenset målsetting (forberedelse til arbeidsdeltakelse), og at det innenfor kvalifiseringsprogrammet vil kunne settes av tid til tiltak og aktiviteter som ikke er en del av programmet, men som deltakeren trenger, slik som f.eks. helsehjelp. Departementet understreker at en individuell plan vil omfatte tiltakene i kvalifiseringsprogrammet og slike tilgrensende tiltak, og har til hensikt å sikre koordinering og samordning mellom disse. Også i rundskriv R35-00 er det spesifisert tydelig at den individuelle planen kommer i tillegg til kvalifiseringsprogram, og at den som regel vil favne videre og ha et lengre tidsforløp enn selve programmet. I rundskrivet vises det til at den individuelle planen skal bidra til at deltakere som har behov for tjenester fra ulike deler av forvaltningen får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, og at planen skal fungere som et bindeledd mellom deltakeren og tjenesteyterne, og mellom de ulike tjenesteyterne. Dersom det likevel er slik at brukere ikke ønsker individuell plan, mener Deloitte det er viktig at kommunen dokumenterer at det er blitt gitt tilbud om dette og hvorfor bruker ev. ikke har ønsket om slik plan.

6.5 Brukermedvirkning og brukers innflytelse på utforming av eget program

6.5.1 Datagrunnlag

Rutiner for brukermedvirkning

I etatens rutine for sosialtjenestens arbeid med kvalifiseringsprogrammet, som gjelder for alle NAV-kontorene, går det frem at veileder sammen med deltaker skal utarbeide et program ved bruk av aktivitetsplan for kvalifiseringsprogrammet i fagsystemet Modia. Programmet skal være individuelt tilpasset og på full tid (med redegjørelse for bruk av 37,5 timer per uke), og inneholde både oppstartsdato og konkrete evalueringstidspunkt. I tillegg til at kommunens egen rutine omtaler at programmet skal utarbeides i samarbeid med deltaker, inneholder materialet om kvalifiseringsprogrammet som ligger tilgjengelig på Nav sitt intranett (Navet) også støttedokumentasjon og -verktøy ansatte kan benytte seg av for å sikre at brukere medvirker til utforming av egen plan.

I intervju vises det til at kravet om at kvalifiseringsprogrammet skal utformes i samarbeid med bruker er viktig å etterleve, slik at brukerne har tilstrekkelig mulighet for å påvirke sitt eget program. I intervju blir det påpekt fra en koordinator ved ett av NAV-kontorene at rutine som er etablert for å sikre brukermedvirkning ved utforming av program ikke alltid blir opplevd å være tilstrekkelige, og at veiledere med ansvar for utforming av program for brukere i en del tilfeller kunne hatt brukt for mer detaljert veiledning og bistand når det gjelder å sikre en tilstrekkelig involvering av brukerne i dette arbeidet.

Praksis ved NAV-kontorene for å sikre brukermedvirkning i arbeidet med utforming av kvalifiseringsprogram

I intervju med avdelingsledere og veiledere gis det uttrykk for at veilederne i stor grad etterstreber å sikre brukermedvirkning i forbindelse med utforming av kvalifiseringsprogrammet for den enkelte KVP-deltakeren. Det vises til at det blir gjennomført både oppstartssamtaler innledningsvis og drøftingsmøter underveis i programmet mellom veileder og deltaker, for å diskutere målsetninger for deltaker, forventninger til programmet og for å gi deltakerne anledning til å gi beskjed dersom det er noe de ønsker å endre i programinnholdet. Med utgangspunkt i det som fremkommer av ønsker og behov i disse samtalene, samt de behov og ønsker som fremkommer i forbindelse med kartleggingssamtaler og gjennom arbeidsevnevurdering, blir det utarbeidet en digital aktivitetsplan i Modia.

I intervju opplyser veilederne at deltaker i tillegg til den formelle samhandlingen og medvirkningen som skjer gjennom kanalene beskrevet over, også har mulighet til selv å redigere den digitale aktivitetsplanen i Modia gjennom hele kvalifiseringsprogramperioden. Veilederne har imidlertid inntrykk av at flere deltakere opplever det som utfordrende å redigere den digitale planen i Modia, grunnet både språkbarrierer og/eller mangelfull digital kompetanse.

I intervju Deloitte har gjennomført med deltakere i kvalifiseringsprogrammet, bekrefter samtlige at de har fått utarbeidet en aktivitetsplan som en del av kvalifiseringsprogrammet. To av de fem intervjuede deltakerne viser samtidig til at de ikke oppfatter at det har vært særlig rom for å komme med innspill og tanker rundt tiltak og aktiviteter, jobb, varighet og lengde på programmet eller hvordan den samlede aktivitetsplanen skal se ut. For eksempel viser en deltaker til at hen ikke fikk komme med innspill knyttet til hvilken type jobb hen ønsket seg, og at veileder «valgte» jobb ut fra hvor vedkommende hadde arbeidet tidligere.

Stikkprøvekontrollen Deloitte har gjennomført, indikerer at deltaker har vært involvert i utforming av eget program i samtlige av de ti stikkprøvene som er kontrollert. Av dokumentasjonen i sakene fremgår det at det i alle stikkprøvene er gjennomført formelle og/eller uformelle samtaler der deltakers ønsker kommer frem, og med unntak av ett tilfeller er ønskene etter det Deloitte kan se også forsøkt hensyntatt i aktivitetsplanene som har blitt utformet.

I intervju med veiledere trekkes det i hovedsak frem to utfordringer knyttet til å sikre brukermedvirkning i kvalifiseringsprogrammet. Utfordringene knytter seg til at det kan være krevende å sikre god nok kommunikasjon med fremmedspråklige deltakere som har begrensede ferdigheter i norsk og/eller engelsk, samt til å klare å sikre god nok forventningsavklaringer med hensyn til hvilke arbeidsmuligheter og jobber det er realistisk å jobbe mot, gitt de forutsetninger som finnes hos den enkelte bruker. Flere veiledere peker i intervju på at det i noen bydeler er det høy andel av fremmedspråklige brukere som benytter seg av kvalifiseringsprogrammet, og at det kan være utfordrende å få denne gruppen til å være aktive i utformingen av eget program, ettersom det kan være krevende å forstå hverandre godt nok. Videre pekes det fra veiledere på at det i noen tilfeller har vært utfordringer i kommunikasjonen mellom veileder og deltaker, som handler om at deltakere ønsker å jobbe innen et felt hvor de verken har erfaring eller utdanning. I noen av disse tilfellene har deltaker likevel fått innvilget deltakelse på kurs o.l. for å gjøre dem kvalifisert (som kommunen har betalt for), men ombestemt seg når det gjelder jobb innen tema/området etter at de har gjennomført kurset.

6.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Bergen kommune gjennom skriftlige rutiner og praksis i stor grad har sikret medvirkning fra deltakere på utforming av egne kvalifiseringsprogram, i samsvar med sosialtjenesteloven § 42. Både intervjudata og data fra stikkprøvegjennomgangen indikerer at kommunen i all hovedsak lykkes med å sikre en tilfredsstillende brukermedvirkning som gjør at de kvalifiseringsprogrammene som tilbys, hensyntar hver enkelt deltaker sine meninger og ønsker.

Samtidig kommer det i brukerintervjuer frem indikasjoner på at kommunen ikke alltid klarer å sikre at deltakerne får medvirke så mye som den enkelte har ønske om, og i stikkprøvegjennomgangen er det identifisert ett tilfelle der deltakers ønsker etter det Deloitte kan se, ikke er tatt hensyn til. Deloitte merker seg samtidig opplysningene fra KVP-veiledere om at det kan være krevende å alltid sikre god brukermedvirkning grunnet kommunikasjonsutfordringer, samt at det i en del tilfeller er krevende å avstemme ønsker fra deltakere om f.eks. arbeid innen bestemte yrker/bransjer med hva som er realistisk å få til ut fra erfaring og/eller utdanning. Deloitte ser at slike forhold også kan være en del av forklaringen for de tilfellene av tilsynelatende mangelfull brukermedvirkning som er fremkommet i undersøkelsen, og at disse tilfellene ikke nødvendigvis kan forklares med mangelfullt arbeid fra veiledere. Deloitte vil likevel understreke at det er viktig at Bergen kommune fortsetter å jobbe videre med å sikre at alle deltakere i kvalifiseringsprogrammet får mulighet til å medvirke i utformingen av eget program.

6.6 Oppfølging av deltakere og evaluering av kvalifiseringsprogram for den enkelte bruker

6.6.1 Datagrunnlag

Rutiner for oppfølging av deltakerne og evaluering av deres kvalifiseringsprogram

I henhold til bestemmelsene i sosialtjenesteloven, skal kommunen sørge for at deltakerne i kvalifiseringsprogrammet mottar tett oppfølging, og at det løpende evalueres hvorvidt aktiviteter og tiltak som inngår i programmet bidrar til den enkelte deltaker sine mål.

Etat for sosiale tjenester sin rutine for sosialtjenestens arbeid med kvalifiseringsprogrammet inneholder et eget punkt om oppfølging og evaluering av kvalifiseringsprogram, der det blant annet går frem at:

- det i oppfølgingen av deltakeren skal foretas en kontinuerlig vurdering av om aktivitetene og tiltakene i programmet er egnet for å fremme deltakers mål om arbeid,
- endring i programmet skal skje i samråd med deltaker, og
- relevant informasjon journalføres i Modia,

I intervju med avdelingslederne og veilederne ved de ulike NAV-kontorene vises det til at prosedyren fra etaten, sammen med rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, i all hovedsak oppleves å være hensiktsmessig med tanke på å legge til rette for en tilstrekkelig oppfølging av deltakerne underveis i programmet.

Som omtalt i kapittel 2.3, benyttes blant annet de tre kommunale arbeidsrettede tiltakene NorA, Ny Sjanse og Brannsjansen som en del av kvalifiseringsprogram i Bergen kommune. Der disse tiltakene særlig benyttes, innebærer dette i praksis at det er tiltakene som står for organiseringen og mye av gjennomføringen av de aktivitetene den enkelte KVP-deltakeren har i sitt kvalifiseringsprogram, samt også mye av den kontinuerlige oppfølgingen av deltakerne underveis i programmet.²⁰ Undersøkelsen viser at både NorA, Ny Sjanse og Brannsjansen har utarbeidet egne skriftlige rutiner for oppfølging av deltakerne, med beskrivelser av gjennomføring av prosesser for oppfølging både av deltakerne og arbeidsgivere som tilbyr arbeidstrening til deltakere, samt av prosess for gruppeoppfølging i tilknytning til aktiviteter som gjennomføres i gruppe for mange deltakere samtidig. I intervju opplyser avdelingslederne og veilederne i de kommunale tiltakene at de opplever at de tiltaksspesifikke oppfølgingsrutinene fungerer hensiktsmessig for å sikre en tett og god oppfølging av deltakerne som får mye av sitt kvalifiseringsprogram der.

For å sikre god dialog mellom NAV-kontorene og de kommunale arbeidsrettede tiltakene når det gjelder oppfølging av KVP-deltakerne, er det etablert egne skriftlige samarbeidsrutiner.^{21,22} Rutinene tar for seg samhandlingen mellom NAV-kontorene og henholdsvis NorA og Ny Sjanse, som er de største tiltakene og der de fleste av KVP-deltakerne mottar sine kvalifiseringsprogram. Samarbeidsrutinene omtaler hvordan de involverte partene skal samarbeide gjennom hele prosessen som knytter seg til kvalifiseringsprogrammet, herunder ved vurdering av og samtale med deltaker før oppstart, sikring av god oppstart i tiltaket,

²⁰ Deltakere i kvalifiseringsprogrammet som er en del av de sentrale kommunale tiltakene (NorA, Ny Sjanse og Brannsjansen) får utpekt en egen veileder i tiltaket som følger bruker tett opp. Normal arbeidsdeling mellom NAV og tiltakene vil være den arbeidsrettede oppfølgingen skjer direkte i tiltakene, mens veilederne i NAV som oftest følger opp på andre forhold som for eksempel økonomi (håndtering av gjeld, relevante trygdeytelser, sosialhjelp, bolig mv.). Følgelig er det viktig med rutiner for oppfølging av deltakere både i NAV og i tiltakene, samt rutiner for samhandling mellom NAV og tiltakene.

²¹ Bergen kommune. *EST- Samarbeidsrutine for NorA og NAV lokal*. Gyldig fra: 20.10.2023

²² Bergen kommune. *Samarbeidsrutine for NY Sjanse og NAV-kontorene*. Ikke datert.

oppfølging med vurdering og evaluering av utbytte og måloppnåelse, samt avslutning av gjennomført program (ev. ved avbrudd eller pause i program).

I intervju opplyser avdelingsledere og veiledere i både tiltakene og ved NAV-kontorene at de samarbeidsrutinene som er etablert med de to største tiltakene (NorA og Ny Sjanse), i hovedsak oppleves som hensiktsmessige og nyttige for å sikre god samhandling rundt hver enkelt deltaker i kvalifiseringsprogrammet og tett oppfølging og vurdering av om deltakerne har et godt utbytte av sitt program. Samtidig blir det i undersøkelsen pekt på at samarbeidsrutinen som er etablert mellom Ny Sjanse og NAV-kontorene har behov for å oppdateres, blant annet for å vurdere om rutinen beskriver mer presist samtlige aktiviteter som inngår i oppfølging av deltakere. Det blir også vist til at samarbeidsrutinene som er etablert med NAV-kontorene for både Ny sjanse og NorA med fordel kunne vært like, for på denne måten å legge til rette for at samarbeidet og dialogen mellom tiltakene og NAV-kontorene var så lik som mulig og redusere risiko for uønsket variasjon i hvordan NAV-kontorene og tiltakene arbeider sammen for å følge opp den enkelte bruker. Gjennomgangen av de to rutinene viser at rutinene ikke er likt utformet, og at det blant annet er noen mindre forskjeller i skildringene som gjelder hvordan oppfølging skal utføres og hvordan dialogen mellom NAV-kontor og tiltak skal være.

Praksis for oppfølging av deltakerne og evaluering av deres kvalifiseringsprogram

Som tidligere omtalt skal det utarbeides en aktivitetsplan for alle deltakere ved kvalifiseringsprogrammet, som skal inneholde en oversikt over planlagte aktiviteter (språkopplæring, arbeidstrening/-praksis, fysisk aktivitet, gruppesamtaler/-aktiviteter mv.) for hver enkelt deltaker. Aktivitetsplanen blir registrert i fagsystemet Modia, og både deltaker og veileder kan kontinuerlig gjøre endringer i planen. I intervju med avdelingsledere og veiledere ved NAV-kontorene pekes det på at det er fokus på å ha en tett oppfølging av deltakerne, med utgangspunkt i den aktivitetsplanen som er utarbeidet for den enkelte. Oppfølgingen, som gjennomføres både i faste evalueringsmøter og løpende i uformelle samtaler mellom veileder og deltaker, går i hovedsak ut på å diskutere og evaluere hvorvidt den aktivitetsplanen den enkelte deltaker har, er hensiktsmessig med tanke på å nå de målsetningene deltakerne har for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

I intervju kommer det frem at hyppigheten av både uformell oppfølgingsdialog og mer formelle evalueringsmøter kan variere mellom kontorer/tiltak og veiledere. Enkelte veiledere setter opp faste møtetidspunkt hver tredje måned, samt midtveis- og sluttevalueringer, med deltakerne de har ansvar for å følge opp. Andre veiledere viser i intervju til at de heller blir gjennomført møter med brukerne ut fra behov, som vurderes løpende. I intervju vises det til at hvor ofte og hvor tett man skal evaluere den enkelte deltaker sitt kvalifiseringsprogram har blitt diskutert i nettverksmøter med etaten, uten at man har landet på en konklusjon om et fast intervall som bør benyttes i alle tilfeller. Det legges til at selv om det i disse diskusjonene har vært en tydelig tilbakemelding fra NAV-kontorene om at krav til faste møtehyppighet ikke er gjennomførbart eller nødvendig for de aller fleste brukere, har det vært stor enighet om at det skal være lav terskel for å be om møter, og at NAV-veilederne alltid skal si ja i tilfeller der deltakere eller tiltak ønsker møter.

Stikkprøvekontrollen Deloitte har gjennomført bekrefter at det er variasjon med hensyn til hvordan det arbeides med oppfølging av deltakere og evaluering av program. Kontrollen viser at det i samtlige saker blir gjort løpende vurderinger av om aktivitetene som går frem av aktivitetsplanen er egnet for å sikre at deltaker kommer ut i relevant arbeid, men kun i et fåtall

av sakene (2 av 10 stikkprøver) er det gjennomført mer formalisert evalueringer av om programmet i sin helhet er formålstjenlig innrettet for å sikre en overgang til varig arbeid for deltakerne. I de resterende åtte stikkprøvene er slik formalisert evaluering ikke gjennomført, og det er i disse åtte tilfellene heller ikke fastsatt tidspunkt for når slik evaluering skulle ha vært gjennomført.

I intervju viser avdelingsledere og veiledere ved både NAV-kontor og tiltakene til at de opplever at den oppfølgingen av deltakerne som gjøres, i hovedsak er tilstrekkelig med hensyn til å kunne vurdere om programmet til den enkelte bruker er organisert på en god måte og om de aktivitetene som inngår i programmet er hensiktsmessige for å kunne sikre god måloppnåelse. Også KVP-deltakerne Deloitte har intervjuet opplyser om at de opplever å ha fått god oppfølging av sine veiledere både i NAV og i tiltakene.

På tross av at oppfølging og evaluering av deltakere i hovedsak oppleves å være tilstrekkelig for å kunne vurdere om programmet til den enkelte bruker er hensiktsmessig organisert, blir det i undersøkelsen vist til enkelte utfordringer som gjør oppfølging av KVP-deltakere og evaluering av den enkeltes kvalifiseringsprogram mer krevende:

- **Manglende kapasitet.** I intervju med veilederne ved NAV-kontorene går det fram at det å ha tilstrekkelig kapasitet til oppfølging anses å være et problem. Kapasitetsutfordringer blir vist til å ha flere uheldige konsekvenser som for eksempel at veileder ikke har tid nok til å gjennomføre jevnlig møter og bygge opp en god nok relasjon med deltakerne, skreddersy en god aktivitetsplan eller gjennomføre formelle evalueringer av måloppnåelsen underveis i programmet på en tilfredsstillende måte. Liten kapasitet kan også gjøre at det er vanskelig å få satt av nok tid til å ha god dialog med veilederne i tiltakene om hvordan aktivitetene i tiltaket fungerer for den enkelte bruker.
- **Samhandling mellom NAV-kontorer og tiltakene om oppfølging.** I intervju gis det uttrykk for at det kan variere hvor god samhandlingen mellom NAV-kontorene og tiltakene er. Flere av veilederne ved NAV-kontorene peker på at det i en del tilfeller har vært krevende å etablere god nok løpende dialog og informasjonsutveksling rundt brukernes situasjon og forhold som er egnet til å påvirke deltakernes utbytte av de aktivitetene som inngår i aktivitetsplan. Eksempelvis viser en veileder i NAV til et tilfelle der en deltaker ved NorA fikk avsluttet sin deltakelse i tiltaket, uten at veileder ved NAV-kontoret ble gjort kjent med forholdet og hadde mulighet til å gjøre en tidsriktig evaluering og vurdering av vedkommendes programutbytte og hva som ville kunne være gode alternative aktiviteter.

Rutiner og praksis for dokumentering av oppfølging og evaluering av deltakere i kvalifiseringsprogrammet

Av etatens rutine for sosialtjenestens arbeid med kvalifiseringsprogrammet fremgår det at informasjon og dialog som er relevant for vurderingene av om aktivitetene i programmet er egnet for å fremme deltakernes mål om arbeid, skal journalføres. Rutinen angir ikke nærmere hvilke opplysninger det er viktig å sikre å journalføres.

Opplysninger som fremkommer i intervjuer med veiledere, indikerer at det variasjon i praksis for journalføring og dokumentering av oppfølging av deltakerne i kvalifiseringsprogrammet, når det gjelder hvilken informasjon som journalføres. Særlig varierer det i hvilken grad uformelle

samtaler og løpende dialog med deltakere blir journalført. I intervju viser noen veiledere til at de er svært nøye med å dokumentere alle samtaler og møter, mens andre veiledere peker på at de ikke alltid journalfører den dialogen de har med deltakerne, og at dette er et forbedringsområde i eget arbeid. Stikkprøvekontrollen Deloitte har gjennomført viser samtidig at oppfølgingen av den enkelte deltaker i kvalifiseringsprogrammet blir dokumentert, og i alle de kontrollerte sakene synes det generelt sett å være dokumentert en hyppig oppfølging av deltakerne med løpende evaluering av den enkeltes programutbytte.

Videre blir det i intervju vist til at mangel på dokumentasjon av oppfølging av deltakerne kan gi utfordringer knyttet til videre oppfølging, særlig dersom det skjer bytte av veiledere (f.eks. i forbindelse med sykemeldinger/annet fravær eller endringer i personell). Det blir pekt på at i den grad det ikke foreligger dokumentasjon av vurderinger som har blitt gjort knyttet til utbytte av aktiviteter, måloppnåelse mv., kan det være risiko for at veiledere som tar over oppfølgingen av en deltaker fortsetter med et program for en deltaker som ikke er best mulig utformet for å legge til rette for at deltakerne skal kunne nå sitt mål om en overgang til varig arbeid.

I intervju blir det også vist til at det i noen tilfeller kan være vanskelig å vite hvilket fagsystem som skal benyttes til journalføring av ulike opplysninger.²³ Usikkerhet rundt hvilket system ulike opplysninger skal journalføres i, kan i noen tilfeller medføre at opplysninger blir registrert i feil system eller ikke i det hele tatt, og at de dermed kan bli krevende å finne igjen for veileder eller andre som kunne hatt behov for dem.

6.6.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Bergen kommune gjennom Etat for sosiale tjenesters rutine for sosialtjenestens arbeid med kvalifiseringsprogrammet, har etablert rutiner for oppfølging og evaluering av kvalifiseringsprogrammene til deltakerne. Etter Deloitte's vurdering fremstår rutinene forholdsvis overordnede, og inneholder i liten grad detaljert angivelse av hvor ofte og hvordan oppfølgingen skal utføres og hvordan veilederne skal vurdere og evaluere måloppnåelsen til deltakerne. Dette medfører etter Deloitte's vurdering risiko for variasjon i hvordan arbeidet med oppfølging av deltakere blir utført, og dermed risiko for at ikke alle deltakere blir fulgt opp på en måte som gir veileder tilstrekkelig med informasjon til å vurdere om deltakerne mottar et kvalifiseringsprogram som faktisk setter dem i stand til å lykkes med en overgang til varig arbeid.

I stikkprøvegjennomgangen kommer det frem at det i alle de undersøkte sakene er gjennomført løpende vurderinger av utbyttet av de ulike aktivitetene som inngår i deltakernes program, men at det kun i et fåtall av sakene er gjennomført en mer formalisert evaluering av hvorvidt hele programmet er innrettet på en måte som øker sjansen til deltakerne for å komme seg ut i varig arbeid eller annen relevant aktivitet. Deloitte mener det er viktig å sette av tid tilstrekkelig med tid til slik evaluering. Evalueringen kan gjerne skje til faste tidspunkt eller ved bestemte milepæler, og det bør i denne forbindelse tas stilling til om aktivitetene som inngår i den enkeltes kvalifiseringsprogram *samlet* er egnet til å fremme deltakerne sine mål og om det er behov for å gjøre større endringer i dette (retningsendrende justeringer, sett i motsetning til kun mindre justeringer og tilpasninger av enkeltaktiviteter som inngår i programmet). Deloitte

²³ I arbeidet med kvalifiseringsprogrammet brukes tre ulike fagsystemer (Socio, Modia og Arena), til ulike oppgaver som saksbehandling og utbetaling av kvalifiseringsstønad (Socio), utarbeidelse av arbeidsevnevurdering (Arena), samt utarbeidelse av aktivitetsplan og digital kommunikasjon med deltaker (Modia). Alle de tre systemene har funksjonalitet for å dokumentere og journalføre dialog med deltakere.

vil påpeke at det i henhold til forskrift om kvalifiseringsprogram § 1, tredje ledd, skal fastsettes tidspunkt for når evalueringer skal gjennomføres som en del av programmet.

Når det gjelder dokumentering av gjennomført evaluering, er også dette omtalt på overordnet nivå i Etat for sosiale tjenesters rutine for sosialtjenestens arbeid med kvalifiseringsprogrammet. Rutinene spesifiserer ikke hvilke opplysninger det er viktig å sikre at journalføres, og øvrig informasjon som kommer frem i undersøkelsen indikerer at det i praksis varierer mellom NAV-kontorer og saksbehandlere hvilke opplysninger og hvor mye informasjon som blir journalført i den enkelte sak. Deloitte mener dette er uheldig, og vil peke på at mangel på tilstrekkelig dokumentasjon av oppfølging og evaluering av den enkelte bruker sitt program, medfører risiko for mangelfull oppfølging videre, eksempelvis dersom det oppstår behov for bytte av veiledere.

På bakgrunn av dette, er det Deloittes vurdering at Bergen kommune bør utarbeide mer detaljerte rutiner for oppfølging og evaluering av kvalifiseringsprogram, og for dokumentering av slik oppfølging. Dette vil til en mer systematisk evaluering av om den enkelte KVP-deltakere har et utbytte av programmet som øker sjansen til deltakerne for å komme seg ut i varig arbeid.

7 Kvalifiseringsprogrammets bidrag til å få deltakere over i varig arbeid

7.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad opplever deltakerne at kvalifiseringsprogrammet har bidratt til at de har kommet i arbeid eller annen relevant aktivitet?

7.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i sosialtjenesteloven §§ 1 og 30, samt kommunelovens § 25-1, har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapittelet.

Den kommunale NAV-tjenesten skal:

- Gjennom kvalifiseringsprogrammet bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid (sosialtjenesteloven § 1).
- Tilpasse den enkeltes kvalifiseringsprogram ut fra behov og forutsetninger, med tiltak som direkte forventes å styrke deltakers muligheter for overgang til arbeid etter endt program (sosialtjenesteloven § 30).
- Evaluere virksomheten for å sikre at den oppfyller sitt ansvar etter sosialtjenesteloven, herunder at kvalifiseringsprogrammet bidrar til formålet om at deltakere går over i arbeid (kommuneloven § 25-1 og sosialtjenesteloven § 1).

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

7.3 Datagrunnlag

Kommunens oversikt over om kvalifiseringsprogrammet bidrar til at deltakere kommer over i varig arbeid

Som det fremgår av kapittel 4.4.1, fører Etat for sosiale tjenester oversikt over hvor mange som går over i varig arbeid eller annen relevant aktivitet på det tidspunktet der de avslutter sitt kvalifiseringsprogram, samt hvor mange som avslutter programmet uten å fullføre, fordelt på ulike årsaker (flytting til andre kommuner, avbrudd grunnet lønnet arbeid, overføring til arbeidsavklaringspenger o.l.). På bakgrunn av denne oversikten, kan etaten vurdere om NAV når definerte mål for antall deltakere i kvalifiseringsprogram, samt mål knyttet til andel selvhjulpne brukere etter fullført kvalifiseringsprogram, dvs. brukere som ikke lenger er avhengig av økonomisk stønad for å sikre sitt livsopphold.

I 2023 ble det fattet totalt 378 vedtak om innvilgelse av kvalifiseringsprogram, og per 31. desember hadde programmet totalt 590 aktive deltakere. Av disse 590 aktive deltakerne, var det totalt 22 deltakere som i 2023 droppet ut av kvalifiseringsprogrammet, mens cirka 120

deltakere hadde midlertid avbrudd i programmet per 31. desember. Av disse 120 midlertidige avbruddene, skyldtes 75 av tilfellene at deltakerne hadde skaffet ordinært lønnet arbeid.

Tabellen under viser hvilke aktiviteter og tiltak deltakere som fullførte kvalifiseringsprogram i 2023 gikk videre til, fordelt på de fem NAV-kontorene i kommunen.

Tabell 2: Oversikt over aktiviteter og tiltak deltakere som fullførte kvalifiseringsprogram i 2023 gikk videre til²⁴

NAV-kontor	Antall fullførte kvalifiseringsprogram	Antall som har blitt selvhjulpne etter fullført program		Antall som gikk videre til arbeidsmarkeds-tiltak i statlig regi	Antall som gikk videre til uføretrygd, arbeidsavklarings-penger, øk. sosialhjelp mv.	Annet
		Antall som gikk videre til ordinært arbeid	Antall som gikk videre til skole/ utdanning			
NAV Bergenhus	87	35	4	4	27	17
NAV Bergen Sør	28	13	0	0	10	5
NAV Bergen Vest	56	33	3	3	6	11
NAV Bergen Nord	51	36	2	2	9	2
NAV Årstad	29	13	2	2	8	4
Sum	251	130	11	11	60	39

Som det fremgår av tabellen, viser statistikken at i overkant av halvparten (cirka 56 %) av deltakerne som fullførte kvalifiseringsprogrammet i 2023, ble selvhjulpne etter fullført program, dvs. gikk videre til enten ordinært arbeid eller skole/utdanning. Tilsvarende gikk i overkant av 4 prosent videre til arbeidsmarkedstiltak i statlig regi, mens cirka 24 % gikk over til ulike økonomiske stønader og ytelser fra det offentlige.

Statistikken for 2023 viser at det dette året var noen forskjeller mellom de ulike NAV-kontorene med hensyn til hvor mange KVP-deltakere som ble selvhjulpne etter fullført program. Ved NAV Bergenhus, NAV Bergen Sør og NAV Årstad utgjorde andelen deltakere som ble selvhjulpne etter fullført program i 2023 rundt 50 %, mens den tilsvarende andelen ved NAV Bergen Vest (cirka 64 %) og NAV Bergen Nord (cirka 75 %) var en del høyere. Kommunen har ikke gjennomført noen evalueringer av ev. årsaker til forskjeller mellom kontorene når det kommer til andelen KVP-deltakere som blir selvhjulpne etter fullført program.

Som påpekt innledningsvis i kapittelet, inneholder de oversikter etaten fører over hvor mange som går over i varig arbeid, kun informasjon som gjelder tidspunktet da den enkelte deltaker avslutter kvalifiseringsprogrammet. I intervju med etatsledelsen blir det opplyst at kommunen ikke fører mer langsiktig statistikk som gir oversikt over om bruk av kvalifiseringsprogrammet fører til varig endring i deltakernes tilknytning til arbeidslivet. På revisjonstidspunktet fører etaten ikke oversikt over hvor mange KVP-deltakere som forblir i arbeid, eller om de dukker

²⁴ Kilde: Bergen kommune. KVP-rapportering per desember 2023.

opp igjen i NAV-systemet på et senere tidspunkt (f.eks. om de kommer tilbake til kvalifiseringsprogrammet eller innvilges arbeidsavklaringspenger eller økonomisk sosialhjelp).

I intervju opplyser etatsledelsen videre at det ikke har vært gjennomført systematiske undersøkelser av brukererfaringer knyttet til kvalifiseringsprogrammet, herunder av om deltakerne i kvalifiseringsprogrammet opplever at kvalifiseringsprogrammet har bidratt til at de har kommet i arbeid eller annen relevant aktivitet. Etatsledelsen peker imidlertid på at den har inntrykk av at brukerne som får kvalifiseringsprogram stort sett er fornøyde, og trekker også frem at når det gjelder den enkeltes utbytte av programmet, er det et krav at kvalifiseringsprogrammet skal utformes sammen med bruker (jf. kapittel 6.5). Brukerne har dermed mulighet for å påvirke eget program direkte dersom det er noe de ikke er fornøyde med.

I intervju med veiledere, peker disse på at de har inntrykk av at deltakerne i kvalifiseringsprogrammet i all hovedsak er fornøyde med programmet, og at programmet bidrar til å hjelpe mange av brukerne ut i arbeid etter at de har fullført.

Deltakeres egen vurdering av om kvalifiseringsprogrammet bidrar til å komme ut i arbeid

I forbindelse med brukerintervjuene Deloitte har gjennomført som en del av undersøkelsene, ble brukerne stilt spørsmål om hvorvidt de vurderte at kvalifiseringsprogrammet har fungert som et bidrag til å komme ut i arbeid eller annen relevant aktivitet. Samtlige av de fem intervjuede brukerne mener at deltakelsen i kvalifiseringsprogrammet har gjort dem bedre rustet for arbeidslivet, og at de i all hovedsak er fornøyde med kvalifiseringsprogrammet til kommunen. Flere av brukerne trekker frem at veilederne i både NAV og tiltak har vært flinke til både å hjelpe dem og gi god informasjon og opplæring om arbeidslivet, samt til å motivere deltakerne til å utvikle seg selv og egne ferdigheter.

7.4 Vurdering

Både statistikk for siste hele år og data fra brukerintervjuer som er gjennomført i forbindelse med undersøkelsen, indikerer at deltakelse i kvalifiseringsprogrammet bidrar til å få deltakerne over i arbeid og annen relevant aktivitet etter fullført program. Denne statistikken viser samtidig at det finnes deltakere i kvalifiseringsprogrammet som ikke går over i verken arbeid eller annen relevant aktivitet etter avsluttet program, og der kvalifiseringsprogrammet ikke umiddelbart synes å ha den intenderte effekten. Deloitte vil samtidig påpeke at det må tas høyde for at en rekke ulike forhold påvirker hvorvidt en deltaker i kvalifiseringsprogrammet går over i arbeid etter fullført program, utover selve programmets utforming og kvalitet (f.eks. deltakernes motivasjon, helsemessige og familiære forhold mv). Det er følgelig vanskelig å gjøre en presis analyse av i hvilken grad kvalifiseringsprogrammet bidrar til at deltakerne i programmet kommer over i arbeid eller annen aktivitet etter å ha fullført sin deltakelse. Deloitte er imidlertid likevel av den oppfatning at kvalifiseringsprogrammet i mange tilfeller er av vesentlig betydning når det gjelder å styrke deltakernes muligheter for overgang til arbeid etter endt program.

Deloitte mener samtidig det er behov for å gjennomføre mer detaljerte analyser av kvalifiseringsprogrammet i Bergen kommunes effekt og måloppnåelse. Undersøkelsen som er gjennomført viser Bergen kommune i liten grad arbeider systematisk med å analysere og vurdere effekt og måloppnåelse av KVP samlet, og om tilbudet slik dette er bygget opp i dag bidrar til å realisere målsetninger om å løfte flest mulig av byens medborgere ut av varig

fattigdom og over i varig arbeid eller annen relevant aktivitet. Som påpekt i tidligere vurderinger (se kap. 4.3.2 og 4.4.2) vil mer systematisk oppfølging av hvorvidt programmet over tid bidrar til å fremme overgang til arbeid og gjennom dette selvforsørgelse for deltakerne, gi bedre grunnlag for å vurdere om de tiltakene kommunen benytter inn i kvalifiseringsprogrammet fungerer tilstrekkelig godt, samt bedre grunnlag for å gjøre eventuelle justeringer i organisering og oppbygning av arbeidet med KVP som kan øke måloppnåelsen ytterligere.

8 Konklusjon og anbefalinger

Informasjon og kommunikasjon om sosiale tjenester

Det første formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Bergen kommune sikrer tilgjengelig informasjon og god kommunikasjon om kommunens sosiale tjenester. Etter Deloitte's vurdering lykkes ikke NAV fullt ut med dette arbeidet, og Deloitte mener at de sosiale tjenestene i NAV i enda større grad bør sikre at skriftlig kommunikasjon til alle brukere er tilstrekkelig klar og tydelig. Deloitte mener også at NAV i enda større grad bør sikre at tilgangen til informasjon, råd og veiledning er best mulig for alle brukere, uavhengig av hvilket NAV-kontor/saksbehandler brukerne er i kontakt med, og av brukernes egne evner og ferdigheter. Deloitte baserer dette på blant annet følgende observasjoner og vurderinger:

➤ **NAV kommuniserer ikke alltid tilstrekkelig klart og tydelig skriftlig til alle brukere.**

De sosiale tjenestene har mange forskjellige og sammensatte brukergrupper som hver på sitt vis stiller ulike krav til språkføring, begrepsbruk mv. i den skriftlige kommunikasjonen. Deloitte vurderer at NAV ikke alltid lykkes med å kommunisere klart og tydelig skriftlig til alle brukere. Dette på tross av at man har standardisert mye av den skriftlige kommunikasjonen i form av rutiner og maler for brev og vedtak. Stikkprøvedata viser at NAV etter Deloitte's vurdering både kan bruke enklere ord og formulering, samt strukturere tekst på en måte som i enda større grad får frem de mest vesentlige opplysningene for brukerne.

➤ **Kommunen har i stor grad sikret relevant informasjon om sosiale tjenester på sine nettsider, men informasjon er ikke alltid tilstrekkelig *tilgjengelig* for brukerne.**

Kommunens nettsider om de sosiale tjenestene inneholder mye informasjon som er relevante for eksisterende og potensielle brukere, og Deloitte kan ikke se at det er vesentlig informasjon som mangler på de kommunale nettsidene. Samtidig mener Deloitte at informasjonen som ligger på de ulike sidene ikke alltid er tilstrekkelig *tilgjengelig* for brukerne, herunder at språk- og begrepsbruken i tekstene ikke alltid er tilstrekkelig enkel og at det er unødvendig krevende å finne frem til det som er den mest relevante informasjonen for brukerne. Nettsidene hensyntar heller ikke fullt ut behovene til brukere med lese- og skrivevansker eller andre kognitive utfordringer som vil kunne ha problemer med å tilegne seg informasjon gjennom lesing av tekst.

➤ **Mange brukere synes å ha god tilgang til rådgivning og bistand fra saksbehandler, men tilgangen fremstår i noen grad personavhengig.**

Innenfor rammene av de systemene og løsningene som er etablert for NAV nasjonalt, har Bergen kommune etter Deloitte's vurdering sikret tilfredsstillende tilgang til rådgivning per telefon for personer som ønsker dette. Videre er det Deloitte's vurdering at mange saksbehandlere virker å strekke seg langt for å sikre at brukerne får tilgang til veiledning, råd og bistand, både per telefon, e-post og i møter. Tilgangen til saksbehandler synes imidlertid samtidig å avhenge av kapasitet/mulighet og vurdering av behov fra den enkelte saksbehandler.

Gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet i NAV

Det andre formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om kvalifiseringsprogrammet i NAV blir gjennomført i samsvar med de mål som er satt for

programmet, gjeldende regelverk og Bergen kommune sine retningslinjer. Etter Deloitte vurdering har Bergen kommune i utgangspunktet sikret en hensiktsmessig organisering av arbeidet med kvalifiseringsprogrammet, der det enkelte NAV-kontor har tilgjengelig ressurser og virkemidler som gjør det mulig å gjennomføre kvalifiseringsprogram i de ulike bydelene i henhold til gjeldende regler og føringer. Samtidig mener Deloitte at det foreligger flere svakheter og mangler knyttet til rutiner og enkeltstående aktiviteter som inngår i arbeidet med kvalifiseringsprogrammet, som medfører risiko for brudd på bestemmelser i sosialtjenesteloven med tilhørende forskrift og rundskriv. Deloitte baserer dette på blant annet følgende observasjoner og vurderinger:

➤ **Det er ikke etablert fullt ut tilfredsstillende rutiner for NAV-kontorenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet.**

Det er etablert en felles rutine for sosialtjenestenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet, som skal benyttes ved alle NAV-kontorer i Bergen. Ved flere av NAV-kontorene er det samtidig etablert kontorspesifikke rutiner i tillegg til etatens felles rutine for sosialtjenestens arbeid med kvalifiseringsprogrammet. Dette med bakgrunn i behovsvurderinger ved de aktuelle kontorene for mer detaljerte rutiner og maler enn det som er etablert på etatsnivå. Deloitte mener at ulike kontorspesifikke rutiner ved NAV-kontorene medfører risiko for uønsket variasjon i arbeidet med kvalifiseringsprogrammet på tvers av de ulike kontorene, herunder risiko for at ikke alle deltakere i programmet mottar tjenester av lik kvalitet eller får innfridd de samme rettighetene.

➤ **Kommunen har potensial for å styrke arbeidet med å identifisere deltakere til kvalifiseringsprogrammet ytterligere.**

Det foreligger både skriftlig veiledning for og opplæring i identifisering av aktuelle deltakere til kvalifiseringsprogrammet. Det er også gjennomført flere tiltak både lokalt ved det enkelte NAV-kontor og i KVP-nettverket mellom kontorene for å styrke arbeidet med å identifisere brukere som kvalifiserer for og vil kunne ha godt utbytte av å delta i kvalifiseringsprogrammet. Samtidig etterlyses enda mer kompetanse blant NAV-ansatte for å vurdere om dette er et hensiktsmessig tilbud for brukere og hva de skal se etter hos sine brukere for å identifisere aktuelle deltakere. Det etterlyses og bedre utadrettet kommunikasjon mot innbyggere som ikke allerede befinner seg i NAV-systemet, men som vil kunne ha utbytte av å delta i kvalifiseringsprogrammet. Dette vil være viktig for å sikre at innbyggere som fyller inngangsvilkårene til programmet får innfridd rettigheten det er å delta i dette, og at kommunen når mål som er satt for KVP om antall deltakere.

➤ **Det er avdekket enkelte svakheter og forbedringspunkter i arbeid med kartlegging og arbeidsevnevurdering av deltakere, tilbud om individuell plan, ivaretagelse av brukermedvirkning og oppfølging og evaluering av deltakeres utbytte av KVP.**

Undersøkelsen viser etter Deloitte vurdering at NAV-kontorene utfører mye godt arbeid når det gjelder oppgaver og aktiviteter som inngår i saksbehandling og gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet. Det er etablert skriftlige rutiner for en rekke viktige oppgaver, og saksbehandlere synes for det meste å etterleve disse i samsvar med formål og intensjon. Samtidig er det Deloitte vurdering at det mangler fullt ut tilfredsstillende rutiner for arbeid med arbeidsevnevurderinger, og for oppfølging og evaluering av kvalifiseringsprogram. Deloitte mener videre at kommunens praksis for å gi tilbud om individuell plan, ikke er i samsvar med regelverket, og at det også bør jobbes videre med å sikre at alle deltakere i kvalifiseringsprogrammet får mulighet til å medvirke i utformingen av eget program. Samlet

sett vil oppfølging og korrigerende av disse svakhetene og forbedringspunktene etter Deloitte vurdering kunne bidra til å styrke arbeidet med kvalifiseringsprogrammet i Bergen kommune ytterligere.

- **Det er ikke etablert tilstrekkelig tydelige nøkkelindikatorer, som grunnlag for systematisk analyse av om kvalifiseringsprogrammet fungerer tilstrekkelig godt og bidrar til å realisere Bergen kommunes overordnede målsetninger om å løfte medborgere varig ut av fattigdom.**

Bergen kommune har gjennom handlings- og økonomiplan og handlingsplaner mot fattigdom vektlagt økt tilknytning til arbeidslivet som en vesentlig komponent i arbeidet med å få medborgere permanent ut av fattigdom, og understreket at kvalifiseringsprogrammet er et viktig tiltak for å bidra til dette. Kommunen monitorerer også om kvalifiseringsprogrammet på kort sikt bidrar til å få deltakere over i arbeid, skolegang og andre relevante tiltak. Kommunen har imidlertid ikke etablert nøkkelindikatorer (KPI-er) for å måle og vurdere om de programmene som tilbys, over tid fungerer tilstrekkelig godt og bidrar til å realisere Bergen kommunes målsetninger om å løfte medborgere over i arbeid eller annen relevant aktivitet og ut av fattigdom. Deloitte mener at mer detaljerte mål og indikatorer, samt mer systematisk analyse av måloppnåelse, vil kunne gi bedre grunnlag for å vurdere om de tiltakene kommunen benytter inn i dagens kvalifiseringsprogram fungerer tilstrekkelig godt, samt bedre grunnlag for å gjøre eventuelle justeringer i organisering og oppbygning av arbeidet med KVP som kan øke måloppnåelsen ytterligere.

Deloitte anbefalinger

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen anbefaler Deloitte at Bergen kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Arbeider videre med å sikre klart og tydelig språk i kommunikasjon med brukere av sosiale tjenester, herunder:
 - a) Vurderer mulighetene for å justere og tilpasse maler og standardtekster slik at disse har et så enkelt og tydelig språk som mulig.
2. Vurderer å videreutvikle informasjonen om de sosiale tjenestene som ligger tilgjengelig på kommunens nettsider.
3. Vurderer å sikre bedre oversikt over responstid på henvendelser de sosiale tjenestene mottar digitalt og per telefon, som grunnlag for evaluering av om responstid er i samsvar med gjeldende regler og rutiner.
4. Vurderer å etablere tydeligere måleindikatorer for kvalifiseringsprogrammet, som kan brukes til å evaluere hvorvidt programmet over tid bidrar til å fremme overgang til arbeid og gjennom dette selvforsørgelse for deltakerne.
5. Vurderer å iverksette tiltak for å følge opp og kontrollere at kvalifiseringsprogrammet blir gjennomført i samsvar med regelverk og kommunale føringer, herunder om kvalifiseringsprogrammet bidrar til å realisere overordnede mål og ambisjoner for kommunens arbeid på området.
6. Rydder opp i bruken av lokale rutiner og tydeliggjør hvilke felles rutiner som skal benyttes, samt vurderer å utarbeide/videreutvikle felles rutiner for arbeid med kvalifiseringsprogrammet, herunder for arbeid med:
 - a) arbeidsevnevurdering,

- b) tilbud om og utarbeidelse av individuell plan, og
 - c) oppfølging og evaluering av den enkelte deltakers utbytte av kvalifiseringsprogrammet.
7. Vurderer å styrke ytterligere informasjonsarbeidet rettet mot innbyggere som ikke allerede befinner seg i NAV-systemet, men som vil kunne ha utbytte av å delta i kvalifiseringsprogrammet.
 8. Arbeider videre med å utvikle kunnskap om kvalifiseringsprogrammet blant ansatte i NAV som ikke arbeider fast med dette.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN
KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR BARNEVERN, SOSIALE
TJENESTER OG MANGFOLD
BBSM-kommunaldirektørens stab

DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013
5892 BERGEN

Vår referanse: 2024/167218-4
Saksbehandler: Kent Jonny Madell
Dato: 19. desember 2024
Deres ref.:

Hørings svar til forvaltningsrevisjon av Sosiale tjenester i Nav

Denne rapporten gir viktige anbefalinger som byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold (BBSM) tar med oss i vårt kontinuerlige forbedringsarbeid.

Deloitte opplyser at det endelige rapportutkastet er bearbeidet i henhold til tilbakemeldinger og innspill fra Etat for sosiale tjenester i forbindelse med verifisering.

Kommentarene er begrenset til å gjelde Deloitte sine anbefalinger og konklusjoner i del 8 i rapporten, og jeg ber om at mitt innspill til rapporten vedlegges sak til kontrollutvalget

Anbefaling 1 fra rapportens del 8:

Anbefalingen er:

«Arbeider videre med å sikre klart og tydelig språk i kommunikasjon med brukere av sosiale tjenester, herunder: a) Vurderer mulighetene for å justere og tilpasse maler og standardtekster slik at disse har et så enkelt og tydelig språk som mulig.»

Kommentar fra BBSM til anbefaling 1 fra rapportens del 8

Byrådsavdelingen og avdelingens resultatenheter (inklusive etat for sosiale tjenester og NAV) har i mange år hatt et kontinuerlig forbedringsarbeid med mål om klart og tydelig språk i både skriftlig og muntlig kommunikasjon med våre brukere. Det kontinuerlige forbedringsarbeidet skal fortsette, og vi støtter derfor anbefalingen om å jobbe videre med dette.

I dag justeres tekster og maler felles for Nav-kontorene månedlig. Dette arbeidet gjøres i henhold til rammer og begrensninger etter lovkrav og nasjonale føringer for vedtak etter sosialtjenesteloven, som påvirker rammene for forbedringsarbeidet. I tillegg vil mange av brukerne våre ha behov for at vedtakene blir forklart muntlig, selv med et så enkelt og tydelig språk som mulig. Dette er en av måtene Nav-kontorene tilpasser seg ulike brukergrupper for å gi tydelig informasjon og god kommunikasjon til brukere av tjenestene.

Postadresse:
Postboks 7700, 5020 BERGEN
Kontoradresse:
Rådhusgaten 10

Telefon:
E-post: BBSM@bergen.kommune.no
Internett: www.bergen.kommune.no

Anbefaling 2 fra rapportens del 8:

Anbefalingen er:

«Vurderer å videreutvikle informasjonen om de sosiale tjenestene som ligger tilgjengelig på kommunens nettsider.»

Kommentar fra BBSM til anbefaling 2 fra rapportens del 8

Det er bra at Deloitte vurderer at kommunens nettsider inneholder mye relevant informasjon om våre sosiale tjenester, og at ingenting vesentlig mangler. Det kan være utfordrende å sikre grundig nok informasjon om de sosiale tjenestene til kommunen, samtidig som språket skal være klart og tydelig for en rekke ulike brukergrupper. Informasjonen tilgjengelig på kommunens nettsider blir gjennomgått jevnlig for å sikre klart og tydelig språk på informasjonene tilgjengelig der, men det kan fortsatt være rom for forbedringer.

Anbefaling 3 fra rapportens del 8:

Anbefalingen er:

«Vurderer å sikre bedre oversikt over responstid på henvendelser de sosiale tjenestene mottar digitalt og per telefon, som grunnlag for evaluering av om responstid er i samsvar med gjeldende regler og rutiner.»

Kommentar fra BBSM til anbefaling 3 fra rapportens del 8

Selv om det kan være nyttig å evaluere hvilken grad responstidene på henvendelser følger gjeldende regler og rutiner, kan det være ressurskrevende å få en oversikt over dette. Manuelle registreringer er krevende å følge opp, og det er i tillegg usikkert om en slik registrering vil ha noen målbar effekt på responstid på søknader eller saker som er til behandling.

Byrådsavdelingen har ikke et system per i dag som kan anvendes for effektiv registrering og behandling/måling av registreringene. Det vil også være spørsmål knyttet hjemmel for at det skal føres statistikk over responstid på henvendelser som innkommer i e-poster og telefon. Jeg ber derfor kontrollutvalget vurdere om anbefalingen er rett ut fra en kost/nytte vurdering.

Anbefaling 4 fra rapportens del 8:

Anbefalingen er:

«Vurderer å etablere tydeligere måleindikatorer for kvalifiseringsprogrammet, som kan brukes til å evaluere hvorvidt programmet over tid bidrar til å fremme overgang til arbeid og gjennom dette selvforsørgelse for deltakerne.»

Kommentar fra BBSM til anbefaling 4 fra rapportens del 8

Deloitte viser til at kommunen ikke har etablert nøkkelindikatorer (KPI-er) for å måle og vurdere om de programmene som tilbys fungerer tilstrekkelig godt over tid. I punkt 4.4.1 skriver Deloitte: *«På tross av at det rapporteres på hvor mange som går over i arbeid eller annen aktivitet i det de avslutter kvalifiseringsprogrammet, følges ikke dette opp over tid. Kommunen fører ikke systematisk oversikt over om de samme deltakerne forblir i arbeid, eller om de dukker opp igjen i NAV-systemet på et senere tidspunkt (f.eks. om de kommer*

tilbake til kvalifiseringsprogrammet eller innvilges arbeidsavklaringspenger eller økonomisk sosialhjelp)»

Kommunen rapporterer månedlig til Arbeids- og velferdsdirektoratet på alle nasjonale nøkkelindikatorer. I tillegg til disse indikatorene, har kommunen nøkkelindikatorer på måloppnåelse ved avsluttet program. Deloitte sin anbefaling om å etablere nøkkelindikatorer som skal vise om deltakere forblir i arbeid, vil være vanskelig å få til ettersom Nav ikke har tilgang til opplysninger om personer som ikke lenger har kontakt med Nav. Nav kommune har heller ikke lovmessig rett til opplysninger om en person er innvilget arbeidsavklaringspenger eller andre statlige ytelser hvis personen ikke samtidig søker tjenester fra kommunal linje i Nav. Jeg kan derfor ikke se at vi kan tilrettelegge for slike måleindikatorer som Deloitte foreslår. Dersom Deloitte mener at det er realistisk for kommunen å etablere ovennevnte nye nøkkelindikatorer, burde det fremgått av rapporten hvordan det kan gjennomføres.

Anbefaling 5 fra rapportens del 8:

Anbefalingen er:

«Vurderer å iverksette tiltak for å følge opp og kontrollere at kvalifiseringsprogrammet blir gjennomført i samsvar med regelverk og kommunale føringer, herunder om kvalifiseringsprogrammet bidrar til å realisere overordnede mål og ambisjoner for kommunens arbeid på området.»

Kommentar fra BBSM til anbefaling 5 fra rapportens del 8

Kommunen har tydelige mål om at flere skal inkluderes i arbeidslivet, og kvalifiseringsprogrammet spiller en sentral rolle for å nå mål om arbeidsinkludering. Det er derfor interessant å følge opp og kontrollere gjennomføringen og effekten av kvalifiseringsprogrammet, og byrådet støtter at det er viktig å sikre at kvalifiseringsprogrammet blir gjennomført i samsvar med regelverk og kommunens mål. Det finnes allerede mange evalueringer av metodikk som benyttes i kvalifiseringsprogram, og disse evalueringene bygger opp under at «tett oppfølging» og arbeidsrettete tiltak bidrar til å realisere mål om tilknytning til arbeidslivet og andre overordnede mål som kommunen har.

Anbefaling 6 fra rapportens del 8:

Anbefalingen er:

«Rydder opp i bruken av lokale rutiner og tydeliggjør hvilke felles rutiner som skal benyttes, samt vurderer å utarbeide/videreutvikle felles rutiner for arbeid med kvalifiseringsprogrammet, herunder for arbeid med: a) arbeidsevnevurdering, b) tilbud om og utarbeidelse av individuell plan, og c) oppfølging og evaluering av den enkelte deltakers utbytte av kvalifiseringsprogrammet.»

Kommentar fra BBSM til anbefaling 6 fra rapportens del 8

Det finnes mange nasjonale retningslinjer og veiledere for kvalifiseringsprogram og arbeidsevnevurderinger. Disse ligger på Nav sitt statlige intranett, og de er lett tilgjengelig for alle Nav-ansatte. De nasjonale veilederne er kvalitetssikret, oppdaterte og utfyllende, og de benyttes av alle kommuner.

Derfor ser jeg ikke et behov for supplerende kommunale retningslinjer om de samme oppgavene. Alle nye føringer og endringer i rutiner er tema i Etat for sosiale tjenester sine nettverkssamlinger for Nav-ansatte med ansvar for kvalifiseringsprogram. Slike nettverkssamlinger holdes fire ganger per år.

Slik bruken av rutiner er i dag, vil det være nyttig å ha en gjennomgang av de lokale rutinene, og vurdere om det er behov for en tydeliggjøring.

Anbefaling 7 fra rapportens del 8:

Anbefalingen er:

«Vurderer å styrke ytterligere informasjonsarbeidet rettet mot innbyggere som ikke allerede befinner seg i NAV-systemet, men som vil kunne ha utbytte av å delta i kvalifiseringsprogrammet.»

Kommentar fra BBSM til anbefaling 7 fra rapportens del 8

Byrådet vil påpeke at vilkårene for å ha rett til kvalifiseringsprogrammet tilsier at de fleste aktuelle deltakere allerede har kontakt med Nav.

Anbefaling 8 fra rapportens del 8:

Anbefalingen er:

«Arbeider videre med å utvikle kunnskap om kvalifiseringsprogrammet blant ansatte i NAV som ikke arbeider fast med dette.»

Kommentar fra BBSM til anbefaling 8 fra rapportens del 8

Byrådet vil påpeke at alle Nav-kontorene har tiltak for informasjonsutveksling og opplæring internt på eget kontor og at Kvalifiseringsprogrammet allerede er et prioritert tema.

Med hilsen

Charlotte Spurkeland – Byråd for barnevern, sosiale tjenester og mangfold

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Overordnet om kommunens ansvar for sosiale tjenester og individuelle tjenester

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltninger (sosialtjenesteloven) har etter § 1 som formål «å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder, at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.»

Kommunens ansvar for sosiale tjenester går frem av sosialtjenesteloven § 3. Ansvarer gjelder å yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen, så fremt ikke oppgavene er lagt til et statlig organ. Kommunen plikter gjennom internkontroll etter kommuneloven § 25-1 å sikre at NAV-kontoret er organisert på en slik måte at tjenestene som ytes er forsvarlige, jf. sosialtjenesteloven § 4.

Kommunen skal etter sosialtjenesteloven § 6 også ha ansvaret for nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen og sørge for nødvendige bevilgninger slik at kommunen kan yte lovpålagte sosiale tjenester, jf. sosialtjenesteloven § 7.

Etter sosialtjenesteloven kapittel 4 skal kommunen gi flere individuelle tjenester, blant annet:²⁵

- Opplysning, råd og veiledning
- Stønad til livsopphold
- Individuell plan
- Kvalifiseringsprogram

Opplysning, råd og veiledning

Opplysning, råd og veiledning reguleres i sosialtjenesteloven § 17 og i forvaltningslovens §11 som går det frem at forvaltningsorganene innenfor sitt saksområde har en alminnelig **veiledningsplikt**.²⁶

Sosialtjenesteloven §17 lyder som følger: «Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.»

Veiledningsplikt som nevnt omtalt i forvaltningslovens §11, med følgende ordlyd: Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

²⁵ Midlertidig botilbud er ikke tatt med i oversikten da dette dekkes i en annen forvaltningsrevisjon i kommunen.

- a. gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde, og
- b. regler for saksbehandlingen, særlig om parterets rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.

Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt saksområde å gi veiledning som nevnt i annet ledd til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham. Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ. Inneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres.

Klart språk blir regulert av språklova §9. Av loven går det frem at: Offentlege organ skal kommunisere på eit klart og korrekt språk som er tilpassa målgruppa.

Rundskriv r35-00, kapittel 5.41.2.4 går det frem **at alle søknader om tjenester skal vurderes individuelt, og at både innvilgelser og avslag skal begrunnes.** Videre går det frem at:

- Den individuelle vurderingen skal foretas konkret i hver sak ut fra tjenestemottakers behov på søknadstidspunktet, tjenesten det er søkt om og formålene i loven, og skal ligge til grunn for avgjørelsen som tas.
- Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker.
- Vedtaket som fattes, skal begrunnes. Dette er for å sikre at det fattes en riktig avgjørelse som er forståelig for tjenestemottaker, og fordi saken kan overprøves. Begrunnelsen skal være skriftlig og inneholde tre elementer:
 - den skal vise til reglene vedtaket bygger på
 - den skal nevne de faktiske forhold som har vært avgjørende
 - den bør nevne de hovedhensyn det er lagt vekt på ved skjønnsutøvelsen

Mangelfull begrunnelse kan være en indikasjon på at rettsanvendelsen eller skjønnsutøvelsen i saken ikke er korrekt, og at avgjørelsen eller tjenesten som følge av dette ikke er forsvarlig. **NAV-kontoret skal holde tjenestemottaker informert gjennom hele søknadsprosessen. All informasjon skal tilpasses tjenestemottakers forutsetninger. NAV-kontoret må sørge for at fremmedspråklige forstår den informasjonen som gis, og de som trenger det har krav på bruk av tolk.**

Tjenestemottakers barn skal aldri brukes i stedet for tolk. (Rundskriv r35-00, kapittel 5.41.2.4)

Informasjon omtales videre i rundskriv r35-00, kapittel 3.12.2.3. av rundskrivet går det blant annet frem at:

«Å spre informasjon og kunnskap om sosiale forhold og tjenester skal inngå i NAV-kontorets forebyggende og holdningsskapende arbeid. Kunnskap skal formidles til andre kommunale organer og lokale frivillige organisasjoner for å bidra til et helhetlig tjenestetilbud og samordnede løsninger. Informasjon skal også gis til kommunens innbyggere generelt, og sosialt vanskeligstilte spesielt, for å bidra til at den enkelte skal kunne ivareta sine interesser og ha kjennskap til tjenestetilbudet. Informasjonsvirksomheten bør tilpasses lokale forhold, og gis i ulike former og kanaler. Dette kan for eksempel være gjennom informasjonssider på

internett, oppslag i lokale medier og utadrettet virksomhet. Det skal tas hensyn til mennesker med ulike behov for tilrettelagt informasjon.»

Organisering av kvalifiseringsprogrammet- system og rutiner

Kommuneloven §25- 1 regulerer internkontroll i kommunen og fylkeskommunen. Det går frem av kommuneloven §25-1 at: «Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren.»

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren:

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

De ulike tjenesteområdene i kommunen må involveres i internkontrollarbeidet som skal gjøres etter § 25-1 for eksempel ved utarbeidelse av risikovurderinger, tilpasninger og innretning på internkontrollen innenfor ulike tjenesteområder og formalisering av rutiner. Kommunedirektøren både kan og vil normalt delegerer ansvaret for utførelsen av det konkrete internkontrollarbeidet nedover i administrasjonen.

Av sosialtjenesteloven §5 går det frem at «kommunen skal ha internkontroll etter reglene i [kommuneloven § 25-1](#).»

Rundskriv til lov om sosiale tjenester rundskriv R35-00, kapittel 2.3.1 omtaler **bestemmelsen om kommunens ansvar for sosiale tjenester**. Av rundskrivet går det frem at:

«Kommunen har ansvaret for de generelle oppgavene i kapittel 3 og de individuelle tjenestene i kapittel 4. Oppgavene og tjenestene skal inngå i NAV-kontoret, og nærmere organisering og prioritering skal være i samsvar med lovens formål og rammer. Kommunens økonomiske ansvar for de sosiale tjenestene i NAV fremgår av § 7. Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at den oppfyller sitt ansvar etter loven.

Etter bestemmelsen er det oppholdskommunen som har ansvaret for å yte hjelp og tjenester til den enkelte. Oppholdskommunen er den kommunen hvor vedkommende til enhver tid oppholder seg, enten vedkommende bor der eller oppholder seg der rent midlertidig.»

Om kommunens ansvar for å identifisere aktuelle deltagere til kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogram gjelder for personer mellom 18 og 67 år med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarked loven. Av sosialtjenesteloven §§ 29, 30 og 31 har kommunen ansvar for å legge til rette for og sette i verk kvalifiseringsprogram for brukere med dette behov. Formålet er at kvalifiseringsprogrammet skal være et tilbud om oppfølging og arbeidstrening slik at brukeren får nødvendig oppfølging for å

komme i arbeid eller aktivitet. Det er en forutsetning for deltakelse at personen kan nyttiggjøre seg programmet, og ikke har rettigheter etter andre ordninger. Personer som deltar i kvalifiseringsprogrammet, får rett til kvalifiseringsstønad. Målet med programmet er at brukerne av programmet skal få den oppfølgingen de trenger for å komme i arbeid eller aktivitet. Programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking og kan inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Kvalifiseringsprogrammet skal tilpasses og tilrettelegges i forhold til den enkeltes behov. Kommunen har ansvaret for å utarbeide program og Arbeids- og velferdsetaten har plikt til å medvirke. NAV-kontorets samlede kompetanse og tilgjengelige tiltak, virkemidler og ressurser skal tas i bruk.

Etter sosialtjenesteloven § 18 skal kommunen gi **økonomisk stønad** for de som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter. Målsetningen med økonomisk stønad er å bidra til å gjøre vedkommende selvhjulpne. Selv om vilkår i § 18 ikke er oppfylt, kan kommunen likevel i særlige tilfeller gi økonomisk stønad til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon, jf. sosialtjenesteloven § 19.

Sosialtjenesteloven § 17 omtaler **opplysning, råd og veiledning i forbindelse med individuelle tjenester**. Loven lyder som følger: «Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.»

Sosialtjenesteloven § slår fast at kvalifiseringsprogram gjelder for personer mellom 18 og 67 år med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.»

Videre går det frem av sosialtjenesteloven §31 at kommunen skal tilrettelegge og iverksette kvalifiseringsprogram for person som omfattes av bestemmelsene i sosialtjenesteloven [§§ 29](#) og [30](#) fra det tidspunktet kvalifiseringsprogrammet angir, men senest innen seks måneder etter at søknad om deltakelse har kommet inn.

Rundskriv til lov om sosiale tjenester R35-00, kapittel 4.29.1.1 omtaler **rett til kvalifiseringsprogram** og lyder som følger:

«Kvalifiseringsprogrammet er oppholdskommunens ansvar og Arbeids- og velferdsetaten har plikt til å medvirke. Lovens krav til forsvarlige tjenester innebærer at programmet gjøres tilgjengelig for alle som har rett til det. Program kan ikke avslås med begrunnelse i kommunens økonomi, og det er ikke adgang til å sette begrensninger for hvor mange deltakere NAV-kontoret kan tilby program. Hvis en deltaker i kvalifiseringsprogram flytter fra en kommune til en annen, bør NAV-kontorene i de berørte kommunene samarbeide om å tilrettelegge for at flyttingen ikke får uheldige konsekvenser for deltakeren. NAV-kontoret i den nye kommunen bør i samarbeid med deltakeren vurdere om kvalifiseringsprogrammet kan videreføres eller om det er mer hensiktsmessig å innvilge et nytt program.»

System og rutiner for å sikre gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet

Kartlegging, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan

§43 i sosialtjenesteloven omtaler **innhenting av opplysninger**. Det går frem av loven at «*opplysninger så langt som mulig innhentes i samarbeid med tjenestemottaker eller slik at vedkommende har kjennskap til innhentingene.*»

NAV loven §14a omtaler **vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan**, og lyder som følger: «Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av:

- a. sine muligheter for å komme i arbeid
- b. hva slags arbeid som skal være målet
- c. behovet for bistand for å komme i arbeid
- d. om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e. hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren

Vedtak etter første ledd kan påklages til nærmeste overordnede organ eller til det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer.

Videre går det frem av loven at brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan). Det skal likevel ikke utarbeides aktivitetsplaner for personer som har rett til kvalifiseringsprogram etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.²⁷

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at vurderingene blir gjennomført, og at aktivitetsplanene blir utarbeidet. For brukere som samtidig har krav på en individuell plan etter [§ 15](#), skal arbeids- og velferdsforvaltningen legge til rette for at aktivitetsplanen og den individuelle planen så langt som mulig blir samordnet. Departementet kan i forskrift fastsette at visse grupper skal unntas fra retten til arbeidsevnevurderinger og nærmere regler om innholdet i arbeidsevnevurderingen.»

Rett til kvalifiseringsprogram omtales også i rundskriv til lov om sosiale tjenester r35-00, kapittel 4.28.1. Av rundskrivet går det frem at: «Kvalifiseringsprogrammet er en rettighet for personer som fyller inngangsvilkårene i bestemmelsen. Kravene har nær sammenheng med hverandre, og alle må være oppfylt for at kvalifiseringsprogram skal kunne innvilges.» Videre kan kvalifiseringsprogrammet innvilges flere ganger. Det er ingen begrensninger for hvor mange ganger en person kan delta i program, så lenge inngangsvilkårene er oppfylt. Hvis en person som søker kvalifiseringsprogram tidligere har fullført eller avsluttet program, må NAV-kontoret foreta en konkret vurdering av om ny deltakelse i program er hensiktsmessig og nødvendig for å komme i arbeid. Det kan for eksempel være forhold ved deltakerens helse, motivasjon eller forhold i arbeidsmarkedet som gjør at forutsetningene for å nyttiggjøre seg av et nytt program har endret seg.»

Individuell plan

Sosialtjenesteloven §28 beskriver **rett til individuell plan**. Her står det følgende: «Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal

²⁷ [lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen](#).

utformes i samarbeid med tjenestemottakeren, jf. § 42. Kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.»

Sosialtjenesteloven §33 **regulerer rett til individuell plan for deltakere i kvalifiseringsprogram**, og slår fast at: «Deltakere i kvalifiseringsprogram har rett til individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med deltakeren, jf. § 42. Kommunens ansvar etter § 28 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende.»

Av rundskriv til lov om sosiale tjenester R-35-00, kapittel 28 omtales bestemmelsen om individuell plan. Det går frem at rett til individuell plan innebærer at enhver som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til at det utarbeides en plan som sammenfatter helhetlige vurderinger av behov og virkemidler. Alle som deltar i kvalifiseringsprogram, har rett til individuell plan.

Formålet og arbeidsmetoden i forbindelse med individuell plan omtales i rundskriv til lov om sosiale tjenester R-35-00, kapittel 28, og lyder som følger:

- Formålet med individuell plan er først og fremst at tjenestemottakeren skal få et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Individuell plan kan beskrives både som et verktøy og en prosess. Den legger til rette for at tjenesteapparatet setter tjenestemottakeren i sentrum.
- Arbeidsmetoden forutsetter en målrettet innsats fra NAV-kontoret og samarbeidspartnere for å løse felles utfordringer. Den individuelle planleggingen skal sikre at det foretas nødvendige kartlegginger og at det etableres et samarbeid på tvers av sektorer, etater og nivåer for at tjenestemottakeren skal få et helhetlig tilbud.

Brukermedvirkning

Sosialtjenesteloven §42 slår fast sosialtjenesten **sin plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker**. Av loven går det frem at: Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener.

NAV loven §15 gir en beskrivelse av **samarbeid med brukeren og individuell plan**. Av loven fremgår det at:

- Enhver som henvender seg til kontoret, har rett til informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser.
- Kontoret skal tidligst mulig avklare brukerens helhetlige behov. Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren.
- Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med brukeren. Kontoret skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.

Rundskriv til lov om sosiale tjenester R-35-00, kapittel 28 omtaler **brukermedvirkning ved utarbeidelse av individuell plan (IP)**. Av Rundskrivet fremgår det at planen skal utformes i samarbeid med tjenestemottaker. I arbeidet med planen og i selve planen skal tjenestemottakeren kunne se sin rolle og sitt bidrag i sammenheng med innsatsen fra tjenesteyterne. Hvis tjenestemottaker ikke ønsker en individuell plan, eller ikke bidrar til å utforme den, skal planen ikke utarbeides.

Rundskriv til lov om sosiale tjenester r35-00, kapittel 4.28.1 omtaler brukermedvirkning i forbindelse med rettighetene til kvalifiseringsprogram. Av rundskrivet går det frem:

«Det at kvalifiseringsprogrammet er en rettighet, betyr ikke at mottakere av økonomisk stønad til livsopphold som kan ha rett til program, har plikt til å søke. Det følger av bestemmelsen om brukermedvirkning at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det er ikke hensiktsmessig å påtvinge en motvillig tjenestemottaker plikter som forutsetter deltakelse og samarbeid, som å søke kvalifiseringsprogram og gjennomføre en arbeidsevnevurdering. I slike tilfeller bør NAV-kontoret motivere for deltakelse, eller sammen med tjenestemottaker finne andre tiltak som kan bidra til selvforsørgelse. Hvis en tjenestemottaker ikke utnytter sine muligheter til å bli selvforsørget, kan konsekvensen bli at vedkommende ikke har rett til økonomisk stønad.»

Oppfølging underveis i kvalifiseringsprogrammet

§29 i sosialtjenesteloven gir en **beskrivelse av kvalifiseringsprogrammet og rett til kvalifiseringsprogram, og lyder som følger**: Kvalifiseringsprogram gjelder for personer mellom 18 og 67 år med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering og at tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommende mulighet for deltakelse i arbeidslivet. Kommunen er ikke forpliktet til å innvilge program dersom det på grunn av forhold ved søkeren vil være uforholdsmessig byrdefullt å tilby et program.»

Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad § 1, tredje ledd omtaler **kvalifiseringsprogrammets innhold**, herunder at: «Kvalifiseringsprogrammets innhold skal evalueres i løpet av programperioden. Det skal fremgå av programmet på hvilke tidspunkt det skal foretas evalueringer. Evalueringene inngår i den kontinuerlige oppfølgingen av deltakeren. Tiltakene i programmet og deltakerens progresjon skal vurderes og ved behov følges opp med endringer i programmets innhold.»

Rundskriv r35-00, kapittel 4.29.2.3 gir **føringer for kvalifiseringsprogrammets innhold**. Det går av rundskrivet frem at:

- Når vedtak om deltakelse i kvalifiseringsprogram er fattet, skal NAV-veileder sammen med deltaker definere mål og utarbeide et individuelt tilpasset program. Programmet skal fremme overgang til arbeid og bidra til sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Det er en forutsetning at deltakeren har eierforhold til eget program. Det skal derfor legges stor vekt på deltakerens egne ønsker og vurderinger ved utformingen av programmet.
- Et godt program tar utgangspunkt i den helhetlige situasjonen deltakeren befinner seg i. Deltakere i målgruppa for kvalifiseringsprogrammet har ulike behov for bistand som skal ivaretas i programmet. Arbeidsevnevurderingen danner grunnlag for vurderinger av aktuelle tiltak og om det foreligger spesielle hensyn som må ivaretas i programforløpet. Slike hensyn kan for eksempel dreie seg om psykisk helse, somatiske forhold, fysiske forhold ved arbeidsplassen og syns- og hørselsproblemer.
- Kvalifiseringsprogram kan inneholde tiltak og tjenester fra kommunen, fylkeskommunen, Arbeids- og velferdsetaten, andre statlige instanser, frivillige organisasjoner og private

bedrifter. NAV-kontoret har ansvaret for at deltakeren får forsvarlig oppfølging, og må ha et tett samarbeid med tjenesteytere og andre som er involvert i programmet.

Kvalifiseringsprogrammets bidrag til å få deltagere over i varig arbeid

Sosialtjenesteloven §1 inneholder en beskrivelse av lovens formål, herunder at formålet med sosialtjenesteloven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer (sosialtjenesteloven §2).

Sosialtjenesteloven §30 beskriver **kvalifiseringsprogrammets innhold**, og lyder som følger:

«Innholdet i kvalifiseringsprogrammet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Den vesentlige delen av programmet skal bestå av tiltak som direkte forventes å styrke deltakers muligheter for overgang til arbeid etter endt program. Programmet kan også inneholde tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Det kan settes av tid til aktiviteter som bedrer deltakers helse. Programmet skal være helårig og på full tid. Inntil 50 prosent stilling eller gjennomføring av læretid kan kombineres med fortsatt deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Summen av inntektsgivende arbeid og andre aktiviteter innenfor programmet skal minst utgjøre full tid.» (sosialtjenesteloven §30).

Kommuneloven §25- 1 regulerer internkontroll i kommunen og fylkeskommunen. Det går frem av kommuneloven §25-1 at: «Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommundirektøren.»

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommundirektøren:

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

De ulike tjenesteområdene i kommunen må involveres i internkontrollarbeidet som skal gjøres etter § 25-1 for eksempel ved utarbeidelse av risikovurderinger, tilpasninger og innretning på internkontrollen innenfor ulike tjenesteområder og formalisering av rutiner. Kommunedirektøren både kan og vil normalt delegere ansvaret for utførelsen av det konkrete internkontrollarbeidet nedover i administrasjonen.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Lov om sosiale tjenester i arbeid- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). LOV-2009-12-18-131.
- Språkloven §9
- Kommunal- og distriktsdepartementet. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83.
- Justis- og beredskapsdepartementet. Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) (NAV-loven). LOV-2006-06-16-20.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. Lov om språk (språklova). LOV-2021-05-21-42.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. FOR-2011-12-21-1471.

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Arbeids og velferdsetaten. R35-00- *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV 2012-06-22*. Rundskriv. Sist endret: 2024-01-10.

Dokumenter fra kommunen

- Bergen kommune. *Arbeidsrettet tiltak for innvandrere NorA*. Datert:19.09.2023.
- Bergen kommune. *Arbeidsrettet tiltak for innvandrere- Ny Sjanse*. Datert: 24.04.2024.
- Bergen kommune. *Brannsjansen*. Datert: 14.08.2023.
- Bergen kommune. *Handlingsplan mot fattigdom med særlig vekt på barnefamiliers situasjon*. Bystyresak 294/16, 16.11.2016.
- Bergen kommune. *Rapportering til bystyret på oppfølging av handlingsplan mot fattigdom*. Bystyresak 273/22, 26.10.2022
- Bergen kommune. *Prosedyre for sosialtjenesten arbeid med kvalifiseringsprogrammet*. 15.06.2022.
- Bergen kommune. *Retningslinjer for NAV- loven §14A*. Ikke datert.
- Bergen kommune. *Etat for sosiale tjenester. Mal for forenklet arbeidsevnevurdering*. Ikke datert.
- Bergen kommune. *NAV Bergenhus- Kartlegging av barnefamilier*. Ikke datert.
- Bergen kommune. *NAV Årstad- kartlegging kvalifiseringsprogram*. Ikke datert
- Bergen kommune. *NAV Bergen Nord. Kartlegging kvalifiseringsprogram*. Ikke datert.
- Bergen kommune. *NAV Bergen Vest. Rutiner kvalifiseringsprorgammet*. Ikke datert
- Bergen kommune. *KVP-rapportering per desember 2023*.
- Bergen kommune. *Etat for sosiale tjenester- rutine for kartlegging og tjenester for barn og unge*. Datert: 25.september 2013.
- Bergen kommune. *EST- Samarbeidsrutine for NorA og NAV lokal*. Gyldig fra: 20.10.2023
- Bergen kommune. *Samarbeidsrutine for NY Sjanse og NAV-kontorene*. Ikke datert.
- Bergen kommune. *NAV Bergen Vest. Rutiner kvalifiseringsprorgammet*. Ikke datert.
- Bergen kommune. *NorA. Rutine for individuell oppfølging-arbeidsprosessbeskrivelse*. Datert: 09.08.2023
- Bergen kommune. *NorA. Rutine for bedriftsoppfølging*. Ikke datert.
- Bergen kommune. *NorA. Rutine for gruppeveiledning- arbeidsprosessbeskrivelse*. Datert: 10.01.2024

- Bergen kommune. Ny Sjanse. *Rutiner i Ny sjanse- et kvalifiseringsprogram*. Ikke datert.
- Bergen kommune. Ny Sjanse. *Tiltaksliste våren 2024*. Ikke datert.
- Bergen kommune. Brannsjansen. *Sjekkliste ved oppstart av deltagelse i Brannsjansen*. Ikke datert.
- Bergen kommune. Brannsjansen. *Intervjumal*. Ikke datert.
- Bergen kommune. Brannsjansen. *Evaluering av brannsjansen*. Ikke datert.
- Bergen kommune. Brannsjansen. *Evalueringsskjema- arbeidspraksis som barnehageassistent*.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (DTTL), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no to learn more.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides industry-leading audit and assurance, tax and legal, consulting, financial advisory, and risk advisory services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our people deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets, enable clients to transform and thrive, and lead the way toward a stronger economy, a more equitable society, and a sustainable world. Building on its 175-plus year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte's more than 450,000 people worldwide make an impact that matters at www.deloitte.no.