

Økonomisk stønad til livsopphold

Ørland kommune

Forvaltningsrevisjon

FR1244

2023



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Ørland kommunes kontrollutvalg i perioden februar-august 2023.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no

Oppdal, 01.09.2023

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

Marie Husøy Sæter

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Ørland kommune. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til standarden i forvaltningsrevisjon RSK 001¹.

Kontrollutvalget bestilte en forvaltningsrevisjon med tema økonomisk stønad til livsopphold. Bestillingen skisserte videre tre ønskelige undertema for revisjonen: regeletterlevelse i saksbehandling, kommunens ansvar som arbeidsgiver og samordning av velferdstjenester. I denne forvaltningsrevisjonen er de to første undertemaene undersøkt. Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet fra forvaltningsloven, sosialtjenesteloven og NAV-loven, med forskrifter. Fakta er innhentet ved intervju, saksgjennomgang og observasjon.

I **første problemstilling** undersøkes regeletterlevelsen av formelle krav til saksbehandling. Revisor konkluderer med at NAV Ørland har rutiner og system som legger til rette for korrekt saksbehandling av søknader om økonomisk stønad til livsopphold. Gjennomgang av et utvalg saker viser at saksbehandlingen i praksis skjer i henhold til lovkrav og kommunens egne retningslinjer.

I **andre problemstilling** undersøkes hvordan kommunen ivaretar sitt ansvar overfor ansatte ved NAV Ørland. Revisor konkluderer med at det ved NAV Ørland er velfungerende rutiner for opplæring og kompetanseutvikling, som legger til rette for at veilederne oppnår den kunnskap og kompetanse som trengs for at tjenesteytelsen skal skje i henhold til lovkrav. Revisor konkluderer videre med at kommunen ivaretar sitt ansvar overfor de ansatte ved å sørge for tilstrekkelige personalressurser og de ansattes sikkerhet i tjenesten.

Revisor har ingen anbefalinger til kommunedirektøren om forbedringstiltak.

¹ [RSK 001 \(nkrf.no\)](https://www.nkrf.no/RSK001)

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode	8
1.4 Kommunedirektørens uttalelse om rapportutkast.....	11
1.5 Økonomisk stønad til livsopphold i Ørland kommune.....	11
1.5.1 Kommunens organisering av sosialtjenestene	11
1.5.2 Statistikk	12
1.5.3 Økonomisk stønad til livsopphold.....	13
1.5.4 Forvaltningslovens regler for saksbehandling	14
1.5.5 Kommunens ansvar i NAV	14
2 Saksbehandling.....	16
2.1 Problemstilling	16
2.2 Revisjonskriterier.....	16
2.3 Funn.....	17
2.3.1 Saksbehandling av søknader om økonomisk stønad til livsopphold	17
2.3.2 Saksbehandlingssystemet «Velferd» og vedtaksmalen.....	21
2.3.3 Rutiner for forsvarlig saksbehandling	23
2.3.4 Rutiner for oppfølging av vilkår om aktivitet.....	25
2.4 Vurdering.....	25
3 Kommunens ansvar for ansatte ved NAV Ørland	29
3.1 Problemstilling	29
3.2 Revisjonskriterier.....	29
3.3 Funn.....	30
3.3.1 Opplæring av nye ansatte	30
3.3.2 Kompetanseutvikling.....	31
3.3.3 Tilstrekkelighet i personalressurser	32
3.3.4 Ansattes sikkerhet i tjenesten	33
3.4 Vurdering.....	35
4 Konklusjoner og anbefalinger	38
4.1 Konklusjon.....	38
4.2 Anbefalinger	38
Kilder.....	39
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	40

Vedlegg 2 - Høringssvar48

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Ørland kommune bestilte i sak 49/22 den 5. desember 2022 en forvaltningsrevisjon med tema økonomisk stønad til livsopphold. I bestillingen var det skissert tre mulige tema for revisjonen; kommunens etterlevelse av formelle krav til saksbehandling, kommunens ansvar som arbeidsgiver overfor sine ansatte, og rutiner for samordning av velferdstjenester. Bestillingen har grunnlag i plan for forvaltningsrevisjon for valgperioden.

Med bakgrunn i kontrollutvalgets bestilling og plan for forvaltningsrevisjon, ble en prosjektplan med problemstillinger innenfor de to første av de skisserte temaene utarbeidet og lagt frem for kontrollutvalget. Punktet om kommunens ansvar som arbeidsgiver ble definert til å omfatte opplæring til sine ansatte, tilstrekkelighet i personalressurser, samt ivaretagelse av de ansattes sikkerhet i tjenesten.

Av ressurs hensyn, avgrenses revisjonen til å omfatte to av tre tema skissert i kontrollutvalgets bestilling. Problemstillinger rundt samordning av velferdstjenestene vil dermed ikke bli belyst i denne forvaltningsrevisjonen.

Kontrollutvalget vedtok i sak 02/23 den 24. februar 2023 den forelagte prosjektplanen uten merknader.

Avgrensninger

Revisjonen avgrenses til tidsperioden fra og med 1. januar 2020, med begrunnelse i dette som dato for sammenslåing av Ørland og Bjugn kommuner til (nye) Ørland kommune.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten. Problemstilling 2 vil besvares gjennom tre underproblemstillinger.

1. Skjer saksbehandlingen av søknader om økonomisk stønad i tråd med lovkrav og kommunens retningslinjer?
2. Ivaretar kommunen sitt ansvar overfor ansatte ved det lokale NAV-kontoret?
 - a. Har kommunalt ansatte fått tilstrekkelig opplæring til å yte gode sosialhjelpstjenester?
 - b. Sørger kommunen for tilstrekkelige personalressurser for å ivareta sosialtjenestetilbudet?
 - c. Er ansattes sikkerhet i jobben ivaretatt?

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunenes standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Ørland kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Dokumentgjennomgang

En av de viktigste metodene for datainnsamling i dette prosjektet er dokumentgjennomgang. Dette inkluderer både saksgjennomgang av søknader og tilhørende vedtak om økonomisk stønad, og gjennomgang av interne styrende dokument og rutiner for NAV Ørland. Dokumentgjennomgang gjør det mulig å se igjennom rutiner og system, og få innsyn i praksis.

Problemstillingen om saksbehandling besvares i hovedsak ved saksgjennomgang. Av ressurs hensyn, er det gjort et utplukk av saker. Utvalget ble gjort av forvaltningsrevisor, fra en komplett liste av alle søknader om stønad til NAV Ørland i perioden januar 2021 til mai 2023. Utplukket ble gjort tilfeldig, med utgangspunkt i følgende kriterier: Utvalget skal omfatte minst åtte eksempler på avslag på økonomisk stønad, hvorav to klagesaker behandlet av Statsforvalteren, minst åtte eksempler på innvilget økonomisk stønad hvor mottaker over 30 år, og minst åtte eksempler på innvilget økonomisk stønad hvor mottaker under 30 år. Utvalget skulle i tillegg omfatte flere eksempler på søknader fra brukere både med og uten forsørgeransvar for barn. Utvalget inneholder vedtak skrevet av åtte ulike saksbehandlere.

Det ble i alt gjennomgått 24 søknader med tilhørende vedtak. Disse ble lest med tanke på å undersøke om saksbehandlingen har skjedd i tråd med lovkrav og kommunens retningslinjer. Gjennomgangen ble gjort ved hjelp av en konkret sjekk-liste utarbeidet på bakgrunn av regler for saksbehandling av enkeltvedtak nedfelt i forvaltningsloven, samt sosialtjenesteloven. Saksgjennomgangen ble foretatt av én representant fra revisjonen i samarbeid med områdeansvarlig for økonomisk stønad ved NAV Ørland.

Revisjonen har fått tilsendt en rekke dokument til gjennomgang for å besvare problemstillingene. Dette er ulike styrende dokument og interne retningslinjer. Tilsendte dokumenter er:

- Partnerskapsavtale NAV Ørland
- Delegasjonsvedtak NAV Ørland
- Felles virksomhetsplan for NAV-kontorene på Fosen
- Servicerutiner kommunale tjenester 2023

- Vedtaksmal
- Mal til forberedelse vedtaksverksted
- Saksprotokoll kommunestyret Ørland, 12.12.2019
- Opplæringsplan 2023 (fagutvikling)
- Opplæringsplan (nyansatt)
- Felles sikkerhetsnormer for Arbeids- og velferdsforvaltningen
- Beredkapsplan 2023
- Lokal sikkerhetsinstruks for NAV Ørland 2023
- HMS/IA-plan for 1019-2023 med tiltak for 2023

Intervju

En annen sentral metode til datainnsamling i prosjektet er intervju. Formålet med intervju som metode er å få innsikt i og dybdekunnskap om temaet som revideres. Intervjuene ble basert på en delvis strukturert intervjuguide, og har vært gjennomført som individuelle intervju eller gruppeintervju. To fra revisjonen har deltatt i intervjuene, hvor én har skrevet referat. Alle referater brukt som faktagrunnlag for vurderingene er verifisert av intervjuobjektene.

Forvaltningsrevisjonen startet med et oppstartmøte hvor kommunedirektør og leder for NAV Ørland deltok.

Følgende funksjoner er intervjuet

- Kommunedirektør
- Leder for NAV Ørland
- Områdeansvarlig for økonomisk stønad ved NAV Ørland
- Verneombud NAV Ørland
- Tillitsvalgt for kommunalt ansatte ved NAV Ørland

Observasjon

En tredje metode brukt for datainnsamling i prosjektet er observasjon. Observasjon gir anledning til å oppleve hvordan arbeidsrutiner utøves i praksis og hvordan lokalene er tilrettelagt for å fremme ansattes sikkerhet, utover det som er beskrevet i skriftlig dokumentasjon.

I forbindelse med datainnsamlingen besøkte revisor NAV Ørlands lokaler tre ganger. Ved et av besøkene fikk revisor en omvisning av verneombud, for å observere konkrete sikkerhetstiltak ved kontoret. Dette omfattet blant annet utformingen av lokalet i sin helhet,

samt rom som brukes i møte med brukere, en gjennomgang av rutiner ved truende situasjoner, og alarm- og varslingssystemer. Revisor hadde ikke utarbeidet sjekklister før observasjonen.

I forbindelse med saksgjennomgang, fikk revisor en grundig gjennomgang av saksbehandlingssystemet «Velferd» av områdeansvarlig for økonomisk stønad. Dette gav anledning til å observere hvordan saksbehandlingen forgår, og hvilke rutiner kontoret har for å dokumentere saksgangen, behandle søknader og fatte vedtak. Dette omfattet også en gjennomgang av kontorets system for å flette informasjon fra saksbehandlingssystemet inn i mal for vedtak.

Vurdering av metode

I en forvaltningsrevisjon er det å innhente data ved ulike metoder sentralt. Dersom flere datagrunnlag peker i samme retning, styrkes revisors vurderinger. Dersom dataene fra ulike kilder spriker kan dette indikere funn eller avvik som det er ønskelig å omtale nærmere. Videre er det avgjørende å innhente tilstrekkelig datagrunnlag, som både er relevant og pålitelig nok til å kunne besvare de vedtatte problemstillingene.

Revisor vurderer metodene for datainnsamling i denne revisjonen som relevante. Data er innhentet ved tre ulike metoder, som hver har sine styrker. Gjennomgang av interne styringsdokument og rutiner gir et innblikk i det systematiske arbeidet som gjøres ved NAV-kontoret for å ivareta formkrav til vedtak, opplæring av ansatte og sikkerhet i tjenesten. Intervju gir anledning til å innhente dybdekunnskap. Saksgjennomgang gir anledning til å se igjennom en større mengde eksempler. Observasjon som metode er spesielt sentralt i en evaluering av sikkerhetstiltak.

Utplukk av saker er av ressurs hensyn begrenset til 24. Dette er ikke et stort nok utvalg til å kunne generalisere². Gjennom observasjon av saksbehandlingssystemet og hvordan NAV Ørland har lagt til rette for effektiv kommunikasjon mellom systemet og vedtaksmalen, har revisor fått inntrykk av at mange av sjekk-punktene i saksbehandlingen er ivaretatt gjennom bruk av denne malen. Revisor vurderte dermed at det ikke var behov for å se igjennom flere saker for å kunne drøfte problemstillingen på en tilfredsstillende måte.

Til sammen vurderer revisor dette til å gi et bredt og variert datagrunnlag som basis for å konkludere på problemstillingene.

² Tall fra SSB for 2020-2022 angir at det for disse årene ble utbetalt økonomisk stønad i 200-250 tilfeller. NAV-leder forteller i intervju at det i 2023 har vært en økning i mottakere av økonomisk stønad, og at det hver måned utbetales stønad til 70-90 brukere.

1.4 Kommunedirektørens uttalelse om rapportutkast

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektør i Ørland kommune den 17. august 2023. Revisor mottok høringssvar den 1. september 2023. Høringssvaret er vedlagt rapporten i vedlegg 2.

Kommunedirektør hadde ingen merknader til rapporten.

1.5 Økonomisk stønad til livsopphold i Ørland kommune

Dette delkapittelet gir en kort innføring i tema for forvaltningsrevisjonen. Dette omfatter Ørland kommunes organisering av tjenestene, samt de mest sentrale lovbestemmelsene knyttet til økonomisk stønad til livsopphold, formelle krav til saksgangen, og kommunens delegerte ansvar.

1.5.1 Kommunens organisering av sosialtjenestene

Som del av kommunereformen ble Bjugn og Ørland kommuner slått sammen til Ørland kommune, fra 1. januar 2020. Den administrative strukturen i (nye) Ørland kommune består av kommunedirektør, med seks underliggende kommunalsjefer. NAV-kontoret i Ørland kommune ligger direkte under kommunedirektøren.

NAV består av Arbeids- og velferdsetaten (statlig del) og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene³. Det lokale NAV-kontoret har følgelig to eiere; staten og den aktuelle kommunen. Kommunen har ansvar for de sosiale tjenestene i NAV-kontoret, mens Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for de statlige arbeids- og velferdstjenestene (arbeid, trygd og pensjon). De sosiale tjenestene under kommunen inkluderer ansvar for å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling, og å forebygge sosiale problemer. Den enkelte kommune bestemmer, sammen med Arbeids og velferdsetaten, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i NAV-kontoret utover et lovpålagt minimum. Dette minimumet består av kvalifiseringsprogrammet (tilbud om oppfølging og arbeidstrening), økonomisk stønad, opplysning, råd og veiledning, midlertidig husvære, økonomisk rådgivning og tilbud om individuell plan⁴.

Myndighet til å fatte enkeltvedtak om økonomisk stønad er, etter kommunens delegeringsreglement, delegert fra Ørland kommune til NAV Ørland⁵. NAV Ørlands ansvar for sosiale tjenester, herunder økonomisk stønad, er videre presisert i *Partnerskapsavtale NAV*

³ [Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen \(arbeids- og velferdsforvaltningsloven\) \[NAV-loven\] - Lovdata](#) § 2.

⁴ [Partnerskapet i NAV - nav.no](#)

⁵ [Delegeringsreglement | Ørland kommune \(kf.no\)](#)

Ørland, som er inngått mellom kommunedirektør i Ørland kommune og Arbeids- og velferdsetaten ved direktør for NAV Trøndelag.

NAV Ørland er organisert i to team. «Ungdom og inkludering» har ansvar for brukere under 30 år og flyktninger, uavhengig av alder. «Arbeid og inkludering» har ansvar for brukere over 30 år. Begge teamene er tverretattlig og tverrfaglig sammensatt. Det jobbes ofte i to-spenn, der to ansatte følger opp den enkelte bruker for statlige og kommunale tjenester.

1.5.2 Statistikk

KOSTRA-tall fra SSB viser at Ørland kommune utbetaler stønad til omtrent 2% av befolkningen (tabell 1). Tall fra (gamle) Bjugn og Ørland kommuner fra 2018 tyder på stabilitet i antall mottakere av økonomisk stønad i kommunen i perioden 2018-2021, med en økning i antall mottakere i gruppen 18-24 år i 2022 (tabell 1 og 2). Antall barn i familier som mottar økonomisk stønad økte markant fra 2020 til 2021 og 2022 (tabell 1).

NAV-leder forteller i intervju at det månedlig utbetales stønad til rundt 70-90 mottakere, og at det har vært en stor økning i løpet av januar 2023. Antall mottakere har vært stabilt de siste tre årene, men det har vært en del utskiftning av hvilke brukere som til en hver tid har fått tildelt stønad.

Tabell 1. Statistikk. Økonomisk stønad til livsopphold i Ørland kommune.

Økonomisk stønad til livsopphold i Ørland kommune	2020	2021	2022
Antall innbyggere	10,306	10,371	10,472
Tilfeller	214	215	255
Tilfeller 18-24 år	44	41	66
Tilfeller med økonomisk stønad i 6 mnd eller mer	52	48	45
Antall barn i familier som mottok stønad	119	147	164

Kilde: <https://www.ssb.no/statbank/table/12210/> <https://www.ssb.no/statbank/table/11820/>

Tabell 2. Statistikk. Økonomisk stønad til livsopphold i (gamle) Ørland og Bjugn kommuner.

Sosialhjelp i Ørland og Bjugn kommuner	Ørland kommune	Bjugn kommune	Til sammen
År	2018	2018	2018
Antall mottakere	127	96	223
Antall mottakere 18-24 år	30	20	50

Kilde: *Fosna-Folket*, 4.juli 2019, tall hentet fra SSB.

1.5.3 Økonomisk stønad til livsopphold

Økonomisk stønad til livsopphold er en stønad som gis fra Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) til personer som ikke kan forsørge seg selv. Dette er en rettighet, nedfelt i sosialtjenesteloven § 18: «De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.» Stønadene er ment å være en midlertidig ordning. Alle har rett til å søke om økonomisk stønad og få en individuell vurdering av søknaden sin av NAV⁶. Avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester regnes som enkeltvedtak, og skal behandles i tråd med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

Bestemmelsen om rett til stønad har som primært mål å sikre at alle som oppholder seg lovlig i Norge får et forsvarlig livsopphold. Forsvarlig livsopphold er ikke et entydig begrep. Hva som regnes som forsvarlig vil variere ut fra personlige forhold, slik som familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, bosituasjon, alder og helse. Hvis tjenestemottaker har barn, skal det tas særlige hensyn til deres behov. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi. Dette innebærer at utgifter til barn og unge kan være del av livsoppholdet, selv om tilsvarende utgifter for voksne ikke er det⁷. Staten har veiledende retningslinjer for størrelsen på den økonomiske stønaden. NAV-kontoret har både plikt og rett til å bruke skjønn i vurderingen av hver enkelt søknad om stønad.⁸ Satsene i de veiledende retningslinjene må derfor betraktes som et utgangspunkt for det skjønnet som skal utøves.

I rundskriv A2/2022 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet er dette presisert om veiledende stønadssatser i tilfeller hvor søker har forsørgeransvar for barn under 18 år: «Fra 1. september 2022 skal det ikke tas hensyn til barnetrygd ved vurdering av søknad om stønad til barnefamilier. Det vises til sosialtjenesteloven § 18 tredje ledd.»⁹ I behandling av saker før 1. september 2022, gjelder Ørland kommunes egne bestemmelser for inntektsberegning for søkere med barn, hvor det er vedtatt at deler av barnetrygden skal holdes utenfor¹⁰.

NAV skal, etter bestemmelser i sosialtjenesteloven § 20a, stille vilkår om aktivitet for å innvilge økonomisk stønad til mottakere som er under 30 år. «Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottakeren eller begrense hans eller hennes handle- og valgfrihet på en urimelig måte (...) Ved brudd på vilkår kan det

⁶ <https://www.nav.no/okonomisk-sosialhjelp>

⁷ [Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV - Lovdata](#)

⁸ [Rundskriv A-5/2022 Statlege rettleiande retningslinjer for økonomisk stønad for 2023 - regjeringen.no](#)

⁹ [Rundskriv A-2/2022 Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2022 - regjeringen.no](#)

¹⁰ Vedtatt ekstra bevilgning av kommunestyret i budsjettet for Ørland kommune 2020 for «å holde noe av barnetrygden utenfor når sosialstønad regnes ut». (Pkt 18, s. 16, Saksprotokoll i Kommunestyret - 12.12.2019.)

fattes vedtak om at stønaden reduseres ...» For mottakere over 30 år, gjelder loven om at det kan stilles vilkår for tildeling av stønad (§ 20).

Formålet med vilkår skal være å styrke tjenestemottakers muligheter for overgang til arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk stønad. Vilkårssetting har nær sammenheng med formålet om hjelp til selvhjelp. Når det stilles vilkår, skal det bidra til å motivere og påvirke tjenestemottaker til å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon.¹¹

1.5.4 Forvaltningslovens regler for saksbehandling

Forvaltningsloven inneholder regler om hvordan offentlige myndigheter skal behandle saker. Søknader om økonomisk stønad regnes som enkeltvedtak, og skal følge forvaltningslovens regler for saksbehandling. Saken skal behandles skriftlig og innen rimelig tid. Det skal begrunnes hvorfor søknaden innvilges eller avslås, og de faktiske forhold som har vært avgjørende skal nevnes. Det skal gå frem hvilke regler vedtaket bygger på, og med hvilken hjemmel hjelpen er innvilget eller avslått. Bruk av skjønn skal komme frem. Det skal gis informasjon om rettigheter til å klage på vedtaket.¹²

Forvaltningslovens regler for saksbehandling ivaretar den enkeltes rett til å få behandlet sine saker av offentlige myndigheter på en forsvarlig og riktig måte¹³. En grundig redegjørelse for avgjørelsen og bruk av skjønn er dessuten viktig i tilfeller hvor en overordnet instans skal behandle en eventuell klage (etterprøvbarehet).

Ifølge rundskriv til forvaltningsloven, er det anledning til å benytte standardiserte begrunnelser i enkeltvedtak. En standardbegrunnelse vil imidlertid i enkelte tilfeller ikke tilfredsstillende de krav som følger av forvaltningsloven § 25, om begrunnelsens innhold.¹⁴

1.5.5 Kommunens ansvar i NAV

Sosialtjenesteloven, kapittel 2, omtaler kommunens ansvar etter loven. Det er formulert krav til forsvarlighet i sosialtjenestene (§ 4), ansvar for nødvendig opplæring av kommunens personell i NAV (§ 6), og ansvar for å sørge for nødvendige bevilgninger for å yte sosiale tjenester etter loven (§ 7).

Ifølge Ørland kommunes delegeringsreglement, er ansvar for nødvendig opplæring av NAVs ansatte i henhold til sosialtjenesteloven delegert fra kommunedirektøren til NAV. Videre,

¹¹ [Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV - Lovdata](#)

¹² [Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker \(forvaltningsloven\) - Lovdata](#), kapittel IV-VI.

¹³ [Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker \(forvaltningsloven\) - Lovdata](#)

¹⁴ [Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv - Lovdata](#)

inneholder *Partnerskapsavtalen for NAV Ørland* krav om jevnlig arbeid med kompetanseutvikling for ansatte ved NAV-kontoret. Dette skal gjøres i samarbeid med medarbeidernes organisasjoner.

Partnerskapsavtalen inneholder et punkt vedrørende ansvar for sikkerhetsarbeid ved det lokale NAV-kontoret. I avtalen er det presisert at sikkerhetsarbeidet er omfattet av «Felles sikkerhetsnorm i arbeids- og velferdsforvaltningen» og Ørland kommunes sikkerhetsrutiner.

2 SAKSBEHANDLING

I dette kapitlet drøftes problemstilling 1, som handler om saksbehandling av søknader om økonomisk stønad til livsopphold.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet saksbehandling:

Skjer saksbehandlingen av søknader om økonomisk stønad i tråd med lovkrav og kommunens retningslinjer?

2.2 Revisjonskriterier

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1. Følgende revisjonskriterier er utledet for saksbehandlingen, hvor kildene er oppgitt i parentes:

- Søknader om økonomisk stønad skal behandles skriftlig, individuelt og innen en måned. Det skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt (*Fvl § 11a, NAV Ørland*).
- Sakens dokumenter skal journalføres og merkes unntatt offentlighet (*Forskrift om offentlege arkiv §§ 9 og 10, Offentleglova § 13 første ledd, NAV-loven § 7*).
- NAV skal innhente nødvendig informasjon for å sikre at saken er så godt opplyst som mulig. Saksopplysningene skal dokumenteres skriftlig (*Fvl. §§ 17 og 23*).
- NAV skal rådføre seg med tjenestemottaker og involvere vedkommende i innhenting av opplysninger (*Sosialtjenesteloven § 43*).
- Det skal fattes enkeltvedtak ved tildeling av økonomisk stønad. Vedtaket skal begrunnes og vise til de faktiske forhold som vedtaket bygger på. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av skjønn bør nevnes (*Fvl. §§ 17, 23, 24 og 25, R35-00*).
- Et vedtak skal ha en hjemmel som viser til de reglene som vedtaket bygger på. Organet som fatter vedtaket, skal ha den nødvendige myndigheten etter kommunens delegeringsreglement (*Fvl § 25, Ørland kommunes delegeringsreglement*).
- Partene skal underrettes om vedtaket så snart som mulig. Det skal gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter (*Fvl § 27*).

Følgende revisjonskriterier er utledet for vilkår om aktivitetsplikt:

- Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år (*Sosialtjenesteloven § 20a.*) Ved stilte vilkår, skal det vises til § 20a (*Fvl § 25*).
- Det skal gå tydelig frem av vedtaket hva vilkåret går ut på og konsekvenser av brudd på dette (*R35-00*).
- Kommunen skal ha et system for å fange opp eventuelle brudd på vilkår (*R35-00*).
- Avdekkede brudd på vilkår om aktivitet bør medføre de konsekvenser som er angitt i vedtaket (*Sosialtjenesteloven § 20a, R35-00*).

Følgende kriterium er utledet for forsvarlighet i sosialtjenestene:

- Kommunen skal ha rutiner for saksbehandlingen som sikrer at NAV-kontoret yter forsvarlige sosialhjelpstjenester i henhold til lovens krav (*R35-00*).

2.3 Funn

I dette delkapittelet presenteres innhentet fakta som er relevant for å vurdere om revisjonskriteriene knyttet til saksbehandling er oppfylt. Alle ansatte i NAV kalles «veiledere». I det videre, benyttes betegnelsen «saksbehandler» i stedet for veileder, for å synliggjøre hvilken funksjon som er i fokus.

2.3.1 Saksbehandling av søknader om økonomisk stønad til livsopphold

Regeletterlevelse i saksbehandling av søknader om økonomisk stønad er undersøkt ved dokumentgjennomgang av et utvalg av saker ved NAV Ørland for perioden januar 2021 - mai 2023. I utplukk av saker er det lagt vekt på å få et variert utvalg av eksempler. Utvalget omfatter vedtak skrevet av åtte ulike saksbehandlere, vedtak fra alle de tre årene, og vedtak fattet overfor brukere i ulike livssituasjoner. Spesielt er det lagt vekt på å inkludere et utvalg av vedtak hvor bruker har forsørgeransvar for barn, og et utvalg av vedtak hvor bruker er under 30 år hvor det i henhold til sosialtjenesteloven § 20a. skal stilles vilkår om aktivitet.

Tabell 3 oppsummerer funn fra saksgjennomgangen. Sakene er listet radvis. Tabellens tre første kolonner angir sak og brukerinformasjon. Videre er sjekkpunkt fra forvaltningsloven og sosialtjenesteloven listet over 10 kolonner. Hver av kolonnene under overskriften «Forvaltningslovens regler for saksbehandling» samsvarer med ett kulepunkt fra listen over revisjonskriteriene om saksbehandling. Under overskriften «Sosialtjenestelovens bestemmelse om aktivitetsplikt», svarer første kolonne til første revisjonskriterium, og tabellens to siste kolonner til det andre kriteriet om aktivitetsplikten.

Funnene er systematisert som følger. Felt merket med bokstaven «a» angir tilfeller hvor det i gjennomgangen ble observert at relevant punkt i saksbehandlingen var fullstendig i samsvar

med lovkrav og regler. Felt merket med bokstaven «b» indikerer at det ble funnet større eller mindre avvik mellom faktisk saksbehandling og relevante lovkrav og regler. Felt med blå farge indikerer tilfeller hvor det er avdekket relevant punkt i saksbehandlingen ikke inneholder alt som regelverket krever. Lyseblå felt angir «grensetilfeller», hvor det ikke vil være korrekt å beskrive saksgangen som fullstendig etter lovkrav og regler, men hvor avvikene er godt begrunnet og fulgt opp av NAV og hvor NAV har handlet etter beste evne med foreliggende informasjon og tilgjengelige ressurser. Utfyllende kommentarer til feltene merket med bokstaven «b» er oppsummert i punktliste etter tabellen.

Sjekkpunkt for saksbehandlingstid er undersøkt i oversikt over korrespondansen mellom søker og NAV i saksbehandlingssystemet for økonomisk stønad, «Velferd». Systemet viser dato for mottak av søknadsbrev, dato for utsendelse av vedtaksbrev, og eventuell korrespondanse i søksbehandlingstiden. I forbindelse med de fleste av sakene, er det registrert minst ett kontaktpunkt mellom bruker og saksbehandler, hvor ettersendelse av dokumentasjon etterspørres. Dette er i alle tilfeller etterspurt innen en måned etter søknad er mottatt. Saksbehandlingstid er regnet fra dato etterspurt dokumentasjon er mottatt av NAV.

Hvorvidt det er innhentet nødvendig informasjon, er undersøkt ved gjennomgang av journalnotat knyttet til saken og grunngivelse av vedtak.

Brukermedvirkning er undersøkt ved oversikt over korrespondanse med bruker i systemet «Velferd». Møtepunkt, fysisk eller per telefon, dokumenteres i «Velferd» med et beskrivende notat fra saksbehandler. Det er i de fleste sakene registrert telefonsamtaler eller fysiske møter med bruker i tiden mellom dato for søknad og vedtak. I tilfeller hvor det ikke er dokumentert kontakt med bruker i dette tidsrommet, er sjekkpunktet haket av som oppfylt dersom kontaktloggen viser møte med bruker i tiden like før søknad ble mottatt.

Sjekkpunkt for vedtak fattet og redegjørelse for vedtak, er undersøkt ved gjennomgang av vedtaksbrev. Her har revisor lagt vekt på tydelighet i begrunnelsen, samt hvorvidt det er tatt hensyn til søkers livssituasjon, herunder forsørgeransvar for barn. Økonomisk beregning er en sentral del av begrunnelsen for vedtakene. Det skal gå tydelig frem i vedtaket hvilke inntekter og utgifter som ligger til grunn i beregningen, og hvilke satser for stønad som er brukt.

Sjekkpunktene for merking av unntatt offentlighet, hjemmel for vedtak, underrettelse om vedtak og informasjon om klagerettigheter, vilkår om aktivitet med hjemmel, og spesifisering av vilkår og konsekvenser ved brudd på disse, er undersøkt ved gjennomgang av vedtaksbrev.

Når det gjelder klagesakene (sak 7 og 8), er det kun NAVs og ikke Statsforvalterens behandling av sakene som har vært gjenstand for undersøkelse i denne revisjonen.

Tabell 3. Saksgjennomgang økonomisk stønad.

Sak #	Om søker		Kontrollpunkt: Forvaltningslovens regler for saksbehandling							Kontrollpunkt: Sosialtjenestelovens bestemmelse om aktivitetsplikt		
	Under 30 år	Barn	Saks-behandlings-tid	Journalføring og merking unntatt offentlighet	Innhentet nødvendig informasjon	Bruker-medvirkning	Enkeltvedtak fattet, redegjørelse inkludert	Hjemmel for vedtak	Underrettelse om vedtak, informasjon om klagerettigheter	Vilkår stilt, hjemmel i § 20a	Informasjon om hva vilkårene går ut på	Informasjon om konsekvenser av brudd på vilkår
Avslag												
1		X	a	a	a	a	a	§§ 17, 18, 19	a			
2			b	a	b	a	a	§§ 17, 18, 19	a			
3	X	X	a	a	a	a	a	§§ 17, 18, 19	a			
4		X	a	a	a	a	a	§§ 17, 18, 19	a			
5			a	a	a	a	a	§§ 17, 18, 19	a			
6		X	a	a	a	a	a	§§ 17, 18, 19	a			
Klage												
7			b ¹⁵	a	a	a	a	§§ 17, 18, 19	a			
8			b ¹⁶	a	b	a	a	§§ 17, 18, 19	a			
Innvilget, søker over 30 år												
9		X	a	a	a	a	a	§§ 17, 18	a	b	a	a
10		X	a	a	a	a	a	§§ 17, 18, 19	a			
11		X	a	a	b	a	a	§§ 17, 18	a			
12			a	a	a	a	a	§§ 17, 18, 20	a	a	a	a
13		X	a	a	a	a	a	§§ 17, 18	a			
14			a	a	a	a	a	§§ 17, 18, 20	a	a	a	a
15		X	a	a	b	a	a	§§ 17, 18	a			
16			a	a	a	a	a	§§ 17, 18, 20	a	a	a	a
Innvilget, søker under 30 år												
17	X	X	a	a	a	a	a	§§ 17, 18, 20a	a	a	a	a
18	X		a	a	a	a	a	§§ 17, 18, 20a	a	a	a	a
19	X		b	a	a	a	a	§§ 17, 18	a	b	a	a
20	X		a	a	a	a	a	§§ 17, 18	a	b		
21	X		a	a	a	a	a	§§ 17, 18, 20a	a	a	a	a
22	X		b	a	b	a	a	§§ 17, 18, 20a	a	a	a	a
23	X		a	a	a	a	a	§ 17, 18	a	b	a	a
24	X		a	a	a	a	a	§ 17, 18	a	b		

¹⁵ Avslag på klage fra Statsforvalteren i Trøndelag.

¹⁶ Medhold i klage fra Statsforvalteren i Trøndelag.

Blå felt

«Vilkår stilt, hjemmel i sosialtjenesteloven § 20a (eller § 20)»

- *Sak 9.* Det er ikke angitt hjemmel etter sosialtjenesteloven (§ 20).
- *Sak 19.* Det er ikke angitt hjemmel etter sosialtjenesteloven (§ 20a).
- *Sak 23.* Det er ikke angitt hjemmel etter sosialtjenesteloven (§ 20a).

Lyseblå felt

«Saksbehandlingstid»

- *Sak 2.* Sendt ut forvaltningsmelding¹⁷ med underrettelse om forlenget saksbehandlingstid grunnet høy arbeidsmengde i NAV. Meldingen er sendt 17 dager etter mottatt søknad. Vedtak er datert 28 dager etter forvaltningsmeldingen.
- *Sak 7.* Sendt ut forvaltningsmelding med underrettelse om forlenget saksbehandlingstid på innsendt klage på vedtak grunnet høy arbeidsmengde i NAV. Meldingen er sendt 24 dager etter mottatt klage. Forvaltningsmelding anslår at vedtak fattes uke 17. Vedtak datert uke 18.
- *Sak 8.* Sendt ut forvaltningsmelding med underrettelse om forlenget saksbehandlingstid grunnet høy arbeidsmengde i NAV. Meldingen er sendt 27 dager etter mottatt klage. Vedtak er datert 12 dager etter forvaltningsmeldingen.
- *Sak 19.* Sendt ut forvaltningsmelding med underrettelse om forlenget saksbehandlingstid grunnet høy arbeidsmengde i NAV. Vedtak 32 dager etter mottatt søknad.
- *Sak 22.* Sendt ut forvaltningsmelding med underrettelse om forlenget saksbehandlingstid. Utsettelsen er begrunnet i at søker har et vedtak for deler av tidsperioden det søkes om stønad i, sakens behandling utsettes dermed til gjeldende stønadperiode er over. Meldingen er sendt 28 dager etter søknad er mottatt. Vedtak datert 5 dager etter forvaltningsmeldingen.

«Innhentet nødvendig informasjon»

- *Sak 2.* Avslag på søknad om stønad er grunngitt i at søker ikke har sendt inn nødvendig dokumentasjon. Det er gjort en sannsynlighetsvurdering ut ifra dokumentasjonen som er på plass.

¹⁷ Forvaltningsmeldingene angående saksbehandlingstid er merket «Foreløpig svar».

- *Sak 8.* Nødvendig informasjon foreligger, men NAV har ikke tatt hensyn til all informasjon fra søker i sitt vedtak. Søker har klaget til Statsforvalteren og fått medhold. I Statsforvalterens vedtak er all informasjon inkludert i beregningen av stønad.
- *Sak 11.* Søker har ikke sendt inn tilstrekkelig informasjon om inntekt. Introduksjonsstønad¹⁸ er dermed lagt til grunn i beregningen av stønad. Videre mangler dokumentasjon på flere utgifter. Stønad til disse behandles i eget vedtak, når dokumentasjon foreligger.
- *Sak 15.* Dokumentasjon på delt forsørgeransvar for barn er foreldet. NAV har lagt til grunn at denne fremdeles gjelder i sin utmåling av stønad.
- *Sak 22.* Bosituasjon for søker er under endring og det er usikkerhet rundt boutgifter for kommende periode. Stønad til husleie behandles i eget vedtak når kontakt foreligger.

«Vilkår stilt, hjemmel i sosialtjenesteloven § 20a»

- *Sak 20.* Ikke stilt krav til aktivitet. Begrunnelse i vedtak.
- *Sak 24.* Ikke stilt krav til aktivitet. Begrunnelse i vedtak.

2.3.2 Saksbehandlingssystemet «Velferd» og vedtaksmalen

I forbindelse med saksgjennomgang, fikk revisor en innføring i saksbehandlingssystemet av områdesansvarlig for økonomisk stønad. Vedtaksbrev skrives med utgangspunkt i NAV Ørlands egen vedtaksmal, som inneholder flettekoder som kommuniserer med saksbehandlingssystemet. Denne funksjonen ble også presentert for revisor. Etter gjennomgangen sammenfattet revisor sine observasjoner i et referat. Referatet ble verifisert, med noen merknader, av områdeansvarlig for økonomisk stønad. Revisor fikk tilsendt vedtaksmalen, og har gjennomgått denne.

Saksbehandling av søknader om økonomisk stønad gjøres i systemet «Velferd». Systemet er bygd opp med en forside for hver enkelt bruker med relevante personopplysninger, og videre egne faner for ulike kategorier av opplysninger og dokumentasjon relevant for behandling av søknader. Det er egne faner for søknad, vedtak, viktige dokument, postjournal, økonomisk beregning, vilkår om aktivitetsplikt mm. Aktuelle lovhomepler fylles inn i egne felt i systemet. Saksbehandler legger inn inntekter og utgifter i søknadsbildet, på bakgrunn av innlevert dokumentasjon og kartlegging/samtaler med bruker.

¹⁸ Stønad til nyankomne flyktninger

Eventuelle vilkår om aktivitet hakes av i egen fane. Hva vilkåret går ut på velges i en punktvis liste med de vanligste vilkårene. Det er mulig å velge egen formulering. Ved unntak fra aktivitetsplikten for brukere under 30 år, hakes det av blant forhåndsformulerte begrunnelser i egen liste.

Vedtaksbrev skrives ved hjelp av en mal utarbeidet ved NAV Ørland. Malen er nylig revidert, etter arbeid med «klarspråk» ved enheten. Malen inneholder flettekoder, som knytter den til saksbehandlingssystemet «Velferd». Saksnummer, navn, adresse og personnummer for søker, aktuelle lovhjemler og vilkår om aktivitet er eksempel på punkt som overføres direkte fra «Velferd» og inn i vedtaksbrevet.

Malen inneholder videre standardformuleringer om

- merking av unntatt offentlighet
- bakgrunn for vilkår om aktivitetsplikt og konsekvenser ved brudd på denne
- hva som ligger til grunn for vedtaket (vurderingen baseres på informasjon innhentet i forbindelse med søknad, kontaktpunkt med bruker, opplysninger i NAVs fagsystemer)
- kort om økonomisk beregning som bakgrunn for vedtaket
- individuell vurdering
- en rekke tips til økonomiske tiltak bruker kan selv kan forsøke
- plikten til å opplyse NAV ved endringer
- klagerettigheter
- innsynsrettigheter
- kontaktinformasjon til NAV

Når vedtaksbrev opprettes, settes alle disse punktene automatisk inn i malen, og saksbehandler må aktivt slette avsnitt som ikke har aktuell informasjon for bruker. Eksempel på dette er dersom det ikke stilles vilkår om aktivitet.

Økonomisk beregning er en sentral del av begrunnelsen for vedtaket. Økonomisk beregning for aktuell måned gjøres på bakgrunn av søkers inntekter og utgifter, som blir lagt inn i søknadsbildet i «Velferd» av saksbehandler. Beregningen legges inn i vedtaksbrev via flettekoder, og det tydeliggjøres av saksbehandler hvilke typer utgifter som dekkes av NAV og hvilke inntekter som tas med som grunnlag i beregningen.

Områdeansvarlig forklarer hvordan de arbeider for å ivareta det individuelle perspektivet når det fattes vedtak. Det genereres automatisk økonomisk beregning med veiledende satser for

vedtak, men det kreves i tillegg at saksbehandler bruker rundskrivet¹⁹ aktivt, og det må gjøres en individuell vurdering i hver enkelt sak. Livsoppholdssatser er kun veiledende, og det er derfor viktig at brukers helhetlige situasjon, og da spesielt barneperspektivet, blir kartlagt. Kartleggingen i dialog med bruker gir grunnlag for den skjønsmessige vurderingen.

NAV har flere ulike og delvis separate system for å registrere ulike typer kontakt med brukerne. «Velferd» er først og fremst et saksbehandlingssystem og brukes kun i forbindelse med kommunale tjenester i NAV, som kvalifiseringsprogrammet, midlertidig botilbud og økonomisk stønad. Her noteres i hovedsak kontakt med bruker knyttet til disse punktene. Saksbehandlerne som jobber i «Velferd», jobber også i andre system, som gir dem en helhetlig oversikt over brukernes totalsituasjon i større grad enn hva som fremgår av notatene i «Velferd». Notater om brukermedvirkning registrert i «Velferd», er derfor som regel kun en liten andel av de faktiske møtepunktene mellom veileder/saksbehandler og bruker. Revisor har ikke gjennomgått dokumentasjon i andre systemer enn «Velferd».

En årsak til at veilederne jobber i separate system, er at NAV består av to styringslinjer, kommunal og statlig. Av personvern hensyn kan ikke det statlige oppfølgingssystemet brukes fullt ut til kommunale tjenester. Det foreligger per i dag ikke databehandleravtaler mellom NAV kommune og NAV stat som regulerer bruk av statlige fagsystemer til kommunale saker. Økonomisk stønad til livsopphold er en del av kommunens ansvar, og omtales ikke i det statlige systemet.

Oppfyllelse av stilte vilkår om aktivitet er eksempel på noe som ofte må følges opp i andre system enn i «Velferd». «Aktiv bruk av digital aktivitetsplan» er et mye brukt vilkår, og en del av et statlig system. Det kreves dermed en aktiv dialog mellom veileder som behandler søknad om stønad og veiledere som møter bruker i råd og veiledning, for å følge opp overholdelse av aktivitetsplikten, dersom dette er to ulike NAV-ansatte. Ifølge områdeansvarlig for økonomisk stønad, er oppfølging av aktivitetsplikten noe som prioriteres blant veilederne som jobber i ungdomsteamet (brukere under 30 år). I ungdomsteamet jobber de i tett to-spenn rundt brukere som har oppfølging av både kommunal og statlig veileder.

2.3.3 Rutiner for forsvarlig saksbehandling

Revisor har gjennomført intervju med fire ulike funksjoner ved NAV Ørland: NAV-leder, områdesansvarlig for økonomisk stønad, verneombud og tillitsvalgt for kommunale ansatte.

¹⁹ Rundskriv til sosialtjenesteloven

Disse har uttalt seg om rutiner for saksbehandling av søknader om økonomisk stønad. Videre, er relevante, tilsendte, interne rutiner gjennomgått av revisor.

NAV-leder forteller at det er et mål ved kontoret at veilederne/saksbehandlerne skal ha så lik praksis som mulig, samtidig som det gjøres individuelle vurderinger. Dette ivaretas gjennom «Vedtaksverkstedet», som holdes annenhver uke. I dette forumet møtes veilederne ved NAV-kontoret som behandler søknader om økonomisk stønad for å drøfte enkeltsaker eller endringer i regelverket. Det har i det siste også vært jobbet med «klart språk» i NAV Ørland i samarbeid med Statsforvalteren.

Områdeansvarlig for økonomisk stønad forteller at egne maler for vedtak fremtvinger lik praksis. Det er ingen føringer på maler fra NAV sentralt, kun rundskriv 35²⁰ og ny veileder før jul i fjor. Rundskrivet trekkes frem som et svært viktig verktøy i jobben. Det er også utarbeidet egne «Servicerutiner» for kontoret. Rutinene er «levende dokument» og revideres jevnlig.

Tillitsvalgt for kommunal ansatte forteller at det er mye snakk om rutiner for saksbehandling fra dag én, og trekker frem kontorets servicerutiner og rundskriv til sosialtjenesteloven som eksempel på viktige skriftlige retningslinjer.

Revisor har gjennomgått servicerutinene for kommunal side ved NAV Ørland. Servicerutinene gir en oversikt over de kommunale tjenestene i NAV, og gjeldende rutiner for oppfølging, saksbehandling og utbetaling. Servicerutinene revideres årlig eller oftere etter behov. Rutineskrivet er svært detaljert. Det inneholder sammenfatninger av lovgrunnlag, rutiner for behandling av søknader, rutiner for utbetaling, rutiner for kvalitetssikring, samt lister med viktige punkt i møte med brukere og for innhenting av nødvendig informasjon mm.

Alle informantene omtaler «Vedtaksverkstedet» som en viktig arena for å drøfte saker, oppdatere på nyheter i faget, diskutere generelle problemstillinger og gjennomgang av brukerlister for å ha en god oversikt over hvilke saker som må prioriteres. «Vedtaksverkstedet» brukes i saker som er krevende, for å gi like vilkår for brukerne under ulike saksbehandlere. Kartlegging og dialog med bruker er viktig og skaper felles forståelse internt i «Vedtaksverkstedet». I noen saker må de bruke mer skjønn, andre saker er enklere.

Revisor har gjennomgått tilsendt mal til forberedelse til «Vedtaksverksted». Malen legger til rette for en skjematisk oppsummering av innsendt søknad og søkers livssituasjon, og har egne rubrikker for saksbehandlers forslag til vedtak og innspill fra verkstedet.

²⁰ Rundskriv til sosialtjenesteloven

Alle informanter nevner felles sosialfaglig nettverk for alle NAV-kontorene på Fosen som en arena for å dele kunnskap og erfaringer. Det er bevissthet rundt å ha lik praksis på alle kontorene på Fosen. 2-3 kommunalt ansatte fra Ørland deltar i nettverket.

Felles virksomhetsplan for NAV-kontorene på Fosen er gjennomgått av revisor. Planen skisserer samarbeidet på tvers av kontorene, og sammenfatter sentrale strategier og prioriteringer rundt dette.

Videre nevner alle informantene også «beslutter-funksjonen», som ble innført ved kontoret våren 2023, som et virkemiddel for kvalitetssikring. Veilederne går gjennom hverandres vedtak to og to, og foretar kvalitetskontroll og gjensidig kunnskapsoverføring. Denne funksjonen er innført på alle vedtak over kroner 8000,-.

2.3.4 Rutiner for oppfølging av vilkår om aktivitet

NAV-leder, områdeansvarlig for økonomisk stønad, og tillitsvalgt for kommunalt ansatte har uttalt seg om rutiner for oppfølging av vilkår om aktivitet.

Ifølge områdeansvarlig for økonomisk stønad, er oppfølging av aktivitetsplikten prioritert blant veilederne som jobber i ungdomsteamet (brukere under 30 år). Områdeansvarlig sier videre at det ved brudd på aktivitetsplikten gjøres en konkret og individuell vurdering av om dette skal få konsekvens for ytelsen. NAV kan ikke nekte bruker stønad til livsopphold, men kan redusere satsen. De har tett dialog med brukerne, og har plikt til å informere om eventuelle konsekvenser i det opprinnelige vedtaket.

NAV-leder forteller at det er sjelden de reduserer ytelsene på grunn av brudd på aktivitetsplikten. Det jobbes heller med motivasjon og mestring.

Tillitsvalgt for kommunalt ansatte arbeider i teamet «Arbeid og inkludering», med brukere over 30 år. Det er ikke krav om aktivitet for denne gruppen brukere, men det kan stilles vilkår dersom det ansees som hensiktsmessig. I dette teamet har de rutiner for å følge med på om aktivitetsplikten overholdes. Det føres lister over brukere som har hatt stønad lenge, som gjennomgås med tanke på å følge med på om krav til aktivitet er oppfylt. En slik gjennomgang skal etter rutinen gjennomføres månedlig. Dette intervallet blir ifølge tillitsvalgt av og til lengre.

2.4 Vurdering

Kriteriene for saksbehandling etter reglene i forvaltningsloven vurderes samlet.

Saksbehandlingen av søknader om økonomisk stønad skjer i henhold til reglene i forvaltningsloven og kommunens egne retningslinjer.

Gjennomgang av et utvalg saker viser at saksbehandlingen skjer i tråd med forvaltningslovens regler og kommunenes egne retningslinjer.

Sakene behandles stort sett innen en måned etter at etterspurt dokumentasjon foreligger. I tilfeller hvor dette ikke er mulig grunnet høy arbeidsbelastning i NAV, sendes det ut forvaltningsmelding innen en måned med foreløpig svar.

Saken journalføres, og merking av unntatt offentlighet er ivaretatt ved at dette legges automatisk inn i vedtaket gjennom vedtaksmalen.

Etter revisors vurdering er nødvendig informasjon som grunnlag for vedtaket i de fleste tilfeller innhentet. I tilfeller hvor noe relevant informasjon mangler, fattes vedtak på bakgrunn av det foreliggende, slik at bruker sikres noe inntekt frem til all dokumentasjon er på plass.

Det er for alle sakene registrert flere notat fra møter med bruker i tiden før eller ved tidspunkt for søknad. I de fleste sakene ivaretas brukermedvirkning i fysiske møter eller per telefon i forbindelse med innhenting av informasjon.

Vedtakene er klart begrunnet, og det kommer tydelig frem hva som er lagt til grunn i den økonomiske beregningen og hvordan brukers livssituasjon er hensyntatt i avgjørelsen.

Henvising til lovhjemmel for vedtak ivaretas gjennom flettekoder. Kodene legger denne informasjonen automatisk til vedtaksbrevet. Det samme gjelder informasjon om klagerettigheter.

Kriteriene ansees som oppfylt.

Det stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år. Henvising til lovhjemmel mangler imidlertid i noen av vedtaksbrevene.

Det stilles vilkår om aktivitet for mottakere under 30 år. I tilfeller hvor det ikke er gjort, er dette konkret begrunnet i vedtaksbrevet. Det er redegjort for bakgrunnen for vilkår om aktivitetsplikt for mottakere under 30 år gjennom standardformuleringer i vedtaksmalen. I noen tilfeller, mangler henvising til sosialtjenesteloven § 20a. Lovhjemmel for vedtak settes automatisk inn i vedtaksbrevet ved hjelp av flettekoder mellom vedtaksmalen og «Velferd». Manglende hjemmel for vedtak er således en konsekvens av at paragrafen ikke er fylt inn i søknadsbildet i systemet. I vedtakene som mangler hjemmel, er bakgrunnen og hensikten med vilkårene etter revisors vurdering gjort tydelig i teksten.

Kriteriet ansees som delvis oppfylt.

Det går tydelig fram hva vilkårene går ut på, og konsekvensene ved brudd på disse.

Flettekoder mellom saksbehandlingssystemet «Velferd» og vedtaksmalen sørger for at valgte vilkår settes automatisk inn i vedtaket i form av en punktliste. Vedtaksmalen inneholder standardformuleringer om konsekvenser ved brudd på aktivitetsplikten.

Kriteriet ansees som oppfylt.

Det er etablert rutine for å følge med på og fange opp brudd på aktivitetsplikten blant veiledere som arbeider med brukere under 30 år.

Oppfølging av aktivitetsplikten prioriteres blant veiledere i teamet «Ungdom og inkludering». Blant veiledere i teamet «Arbeid og inkludering» følges det også med på dette, men ikke alltid innenfor tidsrammen i rutinen. For mottakere over 30 år, er det ikke et lovkrav at det skal stilles vilkår om aktivitet. Rutiner for å følge opp aktivitetsplikt for denne brukergruppen er dermed ikke en del av grunnlaget for revisors vurdering.

Kriteriet ansees som oppfylt.

Avdekkede brudd på vilkår om aktivitet medfører ikke alltid de konsekvenser som er skissert i vedtaket.

Ved brudd på aktivitetsplikten, gjøres det en konkret og individuell vurdering av om dette skal få konsekvenser for ytelsen. Ifølge NAV-leder, reduseres sjelden stønadssatsene ved brudd på aktivitetsplikten. Veilederne har tett dialog med brukerne, og det jobbes heller med motivasjon og mestring.

Formålet med vilkår skal være å styrke tjenestemottakers muligheter for overgang til arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk stønad. I lys av dette, kan arbeid med motivasjon være et like nyttig virkemiddel som reduksjon i stønad. Avgjørelsen baseres på veileders helhetlige vurdering av situasjonen. At brudd på vilkår sjelden medfører reduksjon i stønad, er likevel ikke fullstendig i tråd med retningslinjene formulert i rundskriv til sosialtjenesteloven.

Kriteriet ansees i hovedsak som oppfylt.

NAV Ørland har rutiner for saksbehandlingen som sikrer at NAV-kontoret yter forsvarlige sosialhjelpstjenester i henhold til lovens krav.

NAV Ørland har flere system og verktøy for å sikre forsvarlig saksbehandling.

Enheten har egne maler for vedtak, som fremtvinger lik praksis og har fokus på «klarspråk». Malen for vedtak om økonomisk stønad ivaretar flere av forvaltningslovens krav til enkeltvedtak i ferdige standardformuleringer. Brukerinformasjon, økonomisk beregning og lovhjemmel legges inn i vedtaket via flettekoder mellom malen og saksbehandlingssystemet. Dette legger til rette for korrekt saksbehandling, og sikrer at viktig informasjon til bruker kommer med i det skriftlige vedtaket. Det er i tillegg, etter revisors vurdering, god praksis ved kontoret for å ivareta det individuelle perspektivet i saksbehandlingen.

Veilederne bruker rundskriv til sosialtjenesteloven og kontorets servicerutiner aktivt i behandling av søknader om økonomisk stønad. Servicerutinene gir god oversikt over gjeldende rutiner for kommunale tjenester i NAV. Rutinene er oversiktlig presentert, og dokumentet inneholder en rekke konkrete tips for brukermøter, kartlegging og saksbehandling, ofte presentert punktvis. Det er lett å finne frem i dokumentet, og det fremstår som et godt verktøy for å sikre en så ensartet praksis som mulig blant veilederne og at tjenesteytelsen skjer i henhold til lovkrav.

Etter revisors vurdering, legges det av NAV-ledelsen til rette for en helhetlig og samkjørt praksis på tvers av veiledere og NAV-kontor på Fosen. Intern kvalitetskontroll ved NAV-kontoret på Ørlandet ivaretas gjennom «beslutter-funksjon» og «Vedtaksverkstedet». «Sosialfaglig nettverk på Fosen» ivaretar samarbeid og kvalitetssikring på tvers av NAV-kontor på Fosen.

Kriteriet ansees som oppfylt.

3 KOMMUNENS ANSVAR FOR ANSATTE VED NAV ØRLAND

I dette kapitlet drøftes problemstillingen som handler om kommunens ansvar for de ansatte ved NAV Ørland, herunder ansvar for opplæring av ansatte, tilstrekkelighet i personalressurser og ivaretagelse av ansattes sikkerhet i tjenesten.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet. Hovedproblemstillingen besvares gjennom tre underproblemstillinger.

Ivaretar kommunen sitt ansvar overfor ansatte ved det lokale NAV-kontoret?

- a. Har kommunalt ansatte fått tilstrekkelig opplæring til å yte gode sosialhjelpstjenester?
- b. Sørger kommunen for tilstrekkelige personalressurser for å ivareta sosialtjenestetilbudet?
- c. Er ansattes sikkerhet i jobben ivaretatt?

3.2 Revisjonskriterier

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen, med kilder til kriteriene gitt i parentes:

- Saksbehandlerne i NAV skal få tilstrekkelig opplæring til at de har den kunnskap og kompetanse som kreves for at saksbehandling skjer etter lovkrav og kommunens retningslinjer (*Sosialtjenesteloven § 6, R35-00*).
- Det skal utarbeides en plan for kompetanseutvikling i samarbeid mellom ledelse og ansatte ved NAV Ørland. Planen skal evalueres årlig (*Partnerskapsavtale NAV Ørland*).
- Kommunen skal sørge for tilstrekkelige personalressurser ved NAV-kontoret til å kunne yte forsvarlige sosialhjelpstjenester (*Sosialtjenesteloven § 6, R35-00*).
- NAV-kontoret skal ha rutiner som ivaretar ansattes sikkerhet i tjenesten (*Partnerskapsavtale NAV Ørland*).
- Det skal være et system for å registrere og rapportere avvik relatert til sikkerhet (*Partnerskapsavtale NAV Ørland*).

3.3 Funn

I dette delkapittelet presenteres innhentet fakta som er relevant for å vurdere om revisjonskriteriene knyttet til kommunens ansvar for ansatte ved NAV Ørland er oppfylt.

3.3.1 Opplæring av nye ansatte

NAV-leder, områdeansvarlig for økonomisk stønad og tillitsvalgt for kommunalt ansatte har i intervju svart på spørsmål om rutinene for opplæring av nye ansatte ved NAV-kontoret.

NAV-leder forteller at det tas utgangspunkt i en opplæringsplan utarbeidet ved kontoret. Nyansatte får tildelt kontaktperson, som fungerer som en «mentor» i opplæringsfasen. De som har områdeansvar, har ansvar for opplæring i sosialtjenesteloven. Det varierer hvordan opplæringen på saksbehandlingssystemet gjøres, og omfanget av opplæringen avhenger av hvor mye IT-kompetanse den nyansatte har på forhånd. Det er i stor grad IT-ansvarlig som har opplæring på systemet i første omgang, for å etablere gode rutiner og struktur i hvordan systemet skal brukes. NAV-leder forteller at de begynner tidlig med å overføre noen saker, slik at opplæringen kan knyttes til den faktiske saksbehandlingen.

NAV-leder poengterer at mye av jobben avhenger av evnen til å reflektere og å gjøre vurderinger i den enkelte sak. Dette krever selvstendighet og ikke minst å kunne forholde seg til lover og regler. Nyansatte hører på drøftinger i «Vedtaksverkstedet», før de selv skal fatte vedtak. Nye veiledere godkjenner ikke andres vedtak²¹ før de har jobbet ett år. Veiledere som har jobbet lenge, godkjenner alle vedtak fattet av nye veiledere i opplæringsfasen.

Områdeansvarlig for økonomisk stønad forteller at den ansvarlige for opplæringen er NAV-leder, men den gjennomføres ofte av områdeansvarlig. Andre veiledere på kontoret kan også få ansvar for opplæring av ansatte, alt etter hvilke arbeidsoppgaver den nyansatte skal ha. Det er mye «skulder til skulder»-opplæring, og de som har ansvar for opplæringen er «tett på». Hun forteller at hun sitter sammen med dem og gjør vedtak på fiktive saker i en opplæringsbase, og etter hvert i reelle saker. NAV og Statsforvalteren har webinarer og kurs som blir formidlet av områdeansvarlig til nyansatte. Det er et mål at nyansatte raskest mulig blir i stand til å jobbe selvstendig.

Både NAV-leder og områdesansvarlig uttrykker at det er vanskelig å finne et fast og allment opplegg for nyansatte, siden dette avhenger av hvilke kunnskaper den nye har på forhånd.

²¹ I beslutter-funksjon

Juss, datasystemer og saksgang er hovedpunkter, men det er ikke faste rammer for hva som skal læres. Noen lærer veldig raskt, andre må ha flere måneder på opplæring.

Enheten har nettopp evaluert mal for opplæringsplan og justert denne noe. NAV-leder forteller at opplæring av nyansatte evalueres, men at dette kanskje ikke gjøres strukturert nok. De sørger for å få tilbakemelding på den opplæringen som er gjennomført.

Tillitsvalgt for kommunalt ansatte forteller at det ikke er klare «krav» for når en nyansatt kan nok til å bli selvstendig, dette vurderes i hvert enkelt tilfelle. Opplæringen tilpasses hver enkelt og deres kunnskaper om NAV og om datasystemer. Enkelte nyansatte har savnet mer konkrete krav og retningslinjer i opplæringen, for at opplegget skal være forutsigbart og for å vite når de er «utlært».

Revisor har gått gjennom opplæringsplanen for nye ansatte ved NAV Ørland. Planen gir oversikt over tema som skal gjennomgås i opplæringen, og inneholder lenker til ressurser for hvert tema, som filmer, skriftlige veiledere mm.

3.3.2 Kompetanseutvikling

NAV-leder, områdeansvarlig for økonomisk stønad og verneombud har i intervju svart på spørsmål om rutineene for kompetanseutvikling ved NAV-kontoret.

Områdeansvarlig har overordnet ansvar for det faglige. Dette inkluderer ansvaret for å følge med på nyheter på området og spre informasjonen til de andre saksbehandlerne. Ansatte får tips om etterutdanning, opplæring og faglig påfyll fra Statsforvalteren eller NAV, avhengig av arbeidsområde.

«Fredagspraten» med Statsforvalteren er en arena hvor ansatte på tvers av NAV-kontor møtes til nettbaserte samlinger med Statsforvalteren. Her kan de ansatte selv melde inn tema som de ønsker skal diskuteres. Dette kan for eksempel være knyttet til flyktninger, depositumsgaranti eller vanskelige vurderinger i sosialtjenesteloven. Områdeansvarlig for økonomisk stønad omtaler dette som en nyttig arena for de kommunalt ansatte. Økonomiske rådgivere har egen «prat» med seniorrådgiver hos kompetansesenteret for gjeld på Steinkjer.

«Vedtaksverkstedet» er en arena hvor veilederne drøfter saker, diskuterer endringer i regelverket og utveksler kunnskap. Felles forum for NAV-kontorene på Fosen ivaretar slik interaksjon i nærdistriktet. Fra og med våren 2023 er det «beslutter-par» på vedtak over kroner 8000,- pr måned, for alle de som jobber med vedtak på økonomisk stønad. De jobber i par, hvor den ene beslutter for den andre. Dette fungerer også som et forum for å utveksle kunnskap.

Det er, ifølge NAV-leder, få ansatte som tar videreutdanning (studiepoeng). Statsforvalteren har mye god opplæring på kommunal side både når det gjelder økonomisk stønad, økonomisk råd og veiledning og KVP (kvalifiseringsprogrammet). Statsforvalteren har også hatt flere kurs det siste året knyttet til barneperspektivet i NAV. Til sammen dekker dette mye av behovet for kompetansepåfyll. NAV har dessuten fått tilbud fra NTNU om kurs i inkluderingskompetanse, og noen ansatte skal delta på dette.

Revisor har gjennomgått tilsendt «Kompetanseplan for 2023». Planen inneholder en oversikt over ulike forum for kunnskapsoppdatering tilgjengelig for veilederne, lokalt, regionalt og nasjonalt. Videre inneholder dokumentet «plan for opplæring» gjennom året, med en skjematisk fremstilling av tema, tidsplan og ansvar i forbindelse med hvert punkt. Til slutt i planen er mottatte innspill til arbeidet med kompetanseutvikling dokumentert og listet opp.

Ifølge NAV-leder tilstrebes det å oppdatere opplæringsplanen årlig. Dette skjer i tilknytning til medarbeidersamtaler, der kompetanseutvikling er et tema.

3.3.3 Tilstrekkelighet i personalressurser

Saksgjennomgang av søknader om økonomisk stønad viser at det i flere tilfeller er sendt ut forvaltningsmelding med underrettelse om forlenget saksbehandlingstid grunnet høy arbeidsmengde i NAV. I utvalget i denne forvaltningsrevisjonen, har dette skjedd i fem av 24 saker. Ett tilfelle er fra 2021, fire fra 2022.

NAV-leder forteller i intervju at de i 2023 har hatt den travleste etterjulsvinteren noen gang. Årsaken er sammensatt; både økt antall flyktninger som har kommet til Ørland, og økt pågang på økonomisk råd og veiledning. Hun sier NAV har dialog med kommunedirektøren om behov for økning i midler, og at de har fått en ekstra ressurs fra 1. januar 2023 knyttet til arbeid med ukrainske flyktninger. Enheten har også fått midler til en ekstra stillingsressurs på statlig side. Denne ansettes i løpet av sommeren, og kapasiteten er da mer på normalen.

Områdeansvarlig for økonomisk stønad, tillitsvalgt for kommunalt ansatte og verneombud uttrykker alle at det har vært stort arbeidspress på økonomisk stønad. Dette har resultert i at det i enkelte tilfeller er vanskelig å overholde fastlagt saksbehandlingstid, og at ansatte tidvis må jobbe overtid. I tilfeller hvor saksbehandler ser at det blir utfordrende å overholde fristen, sendes det ut forvaltningsmelding med beskjed om forlenget saksbehandlingstid. Videre oppgir flere av informantene at oppfølging av vilkår om aktivitet for brukere over 30 år, er noe som av ressurs hensyn gis lav prioritet. Behovet for flere saksbehandlere er kommunisert til leder, som har tatt henvendelsen videre til beslutningstakere i kommunen.

3.3.4 Ansattes sikkerhet i tjenesten

NAV-leder, verneombud, områdeansvarlig for økonomisk stønad og tillitsvalgt for kommunalt ansatte har uttalt seg om sikkerhetsrutinene ved NAV Ørland i intervju.

Alle informantene forteller at de har inntrykk av at de ansatte føler seg trygge på jobb. De ytrer videre at det er gode rutiner for å ivareta de ansattes sikkerhet ved kontoret, og at det jevnlig gjennomføres øvelser for å sikre at disse fungerer.

NAV-leder forteller at NAV-kontoret har flere skriftlige rutiner knyttet til ansattes sikkerhet, som «Beredskapsplan», HMS-plan og lokale sikkerhetsinstruks. Planene er bygd opp fra en mal fra NAV på statlig side, med spesifikke lokale rutiner som supplerer denne og tilpasser til behov ved dette kontoret. Dokumentene oppdateres årlig.

Revisor har fått tilsendt og har gjennomgått følgende dokument: Felles sikkerhetsnormer for Arbeids- og velferdsforvaltningen, Beredskapsplan 2023, Lokal sikkerhetsinstruks for NAV Ørland 2023, og HMS/IA-plan for 1019-2023 med tiltak for 2023. Retningslinjene er utfyllende og detaljerte. Årshjulet i HMS-planen synliggjør hvordan enheten arbeider systematisk og kontinuerlig med sikkerhet ved enheten. Dokumentasjonen viser at avvik oppdaget i sikkerhetsøvelser dokumenteres skriftlig for oppfølging i det videre sikkerhetsarbeidet.

Verneombudet har, i samarbeid med leder, ansvar for sikkerheten til alle ansatte. Verneombudets ansvar består blant annet i å gå vernerunder og å planlegge og gjennomføre sikkerhetsøvelser. I tilknytning til vernerundene, har hun individuelle samtaler med alle i kollegiet. Verneombud forteller at hun jevnlig er i kontakt med hovedverneombudet om sikkerhet, og at det 1-2 ganger per år kommer en representant fra NAV til Ørland på befaring.

Informantene forteller at lokalene er utformet med tanke på sikkerhet i møte med brukere, og at de har klare retningslinjer for hvordan veilederne selv skal legge til rette for sin egen sikkerhet. Det er innarbeidet at veileder alltid går bak bruker når de entrer samtalerommet, og at veileder alltid skal sitte nærmest utgangsdøra. Veileders plass er markert med et lite merke med NAV-logoen, som også indikerer utløserknapp for alarmer. Veilederne har som oftest også på seg et bånd med knapp for å utløse alarm. Møter med brukerne skjer inne på lukkede samtalerom, slik at taushetsplikten ivaretas. Rommene har vindu og to rømningsveier. Det er videre rutine at ingen saksbehandler skal sitte igjen alene med en bruker etter arbeidstid. Dette kan for eksempel skje ved forsinkelser i møtet eller dersom bruker må ha møte etter kontortid. I slike tilfeller sendes det ut forespørsel til kollegiet om noen kan jobbe litt lenger. Veilederne er bevisst på hvordan de går kledd i møte med brukere, eksempelvis ved å ikke ha på skjerf, smykker eller nøkkelkort rundt halsen.

I forbindelse med intervjuene fikk revisor en omvisning på kontoret av verneombud med gjennomgang av sikkerhetsrutinene. NAV-kontoret var delt inn i to hovedsoner; et «jobbsenter» med venterom og samtalerom, og et område med kontorlandskap og veiledernes arbeidsplasser. Møter med brukere skjer alltid i «jobbsenteret», og døra inn til kontorlandskapet kan kun åpnes med nøkkelkort og kode. Utformingen av lokalet var gjort slik for å fremme sikkerheten for de ansatte. Alle samtalerom hadde to dører, og plassering av alarmknapp var synliggjort med et NAV-merke. Samtalerommene hadde vindu slik at det var synlig utenfra dersom det skulle oppstå en truende situasjon. Vinduene var delvis av matt glass, for å skjerme for innsyn og ivareta taushetsplikt. «Jobbsenteret» hadde et eget avlukke med vindu, hvor «bakvakt»²² var stasjonert.

NAV-leder forteller at det i NAV sentralt nå utarbeides en ny «minimumsstandard» for utforming av NAV-kontorenes lokaler med tanke på sikkerhet. De nye retningslinjene kommer som en respons på hendelsen i Bergen²³. NAV-leder forteller videre at nåværende minimumsstandard for utforming er ivaretatt ved Ørland-kontoret, og at det er planlagt en gjennomgang med «eiendom og sikkerhet» på statlig side, for å drøfte hva som må gjøres for å møte de nye retningslinjene. Enheten skal søke «sikkerhetsmidler» fra NAV sentralt for utforming av lokalet.

Sikkerhetsøvelser avholdes ifølge informantene jevnlig, og det gjennomføres årlig en sikkerhetsøvelse hvor politiet deltar. NAV-kontoret fikk ny alarm rett før jul, og det øves nå på bruken av denne. Alle ansatte deltar på øvelsene og i debatten rundt sikkerhet. Hvis ansatte ikke er til stede på øvelse, blir de innkalt i ettertid. Øvelsene og vernerundene oppsummeres og drøftes i kollegiet. Systematisk evaluering av sikkerhetsrutinene skjer i MBA (medbestemmelsesapparatet), hvor verneombud, leder og tillitsvalgte deltar. Verneombud skriver referat fra øvelsene, hvor avdekkende avvik oppsummeres. Referatene brukes aktivt i arbeidet med å bedre sikkerheten og i planleggingen av neste øvelse. Informantene forteller som eksempel, at det under forrige øvelse ble avdekket at alarmen ikke hørtes godt nok i avlukket til «bakvakt» i «jobbsenteret».

Alle informantene forteller at enheten har innarbeidet gode rutiner for hva som gjøres i trusselsituasjoner. Verneombud forklarte rutinene ved nødstilfeller og utløst alarm ved kontoret. Enheten har tre «rollekort» med instruks for hva som skal gjøres dersom alarmen utløses. Første «rolle» leser av på displayet hvor alarmen har gått av, går ut i «jobbsenteret»,

²² Bakvakt er en rullerende funksjon blant veilederne. Vedkommende har ansvar for å ta imot telefonhenvendelser og for å være til stede i venterommet i «jobbsenteret». Det er et eget avlukke for «bakvakt».

²³ [Ny rapport om sikkerhet i NAV: Opplæring, forebygging og oppfølging skal bidra til en tryggere arbeidshverdag - nav.no](https://www.nav.no/ny-rapport-om-sikkerhet-i-nav-oppl%C3%A6ring-forebygging-og-oppf%C3%B8lging-skal-bidra-til-en-tryggere-arbeidshverdag)

snakker med den truende og forsøker å roe situasjonen. Andre «rolle» går til «jobbsenteret» og vurderer behov for evakuering av andre til stede, og tar ansvar for å låse dører. Tredje «rolle» har ansvar for å kontakte politi ved behov og nullstille alarmen. Rollene besettes av de tre første som kommer til stedet, og andre medarbeidere holder seg i bakgrunnen.

Revisor observerte hvordan det var lagt til rette for rask benyttelse av disse kortene i tilfelle utløst alarm i lokalet. Inne i kontorlandskapet var «rollekortene» oppslått på et synlig sted rett ved døra mellom «jobbsenteret» og arbeidsplassene. Kortene inneholdt korte instruksjoner, og kunne raskt henges om halsen for å synliggjøre hvem som hadde hvilket ansvar. En kort instruks for hver rolle rullet over en skjerm ved denne «stasjonen» gjennom dagen.

Informantene forteller at NAV Ørland har flere systemer for å registrere avvik relatert til sikkerhet. ASYS er NAVs elektroniske rapporteringssystem og brukes av både statlige og kommunalt ansatte. Ifølge områdeansvarlig, meldes det inn i systemet tilfeller hvor man har mottatt trusler eller opplevd vold, eller dersom man vil melde fra om andre forhold som reduserer sikkerheten til de ansatte. Mottaker er HR-avdelingen i NAV Trøndelag.

Systemet «Websak» brukes på statlig side. Brudd på sikkerhet avdekket under øvelser meldes inn der. Systemet «Compilo» skal tas i bruk for avviksmelding til kommunal side. Det skal, ifølge områdeansvarlig for økonomisk stønad, gis opplæring i «Compilo» i nærmeste fremtid.

Informantene forteller at ansatte ved NAV Ørland opplever mest verbale trusler, og at det sjelden er fysiske konfrontasjoner. De uttaler videre at det er tydelig at de ansatte har ulike terskel for hva de oppfatter som en situasjon som bør meldes som et avvik og hva «man bør tåle i jobben». Ifølge NAV-leder har de i det siste hatt fokus på å forsøke å skape en felles forståelse ved kontoret av hvor terskelen for å skrive avvik skal ligge.

Ifølge verneombud ble praksis for avviksmelding nylig drøftet med politiet i forbindelse med en sikkerhetsøvelse. De ansatte ved kontoret ble da anbefalt å senke terskelen for å melde avvik ved trusler. Politiet ytret ønske om å bli varslet tidligere enn hva som til nå har vært praksis.

3.4 Vurdering

Saksbehandlerne i NAV får tilstrekkelig opplæring til at de har den kunnskap og kompetanse som kreves for at saksbehandling skjer etter lovkrav og kommunens retningslinjer.

NAV Ørland har skriftlige rutiner for opplæring av nyansatte og planer kompetanseutvikling for mer erfarne veiledere.

Rutinene for opplæring av nye medarbeidere legger, etter revisors vurdering, godt til rette for å sikre at nye veiledere oppnår tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å kunne yte sosialhjelpstjenester i henhold til lovkrav. Opplæringen skjer gjennom en mentor-ordning, hvor en erfaren veileder er «tett på» den nye. Den nyansatte presenteres raskt for reelle saker slik at opplæringen kan knyttes til den faktiske saksbehandlingen fra første stund. Nye veiledere inkluderes i «Vedtaksverkstedet» fra oppstart for å lære av andre veilederes drøftinger av saker. Den nye medarbeiderens vedtak kvalitetssikres av en erfaren veileder, frem til han eller hun har erfaring nok til å arbeide selvstendig. Til sammen, sikrer dette at opplæringen er relevant og spisset mot faktiske oppgaver og problemstillinger i jobben, legger til rette for at «mentor» kan evaluere og tilpasse opplæringen underveis, og kvalitetssikrer jobben gjort av den nyansatte.

Revisor vurderer at det ved NAV-kontoret også legges til rette for faglig utvikling for mer erfarne medarbeidere. Områdeansvarlig sørger for at veilederne kan holde seg oppdatert på endringer i lovverk og retningslinjer gjennom kurs, og kan få innspill på utfordrende saker i ulike forum, internt og eksternt.

Kriteriet ansees som oppfylt.

Det er utarbeidet en plan for kompetanseutvikling i samarbeid mellom ledelse og ansatte ved NAV Ørland. Planen evalueres årlig.

Planen for kompetanseutvikling viser, etter revisors vurdering, at det ved NAV Ørland er prioritert å legge til rette for at ansatte får utviklet sin fagkompetanse ved å delta på ulike arrangement og forum, internt og eksternt. Det er rutiner for å oppdatere planen årlig, i tilknytning til medarbeidersamtaler, hvor kompetanseutvikling er et tema.

Kriteriet ansees som oppfylt.

Kommunen sørger for tilstrekkelige personalressurser ved NAV-kontoret til å kunne yte forsvarlige sosialhjelpstjenester.

Det har i det siste vært høyt arbeidspress ved NAV Ørland, og utfordrende å ta unna søknader innen fristen for saksbehandling. Dette har blitt kommunisert fra ansatte til NAV-leder, som har tatt det videre til beslutningstakere i kommunen. Kommunen har bevilget en ekstra ressurs til NAV Ørland som respons på dette.

Kriteriet ansees som oppfylt.

NAV-kontoret har rutiner som ivaretar ansattes sikkerhet i tjenesten.

Etter revisors vurdering er det ved NAV Ørland stort fokus på å ivareta sikkerheten til de ansatte. Inntrykk fra intervju med ansatte, dokumentgjennomgang og observasjon tyder på at det gjøres et systematisk sikkerhetsarbeid ved enheten, at alle ansatte involveres i dette, og at avdekkede brudd på sikkerhet betraktes som alvorlig og fører til at tiltak iverksettes. De ansatte rapporterer at de føler seg trygge på jobb.

Sikkerhetsarbeidet skjer etter føringene ved NAV sentralt. Sikkerhetsrutinene bygger på rutinene i NAV, og hovedverneombudet er som et minimum på en årlig befaring.

Kriteriet ansees som oppfylt.

NAV Ørland har system for å registrere og rapportere avvik relatert til sikkerhet.

Det er flere system for å registrere avvik i forbindelse med sikkerhet. Det arbeides med å skape en felles forståelse for hva som skal til for å melde en hendelse eller situasjon som et avvik.

Kriteriet ansees som oppfylt.

4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

4.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at saksbehandlingen av søknader om økonomisk stønad ved NAV Ørland skjer i tråd med lovkrav og kommunens retningslinjer. NAV Ørland har gode rutiner og system som legger til rette for korrekt saksbehandling. Gjennomgang av et utvalg saker viser at saksbehandlingen i all hovedsak skjer i henhold til lovens krav i praksis. Det stilles vilkår om aktivitet for mottakere av stønad under 30 år og konsekvenser ved brudd på vilkårene er angitt i vedtaket. Teamet som arbeider med brukere under 30 år, har fungerende rutiner for å følge opp aktivitetsplikten, men avdekkede brudd på aktivitetsplikten fører ofte ikke til reduksjon i stønad.

Revisor konkluderer med at Ørland kommune ivaretar sitt ansvar for opplæring av ansatte, sørger for tilstrekkelige personalressurser, og ivaretar ansattes sikkerhet ved NAV Ørland. Det er, etter revisors vurdering, velfungerende rutiner for opplæring og kompetanseutvikling ved NAV Ørland, som legger til rette for at veilederne oppnår den kunnskap og kompetanse som trengs for at tjenesteytelsen skal skje i henhold til lovkrav. Kommunen ivaretar videre sitt ansvar overfor de ansatte ved å sørge for tilstrekkelige personalressurser. Det er stort fokus på ansattes sikkerhet ved enheten. Det er lagt til rette for å ivareta veiledernes sikkerhet i møte med brukerne, og lokalene er utformet med tanke på dette. Sikkerhetsøvelser avholdes jevnlig, og alle ansatte inkluderes i disse. Avdekkede brudd på sikkerheten behandles alvorlig, og fører til at tiltak iverksettes.

4.2 Anbefalinger

Revisor konkluderer med at Ørland kommune på en god måte ivaretar sine ansvar for å sikre et forsvarlig sosialtjenestetilbud i kommunen og overfor sine ansatte ved NAV Ørland. Revisor finner ikke grunnlag for å komme med anbefalinger til endringer i dette.

KILDER

Lover, forskrifter, rundskriv og andre offentlige dokument

- Forvaltningsloven (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker) (*Fvl.*)
- Sosialtjenesteloven (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen)
- NAV-loven (Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen)
- Offentleglova (Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd)
- Forskrift om offentlege arkiv
- Rundskriv til sosialtjenesteloven - Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (*R35-00*)
- Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv (*R36-00*)
- Rundskriv (A-1/2022 og A-2/2022) Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2022
- Delegeringsreglement Ørland kommune
- Partnerskapsavtale NAV Ørland

Nett-sider

- [RSK 001 \(nkrf.no\)](https://nkrf.no)
- <https://www.nav.no/samarbeidspartner/partnerskapet>
- <https://www.ssb.no/statbank/>
- <https://www.nav.no/okonomisk-sosialhjelp>
- <https://orland.kommune.no/tjenester/naring-arbeid-og-kultur/nav/>
- <https://www.nav.no/no/person/innhold-til-person-forside/nyheter/ny-rapport-om-sikkerhet-i-nav-opplaering-forebygging-og-oppfolging-skal-bidra-til-en-tryggere-arbeidshverdag>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Forvaltningsloven (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker) (*Fvl.*)
- Sosialtjenesteloven (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen)
- NAV-loven (Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen)
- Offentleglova (Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd)
- Forskrift om offentlege arkiv
- Rundskriv til sosialtjenesteloven - Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (*R35-00*)
- Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv (*R36-00*)
- Rundskriv (A-1/2022 og A-2/2022) Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2022
- Delegeringsreglement Ørland kommune
- Partnerskapsavtale NAV Ørland
- <https://orland.kommune.no/tjenester/naring-arbeid-og-kultur/nav/>

Saksbehandling ved enkeltvedtak om økonomisk stønad til livsopphold

Regler for saksbehandling ved søknad om økonomisk stønad hentes fra sosialtjenesteloven, forvaltningsloven, NAV-loven, offentliglova og forskrift om offentlege arkiv. Avgjørelser om økonomisk stønad regnes som enkeltvedtak. Saksbehandlingen skal derfor gå etter forvaltningslovens kapittel IV-VI, samt eventuelle særregler i sosialtjenesteloven.

Sosialtjenestelovens bestemmelser om økonomisk stønad til livsopphold

Retten til økonomisk stønad til livsopphold er nedfelt i sosialtjenesteloven, § 18: «De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpene.» Ved utbetaling av økonomisk stønad til personer under 30 år skal det, etter § 20a., stilles vilkår om aktivitet (utdypes under).

Staten angir veiledende satser for økonomisk stønad, men det lokale NAV-kontoret har både rett og plikt til å utøve skjønn når de vurderer om det skal ytes stønad, og ved utmåling av stønaden (*Rundskriv A-1/2022 og A-2/2022*). Rundskriv til sosialtjenesteloven (*R35-00*) utdyper dette slik: «Bestemmelsen om rett til stønad har som primært mål å sikre at alle som oppholder seg lovlig i Norge får et forsvarlig livsopphold. (...) «Livsopphold» er ikke et entydig begrep. (...) Hva som er et forsvarlig livsopphold vil variere ut fra personlige forhold, som familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, bosituasjon, alder og helse. Hvis tjenestemottaker har barn, skal det tas særlige hensyn til deres behov. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi. Dette innebærer at utgifter til barn og unge kan være del av livsoppholdet, selv om tilsvarende utgifter for voksne ikke er det.» Fra og med 1. september 2022, skal barnetrygd holdes utenfor inntektsberegningen (*Rundskriv A2/2022*).

I behandling av søknader om økonomisk stønad er NAV pliktig til å rådføre seg med tjenestemottaker (§ 42), og videre til å involvere søker i innhenting av opplysninger (§ 43): «Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener (...) Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med tjenestemottaker eller slik at vedkommende har kjennskap til innhenting.»

For regler om saksbehandling henvises det i § 41 til forvaltningsloven: «Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven her. Avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester skal regnes som enkeltvedtak.» § 41 er utdypet som følger i rundskriv til sosialtjenesteloven:

«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»

Myndighet til å fatte vedtak

Etter Ørland kommunes delegeringsreglement, er håndhevelse av sosialtjenesteloven § 18 (stønad til livsopphold) og § 20a (bruk av vilkår for personer under 30 år) delegert til NAV. I *Partnerskapsavtale NAV Ørland* er presisert at kontoret har ansvaret for Arbeids- og velferdsetatens tjenester i Ørland kommune, herunder oppfølging av ansvar etter lov om sosiale tjenester; økonomi stønad, råd og veiledning (pkt. 4.0).

Forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak

Kommunen har plikt til å gi den veiledningen som er nødvendig for at partene skal kunne ivareta sine rettigheter på best mulig måte (§ 11). «Saken skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Dersom det må forventes at det tar uforholdsmessig lang tid, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar hvor det så vidt mulig skal angis når svar kan forventes» (§ 11 a).

Saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes (§ 17). Dette skal være gjort skriftlig (§ 23). Vedtaket skal grunngis, og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes (§ 24). Det skal vise til de *reglene* og de *faktiske forhold* som vedtaket bygger på. De hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen bør nevnes (§ 25). Forsørgeransvar for barn er ett eksempel på forhold som vil være avgjørende for vedtaket. Det skal for ethvert enkeltvedtak foretas en fullstendig og korrekt hjemmelshenvisning (§ 25, første ledd). Disse punktene korresponderer med de krav til begrunnelse for avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester som er listet opp i rundskriv til sosialtjenesteloven (R 25-00).

Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. I underretningen skal videre gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr. § 19, til å se sakens dokumenter (§ 27).

I rundskriv til forvaltningsloven (R-36-00) er det presisert at det er anledning til å benytte standardiserte begrunnelser i vedtak: «På mange av Arbeids- og velferdsetatens områder hvor det treffes et stort antall avgjørelser kan det være et behov for standardiserte begrunnelser. Forvaltningsloven forbyr ikke på generelt grunnlag bruk av standardiserte begrunnelser. En standardbegrunnelse vil imidlertid i enkelte tilfeller ikke tilfredsstillende de krav som følger av forvaltningsloven § 25.»

Saksbehandlingstid

Forventet saksbehandlingstid i Ørland kommune er gitt på NAV Ørlands hjemmesider: «Saksbehandlingstiden for økonomisk stønad varierer. Hvis den er mer enn en måned, skal du få et foreløpig svar. Hvis hjelpebehovet er akutt, skal du få raskt svar.»²⁴

Krav til journalføring

Krav om journalføring av sakens dokumenter er nedfelt i forskrift om offentlige arkiv. Alle inngående, utgående og organinterne saksdokument som er av relevans for saksbehandlingen

²⁴ [NAV Ørland - Ørland kommune \(orland.kommunhttps://orland.kommune.no/tjenester/naring-arbeid-og-kultur/nav/e.no\)](https://orland.kommune.no/tjenester/naring-arbeid-og-kultur/nav/e.no)

skal journalføres (§ 9). Journalføringen skal skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet (§ 10).

Unntatt offentlighet og taushetsplikt

Enkeltvedtak om økonomisk stønad inneholder personsensitive opplysninger og er etter NAV-loven § 7 og offentleglova § 13 unntatt offentlighet. Dette skal gå frem av vedtaket. NAV-loven § 7 sier at «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Arbeids- og velferdsetaten etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e og 13 g.». Offentleglova § 13 sier at «opplysninger som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unntatte fra innsyn.»

Av dette utledes følgende revisjonskriterier:

- Søknader om økonomisk stønad skal behandles skriftlig, individuelt og innen en måned. Det skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt (*Fvl § 11a, NAV Ørland*).
- Sakens dokumenter skal journalføres og merkes unntatt offentlighet (*Forskrift om offentlege arkiv §§ 9 og 10, Offentleglova § 13 første ledd, NAV-loven § 7*).
- NAV skal innhente nødvendig informasjon for å sikre at saken er så godt opplyst som mulig. Saksopplysningene skal dokumenteres skriftlig. (*Fvl. §§ 17 og 23*)
- NAV skal rådføre seg med tjenestemottaker og involvere vedkommende i innhenting av opplysninger (*Sosialtjenesteloven § 43*).
- Det skal fattes enkeltvedtak ved tildeling av økonomisk stønad. Vedtaket skal begrunnes og vise til de faktiske forhold som vedtaket bygger på. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av skjønn bør nevnes (*Fvl. §§ 17, 23, 24 og 25, R35-00*).
- Et vedtak skal ha en hjemmel som viser til de reglene som vedtaket bygger på. Organet som fatter vedtaket, skal ha den nødvendige myndigheten etter kommunens delegeringsreglement (*Fvl § 25, Ørland kommunes delegeringsreglement*).
- Partene skal underrettes om vedtaket så snart som mulig. Det skal gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter (*Fvl § 27*).

Vilkår om aktivitetsplikt for mottakere av økonomisk stønad under 30 år

Formålet med vilkår skal være å styrke tjenestemottakers muligheter for overgang til arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk stønad. Vilkårssetting har nær sammenheng med formålet om hjelp til selvhjelp. Når det stilles vilkår, skal det bidra til å

motivere og påvirke tjenestemottaker til å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon (*R35-00*).

Vilkår om aktivitetsplikt er nedfelt i sosialtjenesteloven § 20a. «Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år (...) Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottakeren eller begrense hans eller hennes handle- og valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller i andre lover (...) Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon.» Videre er dette formulert om vilkår i rundskriv til sosialtjenesteloven: «Vilkår skal begrunnes og det må tydelig fremkomme av vedtaket hva plikten innebærer, hva som kreves for at plikten skal anses oppfylt og hva som kan bli konsekvensene av eventuelle brudd på vilkårene.» Jfr. forvaltningsloven § 25, skal det vises til § 20a. når det stilles vilkår.

Om bestemmelsen om vilkår for personer under 30 år (§ 20a) står det videre i rundskriv til sosialtjenesteloven at «vilkår innebærer at det knyttes en plikt, et pålegg eller en begrensning til vedtaket om tildeling av økonomisk stønad. Vilkår innebærer også plikter for NAV-kontoret ved at vilkåret som stilles må være hensiktsmessig, det må foreligge et system for å kunne fange opp om vilkår oppfylles eller ikke, og konsekvensene av at vilkår ikke oppfylles må håndteres.»

Av dette utledes følgende revisjonskriterier:

- Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år (*Sosialtjenesteloven § 20a.*) Ved stilte vilkår, skal det vises til § 20a (*Fvl § 25*).
- Det skal gå tydelig frem av vedtaket hva vilkåret går ut på og konsekvenser av brudd på dette (*R35-00*).
- Kommunen skal ha et system for å fange opp eventuelle brudd på vilkår (*R35-00*).
- Avdekkede brudd på vilkår om aktivitet bør medføre de konsekvenser som er angitt i vedtaket (*Sosialtjenesteloven § 20a, R35-00*).

Kommunens ansvar for forsvarlighet i sosialtjenestene

Kommunens ansvar for forsvarlighet i sosialtjenestene, er nedfelt i sosialtjenesteloven § 4: «Tjenester som ytes etter denne loven skal være forsvarlige.»

Krav til forsvarlighet er videre formulert som følger i rundskriv til sosialtjenesteloven, kapittel 2 § 4: «Kommunen er ansvarlig for at alle tjenester som utformes og ytes etter loven er

forsvarlige, og det gjelder uavhengig av om tjenesten saksbehandles av en kommunalt eller en statlig ansatt. Kommunen må gjennom sin internkontroll sikre at NAV-kontoret er organisert på en måte som sikrer forsvarlige tjenester. (...) Forsvarlighetskravet stiller krav til tilgjengelighet til tjenesten, saksbehandlingen, tjenestens innhold og tjenestens omfang. (...) Kravene til saksbehandling slik de fremgår av denne loven, forvaltningsloven og uskrevne normer om god forvaltningsskikk, er alle med på å sikre forsvarlig saksbehandling og utøving av offentlig myndighet på området.»

Av dette utledes følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha rutiner for saksbehandlingen som sikrer at NAV-kontoret yter forsvarlige sosialhjelpstjenester i henhold til lovens krav (*Sosialtjenesteloven § 6, R35-00*).

Ansvar for ansatte i NAV

Opplæring av kommunens personell og tilstrekkelighet i personalressurser

Kommunens ansvar for opplæringen av sine ansatte er nedfelt i sosialtjenesteloven § 6. «Kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsetaten.»

Dette er videre utdypet i rundskriv til sosialtjenesteloven: «Kommunen har ansvaret for å gi nødvendig opplæring til alle ansatte ved NAV-kontoret som yter tjenester og utfører oppgaver etter loven. Dette kan være både kommunalt og statlig personell. Nødvendig opplæring skal sikre at den enkelte ansatte har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å utføre sine arbeidsoppgaver, slik at tjenestene blir forsvarlige og i tråd med lovens formål (...) Kommunen og NAV-leder skal gjennom styringssystemer og internkontroll legge til rette for og påse at de ansatte har nødvendige kunnskaper for å kunne løse lovpålagte oppgaver. (...) NAV-kontoret må sørge for at alle som henvender seg får sine interesser ivaretatt. Dette innebærer at NAV-veileder har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å gi informasjon og veiledning om tjenester, identifisere hjelpebehov og bistå med å søke, og tilrettelegge for at taushetsbelagte opplysninger utveksles på skjermet sted.»»

I Ørland kommunes delegeringsreglement er kommunens ansvar for nødvendig opplæring av NAVs ansatte i henhold til sosialtjenesteloven, delegert fra kommunedirektøren til NAV.

Ansvar for kompetanseutvikling for ansatte ved NAV-kontoret er presisert i *Partnerskapsavtale NAV Ørland*. «Det skal årlig i samarbeid med medarbeidernes organisasjoner utarbeides en felles kompetanseplan. Kompetanseplanen skal regulere mål, oppgaver og ansvar for

kompetanseutvikling (herunder økonomisk ansvar for kompetanseutvikling). Det er enighet om at alle medarbeiderne ved kontoret skal ha likeverdig tilgang til kompetanseutvikling.»

I Sosialtjenesteloven § 7 er nedfelt at «den enkelte kommune skal sørge for nødvendige bevilgninger for å yte tjenester som kommunen har ansvaret for etter denne loven.» Dette ansvaret inkluderer å sørge for forsvarlighet i tjenestene (§ 4) og å sørge for nødvendig opplæring til sine ansatte (§ 6).

Kommunen skal sørge for at alle som henvender seg til NAV-kontoret, får sine interesser ivaretatt, og videre, at tjenestene som ytes er i henhold til sosialtjenesteloven og regler for saksbehandling. I tillegg til tilstrekkelig kompetanse hos de ansatte, fordrer dette nok personalressurser. Tilstrekkelighet i personalressurser vil bidra til kvalitet i tjenesten i møte med brukerne, og vil være viktig for arbeidshverdagen til de ansatte.

Av dette utledes følgende revisjonskriterier:

- Saksbehandlerne i NAV skal få tilstrekkelig opplæring til at de har den kunnskap og kompetanse som kreves for at saksbehandling skjer etter lovkrav og kommunens retningslinjer (*Sosialtjenesteloven § 6, R35-00*).
- Det skal utarbeides en plan for kompetanseutvikling i samarbeid mellom ledelse og ansatte ved NAV Ørland. Planen skal evalueres årlig (*Partnerskapsavtale NAV Ørland*).
- Kommunen skal sørge for tilstrekkelige personalressurser ved NAV-kontoret til å kunne yte forsvarlige sosialhjelpstjenester (*Sosialtjenesteloven § 6, R35-00*).

Ansvar for ansattes sikkerhet

I *Partnerskapsavtale NAV Ørland* er ansvar for sikkerhetsarbeidet ved kontoret presisert i punkt 3.3: «Sikkerhetsarbeidet ved NAV Ørland er omfattet av følgende rutiner som vi eiere er enige om:

- «Felles sikkerhetsnorm for Arbeids- og velferdsforvaltningen»
- Ørland kommunes interne sikkerhetsrutiner

Rutinene som omfatter personvern/informasjonsikkerhet/beredskap gjelder for alle medarbeidere i NAV-kontoret, uavhengig av om vedkommende er ansatt i stat eller kommune. Både statlig og kommunalt ansatte rapporterer i felles statlig sakssystem. Det rapporteres om avvik til kommunen.»

Av dette utledes følgende revisjonskriterier:

- NAV-kontoret skal ha rutiner som ivaretar ansattes sikkerhet i tjenesten (*Partnerskapsavtale NAV Ørland*).
- Det skal være et system for å registrere og rapportere avvik relatert til sikkerhet (*Partnerskapsavtale NAV Ørland*).

VEDLEGG 2 - HØRINGSSVAR

Hei,

Ørland kommune har gått gjennom rapporten og har ingen merknader til den.

Vennlig hilsen

Marit Knutshaug Ervik

Kommunedirektør



Mob: 916 44 108

www.orland.kommune.no



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no