

Internkontroll i Nav Værnes

Stjørdal Kommune
Forvaltningsrevisjon



2026

FR1348

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Stjørdal kommunes kontrollutvalg i perioden august 2025 til april 2026.

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

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

Trondheim, 8. april 2026

Marie Husøy Sæther

Oppdragsansvarlig revisor

Marius Johnsborg

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Stjørdal kommune. Vi undersøker tema internkontroll i Nav Værnes.

Vi konkluderer med at Nav Værnes i stor grad har et system for internkontroll i tråd med lovkrav og anbefalinger.

Det er revisjonens vurdering at internkontrollarbeidet knyttet til HMS, herunder arbeidsmiljø og sikkerhet er omfattende, systematisk og i henhold til lovkrav. Det er et forbedringspotensial i internkontrollarbeidet relatert til tjenesteytelsen i den kommunale linjen.

Internkontrollarbeidet for den kommunale delen av Nav kan forbedres på flere områder. For det første bør det sikres at nødvendige rutiner og prosedyrer for arbeidsoppgavene i de kommunale tjenestene er kjent og tilgjengelige for de ansatte. Videre bør arbeidet med risikokartlegging og risikovurdering omfatte hele virksomheten. Revisjonen er også av den oppfatning at avvik underrapporteres.

Revisjonen viser at det er risiko knyttet til rapporteringen mellom vertskommunen og deltakerkommunene. Rapporteringen framstår ikke som tilstrekkelig systematisk og helhetlig til å sikre at deltakerkommunene ivaretar sitt internkontrollansvar.

Revisjonen anbefaler kommunen å gå igjennom funn og vurderinger i rapporten og ta stilling til disse.

Revisjonen anbefaler å sørge for

- årlige oppdateringer av ROS-analysene i Nav og at risikovurderingene omfatter hele virksomheten.
- en omforent forståelse av innhold og omfang av rapportering til samarbeidskommunene.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Formål.....	7
1.3 Problemstilling	7
1.4 Nav Værnes	8
1.5 Internkontroll.....	9
1.6 Metode	10
1.7 Uttalelse om rapport	12
2 Organisering, mål og ansvarsforhold	13
2.1 Revisjonskriterier	13
2.2 Data og revisors vurdering.....	13
2.2.1 Oversikt over organisering, mål og hovedoppgaver	13
2.2.2 Revisors vurdering	16
2.2.3 Fordeling/delegering av ansvar og myndighet.....	17
2.2.4 Revisors vurdering	19
3 Rutiner og prosedyrer	21
3.1 Revisjonskriterier	21
3.2 Data og revisors vurdering.....	21
3.2.1 Rutiner og prosedyrer	21
3.2.2 Revisors vurdering	24
4 Systematisk HMS-arbeid og risikovurderinger	26
4.1 Revisjonskriterier	26
4.2 Data og revisors vurdering.....	26
4.2.1 Systematisk HMS-arbeid.....	26
4.2.2 Revisors vurdering	31
4.2.3 Risikovurderinger for virksomheten som helhet.....	32
4.2.4 Revisors vurdering	33
5 System for å melde, følge opp og lære av avvik	34
5.1 Revisjonskriterier	34
5.2 Data og revisors vurdering.....	34
5.2.1 Avvikssystem i Nav Værnes.....	34
5.2.2 Revisors vurdering	36
6 Konklusjoner og anbefalinger	37
6.1 Konklusjon.....	37
6.2 Anbefalinger	37

Kilder	38
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	40
Vedlegg 2 – Uttalelse	46

Figurer

Figur 1. Utdrag fra organisasjonskart Stjørdal kommune	9
Figur 2. Organisering partnerskap	14
Figur 3. Organisering Nav Værnes, utdrag fra organisasjonskart	15

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Stjørdal kommune bestilte 11. april 2025, sak 13/25, en forvaltningsrevisjon av Nav Værnes. I bestillingen var følgende undertema skissert: ansattes arbeidsforhold, økonomisk internkontroll og HMS. Bestillingen er gjort med utgangspunkt i Plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028 for Stjørdal kommune, der Nav er prioritert område for forvaltningsrevisjon.

Et utkast til prosjektplan ble utarbeidet av Revisjon Midt-Norge SA og vedtatt av kontrollutvalget 5. september 2025, sak 33/25. Prosjektet er gjennomført i perioden august 2025 – mars 2026.

1.2 Formål

Revisjon Midt-Norge SA skal gjennom forvaltningsrevisjon bidra til forbedring. Revisjonen skal gi kontrollutvalget og kommunestyret pålitelig informasjon om hvordan kommunen ivaretar sitt ansvar, og samtidig gi administrasjonen grunnlag for læring og utvikling.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Nav Værnes har et system for internkontroll i tråd med lovkrav og anbefalinger, herunder for HMS og økonomisk internkontroll. Formålet er gjengitt fra kontrollutvalgets bestilling.

1.3 Problemstilling

Problemstillingen som ligger til grunn for revisjonen er:

Har Nav et system for internkontroll i tråd med lovkrav og anbefalinger?

For å belyse hovedproblemstillingen vil revisjonen se nærmere på følgende temaområder:

- Om det foreligger beskrivelser av organisering, mål og hovedoppgaver, herunder delegering av ansvar og myndighet
- Om det finnes rutiner og prosedyrer tilpasset risikobildet
- Om det gjennomføres risikovurderinger som brukes i styring og forbedring
- Om det er etablert et system for å melde, følge opp og lære av avvik

Revisjonen vil videre belyse hvordan internkontrollen praktiseres i det daglige arbeidet.

Avgrensning

Revidert enhet er Stjørdal kommune, som er vertskommune for samarbeidet Nav Værnes. Revisjonen omfatter de kommunale tjenestene i Nav (sosiale tjenester), og ikke de statlige tjenestene (arbeid, trygd).

Av hensyn til aktualitet har vi avgrenset revisjonen til internkontrollen i Nav Værnes fra og med 2025.

1.4 Nav Værnes

Arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) er en landsdekkende virksomhet, og består av en statlig og en kommune linje. Stat og kommune har felles ansvar for driften av Nav-kontorene og skal sikre et samordnet og lett tilgjengelig tilbud.

Stat og kommune har selvstendig ansvar for hver sine tjenester. Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for de de statlige arbeids- og velferdstjenestene innenfor arbeid, trygd og pensjon, mens kommunen har ansvar for de sosiale tjenestene.¹ Samarbeidet mellom stat og kommune er regulert i en avtale, ofte kalt partnerskapsavtale. Dette følger av Nav-loven § 14. Hvis kommunen delegerer sin myndighet til et interkommunalt organ eller en vertskommune, kan avtalen inngås med dette organet eller vertskommunen.

Etter kommuneloven § 20-1 kan en kommune overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en vertskommune.

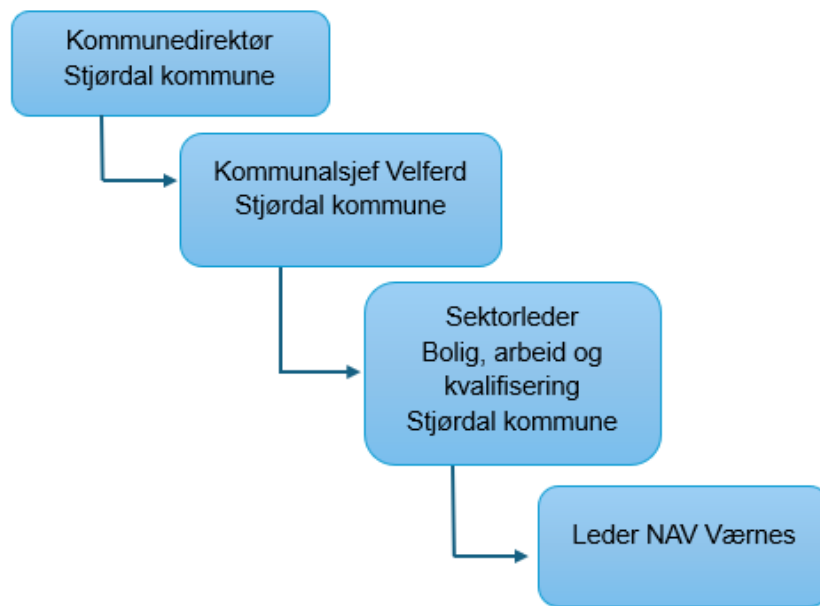
Sosialtjenesteloven § 2 fjerde ledd sier at kommunens myndighet i Nav kan delegeres til et interkommunalt organ eller en annen kommune.

Stjørdal kommune tilbyr Nav-tjenester i vertskommunesamarbeid, til samarbeidskommunene Frosta, Meråker, Selbu og Tydal. Nav Værnes har publikumsmottak i kommunene Stjørdal, Meråker og Selbu på faste dager i uka. De er også tilgjengelig for planlagte møter i Tydal og Frosta (her digitalt), ifølge Nav Værnes nettsider. Kontoret i Frosta er per 2025 stengt.

Sektor for bolig, arbeid og kvalifisering i Stjørdal kommune ligger under området velferd. Innenfor denne sektoren er Nav organisert som en egen enhet. Stjørdal er vertskommune for samarbeidet Nav Værnes. Deler av Stjørdal kommunes organisasjonskart er gjengitt i figur 1.

¹ www.nav.no

Figur 1. Utdrag fra organisasjonskart Stjørdal kommune



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Vertskommunesamarbeidet i Værnesregionen er organisert med flere politiske og administrative nivåer. Regionrådet er overordnet politisk organ for samarbeidet. Her deltar ordførerne for deltakerkommunene. Utvidet regionråd er møteforum for ordførere sammen med kommunedirektører. Arbeidsutvalget (AU) er et administrativt organ der kommunedirektørene deltar (kommunedirektørutvalg). Det er egne fagråd for de enkelte tjenesteområdene, som Nav, der kommunale ledere og fagpersoner deltar.

1.5 Internkontroll

I henhold til § 25-1 i kommuneloven skal kommuner og fylkeskommuner ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.

Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Den skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Internkontroll etter kommuneloven gjelder hele administrasjonens virksomhet. Det omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren, herunder kommunesamarbeid.

Kommunedirektøren skal etter denne paragrafen:

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

Sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (den kommunale linjen i Nav) er regulert i sosialtjenesteloven. Sosialtjenesteloven § 5 slår fast at kommunen skal ha internkontroll med de sosiale tjenestene i Nav etter reglene i kommuneloven § 25-1. Rundskriv til sosialtjenesteloven presiserer at dette omfatter hele den kommunale linjen i Nav.

En viktig oppgave for kommunedirektøren er å utforme organisasjonen og delegere myndighet videre ut til lederne for de ulike enhetene som yter tjenester. Dette følger av internkontrollbestemmelsen. Videre må kommunedirektøren sørge for at de lovpålagte elementene i internkontrollen er til stede i et omfang og innhold som er tilpasset virksomheten. En viss grad av internkontroll i virksomheten er en forutsetning for å kunne følge opp ansvar og myndighet i kommunesamarbeidet.

Kommunen har etter sosialtjenesteloven § 7 et økonomisk ansvar for sosiale tjenester i Nav, og skal sørge for nødvendige bevilgninger for å yte tjenester som kommunen har ansvaret for. Videre stiller kommuneloven kapittel 14 krav til økonomiforvaltning i kommunen. Bestemmelser for det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal fastsettes i en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i det vertskommunesamarbeidet opprettes (§ 20-4).

Kommunen plikter, som arbeidsgiver, å sørge for at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven overholdes (§ 2-1). Dette ansvaret omfatter blant annet krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (§ 3-1), krav til arbeidsmiljøet (kapittel 4) og vernebestemmelser (kapittel 6).

Av dette følger at internkontrollen i Nav skal omfatte kommunens økonomiske ansvar i Nav og kommunens ansvar etter arbeidsmiljøloven.

1.6 Metode

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

Revisjonen bygger på innsamling og vurdering av data opp mot revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav eller normer som vi vurderer kommunens praksis opp mot. Kriteriene er hentet eller utledet fra autoritative kilder, slik som lover, forskrifter, kommunens egne føringer eller anerkjent faglitteratur. Formålet med revisjonskriterier er å sikre at vurderingene skjer på et etterprøvbart grunnlag. En fullstendig utledning av kriterier for denne revisjonen finnes i rapportens vedlegg 1. Kriteriene gjengis også i tilknytning til data og vurderinger underveis i rapporten.

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

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått ulike typer skriftlig dokumentasjon. Dette omfatter blant annet styringsdokumenter, samarbeids- og partnerskapsavtaler, delegasjonsvedtak, beskrivelser av organisasjonen, planer, rutiner og prosedyrer, og risikovurderinger. En komplett liste over dokumentasjon som er gjennomgått finnes i kildelisten sist i rapporten.

Intervju

Revisjonen startet med et oppstartmøte med Nav-leder, sektorleder for bolig, arbeid og kvalifisering (Stjørdal kommune) og kommunalsjef velferd (Stjørdal kommune).

Det er gjennomført individuelle intervju med ledelsen ved Nav Værnes (Nav-leder og tre avdelingsledere), ledere i vertskommunen Stjørdal (sektorleder og kommunalsjef), de to verneombudene i Nav Værnes (statlig og kommunalt), fagkoordinator sosiale tjenester (kommunal linje) og fire ansattrepresentanter (tre nåværende og en tidligere tillitsvalgt). En av avdelingslederne er også leder i sikkerhetsgruppen for Nav Værnes (sikkerhetsansvarlig).

Noen av intervjuene ble gjennomført på Nav-bygget i Stjørdal i forbindelse med omvisning i bygget, mens andre ble holdt digitalt. Intervjuene tok utgangspunkt i en forberedt intervjuguide med bakgrunn i revisjonskriteriene. Revisor har skrevet referat fra hvert intervju og sendt dette til informantene for gjennomlesning og godkjenning. Kun godkjent intervjuinformasjon er benyttet som faktagrunnlag i rapporten.

Observasjon

Revisjonen fikk en omvisning på Nav-bygget i Stjørdal ved oppstart av intervjuene. Omvisningen ble holdt for å vise hvilke tiltak som er gjort i bygget for å ivareta ansattes sikkerhet i tjenesten. Nav-leder og avdelingsleder (sikkerhetsansvarlig) ledet omvisningen.

Vurdering av metode

Dokumentanalyse er brukt for å vurdere hvordan kommunen har beskrevet, innført og dokumentert internkontrollen. Analysen gir grunnlag for å vurdere om de formelle rammene er i samsvar med krav i lov og forskrift, og om systemet dekker sentrale risikoområder. Gjennomgangen av dokumenter gir også innblikk i praksis for internkontrollarbeidet i Nav, blant annet gjennom ROS-analyser og møtetreferater.

Intervju er brukt for å få innsikt i hvordan internkontrollarbeidet fungerer i det daglige, og hvordan ledere og medarbeidere forstår og følger opp sine ansvar og oppgaver. Intervjuene

supplerer dokumentanalysen og bidrar med erfaringer og vurderinger som ikke fremgår av skriftlig materiale.

Metodene har noen begrensninger. Disse er forsøkt redusert ved å kombinere flere metoder, sammenholde informasjon fra ulike kilder og vurdere samsvar mellom dokumentasjon og praksis. Dokumentanalysen gir først og fremst innsikt i formelle strukturer, men viser ikke nødvendigvis hvordan rutinene faktisk følges. Intervjuene bygger på deltakernes egne erfaringer og oppfatninger, og er derfor avhengige av subjektive vurderinger og informantenes hukommelse.

Flere av intervjuobjektene er statlig ansatte. Dette gjelder Nav-leder, avdelingslederne og tre av de tillitsvalgte. Flere av lederne har ansvar for tjenester og ansatte i den kommunale linjen. De tre tillitsvalgte har opplyst at de har begrenset kjennskap til arbeidet i den kommunale linjen i Nav. Vi har likevel vurdert dem som relevante kilder, fordi mye av internkontrollarbeidet omfatter begge styringslinjer, og alle ansatte kan uttale seg om dette, for eksempel om HMS og sikkerhet. Per februar 2026 er det ingen tillitsvalgte for kommunalt ansatte. Vi har derfor også intervjuet tidligere tillitsvalgt for kommunalt ansatte.

Samlet vurderer revisor at datagrunnlaget er tilstrekkelig og egnet til å vurdere revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingen. Kombinasjonen av dokumentanalyse, intervju og observasjon gir et helhetlig bilde av internkontrollen, både som formelt system og som praktisk verktøy i virksomheten.

1.7 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 13. mars 2026. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar den 31 mars. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Kommunedirektørs uttalelse har ikke medført endringer i rapporten.

I forbindelse med høringsprosessen ble revisjonen gjort oppmerksom på noen faktafeil i rapporten. Dette har ført til små endringer i datadelen, men vurderinger, konklusjon eller anbefalinger står uendret. Dette var ikke del av kommunedirektørs uttalelse til rapporten.

Nav leder oversendte samtidig med dette en oppsummering av HMS- og IA-mål for Nav Værnes. Dokumentet er en sammenstilling av planer og dokumenter i Nav Værnes sine intranett, SharePoint og Teams. Denne kilden har medført en endring i revisors vurdering av Navs systematiske HMS-arbeid og fastsettelse av mål for HMS, men ikke rapportens konklusjon eller anbefalinger.

2 ORGANISERING, MÅL OG ANSVARFORHOLD

Etter kommuneloven skal internkontrollen omfatte beskrivelser av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Ifølge forarbeidene til kommuneloven bør det ved beskrivelsen av organiseringen fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt. Dette kan innebære styringslinjer, rapporteringslinjer og delegeringer.

2.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for temaet:

Oversikt over organisering, mål og hovedoppgaver

- Nav Værnes skal ha oversikt over organisering, mål og hovedoppgaver.
- Ledere og ansatte skal kjenne til de to styringslinjene i Nav, den kommunale og den statlige, og vite hvilke arbeidsoppgaver, regelverk, ansvar og myndighet som gjelder i hver styringslinje.

Fordeling/delegering av ansvar og myndighet

- Det skal foreligge en skriftlig avtale som regulerer partnerskapet mellom Arbeids- og velferdsetaten/Nav Trøndelag og vertskommunen/Stjørdal kommune i Nav Værnes.
- Det skal foreligge en samarbeidsavtale mellom deltakerkommunene for vertskommunesamarbeidet Nav Værnes, som fastsetter fordelingen av ansvar og oppgaver mellom vertskommunen og samarbeidskommunene.
- Samarbeidskommunene skal motta systematisk informasjon om virksomheten i Nav-samarbeidet fra vertskommunen, slik at kommunedirektørene i samarbeidskommunene kan følge opp ansvar for styring og internkontroll.
- Det skal foreligge skriftlig delegering av ansvar og myndighet i den kommunale ansvarslinjen i Nav fra vertskommunen til Nav-leder.
- Myndighet til å fatte vedtak om sosiale tjenester (kommunale ytelser) skal være formalisert.

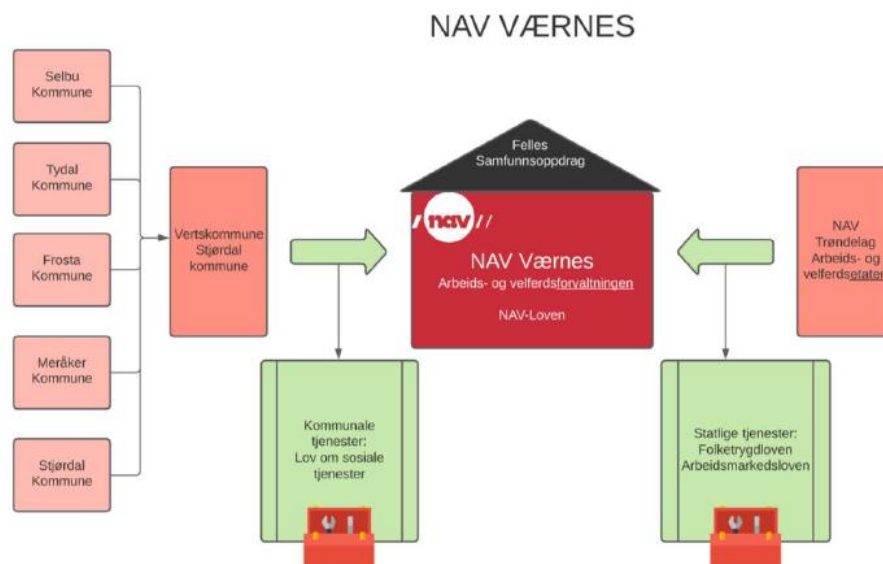
2.2 Data og revisors vurdering

2.2.1 Oversikt over organisering, mål og hovedoppgaver

Organiseringen av Nav Værnes er vist i flere organisasjonskart. Kartene utfyller hverandre ved å vise styrings- og ansvarslinjer som ikke kommer tydelig frem i hvert enkelt kart.

Figur 2 viser Nav som partnerskap mellom stat og kommune, der kommunens ansvar er ivaretatt i et vertskommunesamarbeid. Nav Værnes skal ivareta både statlige og kommunale ansvar og oppgaver, men det er tydelige skille mellom styringslinjene og hvilke ansvar som etter lov er lagt på stat og kommune.

Figur 2. Organisering partnerskap



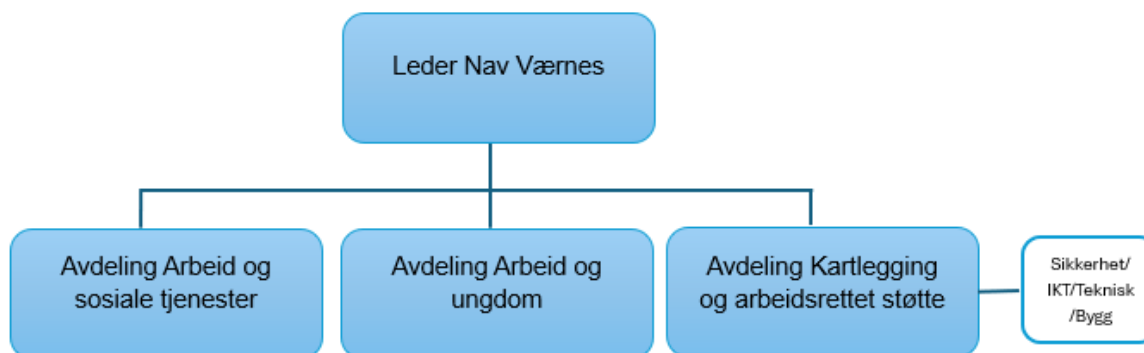
Kilde: Nav Værnes

Organisasjonskartet for partnerskapet har en boks for vertskommunen Stjørdal. Figur 1 i innledningskapittelet viser Nav som enhet i Stjørdal kommune, organisert under området velferd og sektor for bolig arbeid og kvalifisering. Sektorleder i Stjørdal opplyser at Nav-leder er delegert det fulle ansvaret for den kommunale linjen i Nav. Nav-leder rapporterer ukentlig til sektorleder, og til kommunalsjef eller kommunedirektør når det blir ansett som aktuelt. Kommunalsjef og sektorleder beskriver begge at de er tilfredse med rapporteringen fra Nav-leder, og at informasjonsflyten fra Nav Værnes til sektorleder i Stjørdal er systematisk.

Stjørdal kommunes organisasjonskart viser organisering fra kommunedirektør- til enhetsnivå. Figur 3 viser hvordan enheten Nav Værnes er organisert internt. Enheten består av tre avdelinger. Hovedvekten av de kommunale tjenestene er organisert under avdeling for arbeid og sosiale tjenester, og de kommunalt ansatte arbeider i hovedsak i denne avdelingen. Hver avdeling har en fagkoordinator, som har oppgaver relatert til kvalitet, fagutvikling og kompetansedeling. Organisasjonskartet viser at arbeid med sikkerhet i Nav Værnes er lagt til avdelingsleder for Kartlegging og arbeidsrettet støtte.

Nav-leder og de tre avdelingslederne er alle statlig ansatt, men det følger av avtaler og delegeringer at Nav-leder skal ivareta de kommunale oppgavene på lik linje med de statlige. Nav-leder peker på at lederstillingen er administrativt krevende med to delegerings- og rapporteringslinjer.

Figur 3. Organisering Nav Værnes, utdrag fra organisasjonskart



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

I forbindelse med oppstartsmøtet fikk revisjonen en oversikt med beskrivelse av roller, prosjekter, fagsystem og møtestruktur ved Nav Værnes. Dokumentet inneholder rollebeskrivelser av rollene/stillingene enhetsleder, avdelingsleder, fagkoordinator og veileder. Nav-leders ansvar kommer i tillegg frem i delegeringsvedtak og avtaledokumenter for Nav Værnes (kapittel 2.2.3). Stillingsinstruks for avdelingslederne er ifølge avdelingsleder tilgjengelig på intranettet. En av avdelingslederne er konstituert i påvente av ny ansettelse. Vedkommende har en egen instruks for midlertidig ansettelse som avdelingsleder.

Mål og hovedoppgaver for Nav er definert i Nav sentralt, og lokale målsettinger og planer er utarbeidet med bakgrunn i disse. Målsettinger for Nav Værnes er sammenfattet i virksomhetsplanen for enheten, *Målbilde Nav Værnes 2025-2027*. Målbildet beskriver Navs samfunnsoppdrag, herunder en overordnet målsetting om å arbeide for sosial og økonomiske trygghet, økt deltakelse i arbeid og aktivitet, og reduksjon i utenforskap. Målbildet presenterer videre strategier eller tiltak for å nå samfunnsoppdraget, som helhetlig brukeroppfølging på tvers av statlige og kommunale tjenester, tverrfaglig samarbeid i møte med brukerne, samarbeid med kommunene og andre aktører, som næringsliv, utdanningssektor og helsevesen, og klare og tydelige retningslinjer for økonomisk støtte og effektive løsninger for utbetalinger for å skape økonomisk trygghet.

Nav skal tilby samordnede og tilgjengelig tjenester. Stat og kommune har selvstendig ansvar for hver sine tjenester, men har i fellesskap ansvar for å drifte kontoret og arbeide for å nå Navs samfunnsoppdrag. Kommunen har ansvar for å tilby sosiale tjenester og veiledning ved

Nav-kontoret. Formålet med de kommunale tjenestene er blant annet å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling, og forebygge sosiale problemer.

Kommunes oppgaver skal som minimum omfatte:

- Økonomisk sosialhjelp
- Kvalifiseringsprogrammet
- Opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgiving
- Midlertidig botilbud
- Individuell plan

De fleste informantene har uttalt seg om skillet mellom stat og kommune i Nav. De ytrer at skillet oppleves som tydelig blant de som jobber i Nav. Det er godt etablert hvilke oppgaver som tilhører de to linjene. Det er ulike regelverk som regulerer tjenestene og adskilte systemer for kommune og stat for å ivareta taushetsplikten knyttet til kommunale ytelser. Hvilke vedtak den enkelte ansatt i stat og kommune har myndighet til å fatte og hvilken brukerinformasjon som kan leses, er regulert av tilganger.

2.2.2 Revisors vurdering

Nav Værnes har oversikt over organisering, mål og hovedoppgaver.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Nav Værnes har beskrivelser av organiseringen som viser styrings- og ansvarslinjer fra Nav Trøndelag og Stjørdal kommune til Nav-leder. Enheten har instruks for lederstillingene og rollebeskrivelser. Mål og hovedoppgaver for Nav Værnes, herunder de kommunale tjenestene, er definert.

Ledere og ansatte kjenner til de to styringslinjene i Nav, den kommunale og den statlige, og vet hvilke arbeidsoppgaver, regelverk, ansvar og myndighet som gjelder i hver styringslinje.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt.

2.2.3 Fordeling/delegering av ansvar og myndighet

Ansvar og myndighet i Nav Værnes er formalisert i flere dokumenter, blant annet

- Partnerskapsavtale mellom Nav Trøndelag og Stjørdal kommune
- Vertskommuneavtaler mellom Stjørdal kommune (vertskommunen) og deltakerkommuner i Værnesregionen
- Stjørdal kommunes delegeringsreglement
- Vedtak om delegering fra Stjørdal kommune til Nav-leder

Partnerskapet mellom Arbeids- og velferdsetaten og vertskommunen Stjørdal i Nav Værnes er regulert i en lokal partnerskapsavtale mellom kommunedirektøren i Stjørdal og Nav fylkesdirektør (Trøndelag). Avtalen er fra juli 2023. Avtalen inneholder blant annet bestemmelser om formålet med partnerskapet, hvordan staten og kommunen skal drive kontoret sammen og hvilke kommunale tjenester som skal inngå.²

Partnerskapsavtalen har et eget punkt om delegering av myndighet og oppgaveutførelse på hverandres myndighetsområder, dvs. områdene for stat og kommune. Nav-leder er tildelt felles administrativt og faglig ansvar for alle deler av Nav Værnes sin virksomhet, og rapporterer til og forholder seg til begge eierne av Nav-kontoret. Begge styringslinjer har instruksjonsmyndighet over Nav Værnes. Medarbeidere kan utføre oppgaver på kommunale og statlige myndighetsområder uavhengig av ansettelsesforhold. Delegert myndighet må utøves innenfor de til enhver tid gjeldende styringsdokumenter, lover, forskrifter og instruksjoner. Det er egne delegeringsvedtak fra henholdsvis Nav Trøndelag og kommunedirektør i Stjørdal til Nav-leder ved Nav Værnes som vedlegg til partnerskapsavtalen. Delegering av ansvar for den kommunale linjen omtales videre under.

Nav-leders ansvar for HMS-arbeidet ved Nav Værnes er omtalt i en tilleggsavtale til partnerskapsavtalen (datert 2023). Leder har ansvar for å informere statlig og kommunalt ansatte om løpende risikoforhold og HMS-rutiner, og å gjennomføre sikkerhetsøvelser. Nav-kontoret skal holde Stjørdal kommune informert om alvorlige HMS-avvik som oppstår i Nav-kontoret. Videre, omtaler tillegget bestemmelser om vernetjenesten, plikt til bruk av bedriftshelsetjeneste, og avvikssystem.

² Avtaler som supplerer partnerskapsavtalen er Avtale om etablering og drift av Nav Værnes mellom Stjørdal kommune og Nav Nord-Trøndelag (for perioden 2016-2026), og Avtale om drift og kostnadsfordeling for Nav Værnes mellom Nav Trøndelag og Stjørdal (datert 2023). Revisjonen har ikke gått nærmere inn i disse.

Vertskommunesamarbeidet om Nav Værnes er regulert i vertskommuneavtaler mellom vertskommunen Stjørdal og hver av deltakerkommunene Tydal, Selbu, Meråker og Frosta. Avtalene er fra 2015. Avtalen er mellom Stjørdal kommune, som er vertskommune, og deltakerkommunene. I avtalene er det presisert hva som er vertskommunens ansvar, og hvilke ansvar som ligger til alle deltakerkommunene. Avtalene beskriver at Nav-tjenestene leveres som en felles ordning for deltakerkommunene, og at vertskommunen skal utføre oppgaver på vegne av deltakerkommunene. Vertskommunen er gitt personal- og fagansvar, og har ansvar for daglig drift av alle tjenester innen samarbeidet.

Vertskommuneavtalene har følgende bestemmelse om rapportering:

Værnesregionen Nav rapporterer til kommunedirektøren i vertskommunen.

Vertskommunens kommunedirektør rapporterer over virksomheten inkludert regnskap til kommunestyrene i samarbeidet per tertial og avlegger årsrapport.

I intervju blir det sagt at kommunedirektørs rapport til deltakerkommunene skjer i arbeidsutvalget (AU). Vertskommuneavtalen har ingen bestemmelser som fastsetter hva rapporteringen skal inneholde, ut over regnskap.

Sektorleder ytrer at det i vertskommunesamarbeidet er tydelig hvem som har ansvar for rapport og når det skal rapporteres, men at hvordan informasjonsflyten skjer i praksis kan variere. Det er flere fora der kommunene kan motta informasjon, og det varierer hvem det er som deler informasjonen. Kommunedirektørnivået og AU er sentrale informasjonskanaler, men Nav-leder deler også informasjon direkte med deltakerkommunene. Nav-leder og kommunalsjef ytrer at det ikke er godt nok formalisert hva som skal rapporteres til deltakerkommunene, ut over økonomi. Rutiner og praksis for rapport om økonomi er omtalt i rapportens kapittel 3.

Revisor har gjennomgått referater fra Arbeidsutvalget (AU) i Værnesregionen fra 2025³, i alt 10 referat. I AU-møte 26. februar 2025 ble NAV omtalt i forbindelse med en pressemelding fra NAV Trøndelag om utvikling i uførhet i fylket. NAV-leder orienterte om situasjonen i regionen, og AU drøftet håndtering av informasjonen, blant annet gjennom mulig felles kommunikasjon og orientering i kommunestyrene. I AU-møte 15. oktober 2025, i forbindelse med behandling av budsjett for Værnesregionen, fremgår det at NAV foreslås invitert til et senere møte for å orientere om hvordan NAV arbeider i kommunene. Utover disse sakene viser referatene fra AU-møtene i 2025 ikke andre saker der NAV er eget tema, og referatene inneholder ikke beskrivelser av mål, rapportering eller oppfølging knyttet særskilt til NAV-

³ Referat fra månedlige møter, med unntak av juli og desember.

tjenestene. Referatene inneholder ikke dokumenterte risikovurderinger eller systematiske drøftinger av risiko knyttet til den kommunale delen av NAV-tjenestene.

Ifølge vertskommuneavtalene, er det den enkelte deltakerkommunes ansvar å vedta økonomiske stønadssatser. Vedtaket om stønad skal ifølge sosialtjenesteloven være en skjønnsbasert vurdering, vedtatte satser er derfor veiledende.

Stjørdal kommune har et delegeringsreglement som regulerer fordeling av myndighet og ansvar mellom kommunestyret og kommunedirektøren. Reglementet er vedtatt av kommunestyret i mars 2025 i sak 25/25. I reglementets punkt 8.4.2 er myndighet til å behandle søknader, gjøre vedtak og andre oppgaver som ligger inn under sosialtjenesteloven, med unntak av oppgaver tillagt statlig myndighet, delegert fra Stjørdal kommunestyre til kommunedirektøren.

Videre delegering av myndighet til fra kommunedirektør i Stjørdal kommune til Nav-leder er gjort i et eget delegeringsvedtak. Nav-leder er delegert det fulle arbeids- og ansvarsområde for den kommunale linjen i Nav Værnes, som omfatter økonomi- og personalansvar. Sektorleder i Stjørdal kommune sier at hun mottar rapport fra Nav-leder gjennom faste strukturer, som møter med Nav-leder, sektormøter og enhetsledermøter. Hun ytrer at hun får løpende og systematisk informasjon fra Nav-leder. Sektorleder rapporterer selv opp til kommunalsjef, og eventuelt kommunedirektør, og informerer samarbeidskommunene i fagråd, dialogmøter og regionråd.

Kommunens ansvar i Nav omfatter sosiale tjenester, som etter sosialtjenesteloven § 41 regnes som enkeltvedtak. Ifølge Nav-leder er formalisering av vedtaksmyndighet innen sosiale tjenester gjort gjennom tildelt rolle som «beslutter» og systemtilganger. Alle kommunalt ansatte veiledere har rolle til å skrive innstilling om sosialhjelpsvedtak. Noen av de mest erfarne, har rolle som gir myndighet til å godkjenne (beslutte) vedtakene. Ingen kan godkjenne egne vedtak, alle må via en beslutter. Dette gjelder også de erfarne. Dette medfører at alle vedtak går gjennom en to-trinnsprosess. Vedtak om sosiale ytelser skrives i systemet Velferd.

2.2.4 Revisors vurdering

Partnerskapet mellom Arbeids- og velferdsetaten/Nav Trøndelag og vertskommunen/Stjørdal kommune i Nav Værnes er regulert i en skriftlig avtale.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Partnerskapsavtalen er datert 2023 og avklarer hvordan staten og kommune skal drive Nav-kontoret sammen og hvilke kommunale tjenester som

skal inngå. Avtalen er supplert av en samarbeidsavtale og en driftsavtale. Delegering av myndighet til Nav-leder fra statlig og kommunal linje er gjort i egne vedtak vedlagt avtalen.

Det foreligger samarbeidsavtaler mellom deltakerkommunene for vertskommunesamarbeidet Nav Værnes som fastsetter fordelingen av ansvar og oppgaver mellom vertskommunen og samarbeidskommunene.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Vertskommuneavtalene ble inngått i 2015, og fastsetter vertskommunes og deltakerkommunenes ansvar og oppgaver. Etter avtalene er det vertskommunens ansvar å rapportere om Nav Værnes til deltakerkommunene.

Samarbeidskommunene mottar systematisk informasjon om økonomi, men i mindre grad om andre deler av virksomheten i Nav-samarbeidet fra vertskommunen.

Vi vurderer kriteriet som delvis oppfylt. Vertskommunen har etter vertskommuneavtalene ansvar for å rapportere til deltakerkommunene om virksomheten inkludert økonomi. Det er ikke formalisert hva rapporteringen skal inneholde, ut over det som gjelder økonomi. Referater fra AU tyder på at samarbeidskommunene ikke får jevnlig og systematisk informasjon om virksomheten som helhet, eksempelvis forhold knyttet til tjenestelevering av kommunale tjenester eller risikovurderinger.

Det er skriftlig delegering av ansvar og myndighet i den kommunale linjen i Nav fra kommunedirektør i vertskommunen Stjørdal til Nav-leder.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Ansvar for den kommunale linjen i Nav er delegert fra kommunestyret i Stjørdal til kommunedirektør i kommunens delegeringsreglement. Delegering av ansvar og myndighet fra kommunedirektør til Nav-leder er gjort i eget delegeringsvedtak.

Myndighet til å fatte vedtak om sosiale tjenester er formalisert.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Formalisering av vedtaksmyndighet innen sosiale tjenester gjort gjennom en tildelt beslutterfunksjon og systemtilganger.

3 RUTINER OG PROSEDYRER

Kommunen skal ha internkontroll med virksomheten for å sikre at lover og forskrifter følges. Et ledd i dette er å sørge for at enheten har rutiner og prosedyrer som er egnet til å ivareta krav til tjenesteproduksjon, HMS, og budsjettstyring og rapportering.

3.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for temaet:

- Nav Værnes skal ha skriftlige rutiner og prosedyrer som kan sikre etterlevelse av relevante lovkrav for de kommunale tjenestene.
- Nav Værnes skal ha skriftlige rutiner og prosedyrer for HMS og sikkerhet som gjenspeiler risikobildet i Nav.
- Nav Værnes skal ha rutiner som sikrer budsjettstyring og økonomirapporter til vertskommunen.
- Rutiner og dokumentasjon skal være kjent, tilgjengelig og holdes oppdatert.

3.2 Data og revisors vurdering

3.2.1 Rutiner og prosedyrer

Kommunale tjenester i Nav

Den kommunale linjen i Nav skal ivareta kommunes plikter i sosialtjenesteloven. Vedtak om stønad til livsopphold og andre sosiale ytelser og tjenester er enkeltvedtak, og skal ivareta krav til saksbehandling etter forvaltningsloven.⁴

I intervjuene har vi spurt informantene om rutiner, prosedyrer og arbeidsinstrukser for den kommunale linjen i enheten. Flere har uttalt at de er usikre på om det er utarbeidet skriftlige rutiner for oppgaver i den kommunale linjen. Flere har nevnt at de antar slike retningslinjer finnes, men kun fagkoordinator for sosiale tjenester har kunnet bekrefte og fremskaffe eksempel på dette. Hun viser til rutine for kartlegging og innhenting av informasjon i forbindelse med behandling av søknader om sosiale tjenester.

Rutinen er gjennomgått av revisjonen. Rutinen er en sjekkliste, som skal sørge for tilstrekkelig utredning av saken ved søknad om økonomisk sosialhjelp, et krav som følger av forvaltningsloven.⁵ Rutinen inneholder oversikt over hvilke rettigheter bruker kan ha til

⁴ Sosialtjenesteloven § 41.

⁵ § 17: Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

inntekter eller reduksjon i utgifter, hva som gjelder av krav til dokumentasjon ved saksbehandling, og relevante lovhjemler for vurderingen, barneperspektivet og andre rettigheter i henhold til sosialtjenesteloven. Rutinen inneholder ikke informasjon om saksbehandling ut over kartlegging av saken, eksempelvis hva et enkeltvedtak etter forvaltningsloven skal inneholde, saksbehandlingstid eller plikt til veiledning.

Revisjonen har videre gjennomgått Nav Værnes rutinebeskrivelse for beslutter-team; godkjenning av vedtak etter lov om sosiale tjenester. Rutinen skal sikre at vedtak om sosiale tjenester er i tråd med sosialtjenesteloven og andre interne rutiner i Nav. Rutinen inneholder en liste med kontrollspørsmål til innstillingen til vedtak, som omfatter krav til saksutredning, dokumentasjon, begrunnelse og lovhjemmel. Det fremkommer av rutinen at dersom minst et av punktene ansees som ikke oppfylt, sendes saken til saksbehandler for å rette opp manglene som er påpekt. Beslutterollen trekkes av informanter frem som et kvalitetssikrende element for de kommunale ytelsene, som sørger for at saken er tilstrekkelig utredet og av vedtaket er begrunnet og inneholder de punktene det skal.

Saksbehandlingssystemet for søknader om sosiale ytelser er Velferd. Ifølge flere av informantene inneholder dette systemet vedtaksmaler som kan ivareta lovkrav til vedtakets innhold og format. Det foreligger ikke egen rutine for vedtak ut over disse malene, men informantene mener malene er egnet til å ivareta kvaliteten i vedtakene.

Revisjonen har fått tilsendt rutine for opplæring av nyansatte/studenter i kommunal linje (opplæringsplan). Det kommer frem av rutinen at tema som organisering, fagområder, veilederrollen, saksbehandling, digitale system og sikkerhet og personvern inngår i opplæringen. Det blir sagt i intervju at det i opplæring av nyansatte legges vekt på hvilke opplysninger som kan legges i hvilke system, særlig med tanke på personvernregler og systemtilganger. Informasjon om kommunale ytelser er taushetsbelagt, og kan ikke legges inn i statlige systemer. Det er informantenes opplevelse at dette er godt kjent i organisasjonen.

Nav Værnes har rutine for samarbeid med boligenheten og integreringstjenesten om samhandling i forbindelse med å skaffe bolig.

I forbindelse med spørsmål om rutiner for tjenesteytelse i kommunal linje har noen av informantene også uttalt seg om personalressurser og kvalitet i tjenestene. Det blir sagt at det er tilstrekkelige personalressurser til å sikre god nok kvalitet i vedtak og saksbehandling, men at flere personalressurser ville kunne gi en bedre oppfølging av brukere, eksempelvis oppfølging av aktivitetsplikten. Som omtalt under, er det personalressurser nok til at man kan hente inn kollegastøtte i møte med brukere når det er behov for det.

HMS og sikkerhet

De fleste informantene har ytret seg om rutiner og prosedyrer for HMS og sikkerhet. De er samstemte om at rutinene er godt tilpasset og dekkende for risikobildet i Nav Værnes. Særlig trekkes rutine for risikovurdering i brukermøter (RiB) og alarmrutine ved Nav Stjørdal frem som sentrale (begge omtales i rapportens kapittel 4). Informantene ytrer å være godt kjent med innholdet i disse rutinene. I HMS/IA-plan for Nav Værnes er det referert til flere andre HMS-rutiner ut over disse, blant annet forebygging av vold og trusler, håndtering av konflikter og behandling av varslingsaker, og brannrutine. Informantene sier at rutinene for sikkerhet og HMS er aktive dokumenter som oppdateres, og at ansatte får beskjed når det gjøres endringer og oppdateringer som de må gjøre seg kjent med.

Nav Værnes har rutine for samarbeid med politiet om voldsalarm.

Budsjettstyring og rapportering

Det er kun leder som har økonomi- og rapporteringsansvar i Nav Værnes. Avdelingslederne har som oppgave å utarbeide lønnsprognoser for eget område.

Nav benytter systemet Framsikt for økonomiarbeidet. Status på økonomi og sykefravær i den kommunale linjen i Nav finnes i dette systemet. Økonomirapportering til deltakerkommunene skjer tertialvis i Framsikt. Controller sammenstiller rapporten, og Nav-leder skriver kommentarer til tallene. Nav-leder sier at de skiller ut de kommunale oppgavene i rapportene, og tallene som gjelder hver av deltakerkommunene både per tertial og i årsrapporten. Det blir ifølge Nav-leder rapportert etter kommunens rutiner og frister gjennom hele året. Nav har en rapporteringsrutine i Framsikt. Ifølge rutinen møter controller med kommunen månedlig, og det leveres månedsrapporter, tertialrapporter og årsrapport til kommunen i Framsikt. Controller legger månedlig, og ved behov, frem økonomirapport for ledergruppen i Nav Værenes.

Ifølge vertskommuneavtalene, har vertskommunen ansvar for rapport om økonomi videre til deltakerkommunene. Dette skal skje per tertial og ved årsrapport. Nav-leder rapporterer jevnlig til sektorleder i Stjørdal kommune, som har ansvaret for videre rapportering til de øvrige kommunene.

Ifølge kommunalsjef, går tertialrapportene og årsmeldingene til alle kommunestyrene i Værnesregionen. I tillegg er sakene innom fagråd økonomi, hvor alle kommunenes økonomisjef sitter.

Kvalitetssystem

Kommunal linje har ikke ett kvalitetssystem hvor prosedyrer, rutiner og arbeidsbeskrivelser for tjenestene og oppgavene i den kommunale linjen er samlet. I intervju med ansatte som har erfaring med arbeid i kommunal linje blir det sagt at det oppleves vanskelig å finne frem til rutiner og arbeidsbeskrivelser, og at det er en ulempe at rutiner og prosedyrer ikke er lagt på ett sted.

Rutiner for HMS og sikkerhet er samlet i SharePoint, og gjelder for alle ansatte i Nav Værnes. Rutiner som gjelder de statlige tjenestene er samlet i Navet, som er et system felles for den statlige linjen i alle kontor i landet. SharePoint og Microsoft Teams brukes som felles informasjonskanal som alle ansatte har tilgang til. I intervju blir det sagt at særlig SharePoint oppleves som uoversiktlig og at det er krevende å finne riktig informasjon.

De fleste vi har snakket med forteller at de opplever å være oppdatert på endringer eller tillegg i rutiner og prosedyrer selv om systemene fremstår som uoversiktlig. Det er praksis for å sende ut beskjed til alle når det er endringer, og de fleste får dette med seg.

3.2.2 Revisors vurdering

Nav Værnes har skriftlige rutiner og prosedyrer som kan sikre etterlevelse av relevante lovkrav for de kommunale tjenestene.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Revisor har ikke vurdert i hvilken grad rutinene er i bruk.

Nav Værnes har skriftlige rutiner og prosedyrer for HMS og sikkerhet som gjenspeiler risikobildet i Nav.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt.

Nav Værnes har rutiner som sikrer budsjettstyring og økonomirapporter til vertskommunen.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Det er rutiner for intern budsjettoppfølging i Nav, og rutiner for rapport fra Nav til vertskommunen, og praksis i samsvar med rutinene. Vertskommunen har etter vertskommuneavtalene ansvar for å rapportere til de øvrige deltakerkommunene om økonomi. Dette skjer tertialvis og ved årsskifte, og er i henhold til avtalen.

Rutiner og dokumentasjon er delvis kjent, tilgjengelig og oppdatert.

Vi vurderer kriteriet som delvis oppfylt. Som vurdert over, er rutiner og prosedyrer for de kommunale tjenestene, HMS og sikkerhet, og økonomi i hovedsak på plass. I intervju med ledere og ansatte i Nav Værnes kommer det frem at en del av rutinene, særlig for de kommunale tjenestene og oppgavene, er lite kjent blant informantene og at mange ikke har kjennskap til hvor rutinene er gjort tilgjengelig. Flere peker på at det er en ulempe at det ikke er ett kvalitetssystem for den kommunale linjen, eller for hele enheten. Likevel, opplever de fleste at de er oppdatert på endringer i rutiner og prosedyrer, og får beskjed når det er endringer de skal sette seg inn i.

Det er et krav i kommuneloven at det skal være nødvendige rutiner og prosedyrer for virksomheten, og at internkontrollen skal være dokumentert og skriftlig. Av dette følger det at systemet skal være kjent, tilgjengelig og i bruk blant de ansatte. Revisjonens vurdering er at det kan legges bedre til rette for dette i den kommunale delen av Nav Værnes.

4 SYSTEMATISK HMS-ARBEID OG RISIKOVURDERINGER

Kommuneloven stiller krav om systematisk og risikobasert internkontrollarbeid, der kunnskap om risikobildet skal brukes aktivt i forbedringsarbeid i virksomheten. Særskilt, stiller arbeidsmiljøloven krav til et systematisk HMS-arbeid som omfatter kartlegging og vurdering av risiko knyttet til HMS og sikkerhet, og videre å utarbeide planer og tiltak på bakgrunn av dette.

4.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet i vedlegg 1 for temaet:

Systematisk HMS-arbeid

- Nav Værnes skal arbeide systematisk med HMS i tråd med arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften.
 - Fastsette mål for HMS
 - Kartlegge og vurdere risiko
 - Utarbeide planer og iverksette tiltak
- Risiko knyttet til alenearbeid skal kartlegges og følges opp med tiltak.

Risikovurderinger for virksomheten som helhet

- Nav Værnes skal gjennomføre jevnlig risikovurderinger.
- Risikovurderingene skal favne hele organisasjonen.
- Risikovurderingene skal brukes aktivt og systematisk i planlegging og forbedring.

4.2 Data og revisors vurdering

4.2.1 Systematisk HMS-arbeid

Ansvar og organisering av arbeidet

Sektorleder i Stjørdal kommune sier at Nav-leder er delegert hovedansvaret for internkontrollen i det daglige, men at hun som leddet over i styringslinjen varsles umiddelbart ved alvorlige hendelser, og bidrar i beslutninger. Sektorleder ytrer at Nav-kontoret har gode rutiner for sikkerhet, risikovurderinger og beredskap.

Avdelingsleder for Kartlegging og arbeidsrettet støtte er tildelt oppgaven med arbeid med sikkerhet i Nav Værnes. Nav Værnes har videre et eget HMS-team og et sikkerhetsteam.

- HMS-teamet er det lokale medbestemmelsesapparat (MBA). Teamet består av Nav-leder, avdelingslederne, tillitsvalgte og verneombud. MBA-møter holdes hver måned. ROS-analysene er utarbeidet av MBA.
- Sikkerhetsteamet består av sikkerhetsansvarlig og ansatte som jobber i mottaket ved kontorene i Stjørdal, Meråker og Selbu. En av disse er også vara verneombud. Sikkerhetsteamet møtes jevnlig hver fjerde uke og gjennomgår status i pågående sikkerhetsarbeid, og kan fronte innmeldte bekymringer angående sikkerhet fra medarbeidere.

Nav Værnes er etter partnerskapsavtalen ett felles verneområde, både for kommunalt og statlig ansatte. Nav Værnes kan organisere vernetjenesten etter behov, og selv vurdere om verneombud skal velges fra både kommunalt og statlige ansatte. Verneombudet skal etter partnerskapsavtalen ivareta alle ansatte innen verneområdet Nav Værnes. Det er per 2025/2026 to verneombud ved enheten, et statlig og et kommunalt. Verneombudene informerer om vernearbeidet i kontormøter ved enheten.

Det er månedlige møtepunkt mellom ledelsen i Nav og verneombudene, både månedlige MBA-møter og i uformelle fora. Verneombudene deltar også i månedlige møter for vernetjenesten i Nav Trøndelag.

Mål

I overordnet HMS/IA-plan for Nav Trøndelag 2024-2028 er det fastsatt at alle enheter skal utarbeide egne mål for HMS- og IA-arbeidet, og for sykefravær. I den lokale HMS/IA-planen for Nav Værnes 2024-2028 er det satt et mål for sykefravær, men ikke utarbeidet mål for HMS- eller IA-arbeidet. Nav Værnes har satt mål om et sykefravær under 6,4% både i statlig og kommunal linje.

Vernetjenesten ved Nav Værnes ytrer at de har som mål at ansatte skal glede seg til å komme på jobb og oppleve arbeidet som meningsfylt. HMS-målsettingene for Nav nasjonalt er også lagt til grunn for HMS-arbeidet for Nav Værnes, ifølge verneombud.

Revisjonen har ikke funnet andre formaliserte målsettinger for HMS-arbeidet enn mål for sykefravær. Dette har vært etterspurt i intervjuene. Avdelingsleder sier at det ikke er en konkret, skriftlig målsetting for HMS eller sikkerhet på lokalt nivå.

I forbindelse med høringsprosessen har Nav-leder oversendt et dokument der HMS- og IA-mål for Nav Værnes er sammenstilt. Ifølge Nav-leder det dokumentet en oppsummering fra planer og dokumenter i SharePoint og Teams.

Kartlegging og vurdering av risiko

Etter føringer fra overordnet HMS/IA-plan for Nav Trøndelag, skal det gjennomføres risikovurderinger knyttet til HMS på *alle* enheter. Risikovurderingene skal ha særlig fokus på sikkerhet for ansatte og psykososialt arbeidsmiljø. Enhetsleder, verneombud og tillitsvalgte har ansvar for gjennomføring av risikovurderinger.

Revisor har fått oversendt to ROS-analyser for Nav Værnes, begge datert i 2023. De to ROS-analysene handler om henholdsvis psykososialt arbeidsmiljø, og sjikane vold og trusler (ansattes sikkerhet). Dette er i tråd med krav i overordnet HMS/IA-plan for Nav Trøndelag. ROS-analysene er utarbeidet av MBA.

ROS-analyse sjikane, vold og trusler inneholder 37 eksempler på risikohendelser. Mulige kilder til risiko og konsekvenser er beskrevet for hver hendelse. Hendelsene er kategorisert etter alvorlighet i fargekodene grønn, gul og rød. Risikoene er visualisert i et risikokart som viser sannsynlighet for utfall og konsekvens. ROS-analysen har en egen fane med tiltaksplan. Hvert tiltak er tilknyttet en eller flere konkrete risikoer ved henvisning til risiko-id. Ikke alle risikoer er svart ut med tiltak, men alle «røde» og mange av de «gule» risikoene har tiltak. Det er fastsatt hvem som er ansvarlig for tiltaket og en frist. Det er leder og verneombud som er tiltaksansvarlig for alle tiltak som følge av denne ROS-analysen.

ROS-analysen for psykososialt arbeidsmiljø er utformet etter samme mal som ROS sjikane, vold og trusler. Det er identifisert 15 risikoer for psykososialt arbeidsmiljø. Risikoene er beskrevet med kilde og konsekvens, og de «røde» og noen av de «gule» scenariene er svart ut med tiltak. Alle tiltak har en tiltaksansvarlig, dette er ledelsen, Nav-leder, ansatte, MBA, fagutvikler, avdelingsleder og/eller tillitsvalgte.

Andre kartlegginger relatert til HMS er vernerunder og arbeidsmiljøundersøkelse. Årsplan for vernetjenesten (versjon 2025) viser at det er gjennomføres årlige vernerunder ved alle lokasjoner. Vernerundene oppsummeres i kontormøter. Arbeidsmiljøundersøkelsen MUST ble gjennomført høsten 2023.

Planer og tiltak

I overordnet HMS/IA-plan for Nav Trøndelag er det fastsatt at de enkelte enhetene skal utarbeide lokale HMS/IA-planer. Nav Værnes har, med utgangspunkt i den overordnede planen, utarbeidet egne tiltak og mål for HMS/IA-området. Aktiviteter og tiltak i planen for Nav Værnes korresponderer med tiltakslistene i ROS-analysene. Vernetjenesten har videre en egen årsplan, som blant annet berammer vernerunder, HMS-uke og flere sikkerhetsøvelser.

Revisjonen har fått oversendt beredskapsplan for Nav Værnes og lokale sikkerhetsinstrukser for kontorene.

Beredskapsplanen er sist revidert april 2025. Planen «eies» av sikkerhetsansvarlig, og skal revideres jevnlig som en del av den årlige risikovurderingen til Nav-kontoret og ved hendelser. Planen omfatter alle kontorstedene, og skal sette Nav Værnes i stand til å håndtere beredskapssituasjoner og ivareta ansatte, brukere og andre som befinner seg i Navs lokaler. Planen skal dekke situasjoner som kan føre til tap av liv og helse, skade på eller tap av materielle verdier, og redusert evne til å levere kritiske tjenester til samfunnet. I beredskapsplanen står det at kommunen skal varsles ved hendelser på Nav-kontor som innbefatter kommunalt ansatte, som ligger i rådhuset eller i andre kommunale bygg, der kommunalt ansatte kan bli berørt, eller annet som berører kommunen i en hendelse på Nav-kontor. Beredskapsplanen avklarer rutiner for varsling og håndtering av hendelser, tildeling av ulike «roller», og hvilke ansvar som ligger til rollene.

Det er egne sikkerhetsinstrukser og branninstrukser for hvert av kontorstedene, med unntak av Tydal, som mangler egen sikkerhetsinstruks. Sikkerhetsinstruksene gjelder for alle medarbeidere, uavhengig av om de er ansatte i stat eller kommune. Instruksene er en lokalt tilpasset rutine på bakgrunn av de sentrale sikkerhetskravene i Nav. Sikkerhetskravene er de samme for alle kontorer, men er løst ulikt på grunn av bygningsmessig utforming og lokale forutsetninger. Sikkerhetsrutinene beskriver blant annet tiltak for å sikre personvern i veiledning og saksbehandling, informasjonssikkerhet, og fysisk sikkerhet, som sikring av bygning og adgangskontroll.

Revisjonen har fått en omvisning ved Nav-bygget i Stjørdal med hovedvekt på demonstrasjon av sikkerhetstiltak. Nav-bygget er delt inn i soner, i henhold til sikkerhetsinstruksene for Nav lokasjon Stjørdal. Det er etablert en indre, «trygg» sone der veilederne har sine arbeidsplasser, og et mottak hvor brukermøter foregår. Mottaket består av en ventesone, en resepsjon i eget rom, og møterom hvor møtene mellom bruker og veileder foregår. Møterommene er klassifisert som grønne, gule og røde, etter behov for ulike sikkerhetsløsninger, og velges av veileder etter risikovurdering (RiB). Alle rom er utstyrt med alarmknapp, og har en bakdør hvor veileder kan evakuere ved behov. Ved inngangen til mottaket henger trådløse alarmer som veileder skal ta med seg i møte med bruker.

Ved omvisning på Nav-kontoret fikk revisjonen samtidig en gjennomgang av rutinene for bruk av alarm og ved utløst alarm ved kontoret. Alarmrutinen er også oversendt revisjonen. Rutinen beskriver prosedyren ved utløst alarm. Ved utløst alarm, er det fire definerte roller som skal bistå, som har hver sine oppgaver. Rollene er beskrevet i rutinen og på fysiske

rollekort i lokalene. Alle fire roller skal besettes før de går ut i lokalet der alarmen er utløst. Øvrige ansatte skal møte i lunsjareal.

Ledere og ansatte forteller at det er hyppige øvelser på prosedyren ved utløst alarm, og at rutinen har fungert etter hensikten de gangene alarmen har gått. Flere av de ansatte ytrer at det er spenning knyttet til å ta en av de fire rollene, men at det aldri har skjedd at medarbeidere nøler med å stille når alarmen går. Av oversendt dokumentasjon fremgår det at det i 2025 har vært gjennomført sikkerhetsøvelser og test av alarm ved avdelingene Stjørdal, Selbu og Meråker. I Stjørdal har det vært holdt flere øvelser gjennom året. De fleste sikkerhetsøvelsene er interne øvelser, men det avholdes også større øvelser i samarbeid med andre instanser, som politi.

Det er gjennomført egne risikovurderinger av sikkerheten i lokalene Nav disponerer ved de ulike lokasjonene. For avdeling Meråker viser dokumentasjon at det er gjennomført risikovurderinger av lokalene, men ikke formalisert ROS-analyse. Av oversendte dokumenter kommer det frem at risikovurderingene i flere tilfeller har ført til forslag om og gjennomførte endringer i lokalenes utforming. Det har vært en større ombygging av mottakssonen ved Nav-bygget i Stjørdal etter kartlagte risikoer i ROS-analyse, og etter krav om «Trygge brukermøter» fra Nav sentralt. Det skal bygges nytt kommunehus i Tydal, og Nav har gitt innspill på plantegninger for å sikre at samtalerom og kontor ivaretar sikkerhetskrav i nye bygg. Risikovurderingene omtaler også involvering av ansatte i kontorkommunen ved utløst alarm. Sikkerhetsansvarlig sier at kontoret i Meråker ikke fullt ut oppfyller alle sikkerhetskravene.

Nav Værnes har også andre planer og tiltak relatert til HMS. Nav Værnes har en egen AKAN Handlingsplan for 2024-2026 (Rus- og avhengighets-forebyggende arbeid i Nav i Trøndelag). Oktober måned har ifølge årsplan for vernetjenesten vært tema-måned for AKAN-arbeidet. Videre ble resultatene fra arbeidsmiljøundersøkelse (MUST), gjennomgått vinteren 2023-2024, og har dannet grunnlag for lokale tiltak. Årsplan for vernearbeidet ved Nav Værnes 2025 viser at det i 2025 fremdeles pågår arbeid relatert til resultatene fra MUST.

Risiko knyttet til alenearbeid

Veileder skal ikke møte med bruker uten at det er en kollega i bakkant. Leder sier at rutinen sier at det skal være flere kollegaer til stede i lokalet når det gjennomføres brukermøter, dette gjelder også i distriktslokasjonene.

Risikovurderingene som er gjort av HMS og sikkerhet er i stor grad knyttet til den daglige kontakten med brukere.

Som tiltak relatert til dette, har Nav utarbeidet et eget risikoverktøy for Risiko i Brukermøter (RiB). RiB er en app som genererer forslag til sikkerhetstiltak, som valg av type møterom, basert på informasjon om bruker som veileder legger inn. Det kommer frem i intervjuer at det er kommunisert fra ledelsen at slik risikovurdering skal gjøres i forkant av hvert brukermøte, men at dette for mange av veilederne ikke er praksis.

Nav har videre bærbare alarmer ved brukermøter utenfor kontoret. Alarmene er koblet opp mot GPS, og tilknyttet ekstern alarmsentral. Ved utløst alarm får også ledelsen i Nav Værnes beskjed på sms.

Et vanlig tiltak for å ivareta ansattes sikkerhet i møte med bruker som nevnes av informanter, er å ta med en kollega i møter der det er høy risiko eller usikkerhet om risiko. Ifølge informanter er det god nok kapasitet i personalressurser til å ha med to veiledere i brukermøter når det er ønskelig.

4.2.2 Revisors vurdering

Nav Værnes arbeider i stor grad systematisk med HMS i tråd med arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften.

- Det er fastsatt mål for sykefravær, men mål for andre deler av HMS-arbeidet er i mindre grad samlet, formalisert og kjent blant ansatte.
- Risikoer knyttet til HMS og sikkerhet er kartlagt og vurdert.
- Det er utarbeidet planer og iverksatt tiltak.

Kriteriet er vurdert som i stor grad oppfylt. I henhold til HMS/IA-plan for Nav Trøndelag skal alle lokalkontor fastsette egne mål for HMS/IA-arbeidet. Revisors vurdering er at mål for andre deler av HMS-arbeidet enn sykefravær i mindre grad er samlet, formalisert eller kjent i organisasjonen. Arbeidet med HMS, herunder sikkerhet, er ellers vurdert som systematisk og i henhold til lovkrav.

Risiko knyttet til alenearbeid er kartlagt og fulgt opp med tiltak.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Det er revisors inntrykk fra intervjuene at det er stort fokus på sikkerhet i brukermøter ved Nav, og at det er praksis for å ha kollegastøtte tilgjengelig i bygget når det gjennomføres brukermøter. Nav Værnes har et verktøy for risikokartlegging i møte med bruker. Verktøyet er i varierende grad i bruk, men det er revisjonens inntrykk at ansatte legger stor vekt på egen sikkerhet. Lokalene ved Nav er utformet for å ivareta ansattes sikkerhet i møte med brukere.

4.2.3 Risikovurderinger for virksomheten som helhet

Det er gjennomført to ROS-analyser ved Nav Værnes i 2023 med tema knyttet til HMS og sikkerhet (omtalt over). Ledere vi har intervjuet sier at det er valgt ikke å gjennomføre ROS-analyser i 2024 og 2025 grunnet flytting til nye lokale og ombygging. Mange risikoer og tiltak knyttet til HMS og sikkerhet er relatert til lokalenes utforming, og det er mer effektivt å gjøre slike evalueringer når lokalene står ferdig. Oppdatering av ROS-analysene er planlagt for våren 2026, og ROS-analysene skal revideres årlig.

I ROS-analysene er det en egen fane som viser ulike risikokategorier. Eksempel på risikokategorier:

- Tjenester og ytelser, herunder saksbehandling; utbetaling og innkreving; formidling, oppfølging og støtte av personbrukere; bistand til arbeidsgivere og andre samarbeidspartnere
- Økonomi- og virksomhetsstyring
- Juridisk, herunder forvaltning av og endringer i regelverk, lover og forskrifter, og rettssaker, inkludert trygderetten.
- Risikoer knyttet til organisering og organisasjonsstruktur
- Dokumenthåndtering og risikoer knyttet til kvalitetssikring og lagring av data, og IT-relaterte risikoer og personvern og informasjonssikkerhet
- Kompetanse og kunnskapsutvikling
- Samfunnsendringer, samfunnssikkerhet og beredskap.

I tillegg er det som beskrevet over i rapporten flere kategorier av HMS-risikoer.

Det kommer frem av ROS-analysene at kun noen av kategoriene er obligatorisk å risikovurdere. Dette er HMS-kategoriene, interne misligheter, trygdesvindler, personvern og informasjonssikkerhet, og samfunnssikkerhet og beredskap. Det er en egen fane i ROS-analysene der de obligatoriske risikovurderingene skal oppsummeres i egen tabell. Denne fanen er ikke dokumentert med tekst i noen av ROS-analysene.

Revisor ser ikke at risikoer knyttet til andre kategorier enn de obligatoriske er vurdert i ROS-analysene. Risikoer knyttet til tjenester og ytelser er i noen tilfeller kort omtalt, fordi konsekvenser av risikoer for arbeidsmiljø og -belastning samt bemanningssituasjon viser til effekter på produksjon, kvalitet i tjenestene og omdømme.

Nav-kontoret skal arbeide etter overordene målsettinger fra Nav sentralt, og ivareta Navs samfunnsoppdrag (omtalt i rapportens kapittel 2). Revisor ser ikke at det er gjort risikovurderinger eller sårbarhetsanalyser for Nav Værnesregionen med utgangspunkt i

tjenestelevering av kommunale tjenester (eksempelvis etter sosialtjenesteloven) eller samfunnsoppdraget. Revisor ser ikke at risiko for brudd på regelverk er tydeliggjort. Risikovurderingene er ikke knyttet opp mot lovkrav eller egne føringer i Nav.

4.2.4 Revisors vurdering

Nav Værnes gjennomfører til dels jevnlige risikovurderinger.

Vi vurderer kriteriet som delvis oppfylt. ROS-analyser med hovedfokus på sikkerhet og HMS er gjennomført i 2023, og er planlagt oppdatert våren 2026. ROS-analysene skal revideres årlig. Flere andre vurderinger av HMS og sikkerhet gjøres jevnlig som del av vernearbeidet. Det er imidlertid ikke gjennomført jevnlige risikovurderinger med utgangspunkt i tjenestelevering eller Navs samfunnsoppdrag.

Risikovurderingene favner ikke hele organisasjonen.

Vi vurderer kriteriet som ikke oppfylt. Risikovurderingene er i hovedsak rettet mot arbeidsmiljø, sikkerhet og vold/trusler, med i mindre grad mot risikoer i daglig drift og tjenesteytelse. Dette er i tråd med kravene i HMS/IA-planen for Nav, men omfatter ikke det totale risikobildet i Nav Værnes.

KDDs veileder i internkontroll skriver at kommunens internkontrollarbeid skal være risikobasert og egnet til å sikre regeletterlevelse av lover og forskrifter. Dette omfatter både krav til HMS og sikkerhet (arbeidsmiljøloven), men også krav til de kommunale tjenestene (som sosialtjenesteloven og forvaltningsloven).

Revisjonens vurdering er at det er gjort et godt arbeid med risikovurderinger innen HMS og sikkerhet. Arbeidet er omfattende, risikoer er kategorisert og de alvorligste risikoene er svart ut med konkrete tiltak.

Risikovurderingene brukes delvis aktivt og systematisk i planlegging og forbedring.

Kriteriet er vurdert som delvis oppfylt. Revisjonens vurdering er at arbeidet med risikovurderinger av arbeidsmiljø og sikkerhet er systematisk og brukes aktivt i planlegging og forbedringsarbeid.

Risikovurderinger knyttet til drift og tjenesteytelse i Nav er lite omtalt, og det mangler derfor en viktig del av grunnlaget for et helhetlig forbedringsarbeid.

5 SYSTEM FOR Å MELDE, FØLGE OPP OG LÆRE AV AVVIK

Internkontrollparagrafen i kommuneloven har et eget bokstavpunkt som sier at kommunedirektøren skal ha et system for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.

5.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet i vedlegg 1 for temaet:

- Nav Værnes skal ha system for å melde, følge opp og lære av avvik.
- Avvikssystemet skal være kjent og i bruk blant de ansatte.
- Nav Værnes bør benytte erfaringer fra meldte avvik systematisk til forbedring og læring.

5.2 Data og revisors vurdering

5.2.1 Avvikssystem i Nav Værnes

I tillegget til partnerskapsavtalen (omtalt i kapittel 2) er det formalisert krav til avvikssystem i Nav Værnes. Avtalen omtaler to ulike system til bruk for henholdsvis HMS-relaterte avvik og avvik relatert til kommunale tjenester. Ifølge partnerskapsavtalen skal Nav-leder orientere kommunen om status for meldte avvik to ganger pr år. Nav-leder sier at praksis er månedlig rapport om avvik.

Frø til høsten 2025 har Nav Værnes hatt to ulike avvikssystem slik som beskrevet i partnerskapsavtalen. I praksis har dette vært et system for hver styringslinje. Kommunal linje har brukt ASYS/Compilo, mens statlig linje har brukt Avvikssystemet (Salesforce). Ifølge dokumentasjon har det kommunale systemet vært bruk til både driftsrelaterte avvik i de kommunale tjenestene, som informasjonssikkerhet, og uønskede hendelser om vold og trusler opplevd av kommunalt ansatte. Kommunalt ansatte har også hatt tilgang til og brukt det statlige systemet til å melde avvik om sikkerhet. Fra 2026 vil Nav Værnes gå over til ett avvikssystem for alle ansatte. Formålet med dette er ifølge Nav-leder å få en helhetlig oversikt over avvik i Nav på landsbasis.

Det kommunale systemet ASYS/Compilo ivaretok en automatisk og fortløpende rapportering om avvik som gjaldt den kommunale linjen til vertskommunen. Det nye systemet har ingen direkte kobling til kommunen, og Nav-leder rapporterer «manuelt» om avvik. Dette blir ifølge Nav-leder gjort månedlig. Det har også tidligere vært praksis for å informere direkte fra Nav-

leder til sektorleder i vertskommunen om avvik og særlig ved større hendelser, i tillegg til gjennom systemet.

Avvik som meldes i systemet sendes til Nav-leder, med verneombud stat på kopi. Avvikssystemet i bruk fra 2026 tillater at meldte avvik kun kan tilknyttes ett verneombud og ikke begge. Verneombud kommune må derfor aktivt informeres om avvik. Avdelingsledere, vertskommunen og Nav Trøndelag får videreformidlet avvik av relevans for deres ansvarsområder. Ved alvorlige hendelser rapporterer Nav-leder til sektorleder, som deretter rapporterer til kommunalsjefen og kommunedirektøren. Mindre alvorlige avvik lukkes på lavere nivå.

Tillitsvalgt sier at meldte avvik ofte er knyttet til brudd på personvern (GDPR) eller sikkerhet.

De fleste av informantene sier at de tror det er vesentlig underrapportering av avvik ved Nav Værnes. Samtidig ytrer de fleste at det oppleves som trygt å melde avvik. Noen sier at det kommunale avvikssystemet har vært tungvint i bruk, og at det har vært tekniske barrierer til å melde avvik. Arbeidsbelastning og lite tid nevnes også som årsak til at noen velger å ikke melde avvik. Hovedårsaken som nevnes til underrapporteringen, er at mange ansatte har en høy akseptterskel for brukeres adferd, og har blitt vant til og innfunnet seg med at trusler «er en del av jobben». Dette gjelder særlig kommunalt ansatte som arbeider med sosiale ytelser. Det er kommunisert i kontormøter at trusler og sjikane er å regne som avvik og skal meldes, men det meldes likevel relativt sjeldent avvik knyttet til dette.

Den som har meldt avvik får beskjed om at det er mottatt. Avdelingsleder sier at meldte avvik blir fulgt opp gjennom debrief og samtaler.

Registrerte avvik blir gjennomgått i MBA-møter, og på kontormøter for alle ansatte i Nav. I henhold til planer er avvik tema i kontormøter 1-2 ganger per år. Større hendelser blir gjennomgått i kontormøte rett etter hendelsen har oppstått.

På spørsmål om avvik brukes systematisk til forbedringsarbeid, ytrer mange informanter at større avvik, gjerne relatert til sikkerhet, tas på alvor og setter i gang en læringsprosess og fører til konkrete tiltak. Samtidig blir det nevnt at underrapportering av avvik fører til at mindre forhold ikke fanges opp i forbedringsarbeid. Mengden avvik som meldes gir virksomheten et signal om områder som det kanskje må settes inn tiltak, og det er slik viktig å få frem *antall* avvik, ikke bare de mest alvorlige.

I forbindelse med omvisning på Nav-bygget i Stjørdal ble revisjonen vist tiltak for å øke sikkerheten i bygget som var resultat av alvorlige hendelser eller avvik, eksempelvis plassering av overvåkningskamera.

5.2.2 Revisors vurdering

Nav Værnes har system for å melde, følge opp og lære av avvik.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Frem til høsten 2025 har det vært to avvikssystem for Nav Værnes. Fra årsskifte 2025/2026 er det ett felles system. Den som melder avvik får beskjed, og saken følges opp av leder. Meldte avvik blir jevnlig gjennomgått i MBA-møter og i kontormøter. Vertskommune eller Nav Trøndelag får beskjed om større avvik som angår deres ansvar.

Avvikssystemet er kjent blant de ansatte, men de fleste informantene uttaler at det er underrapportering av avvik.

Vi vurderer kriteriet som delvis oppfylt. Avvikssystemene er kjent blant de ansatte, men det er vesentlig underrapportering av avvik ved enheten. Dette har sammenheng med flere typer barrierer til avviksmelding, som tekniske utfordringer, tid og kultur. De fleste mener at det oppleves som trygt å melde avvik.

Nav Værnes benytter erfaringer fra meldte avvik systematisk til forbedring og læring.

Vi vurderer kriteriet som i hovedsak oppfylt. Kriteriet sier at *meldte avvik* skal brukes til læring og forbedringsarbeid. Revisor vurderer at dette i stor grad skjer, særlig blir større avvik og avvik relatert til sikkerhet tatt på alvor og et utgangspunkt for tiltak.

Det rapporteres få avvik utenom store og alvorlige hendelser. Mange informanter peker på at det er en systematisk underrapportering av ubehagelige hendelser i møte med brukere. Dette kan føre til at forhold som oppleves svært belastende over tid for ansatte ikke tilstrekkelig fanges opp i det systematiske arbeidet med HMS og arbeidsmiljø.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Vi konkluderer med at Nav Værnes i stor grad har et system for internkontroll i tråd med lovkrav og anbefalinger.

Det er revisjonens vurdering at internkontrollarbeidet knyttet til HMS, herunder arbeidsmiljø og sikkerhet er omfattende, systematisk og i henhold til lovkrav. Det er et forbedringspotensial i internkontrollarbeidet relatert til tjenesteytelsen i den kommunale linjen.

Internkontrollarbeidet for den kommunale delen av Nav kan forbedres på flere områder. For det første bør det sikres at nødvendige rutiner og prosedyrer for arbeidsoppgavene i de kommunale tjenestene er kjent og tilgjengelige for de ansatte. Videre bør arbeidet med risikokartlegging og risikovurdering omfatte hele virksomheten. Revisjonen er også av den oppfatning at avvik underrapporteres.

Revisjonen viser at det er risiko knyttet til rapporteringen mellom vertskommunen og deltakerkommunene. Rapporteringen framstår ikke som tilstrekkelig systematisk og helhetlig til å sikre at deltakerkommunene ivaretar sitt internkontrollansvar.

6.2 Anbefalinger

Revisjonen anbefaler kommunen å gå igjennom funn og vurderinger i rapporten og ta stilling til disse.

Revisjonen anbefaler å sørge for

- årlige oppdateringer av ROS-analysene i Nav og at risikovurderingene omfatter hele virksomheten.
- en omforent forståelse av innhold og omfang av rapportering til samarbeidskommunene.

KILDER

Nasjonale lover, forskrifter, rundskriv og veiledere

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83, med forarbeider (NOU 2016:4 Ny kommunelov).
 - Lovkommentarer (1199, 1249) til kapittel 20 ved Bernt (2023)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven), LOV-2009-12-18-131
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), LOV-2005-06-17-62
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [Nav-loven], LOV-2006-06-16-20
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften), FOR-1996-12-06-1127
- Veileder Internkontroll i kommunesektoren, Kommunal- og distriktsdepartementet (2019)
- Veileder til partnerskapsavtalen, <https://www.nav.no/samarbeidspartner/veileder-til-partnerskapsavtalen>
- Rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (2012), <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>

Dokumentasjon fra Stjørdal kommune og Nav Værnes

- Partnerskapsavtale, mellom Nav Trøndelag og Stjørdal kommune (2023)
 - Tilleggsavtale til pkt. 3 i Partnerskapsavtalen mellom Nav Trøndelag og Stjørdal kommune.
- Avtale om drift og kostnadsfordeling for Nav Værnes, mellom Nav Trøndelag og Stjørdal kommune (2023)
- Samarbeidsavtale om etablering og drift av Nav Værnes, mellom Nav Trøndelag og Stjørdal kommune (2016-2026)
- Vertskommuneavtaler om Nav Værnes, mellom Tydal, Selbu, Meråker, Frosta kommuner og Stjørdal kommune (vertskommune) (2015)
- Delegeringsreglement Stjørdal kommune (2025)
- Delegasjonsvedtak fra Arbeids- og velferdsetaten til felles Nav-leder ved Nav Værnes (2022)
- Delegering av myndighet fra Stjørdal kommune til Nav-leder (2023)

- Beskrivelse av organisering av Nav Værnes, med organisasjonskart
- Beskrivelse av roller, prosjekter, fagsystem og møtestruktur
- Virksomhetsplan Nav Værnes (2025-2027), med målbilde
- Referater fra arbeidsutvalget (AU) 2025
- HMS/IA-plan for Nav Trøndelag og for Nav Værnes 2024-2028
- AKAN-plan Handlingsplan 2024-2026
- Årsplan Vernetjenesten ved Nav Værnes 2025
- ROS-analyser
 - Sjikane, vold og trusler ROS-analyse Nav Værnes (2023)
 - Psykososialt arbeidsmiljø ROS-analyse Nav Værnes (2023)
- Sikkerhetsrutiner og -planer
 - Beredskapsplan Nav Værnes (sist revidert 2023)
 - Alarmrutiner Nav Værnes, kontor Stjørdal (oppdatert 2025)
 - Lokal sikkerhetsinstruks for hver av kontorlokasjonene (2024 og 2025)
- Ruiner og prosedyrer
 - Sjekkliste ved behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp
 - Rutinebeskrivelse for beslutterteam; godkjenning av vedtak etter lov om sosiale tjenester
 - Opplæringsplan Nav Værnes
 - Rutine for samarbeid mellom Politiet og Nav
 - Samarbeidsrutine Nav, boligjenesten og integreringsenheten
 - Rapporteringsrutine økonomi
- Sammenstilling av HMS- og IA-mål fra kilder i SharePoint og Teams

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:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83, med forarbeider (NOU 2016:4 Ny kommunelov).
 - Lovkommentarer (1199, 1249) til kapittel 20 ved Bernt (2023)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven), LOV-2009-12-18-131
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), LOV-2005-06-17-62
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [Nav-loven], LOV-2006-06-16-20
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften), FOR-1996-12-06-1127
- Veileder Internkontroll i kommunesektoren, Kommunal- og distriktsdepartementet (2019)
- Veileder til partnerskapsavtalen, <https://www.nav.no/samarbeidspartner/veileder-til-partnerskapsavtalen>
- Rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (2012), <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen «Har Nav et system for internkontroll i tråd med lovkrav og anbefalinger?»

Partnerskapet i Nav

Nav-loven regulerer Navs oppgaver og hvordan virksomheten skal drives og organiseres. Nav skal tilby helhetlige og tilgjengelige tjenester, som omfatter både kommunale og statlige arbeids- og velferdstjenester. Dette forutsetter et samarbeid mellom staten og kommunen.

Nav-loven §§ 13 og 14 stiller krav om felles lokale kontorer som dekker alle kommuner. Bestemmelsene pålegger stat og kommune å etablere kontorene gjennom en forpliktende avtale mellom to likeverdige parter. Avtalen omtales ofte som en partnerskapsavtale. Avtalen fastsetter hvordan kontoret skal drives og hvilke kommunale tjenester som skal inngås. Dersom kommunen har delegert myndighet til en vertskommune, skal partnerskapsavtalen inngås med vertskommunen.

Som følge av partnerskapet, har Nav-kontoret to eiere og to styringslinjer. Fordi kommune og stat har selvstendig ansvar for hver sine tjenester, tas de formelle beslutningene i den styringslinjen de tilhører. Lederen ved Nav-kontoret får styringssignaler fra både kommunedirektøren og fylkesdirektøren, og rapporterer tilbake til begge.⁶ Det følger av internkontrollbestemmelsen (se under) at videredelegering av ansvar og myndighet for den kommunale linjen i Nav fra kommunedirektør i vertskommunen til ledere og ansatte skal være formalisert.

Vertskommunesamarbeid

Etter kommuneloven § 20-1 kan en kommune overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en vertskommune. Mer spesifikt, etter sosialtjenesteloven § 2, kan kommunens myndighet i Nav delegeres til et interkommunalt organ eller en annen kommune.

Lovkommentarene til kommuneloven fastslår at selv om en kommune overlater en oppgave til en annen, har den fortsatt ansvaret for at oppgaven utføres forsvarlig og i overensstemmelse med lover og regler. Kommunedirektøren har fortsatt ansvar for internkontroll etter kommuneloven § 25-1 (omtales under). Vertskommunen har påtatt seg et oppdrag *på vegne av* samarbeidskommunen, og oppdragsgiver har stadig ansvar for å føre tilsyn med hvordan oppdraget utføres, å gi beskjed hvis det er svikt, og om nødvendig ta saksområdet tilbake og selv ta ansvaret for den. Dette innebærer at kommunedirektøren må ha tilgang til relevant og tilstrekkelig informasjon om tjenestene som utføres i samarbeidet. Vertskommunen og den interkommunale tjenesten må derfor ha ordninger for rapportering og informasjonsdeling som gir deltakerkommunene et tilstrekkelig grunnlag for å følge opp sitt ansvar for styring og internkontroll.

⁶ https://www.nav.no/samarbeidspartner/partnerskapet?utm_source=chatgpt.com

Kommunens ansvar for sosiale tjenester i Nav (den kommunale linjen) følger av sosialtjenesteloven kapittel 2. Etter § 6 har kommunen også ansvar for nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Kommuneloven § 20-4 stiller krav om at det skal inngås en skriftlig samarbeidsavtale ved etablering av vertskommunesamarbeid. Samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene i alle deltakerkommunene, og skal blant annet regulere deltakere i samarbeidet, hvem av deltakerne som er vertskommunen, hvilke oppgaver og myndighet som skal legges til vertskommunen, og økonomiske forhold mellom kommunene. I lovkommentar til kommuneloven er punktet om økonomi utdypet slik: Her må det fastsettes hvordan vertskommunen skal få økonomisk kompensasjon for de funksjonene den ivaretar, og hvordan disse utgiftene skal fordeles mellom de samarbeidende kommunene.

Internkontroll

Kommuneloven § 25-1 fastsetter at kommuner skal ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter etterleves. Kommunedirektøren har det overordnede ansvaret for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Etter § 25-1 tredje ledd skal kommunedirektøren:

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

Sosialtjenesteloven § 5 slår fast at kommunen skal ha internkontroll for de sosiale tjenestene i Nav etter reglene i kommuneloven § 25-1. Rundskriv til sosialtjenesteloven presiserer at dette omfatter hele den kommunale linjen i Nav.

Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) inneholder mer konkrete beskrivelser og tolkninger av internkontrollparagrafen. Veilederen understreker at internkontrollen må være planmessig og metodisk. Det er ikke tilstrekkelig med tilfeldige eller hendelsesbaserte tiltak. Internkontrollen skal følges opp jevnlig og justeres ved behov.

Veilederen presiserer at et internkontrollsystem må inneholde:

- Oversikt over mål og organisering
- Risikovurderinger

- Nødvendige rutiner og prosedyrer
- Kontrollaktiviteter for å forebygge og avdekke feil
- Oppfølging og forbedringstiltak
- Dokumentasjon og rapportering.

Videre, skriver veilederen at de konkrete bokstavbestemmelsene i tredje ledd må leses i sammenheng med de mer generelle bestemmelsene i første og andre ledd. Dette betyr blant annet at kommunens arbeid med bokstavpunktene skal være risikobasert og egnet til å sikre regeletterlevelse av lover og forskrifter. Relevante lovkrav for den kommunale linjen i Nav finnes blant annet i sosialtjenesteloven, som stiller krav til sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, og forvaltningsloven, som stiller krav til behandlingsmåten i forvaltningssaker. Mer særskilt om krav til HMS og økonomiforvaltning følger under.

Lovbestemmelsen om internkontroll er utdypet i forarbeidene til kommuneloven: I bokstav a er det et krav om å utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Ved beskrivelsen av organiseringen bør det også fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt. Dette vil naturlig innebære slikt som styringslinjer, rapporteringslinjer, delegeringer og så videre.

I forarbeidene til kommuneloven fremgår det at et krav om rutiner også innebærer at rutinene må gjelde for virksomheten, være kjent for de ansatte og være lett tilgjengelige.

Særskilt om helse, miljø og sikkerhet (HMS)

Arbeidsmiljøloven stiller krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Kommunen har som arbeidsgiver ansvar for at lovens krav etterleves, jf. § 2-1.

Etter arbeidsmiljøloven § 3-1 skal arbeidsgiver sørge for systematisk HMS-arbeid. Dette innebærer blant annet å:

- fastsette mål for HMS
- kartlegge og vurdere risiko i virksomheten
- utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen
- følge opp og evaluere HMS-arbeidet

HMS-arbeidet skal omfatte alle plan i virksomheten, og gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Internkontrollforskriften presiserer kravene til dokumentasjon og systematikk i HMS-arbeidet. Etter § 5 skal internkontrollen tilpasses virksomheten, dvs. ha et omfang som er nødvendig

for å etterleve krav i HMS-lovgivingen (over). Skriftlig dokumentasjon på internkontrollen skal minst omfatte punktene over.

Videre stiller arbeidsmiljøloven § 4-1 krav om at arbeidsgiver vurderer risiko knyttet til blant annet alenearbeid og iverksetter nødvendige tiltak. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet.

Særskilt om økonomisk internkontroll

Kommunens økonomiske ansvar for vertskommunesamarbeidet følger av kommuneloven § 20-1 (over) og sosialtjenesteloven § 7, hvor det står at den enkelte kommune skal sørge for nødvendige bevilgninger for å yte tjenester som kommunen har ansvaret for etter denne loven. Konkrete bestemmelser for økonomiske ansvar skal inngå i samarbeidsavtalen.

Ifølge vertskommuneavtalene har vertskommunen ansvar for å rapportere til deltakerkommunene på økonomi, tertialvis og ved årsrapport. For å kunne ivareta dette ansvaret må enheten ha rutiner og praksis for økonomistyring som legger til rette for løpende kontroll med økonomien og pålitelig og regelmessig økonomirapportering fra vertskommunesamarbeidet.

På bakgrunn av kildene over er følgende revisjonskriterier utledet:

Oversikt over organisering, mål og hovedoppgaver, og fordeling av ansvar og myndighet

- Nav Værnes skal ha oversikt over organisering, mål og hovedoppgaver.
- Ledere og ansatte skal kjenne til de to styringslinjene i Nav, den kommunale og den statlige, og vite hvilke arbeidsoppgaver, regelverk, ansvar og myndighet som gjelder i hver styringslinje.
- Det skal foreligge en skriftlig avtale som regulerer partnerskapet mellom Arbeids- og velferdsetaten/Nav Trøndelag og vertskommunen/Stjørdal kommune i Nav Værnes.
- Det skal foreligge en samarbeidsavtale mellom deltakerkommunene for vertskommunesamarbeidet Nav Værnes, som fastsetter fordelingen av ansvar og oppgaver mellom vertskommunen og samarbeidskommunene.
- Samarbeidskommunene skal motta systematisk informasjon om virksomheten i Nav-samarbeidet fra vertskommunen, slik at kommunedirektørene i samarbeidskommunene kan følge opp ansvar for styring og internkontroll.
- Det skal foreligge skriftlig delegering av ansvar og myndighet i den kommunale ansvarslinjen i Nav fra vertskommunen til Nav-leder.

- Myndighet til å fatte vedtak om sosiale tjenester (kommunale ytelser) skal være formalisert.

Rutiner og prosedyrer

- Nav Værnes skal ha skriftlige rutiner og prosedyrer som kan sikre etterlevelse av relevante lovkrav for tjenesten.
- Nav Værnes skal ha skriftlige rutiner og prosedyrer for HMS og sikkerhet som gjenspeiler risikobildet i Nav.
- Nav Værnes skal ha rutiner som sikrer budsjettstyring og økonomirapporter til vertskommunen, og de andre deltakerkommunene.
- Rutiner og dokumentasjon skal være kjent, tilgjengelig og holdes oppdatert.

Systematisk HMS-arbeid og risikovurderinger

- Nav Værnes skal arbeide systematisk med HMS i tråd med arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften.
 - Fastsette mål for HMS
 - Kartlegge og vurdere risiko
 - Utarbeide planer og iverksette tiltak
- Risiko knyttet til alenearbeid skal kartlegges og følges opp med tiltak.
- Nav Værnes skal gjennomføre jevnlig risikovurderinger.
- Risikovurderingene skal favne hele organisasjonen.
- Risikovurderingene skal brukes aktivt og systematisk i planlegging og forbedring.

System for å melde, følge opp og lære av avvik

- Nav Værnes skal ha system for å melde, følge opp og lære av avvik.
- Avvikssystemet skal være kjent og i bruk blant de ansatte.
- Nav Værnes bør benytte erfaringer fra meldte avvik systematisk til forbedring og læring.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Stjørdal kommune

Kommunedirektørens uttalelse til forvaltningsrevisjon av internkontroll i NAV Værnes

Kommunedirektøren takker for forvaltningsrevisjonens grundige gjennomgang av internkontrollarbeidet av NAV Værnes. Revisjonens vurderinger og anbefalinger gir et viktig grunnlag for videre utvikling av tjenesten. Kommunedirektøren vil følge opp funnene systematisk.

1. Rutiner og prosedyrer – tilgjengelighet og kjennskap

Revisjonen peker på at rutiner og prosedyrer for kommunale tjenester ikke er tilstrekkelig kjent blant alle ansatte. Kommunedirektøren ser at dette er et område som bør forbedres. Det skal derfor igangsettes et arbeid med å samle, oppdatere og gjøre rutiner lett tilgjengelig for alle ansatte.

2. Risikokartlegging og risikovurdering

Revisjonen viser at risikovurderinger i hovedsak omhandler HMS og arbeidsmiljø, og i mindre grad risiko knyttet til drift og tjenesteyting. Kommunedirektøren er enig i at risikovurderingene i større grad må omfatte hele virksomheten, inkludert tjenesteleveranser og NAV sitt samfunnsoppdrag. Det vil arbeides med å etablere ROS-analyser som inkluderer alle relevante risikoområder. Vi vil også, i tråd med rapporten, gjennomføre årlige oppdateringer av ROS-analysene.

3. Avvikssystem og underrapportering

Revisjonen vurderer at avvik underrapporteres, til tross for at systemet er kjent og at ansatte opplever det som trygt å melde. Kommunedirektøren tar dette funnet på alvor. Det vil settes inn tiltak for å redusere tekniske og praktiske barrierer, samt styrke kulturen for læring gjennom avvik. Målet er å sikre at avviksmeldinger brukes aktivt som grunnlag for forbedring.

godt valg for framtida

Postadresse:	Besøksadresse:	Kontakt oss:	Bankgiro:	Organisasjonsnr:
Stjørdal kommune	Stjørdal rådhus	Telefon: 74 83 35 00	1503.28.98367 (m/KID)	NO 939 958 851 MVA
Postboks 133	Kjøpmannsgt. 9	postmottak@stjordal.kommune.no	1503.28.98448 (u/KID)	
7501 STJØRDAL	7501 STJØRDAL	www.stjordal.kommune.no		

4. Rapportering mellom vertskommune og deltakerkommuner

Kommunedirektøren merker seg revisjonens vurdering av at samarbeidskommunene ikke mottar tilstrekkelig og systematisk informasjon om virksomheten i NAV Værnes, og at dette blant annet er basert på referater fra AU. Kommunedirektøren stiller seg spørrende til dette funnet da det gjennomføres månedlige fagrådsmøter med alle samarbeidskommunene. Disse møtene er etablert nettopp for å sikre løpende dialog om tjenesteutvikling, utfordringsbilder, resultater og prioriteringer.

Samtidig erkjenner kommunedirektøren at det kan være behov for å tydeliggjøre formålet med fagrådsmøtene, sikre mer systematikk i rapporteringen og avklare forventninger til innholdet.

Oppsummering av kommunedirektørens oppfølging.

Kommunedirektøren vil følge opp revisjonens anbefalinger gjennom følgende tiltak:

- Etablere en helhetlig og årlig ROS-prosess som omfatter hele virksomheten.
- Sikre at rutiner og prosedyrer for kommunale tjenester er oppdaterte, tilgjengelige og kjent for alle ansatte.
- Styrke avvikskulturen og redusere barrierer for avviksmelding.
- Sikre en felles forståelse av hva som skal rapporteres, og avklare hvilke tema som skal inngå fast i fagrådsmøter og i AU for Værnesregionen.

Kommunedirektøren vurderer revisjonens funn som relevante og nyttige, og vil sørge for at forbedringsarbeidet integreres i ordinær styring og utvikling av NAV Værnes. Målet er å sikre en robust internkontroll som understøtter kvalitet, forutsigbarhet og gode tjenester til innbyggerne i alle samarbeidskommunene.

Stjørdal, 31.03.2006

Bente Næverdøl
kommunedirektør
sign.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no