

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON
KOMMUNALE TJENESTER I NAV
ENDELIG RAPPORT

SKAUN KOMMUNE – KOMMUNALE TJENESTER I NAV

2016

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag fra Skaun kommunes kontrollutvalg i perioden oktober 2015 – mars 2016.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Trondheim, 15.4.2016

Anna Ølnes
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Gard S. G. Lyng
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Kontrollutvalget i Skaun kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med fokus på kommunale tjenester i NAV.

Rapporten omhandler problemstillinger knyttet til organisering og saksbehandling av de kommunale tjenester tillagt NAV i Skaun kommune.

Vår konklusjon er at NAV Skaun har nedlagt et godt arbeid for å sikre betryggende organisering og saksbehandling av tjenestene.

NAV Skaun har imidlertid utfordringer knyttet til formalisering av kvalitetssystem, utarbeide kompetanseplaner for de ansatte og gjennomføre en gjennomgående risiko- og sårbarhetsanalyse av virksomheten. Vi anbefaler av den grunn at Rådmannen sikrer at virksomheten drives i tråd med internkontrollforskriften og lovregler for øvrig.

I kapittel 1 gjør vi rede for bestillingen fra Kontrollutvalget, og gir innblikk i hvordan tjenestene for økonomisk sosialhjelp er tilrettelagt regionalt og lokalt, sammen med økonomiske data knyttet til tjenesten.

I kapittel 2 går vi gjennom hvordan vi har tilrettelagt revisjonsopplegget, hvilke avgrensninger vi har foretatt og hvilke problemstillinger som er vurdert. Videre belyses den metoden vi har valgt ved innsamling av data til grunn for undersøkelsen.

I kapittel 3 vurderer vi om Skaun kommune har lagt til rette for en tilfredsstillende organisering av de kommunale tjenestene i NAV.

I kapittel 4 vurderer vi om det er lagt til rette for at NAV Skaun tilfredsstiller kravene til forsvarlig saksbehandling.

Rapporten har vært på høring hos rådmannen i Skaun kommune. Våre vurderinger av rådmannens høringssvar er omtalt i kapittel 5.

I kapittel 6 fremkommer våre konklusjoner og anbefalinger, som en oppsummering av vår forvaltningsrevisjon.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Kommunale tjenester i NAV – oversikt.....	8
1.3 Nærmere om NAV og NAV-reformen.....	9
1.4 NAV i Skaun kommune.....	10
1.5 Økonomisk sosialhjelp - faktiske forhold	12
2 Undersøkelsesopplegget.....	15
2.1 Avgrensninger.....	15
2.2 Problemstillinger	15
2.3 Kriteriekilder.....	16
2.4 Metode for datainnsamling og analyse.....	16
3 Er det lagt til rette for en tilfredsstillende organisering av tjenestene for økonomisk sosialhjelp?	17
3.1 Revisjonskriterier	17
3.2 Data.....	19
3.3 Revisors vurdering.....	22
4 Har kommunen oppfylt sin plikt til forsvarlig saksbehandling?	24
4.1 Revisjonskriterier	24
4.2 Data.....	26
4.3 Revisors vurdering.....	31
5 Høring	34
6 Konklusjoner og anbefalinger	35
6.1 Konklusjoner.....	35
6.2 Anbefalinger	35
Kilder	36

Tabell

Tabell 1. En forenklet oversikt over tjenester i NAV.....	9
Tabell 2. Statens veiledende satser for økonomisk stønad til livsopphold pr mnd.....	12
Tabell 3. Sosialhjelpsmottagere – antall og prosentandel av totale innbyggertall.....	13
Tabell 4. Stønadslengde. Antall måneder.....	13
Tabell 5. Størrelse på månedlige utbetalinger	13

Tabell 6. Samlet utbetaling av sosialstønad	14
Tabell 7. Skaun kommune – nøkkeltall sosialtjenesten.....	14
Tabell 8. Nøkkeltall for sosialtjenesten 2014	14
Tabell 9. Saksbehandlingstid – NAV-Skaun	29
Tabell 10. Antall klagesaker	30

Figurer

Figur 1. NAV stat og kommune - organisering:	11
--	----

1 Innledning

Kontrollutvalget i Skaun kommune vedtok i sak 24/15 å bestille en forvaltningsrevisjon med fokus på kommunale tjenester som tilbys via NAV.

I dette kapittelet redegjør vi for bestillingen fra kontrollutvalget i Skaun kommune og rammene for denne forvaltningsrevisjonen.

1.1 Bestilling

Bestillingen fra KU ble gitt med grunnlag i Plan for forvaltningsrevisjon 2014-2016, der det fremgår:

Nav skal forebygge sosiale problemer og hjelpe personer som har kommet i en vanskelig livssituasjon. I skjæringspunktet mellom statlig og kommunal drift har tjenesten også særegne utfordringer sammenlignet med andre kommunale oppgaver. Aktuelle innfallsvinkler i et forvaltningsrevisjonsprosjekt er å se på saksbehandlingen, organiseringen og driften av tjenesten for å sikre at tilbudet drives i henhold til lov og forskrifter, statlige forventninger, kommunale vedtak og tjenestens egne målsettinger for sin virksomhet. Formålet er å bidra til at brukere i Skaun kommune får gode tjenester og at tjenestene fungerer best mulig med vekt på likebehandling og riktig hjelp til rett tid.

I saksfremlegget for Kontrollutvalgets behandling heter det:

Sekretariatet vil anbefale at det legges vekt på fokus på levering av kommunale tjenester, intern-kontroll, kompetanse og kapasitet samt samarbeidet mellom stat og kommune.

Basert på de signaler som ble gitt har revisjonen utarbeidet prosjektplan, som utvalget godkjente. Fokus i undersøkelsen har på det grunnlag vært organisering av de kommunale tjenester i NAV Skaun, ved siden av en undersøkelse av at saksbehandlingen foregår i tråd med regelverket.

1.2 Kommunale tjenester i NAV – oversikt

Etter Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) skal Arbeids- og velferdsetaten og kommunene ha felles lokale kontorer. Det lokale NAV-kontoret skal ivareta oppgaver som tilligger både stat og kommune etter lovgivningen (sosialtjenesteloven, folketrygdloven etc). I tillegg kan etaten og den enkelte kommune avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret, eks rusoppfølging.

Den viktigste velferdstjenesten i den kommunale delen av NAV er tildeling av økonomisk sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp er en offentlig ordning som skal sikre at alle som oppholder seg i kommunen har midler til et forsvarlig livsopphold. Stønad er ment å være en midlertidig inntektssikring, og den hjelpen som gis skal ta sikte på å gjøre mottakeren selvhjulpen. Selvhjulpen blir man når man selv greier å skaffe seg tilstrekkelige midler til livsopphold, ved lønn fra eget arbeid eller andre ytelser, f.eks. fra statlige ytelser som uførepensjon, arbeidsavklaringspenger etc.¹

Det er den kommunen der man oppholder seg, enten fast eller midlertidig, som har ansvar for å yte sosialhjelp. ²

Den som ikke greier å skaffe seg midler til eget livsopphold har rett på å få sosialhjelp fra kommunen. Dette betyr at kommunen ikke kan velge om de vil gi stønad eller ikke. Av den grunn er det en utfordring å budsjettere for riktig nivå med hensyn til forbruket av sosialhjelpsmidler.

¹ Sosialtjenesteloven (Arbeids- og sosialdepartementet 2009) av 2009 § 18

² Sosialtjenesteloven (Arbeids- og sosialdepartementet 2009) § 3, 1. ledd

1.3 Nærmere om NAV og NAV-reformen

NAV ble etablert i 2006, etter en sammenslåing av den kommunale sosialtjenesten og de statlige tjenestene Arbeidsmarkedsetaten (Aetat) og trygdeetaten. Navnet kom opprinnelig fra Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning, men har nå blitt et egennavn og et varemerke.

Gjennom NAV samarbeider kommunene og staten om å yte sosiale tjenester til befolkningen.

Hovedmålene for NAV-reformen er:

- Flere i arbeid og aktivitet - og færre på stønad
- Forenkle tjenestene til brukerne
- Tilpasse tjenester til brukernes behov
- En helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

NAV forvalter en tredel av de totale midler på statsbudsjettet. Av dette er de sentrale statlige ytelsene: Dagpenger ved arbeidsledighet, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, alders- og uførepensjon. Økonomisk sosialhjelp er den sentrale kommunale ytelsen.

NAV har ca. 19.000 ansatte på landsbasis, hvorav 14.000 er ansatt i staten og 5.000 i kommunene. ³ I tabell 1 har vi satt inn en enkel oversikt over hvilke tjenester som kan være ved et NAV-kontor.

Tabell 1. En forenklet oversikt over tjenester i NAV.

Statlige tjenester	Kommunale tjenester
Stønad ved arbeidsledighet	Økonomisk sosialhjelp (inkl. introduksjonsstønad)
Stønad ved sykdom	Råd og veiledning
Stønad ifbm barn	Midlertidig botilbud og bostøtte
Pensjon og uføretrygd	Kvalifiseringsprogram
Hjelpemidler	Evt. Rusoppfølging + annet

⁴

I neste avsnitt ser vi nærmere på hvordan NAV er organisert i Skaun kommune.

³ Kilde: www.nav.no

⁴ Kilde: www.nav.no

1.4 NAV i Skaun kommune

Skaun kommunes tjenestetilbud på sosialhjelpsområdet ble innlemmet i NAV i 2007. Med grunnlag i NAV-loven § 14 har partene etablert et NAV-kontor, der statlige og kommunale ytelser blir tilbudt til befolkningen fra det samme kontoret.

Organiseringen av NAV-kontoret i Skaun bygger på avtale mellom kommunen og NAV Sør-Trøndelag (Samarbeidsavtalen). Avtalen ble sist revidert 4.5.2015. Det fremgår av avtalen at NAV-kontoret skal ha en enhetlig administrativ og faglig ledelse for alle tjenester, både de kommunale og statlige.

NAV-leder skal utforme en årlig virksomhetsplan, med mål og resultatkrav for virksomheten, basert på kommuneplanens samfunnsdel og tildelings- og disponeringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet og NAV sentralt.

NAV-Skaun er i Skaun kommune organisert direkte under Rådmannen. Rådmannen har en egen rådgiver i sin stab, for helse, skole etc., der NAV inngår. NAV Skaun har 4 kommunalt ansatte saksbehandlere, tilsvarende 3,8 årsverk, og 6 statlig ansatte, tilsvarende 5 årsverk. Mht arbeidsgiveransvar bestemmer samarbeidsavtalen, pkt 3, at stat og kommune er hver for seg ansvarlig for egne medarbeidere.

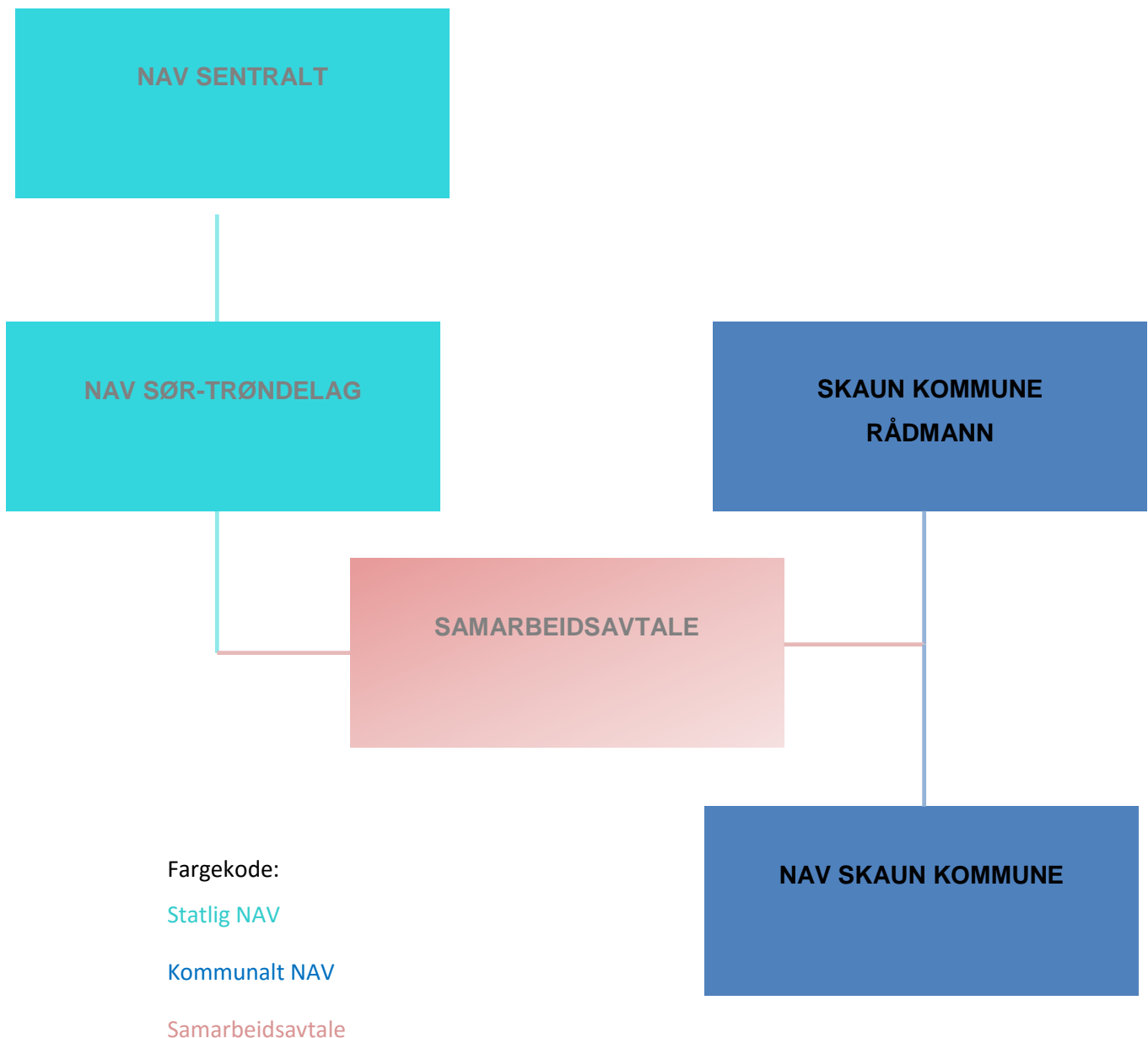
Basert på samarbeidsavtalen punkt 7 tilbyr NAV-Skaun sosiale tjenester innen:

- Stønad til livsopphold (sosialhjelp),
- Opplysning, råd og veiledning,
- Utenrettslig økonomisk rådgivning,
- Midlertidig bolig (boligsosialt arbeid),
- Kvalifiseringsprogrammet,
- Gjeldsrådgivning etter gjeldsordningsloven og tiltak og oppfølging av rusmisbrukere.

I Skaun kommune ivaretas introduksjonsstøtten til flyktninger og asylsøkere av flyktningkonsulent, som er underlagt Barn, familie og helse.

I figur 1 nedenfor ser vi hvordan forholdet NAV stat og kommune er organisert.

Figur 1. NAV stat og kommune - organisering:



5

I neste avsnitt ser vi nærmere på de faktiske forhold som ligger bak kommunens utbetalinger av økonomisk sosialhjelp.

⁵ Kilde: Revisor

1.5 Økonomisk sosialhjelp - faktiske forhold

Skaun kommunestyre fastsatte satsene for økonomisk sosialhjelp for 2015 slik:

Satsene for basisutgifter er lik statens veiledende satser for livsopphold. For voksne og ungdom under 25 år som ikke har forsørgeransvar er det en egen ungdomssats som utgjør 2/3 part av statens veiledende sats for enslige. Det er en korttidsnorm for alle nye mottakere av økonomisk sosialhjelp uten forsørgeransvar. Korttidsnormen utgjør 80% av statens veiledende satser og utbetales i de første 3 måneder.⁶

Tabell 2. Statens veiledende satser for økonomisk stønad til livsopphold pr mnd.

	100 %	80 %
Enslige	5 700	4 560
Ektepar/samboere	9 500	7 600
Person i bofellesskap	4 750	3 800
Barn 0-5 år	2 200	1 760
Barn 6-10 år	2 900	2 320
Barn 11-17 år	3 700	2 960

Størrelsen på de årlige utbetalingene til økonomisk sosialhjelp i Skaun kommune, som for andre kommuner, bestemmes av summen av tre forhold:

1. Antall personer som mottar sosialhjelp,
2. Hvor lenge de mottar ytelsen, og
3. Størrelsen på de månedlig utbetalte beløpene til den enkelte mottager.

I tabell 3 viser vi antall sosialhjelpsmottakere i Skaun kommune sammenlignet med Melhus og Malvik kommuner. Grunnen til at vi har valgt disse kommunene er at de ligger i randsonen for Trondheim og er i samme Kostra-gruppe (nr 7).

⁶<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-a-12014---statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-2015/id2356559/>

Tabell 3. Sosialhjelpsmottagere – antall og prosentandel av totale innbyggertall

	1657 Skaun	1657 Skaun	1653 Melhus	1653 Melhus	1663 Malvik	1663 Malvik	Landet uten Oslo	Landet uten Oslo
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Innbyggertall	7392	7668	15392	15844	12785	13371		
Antall sosialhjelpsmottakere	116	133	302	305	251	280		
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	1,6	1,7	1,9	1,9	1,9	2,1	2,5	2,5

Tabellen over kan tyde på at antallet sosialhjelpsmottagere har en korrelasjon med kommunens innbyggertall. I antall har Skaun kommune færre sosialhjelpsmottagere enn de kommunene vi her sammenligner med, men ligger noenlunde på linje i forholdstall vurdert mot innbyggertall. Alle de kommuner vi her sammenligner ligger lavere i forholdstall enn landet for øvrig.

Tabell 4. Stønadslengde. Antall måneder

	Skaun		Melhus		Malvik	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 18-24 år	2,7	3,8	3,4	4,2	3,5	3,6
Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år	5,4	4,2	4,4	4,5	3,7	4
Sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	36	37	70	91	58	67

Stønadslengden i Skaun kommune avviker ikke i betydelig grad fra det vi finner i Melhus og Malvik kommuner, men det er betydelig færre som mottar stønad i 6 mnd eller lengre (langtidsmottagere). Dette henger trolig sammen med at det er færre sosialmottagere totalt sett.

Tabell 5. Størrelse på månedlige utbetalinger

	Skaun kommune		Melhus kommune		Malvik kommune	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned (kr)	6492	6634	7209	6977	7783	8550

Den gjennomsnittlige utbetalingen til den enkelte bruker i Skaun er lavere enn i Melhus og Malvik kommuner, noe som kan ha en sammenheng med vedtatt korttidsnorm.

Dette gir en samlet utbetaling for Skaun kommune på:

Tabell 6. Samlet utbetaling av sosialstønad

	Skaun kommune					
	2013	2014				
Samlet stønadssum	3525299	3 628 658				

I tabell 7 ser vi på noen sentrale nøkkeltall for sosialtjenesten i Skaun kommune.

Tabell 7. Skaun kommune – nøkkeltall sosialtjenesten

	2011	2012	2013	2014	2015
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	1606	1639	1552	1781	1840
Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr innbygger 20-66 år	925	896	857	832	805
Antall sosialhjelpsmottakere	97	98	116	133	107
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år	2,3	2,3	2,6	2,9	2,3
Brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. mottaker	40278	39704	33319	30218	35449

I tabell 8 sammenligner vi Skaun kommune med landet for øvrig (uten Oslo) og Melhus og Malvik kommuner, på utvalgte nøkkeltall.

Tabell 8. Nøkkeltall for sosialtjenesten 2014

	2014	Melhus	Skaun	Malvik
	Landet u/Oslo			
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	3138	1998	1781	2024
Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr innbygger 20-66 år	1565	815	832	1082
Sosialhjelpsmottakere	266	305	133	280
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år	4,1	3,2	2,9	3,4
Brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. mottaker	40065	34033	30218	32279

Tabell 8 viser at Skaun kommunes utgifter til sosialhjelp ligger lavere enn sammenlignbare kommuner, når vi også tar hensyn til antall innbyggere og sosialhjelpsmottagere i kommunen.

2 Undersøkelsesopplegget

I dette kapitlet presenteres de problemstillinger som skal besvares i denne forvaltningsrevisjonen – og hvilke avgrensninger som er foretatt. Videre beskrives hvilke hovedkriterier som ligger til grunn for revisors vurderinger, revisjonskriteriene. I det siste avsnittet redegjøres det for hvilke metoder som er brukt for å innhente og analysere dataene som ligger til grunn for vurderinger og konklusjon.

2.1 Avgrensninger

Revisjonen har ikke undersøkt om NAV Skaun fatter korrekte enkeltvedtak. Det er en oppgave for klageinstansen (fylkesmannen).

Vi har heller ikke vurdert kommunens ressursbruk knyttet til sosialstønad.

2.2 Problemstillinger

Revisor har tatt utgangspunkt i kommunens plan for forvaltningsrevisjon, kontrollutvalgets bestilling og diskusjonen i Kontrollutvalget, ved utarbeidelsen av problemstillingene.

På bakgrunn av ovenstående lyder problemstillingene i prosjektet:

1. Er det lagt til rette for en tilfredsstillende organisering av tjenestene fra NAV Skaun?
2. Gjennomføres saksbehandlingen på en forsvarlig måte?

2.3 Kriteriekilder

Revisjonskriterier er den norm vi skal vurdere problemstillingen og dermed kommunens praksis på forvaltningsområdet etter. Revisjonskriterier henter vi fra autoritative kilder, som lovtekst, forskrifter, offentlig vedtatte planer, retningslinjer og instruksjer.

Til denne forvaltningsrevisjonen har vi hentet revisjonskriterier fra følgende:

- Lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven),
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om arkiv (arkivlova)
- Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen (internkontrollforskriften)
- Kommuneplanens samfunnsdel, Skaun kommune
- Samarbeidsavtalen mellom Skaun kommune og NAV Sør-Trøndelag

2.4 Metode for datainnsamling og analyse

I denne forvaltningsrevisjonen har vi i hovedsak brukt intervjudata, som vi har sammenholdt med tilsendt og innhentet dokumentasjon.

For å belyse spørsmålet om tilfredsstillende organisering, vår første problemstilling, har vi innhentet styringsdokumenter, planer, rutinebeskrivelser og vedtaksmaler, og sammenholdt dette med intervjudata.

For spørsmålet om forsvarlig saksbehandling, den andre problemstillingen, har vi brukt intervjudata, sammenholdt med dokumentgjennomgang. Informasjon om føring av journal i arkivsystemet baserer seg på intervjudata; vi har ikke gjennomført kontroll av saker i journalsystemet.

Med problemstillingene som er utgangspunkt for denne undersøkelsen har samtaleintervju med semistrukturert intervjuguide egnet seg best til å få inn informasjon fra tjenesten i NAV. Ved intervju får man presentert utfyllende beskrivelser angående de prosesser som er implementert i tjenesten, både i forhold til arbeidsrutiner, men også i forhold til prosessen hver sak går gjennom fra mottak til vedtak – og de ansattes opplevelse av arbeidsprosessene. Intervju gir også revisor anledning til å følge opp med spørsmål og be intervjuobjektet utdype uttalelser.

Vi har gjennomført oppstartsmøte, der rådmannen deltok sammen med rådgiver i staben og NAV-leder. Vi har videre gjennomført individuelt intervju med 4 saksbehandlere og NAV-leder.

Fra NAV-Skaun har vi fått tilsendt planer, rutiner og skjemaer for dokumentasjon på hvilke system arbeidet med økonomisk sosialhjelp i Skaun kommune skjer innenfor. Vi har brukt KOSTRA-data for å sammenligne tjenestedata historisk og med andre kommuner i samme kommunegruppe Melhus og Malvik.

Ved å bruke ulike metoder for å innhente data fra ulike kilder (triangulering) er vi av den oppfatning at vi har sikret tilstrekkelig datagrunnlag for å underbygge de vurderingene og konklusjonene vi har gjort.

3 Er det lagt til rette for en tilfredsstillende organisering av tjenestene for økonomisk sosialhjelp?

I dette kapittelet vil vi se på om kommunen har oppfylt sin plikt til å sørge for betryggende kontroll med tildelingen av sosialhjelp, i tråd med regelen i kommuneloven § 23, nr 2 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1992).

3.1 Revisjonskriterier

Kravene til «god forvaltningsskikk» baseres på uskrevne regler, og er utviklet gjennom praksis innen offentlig forvaltning over mange år. Grunnkravet er at saksbehandlingen skal være forsvarlig; dette kravet følger nå direkte av sosialtjenesteloven § 4 (Arbeids- og sosialdepartementet 2009). De enkelte regler i forvaltningsloven er også et utslag av det samme forsvarlighetskravet (Justis- og beredskapsdepartementet 1967).

Forsvarligheten skal gjennomsyre hele saksbehandlingsskjeden, fra mottak av sak til vedtak er fattet, samt eventuell klagebehandling. Saksbehandlingen blir forsvarlig når sakens ulike sider er kartlagt, gjeldende rettsregler er utredet, og når søkeren har hatt anledning til å fremstille sin versjon (kontradiksjon). Saksbehandler skal opptre hensynsfullt ovenfor alle

involverte, samtidig som de enkelte steg i saksbehandlingen må veies opp mot kravet til effektivitet. Idealet er å oppnå så mye som mulig for minst mulig innsats.

Sosialtjenesteloven § 5 setter krav om at kommunen har innført system for å sikre at virksomhet og tjenester ytes i tråd med de regler som gjelder. Rådmannens ansvar følger direkte av kommuneloven § 23 nr 2.

De generelle reglene i sosialtjenesteloven § 5 og kommuneloven § 23 nr 2 utfylles av reglene i forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen av 19.11.2010 nr. 1463 (Arbeids- og sosialdepartementet 2010). Etter forskriften innebærer kravene til internkontroll at det skal gjennomføres systematiske tiltak for å sikre at virksomheten planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med kravene i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Arbeids- og sosialdepartementet 2009). Forskriftens § 4 har konkrete krav til innholdet i internkontrollen (Arbeids- og sosialdepartementet 2010).

Lov om sosiale tjenester § 13 pålegger kommunen å samarbeide med andre kommunale, fylkeskommunale og statlige organer når dette kan bidra til å løse oppgaver innen sosialtjenesten. Utover dette bør NAV-kontorene samarbeide med både offentlige og private aktører for å oppnå for målene som ligger i sosialtjenesteloven, se eks lovens § 14 om frivillige organisasjoner.

Som ledd i undersøkelsen vil vi se på følgende:

- Kommunen skal ha tilfredsstillende system og rutiner, som oppfyller forventningene til god forvaltningsskikk og internkontrollforskriften,
- Kommunen skal ha gitt klare føringer i forhold til hvor ansvar ligger for gjennomføring av arbeidet og
- Kommunen skal ha rutiner for samhandling og dialog med øvrige etater og tjenester.

3.2 Data

De data vi har innhentet vurderes opp mot kravene i internkontrollforskriften.

Internkontrollforskriften § 1 stiller krav til virksomheten om systematiske styring. Det er inngått samarbeidsavtale mellom kommunen og NAV Sør-Trøndelag der det går fram at tjenesten skal ha en enhetlig administrativ og faglig ledelse. Fra Skaun kommunes side er det vedtatt styringsdokumenter i form av kommuneplanens samfunnsdel, samt økonomiplan og budsjett. For statlig del er det årlig disponeringsbrev fra Helse- og sosialdepartementet som gir virksomheten styringssignaler.

I internkontrollforskriften § 3 fremgår at virksomheten skal styres i tråd med krav stilt i sosiallovgivningen. I samarbeidsavtalen framgår det at lederen for NAV i Skaun har ansvar for drift av kontoret og av utøvelsen av kontorets tjenester. I arbeidet har lederen adgang til å benytte henholdsvis statlig og kommunalt ansatt personell for å oppnå de mål som er satt. Nav-leder opplyser at møtepunkter og rapportering er sentrale i forhold til styring av virksomheten. NAV-leder deltar på enhetsledermøter (månedlig) og fagnettverksmøte annenhver uke. I tillegg skal det i henhold til årshjulet være to møter i året med politikerne, hvorav det ene møtet er strategikonferansen, hvor kommende økonomiplan/budsjett diskuteres. Rapporteringen skjer ellers gjennom månedlige rapporteringer på sykefravær og halvårsrapportering på økonomi.

NAV-lederen har signalisert behov for å styrke tjenesten med en faglederstilling knyttet til sosiale tjenester. Bakgrunnen er et avklart behov for faglig støtte til saksbehandlerne. Ved ledig stilling er det mulig at kompetanse som kan ha faglederfunksjon vil bli etterspurt.

Sosialtjenesteloven stiller også krav om at NAV skal samhandle med øvrige etater og tjenester. De vi intervjuet fremholdt at samhandling med andre etater er viktig for at det arbeid som utføres skal bli vellykket. De mest sentrale samarbeidspartnerne i denne sammenhengen er psykisk helse og rus, gjeldsrådgiver, boligjenesten, sammen med muligheten for aktivitetsplasser. NAV-Skaun har nylig etablert en stillingsprosent for å hente inn praksisplasser i det private marked, som kan tilbys sosialklienter for arbeidstrening.

Det nærmere innholdet i internkontrollen beskrives i forskriften § 4:

Beskrive virksomhetens hovedoppgaver og mål

I samarbeidsavtalen fremgår det at virksomheten har som oppgave å drive NAV-kontoret i tråd med lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Avtalens formål er at partene i fellesskap skal arbeide for å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad.

Virksomhetens mål blir satt gjennom årlige mål- og disponeringsbrev. Etter samarbeidsavtalens pkt 5 skal det utarbeides en årlig virksomhetsplan, med mål og resultatkrav. Revisjonen er forelagt virksomhetsplan for 2015, der det er utarbeidet hovedmål og delmål for virksomheten:

Sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet samt om virksomhetens internkontroll,

Saksbehandlerne beskriver at det er enkel tilgang til aktuelle lover og forskrifter som gjelder for virksomheten, både via internettportaler som lovdata.no og navet (NAV's intranett), samt i permer i produksjonslokalet.

Etter samarbeidsavtalen punkt 11, samt virksomhetsplanen punkt 4.2., skal det årlig utarbeides en felles kompetanseplan for virksomheten. NAV-leder opplyser i intervju at det ikke er utarbeidet kompetanseplaner, hverken individuelt eller for virksomheten som helhet.

NAV-leder er fornøyd med kompetansen i tjenesten. Både formalkompetansen og erfaringen de ansatte har, samla sett, er viktig i det sosialfaglige arbeidet og i møtet med brukeren. Samtlige av de vi intervjuet var av den formening at den samlede kompetanse på kontoret er tilfredsstillende til å få arbeidet utført på en god måte.

NAV-leder opplyser at rekruttering til tider kan være utfordrende, særlig som følge av Skauns nærhet til store arbeidsmarkeder som Trondheim, Melhus og Orkanger. Det har imidlertid vært lite «turnover» de siste årene. Saksbehandlerne opplyser i intervju at forskjellen mellom statlige og kommunale arbeidsvilkår medfører en utfordring i arbeidsmiljøet; dette bekreftes av NAV-leder. Revisor har mottatt lønnsplan for hhv kommunalt og statlige ansatte, som bekrefter forskjellene i avlønning.

NAV Skaun har ikke noe fast opplæringsløp, men deltar på relevante kurs som Fylkesmannen tilbyr. Det er videre utstrakt samarbeid med NAV Hemne, basert på personlig kontakt mellom lederne ved kontorene.

Sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,

Virksomhetsplanen pkt 4 stiller som mål å utøve tydelig ledelse og helhetlig styring. Under pkt 4.3. har virksomheten etablert flere faglige arenaer med faste møtepunkt. Dette er:

- Månedlige kontormøter,
- Ukentlige tavlemøter og ulike fagteammøter og
- Månedlig mottaksteam møte.

Saksbehandlerne opplever disse møtearenaene som nyttige for å utveksle erfaring, og de opplever at møtene bidrar til at kontorets praksis blir mer ensartet ved denne måten å arbeide på.

Gjøre bruk av erfaringer fra tjenestemottakere og pårørende til forbedring av virksomheten

Høsten 2015 gjennomførte NAV Skaun lokal brukerundersøkelse. Brukerne ble her stilt spørsmål om:

- Jeg blir møtt med respekt når jeg henvender meg til NAV-kontoret
- Jeg får den service jeg trenger fra NAV-kontoret
- Jeg er trygg på at mine rettigheter blir ivaretatt på NAV-kontoret
- Jeg får den informasjon jeg har behov for
- Jeg har mulighet til å legge frem min sak uforstyrret ved NAV-kontorene

Det fremgår av undersøkelsen at brukerne i all hovedsak er fornøyd eller godt fornøyd med den måten de blir møtt på ved NAV Skaun.

Skaffe oversikt over områder i virksomheten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav

Dette forskriftskravet innebærer at virksomheten må gjennomføre en risikoanalyse, i forhold til etterlevelse av alle krav som stilles i lov og forskrift. Revisor har fra NAV-leder fått oversendt kontorets gjennomførte analyse for å sikre fysisk og personalrettede sikkerhet for de ansatte i virksomheten. I analysen gjennomgås fysisk utforming av adgangsparti,

publikumsmottak og samtalerom, med tanke på å unngå situasjoner med trusler og vold rettet mot de ansatte.

For øvrige risikoområder er det ikke gjennomført analyse ved NAV Skaun.

NAV-leder bekrefter at det er utviklet egne skjema for melding av avvik ved NAV-kontoret. Det er ikke meldt avvik i de senere årene.

Utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av sosiallovgivningen

Virksomhetsplanen pkt 1 og 2 setter mål for kontorets markedsarbeid. Som ledd i å utvikle rutiner og tiltak har NAV Skaun utarbeidet en markedsplan for 2015, med hovedmål å styrke kontakten med arbeidsmarkedet. Som delmål har kontoret satt opp en rekke markeds- og arbeidsrettede tiltak ovenfor bedrifter og brukere. Herunder skal NAV Skaun gjennomføre markeds møter, jobbmesse, fagmøter og CV-uke for brukerne.

3.3 Revisors vurdering

Styring og ledelse

Revisor ser at virksomhetens oppgaver og mål er beskrevet i de ulike styringsdokumenter som foreligger. Disse er gitt både fra kommunalt og statlig hold, uten at dette ser ut til å gå ut over klarhet med hensyn til den retning virksomheten skal ha. Det fremgår klart av planverket hvor ansvar ligger, og hvilken myndighet virksomheten er tillagt.

Kompetanse blant de ansatte - opplæring og rekruttering

Virksomheten har ikke utarbeidet kompetanseplan for de ansatte, slik det kreves i internkontrollforskriften og i virksomhetsplanen. NAV-leder oppgir at kompetansen som sådan er god, men revisor savner en plan for videreutvikling av eksisterende kompetanse ved kontoret.

NAV Skaun kunne med fordel utarbeide rutiner for opplæring av nyansatte, og gjennom det sikre et kontinuerlig fokus på kompetanse og kunnskapsdeling.

Erfaringsutveksling

Gjennom fellesmøter internt på kontoret sørger virksomheten for at saksbehandlerne kan diskutere utfordrende saker og klageavgjørelser fra fylkesmannen. Dette gir gode bidrag til å skape en felles praksis og at kontorets samlede erfaring og kunnskap blir utnyttet.

NAV Skaun er et lite kontor, der det er kort mellom saksbehandlerne. Det ligger til rette for at saksbehandlerne får delt sine erfaringer og slik kan en god læringsutvikling oppstå.

Samhandling med andre etater og instanser

NAV-Skaun har et utstrakt samarbeid med etater som arbeider med tilgrensende problematikk og som kan bidra i arbeidet med å få mottagerne ut i eget arbeid. Det er positivt at NAV-Skaun har satt i gang satsing på å få rekruttert tiltaksplasser hos private aktører og arbeidsgivere.

Oppsummering

Slik revisor ser det har

- kommunen innført system og rutiner, som i stor grad oppfyller forventningene til god forvaltningsskikk og internkontrollforskriften. NAV Skaun burde ha utarbeidet kompetanseplaner for de ansatte og innført et kvalitetssystem i arbeidet,
- kommunen gitt klare føringer i forhold til hvor ansvar ligger for gjennomføring av arbeidet og
- NAV-Skaun har samarbeid og dialog med øvrige etater og tjenester. Denne samhandlingen kunne vært formalisert, slik at prosedyrer og møtepunkter var fastsatt.

4 Har kommunen oppfylt sin plikt til forsvarlig saksbehandling?

I dette kapitlet belyser vi saksbehandlingen innen området for økonomisk sosialhjelp, og om det er tilrettelagt for og gjennomføres i tråd med gjeldende regler.

4.1 Revisjonskriterier

Reglene for økonomisk sosialhjelp finner vi i sosialtjenesteloven, sammenholdt med forvaltningsloven. Ifølge sosialtjenesteloven § 4 har kommunen plikt til å sørge for at saksbehandlingen på sosialhjelpsområdet er forsvarlig. Det samme følger av de ulovfestede reglene om god forvaltningsskikk, som eksempelvis gir seg utslag i forvaltningsloven § 17 om forvaltningens utredningsplikt.

Ved kravet om forsvarlig saksbehandling stilles kommunen ovenfor krav om at

- tjenesten er tilgjengelig,
- selve saksbehandlingen gjennomføres på en forsvarlig måte,
- tjenestens innhold og omfang er på forsvarlig nivå.

Terskelen for når forsvarlighetskravet er oppfylt vurderes i forhold til faglig utvikling og god praksis på området, vurdert opp mot verdioppfatningen i samfunnet. Hva som regnes som forsvarlig tjenestenivå (innhold og omfang) kan ikke fastslås på generelt grunnlag, men må vurderes konkret og individuelt utfra den enkeltes behov i hvert enkelt tilfelle, basert på god sosialfaglig praksis. Saksbehandlerens kompetanse vil være av sentral betydning for at saksbehandlingen som sådan skal bli forsvarlig.

Skriftlig begrunnelse for forvaltningens vedtak er en forutsetning for at stønadsmottager skal være i stand til å forstå hva vedtaket går ut på, ivareta sine rettigheter ved evt klage, samtidig som man antar at det er lettere å slå seg til ro med et vedtak som er tilfredsstillende begrunnet. Ved at det stilles krav om å utforme en begrunnelse for vedtak vil saksbehandleren bli tvunget til å tenke grundig gjennom søknaden og vurdere den opp mot lovgrunnlaget. Ved å gi begrunnelse vil man lettere unngå tilfeldige avgjørelser.

Kravet til at vedtak skal begrunnes følger av forvaltningsloven (fvl) § 24, mens fvl § 25 angir hvilket innhold begrunnelsen skal ha. Etter forvaltningsloven § 25 skal det vises til de regler som gjelder for vedtaket, hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn ved avgjørelsen og hvilke hovedhensyn som har vært viktig ved skjønnsutøvelsen.

Det hjelper lite å ha rett på en ytelse om den ikke kommer – eller kommer for sent; særlig når det gjelder økonomisk sosialhjelp. Forvaltningen har plikt på seg til å avgjøre de saker de har til behandling «uten utgrunnet opphold», jf fvl § 11 a). Det betyr at vedtaket skal fattes så raskt som praktisk mulig, når man tar hensyn til den tid som må gå med til å innhente nødvendig dokumentasjon og informasjon, og utrede saken på forsvarlig måte. I loven har man følgelig ingen fast angitt tidsramme, all den tid denne må tilpasses avveiningen mellom effektivitet og forsvarlig saksbehandling.

Forvaltningen skal føre journal, for å sikre dokumentasjon av den saksbehandling som utøves. Etter arkivforskriften § 2-6 skal alle inngående og utgående saksdokument registreres, samt alle dokument som har verdi som dokumentasjon («bevaringsverdige dokumenter»).

Det er avgjørende for forvaltningens troverdighet at de som jobber der har og bevarer taushetsplikt om det de får vite om brukernes personlige forhold. Regler om taushetsplikt følger av NAV-loven § 7, jf forvaltningsloven §§ 13 flg, og gjelder bl.a. for noens personlige forhold, herunder fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted. Poenget er at de ansatte ved NAV skal hindre at andre får kjennskap om brukernes personlige forhold.

Etter forvaltningsloven § 13 plikter tjenestemannen både selv å bevare taushet og ellers sørge for at taushetspliktbelagte opplysninger ikke gjøres kjent for eller blir tilgjengelig for andre. Dette omfatter også andre ansatte ved samme kontor, som ikke har arbeidsoppgaver knyttet til den konkrete sak opplysninger gjelder.

Etter NAV-loven § 8 skal statlig og kommunal tjeneste gi gjensidig bistand i saker angående den enkelte bruker. Opplysninger om stønadssaker, ytelsessaker og arbeidsforhold kan gis uten hinder av taushetsplikt.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har ovenfor revisjonen presisert taushetsreglene slik:

Fylkesmannen har ikke retningslinjer for hva som er riktig behandling av taushetsplikt, men forutsetter at virksomhetene legger til grunn generelle prinsipper for ivaretagelse av taushetsplikten, og sikrer at informasjon både skriftlig og verbalt er tilgjengelig kun for den eller de trenger den for å utføre sine arbeidsoppgaver. Det følger av dette at en bør være varsom med å diskutere saker i åpent landskap og at skriftlig materiale må låses inn når saksbehandler ikke er tilstede. Andre konkrete tiltak er også aktuelle, og må vurderes ut fra kjennskap til lokale forhold.

Forholdet til taushetsreglene belyses gjennom virksomhetens ROS-analyse, i tråd med kravene i internkontrollforskriften.

Vedtak som fattes av NAV er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Slike vedtak har søkeren rett til å påklage til overordnet instans, jf fvl §§ 28 flg. Etter fvl § 33 skal NAV vurdere sitt eget vedtak når klage innkommer, herunder om det er riktig å gjøre om vedtaket. Dersom NAV finner at omgjøring ikke er riktig skal klagen sendes til Fylkesmannen.

For best mulig læring og mest mulig enhetlig praksis mellom de ulike NAV-kontorer bør NAV lokalt ha rutiner for å gjennomgå klageavgjørelsen når den er fattet av Fylkesmannen.

Som ledd i undersøkelsen vil vi se på følgende:

- NAV Skaun har plikt til å sørge for forsvarlig saksbehandling ved kontoret,
- NAV Skaun skal gi begrunnelse for vedtak som setter brukeren i stand til å ivareta sine rettigheter,
- NAV Skaun skal fatte vedtak etter gjeldende frister,
- NAV Skaun skal føre lovpålagt journal,
- NAV Skaun skal behandle klagesaker i tråd med loven.

4.2 Data

4.2.1 Kravet til forsvarlig saksbehandling

NAV-leder oppgir som forutsetning for at kontoret kan bedrive forsvarlig saksbehandling at de har gode rutiner, som saksbehandlerne føler seg trygge på. Samtidig er det viktig, ifølge lederen, at regler følges og at tilbakemeldingene og vedtakene er forståelige for brukerne.

NAV Skaun har utarbeidet *Rutine for mottak, behandling og oppfølging av brukere som mottar økonomisk stønad*, senest revidert i oktober 2015. Rutinen fungerer som en sjekklister for behandling av søknaden, fra A til Å. Blant annet fremgår her prosedyre for innkalling til samtaler, innhenting av nødvendig dokumentasjon og kollegasikring ved vedtak.

I opplærings- og kvalitetssammenheng er kollegagodkjenning en sentral del av kontorets kvalitetssikring. På samme måte fungerer fagmøtene. Det er fremmet ønske om en faglederfunksjon innen økonomisk sosialhjelp. Se kapittel 3.2.

I arbeidet bruker saksbehandlerne en rekke ulike saksbehandlingssystem, alt etter hvilket felt de arbeider på. De oppgir at det er utfordrende å forholde seg til en rekke system.

NAV-leder erkjenner at NAV-Skaun ikke har et tilfredsstillende kvalitetssystem pr i dag, men sier at de har planer om å innføre kvalitetskontroller i det videre arbeidet.

Det er ikke utarbeidet egne, individuelle kompetanseplaner for hver enkelt ansatt ved NAV-kontoret. Kontorets opplegg for opplæring av de ansatte foregår via fylkesmannen, ved siden av et utstrakt samarbeid med NAV-Hemne.

NAV-Skaun opplever utfordringer knyttet med å rekruttere den kompetansen man trenger, i følge leder. Dette beror dels på geografisk beliggenhet, midt mellom store arbeidssentra som Trondheim, Melhus og Orkanger, men også at det er ulike arbeids- og lønnsvilkår mellom statlige og kommunalt ansatte, slik han oppfatter det.

I saksbehandlingssystemet er det lagt inn tekstmaler for hver enkelt vedtakstype, som innvilgelse, avslag, etc. Ifølge saksbehandlerne kan malene ikke brukes slavisk, men må tilpasses ut fra behovet til den enkelte bruker, slik at vedtakene blir forstått. Det er ikke mal for begrunnelse for vedtakene, så det må skrives av saksbehandler i hvert enkelt tilfelle.

Kontoret har innført flere møtefora, herunder tavlemøter og kontormøter. De vi intervjuet opplevde dette som gode arenaer for utveksling av erfaring og synspunkter, og at det fungerte for å skape en enhetlig praksis på kontoret.

NAV-Skaun har utarbeidet rutiner for saksarbeidet, fra mottak til vedtak, for å få kontroll på saksflyten. Herunder har man rutiner for hvilken type dokumentasjon man etterspør ved de ulike søknadene. Under tavle- og teammøtene diskuteres prinsipielle forhold, problematiske enkeltsaker, samt man behandler tilbakemeldinger fra Fylkesmannen i forbindelse med klagesaker. NAV-Skaun er et lite kontor og de ansatte opplever at informasjonsflyten er upåklagelig.

4.2.2 Kravet til tilfredsstillende begrunnelse

Revisjonen har gått gjennom de malene som ligger i saksbehandlingssystemet for hver enkelt vedtakstype. Vedtaksmalene er bygd opp ved at det gis.

- informasjon om søknaden er innvilget, med hvilken sum, eventuelt om søknaden er avslått.
- hvilken lovbestemmelse avgjørelsen hviler på,
- nærmere begrunnelse for vedtaket gis, og
- beskrivelse av fremgangsmåte for å påklage vedtaket.

Revisor har ikke foretatt gjennomgang av enkeltstående vedtak, og kan derfor ikke si om vedtakene er i overensstemmelse med regelverket.

NAV Skaun er et lite kontor, med få ansatte. Dette legger til rette for god kommunikasjon og læring, i følge de vi intervjuet, som oppfatter det slik at dette gir god mulighet for å få en enhetlig praksis på å fatte vedtak. NAV Skaun har faste møter, som tavlemøter, teammøter etc., som også gir godt grunnlag for enhetlig praksis og læring.

Saksbehandlerne forklarer i intervju at de gjør tilpasninger til malene, basert på den kjennskap saksbehandlerne har til brukernes behov og evne til å tilegne seg skriftlig informasjon. Samtlige av de vi intervjuet opplyser å ha fokus på at brukeren skal forstå hva som fremgår av vedtaket. Ved behov innkaller NAV-Skaun tolk.

Saksbehandlerne har forklart at kravet til begrunnelse har vært gjenstand for kurs og møter med Fylkesmannen. Man bestreber seg på at vedtakene skal formuleres så tydelig at mottager oppfatter innholdet.

4.2.3 Kravet til vedtak innen frist - saksbehandlingstid

NAV Skaun har ikke vedtatt en egen intern norm for saksbehandlingstid. Kontoret forholder seg til den generelle saksbehandlingsfristen, fastsatt i forvaltningsloven § 11 a. Man har fortolket bestemmelsens uttrykk «Uten ugrunnet opphold» som en norm på at vedtak skal fattes innen 3 uker fra søknaden ble behandlet. NAV Skaun praktiserer å sende forvaltningsbrev, med opplysning om saksbehandlingstid, dersom denne fristen ikke overholdes.

Revisor har fått en oversikt over saksbehandlingstiden ved NAV-kontoret i Skaun for perioden 1.1.2015 – 31.10.2015. Av totalt antall saker (414) hadde NAV-Skaun følgende saksbehandlingstid:

Tabell 9. Saksbehandlingstid – NAV-Skaun

Saksbehandlingstid – NAV Skaun	
Tid	andel av alle saker
0-2 uker	65 %
2-4 uker	20 %
4 uker +	15 %

7

NAV-Skaun opplyser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid var på ca. 13 dager i 2015. Tabellen viser at NAV-Skaun fattet vedtak i 65 % av sine saker innen 2 uker og ytterligere 20 % i løpet av 4 uker. Det betyr at 85 % av sakene avgjøres innen en måned etter mottak.

4.2.4 Krav til journal

NAV Skaun har et manuelt arkiv. NAV-leder har oversendt rutiner for arkivering og bekreftet at arkivsystemet er godkjent.

NAV-leder er klar på at det hadde vært ønskelig med et digitalt arkiv, også med tanke på muligheten til å benytte det som erfaringsarkiv.

Det har ikke vært praktisk mulig for revisor innen rammen av prosjektet å undersøke om alle bevaringsverdige dokumenter registreres.

4.2.5 Taushetsplikt

I samarbeidsavtalen mellom NAV Sør-Trøndelag og NAV-Skaun skal statsansatte gis tilgang til de kommunale datasystemene når arbeidet gjør det hensiktsmessig. Partene sikrer informasjonssikkerhet og personvern gjennom reglene for internkontroll.

I tråd med samarbeidsavtalen, pkt 12, er det utarbeidet en rutine for personvern, informasjonssikkerhet og beredskap.

⁷ Kilde: Nav-Skaun

Revisor kunne ved egen observasjon registrere at det i mottaksarealet er innredet 3 stillerom/ små kontorer, som benyttes til samtaler med brukerne. Ved mottaket har man anledning til å lukke døren, under samtaler med brukere. Alle veiledningssamtaler skjer på egne møterom.

Saksbehandlerne oppgir å ha fokus på taushetsplikten, også i produksjonsarealene. Publikum har ikke tilgang til disse arealene. Dokumenter låses inn i egne skap når saksbehandler er borte fra arbeidsplassen. Samtaler, herunder telefonsamtaler, foregår slik at andre som ikke har adgang til opplysningene ikke får tilgang.

Saksbehandlerne opplyser i intervju at de har fokus på taushetsplikten. De innhenter samtykke ved skriftlig erklæring, dersom det er aktuelt å gi ut opplysninger til andre.

4.2.6 Behandling av klagesaker

Revisor har fått tilgang til maler for vedtak. I vedtaksmalen fremgår opplysning om klagerett og fremgangsmåte for å fremme klage.

Det er lagt inn i kontorets rutiner, som revisor har mottatt, at klagesaker som mottas blir sendt til Fylkesmannen for klageavgjørelse, dersom NAV ikke finner å kunne omgjøre eget vedtak.

NAV-leder opplyser at klageavgjørelsen gjøres til tema under tavlemøtene/ teammøtene. Kontoret diskuterer om klageavgjørelsen gir grunnlag for endring av praksis.

Fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er det opplyst om følgende antall klagesaker, med resultat:

Tabell 10. Antall klagesaker^a

NAV-Skaun	Antall klagesaker	antall stadfestet	antall opphevet
2013	1	1	0
2014	2	1	1
2015	0	0	0

^a Kilde: Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Tabellen viser at det er har vært tilsammen 3 klager på vedtak i årene 2013 – 2014. Revisor har ikke grunnlag for å trekke konklusjon mht kvalitet i saksbehandlingen, alene på grunnlag av antall klagesaker.

Ifølge intervjuinformasjon sendes klagene over til fylkesmannen for klagebehandling, og klageavgjørelsene blir tatt opp på teammøter og diskutert.

Fylkesmannen har ikke etablert system for oversending av klagesaksavgjørelser til NAV-kontorene i fylket. NAV-leder ser potensialet for eventuelt å kunne lære av klagesakene på tvers av kommuner, selv om hver enkelt sak er unik.

4.3 Revisors vurdering

Hvorvidt NAV-Skaun yter en forsvarlig tjeneste og gjennomfører en forsvarlig saksbehandling på området for økonomisk sosialhjelp vil bero på om

- tjenesten er tilgjengelig,
- selve saksbehandlingen gjennomføres på en forsvarlig måte,
- tjenestens innhold og omfang er på forsvarlig nivå.

Det ligger ikke til vårt mandat å undersøke, eller vurdere om tjenestens innhold og omfang er på et forsvarlig nivå, eller om det fattes korrekte vedtak i overensstemmelse med regelverket.

Det er i kap 1.5 redegjort for hvilke ytelser /standardsatser man opererer med ved tilkjennelse av stønad til livsopphold.

4.3.1 Forsvarlig saksbehandling

Slik revisor ser det har NAV-Skaun etablert et saksbehandlingssystem som hjelper godt i saksbehandlingen. Imidlertid savner revisor at kontoret etablerer et gjennomgående kvalitetssystem for virksomheten, får utarbeidet en arkivplan og en kompetanseplan for de ansatte.

De ansattes kompetanse er helt sentral for å sikre kvalitet i saksbehandlingen. I så måte merker revisor seg at NAV-leder er meget godt fornøyd med de ansattes kompetanse. Han er glad for at arbeidskraften har vært stabil i den senere tid.

NAV-leder antar at kontoret vil få utfordringer med tanke på rekruttering av kompetanse. Han oppgir at grunnen kan være at kontoret har et lite fagmiljø og ligger geografisk mellom store arbeidsmarkeder som Trondheim, Melhus og Orkdal. Videre utgjør de ulike arbeidsvilkår for statlige og kommunale tilsetninger en utfordring, slik han ser det.

Det er revisors oppfatning at NAV Skaun burde innført rutiner for opplæring av de ansatte, for å sikre at saksbehandlerne skal være i stand til å utføre tjenesten på et forsvarlig nivå, samt sikre at praksis ved kontoret blir enhetlig.

Revisor ser at tavlemøtene/ teammøtene har en god funksjon for å få utnyttet saksbehandlerne felles kompetanse og erfaring.

4.3.2 Kravet til tilfredsstillende begrunnelse

Kravet til begrunnelse er en sentral rettssikkerhetsfaktor innen forvaltningsretten, både ved at saksbehandler tvinges til å vurdere saken nøye, og at søker skal få mulighet til å etterprøve vedtaket.

Slik revisor ser det har NAV-Skaun innført saksbehandlingssystem og rutiner som legger til rette for at vedtakene gis med tilfredsstillende begrunnelse. Samtidig gjennomføres jevnlig kurs, bla med Fylkesmannen, der begrunnelsesplikten har fokus.

Revisor vurderer det slik at vedtaksmalene fremstår som gode utgangspunkt for vedtak. I malene mangler man forslag eller utkast til begrunnelse, utover henvisning til den aktuelle lovbestemmelsen. Det er særlig utøvelsen av skjønn ved avgjørelsen som er vanskelig å beskrive i ord. Det krever betydelig øvelse og erfaring fra den enkelte saksbehandler for å få taket på dette. Saksbehandlerne kompetanse og erfaring er i så måte av sentral betydning.

Revisor opplever at NAV-Skaun har fokus på å tilpasse ordlyd i vedtakene til den enkelte bruker. Samtidig må man være klar over at forvaltningen også stilles ovenfor krav til effektivitet, noe som gjør at ikke alle vedtak kan skreddersys, da dette er tidkrevende. Man kommer altså ikke utenom at tekst i ulike vedtakstyper standardiseres.

4.3.3 Saksbehandlingstid

Det hjelper lite å ha rett på en ytelse om den ikke kommer – eller kommer for sent; særlig når det gjelder økonomisk sosialhjelp.

Revisor har merket seg NAV-Skauns oversikt over saksbehandlingstid og er av den oppfatning at kontoret holder seg godt innom de krav som fremkommer av forvaltningsloven, med hensyn til saksbehandlingstid.

4.3.4 Krav til journal

Revisor fikk en beskrivelse av hvordan systemet for journalføring fungerer. Slik revisor kunne bedømme ser det ut til at reglene om journalføring overholdes.

Det vil føre for langt, i forhold til avsatte ressurser, å vurdere konkret om journalføringsreglene overholdes i hvert enkelt tilfelle.

4.3.5 Taushetsplikt

Slik revisor anser det er de fysiske rammer på kontoret slik anlagt at det lar seg gjøre å oppfylle taushetsplikten. Kontorets ansatte har fokus på taushetsplikten.

4.3.6 Behandling av klagesaker

Ved de rutiner som er innført er revisor av den oppfatning at klagebehandlingen er i tråd med gjeldende regler. Ved mottak av klagen vurderer saksbehandler om vedtaket bør omgjøres; hvis ikke sendes saken til fylkesmannen, for klageavgjørelse.

Etter mottak av klageavgjørelsen fra Fylkesmannen anser revisor det som viktig at kontoret utnytter avgjørelsene til læring, slik at en av de sentrale hensikter med klagebehandlingen oppfylles, nemlig enhetlig praksis ved avgjørelser fra NAV.

Revisor anser at tavle- og teammøtene som NAV-Skaun gjennomfører, ved siden av «lunsjprat», er godt egnet til å gjøre avgjørelsene kjent blant saksbehandlerne og sørge for en enhetlig praksis på kontoret.

4.3.7 Samlet vurdering

Samlet sett er det revisors oppfatning at NAV-Skaun har innført saksbehandlingsrutiner som legger til rette for en forsvarlig saksbehandling.

Revisor mener det er noen svakheter ved rutinene ved NAV Skaun. Dette er knyttet til at kontoret burde utarbeide et helhetlig kvalitetssystem, kompetanseplan for de ansatte og en rutine for opplæring av nyansatte. Videre burde virksomheten ha gjennomført en ROS-analyse, i tråd med internkontrollforskriften § 4 h), for å avdekke risiko og sårbarhet for manglende etterlevelse av lovkrav. Det hadde videre vært en fordel med et digitalt arkiv og et digitalt avvikssystem, for å lette bruken og øke nytten av systemene.

5 Høring

En foreløpig rapport ble oversendt til høring til rådmannen den 22.3.2016.

Vi mottok den 13.4.2016 høringssvar fra Rådmannen v/ rådgiver Erik Eide.

Høringssvaret gir ikke grunnlag for endringer i konklusjoner eller anbefalinger. Revisjonen merker seg rådmannens opplysninger, og anser det planlagte arbeid som positivt.

6 Konklusjoner og anbefalinger

I denne forvaltningsrevisjonen har revisor belyst følgende to problemstillinger;

- Er det lagt til rette for en tilfredsstillende organisering av tjenestene fra NAV Skaun?
- Gjennomføres saksbehandlingen på en forsvarlig måte?

6.1 Konklusjoner

I forhold til disse problemstillinger konkluderer revisor med at det arbeid NAV Skaun har nedlagt for å sikre betryggende organisering og saksbehandling i hovedsak er godt utført. NAV Skaun har imidlertid utfordringer knyttet til formalisering av kvalitetssystem, utarbeide kompetanseplaner for de ansatte og gjennomføre en gjennomgående risiko- og sårbarhetsanalyse av virksomheten.

6.2 Anbefalinger

På bakgrunn av ovenstående konklusjon vil revisor anbefale rådmannen å gjennomgå internkontrollen i NAV og sørge for at virksomheten drives i krav med lov og forskrift.

Kilder

Arbeids- og sosialdepartementet, 2010. *Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen*, Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-11-19-1463>.

Arbeids- og sosialdepartementet, 2009. *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*, Available at: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=lov om sosiale tjenester](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=lov%20om%20sosiale%20tjenester).

Justis- og beredskapsdepartementet, 1967. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*, Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1992. *Lov om kommuner og fylkeskommuner*, Norge. Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven>.

Kulturdepartementet, 1998. *Forskrift om offentlege arkiv*, Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1998-12-11-1193?q=arkivforskrift>.

Kulturdepartementet, 1992. *Lov om arkiv*, Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-12-04-126?q=arkivlova>.

- Skaun.kommune.no



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Revisjon Midt-Norge
Statens hus
Sandenveien 5
7300 ORKANGER

FORVALTNINGSREVISJON KOMMUNALE TJENESTER I NAV - FORELØPIG RAPPORT

Skaun kommune takker for tilsendte foreløpige rapport fra forvaltningsrevisjon, og vi vil gjerne gi noen utfyllende kommentarer.

Kompetanseplan: Det fremgår av foreløpig rapport fra forvaltningsrevisjonen at det ikke er utarbeidet kompetanseplaner for NAV Skaun, hverken individuelt eller for virksomheten som helhet.

Når det gjelder kompetanseplan medfører det riktighet at NAV Skaun ikke har en kommunal kompetanseplan. Imidlertid har NAV Skaun registrert kompetanse på den statlige plattformen, Kompetanse@NAV, hvor den enkeltes CV, medarbeidersamtaler, personlige utviklingsplan og gjennomførte e-læringskurs registreres. Dette har vi ansett for være tilstrekkelig i forhold til behovet for å sikre at ansatte, både kommunalt og statlige, har den nødvendige kompetanse for å løse enhetens oppgaver. NAV Skaun mener at dette ivaretar behovet til enheten for å sikre at ansatte, både kommunalt og statlige, har den nødvendige kompetanse for å løse enhetens oppgaver.

Medarbeiderne har årlig medarbeidersamtale med leder hvor kompetanse og opplæringsbehov er et av fokusområdene. Alle medarbeidere deltar i den årlige medarbeiderundersøkelsen for NAV. Videre har tillitsvalgte, verneombud og leder møte (MBA - medbestemmelsesapparatet) 1 gang pr. måned hvor bemanning og kompetanse i kontoret er et gjennomgående tema. I forkant av nyrekruttering gjennomføres en behovsanalyse som tar for seg bestående kompetanse i kontoret opp mot de oppgaver kontoret er satt til å løse. Basert på denne analysen avdekkes den kompetanse som kreves for å løse de arbeidsoppgaver en ny medarbeider skal jobbe med. Analysen legges frem i MBA for å sikre enighet om at analysen ivaretar kontorets behov for kompetanse, og den er grunnlaget for utarbeidelse av stillingsannonse.

Fylkesmannen, NAV stat og kommunen tilbyr kurs som ansatte deltar på ut fra fagansvar og behov for utvikling av kompetanse i kontoret. I tillegg kommer NAV sine mange e-læringskurs som er tilgjengelig for alle ansatte på etatens intranett.

På kommunal side er det 4 ansatte (tilsvarende 3 1/2 årsverk). Av dem er 3 utdannet sosionom med tilleggsutdanning, finansiert av Skaun kommune, på Høgskolen i Lillehammer innen karriereutvikling, veiledningsmetodikk og gjeldsrådgivning. Den fjerde har økonomiutdanning fra høgskole og praksis fra innkreving fra DnB Vital som passer godt for jobben som gjeldsrådgiver i NAV.

Skaun kommune • Rådmannen • Postboks 74 • 7358 Børja

Telefon: 72 86 72 00
Telefaks: 72 86 72 01
Org.nr.:939 865 942 MVA

Internett/E-post:
www.skaun.kommune.no
postmottak@skaun.kommune.no

Bankgiro:
8601 38 05689
6345 06 16577 skatt

Vi ser at dette kunne vært synliggjort gjennom en skriftlig rutine, og vi vil se på hvordan dette kan gjøres i MBA.

Kvalitetssystem og risiko- og sårbarhetsanalyse: Det fremgår av forelopig rapport fra forvaltningsrevisjonen at NAV Skaun har utfordringer knyttet til formalisering av kvalitetssystem og gjennomføre en gjennomgående risiko- og sårbarhetsanalyse av virksomheten.

Planen er å gjennomføre stikkprover for å avdekke om tjenestene er i henhold til sosiallovgivningen. Kontrollene vil gjennomføres med en hyppighet på 1-en-gang pr. kvartal. Dette vil også sikre kontroll med at rutiner for saksbehandling følges og om det er behov for å forbedre, endre eller tydeliggjøre rutinene. Leder for NAV Skaun ansvarlig for å lage en plan for gjennomføringen av dette og hvordan det skal utføres.

Risiko- og sårbarhetsanalyse for virksomheten er delvis ivaretatt gjennom den årlige analysen som tar for seg sikring av fysisk utforming og den personalrettede sikkerhet for de ansatte i virksomheten. Stikkprovene som skal gjennomføres kvartalsvis vil også ivareta analyse av risikoområder for saksbehandlingen i virksomheten. Samtidig vil en også gjøre oppmerksom på at NAV Skaun har gjennomført en bred scenariovurdering i forbindelse med sin lokale beredskapsplan

Med hilsen
Rådmannen

Erik Eide
rådgiver

Direkte innvalg: 72 86 72 76

Kopi til: