



Verdal kommune  
Postboks 24  
7651 VERDAL

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Grethe Lindseth, 73 19 91 82

## **Endelig rapport etter tilsyn med de kommunale tjenestene i NAV-kontoret i Verdal kommune - utmåling av økonomisk stønad og vilkår om aktivitet for unge under 30 år**

Statsforvalteren gjennomførte tilsyn med Verdal kommune og besøkte i den forbindelse NAV Verdal fra 01.03.2022 til 03.03.2022. Vi undersøkte om kommunen sørger for at utmåling av økonomisk stønad og vilkår om aktivitet blir utført i samsvar med aktuelle lovkrav, slik at tjenestemottakerne får forsvarlige tjenester.

Tilsynet ble gjennomført som del av årets planlagte tilsyn initiert av Statsforvalteren.

### **Statsforvalterens konklusjon:**

- Verdal kommune sikrer ikke en forsvarlig utmåling av økonomisk stønad til personer under 30 år.
- Verdal kommune sikrer ikke at plikten til å stille vilkår om aktivitet alltid gjennomføres, og at kvalifiseringsprogram blir vurdert før det stilles vilkår om aktivitet.
- Lovbruddene som er avdekt i dette tilsynet, utgjør samlet sett et brudd på kravet til forsvarlige tjenester.

### **Dette er brudd på:**

Sosialtjenesteloven §§ 18, 20a og 4.



## Innhold

2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet.....	3
3. Beskrivelse av faktagrunnlaget.....	7
4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag .....	20
5. Statsforvalterens konklusjon .....	28
6. Oppfølging av påpekte lovbrudd.....	29
Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet .....	31

I dette kapittelet beskriver vi hva som ble undersøkt i tilsynet.

### § 18 Utmåling av økonomisk stønad til personer under 30 år

Dette omfatter blant annet om:

- brukers situasjon og behov for økonomisk stønad blir kartlagt
- bruker får utmålt økonomisk stønad etter en konkret og individuell vurdering

### § 20a At aktivitetsplikt for personer under 30 år håndteres på en forsvarlig måte

Dette omfatter blant annet om:

- det vurderes om bruker har rett på kvalifiseringsprogram før det stilles vilkår om aktivitet
- fastsetting av vilkår er i tråd med saksbehandlingsreglene
- vilkårsbrudd håndteres på en forsvarlig måte

Statsforvalteren undersøkte ikke kommunens oppfølging av norskopplæringsplikt og vurderingsplikt etter § 20a som en del av dette tilsynet.

## 2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet

Statsforvalteren er gitt myndighet til å føre tilsyn med sosiale tjenester i Nav, etter sosialtjenesteloven § 9.

Et tilsyn er en kontroll av om virksomheten er i samsvar med lov- og forskriftsbestemmelser. Vi gir derfor her en oversikt over kravene som ble lagt til grunn i tilsynet.

- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

### **Utmåling av økonomisk stønad**

Sosialtjenestelovens hovedmål er å være samfunnets siste sikkerhetsnett for de som trenger det. Retten til økonomisk stønad skal derfor sikre alle som oppholder seg lovlig i Norge et forsvarlig livsopphold.



For at det skal foreligge rett til økonomisk stønad, må den enkelte ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv. En persons hjelpebehov skal likevel vurderes ut fra den nåværende situasjonen. Dette innebærer at tjenestemottakere som ikke har andre muligheter til å dekke sine nødvendige utgifter, har rett på økonomisk stønad.

Lovens formål danner grunnlag for den nedre grensen for hva som vil være et forsvarlig stønadsnivå. Økonomisk stønad til nødvendige utgifter er derfor mer enn dekning av grunnleggende behov som mat og tak over hodet. Stønad skal gjøre det mulig å opprettholde en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå, tilpasset den generelle velferdsutviklingen og lokalsamfunnet brukeren er en del av.

Hva som er et forsvarlig stønadsnivå vil variere ut fra personlige forhold, som familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, bosituasjon, alder og helse. Ulike personer og ulike situasjoner kan tilsi dekning av ulike utgifter. Dersom bruker har barn, skal det tas særlige hensyn til deres behov. Foreldre skal sikres et forsvarlig inntektsgrunnlag slik at barn og unge får en trygg oppvekst og har mulighet til å delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi.

For at utmålingen skal være forsvarlig må det foretas konkrete og individuelle vurderinger i hver enkelt sak. Kravet om individuelle vurderinger gjelder for hele søknadsprosessen, fra kartlegging av hvilke utgifter som er nødvendige til utmåling og avgjørelse om stønadsnivå.

Fordi stønaden skal utmåles på bakgrunn av en konkret vurdering, må NAV-kontoret kartlegge og vurdere hvilke nødvendige utgifter den enkelte har. Dette innebærer at NAV-kontoret først og fremst må vurdere de utgiftene som søker selv oppgir å ha, og deretter kartlegge om søker har andre utgifter enn det som er opplyst i saken. En forsvarlig utmåling innebærer ikke bare en vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige, men også en vurdering av hvor høye disse utgiftene er.

Bruk av veiledende normer eller retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad kan bidra til å redusere forskjeller i stønadsnivået mellom kommuner og innad i den enkelte kommune. Slike normer er kun veiledende for utmålingen og kan ikke erstatte den individuelle vurderingen. Dersom det er benyttet normer i utmålingen, må NAV-kontoret vurdere at stønaden er tilstrekkelig til å dekke de utgiftene som inngår i normen.

Staten har utgitt veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad i rundskriv A-2/2022. Retningslinjene prisjusteres årlig, og er ment som en veiledning for hvor mye stønad som er nødvendig for å dekke grunnleggende behov som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene. Satsene tar også hensyn til andre sider av dagliglivet, som fritid og sosiale behov. Hvor mye stønad som er nødvendig vil kunne variere ut fra livssituasjon, og satsene er derfor differensiert ut fra alder og husstandens størrelse.

Kommunene er ikke forpliktet til å følge statens veiledende retningslinjer, men står fritt til å fastsette egne normer. Når en lavere norm enn de statlige veiledende retningslinjene brukes som et utgangspunkt, kreves det likevel mer av både kartleggingen og vurderingen for å vise at utmålingen er forsvarlig. Dette innebærer at kommunen må ha oversikt over hvilke utgifter de kommunale normene er ment å dekke, samt vurdere at bruker har en faktisk mulighet til å dekke disse utgiftene. Uavhengig av om det er brukt normer som utgangspunkt for utmålingen, må stønaden være tilstrekkelig til å dekke søkerens nødvendige utgifter. Et stønadsnivå som ikke sikrer mottakeren et forsvarlig livsopphold og som ikke bidrar til å fremme lovens formål, vil være i strid med loven.



De faktiske forholdene som ligger til grunn for utmålingen skal fremgå av vedtaket. Alle søknader skal vurderes konkret og individuelt. Utforming av vedtaket, herunder begrunnelsen, har stor betydning for tjenestemottakers muligheter til å få innsikt i egen sak og grunnlaget for NAV-kontorets vurdering. Det er viktig at mottakere av økonomisk stønad forstår hvilke utgifter og hvilke hensyn som ligger bak utmålingen, også med tanke på å ivareta sin klagerett. Mangelfull begrunnelse kan være en indikasjon på at rettsanvendelsen eller skjønnsutøvelsen i saken ikke er korrekt, og at avgjørelsen eller tjenesten som følge av dette ikke er forsvarlig.

### Vilkår om aktivitet

Formålet med vilkår om aktivitet er å styrke tjenestemottakers muligheter til å bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk stønad. Vilkårssetting har derfor nær sammenheng med formålet om hjelp til selvhjelp. Det kan være viktig for unge å komme raskt ut i aktivitet for å styrke mulighetene til å på sikt bli selvhjulpene.

Selv om hovedregelen er at det skal stilles vilkår om aktivitet for personer under 30 år, vil noen stønadsmottakere ha så store og sammensatte problemer at aktivitet ikke anses som hensiktsmessig eller realistisk. Det skal derfor ikke stilles vilkår om aktivitet hvis det foreligger tungtveiende grunner mot dette.

Eksempler på tungtveiende grunner kan være helsemessige forhold som gjør at aktivitet ikke er hensiktsmessig før behandling kommer i gang. Personer som allerede er i fulltidsaktivitet, vil også ha tungtveiende grunner mot at det stilles aktivitetskrav.

Vilkår om aktivitet innebærer ikke bare en plikt for tjenestemottaker, men også en plikt for NAV-kontoret til å tilpasse aktiviteten etter brukers behov. For at vilkåret skal være hensiktsmessig, må aktiviteten kunne bidra til at bruker blir i stand til å sørge for sitt livsopphold på andre måter enn med økonomisk stønad. I denne vurderingen må NAV-kontoret legge vekt på hva bruker selv mener og ønsker. Tjenestemottakere som fyller kravene for deltakelse i kvalifiseringsprogram, skal få tilbud om dette før det vil være aktuelt å tildele økonomisk stønad med vilkår om aktivitet.

Kommunen kan iverksette konsekvenser dersom vilkår om aktivitet ikke oppfylles. Eksempler på slike konsekvenser kan være at stønaden reduseres, eller utbetales hyppigere. På grunn av at økonomisk stønad er samfunnets siste sikkerhetsnett, er det begrensninger i hvor omfattende slike konsekvenser kan være.

For det første kan stønaden ikke reduseres til et uforsvarlig lavt nivå. Dette betyr at stønaden ikke kan stanses i sin helhet, og at tjenestemottakere fremdeles skal ha mulighet til å dekke de aller mest nødvendige behovene selv om vilkår om aktivitet er brutt.

For det andre må eventuelle konsekvenser knyttes til det løpende stønadsvedtaket hvor vilkårene fremkommer. Dette sikrer at brudd på vilkår ikke kan begrunne reduksjon i fremtidige vedtak og at konsekvenser ikke kan gjennomføres over lengre perioder.

For det tredje er det et krav om at det må fattes et nytt vedtak før konsekvenser iverksettes. Dette sikrer tjenestemottaker klageadgang, samt gir tjenestemottaker en rett til forhåndsvarsel og mulighet til å uttale seg. Tjenestemottakere kan ha ulike årsaker for å ikke overholde vilkår som er stilt. Det er derfor viktig at tjenestemottakers synspunkter både høres og vektlegges før eventuelle konsekvenser iverksettes.



Vilkårssetting ved tildeling av økonomisk stønad er utøvelse av offentlig myndighet på et område som er av grunnleggende og vesentlig betydning for den enkelte. Å stille vilkår for en stønad tjenestemottaker har rett til, stiller strenge krav til saksbehandlingen. NAV-kontoret skal derfor fatte et skriftlig, begrunnet vedtak som uttrykkelig viser at det er satt vilkår, hva vilkåret innebærer, hva som kreves for at vilkåret anses oppfylt, hva som kan bli konsekvensene hvis vilkåret brytes og adgangen til å klage på vedtaket.

### **Hensynet til barn og unge**

At en sak omhandler barn, enten direkte eller indirekte, har betydning for saksbehandlingen ved NAV-kontoret. At barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som berører barn følger av Grunnloven § 104 andre ledd og menneskerettsloven § 2 nr. 4, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3.

Hensynet til barnets beste innebærer at det skal tas særlig hensyn til barns og unges behov i alle vurderinger som gjøres etter sosialtjenesteloven. At det skal tas særlige hensyn til barn og unge gjelder både i utmålingen av økonomisk stønad, enten stønaden er ment til barnet direkte eller til foreldre som har omsorg for barn, og i vurderingene av om det skal gjennomføres konsekvenser ved vilkårsbrudd.

### **Forsvarlige tjenester**

Forsvarlighetskravet er det lovmessige minstekravet som stilles til tjenestene. Det vil si at ikke ethvert avvik fra god praksis i seg selv tilsier uforsvarlighet. Hva som er forsvarlig endrer seg i takt med utviklingen av fagkunnskap og endringer i verdioppfatning, og bestemmes av normer utenfor loven, som anerkjent fagkunnskap, faglige retningslinjer og allmenngyldige samfunnsetiske normer.

Et eksempel på at kravet til forsvarlighet er dynamisk, er veileder for behandling av saker om økonomisk stønad under pandemien. Veilederen gir uttrykk for hva som vil være forsvarlig saksbehandling tilpasset samfunnsforholdene i en unntakssituasjon.

Rundskriv til sosialtjenesteloven (H35-00) inneholder merknader som er ment som en fortolkning og presisering av hvordan politiske myndigheter og overordnet forvaltningsmyndighet ønsker at bestemmelsene skal forstås og praktiseres. Enkelte merknader innebærer en plikt til å følge føringene, mens andre er ment som anbefalinger.

Faglige retningslinjer og veiledere kan være et av flere bidrag til å gi forsvarlighetskravet et innhold. Anbefalinger i faglige retningslinjer er ikke rettslig bindende, men retningsgivende og et uttrykk for hva som kan kalles god praksis. Kommunen bør ha som mål å yte tjenester som er i tråd med slike retningslinjer, men kommunen har et handlingsrom hvor tjenestene vil kunne være forsvarlige selv om praksis avviker noe fra gitte anbefalinger.

Kommunen har stor frihet til å organisere virksomhetene og tjenestene ut fra lokale forutsetninger og behov, så lenge kravet til faglig forsvarlighet overholdes. Det er en sosialfaglig vurdering av den enkeltes behov som er avgjørende for hva kommunen plikter å tilby av tjenester i det enkelte tilfellet.

God styring og ledelse skal bidra til å sikre at tjenestene som gis er forsvarlige. Kommunen har en plikt til å styre og lede virksomheten og tjenestene på en slik måte at de er i samsvar med krav



fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Kommunens plikt til internkontroll følger av kommuneloven § 25-1, jf. sosialtjenesteloven § 5.

### 3. Beskrivelse av faktagrunnlaget

Her gjøres det rede for hvordan virksomhetens aktuelle tjenester fungerer, inkludert virksomhetens tiltak for å sørge for at kravene til kvalitet og sikkerhet for tjenestemottakerne blir overholdt.

#### Om kommunen

Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) hadde Verdal kommune 14 955 innbyggere per 4. kvartal 2021.

KOSTRA tabell 12266 viser at NAV-kontoret rapporterte at de hadde 34 sosialhjelpsmottagere i alderen 0-29 år som hadde vilkår etter sosialtjenesteloven i 2020. Tilsvarende tall for henholdsvis 2018 og 2019 var 50 og 52.

KOSTRA 12203 viser at NAV Verdal i 2020 hadde 92 tjenestemottagere med økonomisk sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Samtidig hadde følgende antall andre kilder til livsopphold:

- arbeidsinntekt 48
- trygd/pensjon 135
- introduksjonsstønad 21
- annen inntekt 82

KOSTRA 12210 viser at i 2020 bodde 113 barn i familier som mottok økonomisk sosialhjelp. NAV Verdal hadde ingen deltagere i kvalifiseringsprogram pr 31.12.21.

#### Styring og ledelse

NAV-kontoret er organisert under kommunalsjef Velferd, sammen med Hjemmetjenesten, Bo- og dagtilbudtjenesten og Institusjonstjenesten.

NAV-leder deltar i partnerskapsmøter sammen med kommunens ledelse. NAV-leder deltar på kommunalsjefens ledermøter annenhver uke. Det er opplyst at tema i møtene handler mye om ledelse av enhetene. I tillegg deltar avdelingslederne i NAV jevnlig på møter sammen med andre avdelingsledere under kommunalsjef Velferd.

NAV-kontoret rapporterer til kommunalsjef Velferd månedlig på behovet for økonomisk sosialhjelp, tilskuddsmidler og hvordan de bruker tiltakene gjennom Veksttorget (VTA plasser).

Kommunen har ikke gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse for de sosiale tjenestene, og opplyser at de ikke har prioritert å ha slik internkontroll. Det opplyses samtidig at NAV-kontoret har internkontroll. Kommunen er ikke kjent med hvordan det gjøres.

NAV-kontoret har oversendt en beskrivelse av hva som er gjort i ledd i egen internkontroll, som i all hovedsak viser aktiviteter knyttet til kompetanseheving og organisering av NAV-kontoret. I intervju er det opplyst at ledelsen følger med på tjenestene gjennom å delta på fagmøter og i diskusjoner.



NAV-kontorets ledelse består av NAV-leder og to avdelingsledere. Leder har det overordnede ansvaret for tjenestene, og følger opp økonomi og resultat samt spørsmål om organisering i kontoret. De to avdelingslederne er delegert fag- og personalansvar for hver sin avdeling. Ledergruppen har faste ukentlige møter, hvor avdelingsledere følger opp og omsetter beslutninger i sine respektive avdelinger.

I oversendelsen av dokumentasjon sier NAV-kontoret at de i løpet av 2021 ikke har mottatt serviceklager eller avviksmeldinger med tanke på utmåling av økonomisk sosialhjelp begrunnet i aktivitetsplikten. NAV-kontoret sier videre at en delårsak er at en relativt stor andel av brukerne i målgruppen mottar økonomisk sosialhjelp som supplerende ytelse og derfor i all hovedsak er i en eller annen form for aktivitet, og således unntatt fra særskilt aktivitetsplikt begrunnet i sosialtjenesteloven.

Det kommunale avvikssystemet er kjent for ansatte i varierende grad. Det opplyses at det er lite i bruk. Det statlige systemet for avvik brukes i forbindelse med trusler og vold.

### Rutiner og prosedyrer som omhandler tema for tilsynet

Tilsynet har fått forelagt følgende rutiner:

- Forenklet søknad om økonomisk sosialhjelp
- Infoskriv søknad om økonomisk sosialhjelp
- Rollebeskrivelser ungdomsveileder, sosiale tjenester samt gjeldsrådgivning
- Rutine for behandling av avvik
- Rutiner for utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkår
- Sjekkliste for godkjenning av vedtak

### Organisering av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret

NAV-leder er enhetsleder for NAV-kontoret og er jf *Delegeringsreglementet* gitt avgjørelsesmyndighet for NAV-området.

NAV-kontoret er inndelt i to avdelinger med hver sin avdelingsleder. Hver avdeling består av flere team, med egne fagansvarlige eller fagutviklere. Fra 1.februar 2022 er teamene i NAV-kontoret organisert slik:

Avdeling 1	Avdeling 2
Utvidet oppfølgingsteam	Sosialteam voksen
Markedsteam inkludert sykefraværsoppfølging	Ungdomsteam
Økonomi- og merkantil	AAP-team (arbeidsavklaringspenger)

Tilsynet er avgrenset til å omfatte unge under 30 år som mottar økonomisk sosialhjelp. I NAV Verdal er arbeidet med denne aldersgruppen fordelt mellom ungdomsteam og sosialteam voksen. Ungdomsteam har ansvar for unge opp til 27 år, og oppfølging av tjenestemottakere er fordelt mellom saksbehandler som fatter vedtak etter sosialtjenesteloven, og veileder som gir arbeidsrettet oppfølging. Sosialteam følger opp brukere fra de er 28 år. I sosialteam voksen har samme veileder som hovedregel ansvar for både å fatte vedtak og gi bruker arbeidsrettet oppfølging. Det opplyses at de fleste brukerne som mottar økonomisk sosialhjelp, har også andre ytelser i tillegg og dermed får



oppfølging fra andre team eller avdelinger i NAV-kontoret. Sosialteam følger derfor opp brukere som kun mottar økonomisk sosialhjelp. Det kan være unntak fra dette i konkrete enkeltsaker. Brukere fordeles på veileder etter fødselsdato i begge teamene.

I det videre vil Statsforvalteren bruke følgende begrep om ulike roller i ungdomsteam og sosialteam:

- Veileder oppfølging – veileder i ungdomsteam som yter arbeidsrettet oppfølging
- Saksbehandler ungdomsteam – er den som fatter vedtak i ungdomsteam
- Veileder sosialteam – den som både fatter vedtak etter sosialtjenesteloven og gir oppfølging i sosialteam voksen

Ungdomsteam har en egen fagansvarlig, mens sosialteam har en fagutvikler. NAV-kontoret har som praksis at veiledere i ungdomsteam og sosialteam leser gjennom og godkjenner vedtakene for hverandre. Det er utarbeidet en sjekklister for den som skal godkjenne vedtak, som tilsynet mottok under tilsynsbesøket. Sjekklisten beskriver hva som skal stå under de ulike overskriftene, og at det skal undersøkes om dette stemmer før godkjenning

Både ungdomsteam og sosialteam har egne møter. Ifølge oversendt dokumentasjon har begge teamene ukentlige møter, og det skrives referat. Det er opplyst at saksbehandlere på ungdomsteam deltar på sosialteamets møter. Statsforvalteren har fått fem referat fra møter i sosialteam, alle gjennomført i perioden 20.01. – 09.06.21. Fra ungdomsteam har vi mottatt åtte møtereferat, alle gjennomført i perioden 19.01. – 14.12.21. Statsforvalteren har etterspurt møtereferat som viser eventuelt saksdrøftinger, og har fra sosialteam fått tilsendt to i tillegg til de fem nevnt over. Disse to møtene ble gjennomført henholdsvis i oktober og i desember 2021. I oversendelsen opplyses det at brukersaker tas opp til vurdering i begge teamene. Det opplyses videre at det ikke er kjent hvorfor saksvurderingene fra ungdomsteam og sosialteam ikke referatføres. NAV-kontoret sier at de ser at det vil være riktig å endre praksis framover i tid.

I tillegg har NAV-kontoret ukentlige ledermøter samt avdelingsmøter og kontormøter. Som følge av ny organisering av NAV-kontoret, var det på tilsynstidspunktet ikke klart hvor ofte det skulle være kontormøter.

### **Utmåling av økonomisk stønad for personer under 30 år**

#### ***Kartlegging***

Kartlegging av brukere gjøres av den som først kommer i kontakt med bruker. Dersom bruker melder seg som arbeidssøker og er under 28 år, er det veileder oppfølging i ungdomsteam som gjør en kartlegging av bruker. Innledningsvis gjøres et oppslag i egne systemer, før veileder oppfølging i samtale med bruker kartlegger søkers situasjon fram til henvendelsen mottas, nåsituasjon samt brukers ønsker og mål. Videre kartlegges forhold knyttet til brukers muligheter for arbeid, som utdanning, erfaring, helse i tillegg til familie, boforhold, økonomi og gjeld. Dersom bruker trenger økonomisk sosialhjelp, gis råd og veiledning om at vedkommende kan søke om dette.

Dersom NAV-kontoret mottar søknad om økonomisk sosialhjelp først, bes bruker registrere seg som arbeidssøker. I tillegg gjøres en foreløpig kartlegging gjennom informasjonsinnhenting i NAV sine egne systemer. Saksbehandler vurderer informasjonen som er gitt i søknaden, og om det er behov for mer dokumentasjon. I slike tilfeller sendes brev om dokumentasjonskrav, som veileder følger med på om blir lest eller ikke. Bruker kontaktes alltid ved søknad om økonomisk sosialhjelp. Det opplyses at NAV kartlegger inntekter, utgifter, gjeld, om søker har barn, utgifter knyttet til barn mv.





Dersom bruker er kjent fra før, gjøres en oppdatering av interne opplysninger, i tillegg til at søker kontaktes før søknad om økonomisk sosialhjelp behandles.

Tilsynet har fått tilsendt et kartleggings skjema hvor innholdet i kartleggingen er delt i følgende områder:

- Personalia
- Boforhold
- Interesser og fritid
- Sosiale forhold – familie, venner, kjæreste og andre
- Struktur – døgnrytme, selvledelse, orden, oversikt, annet?
- Utdanning, kurs, sertifikat, CV, spillerfaring

Alle områdene har underspørsmål, og samlet omfatter skjemaet ca 50 spørsmål, hvor følgende direkte kan sies å være knyttet til økonomisk sosialhjelp:

- Under boforhold: *hvem er ansvarlig for bokostnadene dine? Har du søkt bostøtte fra husbanken?*
- Under sosiale forhold: *hvem ber du om praktisk/økonomisk hjelp fra?*
- Under struktur – døgnrytme, selvledelse, orden, oversikt, annet?: *hvilke inntekter har du? (Hva slags stønad, vurderer eventuelt behov for økonomisk sosialhjelp)*
- Under økonomi: *hvilke utgifter har du (lån, gjeld etc.). har du utfordringer med disponering av penger?*

NAV-kontoret sier de har flere kartleggings skjema som er kjent og tilgjengelig, men ikke daglig i bruk. Veilederne opplyser at de er kjent med hva som skal kartlegges og ikke trenger skjemaet.

Brukere opplyser at det varierer hva som kartlegges, hvor noen forteller at NAV kartlegger arbeidsevne, arbeidssituasjon og hvilken hjelp NAV kan gi, men ikke inntekter og utgifter. Andre beskriver at NAV kartlegger inntekter og utgifter, om de har familie eller ikke og eventuelt utgifter i forbindelse med barn.

En gjennomgang av saksmappene viser at brukere har levert dokumentasjon på de utgiftene det søkes om. I enkelte saker ser Statsforvalteren at utgifter det søkes om stønad til, verken blir kartlagt nærmere av NAV-kontoret eller hensyntatt i vurdering og utmåling.

Det er også funnet saker hvor brukere har uttrykt et mulig behov for økonomisk sosialhjelp, ved at bruker sier at vedkommende ikke har penger til å leve for. I flere av disse sakene ser Statsforvalteren at det ikke er fulgt opp med råd og veiledning om eventuelt å søke økonomisk sosialhjelp, eller at henvendelsen er nedtegnet som muntlig søknad og så tatt til behandling.

Det fremgår få spor av om andre forhold enn inntekter og utgifter er kartlagt i sakene, både i vedtak og/eller notat. Dette gjelder også forhold som står i kartleggings skjema vist over. NAV-kontoret opplyser at de er kjent med at de i liten grad dokumenterer hva som er kartlagt i sakene. Dette gjelder både for veiledere i ungdomsteam og i sosialteam.

NAV-kontoret sender forvaltningsmelding i saker hvor det mangler dokumentasjon. I brevet oppgis hva som mangler, og en frist for levering. NAV-kontoret opplyser i brevet at behandlingstid av søknaden er 4 uker fra dokumentasjonen er mottatt, og at dersom dokumentasjon ikke leveres innen fristen på 14 dager fra brevets dato, vil søknaden kunne bli avslått på grunn av manglende dokumentasjon. Tilsynet viser at NAV-kontoret i praksis har kortere saksbehandlingstid enn det som står i brevet; sakene behandlet i løpet av en til to uker fra søknad og eventuelt dokumentasjon er mottatt.



### **Kommunale normer for voksne**

Verdal kommune har egne kommunale normer for økonomisk sosialhjelp, sist vedtatt i kommunestyret 27.04.2020 i sak PS 37/20 Satser for sosialhjelp.

Ifølge kommunestyrevedtaket følger kommunen de til enhver tid gjeldene statlige veiledende satser ved beregning av økonomisk sosialhjelp med de føringene som gis i forhold til hvilke inntekter og utgifter som skal tas med i beregningen. I tillegg differensierer kommunen norm ut fra brukers alder og om vedkommende er i aktivitet eller ikke. Ifølge kommunestyrevedtaket er dette begrunnet i en harmonisering med hva som er vanlig for ungdommer som velger å ta en utdanning med ytelser fra Statens Lånekasse. Kommunen begrunner også lavere sats på økonomisk sosialhjelp til unge, fordi det samme gjøres for andre statlige ytelser som tiltakspenger og arbeidsavklaringspenger, samt kommunale ytelser som introduksjonsstønad og kvalifiseringsstønad.

En slik differensiering i alder for voksne har lovgiver ikke funnet grunn til å gjøre i de statlige veiledende retningslinjene for økonomisk sosialhjelp.

Verdal kommune har følgende kommunale normer gjelder fra 1.9.21 for voksne. Statsforvalteren har satt inn statens veiledende satser i de to ytterste kolonnene til høyre.

<b>Kategori</b>	<b>I aktivitet over 25 år</b>	<b>Ikke i aktivitet over 25 år</b>	<b>I aktivitet under 25 år</b>	<b>Ikke i aktivitet under 25 år</b>	<b>Mat/drikke dag/måned</b>	<b>Statens veiledende sats til 31.12.21</b>	<b>Statens veiledende sats fra 1.1.22</b>
<b>Enslig</b>	6450	4850	4850	3700	80/2400	6450	6550
<b>Par</b>	10800	8100	8100	6100	150/4500	10800	10950
<b>Par repr. med 1 person/enslig delt hushold/bofelleskap</b>			4050	3050	75/2300	5400	5450
<b>Hjemmeboende ungdom</b>			3150	2400	70/2100		
<b>Utgiftsdekning foreldre</b>			1000	1000			
<b>Institusjon</b>	2100	2100	2100	2100			

Under tilsynet ble det opplyst at nødhjelpsnorm for voksne nylig er økt fra kr 80,- pr dag til kr 100,- pr dag. Det er ukjent om satsen for nødhjelp er endret for barn, personer i bofelleskap mv.

Ansatte i NAV-kontoret sier de er kjent med de kommunale normene.

I kommunestyresak PS 102/18 av 26.11.18 ble det beskrevet hva de gjeldende normene skal dekke: *mat og drikke, husholdnings- og toalettartikler, klær og sko, frisør, ordinære tannlege- og lege utgifter, ordinære medisiner- og synsutgifter, tv-lisens, media og kommunikasjon, reiseutgifter i fritiden, fritid og sosiale behov og andre forbruksutgifter. I tillegg er det rimelig at dette vil inkludere noe til samvær med barn samt supplering av inventar og reparasjon av utstyr.*

Funn i brukersaker og opplysninger i intervju viser at det varierer fra sak til sak hva normen skal dekke, men i flertallet av sakene er det følgende: *Mat og drikke, husholdnings- og toalettartikler, klær og sko, frisør, ordinære tannlege- og legeutgifter, ordinære medisiner- og synsutgifter, media og kommunikasjon, reiseutgifter i fritiden, fritid og sosiale behov og andre forbruksutgifter.*



En gjennomgang av saksmappene bekrefter at det varierer mellom brukere hvilke utgifter normen skal dekke. Samtidig viser tilsynet at det også varierer fra sak til sak for enkelte brukere. Et eksempel er en bruker som har fått vurdert hjelpebehovet ut fra kommunens veiledende norm for enslig uten aktivitet (kr 4850,-), hvor NAV sier at beløpet skal dekke følgende: *nødvendige utgifter til mat og drikke, husholdnings- og toalettartikler, klær og sko, frisør, ordinære tannlege- og legeutgifter, ordinære medisin- og synsutgifter, media og kommunikasjon, reiseutgifter i fritiden, fritid og sosiale behov og andre forbruksutgifter*. Samme bruker har i flere andre vedtak fått utmålt hjelpebehovet sitt etter veiledende norm på kr 6450,-, hvor det i vedtaket står at beløpet skal dekke akkurat de samme utgiftene som når det ble brukt lavere norm. NAV-kontoret har ikke begrunnet hvorfor de aktuelle normene er brukt i de to sakene. Det mangler en vurdering av om bruker faktisk har mulighet til å dekke utgiftene innenfor valgt norm.

NAV-kontoret opplyser at de vurderer brukers utgifter til lege, og dersom bruker har mer enn to legereregninger en måned, dekkes dette utenfor innvilget beløp til livsopphold. I slike tilfeller skal teksten med informasjon om hva normen skal dekke endres. NAV-kontoret beskriver også en praksis hvor de kan gi informasjon i vedtak, om at det er mulig å søke økonomisk sosialhjelp til ekstra utgifter. Brukersakene viser at teksten om hva norm skal dekke ikke alltid endres i slike saker. Det er heller ikke alltid opplyst i vedtaket at det er mulig å søke om dekning av slike utgifter.

Selv om NAV-kontoret sier at de har som praksis å dekke merutgifter til helse, viser funn i enkelte brukersaker at NAV-kontoret ikke har kartlagt hvilke utgifter en bruker har i forbindelse med behandling, selv om det var kjent at vedkommende gikk i behandling.

### ***Utmåling av økonomisk sosialhjelp til voksne***

NAV beskriver i dokumentet *Utmåling av stønad og vilkår* at ved utmåling av økonomisk sosialhjelp gjøres en kartlegging, hvorpå søkers utgifter vurderes mot normene. NAV tar da stilling til hva som inngår i norm for den aktuelle søkeren, og hvilke utgifter vedkommende har som ikke inngår. NAV beskriver videre at de deretter vurderer om normen er forsvarlig for den konkrete søker, eller om de må vurdere høyere eller lavere norm. Større lege- og medisintgifter, tannlege- og behandlingsutgifter vurderes utenom norm. Det samme gjelder utgifter til etablering, store reiseutgifter, og noe klær for personer som mottar stønad over lengre tid. I dokumentet fremgår det at dess lengre stønadsbehovet varer, dess større hensyn kan det tas til ekstra utgifter. NAV sier i sin beskrivelse at også andre utgifter kan vurderes.

Funn i saksmappene bekrefter denne praksisen, noe som følgende eksempler viser:

- Brukere under 25 år og får vurdert hjelpebehovet etter veiledende norm for voksne over 25 år på grunn av store lege- og eller helseutgifter
- Brukere under 25 år som har barn, får vurdert hjelpebehovet etter veiledende norm for personer over 25 år

Samtidig viser brukersakene at der det er brukt høyere norm, mangler det i all hovedsak en konkret og individuell begrunnelse på hvorfor annen norm er valgt, og hvilke hensyn som er vektlagt. Det mangler også en nærmere vurdering av om bruker har en faktisk mulighet til å dekke sine utgifter med den valgte normen.

Et eksempel fra en brukersak viser at bruker under 25 år har fått vurdert behovet sitt ut fra norm voksen i aktivitet, kr 6450,-. Den høyere normen skal ifølge vedtaket kompensere for at grunnstønad regnes som inntekt, for at søker skal kunne dekke fremtidige utgifter til medisin, fysioterapi og



treningssenter og fordi vedkommende nærmer seg grensen for frikort. Summen av søkers ekstrautgifter og grunnstønad i den konkrete saken er kr 1998,- pr måned. I tillegg har bruker en del utgifter til andre legemidler, som i henhold til et annet vedtak også skal dekkes av den økte normen. I sum har søker kr 4452,- som skal dekke søkers utgifter til andre legemidler, samt de utgiftene til livsopphold NAV-kontoret har definert skal inngå i brukers norm. I praksis har NAV-kontoret gitt søker et lavere beløp til å dekke nødvendige levekostnader, enn kommunens veiledende norm for en person i aktivitet er for den aktuelle aldersgruppen. NAV-kontoret har videre i denne saken beregnet grunnstønad som inntekt, uten at kostnadene den skal dekke er tatt med som utgift.

Statsforvalteren ser at NAV-kontoret bruker ulike normer for personer som tilsynelatende er i samme situasjon, uten at dette er begrunnet i individuelle forhold ved den enkelte bruker. Som et eksempel vil vi vise til konkrete saker der brukerne er over 25 år, begge bor alene og mottar løpende økonomisk sosialhjelp. NAV-kontoret har i eksemplene lagt følgende norm til grunn:

- Ungdom i aktivitet kr 4850,- i påvente av svar på søknad om statlig ytelse
- Voksen i aktivitet kr 6450,- på grunn av at bruker er i gang med behandling

I tillegg bruker NAV-kontoret ulike normer for samme bruker - uten at vi kan se at dette er begrunnet med at brukerens situasjon har endret seg. Som eksempel kan vi vise til en bruker under 25 år, som har samvær med barn og mottar supplerende økonomisk sosialhjelp. I løpet av en periode på sju måneder har NAV-kontoret brukt ulike normer med ulike begrunnelser:

- Norm voksen i aktivitet kr 6450,- gis på grunn av utgifter til medisiner og trening.
- Norm voksen uten aktivitet kr 4850,-. NAV gir avslag på søknad om utgifter til trening, medisiner og aktiviteter. Ifølge vedtaket skal den valgte normen dekke de samme utgiftene som ved høyere norm, og medisiner inngår i normen. Statsforvalteren ser at dersom NAV hadde lagt til grunn norm kr 6450,- i denne saken, ville søker hatt rett på kr 1094,- i stønad.
- Norm voksen i aktivitet kr 6450,- grunn på grunn av at søker har barn.

I et vedtak i samme sak settes det opp en økonomisk oversikt hvor NAV bruker norm voksen i aktivitet kr 6450,-. NAV-kontoret skriver at *søker trenger penger til livsopphold fram til vedkommende blir ajour med utgiftene, og normen som benyttes er derfor voksen uten aktivitet kr 4850,-*. I samme sak er det også gjort en feil i beregningen, slik at søker får mindre utbetalt enn hva regnestykket tilsier.

Det er opplyst at sats for unge under 25 år uten aktivitet ikke er i bruk. Det uttrykkes at de laveste satsene er uforsvarlige, og flere sier de «håper den ikke er i bruk». Funn i brukersakene viser at en bruker under 25 år har mottatt stønad på kr 3700 over en periode på tre måneder, og at satsen er valgt på grunn av at bruker valgte å avslutte jobben før avtalt tid og derfor ikke er i aktivitet. NAV-kontoret skriver i vedtaket at den valgte normen vurderes å være forsvarlig i en periode mens det avklares hvilken aktivitet bruker skal delta i fremover. Beløpet skal ifølge vedtaket dekke de samme utgiftene som omfattes av statens veiledende sats på kr 6450,-.

Brukersakene viser at NAV-kontoret i liten grad begrunner konkret og individuelt hvorfor bruker har fått vurdert hjelpebehovet ut fra en valgt norm. Der det er oppgitt grunn, kan det for eksempel være:

- Bruker er i aktivitet
- Bruker er ikke i aktivitet
- Bruker er på vei til å komme i aktivitet
- Bruker har barn
- Bruker har store utgifter
- Den valgte normen er forsvarlig
- Det gjelder for en kort periode
- NAV har valgt å bruke denne normen.



Funn i brukersaker og informasjon fra brukere, viser at der søker er samboer, kartlegges og vurderes ikke alle søkers utgifter. I tilfeller hvor søker og samboer eier hus i felleskap, får søker dekket sin andel av faste utgifter og renter på boliglån. NAV sier at søkers samboer forventes å ta en større andel av fellesutgiftene. Dette gjelder også i saker hvor søker har felles barn med sin samboer.

Andre funn i brukersaker viser at avdrag på boliglån ikke dekkes da det er gjeld. NAV sier videre at begge personene i husholdet er ansvarlige for lånet sammen, og der den ene parten ikke har mulighet til å bidra må den andre ta en større del av utgiften. I en konkret sak må samboer også dekke alle utgifter knyttet til felles barn da det ikke er dokumentert at vedkommende ikke er i stand til det. I slike saker er det ikke dokumentert at NAV har kartlagt/undersøkt med søker om hvorvidt samboer faktisk har økonomi til å dekke utgiftene.

## Utmåling av stønad til barn og unge

### *Kartlegging*

NAV-kontoret opplyser at de kartlegger barnas alder, behov for klær, utgifter til SFO/barnehage og fritidsaktiviteter. Det er i liten grad dokumentert hva som er kartlagt og om det eventuelt er innhentet andre opplysninger enn disse punktene.

Sakene har få opplysninger om barna og deres situasjon, som viser hvilken momenter som er lagt til grunn når NAV-kontoret sier at stønaden som gis er forsvarlig. Dette gjelder også i saker med samvær.

I saker hvor foreldrene har delt omsorg, er det mangelfull eller ingen kartlegging av om den andre forelderen faktisk kan forsørge barnet/barna.

I de sakene hvor brukere har samvær, er det få spor av dokumentasjon av eventuell kartlegging som er gjort og hva som eventuelt er kartlagt.

Som eksempel nevnes ikke barnas alder i vedtaket, og informasjon om omfang av samvær mangler også.

### *Kommunale normer for barn og unge*

NAV-kontoret omtaler stønad til utgifter til barn som barnetillegg. Det opplyses i intervju at dette beløpet er det samme som livsoppholdsnorm i statens veiledende satser. Det opplyses også at beløpet skal dekke utgifter til mat, klær og fritidsaktiviteter.

NAV-kontoret praktiserer stordriftsfordel fra barn nr 4 og videre. Det er ikke gitt en slik differensiering av norm for barn i statens veiledende satser. Kommunen har videre hatt kr 50,- mer i norm for barn 0-5 år sammenlignet med statens veiledende satser for samme aldersgruppe.

Verdal kommunes normer for barn og unge gjeldende fra 1.9.21:

Barnetillegg	Kommunal norm for barn 1.1. - 31.08.21	Kommunal norm for barn fra 1.9.21 - dd	Mat/drikke dag/måned	Statens veiledende sats til 31.12.21	Statens veiledende sats fra 1.1.22



<b>0-5 år</b>	2850	3150	93	3100	3200
<b>6-10 år</b>	3250	3250	106	3250	3300
<b>11-17 år</b>	4520	4250	139	4250	4300
<b>Fra 4.barn</b>	2000	2000	93		

### ***Utmåling av økonomisk stønad til barn og unge***

NAV-kontoret regner barnetrygd som inntekt.

Barnas alder framgår ikke alltid av vedtakene. Det gis et samlet tillegg til barna, uten at det spesifiseres hvor mye stønad som gis til det enkelte barnet. I saker med samvær gis det et fast beløp uten nærmere informasjon om barnets alder, omfang av samvær eller aktiviteter. Det mangler vurdering av om beløpet er forsvarlig for den enkelte søker og barna som omfattes av vedtaket.

NAV-kontoret benytter seg av COOP-dugnaden, hvor lavinntektsfamilier kan få økonomisk støtte til å dekke utgifter til fritidsaktiviteter. Formålet med ordningen er at barn skal få mulighet til å delta i fritidsaktiviteter på lik linje med andre, og ordningen kan dekke medlemskontingent, kursavgift, treningsavgift, utstyr og egenandel til cup/stevne/tur i en organisert fritidsaktivitet. Den som søker på vegne av bruker, skal enten være ansatt i det offentlige hjelpeapparatet, eller være tilknyttet en ideell organisasjon.

Det opplyses at NAV også bruker barnefattigdomsmidler til å dekke søkers utgifter til aktivitet. Blant annet tilbyr NAV-kontoret kinobilletter til søkere av økonomisk sosialhjelp. Ifølge kommunestyresak PS 37/20 dekkes dette av tilskudd fra «Nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier». Som eksempel finner vi notat hvor det står at søker skal få med kinobilletter i neste samtale.

Av sakene fremgår det at NAV-kontoret trekker fra kostpenger på barnehagefaktura med begrunnelsen at kost dekkes av barnetillegget.

I saker hvor samboere har felles barn, legger NAV-kontoret som hovedregel til grunn at samboer har inntekt til å dekke alle utgifter til barnets forsørgelse, også utgifter til barnehage/SFO. Unntaket er dersom NAV-kontoret enten får eller har opplysninger om samboers inntekt og utgifter. Da kan det gjøres en økonomisk vurdering av om samboer har tilstrekkelig midler til å forsørge barnet. Som eksempel vil tilsynet vise til konkret sak hvor NAV Verdal har brukt informasjon fra en samboers bostøttesøknad, for å vurdere om vedkommende kan være i stand til å forsørge felles barn. Det fremgår ikke av saken at det er innhentet samtykke til å bruke informasjonen i en annen persons vedtak om økonomisk sosialhjelp.

I sakene hvor NAV finner at samboer må ta sin del av utgiftene, skriver NAV-kontoret under begrunnelse at de vurderer det som rimelig at samboer tar sin andel av utgiftene til barnet, uten at dette er konkretisert som avslag på søknad om stønad til barn under overskriften «Vedtaket».

I saker hvor samboer antas å ha tilstrekkelig inntekt, og hvor den som mottar barnetrygden til sin konto søker om økonomisk sosialhjelp, regnes ikke barnetrygd som inntekt. NAV begrunner dette med at barnetrygden skal være søkers bidrag til forsørgelse av barnet. Det er uklart om NAV følger samme praksis dersom den som søker, ikke er den som får barnetrygd på sin konto.

Stønad til samvær gis etter en dagsats, uten nærmere informasjon om hva satsen er og for mange dager den gjelder. Ifølge vedtaket skal det tildelte beløpet dekke alle utgifter i forbindelse med



samvær, og NAV skriver i vedtakene at beløpet vurderes å være forsvarlig i den tid barnet er på samvær hos søker. Det er ikke dokumentert at det er kartlagt hvilke utgifter søker har i forbindelse med samværet, eller hva som er hensyntatt i vurderingen av om innvilget beløp er forsvarlig.

## Vilkår om aktivitet for personer under 30 år

### *Fastsetting av vilkår om aktivitet*

Tilsynet viser at NAV-kontoret i liten grad stiller konkrete vilkår om aktivitet for unge under 30 år.

NAV-kontoret beskriver en lav terskel for når en bruker regnes for å være i aktivitet eller ikke. Det beskrives at for enkelte brukere er det nok å svare på telefonen når NAV ringer, mens andre forventes å være i konkrete arbeidsrettede tiltak. Funn i flere av sakene bekrefter dette: brukere som går i samtaler med NAV eller helseinstans får norm i aktivitet. Videre er bruker også i aktivitet når vedkommende er i et tiltak eller er søkt inn på et tiltak.

Det beskrives at man anses å ikke være i aktivitet dersom man ikke medvirker i egen sak, som for eksempel at man ikke tar telefonen når NAV ringer.

NAV-kontoret sier de ikke stiller vilkår om aktivitet dersom en person er registrert som arbeidssøker og allerede mottar arbeidsrettet oppfølging, deltar i arbeidsrettede tiltak eller er søkt inn i et slikt tiltak. Det er også opplyst at dersom det er ventetid på tiltak, er det ikke selvforskyldt, og bruker anses å være i aktivitet. En del brukere har utfordringer knyttet til rus og eller psykisk helse, og NAV sier de ikke stiller vilkår om aktivitet i slike saker.

Det opplyses at NAV-kontoret kan tilby mange tiltak, og at de har som praksis å snarest mulig finner hensiktsmessige tiltak for den enkelte, slik at bruker får rett på en statlig ytelse.

I oversendelse av dokumentasjon sier NAV-kontoret at dersom det skal stilles vilkår om aktivitet etter § 20 a, vektlegger de å bli kjent med søker for å finne en meningsfull aktivitet for den enkelte, som styrker vedkommendes mulighet for arbeid eller utdanning. NAV sier videre at dette betyr at det i noen tilfeller ikke stilles vilkår i første vedtak, fordi personen har behov for å få økonomisk hjelp før de har avklart hva som er hensiktsmessig aktivitet.

Under tilsynsbesøket ble det opplyst at NAV-kontoret har endret praksis fra å skrive vedtak for lengre tid, til å skrive månedsvedtak. Dette har medført at de ikke har et sammenhengende vedtak å eventuelt gjennomføre konsekvenser i.

Det er i praksis veileder arbeidsrettet oppfølging som møter bruker mest, mens veileder saksbehandling i hovedsak møter bruker i forbindelse med søknad om økonomisk sosialhjelp. Veileder saksbehandling og veileder arbeidsrettet oppfølging kan diskutere hva som er riktig aktivitet for en bruker og hvorfor. Eksempler som er gitt, viser at veileder oppfølging kan ha mer informasjon om brukers arbeidsrettede situasjon, og således bedre kan vurdere om den valgte aktiviteten er tilstrekkelig eller ikke.

I de brukersakene det er stilt vilkår, er disse oppført under egen overskrift i vedtaket, slik at det er tydelig at det er vilkår. I de fleste sakene der det er stilt vilkår, er vilkårene i nær sammenheng med vedtaket og formålet med økonomisk sosialhjelp. Som eksempel stilles det vilkår om å søke på andre ytelser man kan ha rett på, søke arbeid, ta kontakt med lege o.l.



Samtidig ser Statsforvalteren at NAV-kontoret i en del saker, beskriver hvilke direkte eller indirekte forventninger og eller krav de har til søker, under saksopplysninger og i begrunnelsen. Som eksempel skriver NAV at som følge av aktivitetsplikten forventes det at bruker er i aktivitet. I de tilfellene dette er gjort, er ikke disse forventningene eller kravene omtalt som vilkår andre steder i vedtaket.

Følgende funn ligger utenfor tema for tilsynet, men er forbedringsområder NAV-kontoret bør være nysgjerrige på å undersøke og følge opp:

- I de vedtakene hvor det er stilt vilkår for økonomisk sosialhjelp, er likevel ikke alle egentlige vilkår i sosialtjenestelovens forstand. Som eksempel kan vi vise til:
  - Bruker har samtykket i at innvilget stønad til strøm overføres strømselskapet
  - Bruker bes levere strømregning når denne er mottatt.
- Under gjennomgangen av brukermappene finner Statsforvalteren at NAV Verdal også har stilt vilkår i forbindelse med innvilgelse av nødhjelp. Det skal ikke stilles vilkår for økonomisk stønad gitt som nødhjelp.
- Ifølge utskrift fra Modia informeres også mottagere av økonomisk sosialhjelp at dersom aktiviteten ikke gjennomføres kan det medføre at stønaden som mottas bortfaller for en periode eller stanses. Økonomisk sosialhjelp kan verken bortfalle eller stanses.

#### ***Hvilke aktivitetstiltak bruker NAV-kontoret for unge under 30 år***

Som vist over har NAV-kontoret en lav terskel for når en bruker anses å være i aktivitet. NAV-kontoret beskriver også en praksis hvor de bestreber seg på å få mottagere av økonomisk sosialhjelp over i andre aktiviteter og ytelser så snart som mulig. Slike aktiviteter kan for eksempel være helserelatert aktivitet, kurs og eller arbeidspraksis. NAV-kontoret opplyser at en stor andel ungdommer er i modulbasert opplæring i videregående skole, fagopplæring i private bedrifter, arbeidstrening i private/offentlige virksomheter.

NAV-kontoret har også et kommunalt finansiert aktivitetstilbud kalt Drømmedagene. Dette er et kurs som går over 18 uker og er for unge mellom 18-25 år som står utenfor arbeidslivet eller har droppet ut av videregående skole. Hvert år deltar 30 ungdommer som alle følges opp etter endt kurs med tanke på videre kvalifisering eller ordinært lønnet arbeid. Tiltaket arrangeres av Veksttorget og er delt i tre faser:

- Fire ukers forberedelsesfase hvor det gjennomføres kartlegging og individuell oppfølging av jobbspesialist.
- Seks ukers gjennomføringsfase hvor deltager er med i en fast gruppe med andre ungdommer i samme situasjon.
- Åtte ukers etterarbeidsfase hvor det gis individuell oppfølging av jobbspesialist, arbeidsgiver og eventuelle andre instanser, alt etter behov.

Det fremgår av sakene at brukere tilbys deltagelse på Drømmedagene. Det fremgår også at brukerne som får tilbud om å delta, kan takke nei. Det stilles i liten grad vilkår om deltagelse, verken når brukere som mottar økonomisk sosialhjelp takker ja til å delta, eller takker nei.





Kommunen opplyser at de i tillegg har en avtale med Veksttorget A/S hvor de på relativt kort varsel kan få bistand til å hjelpe ungdommer inn i ulike former for arbeidstrening. Det opplyses at dette tiltaket er lite brukt.

### ***Vurdering av tungtveiende grunner***

I forbindelse med tilsynet sier NAV-kontoret i sin oversendelse til Statsforvalteren at de ser at de ikke har vært gode nok til å dokumentere eventuelt tungtveiende grunner i egne notat. NAV-kontoret sier videre at det indirekte fremgår av saksopplysningene om en bruker er i aktivitet eller ikke, og med det skal ha vilkår eller ikke.

I flertallet av sakene beskrives brukers situasjon under overskriften saksopplysninger, hvor det kan stå informasjon om tiltaks- og eller arbeidssituasjon. Det kan også opplyses også om eventuelle utfordringer, som for eksempel helseproblemer.

En gjennomgang av saksmappene bekrefter at NAV-kontoret stiller lite vilkår, og at vurdering av eventuelt tungtveiende grunner for unntak fra vilkår om aktivitet mangler i dokumentasjonen.

Eksempler fra brukersaker hvor det ikke er stilt vilkår, og hvor det kan være tungtveiende grunn for å ikke stille vilkår om aktivitet:

- Bruker er i introduksjonsprogrammet. Det mangler en vurdering av om introduksjonsprogrammet er tungtveiende grunn for å ikke stille vilkår.
- Bruker antas å ha et kortvarig hjelpebehov, noe som kan være tungtveiende grunn for unntak. Det fremgår ikke av saken at det er vurdert.
- Bruker mottar arbeidsavklaringspenger, noe som kan anses som tungtveiende grunn for unntak. Dette er ikke vurdert i saken.

Samtidig viser funn i brukersakene at det heller ikke stilles vilkår i saker hvor brukere mottar løpende økonomisk sosialhjelp og har oppfølging fra NAV, og hvor det ut fra saksopplysningene ikke er sannsynlig at bruker har tungtveiende grunner.

### ***Håndtering av konsekvenser ved vilkårsbrudd***

NAV-kontoret opplyser at de i liten grad stiller vilkår om aktivitet i vedtak om økonomisk sosialhjelp. Dette bekreftes av saksgjennomgangen. NAV-kontoret opplyser at de er kjent med saksbehandlingsreglene, dersom en bruker skal få redusert stønaden på grunn av vilkårsbrudd.

NAV-kontoret skriver hovedsakelig månedsvedtak, og er også kjent med at dette medfører at det kan bli vanskeligere å gjennomføre konsekvens som følge av vilkårsbrudd.

Ut fra saksmappene og intervju, ser Statsforvalteren at NAV-kontoret legger til grunn lavere sats i en del vedtak, som følge av manglende aktivitet fra brukers side. For eksempel finner vi flere saker hvor brukere med månedsvedtak har fått stønad utregnet etter lavere norm enn i den foregående måneden. NAV-kontoret begrunner i vedtaket hvorfor lavere norm er valgt, og som for eksempel kan være:

- Satsen er vurdert lavere nå enn tidligere, da NAV ikke kan se at kravet om aktivitet innfris.
- Det er vurdert at du går under normen ungdom uten aktivitet. Dette fordi du valgte å avslutte jobben din før avtalt tid og derfor ikke er i aktivitet.



Det var ikke stilt vilkår om aktivitet etter sosialtjenesteloven §§ 20 eller 20a i de konkrete sakene det her vises til.

#### ***Vurdering av kvalifiseringsprogrammet***

NAV Verdal har over flere år hatt svært få deltagere i kvalifiseringsprogram. De begrunner dette med at de er gode på å få brukere avklart til eventuelt helseytelser, eller ut i aktivitet slik at de har rett på ytelser etter arbeidsmarkedsloven. Dette medfører, sier NAV-kontoret, at de fleste brukerne har supplerende økonomisk sosialhjelp.

NAV-kontoret uttrykker at de er klar over at de over tid har hatt for få deltakere på kvalifiseringsprogram. Det er opplyst at nå da dagsatsen på tiltakspenger er redusert, vil flere brukere kunne ha rett på kvalifiseringsprogram.

NAV-kontoret er klar over at det skal vurderes om bruker er i målgruppen for kvalifiseringsprogram før det stilles vilkår om aktivitet. Samtidig opplyses det, at siden de ikke stiller vilkår om aktivitet, blir en slik vurdering av kvalifiseringsprogram kunstig.

NAV-kontoret er også kjent med at det skal nedtegnes i saken at det er gjort en slik vurdering. Dette er blant annet tatt opp i møte i sosialteam i januar 2021, og i sammenheng med opplæring fra Statsforvalteren oktober/november 2021.

I intervju fremkommer det at kvalifiseringsprogram er satt opp som fast tema i teammøtene som en påminnelse. Det fremgår av referatene framlagt for tilsynet at kvalifiseringsprogram har vært tatt opp i enkelte møter.

Det er også opplyst at NAV Verdal har lav kompetanse om kvalifiseringsprogram. Videre er tjenesten lite kjent i kontoret, og de har mange andre tiltak som er bedre kjent, som tilbys bruker først.

Flertallet av brukere som er intervjuet sier de ikke har hørt om eller fått informasjon om kvalifiseringsprogram. En bruker forteller at vedkommende har fått informasjon om kvalifiseringsprogram, men endte opp med å delta på Drømmedagene i stedet.

Kommunens ledelse sier de er klar over at de ikke bruker kvalifiseringsprogram slik loven sier. Kommunen viser til at de lykkes med andre tiltak, som de mener er like gode som kvalifiseringsprogram. Kommunen er klar over at dette ikke er i samsvar med sosialtjenesteloven, men sier de får folk selvhjulpne med andre tiltak.

En gjennomgang av saksmappene viser at det er mangelfull dokumentasjon av om kvalifiseringsprogram er vurdert før det stilles vilkår om aktivitet. Heller ikke i saker hvor bruker er i målgruppen (spesielt tilpasset innsatsbehov og langtidsmottaker av økonomisk sosialhjelp), og hvor det er stilt konkrete vilkår om aktivitet, mangler det dokumentasjon på om kvalifiseringsprogram er vurdert.

## **4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag**

I dette kapittelet vurderer vi fakta i kapittel 3 opp mot lovbestemmelsene i kapittel 2.



## Utmåling av økonomisk stønad

### *Kartlegging*

For å kunne vurdere et konkret hjelpebehov, må NAV-kontoret kartlegge søkers situasjon og vurdere hvilke nødvendige utgifter den enkelte har (nødvendig levekostnad). Også andre i familien som omfattes av søknaden skal kartlegges og vurderes, og NAV skal ha et særlig fokus på barn og unges situasjon. Hva som skal kartlegges vil variere fra søker til søker, og fra sak til sak og det må fremgå av saken hva som er kartlagt. Dersom kommune bruker lavere normer enn statens veiledende, krever det en grundigere kartlegging enn om statens veiledende satser følges.

NAV Verdal beskriver at de har som praksis å kartlegge brukers behov for økonomisk sosialhjelp, og opplyser både i skriftlig dokumentasjon og i intervju at det som kartlegges i liten grad dokumenteres.

Hva som skal kartlegges varierer fra sak til sak, og avhenger av søkers situasjon og hva det søkes om. NAV-kontoret har et kartleggings skjema, og det er opplyst at det er kjent hva som skal kartlegges. Likevel viser tilsynet at det varierer hva som kartlegges fra sak til sak. Det varierer også om det bruker søker om, faktisk kartlegges. Slik svikt i kartleggingen av søkers økonomiske situasjon, kan medføre at søkers hjelpebehov ikke blir tilstrekkelig avdekket, og at det ikke gis forsvarlig hjelp.

I saker hvor det legges til grunn en lavere norm enn statens veiledende, har kartleggingen ekstra stor betydning, for at NAV-kontoret skal kunne vurdere om normen er forsvarlig for den enkelte. Tilsynet viser at slik kartlegging mangler, noe som gir fare for at tjenesten som tilbys ikke er forsvarlig.

Kartleggings skjema som er forelagt tilsynet, dreier seg i all hovedsak om sosiale forhold. Til tross for det, viser tilsynet at det også varierer hva som kartlegges av sosiale forhold, samt eventuelt behov for andre sosiale tjenester utover økonomisk sosialhjelp. Det mangler også dokumentasjon av at det kartlegges eventuelt behov for bistand fra andre instanser. Dette gir også en fare for svikt, ettersom sosiale forhold kan ha betydning for utmåling av økonomisk stønad.

Det skal gjøres en særskilt kartlegging av barn og unges behov. NAV-kontoret har som praksis å kartlegge alder, behov for barnepass, fritidsaktiviteter. Det er mangelfull kartlegging av andre forhold rundt barnet, som for eksempel sosiale forhold som kan ha betydning for foreldrenes økonomiske situasjon eller også påvirke muligheten til å være i tiltak eller arbeid.

Tilsynet bekrefter at det er lite eller mangelfull dokumentasjon av hva som er kartlagt i sakene. Det er også funnet saker hvor bruker oppgir å ha konkrete utgifter, som NAV-kontoret ikke har kartlagt nærmere. Dette er også utgifter som bruker sannsynligvis ville hatt rett på økonomisk sosialhjelp til å dekke.

Tilsynet har også funnet saker hvor NAV i behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp, har brukt opplysninger fra søkers samboer sin søknad om bostøtte. Opplysningene er brukt for å vurdere om samboer har tilstrekkelig inntekt til å dekke utgiftene til parets felles barn. Det er ingen dokumentasjon i saken om hvorvidt NAV-kontoret har fått fullmakt fra samboer til å innhente opplysningene. NAV-kontoret har videre brukt opplysningene fra søknad om bostøtte i flere måneder etter at opplysningene ble innhentet, og uten at det er undersøkt nærmere om situasjonen er den samme.



NAV Verdal har som praksis å sende forvaltningsmelding med standardtekst i saker hvor det mangler dokumentasjon. Dersom dokumentasjon ikke mottas innen svarfristen, kan søknaden i henhold til forvaltningsmeldingen bli avslått på grunn av manglende dokumentasjon. En sak skal være så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak. Likevel kan ikke en søknad avslås på grunn av manglende dokumentasjon. Grunnen er at noe dokumentasjon kan NAV-kontoret ha tilgjengelig fra før, noe informasjon er allerede gitt i søknaden og sist så har NAV-kontoret ofte også en mulighet til å innhente informasjon på bakgrunn av fullmakt i søknaden. Dersom dokumentasjon mangler, må NAV-kontoret på bakgrunn av tilgjengelig informasjon og dokumentasjon, likevel gjøre en sannsynlighetsvurdering av søkers hjelpebehov.

Ved at NAV Verdal ikke har en omforent praksis om hva som skal kartlegges, og heller ikke kartlegger tilstrekkelig i alle saker, er det en risiko for at bruker ikke får avklart og eventuelt dekket sitt hjelpebehov for økonomisk stønad. Mangelfull kartlegging og dokumentasjon av hva som er kartlagt, gjør etterprøvbareheten i sakene vanskelig og er sårbart ved overgang til ny saksbehandler. Mangelfull kartlegging kan også gi følgefeil for resten av saksbehandlingen, ved at saken ikke er tilstrekkelig opplyst. Dette gir høy risiko for svikt og fare for uforsvarlige tjenester.

### ***Utmåling av stønad og bruk av normer***

#### Veiledende normer

Staten har gitt veiledende normer for utmåling av økonomisk sosialhjelp. Satsene skal gi veiledning for hvor mye stønad som er nødvendig for å dekke grunnleggende behov som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene. De veiledende satsene tar også hensyn til andre sider av dagliglivet, som fritid og sosiale behov. Staten har i sine veiledende normer ikke differensiert på alder, med unntak av for barn og unge under 18 år

Kommunene er ikke forpliktet til å følge de statlige veiledende retningslinjer, og kan fastsette egne normer slik Verdal kommune har gjort. Verdal kommune har differensiert sine veiledende normer etter alder også for voksne, og skiller på om bruker er i aktivitet eller ikke.

Både statlige og kommunale normer er kun veiledende, og kan aldri erstatte en konkret og individuell vurdering av den enkelte søkers behov. Som vist kreves det mer av både kartleggingen og vurderingen, for å vise at beregningen av økonomisk sosialhjelp er forsvarlig, dersom kommunen bruker lavere norm enn de statlige veiledende retningslinjene.

Det er opplyst at NAV-kontoret selv vurderer at den laveste satsen for ungdom ikke i aktivitet (kr 3700,- pr måned) ikke er forsvarlig, og det er samtidig opplyst av ansatte, at de håper den ikke er i bruk. Likevel har tilsynet vist at den laveste satsen har vært i bruk, og at den har vært i bruk over noe tid.

Videre viser tilsynet at NAV-kontoret i flere saker bruker ulike normer for en og samme bruker, uten en begrunnelse som kan forklare nærmere hvorfor. Tilsynet har også vist at NAV Verdal i enkelte saker har vurdert søkers behov for økonomisk sosialhjelp etter lavere norm enn hva kommunal norm for alder og aktivitet tilsier. Opplysningene i saken gir ingen forklaring på hvorfor. Samlet sett gjør dette at saksbehandling og utmåling av stønad i disse sakene fremstår som tilfeldig.

Statsforvalteren vil også påpeke at tilsynet har funnet vedtak hvor NAV-kontoret har brukt lavere norm enn ellers, i saker hvor søker får avslag. I disse sakene er det ikke gitt begrunnelse for hvorfor



den lavere normen er brukt. I en av sakene hadde bruker hatt rett på supplerende økonomisk sosialhjelp om søknaden var vurdert etter vanlig norm. Statsforvalteren forutsetter at valg av norm i saken ikke er gjort bevisst for å unngå å innvilge stønad, men saken er et eksempel på at NAV-kontorets praksis utfordrer rettssikkerheten til en sårbar gruppe.

### Individuell vurdering

Tilsynet har vist at NAV-kontoret i hovedsak følger de kommunale normene, men i gitte tilfeller kan legge til grunn høyere norm. Særlig gjelder dette tilfeller hvor bruker har høyere utgifter for eksempel i forbindelse med helse. I disse tilfellene er det en vurdering av søkers hjelpebehov som ligger til grunn for valg av norm, og slik praksis kan sies å være en individuell vurdering som er forsvarlig.

Samtidig viser tilsynet at NAV-kontoret ikke følger denne praksisen i alle saker, heller ikke i saker som handler om en og samme person. Begrunnelsene som gis for valg av norm er av en generell art, og er i mindre grad knyttet til forhold ved søker og dennes situasjon. Tilsynet viser også at valg av norm og begrunnelsene for valget kan variere i en og samme sak selv om søkers situasjon er lik over tid.

Statsforvalteren viste i foregående kapittel til eksempler på hvilke begrunnelser som er brukt i de tilsette sakene. Vi vil påpeke at begrunnelsene i liten grad er knyttet til den enkeltes situasjon, og det er derfor vanskelig å se at NAV-kontoret har gjort konkrete og individuelle vurderinger slik loven forutsetter.

Gjennomgående viser tilsynet at NAV Verdal ikke har en felles praksis i bruk av norm og hvilke utgifter norm skal dekke. Tilsynet viser også at det ikke gjøres tilstrekkelig grundige vurderinger av omfanget av hjelpebehovet, noe som er særlig viktig der en lavere norm enn statens veiledende legges til grunn for å sikre at brukere får utmålt et livsopphold som er forsvarlig for dem.

Tilsynet viser at det i konkrete brukersaker kan variere fra vedtak til vedtak, hvilken norm som er brukt, og hvor den varierende normen forventes å skal dekke de samme utgiftene.

NAV-kontoret beskriver at de har en omforent praksis hvor de skal endre teksten om hva norm skal dekke for den enkelte, spesielt i saker hvor bruker får dekket lege, medisin og tannlegeutgifter. Selv om dette er beskrevet som en felles praksis, er dette ikke gjort i flere av sakene.

Tilsynet viser også at ikke alle brukerne som har utgifter til helse og tannlege, har fått dekket dette som tillegg til økonomisk sosialhjelp. Dette uavhengig av om standardteksten er endret i vedtaket eller ikke. Heller ikke de sakene hvor bruker får dekket helseutgifter gjennom økt norm, endres teksten i alle saker.

I statens veiledende satser er hovedregelen at utgifter til medisin, lege og tannlege skal dekkes som tillegg til løpende ytelse. I Verdal inngår dette i den kommunale normen. Når da enkelte brukerne får lavere sats enn hva statens veiledende satser legger opp til og satsen i tillegg skal dekke flere utgifter enn statens veiledende norm, kan dette utgjøre en betydelig lavere sum å leve for en statens sats gir veiledning til. Sakene viser at dette gjøres uten en nærmere vurdering og begrunnelse, og uten at det er vist til hvilke hensyn som er tatt i vurdering av om innvilget beløp er tilstrekkelig til å dekke søkers utgifter.



Tilsynet har fått forelagt få skriftlige rutiner, men det er beskrevet i dokumentasjonen hvilken praksis NAV-kontoret har ved behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp. I sjekkliste for godkjenning av vedtak, listes opp hva som skal stå under de like overskriftene i vedtaket og hva som skal kontrolleres av godkjenner. Tilsynet har vist at momenter sjekklisten viser til, ikke alltid er ivaretatt i vedtaket. Som eksempel vil Statsforvalteren vise til at det for eksempel skal undersøkes om barnas behov er vurdert, og at det er tatt stilling til og vurdert alt det bruker søker om.

### Oppsummering

Når NAV Verdal for det første ikke har en omforent praksis for hva som skal kartlegges og hvor det skal dokumenteres, samt ikke kartlegger søkers utgifter i tilstrekkelig grad, er det en stor fare for at en del av søkers nødvendig levekostnader blir utelatt ved vurdering av hjelpebehovet. Når NAV-kontoret i tillegg i enkelte saker opererer med lavere norm enn statens veiledende, og ikke gjør vurderinger av søkers konkrete og individuelle hjelpebehov, er det også en stor fare for at søker ikke innvilges et tilstrekkelig og forsvarlig livsopphold.

Det kreves mer av både kartlegging og individuell vurdering, i saker når kommunen velger en lavere utmåling eller lavere norm enn statens veiledende sats. Når det svikter på dette området, utgjør dette en fare for at søkere ikke får en forsvarlig vurdering av sitt behov for og nivå på livsopphold.

NAV-kontoret har innført en sjekkliste som brukes når veiledere godkjenner hverandres vedtak. En slik sjekkliste kan bidra til at søknader behandles korrekt og forsvarlig. Tilsynet viser at vedtak er godkjent til tross for mangler. Dette kan tyde på at praksisen og rutinene som er lagt til grunn ved godkjenning av hverandres vedtak, ikke er tilstrekkelig for å sikre at tjenestene er forsvarlige.

I henhold til sosialtjenesteloven er det behovet til bruker som skal være styrende for beregning av stønad, hvor norm kun er veiledende for denne beregningen. Når stønad til livsopphold beregnes lik veiledende norm uten ytterligere begrunnelse, er det en indikasjon på manglende individuell vurdering.

Praksisen tilsynet har avdekket der samme bruker kan få ulik norm fra sak til sak, og der samme norm skal dekke forskjellige utgifter fra sak til sak, fremstår tilfeldig, og den er uforutsigbar for brukerne. Når sakene i tillegg mangler konkrete og individuelle begrunnelser for valg av norm, eller også at begrunnelsene varierer fra vedtak til vedtak, blir det svært krevende for bruker å forstå hvilke utgifter og hvilke hensyn som ligger bak utmålingen. Dette har betydning for brukers innsikt i egen sak og mulighet for å gjøre vurderinger rundt klage. Samlet sett medfører praksisen at brukers rettssikkerhet er truet.

Ved at det ikke gjøres tilstrekkelig kartlegging og NAV-kontoret ikke har gode nok rutiner for individuelle vurderinger og bruk av norm utgjør dette samlet en stor risiko for svikt i tjenestene.

Mangelfull kartlegging, manglende vurderinger av bruk av norm og mangelfulle individuelle vurderinger utgjør brudd på loven. Samlet sett vurderer Statsforvalteren av NAV Verdals praksis ved utmåling av økonomisk stønad ikke er forsvarlig.

### **Hensynet til barn og unge**

I saker hvor søker av økonomisk sosialhjelp har barn, skal det tas særlig hensyn til barn og unge.

NAV-kontoret beskriver at de kartlegger om søker har barn, barnas alder, deres behov for klær, fritidsaktiviteter og eventuelt barnepass. Det mangler dokumentasjon av hva som er kartlagt i de



enkelte sakene. Som vist til er det også mangelfull kartlegging av andre forhold rundt barnet, som for eksempel sosiale forhold.

Når det gis stønad til barn, gis det som et samlet barnetillegg uten nærmere forklaring på hva beløpet forventes å dekke eller hvor mye som gis til det enkelte barnet.

Videre er det også mangelfull kartlegging og vurdering av behov for stønad i forbindelse med samvær. I stedet gis en fast sum, uten nærmere forklaring utover at man har samvær. Når en forelder skal ha samvær med sine barn, kan det være behov for dekning av andre utgifter utover mat. For å opprette en god relasjon mellom foreldre og barn, kan blant annet sosiale aktiviteter være viktig. Det gjøres ingen kartlegging eller vurdering av om søker skal få dekket andre utgifter.

NAV Verdal benytter seg av barnefattigdomsmidler og deler ut kinobilletter til mottagere av økonomisk sosialhjelp. Det beskrives at brukere som er innom NAV-kontoret kan få tilbud om kinobilletter. I praksis kan det bety at det kan være tilfeldig og at det avhenger av at man er i kontakt med NAV-kontoret, for å få dette tilbudet.

NAV-kontoret benytter seg av COOP-dugnaden, som dekker utgifter til barns fritidsaktiviteter. I de tilsette sakene fant tilsynet ingen som fikk dekket fritidsaktiviteter av kommunen. Det er likevel uklart for tilsynet hvilken praksis NAV-kontoret eventuelt har, i tilfelle bruker ikke får dekket utgiftene fra COOP. Dersom NAV-kontoret ikke har tilstrekkelig gode rutiner for vurdering og behandling av søknad om dekning av fritidsaktiviteter, kan det medføre en risiko for svikt når COOP ikke dekker slike utgifter mer.

Tilsynet viser at i saker med samboere, legger NAV Verdal til grunn at samboer dekker alle utgifter til felles barn. Det mangler informasjon om det er undersøkt med søker hvordan familiens økonomiske situasjon er, og med få unntak mangler det konkrete vurderinger av om samboer faktisk har mulighet til å betale for felles barn. Når NAV-kontoret legger til grunn at samboer kan forsørge felles barn fullt ut, uten at det er gjort en nærmere vurdering av om vedkommende har en faktisk mulighet, risikerer barnefamilier som mottar økonomisk sosialhjelp å få en uforsvarlig situasjon.

Statsforvalteren vil også påpeke at kommunen praktiserer stordriftsfordel for familier med barn, hvor det gis kr 2000,- i stønad pr måned fra barn nr. 4 og videre. Som vist har NAV Verdal mangelfulle vurderinger og begrunnelser for valg av norm. Dersom dette også gjelder for vurdering av eventuell stordriftsfordel, er det risiko for at barnefamilier ikke får vurdert sitt faktiske hjelpebehov. At foreldre som søker sosialhjelp sikres et forsvarlig livsopphold ut fra faktiske behov har betydning for deres mulighet til å bidra til gode oppvekstvilkår for barna.

Statsforvalteren vurderer at det ikke er dokumentert at NAV Verdal i tilstrekkelig grad tar særlig hensyn til barn og unge ved utmåling av økonomisk sosialhjelp til den gruppen tilsynet omfatter. Dette kan ha konsekvenser for barna i søkers familie, og innebære en risiko for at barn og unges behov ikke blir tilstrekkelig og forsvarlig ivaretatt.

## **Vilkår om aktivitet, vurdering av tungtveiende grunner og kvalifiseringsprogram**

### Vilkår om aktivitet jf § 20a

Sosialtjenesteloven § 20a sier at NAV-kontoret skal stille vilkår om aktivitet for unge under 30 år som mottar økonomisk sosialhjelp. Formålet med vilkår om aktivitet er å styrke tjenestemottakers muligheter til å bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk stønad, og for unge kan det



være viktig å komme raskt ut i aktivitet for å styrke muligheten til å bli selvhjulpen. Noen stønadsmottakere kan for eksempel være i arbeid, eller ha så store og sammensatte problemer at aktivitet ikke anses som hensiktsmessig eller realistisk. Det skal derfor ikke stilles vilkår om aktivitet hvis det foreligger tungtveiende grunner mot dette.

Tilsynet viser at NAV Verdal stiller få vilkår til brukere som mottar økonomisk sosialhjelp. Dette gjelder også for brukere som ikke er i tiltak eller har søkt på tiltak. Tilsynet viser at dersom det stilles vilkår omhandler disse gjerne om at bruker skal søke jobber, møte til samtaler mv. NAV-kontoret har også under vilkår sagt at søkerne må levere strømgning for å få dekket denne utgiften. I henhold til sosialtjenesteloven er det å levere strømgning dokumentasjon av et hjelpebehov, og ikke vilkår.

Selv om det stilles få konkrete vilkår for å få økonomisk sosialhjelp, har tilsynet vist at NAV-kontoret beskriver hvilke forventninger eller hvilke krav de har til brukere om å være i aktivitet, når det innvilges økonomisk sosialhjelp. Disse kravene og forventningene beskrives under saksopplysningene eller eventuelt i begrunnelsen og kan oppfattes som vilkår for å få økonomisk sosialhjelp. I en del saker sier NAV videre at de *kan vurdere lavere norm om kravet til aktivitet ikke innfris*. Selv om teksten fremstår som vilkår etter sosialtjenesteloven, særlig siden NAV også beskriver mulige konsekvenser av vilkårsbrudd, er kravene og forventningene ikke ført opp under overskrift *Vilkår*, slik tilsynet viser det er gjort i andre saker.

I seg selv vurderer Statsforvalteren at dette ikke er et lovbrudd. Men funn viser at NAV-kontoret har vurdert søkers behov for økonomisk sosialhjelp etter lavere sats i senere og påfølgende vedtak, hvor NAV begrunner den lavere normen med at forventningene til aktivitet ikke anses som oppfylt.

NAV-kontoret er kjent med hvilke krav som stilles til saksbehandling ved vilkårsbrudd, herunder også forhåndsvarsel, at konsekvenser kun kan gjennomføres i en løpende vedtaksperiode og etter at det er fattet et nytt vedtak med klageadgang. NAV-kontoret er også kjent med at når det stort sett fattes vedtak om økonomisk sosialhjelp for en måned av gangen, har de få muligheter til å gjennomføre eventuelt konsekvens av vilkårsbrudd.

Å være mottaker av økonomisk sosialhjelp er uforutsigbart i seg selv. Statsforvalteren vurderer at NAV-kontorets praksis kan gjøre brukers situasjon enda mer uforutsigbar ved at det er uklart hva som egentlig kreves for å få økonomisk sosialhjelp. Dette i tillegg til manglende individuelle begrunnelser, og at NAV-kontoret vurderer hjelpebehovet etter lavere sats i senere vedtak, blir det svært vanskelig for bruker å forstå sin egen sak og kunne vurdere om han eller hun har fått sine rettigheter etter loven oppfylt. Slik uforutsigbarhet kan i ytterste konsekvens påvirke brukers motivasjon og mulighet for å komme i arbeid.

Statsforvalteren vurderer at NAV Verdals praksis med å ikke stille vilkår om aktivitet, men likevel beskrive hvilke krav eller forventninger de har til mottagere av økonomisk sosialhjelp, for deretter å iverksette en form for konsekvens av at forventningene ikke er oppfylt, er en omgåelse av sosialtjenestelovens bestemmelser om vilkår og et brudd på loven.

#### Tungtveiende grunner

NAV-kontoret har en lav terskel for når en bruker anses å være i aktivitet eller ikke. Mange mottagere av økonomisk sosialhjelp ved NAV Verdal er enten i tiltak, arbeid eller mottar andre ytelser fra NAV.

I henhold til sosialtjenesteloven skal det vurderes om en mottaker av økonomisk sosialhjelp har tungtveiende grunner for unntak fra regelen om vilkår om aktivitet. Ifølge forarbeidende til





sosialtjenesteloven § 20a skal det videre dokumenteres om en søker har tungtveiende grunner for unntak fra aktivitet. Det er opp til kommunen å bestemme hvordan det skal gjøres eller hvor det skal dokumenteres.

NAV-kontoret sier i oversendelsen av dokumentasjon til Statsforvalteren, at de ikke har vært gode nok til å dokumentere vurderingene i egne notat, selv om det indirekte kommer frem av faktaopplysningene i vedtakene. Tilsynet viser at det i flere av sakene under saksopplysningene gis informasjon om søkers daglige situasjon, herunder om vedkommende er i tiltak, arbeid eller eventuelt ikke. Slike opplysninger kan, som NAV-kontoret viser til, indirekte forstås som at en søker kan ha tungtveiende grunner for unntak. Likevel finnes det flere saker hvor det mangler slik informasjon, og hvor det ut fra opplysninger i saken ikke er noe som tyder på at bruker har tungtveiende grunner.

Sosialtjenesteloven forutsetter likevel at det uttrykkelig skal vurderes om søkere har tungtveiende grunner for unntak etter sosialtjenesteloven § 20a. Tilsynet har vist at NAV Verdal ikke har en praksis for å gjøre vurdering av tungtveiende grunner i alle saker. Tilsynet finner at NAV Verdal ikke har som praksis å dokumentere at en slik vurdering er gjort, verken i vedtak eller i for eksempel journalnotat. Dette gjelder både i saker hvor bruker åpenbart har tungtveiende grunner for unntak, og i saker der NAV-kontoret ikke har satt vilkår om aktivitet, og hvor det ut fra opplysninger i saken ikke er sannsynlig at bruker har tungtveiende grunner for unntak fra vilkår.

#### Kvalifiseringsprogram

I henhold til sosialtjenesteloven § 20a skal NAV-kontoret vurdere om en søker av økonomisk sosialhjelp er i målgruppen for kvalifiseringsprogram, før det stilles vilkår om aktivitet. Målgruppen er som hovedregel personer som er langtidsmottagere av økonomisk sosialhjelp eller personer som står i fare for å bli det.

NAV Verdal har en lav terskel for når en bruker anses å være i aktivitet, og har en praksis med å stille få vilkår. Det er opplyst at å vurdere om en søker er i målgruppen for kvalifiseringsprogram oppleves som kunstig, siden NAV-kontoret stiller få vilkår om aktivitet.

Tilsynet viser at NAV Verdal over tid har brukere som har mottatt økonomisk sosialhjelp, uten at det er vurdert om vedkommende er i målgruppen for kvalifiseringsprogram eller ikke. Det er heller ikke funnet dokumentasjon av at søkere har fått informasjon om kvalifiseringsprogram, og videre er tilbudt å søke. Tilsynet har avdekket at både kommunens og NAV-kontorets ledelse er kjent med at de ikke bruker tjenesten kvalifiseringsprogram slik loven forutsetter.

Statsforvalteren vurderer at NAV-kontorets praksis med å stille vilkår om aktivitet i svært få saker, medfører at personer under 30 år i liten grad blir vurdert for kvalifiseringsprogram slik loven forutsetter. Det kan medføre at potensielle deltagere i kvalifiseringsprogram ikke får retten til program vurdert.

#### Oppsummering

Selv om vilkår er et pålegg, har bruker rett til å få arbeidsrettet vilkår etter § 20a. Vilkår om arbeidsrettet aktivitet kan være sentralt for å styrke brukers muligheter for arbeid, utdanning eller også å bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk sosialhjelp. Vilkår skal også bidra til å motivere og påvirke bruker til å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon.



Statsforvalteren ser at NAV-kontoret strekker seg langt for å unngå å stille vilkår. Det stilles ikke vilkår om aktivitet hvis en person er registrert som arbeidssøker og allerede mottar arbeidsrettet oppfølging og deltar i arbeidsrettede tiltak (statlige) eller er søkt inn i et slikt tiltak.

Statsforvalteren vurderer at dette er i samsvar med formålet med vilkår om aktivitet, da det å være i tiltak kan vurderes som tungtveiende grunner for unntak. Likevel har NAV-kontoret en plikt til å gjøre en vurdering av om det er tungtveiende grunner for unntak. Dette er ikke gjort.

Ved at NAV-kontoret i liten grad stiller vilkår om aktivitet, og heller ikke vurderer om det er tungtveiende grunner for unntak av vilkår, kan det medføre bruker ikke får den nødvendige hjelpen og motivasjonen vilkår kan gi. Det kan være en risiko for at bruker kan bli gående på passiv økonomisk sosialhjelp.

Videre kan praksisen om å ikke stille vilkår medføre at en søker ikke får oppfylt sine rettigheter etter sosialtjenesteloven, som for eksempel kvalifiseringsprogram som skal vurderes før det stilles vilkår om aktivitet.

Ved at det ikke stilles vilkår som kan hjelpe bruker over i en bedre situasjon, kan dette medføre en risiko for svikt i tjenestene. Videre kan manglende vilkår medføre at brukere ikke får vurdert retten sin til kvalifiseringsprogram, slik loven forutsetter.

Samlet sett vurderer Statsforvalteren av NAV Verdals praksis ved vilkårssetting, vurdering av unntak og vurdering av kvalifiseringsprogram som ikke forsvarlig.

### **Forsvarlige tjenester**

I henhold til sosialtjenesteloven § 4 skal tjenester som gis etter loven være forsvarlige. Det er kommunen som er ansvarlig for at alle tjenester som utformes og gis etter loven er forsvarlige. Uforsvarlige tjenester er alltid ulovlige, uavhengig av ytre rammebetingelser som stor arbeidsmengde, manglende kompetanse og tidspress.

Tilsynet har vist at det er mangler både når det gjelder tildeling av økonomisk sosialhjelp og i praktiseringen av sosialtjenesteloven § 20a, jf. §§ 41 og 42, forvaltningsloven § 16.

Tilsynet har vist mangler ved kartlegging av hjelpebehov ved søknad om økonomisk sosialhjelp. Når vedtakene ikke inneholder informasjon om hvilke opplysninger som er lagt til grunn, eller mangler konkret og individuelle vurderinger, påvirker det brukers mulighet til å få innsikt i egen sak og hva som er grunnlag for NAV-kontorets avgjørelse. Dette har stor betydning for brukeres rettsikkerhet og grunnlag for eventuelt klage på eget vedtak.

Tilsynet har også vist at kommunens praksis for utmåling av økonomisk stønad er tilfeldig og uforutsigbar og mangler konkrete og individuelle begrunnelser. Enkelt saker viser blant annet at utmåling av økonomisk stønad gjøres ulikt, uten at dette er begrunnet i saklige behov hos bruker. Sakene viser også at egne retningslinjer ikke blir fulgt, uten at dette har blitt fanget opp. Det er også funnet at heller ikke i familier med barn gjøres en tilstrekkelig kartlegging og vurdering av et konkret hjelpebehov. Samlet sett utgjør dette en risiko for at brukere og deres familier ikke får kartlagt sitt hjelpebehov eller også får tilstrekkelig stønad til å dekke sine nødvendige levekostnader.



Det er også funnet at NAV-kontoret ikke følger §§ 20a i sosialtjenesteloven, som sier at det skal stilles vilkår om aktivitet med mindre det er tungtveiende grunner for unntak. NAV Verdal stiller i liten grad vilkår om aktivitet, og gjør heller ingen vurdering av om bruker har tungtveiende grunner for unntak.

Selv om det ikke er stilt vilkår, har tilsynet avdekket en praksis hvor NAV-kontoret gir søker lavere norm ved senere søknad, som følge av manglende aktivitet. Dette er en omgåelse av sosialtjenesteloven og et helt klart brudd på sosialtjenesteloven og forvaltningslovens bestemmelser.

Videre avdekket tilsynet at både NAV-kontoret og kommunenes ledelse er klar over at intensjonen med sosialtjenesteloven ikke er overholdt når det gjelder kvalifiseringsprogram og at det ikke vurderes om en person er i målgruppen før det eventuelt stilles vilkår om aktivitet.

Tilsynet viser at det er ulik praksis i NAV-kontoret både ved kartlegging, utmåling og vilkårssetting. Samlet sett viser tilsynet ved NAV Verdal at det er risiko for svikt og at tjenestene som gis etter §§ 18 og 20a ikke er forsvarlige.

## 5. Statsforvalterens konklusjon

Her presenterer vi konklusjonen av vår undersøkelse, basert på vurderingene i kapittel 4.

### **Statsforvalterens konklusjon:**

- Verdal kommune sikrer ikke en forsvarlig utmåling av økonomisk stønad til personer under 30 år.
- Verdal kommune sikrer ikke at plikten til å stille vilkår om aktivitet alltid gjennomføres, og at kvalifiseringsprogram blir vurdert før det stilles vilkår om aktivitet.
- Lovbruddene som er avdekt i dette tilsynet, utgjør samlet sett et brudd på kravet til forsvarlige tjenester.

### **Dette er lovbrudd på:**

Sosialtjenesteloven §§ 18, 20a og 4.

## 6. Oppfølging av påpekte lovbrudd

Formålet med tilsyn er å bidra til nødvendige endringer i tjenestene. Som ansvarlig for de sosiale tjenestene, må kommunen iverksette tiltak som retter opp lovbruddene som er funnet. Det skal utarbeides en plan for iverksetting av tiltak.

Som et ledd i forbedringsarbeidet er det avtalt et felles møte hvor rapporten går gjennom. I samme møte vil det også bli presentert hvilke forventninger Statsforvalteren har til kommunen og NAV-kontoret om det videre arbeidet.

Statsforvalteren vil som en del av oppfølging av tilsynet, vurdere om planlagte og iverksatte forbedringstiltak har ført til at tjenestene blir utført i samsvar med gjeldende krav. Som et ledd i dette vil vi innhente informasjon som viser at tjenestene er endret og blir levert i tråd med kravene i sosialtjenesteloven.



Slik informasjon vil kunne være dokumentasjon som viser at tjenestene til brukerne er i samsvar med regelverket, og at virksomheten har etablert systematisk styring som bidrar til at tjenestene planlegges, gjennomføres, evalueres og eventuelt korrigeres ved behov.

	<b>Plan for fremdrift og tilbakemelding</b>	<b>Frist</b>
1	<p>Felles gjennomgang av endelig rapport</p> <p>Formålet med møtet er å gjennomgå rapporten fra tilsynet og se på plan for fremdrift og tilbakemelding. Under møtet vil det være anledning til å stille spørsmål, og Statsforvalteren vil bistå med nødvendige avklaringer om hva som forventes i det videre forbedringsarbeidet.</p> <p>Vi vil som en del av dette møtet også gå gjennom hvilke målepunkt (sjekkpunkter) som vil være sentrale i senere rapporteringer. Målepunktene vil representere kritiske trinn i behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp samt fastsetting av vilkår for unge under 30 år, basert på funn i tilsynet.</p>	6. juli 2022
2	<p>Kommunens plan for forbedringsarbeidet og iverksetting av tiltak.</p> <p>Planen skal inneholde:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• en beskrivelse av tiltakene som skal settes i verk</li><li>• frister for å sikre fremdriften i forbedringsarbeidet</li></ul>	01.09.2022
3	<p>Rapportering til Statsforvalteren</p> <p>Rapporten skal inneholde:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• en systematisk oversikt over funn kommunen har gjort i enkeltsaker, sett opp mot sentrale målepunkt</li><li>• kommunens vurdering av gjennomgangen, og eventuelle behov for justering av tiltakene som er iverksatt</li></ul> <p>Ved utarbeidelse av rapporten må kommunen selv gå igjennom vedtak, mapper og/eller journaler mm., og vurdere sin praksis opp mot sentrale målepunkt.</p> <p>Rapporten skal vise om tjenestene er i samsvar med regelverket etter at tiltakene har fått virket en stund, og at virksomheten har etablert systematisk styring som bidrar til at tjenestene planlegges, gjennomføres, evalueres og korrigeres.</p>	01.11.2022
4	<p>Rapportering til Statsforvalteren</p> <p>Vi ber om oversendelse av ny rapport, som viser om endringene er godt implementert og står seg over tid. Kommunen må derfor som en del av dette arbeidet foreta en ny gjennomgang av saker i perioden etter forrige rapportering. Se pkt. 3 for hva rapporten skal inneholde.</p>	15.01.2023

Endelig rapport oversendes Statens helsetilsyn for publisering på [www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no).



Med hilsen

Hanne Reitan Øksnes (e.f.)  
seksjonsleder  
Seksjon NAV-Sosiale tjenester

Grethe Lindseth  
seniorrådgiver  
Seksjon NAV-Sosiale tjenester

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

NAV VERDAL

Postboks 24

7651

VERDAL



## Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet

I dette vedlegget omtaler vi hvordan tilsynet ble gjennomført, og hvem som deltok.

Varsel om tilsynet ble sendt 03.01.2022.

Vi mottok 30 saksmapper, og sendte informasjonsbrev til alle brukerne. Her informerte vi om tilsynet, tema og at vi også ønsket å snakke med brukere. Det ble oppgitt hvilke spørsmål vi ville stille, og hvilke tidsrom vi kom til å ringe. Samlet snakket vi med seks brukere.

Tilsynsbesøket ble gjennomført ved NAV Verdal, og innledet med et kort informasjonsmøte 01.03.2022. Oppsummerende møte med gjennomgang av funn ble avholdt 03.03.2022.

En del dokumenter var tilsendt og gjennomgått på forhånd, mens andre dokumenter ble mottatt og gjennomgått i løpet av tilsynsbesøket. Følgende dokumenter ble gjennomgått og vurdert som relevante for tilsynet:

- Aktuelle arbeidstiltak
- Delegasjonsreglement
- Delegasjonsreglement rutinebeskrivelse
- Delegeringsreglement
- Drømmedagene beskrivelse
- Forenklet søknad om økonomisk sosialhjelp
- Infoskriv søknad om økonomisk sosialhjelp
- Internkontroll og kompetanseplaner
- Kartleggingsskjema
- Møtereferat ungdomsteam
- Oversikt over organisasjon og organisasjonskart NAV Verdal
- Referat fra fagmøter i sosialteamet
- Referat ungdomsteamet
- Rollebeskrivelse sosiale tjenester
- Rollebeskrivelse ungdomsveileder
- Rollebeskrivelse gjeldsrådgiver
- Rutine for behandling av avvik
- Rutiner for utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkår
- Serviceklager eller avviksmeldinger
- Sjekkliste for godkjenning av vedtak
- Søknad om sosialhjelp
- Utmåling av stønad og vilkår
- Veiledende sosialhjelpsnormer 1.1.21 – dato for tilsynet

Det ble valgt 30 mapper etter følgende kriterier:

- Siste 10 saker der det er stilt vilkår om aktivitet til personer under 30 år. Fem av sakene må gjelde søkere som har spesielt tilpasset innsatsbehov.
- Siste 10 saker der personer under 30 år har brutt vilkår om aktivitet.
- Siste 10 saker der det ikke er stilt vilkår om aktivitet til personer under 30 år.

I tabellen under gir vi en oversikt over hvem som ble intervjuet, og hvem som deltok på oppsummerende møte ved tilsynsbesøket.



Navn	Funksjon/stilling	Intervju	Oppsummerende møte
Ola Sagbakken	NAV-leder	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Lena Haugdal	Jobbspesialist	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Stine Beate Staven	Veileder	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Ingrid Duvsethe Aksnes	Jobbspesialist	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Geir Tore Strand	Rådgiver	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Lise Duvsethe	Fagutvikler/veileder	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Linn Schei	Veileder	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Cecilie Lyngstad	Saksbehandler ungdomsteam	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Liz Tømmerbakk	Avdelingsleder	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Eila Sagmo Solli	Saksbehandler og veileder ungdomsteam	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Vegard Tømmerås	Jobbspesialist	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Lise Moe	Veileder (fagutvikler)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Hege Magga	Veileder	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Kristine L. Bjørnmelen	Saksbehandler ungdomsteam	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Rune Trætli Storvik	Avdelingsleder	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Anne Kari Haugdal	Kommunalsjef helse og velferd	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Geir Olav Hansen	Kommunedirektør	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Brukere ble intervjuet i forbindelse med tilsynet.

**Disse deltok fra tilsynsmyndigheten:**

- Juridisk seniorrådgiver, Sabrina Hammer, Statsforvalteren i Trøndelag, revisor
- seniorrådgiver, Petter Olden, Statsforvalteren i Trøndelag, revisor
- seniorrådgiver, Grethe Lindseth, Statsforvalteren i Trøndelag, revisjonsleder