



FORVALTNINGSREVISJON

Økonomisk sosialhjelp

PROSJEKTPLAN



Ørland kommune

Februar 2023

FR 1244

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstillinger	Revisjonen vil omfatte to hovedproblemstillinger, hvor problemstilling 2 besvares gjennom tre underproblemstillinger. 1. Skjer saksbehandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp i tråd med lovkrav og kommunens retningslinjer? 2. Ivaretar kommunen sitt ansvar overfor ansatte ved det lokale NAV-kontoret? a. Sørger kommunen for tilstrekkelige personalressurser for å ivareta tjenestetilbudet? b. Har kommunens ansatte (saksbehandlere) fått tilstrekkelig opplæring til å yte gode tjenester? c. Er de ansattes sikkerhet i jobben ivaretatt?
Kilder til kriterier	▪ Forvaltningsloven ▪ Sosialtjenesteloven ▪ NAV-loven ▪ Forskrift til offentlege arkiv ▪ Rundskriv til sosialtjenesteloven (rundskriv 35) ▪ Kommunens retningslinjer
Metode	Dokumentgjennomgang, Intervju
Tidsplan	• 275 timer • Levering dato: 11.09.2023
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Leidulf Skarbø leidulf.skarbo@revisjonmidtnorge.no Prosjektmedarbeider: Marie Husøy Sæther marie.saether@revisjonmidtnorge.no Styringsgruppe: • Tor Arne Stubbe • Anna Ølnes
Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.

	Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson Ørland kommune	Kommunedirektør Marit Knutshaug Ervik, eller den som kommunedirektøren delegerer oppgaven til

2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Ørland kommune bestilte i sak 49/22 den 5. desember 2022 en forvaltningsrevisjon med tema økonomisk sosialhjelp. I bestillingen er det ytret ønske om at revisjonen undersøker hvorvidt tjenesten gjennomføres i henhold til gjeldende lover og kommunens egne vedtatte retningslinjer. Bestillingen er i tråd med plan for forvaltningsrevisjon for valgperioden. I bestillingen har kontrollutvalget skissert tre mulige tema/vinklinger for revisjonen:

Kommunens etterlevelse av regler for formelle krav til saksbehandling

- Saksbehandlingstid, begrunnelse og utforming av vedtak, behandling av klager, og bruk av vilkår om aktivitetsplikt.

De ansattes arbeidshverdag

- Gis nødvendig opplæring til saksbehandlerne slik at de settes i stand til å yte gode tjenester? Er det tilstrekkelig med personalressurser? Ivaretas sikkerheten til de ansatte?

Samordningen av velferdstjenestene

- Er det etablert gode rutiner for samordning, og hvordan fungerer disse?

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Økonomisk sosialhjelp er en stønad som gis fra Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) til personer som ikke kan forsørge seg selv. Dette er en rettighet, beskrevet i sosialtjenesteloven § 18: «De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.» Stønaden er ment å være en midlertidig ordning. Alle har rett til å søke om økonomisk sosialhjelp og få en individuell vurdering av søknaden sin av NAV¹. Avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester regnes som enkeltvedtak, og behandles derfor i henhold til forvaltningsloven og regler for saksbehandling nedfelt her.

Staten gir anbefalinger for størrelsen på den økonomiske sosialhjelpen, som varierer etter bosituasjon og eventuelle forsørgeransvar for barn. (Det lokale) NAV-kontoret har både plikt

¹ <https://www.nav.no/okonomisk-sosialhjelp>

og rett til å bruke skjønn i vurderingen av hver enkelt søknad om stønad. Bestemmelsen om rett til stønad har som primært mål å sikre at alle som oppholder seg lovlig i Norge får et forsvarlig livsopphold. Livsopphold er ikke et entydig begrep. Hva som er et forsvarlig livsopphold vil variere ut fra personlige forhold, som familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, bosituasjon, alder og helse. Hvis tjenestemottaker har barn, skal det tas særlige hensyn til deres behov. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi. Dette innebærer at utgifter til barn og unge kan være del av livsoppholdet, selv om tilsvarende utgifter for voksne ikke er det².

NAV *skal*, etter bestemmelser i sosialtjenesteloven § 20a, stille vilkår om aktivitet for å innvilge økonomisk sosialhjelp til mottakere som er under 30 år. «Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottakeren eller begrense hans eller hennes handle- og valgfrihet på en urimelig måte ... Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres ...» For mottakere over 30 år, gjelder loven om at det *kan* stilles vilkår for tildeling av stønad (§ 20).

Det har vært hendelser ved flere NAV-kontor i landet, hvor ansattes sikkerhet har vært sterkt truet; i noen få tilfeller med fatale følger. NAV sentralt synes å ha rutiner for å sørge for ansattes sikkerhet, med skriftlige veiledere til sine medarbeidere med informasjon om forebyggende tiltak for mulig truende situasjoner, og råd om håndtering av trusler som kan oppstå³. Det er formulert egne veiledere for ledere i NAV, som i tillegg har et overordnet ansvar for sikkerhet ved de lokale kontorene⁴.

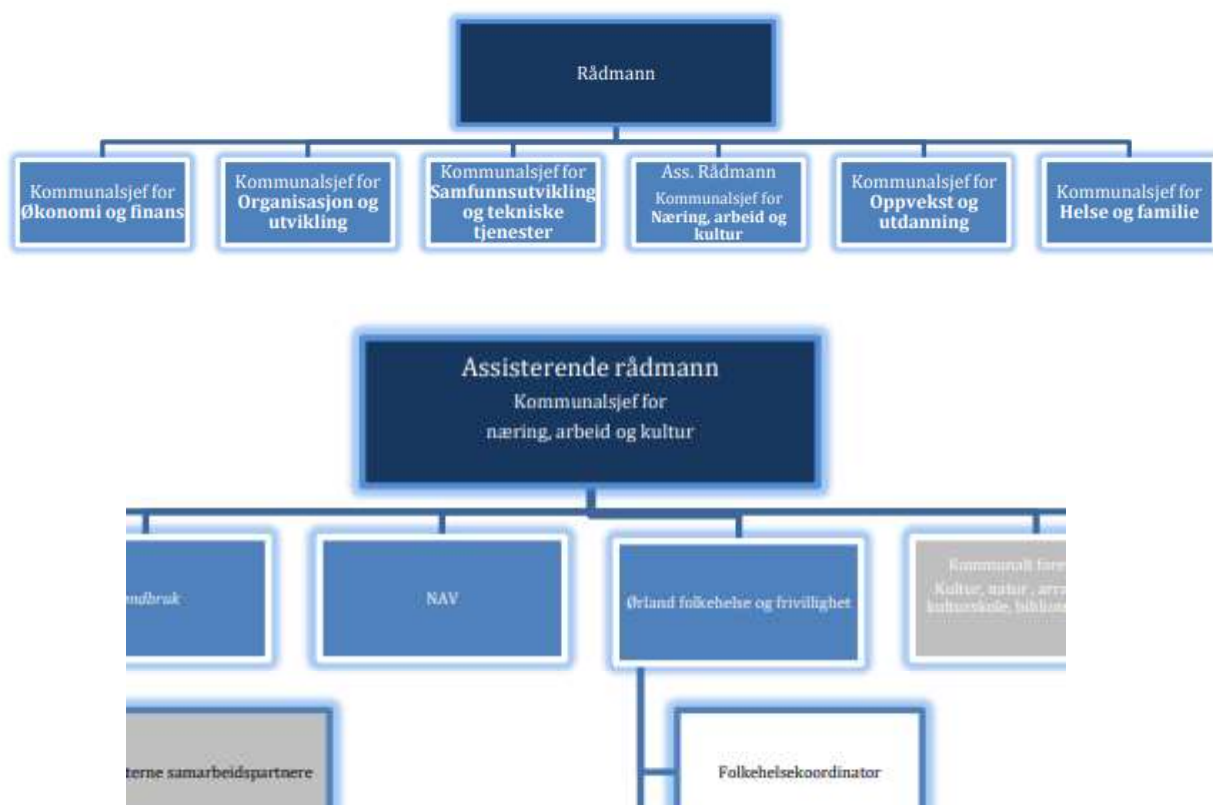
2.3 Kommunens organisering

Som del av kommunereformen ble Bjugn og Ørland kommuner slått sammen til Ørland kommune, fra 1.januar 2020. Den administrative strukturen i (nye) Ørland kommune består av rådmann/kommunedirektør, med seks underliggende kommunalsjefer. NAV-kontoret i Ørland kommune er organisert under Kommunalsjef for næring, arbeid og kultur (assisterende rådmann/assisterende kommunedirektør).

² Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV § 18.

³ www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/noindex/sikkerhet-i-nav/medarbeidere

⁴ www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/noindex/sikkerhet-i-nav/leder



Kilde: www.orland.kommune.no

NAV består av Arbeids- og velferdsetaten (statlig del) og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene⁵. Det lokale NAV-kontoret har følgelig to eiere; staten og (den gitte) kommunen. Kommunen har ansvar for de sosiale tjenestene i NAV-kontoret, mens Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for de statlige arbeids- og velferdstjenestene (arbeid, trygd og pensjon). De sosiale tjenestene under kommunen inkluderer ansvar for å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling, og forebygge sosiale problemer. Den enkelte kommune bestemmer, sammen med Arbeids og velferdsetaten, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i NAV-kontoret utover et lovpålagt minimum. Dette minimum består av kvalifiseringsprogrammet (tilbud om oppfølging og arbeidstrening), sosialhjelp, opplysning, råd og veiledning, midlertidig husvære, økonomisk rådgivning og tilbud om individuell plan⁶. Kommunen har, etter sosialtjenesteloven, ansvar for nødvendig opplæring av kommunens personell i NAV⁷.

⁵ Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) § 2.

⁶ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/partnerskapet-i-nav/to-styringslinjerno>

⁷ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 6

KOSTRA-tall fra SSB viser at Ørland kommune utbetaler sosialhjelp til omtrent 2% av befolkningen (tabell 1). Tall fra (gamle) Bjugn og Ørland kommuner fra 2018 antyder stabilitet i antall mottakere av sosialhjelp i kommunen de siste fem årene, med en knapp økning i andel mottakere i gruppen 18-24 år (tabell 2). Antall barn i familier som mottar sosialhjelp økte markant fra 2020 til 2021 (24% økning) (tabell 1).

Tabell 1. Statistikk sosialhjelp i Ørland kommune

Sosialhjelp i Ørland kommune	2020	2021
Antall innbyggere	10,306	10,371
Sosialhjelpstilfeller	214	215
Sosialhjelpstilfeller 18-24 år	44	41
Sosialhjelpstilfeller med sosialhjelp i 6mnd eller mer	52	48
Antall barn i familier som mottok sosialhjelp	119	147

Kilde: www.ssb.no/kommunefakta/kostra/orland/sosialtjeneste

Tabell 2. Statistikk sosialhjelp i (gamle) Ørland og Bjugn kommuner:

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

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

3 PROSJEKTDESIGN

I dette kapittelet vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene. Deretter gjennomgås aktuelle kilder til revisjonskriterier og metoder for innsamling av data.

3.1 Avgrensing

I bestillingen fra kontrollutvalget i Ørland kommune er det presisert et ønske om en forvaltningsrevisjon som undersøker om kommunens behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp gjøres i henhold til lovkrav og lokale retningslinjer. Lovpålagte krav til kommunen når det gjelder drift av det lokale NAV-kontoret omfatter også kommunens ansvar overfor de ansatte, som for eksempel ansvaret for nødvendig opplæring.

Forvaltningsrevisjonen vil ha som formål å undersøke regeletterlevelsen i Ørland kommune ved disse to punktene; når det gjelder saksbehandling av søknader om sosialhjelp og i sitt ansvar for opplæring, ressurser og sikkerhet for de ansatte ved det lokale NAV-kontoret.

Revisjonen avgrenses dermed til å omfatte to av de tre temaene foreslått i kontrollutvalgets bestilling. Problemstillinger rundt samordning av velferdstjenestene vil dermed ikke bli belyst i denne forvaltningsrevisjonen.

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

3.2 Problemstillinger

Forvaltningsrevisjonen vil undersøke regeletterlevelsen i Ørland kommune på to punkter; i saksbehandling om økonomisk sosialhjelp, og overfor de ansatte ved det lokale NAV-kontoret.

Revisjonen vil omfatte to hovedproblemstillinger, hvor problemstilling 2 besvares gjennom tre underproblemstillinger.

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

3.3 Aktuelle kilder til kriterier

I en forvaltningsrevisjon skal det etableres revisjonskriterier med utgangspunkt i problemstillingene. Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som kommunenes praksis skal vurderes opp mot. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet vil revisjonskriterier hentes fra blant annet:

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven)
- Forskrift om offentlige arkiv
- Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV
- Kommunens retningslinjer om økonomisk sosialhjelp

3.4 Metoder for innsamling av data

Flere metoder kan være aktuelle for innsamling av data for denne revisjonen.

I en analyse av regeletterlevelse i saksbehandling vil gjennomgang av søknader om sosialhjelp/enkeltvedtak være svært aktuelt. Det vil da gjøres et tilfeldig utplukk av saker, som leses med tanke på å stadfeste i hvilken grad gitte krav til formalia i saksbehandlingen er ivarettatt. Utplukket vil gjøres blant saker datert etter 1.januar 2020. For å evaluere hvorvidt det stilles krav til aktivitetsplikt til mottakere under 30 år, vil revisor sørge for at utvalget for dokumentgjennomgang inneholder en gruppe av disse. For å evaluere hvorvidt vedtatte stønadsnivå tar høyde for kommunens særlige ansvar for å sikre et tilstrekkelig livsopphold for barn, med de ekstra utgiftene dette innebærer, vil revisor sørge for at utvalget inneholder mottakere både med og uten forsørgeransvar for barn.

Intervju med ledere og ansatte (saksbehandlere) på NAV-kontoret vil være aktuelt for å belyse forhold ved deres arbeidshverdag, som arbeidsmengde i forhold til antall ansatte, opplæring i arbeidet og deres opplevde sikkerhet.

Revisor vil underveis i prosjektet vurdere om eventuelle andre metoder for innsamling av data kan være aktuelle for å få tilstrekkelig informasjon til å besvare problemstillingen.

Oppdal, 8.februar 2023

Leidulf Skarbø
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

KILDER

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven)
- www.orland.kommune.no
- www.nav.no
- www.fosna-folket.no
- www.ssb.no/kommunefakta/kostra/orland/sosialtjeneste

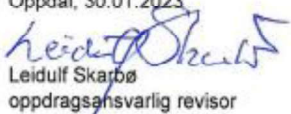
VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

	
Prosjekt nr:	Kommune:
FR 1244	Ørland kommune
Vurdering av uavhengighet - revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt: Økonomisk sosialhjelp	

Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Ansettelsesforhold:	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA
Medlem i styrende Organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptrer ikke som fullmektig for ovenfor nevntekommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Oppdal, 30.01.2023


 Leidulf Skarbø
 oppdragsansvarlig revisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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

Prosjektplan FR 1244 Ørland

Signers:

<i>Name</i>	<i>Method</i>	<i>Date</i>
Skarbø, Leidulf	BANKID_MOBILE	2023-02-08 11:37



This document package contains:

- Closing page (this page)
- The original document(s)
- The electronic signatures. These are not visible in the document, but are electronically integrated.



This file is sealed with a digital signature.
The seal is a guarantee for the authenticity
of the document.