

Internkontroll ved kommunesamarbeid

Tydal kommune
Forvaltningsrevisjon

2026

FR-1327



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Tydal kommune. Temaet er kommunedirektørens internkontrollansvar for NAV-tjenester levert gjennom vertskommunesamarbeid i Værnesregionen.

Denne rapporten er et foreløpig utkast, utarbeidet for å hente inn kommunedirektørens uttalelse i tråd med god revisjonsskikk. Etter at uttalelsen er mottatt og vurdert, vil revisjonen ferdigstille rapporten for behandling i kontrollutvalget.

Revisjon Midt-Norge SA vil takke alle som har bidratt med informasjon i forbindelse med revisjonen.

Sted, dato

Marius Johnsborg

Oppdragsansvarlig revisor

Marie Sæther

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i Tydal kommune. Revisjonen omhandler kommunedirektørens internkontrollansvar for kommunale NAV-tjenester som leveres gjennom vertskommunesamarbeidet i Værnesregionen.

Internkontrollsystem

Revisjonen viser at oppfølgingen av NAV-tjenestene i hovedsak skjer gjennom deltakelse i samarbeidsarenaer og løpende dialog med vertskommunen. Kommunedirektørens ansvar er formelt forankret i delegeringsreglement og kommunestyrets vedtak. Samtidig er internkontrollarbeidet i liten grad dokumentert og formalisert. Det er ikke utarbeidet egne skriftlige risikovurderinger for NAV-tjenestene, og det foreligger ikke skriftlige rutiner som regulerer administrativ oppfølging, rapportering eller intern informasjonsflyt. Kommunen har en skriftlig samarbeidsavtale med vertskommunen.

Styringsinformasjon om kvalitet

Revisjonen viser at kommunen mottar informasjon om NAV-tjenestene gjennom flere arenaer, men informasjonen er i hovedsak overordnet og aggregert på regionalt nivå. Det fremgår i begrenset grad at kommunedirektøren mottar systematisk og kommuneavgrenset styringsinformasjon om sentrale kvalitetsområder, som brukerundersøkelser og klager, prosessdata, avvik, personalforhold og økonomi knyttet til den kommunale delen av NAV.

Revisor har følgende anbefalinger:

- Kommunedirektøren bør sikre tilgang til helhetlig styringsinformasjon om nav-tjenestene levert av vertskommunen.
- Kommunedirektøren må etablere skriftlige rutiner for administrativ oppfølging av NAV-samarbeidet, som sikrer at relevant styringsinformasjon fra fagråd, arbeidsutvalg, regionråd og rapportering samles og sammenstilles.
- Bruke det samlede informasjonsgrunnlaget som grunnlag for kommunens egne risikovurderinger knyttet til den kommunale delen av NAV-tjenestene, og integrere dette i kommunens internkontrollarbeid.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord.....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	6
1.1 Bestilling.....	6
1.2 Formål	6
1.3 Problemstillinger.....	6
1.4 Avgrensning	6
1.5 Metode	7
1.6 Kommunedirektørens uttalelse om rapport	7
1.7 Om temaet	8
2 Revisjonskriterier.....	10
2.1 Hva er revisjonskriterier?	10
2.2 Kommunedirektørens internkontrollansvar i vertskommunesamarbeid	10
2.3 Data som sier noe om kvaliteten på tjenestene	11
2.4 Revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen	12
3 Tydal kommunes internkontrollansvar.....	13
3.1 Problemstilling.....	13
3.2 Kommunedirektørens internkontrollsystem.....	13
3.2.1 Oversikt over mål, organisering og ansvarsforhold	13
3.2.2 Risikovurderinger som omfatter tjenesten levert av vertskommune	15
3.2.3 Rutiner og prosedyrer for oppfølging av NAV-tjenesten.....	17
3.2.4 Vurdering opp mot kriterier	17
3.3 Samarbeidsavtale for NAV-tjenestene	18
3.3.1 Beskrivelse av avtaleverket.....	18
3.3.2 Revisors vurdering.....	20
4 Data i internkontrollsystemet	22
4.1 Vurdering opp mot revisjonskriterier	24
5 Konklusjon.....	26
6 Anbefalinger	28
Kilder	29
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	30
Vedlegg 2 – Høringsmøte	34

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Tydal kommune bestilte 14. november 2024 en forvaltningsrevisjon om internkontroll for NAV-tjenester som leveres gjennom vertskommunesamarbeidet i Værnesregionen. Bestillingen ble gjort i sak 31/24, og bygger på kommunestyrets plan for forvaltningsrevisjon 2024–2028 (sak 55/2024, vedtatt 31. oktober 2024).

Revisor utarbeidet deretter forslag til prosjektplan. Kontrollutvalget behandlet prosjektplanen 27. februar 2025 i sak 02/25. Kontrollutvalget sluttet seg til prosjektplanen og vedtok en ressursramme på inntil 280 timer. Kontrollutvalget vedtok også at tidspunkt for levering av rapporten skulle behandles som egen sak i møte 22. mai 2025.

1.2 Formål

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

Formålet med denne revisjonen er å undersøke hvordan Tydal kommune, gjennom sitt internkontrollarbeid, sikrer administrativ styring med NAV-tjenester som leveres gjennom vertskommunesamarbeid.

1.3 Problemstillinger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

- Har kommunedirektøren i Tydal et system for å ivareta sitt internkontrollansvar for NAV-tjenestene som leveres gjennom vertskommunesamarbeid i Værnesregionen?
- Gir data fra dette internkontrollsystemet kunnskap om kvaliteten på de tjenestene som blir levert?

1.4 Avgrensning

Revisjonen omfatter Tydal kommunes internkontroll knyttet til NAV-tjenester som leveres gjennom vertskommunesamarbeidet i Værnesregionen. Revisjonen gjelder kun den kommunale delen av NAV.

Revisjonen undersøker ikke hvordan internkontrollen er utformet eller praktiseres internt i vertskommunen. Revisjonen omfatter bare den informasjonen og de data som Tydal

kommune mottar, etterspør eller på annen måte har tilgang til som grunnlag for kommunedirektørens oppfølging.

1.5 Metode

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

Revisjonen bygger på innsamling og vurdering av data opp mot revisjonskriterier. Følgende metoder er benyttet:

- **Dokumentanalyse:** Gjennomgang av samarbeidsavtaler, møtereferater, rapporter og styringsdokumenter som belyser kommunedirektørens ansvar og kommunens oppfølging av NAV-tjenestene.
- **Intervjuer:** Samtaler med sentrale personer i administrasjonen for å belyse praksis, supplere dokumentasjonen og avklare eventuelle uklarheter. Intervjudata er verifisert av intervjuobjekt.

Dokumentanalyse viser formelle rammer og føringer, men sier ikke alltid nok om praksis. Intervjuer kan gi nyanser og eksempler, men bygger på informantenes beskrivelser. Ved å kombinere metodene har revisjonen søkt å få et mer helhetlig og pålitelig datagrunnlag.

Revisjon Midt-Norge benytter kunstig intelligens (KI) som støtte i tekstbehandling, strukturering og dokumentanalyse. KI brukes ikke til å trekke egne konklusjoner, men som et verktøy i arbeidsprosessen.

Revisor vurderer at metodene og datagrunnlaget samlet sett er tilstrekkelige til å vurdere forholdene opp mot revisjonskriteriene og besvare problemstillingene.

1.6 Kommunedirektørens uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 27.01.27. Det ble gjennomført et digitalt høringsmøte angående rapporten torsdag 05.02.27. Referatet fra høringsmøte ble sendt til kommunedirektøren for retting og godkjenning. Det godkjente møtereferat finnes i vedlegg 2 i denne rapporten.

Med bakgrunn i referatet fra høringsmøtet er det gjort følgende endringer i rapporten:

Revisor har gått igjennom delegeringsreglementet til Tydal Kommune. Dette delegerer myndighet fra politisk ledelse til kommunedirektøren. Det gir ingen delegering fra kommunedirektøren til sektorledere, eller andre i administrasjonen når det gjelder NAV-tjenester. For NAV-tjenester viser delegeringsreglementet til vedtak i Tydal-kommunestyre 28. februar 2019 i sak 17/19.

Følgende setninger er lagt til i rapporten, kapittel 3.2:

«Delegeringsreglementet i Tydal kommune inneholder ikke interne delegeringer i kommunen. Formelt sett fører dette til at det kun er kommunedirektøren i Tydal som har en styringsmulighet inn i kommunesamarbeidet, ut over kommunestyret.»

«Kommunedirektøren i Tydal kommune opplyser i høringsmøtet til denne rapporten at hun i enkelte tilfeller har fått tilsendt referat fra fagrådene»

Ut fra faktaopplysningene gitt over har revisor lagt til følgende i sin vurdering i kapittel 3.3.

Sektorleder for helse og omsorg er formelt sett ikke delegert noen myndighet i NAV-tjenesten. Dette gjør at kommunedirektøren må sikre seg tilgang til styringsinformasjon som deles i fagrådet og regionrådet, slik at hun kan bringe helhetlige vurderinger inn i arbeidsutvalget.

Med bakgrunn i revisors endrede vurdering, tas den første anbefalingen ut av rapporten, og erstattes med:

Kommunedirektøren bør sikre seg tilgang til helhetlig styringsinformasjon om NAV-tjenestene levert av vertskommunen.

1.7 Om temaet

Værnesregionen

Værnesregionen er et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Stjørdal, Frosta, Meråker, Malvik, Selbu og Tydal. Samarbeidet omfatter mange tjenester, blant annet NAV, barnevern, PPT, helsetjenester, IT, lønn- og regnskapstjenester og offentlige anskaffelser.

¹ NIVI Rapport 2021:1 https://www.trondelagfylke.no/contentassets/fde00aaf0a9a4878a3d58a8f105a2021/nivi-rapport-2021_1-interkommunalt-samarbeid-i-trondelag-.pdf

Samarbeidet er organisert med politiske og administrative strukturer, blant annet regionråd, arbeidsutvalg og fagråd.

Selv om tjenestene inngår i Værnesregionens interkommunale samarbeidsstruktur, er leveransen av tjenestene til samarbeidskommune formelt regulert gjennom bilateral vertskommuneavtaler. Eksempelvis mellom Tydal kommune, som deltakerkommune, og Stjørdal kommune som vertskommunen. I denne rapporten brukes derfor begrepet «vertskommunesamarbeid» som betegnelse på selve avtaleforholdet og ansvarsdelingen mellom Tydal kommune og vertskommunen, mens «Værnesregionen» brukes som et overordnet navn på samarbeidsrammen og de arenaene der oppfølging og koordinering i praksis skjer. De kommunale NAV tjenestene i Tydal kommune leveres i denne strukturen, med Stjørdal kommune som vertskommune.

NAV – statlig og kommunal rolle

NAV-kontoret er en felles inngangsport til offentlige arbeids- og velferdstjenester. NAV er et partnerskap mellom stat og kommune, der begge parter har ansvar for driften. Den statlige delen (Arbeids- og velferdsetaten) har blant annet ansvar for arbeidsmarkedstiltak, trygdeytelser og pensjon. Kommunen har ansvar for sosiale tjenester som økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogram, individuell plan og midlertidig botilbud. Partnerskapet reguleres gjennom partnerskapsavtaler etter NAV-loven §§ 13–14. NAV-kontoret styres dermed gjennom to parallelle styringslinjer: en statlig og en kommunal.

Internkontroll

Internkontroll omfatter systemer, prosesser og rutiner som skal bidra til at kommunen når sine mål i tråd med lover og regler, og med effektiv ressursbruk. En nærmere omtale av internkontrollbegrepet og krav til internkontroll følger i kapittel 2.

2 REVISJONSKRITERIER

2.1 Hva er revisjonskriterier?

Revisjonskriterier er de normene revisor vurderer kommunens praksis opp mot. Kriteriene hentes fra autoritative kilder som lovverk, forskrifter, offentlige veiledere og anerkjent faglitteratur. Formålet er å sikre at vurderingene skjer på et etterprøvbart og transparent grunnlag.

For denne revisjonen er kriteriene utledet fra kommuneloven med forarbeider, relevante veiledere fra kommunal- og distriktsdepartementet og nasjonale rammeverk for internkontroll.

2.2 Kommunedirektørens internkontrollansvar i vertskommunesamarbeid

Kommuneloven § 25-1 fastsetter at kommunedirektøren skal sørge for internkontroll med administrasjonen. Internkontrollen skal være systematisk, risikobasert og tilpasset virksomhetens egenart, og skal bidra til at kommunen etterlever lover og forskrifter samt følger opp politiske vedtak. Forarbeidene til kommuneloven presiserer at internkontroll ikke er en enkeltstående aktivitet, men en helhetlig og kontinuerlig prosess som må være forankret i kommunens ledelse og integrert i den løpende driften (NOU 2016:4).

Internkontrollansvaret gjelder også når kommunen deltar i interkommunale samarbeid. Når oppgaver utføres gjennom vertskommunemodell, har kommunen fortsatt ansvar for at innbyggerne mottar tjenester i tråd med gjeldende regelverk og politiske prioriteringer, selv om selve tjenesteproduksjonen skjer i en annen kommune. Dette innebærer at kommunedirektøren må ha et system som gir nødvendig styringsinformasjon og grunnlag for å vurdere risiko, kvalitet og behov for forbedring i den delen av tjenesten som leveres gjennom samarbeidet.

Vertskommunesamarbeid reguleres av kommuneloven kapittel 20. Etter kommuneloven § 20-4 skal samarbeidet være regulert gjennom en skriftlig avtale som angir minimumskrav til innhold. Formålet med bestemmelsen er å sikre tydelige rammer for oppgave- og myndighetsfordeling, organisering, økonomi og rapportering mellom deltakerkommunen og vertskommunen. Avtalegrunnlaget er dermed et sentralt element i kommunedirektørens internkontroll, fordi det legger premissene for hva kommunen skal følge opp, hvilken informasjon kommunen har rett til, og hvordan kommunen kan utøve kontroll med tjenesteleveransen.

Kommunal- og distriktsdepartementets veiledere om internkontroll i kommunene (2021) og internkontroll i interkommunalt samarbeid (2023) gir nærmere føringer for hvordan

internkontroll kan utformes i praksis. Veilederne peker på at internkontrollen bør omfatte blant annet mål og ansvarsforhold, vurdering av risiko, rutiner og kontrollaktiviteter, samt rapportering, oppfølging av avvik og forbedringsarbeid. I interkommunale samarbeid innebærer dette at kommunedirektøren i deltakerkommunen må sikre at internkontrollen også omfatter den delen av virksomheten som er lagt til vertskommunen, og at kommunen har et reelt styrings- og kontrollgrunnlag.

Revisjonen har i denne undersøkelsen lagt til grunn at kommunedirektørens internkontrollsystem, som minimum, bør omfatte en tydelig oversikt over mål, organisering og ansvarsforhold, risikovurderinger knyttet til tjenesten som leveres gjennom vertskommunen, samt rutiner og prosedyrer for administrativ oppfølging og rapportering. Disse elementene er derfor valgt som sentrale deler av kriteriesettet som revisjonen vurderer praksis opp mot.

2.3 Data som sier noe om kvaliteten på tjenestene

Krav om styringsinformasjon

Internkontrollens formål er ikke bare å forebygge lovbrudd og feil, men også å bidra til kvalitet, læring og forbedring. Kommuneloven § 25-1, sammenholdt med forarbeidene (NOU 2016:4), legger til grunn at internkontrollen skal fungere som et styringsverktøy som gir ledelsen tilstrekkelig informasjon til å vurdere tjenestekvalitet og behov for korrigerende tiltak. Dette innebærer at internkontrollsystemet må inneholde relevante data som belyser hvordan tjenesten fungerer, og om den leveres i tråd med krav og forventninger.

I et vertskommunesamarbeid er behovet for styringsinformasjon særlig viktig, fordi deltakerkommunen i mindre grad har direkte innsyn i den operative tjenesteutøvelsen. Kommunedirektørens mulighet til å følge opp kvalitet og risiko vil derfor i stor grad være avhengig av hvilke data og hvilken rapportering kommunen mottar fra vertskommunen, og hvordan kommunen selv systematiserer og bruker dette informasjonsgrunnlaget. Styringsinformasjonen bør være slik at den gir et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere både resultat, prosess og utvikling over tid, og bør så langt som mulig kunne avgrenses til egen kommune og til den kommunale delen av NAV-tjenestene.

Relevante rammeverk for kvalitetsstyring og internkontroll peker på at kommuner bør benytte flere typer data for å få et helhetlig bilde av kvalitet. Dette kan blant annet omfatte informasjon fra brukerundersøkelser og klager, som kan gi innsikt i hvordan innbyggere opplever tjenestene. I tillegg vil prosessdata, som saksbehandlingstid og eventuelle feil, kunne gi informasjon om effektivitet og etterlevelse. Videre vil avvik, forbedringstiltak og erfaringer fra tilsyn og revisjoner kunne bidra til læring og kontinuerlig forbedring. Personaldata kan gi informasjon om kapasitet og stabilitet i tjenesten, mens økonomiske

nøkkeltall kan belyse ressursbruk og utvikling i kostnader knyttet til den kommunale delen av tjenesten.

Revisjonen har derfor lagt til grunn at internkontrollsystemet bør gi kommunedirektøren styringsinformasjon som er relevant og tilstrekkelig til å vurdere kvaliteten på NAV-tjenestene som leveres gjennom samarbeidet. Dette innebærer at kommunen bør ha tilgang til et samlet og systematisert informasjonsgrunnlag som kan brukes aktivt i styring, rapportering, risikovurderinger og forbedringsarbeid.

2.4 Revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen

Revisjonskriteriene finnes fullstendig utledet i vedlegg 1.

Revisjonskriterier for problemstilling 1

Kommunedirektøren skal ha et internkontrollsystem som er systematisk, risikobasert og tilpasset tjenestens egenart, og som omfatter:

- oversikt over mål, organisering og ansvarsforhold,
- risikovurderinger som omfatter tjenesten levert av vertskommune,
- rutiner og prosedyrer for oppfølging av vertskommunens tjenesteleveranse.

Kommunen skal ha en skriftlig og oppdatert samarbeidsavtale for NAV-tjenestene som oppfyller kommuneloven § 20-4.

Revisjonskriterier for problemstilling 2

Internkontrollsystemet skal gi kommunedirektøren styringsinformasjon som er relevant og tilstrekkelig til å vurdere kvaliteten på NAV-tjenestene levert gjennom samarbeidet.

Informasjonen bør omfatte:

- resultater fra brukerundersøkelser og klager,
- prosessdata (saksbehandlingstid, feilrate),
- registrerte avvik og forbedringstiltak,
- personaldata (sykefravær, turnover),
- økonomiske nøkkeltall.

Kommunedirektøren skal bruke disse dataene aktivt i styring, rapportering og forbedringsarbeid. En fullstendig utledning av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3 TYDAL KOMMUNES INTERNKONTROLLANSVAR

3.1 Problemstilling

- Har kommunedirektøren i Tydal et system for å ivareta sitt internkontrollansvar for NAV-tjenestene som leveres gjennom vertskommunesamarbeid i Værnesregionen?

3.2 Kommunedirektørens internkontrollsystem

3.2.1 Oversikt over mål, organisering og ansvarsforhold

Tydal kommune har et politisk delegeringsreglement som regulerer fordeling av myndighet og ansvar mellom kommunestyret og kommunedirektøren. Reglementet er vedtatt av kommunestyret 19. september 2024 i sak 50/24. Av reglementet fremgår det at kommunedirektøren har overordnet ansvar for kommunens administrasjon og for oppgaver som følger av særlovgivning, herunder sosialtjenesteloven.

Delegeringsreglementet lister også opp de interkommunale samarbeidene som Tydal kommune deltar i. Samarbeidet om kommunale NAV-tjenester i Værnesregionen ble vedtatt av kommunestyret 28. februar 2019 i sak 17/19. I vedtaket ble kommunedirektøren gitt fullmakt til å delegere sin myndighet videre til kommunedirektøren i vertskommunen, Stjørdal kommune. Delegeringsreglementet i Tydal kommune inneholder ikke interne delegeringer i kommunen. Formelt sett fører dette til at det kun er kommunedirektøren i Tydal som har en styringsmulighet inn i kommunesamarbeidet, ut over kommunestyret.

I oppstartsmøte for forvaltningsrevisjonen opplyste kommunedirektøren at Tydal kommune ikke har utarbeidet egne, særskilte styringsdokumenter som regulerer internkontroll og administrativ oppfølging av NAV-tjenester levert gjennom vertskommunesamarbeidet.

Når det gjelder målsettingene for NAV-tjenestene, viser Tydal kommune til NAV Værnesregionens felles målbilde for perioden 2025–2027. Dokumentet er utarbeidet av NAV og gjelder for kommunene Tydal, Selbu, Meråker, Frosta og Stjørdal. Målbildet beskriver NAV sitt samfunnsoppdrag og overordnede ambisjoner, herunder arbeid for sosial og økonomisk trygghet, økt deltakelse i arbeid og aktivitet, reduksjon av utenforskap, helhetlig brukeroppfølging på tvers av statlige og kommunale tjenester, tilgjengelige tjenester og systematisk kvalitets- og kompetanseutvikling. Målbildet er oversendt revisor som et eget dokument. Det er ikke vedtatt som et kommunespesifikt måldokument i Tydal kommunestyre,

og det er ikke brutt ned i mål eller resultatkrav som særskilt gjelder Tydal kommune eller den kommunale delen av NAV-tjenestene.

Organiseringen av samarbeidet i Værnesregionen ble redegjort for av kommunedirektør og kommunalsjef for helse og omsorg i oppstartsmøte for forvaltningsrevisjonen. Ifølge opplysningene som ble gitt, er samarbeidet organisert med flere politiske og administrative nivåer. Regionrådet fungerer som overordnet politisk organ for samarbeidet., her deltar ordføreren for Tydal kommune. Utvidet regionråd er etablert som arena for ordførere sammen med kommunedirektører. Arbeidsutvalget (AU) er et administrativt organ der kommunedirektørene deltar. Det er videre etablert fagråd for de enkelte tjenestoområdene, herunder NAV, der kommunale ledere og fagpersoner deltar.

Kommunedirektøren opplyste at oppfølging av NAV-tjenestene skjer gjennom disse faste møteforaene, samt gjennom dialog og samarbeid knyttet til blant annet varig tilrettelagte arbeidsplasser (VTA), flyktningtjeneste og partssamarbeid. Disse opplysningene fremgår av referatet fra oppstartsmøtet for forvaltningsrevisjonen. Det er i Værnesregionen utarbeidet et årshjul som viser hvordan de ulike møteforaene benyttes i styringen gjennom året.

Gjennomgangen av referater fra regionrådet i Værnesregionen viser at NAV omtales i enkelte møter, hovedsakelig som del av overordnede orienteringer om samfunnsutvikling i regionen. Et eksempel er møte 31. januar 2023, der leder for NAV Værnes orienterte om flyktninger, utenforskap og utvikling i arbeidsmarkedet. Orienteringen omfattet blant annet tall for uførhet, trygdeytelser og økonomisk bistand på regionalt nivå. I andre møter omtales NAV indirekte i sammenheng med tverrsektorielle tema som kriminalitetsforebygging, folkehelse og oppfølging av barn og unge, der NAV inngår som én av flere aktører. Referatene viser ikke at regionrådet behandler NAV som et eget tjenestoområde, eller at det fattes vedtak eller etterspørres rapportering knyttet særskilt til den kommunale delen av NAV-tjenestene.

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

Gjennomgangen av referater og presentasjoner fra fagrådsmøtene i Værnesregionen viser at det gis informasjon om utvikling i økonomisk sosialhjelp, arbeidsmarkedssituasjon, flyktningearbeid, kapasitet og bemanning, samt pågående prosjekter og tiltak i NAV Værnes. I enkelte møter er det også orientert om tilsyn, tidligere forvaltningsrevisjoner og generelle forbedringspunkter. Omtalen av NAV i fagrådsmøtene presenteres ofte som aggregert informasjon for hele regionen. Referatene viser ikke at fagrådene fatter vedtak eller gir formelle styringssignaler, men fungerer som arenaer for informasjonsdeling og faglig dialog mellom vertskommunen og deltakerkommunene. Kommunedirektøren i Tydal kommune opplyser i høringsmøtet til denne rapporten at hun i enkelte tilfeller har fått tilsendt referat fra fagrådene.

I intervjuet beskriver kommunalsjef for helse og omsorg at oppfølgingen av NAV-tjenestene i hovedsak skjer gjennom deltakelse i fagråd og andre dialog- og samarbeidsarenaer. Hun opplyser at hun mottar informasjon om NAV Værnes i form av muntlige orienteringer og presentasjoner knyttet til faglige forhold, pågående arbeid, utfordringer og utviklingstrekk. Hun sier at en god del av informasjonen hun får ikke er kommunespesifikk. Videre beskriver hun at tilsynsrapporter og tidligere forvaltningsrevisjoner som berører NAV, kan bli tatt opp i fagråd eller andre relevante fora. Samtidig fremgår det av intervjuet at kommunalsjefen i liten grad har tilgang til budsjett- og regnskapsinformasjon for NAV-tjenestene, og at økonomisk oppfølging og budsjettstyring i hovedsak håndteres på kommunedirektørnivå og gjennom Arbeidsutvalget.

I intervjuet opplyser kommunalsjef for helse og omsorg videre at det ikke er etablert faste eller formaliserte rapporteringsrutiner til kommunedirektøren om NAV-tjenestene. Informasjon om NAV formidles i hovedsak gjennom dialog og muntlige avklaringer ved behov, for eksempel dersom det oppstår særskilte problemstillinger som bør løftes videre. Det beskrives ikke at det utarbeides skriftlige oppsummeringer, faste statusrapporter eller systematiske tilbakemeldinger til kommunedirektøren om NAV-tjenestene. Rapportering til kommunedirektøren skjer dermed i hovedsak hendelsesbasert, basert på informasjon mottatt gjennom fagråd og dialog med NAV Værnes.

3.2.2 Risikovurderinger som omfatter tjenesten levert av vertskommune

I oppstartsmøte for forvaltningsrevisjonen opplyste kommunedirektøren at Tydal kommune ikke har utarbeidet egne, skriftlige risikovurderinger som særskilt omfatter NAV-tjenestene levert gjennom vertskommunesamarbeidet i Værnesregionen. Dette ble bekreftet i intervju med kommunalsjef for helse og omsorg.

Gjennomgangen av referater fra regionrådet i Værnesregionen viser at NAV i enkelte møter omtales i forbindelse med overordnede samfunnsutfordringer, som utvikling i arbeidsmarkedet, utenforskap og bosetting av flyktninger. Orienteringene inneholder situasjonsbeskrivelser og statistikk på regionalt nivå, men fremstår som generelle statuspresentasjoner. Referatene inneholder ikke dokumenterte risikovurderinger av NAV-tjenestene som kommunal tjeneste, og det fremgår ikke at risiko knyttet til NAV-tjenestene i deltakerkommunene vurderes eller behandles særskilt i regionrådet.

Tilsvarende viser gjennomgangen av referater fra Arbeidsutvalget (AU) i Værnesregionen at NAV i begrenset grad er tema. Når NAV omtales, skjer dette hovedsakelig i form av orienteringer om generelle forhold, som utvikling i uførhet eller planlagt dialog og informasjon fra NAV. Referatene inneholder ikke dokumenterte risikovurderinger eller systematiske drøftinger av risiko knyttet til den kommunale delen av NAV-tjenestene, verken samlet eller for Tydal kommune særskilt.

Gjennomgangen av referater og presentasjoner fra fagrådsmøtene i Værnesregionen viser at NAV gir faglige orienteringer om status, utfordringer og utviklingstrekk innenfor ulike områder, blant annet økonomisk sosialhjelp, arbeidsmarked, flyktningearbeid og kapasitet. Informasjonen presenteres i hovedsak som deskriptive statusoppdateringer og aggregerte tall for regionen som helhet. Det fremgår ikke av referatene at fagrådene gjennomfører eller dokumenterer egne risikovurderinger knyttet til NAV-tjenestene, eller at risiko vurderes særskilt for den kommunale delen av NAV i Tydal kommune.

Årsrapportering fra vertskommunen inneholder overordnet informasjon om NAV-tjenestene som del av vertskommunens samlede virksomhet. Rapporteringen gir beskrivelser av aktivitet, utviklingstrekk og enkelte utfordringer, men er ikke strukturert som en risikovurdering for deltakerkommunene. Det fremgår ikke at årsrapporteringen inneholder særskilte vurderinger av risiko knyttet til NAV-tjenestene i Tydal kommune eller til den kommunale delen av NAV-tjenestene isolert sett.

I intervjuene beskriver både kommunedirektør og kommunalsjef for helse og omsorg at risiko knyttet til NAV-tjenestene i hovedsak håndteres gjennom dialog, møtevirksomhet og løpende kontakt med NAV Værnes. Eventuelle utfordringer eller bekymringer tas opp ved behov i relevante møtefora eller i direkte dialog med vertskommunen. Det fremgår imidlertid ikke av intervjuene at risiko identifiseres, dokumenteres eller følges opp gjennom faste, strukturerte prosesser eller skriftlige risikovurderinger på kommunens side.

3.2.3 Rutiner og prosedyrer for oppfølging av NAV-tjenesten

I oppstartsmøte for forvaltningsrevisjonen og i intervjuer med kommunalsjef for helse og omsorg opplyses det at Tydal kommune ikke har utarbeidet egne, skriftlige rutiner eller prosedyrer som særskilt regulerer administrativ oppfølging av NAV-tjenestene levert gjennom vertskommunesamarbeidet. Det foreligger ikke dokumenterte rutiner for hva slags informasjon som skal mottas fra vertskommunen, hvordan denne skal behandles administrativt, eller hvordan oppfølging og rapportering skal skje internt i kommunen.

Oppfølging av NAV-tjenestene skjer i praksis gjennom deltakelse i flere møtefora på ulike nivåer. Kommunedirektøren deltar i Arbeidsutvalget (AU), der budsjett, økonomiske rammer og overordnede forhold knyttet til vertskommunesamarbeidene behandles. Kommunalsjef for helse og omsorg deltar i fagråd, der NAV Værnes gir faglige orienteringer om status, utfordringer og utviklingstrekk i tjenestene. NAV-tjenestene omtales også i regionrådet gjennom enkelte overordnede orienteringer om samfunnsutvikling. I tillegg beskrives det at oppfølging skjer gjennom løpende dialog og kontakt med NAV Værnes, samt gjennom samarbeid knyttet til konkrete tema som flyktningsarbeid og samordning for barn og unge.

3.2.4 Vurdering opp mot kriterier

Kommunedirektøren har i liten grad et internkontrollsystem som er systematisk, risikobasert og tilpasset tjenestens egenart.

Revisjonen viser at kommunedirektøren i Tydal kommune følger opp NAV-tjenestene levert gjennom vertskommunesamarbeidet i Værnesregionen gjennom flere møtefora og dialogarenaer, og mottar informasjon fra vertskommunen i form av orienteringer, rapporter og presentasjoner. Samtidig er internkontrollsystemet i liten grad dokumentert og formalisert.

Når det gjelder revisjonskriteriet om oversikt over mål, organisering og ansvarsforhold, vurderer revisjonen at kommunedirektørens ansvar er forankret i kommunens administrative delegeringsreglement og i den etablerte styringsstrukturen i Værnesregionen. Sektor leder for helse og omsorg er formelt sett ikke delegert noen myndighet i forhold til NAV-tjenesten. Dette gjør at kommunedirektøren må sikre seg tilgang til styringinformasjon som deles i fagrådet og regionrådet, slik at hun kan bringe helhetlige vurderinger inn i arbeidsutvalget.

Mål for NAV-tjenestene er beskrevet i NAV Værnesregionens felles målbilde for perioden 2025–2027, og organiseringen av samarbeidet fremgår gjennom regionråd, arbeidsutvalg og fagråd. Samtidig er det ikke etablert kommunespesifikke mål eller styringsdokumenter som tydeliggjør Tydal kommunes forventninger til den kommunale delen av NAV-tjenestene.

Når det gjelder risikovurderinger, vurderer revisjonen at Tydal kommune ikke har utarbeidet egne, dokumenterte risikovurderinger av NAV-tjenestene levert gjennom vertskommunesamarbeidet. Risiko knyttet til tjenestene håndteres i hovedsak gjennom dialog og møtevirksomhet, uten at dette er systematisert i skriftlige vurderinger.

Når det gjelder rutiner og prosedyrer for oppfølging av vertskommunens tjenesteleveranse, vurderer revisjonen at kommunen ikke har etablert skriftlige rutiner som regulerer administrativ oppfølging av NAV-tjenestene. Oppfølgingen skjer i praksis gjennom deltakelse i ulike møtefora og gjennom løpende dialog, og arbeidsdelingen mellom kommunedirektør og kommunalsjef er ikke formalisert i rutiner eller prosedyrer.

3.3 Samarbeidsavtale for NAV-tjenestene

3.3.1 Beskrivelse av avtaleverket

Tydal kommunes deltakelse i vertskommunesamarbeid om NAV-tjenester i Værnesregionen er regulert gjennom en skriftlig samarbeidsavtale. Den nyeste ordlyden i avtalen er vedtatt av kommunestyret i Tydal kommune i sak 2023/318-2. I avtalen står det at den gjelder fra 1. januar 2019.

Avtalens formål og virkeområde

Avtalen regulerer samarbeid mellom deltakerkommunene i Værnesregionen om levering av NAV-tjenester gjennom vertskommunemodell. Formålet med samarbeidet er å sikre forsvarlig drift av NAV-tjenestene gjennom felles organisering, ressursutnyttelse og fagmiljø. Avtalen gjelder for de kommunene som til enhver tid er deltakere i NAV-samarbeidet, herunder Tydal kommune.

Parter og roller

Avtalen oppgir hvem som er vertskommunen og deltakerkommunen i Værnesregionen. Vertskommunen har ansvar for den daglige driften av NAV-tjenestene på vegne av samarbeidskommunene. Deltakerkommunene er ansvarlige for sin deltakelse i samarbeidet i tråd med avtalens bestemmelser. Avtalen legger til grunn at vertskommunen utøver myndighet og oppgaver som er delegert.

Oppgaver og myndighet

Avtalen beskriver hvilke tjenester som omfattes av vertskommunesamarbeidet, og at NAV-tjenestene leveres som en felles ordning for deltakerkommunene. Det fremgår at vertskommunen utfører oppgaver innenfor NAV-området på vegne av deltakerkommunene, innenfor rammene av gjeldende lov- og regelverk. Avtalen gir vertskommunen ansvar for den

operative gjennomføringen av tjenestene, herunder personal- og fagansvar for NAV-kontoret. I tillegg til lovhenvvisninger inneholder avtalen en liste over hva som er vertskommunens ansvar. Vertskommunen har det overordnede ansvaret for å drifte og administrere Værnesregionen NAV på vegne av deltakerkommunene. Dette innebærer at vertskommunen fungerer som arbeidsgiver for ansatte og ledelse, og har ansvar for daglig drift av alle tjenester innen samarbeidet. Driften skal skje innenfor de fullmakter og delegasjoner som er nødvendige for å utføre oppgavene.

Vertskommunen skal også stille nødvendige lokaler, utstyr og støttefunksjoner til disposisjon, slik at samarbeidet kan fungere effektivt. Videre skal vertskommunen utarbeide en virksomhetsplan som beskriver mål, resultatkrav og tiltak for å sikre god måloppnåelse, inkludert forventet ressursbruk.

For å sikre forsvarlig drift skal vertskommunen inngå nødvendige avtaler og kontrakter, og organisere kunde- og publikumskontakt på vegne av alle kommunene. Dette omfatter blant annet veiledning og produksjon av relevant informasjonsmateriell.

Vertskommunen har videre arkivansvar, og skal sørge for at arkivering skjer i tråd med arkivloven. I tillegg skal vertskommunen utføre annet arbeid som naturlig hører sammen med samarbeidet, som innkjøp av utstyr og bruk av konsulenttjenester.

Til slutt skal vertskommunen utarbeide eget regnskap for driften av Værnesregionen NAV, ført som en egen del av vertskommunens driftsregnskap, og utarbeide budsjett for tjenesten basert på politiske føringer som gis gjennom strategisamlinger med deltakerkommunene.

Organisering og styring

Avtalen inngår i en felles avtalestruktur for vertskommunesamarbeidene i Værnesregionen. Styringen av samarbeidet skjer gjennom etablerte politiske og administrative organer i regionen, herunder regionråd og arbeidsutvalg. Avtalen legger til grunn at saker av overordnet karakter behandles i disse organene, mens den daglige driften ivaretas av vertskommunen.

Økonomi og kostnadsfordeling

Avtalen inneholder bestemmelser om fordeling av kostnader mellom deltakerkommunene. Det er presisert at kostnader knyttet til drift av NAV-tjenestene fordeles mellom kommunene etter nærmere fastsatte prinsipper. Endringen vedtatt i sak 2023/318-2 presiserer at kommunespesifikke tiltak, valg av avvikende fagsystemer eller avvikende forvaltningspraksis som medfører merkostnader for samarbeidet, skal dekkes av den kommunen som har behov for eller initierer endringen.

Rapportering og oppfølging

Avtalen regulerer at vertskommunen skal sørge for nødvendig rapportering om virksomheten i samarbeidet. Rapportering skjer som del av den ordinære styringen av vertskommunesamarbeidet, og inngår i regionens samlede rapporterings- og styringsstruktur. Avtalen knytter rapporteringen til eksisterende organer i samarbeidet.

Uttreden og oppsigelse

Avtalen inneholder bestemmelser om uttreden av samarbeidet. Den enkelte deltakerkommune kan si opp sin deltakelse med ett års skriftlig varsel, med oppsigelsesdato 31. desember. Etter oppsigelsestidens utløp kan kommunen bli økonomisk forpliktet i inntil seks måneder. Avtalen presiserer at partene skal tilpasse driften for å redusere merkostnader ved uttreden, og at vertskommunen skal legge fram en konsekvensvurdering og plan for tilpasning i Arbeidsutvalget senest seks måneder før oppsigelsestiden løper ut

3.3.2 Revisors vurdering

Tydal Kommune har en skriftlig og oppdatert samarbeidsavtale for NAV-tjenestene som oppfyller kommuneloven § 20-4.

Tydal kommune har en skriftlig samarbeidsavtale for NAV-tjenestene i Værnesregionen. Den nyeste ordlyden i avtalen er vedtatt av kommunestyret i Tydal kommune i sak 2023/318-2, og regulerer deltakelse i vertskommunesamarbeidet om NAV.

Vurdert opp mot kommuneloven § 20-4 bokstav a–f viser datagrunnlaget følgende:

Avtalen opplyser om deltakerne i samarbeidet og hvem som er vertskommune jf §20-4 bokstav a og b. Når det gjelder § 20-4 bokstav c (oppgaver som legges til vertskommunen), fremgår det av avtalen hvilke oppgaver som overføres ved hjelp av lovhenvisninger (vedtaksmyndighet) og en egen punktliste over hva som er vertskommunens ansvar. Avtalen er tydelig på at den gjelder fra 1. januar 2019 jf kommunelovens §20-4 d. Når det gjelder § 20-4 bokstav e (rapportering og kontroll), gir avtalen ikke opplysninger om hvilke vedtak i vertskommunen samarbeidskommuner skal underrettes om. Når det gjelder § 20-4 bokstav f (økonomiske oppgjør mellom kommunene), regulerer avtalen kostnadsfordeling mellom deltakerkommunene. Endringene vedtatt i sak 2023/318-2 presiserer håndtering av merkostnader ved kommunespesifikke tiltak og avvikende valg. Dette kravet vurderes som dekket av avtalen. Når det gjelder § 20-4 bokstav g og h (uttreden og avvikling), regulerer avtalen uttreden gjennom ett års skriftlig oppsigelse, økonomiske forpliktelser ved uttreden

og krav om konsekvensvurdering og plan for tilpasning. Disse forholdene er nærmere presisert gjennom endringer vedtatt i sak 2023/318-2, og minimumskravet anses regulert.

4 DATA I INTERNKONTROLLSYSTEMET

Internkontrolldata og styringsinformasjon – kommunal del av NAV

Revisjonen har undersøkt hvilke internkontrolldata og hvilken styringsinformasjon om den kommunale delen av NAV-tjenestene (tjenester etter sosialtjenesteloven) som er tilgjengelig for Tydal kommune gjennom vertskommunesamarbeidet i Værnesregionen. Datagrunnlaget består av årsrapportering fra vertskommunen, referater og presentasjoner fra fagråd, referater fra arbeidsutvalget og regionrådet.

Brukerundersøkelser og klager

Gjennomgangen av årsrapportering og fagrådsmøter viser at NAV Værnes i enkelte sammenhenger omtaler brukererfaringer og generelle utfordringer i tjenestene.

Informasjonen gjelder NAV samlet og presenteres på et overordnet nivå. Det fremgår ikke av dokumentasjonen at det rapporteres særskilt om resultater fra brukerundersøkelser knyttet til kommunale NAV-tjenester, som økonomisk sosialhjelp eller kvalifiseringsprogram.

Tilsvarende er det ikke dokumentert at klager på kommunale NAV-tjenester rapporteres systematisk til Tydal kommune eller til kommunedirektøren, verken samlet eller kommunevis. I intervjuene opplyses det at det ikke er etablert faste rutiner for mottak eller oppfølging av klagedata knyttet til den kommunale delen av NAV.

Prosessdata

I fagrådsmøter og presentasjoner fra NAV Værnes gis det informasjon om utvikling i antall brukere, utbetalinger og enkelte volumdata. Denne informasjonen er i hovedsak aggregert på regionalt nivå og gjelder NAV-tjenestene samlet. Revisjonen har ikke funnet dokumentasjon på at prosessdata som saksbehandlingstid, behandlingstid for søknader om økonomisk sosialhjelp eller feilutbetalinger rapporteres særskilt for kommunale NAV-tjenester, eller at slike data foreligger for Tydal kommune som egen enhet.

Avvik og forbedringstiltak

Gjennomgangen av fagrådsmøter viser at NAV Værnes i enkelte møter orienterer om tilsyn, tidligere forvaltningsrevisjoner og generelle forbedringspunkter. Informasjonen gjelder i hovedsak NAV som organisasjon og er ikke avgrenset til den kommunale delen av tjenesten. Det fremgår ikke av dokumentasjonen at registrerte avvik innenfor kommunale NAV-tjenester, for eksempel knyttet til saksbehandling etter sosialtjenesteloven, rapporteres

systematisk til Tydal kommune eller til kommunedirektøren. Forbedringstiltak omtales hovedsakelig på et overordnet nivå, uten kobling til kommunespesifikke avvik eller tiltak.

Personaldata

Årsrapportering og presentasjoner fra NAV Værnes inneholder enkelte opplysninger om bemanning og kompetanse ved NAV-kontoret, men disse gjelder NAV samlet. Det er ikke dokumentert at personaldata som sykefravær, turnover eller kompetansesammensetning rapporteres særskilt for den kommunale delen av NAV, eller at slike data foreligger kommunevis for Tydal.

Økonomiske nøkkeltall

Økonomisk informasjon om NAV-tjenestene formidles gjennom budsjett- og regnskapsbehandling i arbeidsutvalget og gjennom årsrapportering fra vertskommunen. Denne informasjonen gjelder i hovedsak NAV samlet, og ikke særskilt den kommunale delen av tjenesten. Det er ikke dokumentert at økonomiske nøkkeltall knyttet til kommunale NAV-tjenester, som utgifter til økonomisk sosialhjelp eller kvalifiseringsprogram, rapporteres systematisk og strukturert til kommunedirektøren for Tydal kommune. I intervjuene opplyses det at kommunedirektøren har tilgang til overordnet økonomisk informasjon, mens kommunalsjef for helse og omsorg i liten grad mottar budsjett- og regnskapsinformasjon om NAV-tjenestene.

Mottakere av informasjon og informasjonsflyt

Datagrunnlaget viser at en vesentlig del av informasjonen om den kommunale delen av NAV-tjenestene formidles i fagråd, der kommunalsjef for helse og omsorg er mottaker. Kommunedirektøren deltar ikke i fagrådsmøtene og mottar dermed ikke denne informasjonen direkte. Informasjon som gis i fagrådsmøtene formidles videre til kommunedirektøren gjennom dialog og muntlige avklaringer ved behov. Det er ikke dokumentert faste rutiner for systematisk sammenstilling, skriftlig oppsummering eller samlet vurdering av informasjon fra fagråd, Arbeidsutvalg, regionråd og årsrapportering. Datagrunnlaget viser dermed at internkontrolldata og styringsinformasjon om den kommunale delen av NAV er fordelt på flere nivåer og arenaer i organisasjonen.

4.1 Vurdering opp mot revisjonskriterier

Kommunedirektøren mottar styringsinformasjon om NAV-tjenestene gjennom ulike arenaer. Informasjonen er i hovedsak overordnet og lite systematisert, og gir i begrenset grad et helhetlig og kommuneavgrenset grunnlag for å vurdere kvalitet og risiko.

Revisjonskriteriene forutsetter at internkontrollsystemet skal gi kommunedirektøren styringsinformasjon som er relevant og tilstrekkelig til å vurdere kvaliteten på de kommunale NAV-tjenestene, og at denne informasjonen brukes i styring, rapportering og forbedringsarbeid.

Med tanke på brukerundersøkelser og klager, viser datagrunnlaget at NAV Værnes omtaler brukererfaringer og generelle utfordringer i enkelte rapporter og møter. Informasjonen er i hovedsak overordnet og gjelder NAV samlet. Det fremgår i begrenset grad at kommunedirektøren mottar systematisk styringsinformasjon om brukerundersøkelser eller klager som er avgrenset til den kommunale delen av NAV eller til Tydal kommune særskilt.

Når det gjelder prosessdata, mottar kommunen informasjon om utviklingstrekk, volum og aktivitet gjennom fagråd og presentasjoner. Datagrunnlaget viser imidlertid at slike data i hovedsak er aggregert på regionalt nivå, og at prosessindikatorer som saksbehandlingstid eller feilrate for tjenester etter sosialtjenesteloven i liten grad fremgår som del av styringsinformasjonen til kommunedirektøren.

Når det gjelder avvik og forbedringstiltak, fremgår det at tilsyn, tidligere forvaltningsrevisjoner og generelle forbedringspunkter kan omtales i fagråd og andre fora. Datagrunnlaget viser samtidig at registrerte avvik innenfor den kommunale delen av NAV ikke fremstår som systematisk rapportert eller samlet for kommunedirektørens vurdering.

Når det gjelder personaldata, inneholder årsrapportering og presentasjoner enkelte opplysninger om bemanning og kompetanse ved NAV-kontoret. Datagrunnlaget gir imidlertid i begrenset grad informasjon om sykefravær, turnover eller andre personalindikatorer som er avgrenset til den kommunale delen av NAV, eller som foreligger kommunevis for Tydal.

Når det gjelder økonomiske nøkkeltall, viser datagrunnlaget at kommunedirektøren har tilgang til overordnet økonomisk informasjon gjennom arbeidsutvalget og årsrapportering. Samtidig fremgår det at økonomiske nøkkeltall i hovedsak gjelder NAV samlet, og at informasjon om økonomi knyttet spesifikt til kommunale NAV-tjenester i begrenset grad inngår i et strukturert styringsgrunnlag.

Revisjonskriteriene forutsetter videre at styringsinformasjonen brukes aktivt i styring, rapportering og forbedringsarbeid. Datagrunnlaget viser at informasjon om NAV-tjenestene

formidles gjennom flere arenaer, der fagråd i hovedsak er rettet mot kommunalsjefnivå, mens kommunedirektøren mottar informasjon gjennom andre fora. Det er i begrenset grad dokumentert hvordan informasjon fra disse ulike arenaene sammenstilles og brukes som et samlet grunnlag for kommunedirektørens vurdering av kvalitet og risiko knyttet til den kommunale delen av NAV.

5 KONKLUSJON

Revisjonen har undersøkt hvordan Tydal kommune ivaretar internkontroll for kommunale NAV-tjenester som leveres gjennom vertskommunesamarbeidet i Værnesregionen. Undersøkelsen er avgrenset til den informasjonen og de data som Tydal kommune mottar, etterspør eller på annen måte har tilgang til, og gjelder den kommunale delen av NAV.

Problemstilling 1: Har kommunedirektøren i Tydal et system for å ivareta sitt internkontrollansvar for NAV-tjenestene som leveres gjennom vertskommunesamarbeid i Værnesregionen?

Revisjonen legger til grunn at kommunedirektørens ansvar for oppfølging av NAV-tjenestene er forankret i kommunens delegeringsreglement og i kommunestyrets vedtak om deltakelse i samarbeidet. Oppfølgingen skjer i praksis gjennom deltakelse i samarbeidsarenaer og løpende dialog, slik det er beskrevet i kapittel 3. Samtidig viser vurderingene i kapittel 3 at internkontrollsystemet i liten grad er dokumentert og formalisert: Tydal kommune har ikke utarbeidet egne skriftlige risikovurderinger knyttet til NAV-tjenestene, og det foreligger ikke skriftlige rutiner eller prosedyrer som regulerer hva slags informasjon som skal mottas, hvordan informasjonen skal behandles, eller hvordan oppfølging og rapportering skal skje internt.

Når det gjelder avtalegrunnlaget, viser gjennomgangen i kapittel 3.3 at kommunen har en skriftlig og oppdatert samarbeidsavtale. Avtalen regulerer økonomiske oppgjør og uttreden/avvikling tydeligere, mens den i begrenset grad konkretiserer oppgave- og myndighetsfordeling, organisering og rapportering/kontroll.

På dette grunnlaget konkluderer revisjonen med at kommunedirektøren delvis har et system for å ivareta internkontrollansvaret for NAV-tjenestene gjennom delegering, samarbeidsstrukturer og dialog, men at systemet i liten grad oppfyller revisjonskriteriene om å være systematisk, risikobasert og tilpasset tjenestens egenart gjennom dokumenterte risikovurderinger og skriftlige rutiner for oppfølging.

Problemstilling 2: Gir data fra dette internkontrollsystemet kunnskap om kvaliteten på de tjenestene som blir levert?

Datagrunnlaget i kapittel 4 viser at Tydal kommune mottar informasjon om NAV-tjenestene gjennom årsrapportering, arbeidsutvalg, regionråd og fagråd. Informasjonen er imidlertid i stor grad overordnet og ofte aggregert for NAV samlet eller regionen som helhet. Som vurdert i kapittel 4.1 fremgår det i begrenset grad at kommunedirektøren mottar systematisk

og kommuneavgrenset styringsinformasjon om sentrale kvalitetsområder, herunder brukerundersøkelser og klager, prosessdata, avvik og forbedringstiltak, personaldata og økonomiske nøkkeltall knyttet til den kommunale delen av NAV.

Videre viser kapittel 4 at en vesentlig del av informasjonen formidles i fagråd der kommunalsjef for helse og omsorg deltar, mens kommunedirektøren mottar informasjon gjennom andre arenaer. Det er ikke dokumentert faste rutiner for systematisk sammenstilling, skriftlig oppsummering eller samlet vurdering av informasjon fra de ulike arenaene. Dette gir, slik vurderingen i kapittel 4.1 peker på, et fragmentert informasjonsgrunnlag som i begrenset grad er systematisert på en måte som gir et helhetlig og kommuneavgrenset grunnlag for å vurdere kvalitet og risiko.

På dette grunnlaget konkluderer revisjonen med at data fra internkontrollsystemet i begrenset grad gir kommunedirektøren tilstrekkelig kunnskap om kvaliteten på de kommunale NAV-tjenestene som leveres gjennom samarbeidet, slik revisjonskriteriene forutsetter.

6 ANBEFALINGER

Revisjonen anbefaler at Tydal kommune prioriterer å tydeliggjøre intern oppfølging og styring av den kommunale delen av NAV-tjenestene som leveres gjennom vertskommunesamarbeidet.

- Kommunedirektøren bør sikre seg tilgang til helhetlig styringsinformasjon om nav-tjenestene levert av vertskommunen.
- Etablere skriftlige rutiner for administrativ oppfølging av NAV-samarbeidet, som sikrer at relevant styringsinformasjon fra fagråd, arbeidsutvalg, regionråd og rapportering samles, sammenstilles og tas stilling til av kommunedirektøren.
- Bruke det samlede informasjonsgrunnlaget som grunnlag for kommunens egne risikovurderinger knyttet til den kommunale delen av NAV-tjenestene, og integrere dette i kommunens internkontrollarbeid.

KILDER

Kommuneloven. *Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83)*. Spesielt §§ 14-1, 20-4 og 25-1.

NOU 2016:4. *Ny kommunelov*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016.

Kommunal- og distriktsdepartementet. *Internkontroll i kommunene – veileder*. Oslo: KDD, 2021.

Kommunal- og distriktsdepartementet. *Veileder om interkommunalt samarbeid*. Oslo: KDD, 2023.

Kommunesektorens organisasjon (KS). *Praktisk veileder for kommunedirektørens internkontroll*. Oslo: KS, 2020.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). *Rammeverk for internkontroll i staten*. Oslo: DFØ, 2017.

NKRF – kontroll og revisjon i kommunene. *RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon*. Oslo: NKRF, gjeldende utgave.

ISO. *ISO 9001:2015 – Quality Management Systems – Requirements*. Geneva: International Organization for Standardization, 2015.

Kaplan, Robert S., og David P. Norton. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1992.

Womack, James P., og Daniel T. Jones. *Lean Thinking: Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation*. New York: Simon & Schuster, 1996.

European Foundation for Quality Management (EFQM). *The EFQM Excellence Model*. Brussels: EFQM, 2013

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal det etableres revisjonskriterier for forvaltningsrevisjon. Kriteriene skal bygge på autoritative kilder og vise hvilke krav som gjelder for det området som revideres. For denne revisjonen er kriteriene i hovedsak utledet fra kommuneloven § 25-1, KMDs veileder om internkontroll (2021), veileder om interkommunalt samarbeid (2023), samt KS' veileder for internkontroll og DFØs rammeverk for virksomhetsstyring. Disse kildene danner et samlet grunnlag for å vurdere hvordan kommunedirektøren ivaretar sitt internkontrollansvar for NAV-tjenester levert i samarbeid.

4.1 Problemstilling 1: Har kommunedirektøren i Tydal et system for ivaretagelse av sitt internkontrollansvar for tjenestene innenfor NAV-området?

Kommuneloven § 25-1 fastslår at kommunedirektøren skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet. Dette ansvaret gjelder fullt ut også når kommunen deltar i interkommunale samarbeid, som for eksempel ved vertskommunemodellen.

Kommunedirektøren i samarbeidskommunen har fortsatt ansvar for å sikre at innbyggerne får de tjenestene de har rett på, og for å følge opp at disse tjenestene leveres i tråd med avtale og regelverk.

Det er et krav om at kommunen må ha et system for internkontroll. Dette følger direkte av kommuneloven § 25-1, som fastslår at kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet, og at denne skal være systematisk og tilpasset virksomhetens risiko og egenart. En systematisk internkontroll forutsetter struktur, sammenheng og dokumentasjon, og utelukker dermed løsrevne tiltak eller ad hoc-løsninger. Dette er nærmere presisert i Kommunal- og distriktsdepartementets veileder (2021), hvor det fremgår at internkontrollen må utgjøre et sammenhengende system, med nødvendige rutiner, risikovurderinger og oppfølgingstiltak. Det samme understrekes i NOU 2016:4, der det heter at internkontrollen må være en helhetlig prosess forankret i ledelsen og integrert i driften.

I Kommunal- og distriktsdepartementets veileder om internkontroll (2021) presiseres det at et slikt system må inneholde:

- oversikt over mål og organisering
- risikovurderinger
- nødvendige rutiner og prosedyrer
- kontrollaktiviteter for å forebygge og avdekke feil
- oppfølging og forbedringstiltak
- dokumentasjon og rapportering

I denne forvaltningsrevisjonen er vurderingen avgrenset til følgende hovedkomponenter i internkontrollsystemet: oversikt over mål, organisering og ansvarsforhold, risikovurderinger samt rutiner og prosedyrer for oppfølging. Øvrige komponenter inngår indirekte i vurderingen, men er ikke vurdert som egne kriterier.

Revisjonskriterier knyttet til avtaler i vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid reguleres av kommuneloven kapittel 20. Etter § 20-4 første ledd skal det inngås en skriftlig avtale mellom deltakerkommunene. Avtalen skal minst inneholde bestemmelser om:

- a) deltakerne i samarbeidet
- b) hvem av deltakerne som er vertskommune
- c) hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen
- d) når oppgaver og myndighet skal overføres
- e) hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om
- f) hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
- g) hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- h) hvordan samarbeidet skal oppløses
- i) annet som etter lov skal fastsettes i avtale

Kravene i bestemmelsen er bindende. Formålet er å sikre tydelige rammer for oppgave- og myndighetsoverføring, samt fordeling av ansvar og økonomi. Avtalen danner grunnlag for at kommunedirektøren i samarbeidskommunen kan ivareta sitt internkontrollansvar.

På dette grunnlaget er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunedirektøren skal ha et system for internkontroll som inneholder følgende komponenter:
 - oversikt over mål,
 - organisering og ansvarsforhold,
 - risikovurderinger
 - rutiner og prosedyrer for oppfølging.

Kommunen skal ha en skriftlig avtale som regulerer vertskommunesamarbeidet.

Avtalen skal være i tråd med kommuneloven § 20-4 og gjelde de aktuelle tjenestene som er overført. Avtalen skal minst inneholde de ni punktene som fremgår av kommuneloven § 20-4 første ledd. Dette innebærer at avtalen må være fullstendig i henhold til lovens minimumskrav.

4.2 Problemstilling 2: Gir data fra dette internkontrollsystemet kunnskap om kvaliteten på de tjenestene som blir levert?

Internkontrollens formål er ikke bare å sikre etterlevelse av lovverk, men også å bidra til forbedring, læring og kvalitet i tjenestene. Dette følger av kommuneloven § 25-1, som pålegger kommunen å ha en systematisk internkontroll, tilpasset virksomhetens egenart og risikoforhold. Forarbeidene til loven (NOU 2016:4, s. 298–300) og Kommunal- og distriktsdepartementets veileder om internkontroll (2021, s. 9–14) presiserer at internkontrollen skal være et styringsverktøy som gir ledelsen nødvendig informasjon for å vurdere tjenestekvalitet, identifisere svakheter og iverksette forbedringstiltak.

For å sikre dette må internkontrollsystemet inneholde styringsdata som er relevante og tilstrekkelige. Dette innebærer at systemet må gi innsikt i kvaliteten på NAV-tjenestene levert gjennom samarbeidet, basert på dokumenterte indikatorer eller datagrunnlag som viser om tjenesten fungerer i henhold til lovpålagte krav og kommunens egne målsettinger. KMDs veileder (2021, s. 14–16) fremhever at slike indikatorer bør dekke både tjenestens omfang, innhold, tilgjengelighet og virkning for brukerne.

For å oppnå et helhetlig bilde av tjenestekvalitet bør kommunen benytte flere typer data, herunder:

- Brukerundersøkelser og tilfredshetsmålinger, som anbefalt i KS' veiledere for brukerundersøkelser og i Balanced Scorecard-metodikken (Kaplan & Norton, 1992).
- Klager og innspill fra innbyggere, i tråd med KMD (2021) og kvalitetsstyringsstandarden ISO 9001:2015, hvor systematisk håndtering av tilbakemeldinger er en kjernekomponent.
- Oversikt over avvik og forbedringstiltak, som foreskrevet i DFØs rammeverk for internkontroll (kap. 5) og Lean-metodikken (Womack & Jones, 1996), der avviksregistrering brukes aktivt i forbedringsarbeid.
- Saksbehandlingstid og tjenesteytelse, som indikatorer på prosesskvalitet, anbefalt i KMD (2021, s. 14) og Balanced Scorecard.
- Personaldata, inkludert fravær og turnover, i samsvar med KS' arbeidsgiverstrategi og EFQM-modellen, hvor medarbeiderforhold ses som en faktor for tjenestekvalitet.
- Ressursbruk og økonomidata knyttet til tjenesten, som følger av kommuneloven § 14-1 og DFØs anbefaling om å koble ressursbruk til måloppnåelse.

Disse dataene skal brukes som grunnlag for planlegging, risikovurderinger og vurdering av om samarbeidet gir ønsket tjenestekvalitet. Internkontrollsystemet skal ikke bare samle inn informasjon, men også sikre at informasjonen analyseres og brukes aktivt i

forbedringsarbeid. I et vertskommunesamarbeid innebærer dette at kommunedirektøren i samarbeidskommunen må kunne ta selvstendig stilling til dataene og de ulike komponentene i internkontrollsystemet. Dette bør være dokumentert og formalisert som en del av kommunens system for internkontroll.

Ut fra dette velger revisor følgende revisjonskriterie:

Kommunedirektørens internkontrollsystem bør inneholde følgende styringsdata

- Brukerundersøkelser og tilfredshetsmålinger
- Klager og innspill fra innbyggere
- Oversikt over avvik og forbedringstiltak,
- Saksbehandlingstid og tjenesteytelse,
- Personaldata, inkludert fravær og turnover
- Ressursbruk og økonomidata knyttet til tjenesten

VEDLEGG 2 – HØRINGSMØTE

FR1348	Tydal Internkontroll tjenestesamarbeid - Høringsmøte
Fra Tydal kommune/NAV:	Heidi Horndalen, kommunedirektør Ingjerd Tuset, sektorsjef helse og omsorg
Fra Revisjon Midt Norge SA	Marius Johnsborg, Marie Husøy Sæther
Tid/sted	5. Februar, 2026 10.00-10.45

Referat

Revisor forklarer hensikten med høringsmøtet, Det vil bli skrevet referat fra møtet, som bekreftes (eventuelt redigeres) av intervjuobjektene. Referatet fra møtet vil legges ved revisjonsrapporten i sin helhet som kommunedirektørs uttalelse til rapporten.

Anbefalinger pkt 1

Kommunedirektøren ønsket først å gi innspill til anbefalingene som lå i utkastet til revisjonsrapporten. Det første punktet i listen var i utkastet til rapport formulert på følgende måte:

Klargjøre intern ansvarsdeling og rapporteringslinjer mellom kommunedirektør og kommunalsjef for helse og omsorg i oppfølgingen av NAV-tjenestene, herunder hvordan informasjon fra fagråd og andre arenaer skal formidles til kommunedirektøren.

Kommunedirektøren mener her at det kan fremstå som uklart om det pekes på kommunedirektøren i Tydal eller i vertskommunen. Dersom dette gjelder kommunedirektøren i Tydal er hun uenig i punktet slik det er formulert. Hun opplyser om at det er en god relasjon mellom sektorsjef og kommunedirektøren. De har begge daglig kontakt, og begge er deltagende i fora der de får rapporter fra kommunesamarbeidet. Revisor forklarer at dette punktet i større grad er rettet mot formaliteter og nødvendigvis ikke handler om relasjoner. Kommunens delegeringsreglement blir diskutert som en kilde som er utelatt i rapporten. Revisor får opplyst at kommunen har ett delegeringsreglement, og at dette finnes på kommunens hjemmeside. Kommunedirektøren opplyser også at arbeidsutvalget i Værnesregionen i enkelte tilfeller har fått tilsendt referat fra fagrådene. Forvaltningsrevisor ser seg enig i at ut fra diskusjonen bør anbefalingen endres eller tas ut.

Kommunedirektøren er opptatt av at styringen av NAV-tjenestene gjennomføres i et samarbeid. Det vil være vanskelig for Tydal kommune å gjennomføre sitt internkontrollansvar hvis rapporteringen fra vertskommunen er mangelfull. Revisor opplyser at det også pågår en forvaltningsrevisjon om internkontrollen i NAV-Værnes. Forvaltningsrevisjonen i Tydal er strengt avgrenset til kommunedirektørens Tydal sitt ansvar etter kommunelovens §25. Både kommunedirektør og forvaltningsrevisor ser forbedringspotensialet i interaksjonspunkt og informasjonsflyten mellom partene i samarbeidet. Kommunedirektøren mener at en del av dette vil være vertskommunen sitt ansvar. Kommunedirektøren i Tydal opplyser at økonomirapporteringen er god i samarbeidet. Sektorsjef i Tydal sier det vil være utfordrende for Tydal kommune å sammenstille all informasjon fra vertskommunen. Hun etterlyser at økonomirapporteringen kunne vært behandlet i fagrådet. Dette hadde gitt fagrådet et mer helhetlig bilde av statusen i NAV.

Revisjonskriterier

Kommunedirektøren viser til revisjonskriteriene til problemstilling 2.

KD sier at revisjonskriteriet for problemstilling 2 viser til samarbeidet jf diskusjonen om anbefalingene tidligere i møtet.

- Punktlisten i rapporten viser til hvilken type informasjon som kan være relevant for deltakerkommuner. Dette kan meddeles samtidig som for eksempel tertialrapport.
- Revisor er tydelig på at anbefalinger i denne rapporten kun kan rettes mot revidert part, altså Tydal kommune.
- Sektorsjef sier at det vil være hensiktsmessig å sette informasjonsflyten i system, og ser at Tydal selv må etterspørre dette.

Sektorsjef mener det kan være relevant som anbefaling i rapporten at kommunen skal etterspørre systematisk informasjon fra vertskommunen. Som resultat av dette, vil Tydal henvende seg skriftlig til vertskommunen for å få dette. Sektorsjef er av den oppfatning at tallgrunnlaget for Tydal ofte er smått, og i en del tilfeller pålagt utelatt som følge av personvern hensyn. Økonomirapportene er relevante og regelmessig (tertialvis). Revisor bør også legge mer vekt på dialogmøtene som gjennomføres med vertskommunen i datadelen av rapporten.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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