



Intern Forvaltningsrevisjon

VR NAV

«NAV Sosial»

Av:

Hanne Sjøgren, juridisk rådgiver Velferd

Bente Snustad, juridisk rådgiver Kommunedirektørens ressursteam

Daniel Bakken, juridisk rådgiver Samfunn

Preben Dahle, juridisk rådgiver Kommunedirektørens ressursteam

15.08.2024

Et godt valg for framtida



Innhold

1. Innledning	2
1.1 Bestilling	2
1.2 Formål	2
1.3 Avgrensning	3
1.4 Erfaring med arbeidet	3
2. Sammendrag	3
3. Vurdering	4
3.1 Vedtak	4
3.1.1 Vedtakene generelt	5
3.1.2 Vilkår	6
3.1.3 Barnets beste	8
3.1.4 Tilsyn av Statsforvalter	8
3.2 Organisering	9
3.2.1 NAV-Leder	10
3.2.2 Avdelingsleder	10
3.2.3 Fagutvikler	10
3.2.4 Beslutter	11
3.2.5 Saksbehandler	11
3.2.6 Samarbeidsavtale	11
3.2.7 Delegering/parafering	12
4. Konklusjon og tiltak	13
4.1 Konklusjon	13
4.2 Tiltak som anbefales	14





1. Innledning

1.1 Bestilling

Kommunedirektøren har bedt om en intern forvaltningsrevisjon av forvaltningspraksis og vedtak på NAV Sosial.

Ansvarlig for prosjektet er Hanne Sjøgren. Andre deltakere i revisjonen er jurister Preben Dahle, Daniel Bakken og Bente Snustad

For å kunne foreta forvaltningsrevisjon ble det bedt om å få oversendt følgende materiale fra NAV:

- Rollebeskrivelse for enhetsleder, fagkoordinator/fagansvarlig, antall saksbehandlere evt. andre på avdelingen
- Beskrivelse av arbeidsoppgaver til de ulike ansattgruppene
- Beskrivelse av prosjekter/team hver ansatt deltar på
- 10 vedtak på brukere som har hatt sosialhjelp i over 5 mnd. (Ikke vedtak vedrørende rusmisbrukere som har langvarig oppfølging).
 - 5 av vedtakene skulle være datert oktober 2023
 - 5 av vedtakene skulle være datert februar 2024(Søknad med vedlegg skal vedlegges. Saksbehandlers navn kan sladdes).
- 10 vedtak på brukere som mottar sosialhjelp for første gang.
 - 5 av vedtakene skulle være datert oktober 2023
 - 5 av vedtakene skulle være datert februar 2024(Søknad med vedlegg skal vedlegges. Saksbehandlers navn kan sladdes).
- Ved forespørsel skal ytterligere dokumentasjon fremlegges

NAV-leder/avdelingsleder for Nav sosial ble gitt frist til å oversende dokumentasjon som trengs innen 24.05.24.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4 gir adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen.

1.2 Formål

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å bidra til å øke kvaliteten på vedtakene, og sørge for at hver bruker får det den har krav på, samtidig som det tas hensyn til de økonomiske styringene som er gitt fra politisk nivå.

Formålet med sosialtjenesteloven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer, jf. sosialtjenesteloven § 1 første ledd.

Kommunens ansvar følger av sosialtjenesteloven § 3, kommunen har ansvar for de oppgaver som etter loven ikke er tillagt staten. Det omfatter de sosiale oppgavene: det forebyggende arbeidet,



økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogram, individuell plan, midlertidig botilbud og nødvendig opplæring av sosialtjenestens personell m.m. Kommunen er også ansvarlig for å yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen.

De sentrale forvaltningsprinsippene som skal ivaretas er etterprøvbarhet av offentlige vedtak, saklighet, forsvarlighet og oppfølging av de kvalitative krav som stilles til forvaltningens arbeid.

Kommunen er for tiden i en situasjon der man må påregne at det blir flere arbeidsoppgaver på hver ansatt, og det kreves også mer spesialkompetanse for å utøve jobben i tiden framover.

Det er tydeliggjort fra kommunedirektør at NAV sosial, som andre, skal ha fokus på kjerneoppgavene til enheten. Oppgaver som ikke er påkrevd skal nedprioriteres. Dette er hensyntatt i arbeidet med rapporten.

1.3 Avgrensning

Internkontrollen er i hovedsak en kvalitativ analyse av vedtak samt hvordan saksbehandling er organisert med et særlig fokus på faglig kvalitetssikring. Kvantitativ analyse er ikke i fokus, men nevnes der man antar dette har relevans. Innhenting av informasjon i analysearbeidet reflekterer dette.

Det er ikke sentralt for revisjonen hvor mange ansatte det er på avdeling, formell eller reell fagkompetanse, sykefraværsggrad eller lignende.

1.4 Erfaring med arbeidet

I arbeidet med revisjonen har man opplevd god dialog med leder og avdelingsleder hos NAV. Dokumentasjon ble levert i god tid innen fristen, ytterligere dokumentasjon/spørsmål har også blitt besvart raskt, og avdelingsleder og NAV-leder har stilt til møter etter behov. Det har også vært avholdt møte med NAV sosial i Trondheim for å få et bedre innblikk i arbeidet, og for å få en bredere erfaring om hvordan NAV jobber.

Rapporten er delt opp i vurdering, konklusjon og tiltak som skal gjennomføres. I vurderingen vil vedtakene gjennomgås, deretter organiseringen i enheten. Etter konklusjonen anbefales tiltak som bør gjennomføres. Dette er tiltak som anses nødvendige for å få avdelingen og vedtakene opp på det faglige nivået som er forsvarlig i henhold til forvaltningsloven.

2. Sammendrag

Det er gjort en gjennomgang av 20 vedtak om økonomisk sosialhjelp.

Revisjonen har avdekket at de fleste vedtak er tynt begrunnet og inneholder lite opplysninger om konkrete vurderinger som er gjort, inkludert vurderingen av barnets beste.

Vilkårene virker standardiserte, det kan stilles spørsmål til om de følges opp. Det er vanskelig å lese av de fleste vedtakene om det foreligger en plan for oppfølging av søkere og eventuelle vilkår som blir satt i vedtaket.



Organisatorisk har NAV mye på plass, men det kan se ut til at mange får andre oppgaver enn saksbehandling, herunder besluttere og fagutvikler. Det blir også mange ledd i saksbehandlingen mellom saksbehandler og øverste leder. Se nedenfor i forhold til de forskjellige rollene i NAV.

For at NAV-sosial skal utøve tjenester i henhold til dagens lovverk menes det at følgende tiltak bør iverksettes:

- Avdelingsleder bør sørge for at saksbehandling og produksjon er en prioritert oppgave
- Besluttere bør ha god nok kunnskap til å kvalitetssikre alle vedtak. Vedtak skal være godt faglig fundert og rettsanvendelsen bør være kvalitetssikret av besluttere.
- Aktiv bruk av vilkår der det er hjemlet, og vilkår skal følges opp
- Barnets beste-vurderinger må gis mer plass i vedtakene
- NAV sosial må jobbe mot at brukere blir mer selvhjulpne
- NAV bør få en oversikt over antall klager som mottas hvert år. Pr. i dag har de liten oversikt over antall klager.

3. Vurdering

3.1 Vedtak

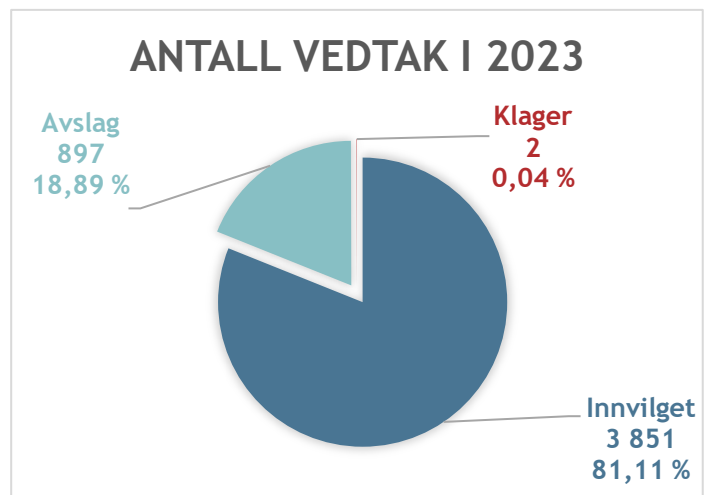
For å kunne gjennomføre forvaltningsrevisjon ble det tatt en gjennomgang av 20 vedtak.

- 10 vedtak på brukere som har hatt sosialhjelp i over 5 mnd; 5 av vedtakene skulle være datert en bestemt måned i 2023 og 5 av vedtakene skulle være datert en bestemt måned i 2024.
- 10 vedtak på brukere som mottar sosialhjelp for første gang; 5 av vedtakene skulle være datert en bestemt måned i 2023, og 5 av vedtakene skulle være datert en bestemt måned i 2024. Søknad med vedlegg skulle vedlegges.

I 2023 ble det fattet 4 748 vedtak. Det ble innvilget 3 851 vedtak, dette utgjør 81,11%. Det ble gitt avslag i 897 vedtak, dette utgjør en prosent på 18,89 % av vedtakene. Det er opplyst at det i 2023 var 2 klagesaker som ble sendt til Statsforvalteren for endelig behandling. Hvor mange klager som er behandlet lokalt og gitt medhold i har NAV ikke lyktes å skaffe oversikt over.

Det behandles opp mot 5000 vedtak i året, en avslagsprosent på ca. 20% virker rimelig. Når det gjelder klager har ikke

NAV noe system for å fange opp antall mottatte klager, det betyr at det kun er oversikt over antall som er sendt til Statsforvalter. Det er vist til at det kun er 2 klager som er sendt dit, noe som tilsvarer 0,04 % av antall saker. Med ca. 20% avslag er det nærliggende å tro at klageprosenten er relativt høyere, det er da rimelig å stille spørsmål til om det gis medhold i resterende av disse klagene. Det anbefales at NAV finner et system for å få oversikt over antall klager som mottas per år samt statistikk over omgjorte vedtak.





3.1.1 Vedtakene generelt

Det følger av sosialtjenesteloven § 18 at den som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen. Ved vurdering av søknad om stønad til familier skal det ikke tas hensyn til barnetrygd og barns inntekt av arbeid i fritid eller skoleferier.

Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det, jf. sotjl. § 17.

Gjennomgående er de fleste vedtak tynt begrunnet og inneholder lite opplysninger om konkrete vurderinger som er gjort, og på hvilket grunnlag. Det er også lite av spesifiserte råd og veiledning til forebygging jf. sotjl § 17, og det kommer ikke frem hvordan hjelpen skal bidra til å gjøre tjenestemottaker selvhjulpen.

Manglende eller tynn begrunnelse medfører at det blir vanskelig for å ettergå de vurderinger som er gjort i vedtaket. Dette gjelder både i forhold til mottakere av vedtaket, samt andre saksbehandlere som senere kommer inn i saken. Vedtakene skal skrives slik at tjenestemottaker forstår innholdet, tjenestemottaker skal også kunne følge vurderingene som er gjort i vedtaket, selv om tjenesten innvilges. Det foreligger ikke grunnlag for å si at saksbehandler ikke har vurdert saken godt nok før vedtaket fattes, men en skriftlig tynn begrunnelse gjør det vanskelig å vurdere grunnlaget for vedtaket.

Det betviles ikke at NAVs vurdering er korrekt i det enkelte vedtak, men det er vanskelig å lese den ut av vedtakets innhold. Formålet med å begrunne vedtak er å oppfylle forvaltningens plikt jf. Forvaltningsloven § 24 til å sørge for at vedtak har notoritet og etterprøvarhet for å kunne ettergå forvaltningens beslutninger og ressursbruk. Selv om det er gjort en konkret og helhetlig vurdering bør denne fremgå av vedtaket sammen med de andre konkrete krav som stilles i den særlov man anvender.

Det kan gjøres mer for å beskrive individuelle vurderinger og tydeliggjøre hvorvidt vedkommende oppfyller vilkårene i sotjl. § 18 konkret. Andre muligheter for underhold, som høvelig arbeid, trygde- og pensjonsytelser, krav på underholdsbidrag og/eller egen formue skal være utnyttet fullt ut, og det er først når alle aktuelle muligheter er utnyttet at rettskrav på økonomisk stønad inntreffer. Dette bør derfor vies i det minste noen setninger for å dokumentere at saksbehandler har vurdert dette.

Flere av vedtakene som går over flere måneder inneholder lite informasjon om hvor lenge de har fått sosialhjelp, eller hvor lenge det forventes at de skal ha sosialhjelp da det ikke gjøres noe med situasjonen de befinner seg i. Det forutsettes at man er kjent med saken, evt. i enkelte tilfeller kan lese seg til informasjon ved en gjennomgang av alle tidligere gitte vedtak. Det betyr at man da må ha alle vedtakene for å se hvilke vurderinger som er gjort tidligere i saken, dersom det er gjort vurderinger tidligere. Det er uklart fra vedtakene om saksbehandlerne alltid gjør nødvendige undersøkelser før vedtak fattes.

Gjennomgående innvilges det som omsøkes, med standard satser.

Statsforvalteren i Trøndelag har i en klagesak kommentert manglende vurderinger;



«Statsforvalteren vil bemerke at under § 19 skriver NAV-kontoret at det ikke foreligger særlige rimelighetsvurderinger som tilsier at stønad innvilges etter § 19. Det framgår ikke hva som er lagt til grunn i denne vurderingen, eller hva særlige rimelighetsgrunner er. Det gjør det vanskelig for søker å forstå hvorfor søknaden er avslått, og det gjør det vanskelig å vurdere om NAV-kontorets avgjørelse er åpenbart urimelig. Vi ber NAV om å sørge for at som legges til grunn for en avgjørelse kommer fram i vedtaket.»

Forvaltningsrevisjonen har observert samme problemstilling i gjennomgangen av vedtakene og har kommet til samme konklusjon som Statsforvalteren.

Øvrig innhold i vedtakene fremstår å være formaliteter i vedtak, og det kan ikke sees å finnes noen feil i disse.

3.1.2 Vilkår

Hjemmelen for å stille vilkår følger av sosialtjenesteloven § 20 første ledd; Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen.

Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover, jf. annet ledd.

Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon, jf. sosialtjenesteloven § 20 tredje ledd.

Bruk av vilkår for personer under 30 år følger av sosialtjenesteloven § 20 a første ledd;

«Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år. Dersom manglende norsk- eller samiskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det vurderes å stille vilkår om norsk- eller samiskopplæring. Dersom vedkommende har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. integreringsloven § 8, og manglende norskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det stilles vilkår om norskopplæring. Tredje punktum gjelder ikke for samiskspråklige stønadsmottakere. Det skal ikke stilles vilkår om aktivitet når tungtveiende grunner taler mot det.»

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, jf. tredje ledd. Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon, jf. fjerde ledd.

Tjenestemottakere som fyller kravene for deltakelse i kvalifiseringsprogram («KVP») skal få tilbud om dette før det vil være aktuelt å tildele økonomisk stønad med vilkår om aktivitet, jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester R35-00.

Selv om tjenestemottakere som fyller kravene for deltakelse i KVP skal få tilbud om dette før det vil være aktuelt å tildele økonomisk stønad med vilkår om aktivitet, bør ikke dette sees på som en



begrensning i bruken av vilkår. Alle som har brukerkontakt på NAV-kontor må vite nok om KVP for å kunne identifisere personer som kan ha rett på det.

KVP skal gjøres tilgjengelig for alle som har rett til det. «*Program kan ikke avslås med begrunnelse i kommunens økonomi, og det er ikke adgang til å sette begrensninger for hvor mange deltakere NAV-kontoret kan tilby program.*» jf. Rundskriv til lov om sosiale tjenester R-35-00.

NAV bør tilstrebe å raskt få tjenestemottakere som kvalifiserer inn på KVP, og kan da stille vilkår til andre tjenestemottakere ved tildeling av økonomisk sosialhjelp.

Det må komme frem i alle vedtakene om det foreligger grunnlag for å stille vilkår, samt hvilke mål som er satt for søkeren. Der vedtakene stiller vilkår, kan det stilles spørsmål om det er reelle vilkår og om disse følges opp. Vilkårene virker standardiserte, og det er vanskelig å lese av de fleste vedtakene om det foreligger en plan for oppfølging av søkere og eventuelle vilkår som blir satt i vedtaket.

NAV har på sine nettsider en opplisting av eksempel på vilkår som kan stilles:

- møter til veiledningssamtaler
- søker på relevante jobber
- deltar på arbeidsrettede kurs og tiltak
- deltar i arbeidstrening eller annen arbeidsrettet aktivitet
- deltar i utdannings- og opplæringstiltak
- går på norskkurs
- søker andre ytelser fra NAV

I rundskriv til lov om sosiale tjenester R35-00 er det nevnt flere forslag til vilkår.

Vedtak om sosialhjelp er ikke ment som en langvarig ytelse. I de tilfeller hvor det gis vedtak for flere måneder, kan det stilles vilkår om å bruke stønaden på bestemte måter, for eksempel å betale husleien. For å følge opp, kan en enkel måte å kontrollere dette på være å levere kvittering.¹ Dersom NAV-kontoret ikke får den dokumentasjonen de etterspør, må de gjøre en sannsynlighetsvurdering knyttet til om vilkåret er oppfylt. Dersom det vurderes at vilkåret ikke er oppfylt, må det fattes nytt vedtak som ikke innvilger økonomisk sosialhjelp til husleie. På den måten kan kommunen sikre at utbetalingen til husleie faktisk går til formålet. Dersom det ikke er mulig å følge opp slike vilkår bør det ikke skrives vedtak på mer enn en måned om gangen.

Hvis målet skal være å få søkerne til å bli selvstendig vil det kreves at det jobbes mot et konkret mål. Det å stille vilkår til en søker som følges opp vil være et av tiltakene for å komme i mål. Utfordringen er at hvis det ikke kommer klart frem i vedtaket så vil det bli vanskelig å følge opp eventuelle mål for søkeren.

Det er ved flere tilfeller stilt vilkår om å sende meldekort, og møte til veiledningstime hos NAV. Dette bør være standard i alle vedtak, samt informasjon at brudd på vilkårene kan føre til redusert stønad, jfr. sosialtjenesteloven § 20, 3. ledd og § 20a, 4. ledd. I de tilfeller det ikke stilles vilkår bør det framkomme hvorfor det ikke stilles vilkår.

¹ Jf. Uttalelse fra arbeids- og velferdsdirektoratet til Statsforvalteren som gjelder vilkår og dokumentasjonskrav, datert 15.02.23

[Tolkning av sosialtjenesteloven - nav.no](https://www.nav.no/samarbeidspartner/tolkning-sosialtjenesteloven#vilkar)

<https://www.nav.no/samarbeidspartner/tolkning-sosialtjenesteloven#vilkar>



3.1.3 Barnets beste

Kommunen har en plikt til å utrede og begrunne i saker hvor det er spørsmål om ivaretagelse av barnets beste, samt å begrunnet avveie barnets beste mot motstridende hensyn jf. Grunnloven § 104, 2 ledd samt FNs barnekonvensjon art. 3 nr. 1. Prinsippet har forrang i norsk rett, jf. Menneskerettsloven § 3 m.v. Særlig sentralt i barnets beste er vurderingen av ivaretagelsen av barnets fundamentale menneskerettigheter inkludert beskyttelsen mot statens vilkårlige inngripen i familielivet jf. EMK art. 8.

Ivaretagelsen av barnets beste er en materiell rett til å få barnets beste hensyntatt av det offentlige ved beslutningstaking, og et krav om at man ved saksbehandling vurderer avgjørelsens innvirkning på barnets beste.

Den vekt hensynet til barnets beste skal tillegges vil avhenge av hvor sterkt berørt barnet er og hvor alvorlig beslutningen er for barnet. Vekten vil også kunne variere med hvor sikker man er på hva som er barnets beste i en konkret situasjon - jo sikrere man er, jo større vekt får hensynet (Innst. 186 S (2013-2014) s. 30).

Hensynet til barnet ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende hensyn, men at hensynet ved avveiningen mot andre interesser «skal ha stor vekt - det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering: Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen» jf. Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 134.

I SOMB 2023-585 viser Sivilombudsmannen til «at hensynet til barnets beste [skal] være et grunnleggende hensyn» og skal være gjenstand for en selvstendig vurdering i saken.

Avdelingsleder i NAV informerer om at barnets beste blir vurdert og skal bli vurdert i hver sak. Ut fra vedtakene som er gjennomgått er denne vurderingen løst med en standard setning som: «Barnets behov er vurdert ivarettatt» eller «Det vurderes at dine barn er tatt hensyn til med den hjelpen som er gitt»

Dette kan ikke anses som en selvstendig vurdering i hht. sivilombudsmannens uttalelse ovenfor. Det bør i vedtakene vies litt mere plass til denne vurderingen, slik at det framstår som en vurdering, og ikke en konklusjon.

3.1.4 Tilsyn av Statsforvalter

NAV Værnes har også nylig hatt tilsyn fra Statsforvalter, hvor temaet for tilsynet var: NAV-kontorenes ansvar for tjenesten økonomisk rådgivning til personer som er i en vanskelig økonomisk situasjon. Det ble under tilsynet avdekket flere lovbrudd på bl.a. sosialtjenesteloven § 17 jf. § 4, sosialtjenesteloven § 41, forvaltningsloven §§ 11, 17 og 23, og kommuneloven § 25-1.

«Lovbruddet om tilgjengelighet:

Stjørdal kommune sørger ikke for å identifisere innbyggere som kan trenge økonomisk rådgivning, uten at innbyggeren selv gir uttrykk for et behov.

Kommunen sørger heller ikke for å gi tilpasset informasjon om at tjenesten økonomisk rådgivning omfatter mer enn rådgivning til personer med gjeld.

Kommunens praksis fører til at innbyggere som har, eller står i fare for å få, økonomiske problemer, ikke får tilbud om økonomisk rådgivning på et tidligst mulig tidspunkt. Det kan



føre til at de økonomiske problemene vokser, blir vanskeligere å håndtere og påvirker andre livsområder negativt.»

«Lovbruddet om oppfølging:

Stjørdal kommune sørger ikke for systematisk å gi enklere økonomisk rådgivning.

Kommunen sørger heller ikke for at innholdet i den enklere økonomiske rådgivningen, blir dokumentert.

Kommunens praksis fører til at innbyggere som trenger annen økonomisk rådgivning enn gjeldsrådgivning ikke får ivaretatt rettighetene sine. Praksisen fører også til at rådgivningen ikke kan kontrolleres av ledelsen eller etterprøves av Statsforvalteren, og til at kontinuiteten i tjenesteutøvingen blir sårbar.»

«Lovbruddet om beslutning og oppstart:

Stjørdal kommune sørger ikke for å skrive vedtak i saker om enklere økonomisk rådgivning.

Kommunen sørger heller ikke for at det settes et forsvarlig oppstartstidspunkt for tjenesten i alle saker.

Kommunens praksis fører til at innbyggere som trenger annen økonomisk rådgivning enn gjeldsrådgivning ikke får ivaretatt rettighetene som følger av at en avgjørelse er et enkeltvedtak, blant annet retten til å klage. Praksisen fører også til at noen innbyggere får startet rådgivningen for sent, med de konsekvensene det får.»

Det som ble avdekket under tilsynet samsvarer også med det inntrykket en sitter igjen med etter å ha gjennomgått oversendte vedtak. Spesielt forholdet at det ut fra innsendte dokumenter er vanskelig å få oversikt over hva som er grunnlaget for vedtaket. Uten dokumentasjon på hva som er tenkt og hva som er gjort blir saken uoversiktlig for brukere og andre som kommer i kontakt med saksbehandlingen.

Det forventes at NAV arbeider videre med de påpekte problemstillingene fra denne rapporten.

3.2 Organisering

For å få en oversikt over organiseringen ved NAV sosial ble det bedt om en rollebeskrivelse for enhetsleder, fagkoordinator/fagansvarlig, antall saksbehandlere og evt. andre på avdelingen. Det ble også bedt om en beskrivelse av arbeidsoppgaver til de ulike ansattgruppene, og beskrivelse av prosjekter/team hver ansatt deltar på.

NAV er organisert med en statlig del og en kommunal del. I tillegg har kommunene i Værnesregionen et interkommunalt samarbeid med felles NAV-kontor. Det betyr at NAV Værnes et samarbeid mellom 5 kommuner på den kommunale delen og en statlig del. NAV Værnes har en leder, og er organisert med 2 avdelinger. Avdeling 1 består av arbeidsrettet oppfølging og behandling av søknader om sosialstønad, avdeling 2 består av kartlegging, arbeidsrettet oppfølging og merkantile oppgaver.

Denne revisjonen har forholdt seg til den kommunale delen av NAV, men siden ansatte jobber overlappende på enkelte områder er det naturlig å også komme inn på områder som er underlagt staten. Grunnlaget for dette er at NAV sosial er i Værnesregionen underlagt avdeling 1 sammen med arbeidsrettet oppfølging som er statlig del.



I Stjørdal kommune er kommunedirektør øverste leder, deretter kommunalsjef Velferd, sektorleder for bolig arbeid og kvalifisering, så NAV-leder.

3.2.1 NAV-Leder

Det framkommer av innsendte dokumentasjon at NAV-leder er tilsatt på statlige vilkår og deltar i Nav Trøndelag sin ledergruppe, og rapporterer til direktøren. I Stjørdal kommune er NAV-leder plassert i sektor Bolig, arbeid og kvalifisering, og rapporterer til sektorleder.

Videre opplyses det at NAV-leder skal lede og videreutvikle NAV-kontoret i tråd med overordnede målsettinger for NAV og kommunene. Være en synlig samfunnsaktør på arbeids- og velferdsområdet i kommunene. Utvikle gode relasjoner og samarbeid med samarbeidspartnere innenfor næringsliv, offentlig sektor, og organisasjonene for å løse samfunnsoppdraget. Legge til rette for tjenesteutvikling og innovasjon. Drive forbedring, endring og omstillingsarbeid. Bidra til godt partnerskap med de ansattes representanter i enheten. Budsjett- personal- og resultatansvar.

3.2.2 Avdelingsleder

Avdelingsleder for den kommunale delen er statlig ansatt.

Det framkommer av innsendte dokumentasjon at avdelingsleder har følgende arbeidsoppgaver:

- Være med å utvikle og gjennomføre strategier som ivaretar og løser samfunnsoppdraget på best mulig måte for innbyggere og virksomheter i Værnesregionen
- Koordinere og lede teamene
- Personalansvar
- Overordnet faglig ansvar
- Økonomirapportering
- Sikre gode resultat- og måloppnåelse i teamene og kontoret
- Utvikle gode relasjoner og samarbeid mellom ansatte og samarbeidspartnere
- Legge til rette for god medvirkning og medbestemmelse for brukere og ansatte
- Legge til rette for kontinuerlig læring og kompetanseutvikling i teamene og kontoret
- Bidra til å utvikle et godt arbeidsmiljø.

3.2.3 Fagutvikler

I tillegg har avdelingen fagutvikler, rollen er for tiden under revidering. Følgende oppgaver inngår i rollen som fagutvikler:

- Temaovergripende rolle som jobber på tvers av team
- Invitere til fagmøter og sørge for innhold i møtene
- Møte med de andre fagutviklerne en gang per måned
- Møte mellom fagutviklere, teamkoordinatorer og ledelse ved behov
- Dialog med ledelse og bistå ledelse med beslutningstøtte knyttet til fagutvikler/metodeutvikler sine arbeidsområder
- Holde seg oppdatert på aktuelle lovverk og nytt på fagområdet, samt spre dette i kontoret/til relevante veiledere, ledere.
- Hovedansvaret for opplæring, veiledning, rådgiving av teamkoordinatorer, veiledere, nyansatte, samt studenter
- Ledergruppen har hovedansvar



I møte med avdelingsleder og NAV-leder framkommer det at fagutvikler for tiden ikke har ansvar for kvalitetssikring av vedtak.

3.2.4 Beslutter

I tillegg til fagutvikler, har NAV Værnes også beslutter(e), for tiden er det 2-3 besluttere (avdelingsleder er pr dags dato en av disse). Beslutter skal gå igjennom hvert vedtak for godkjenning. Avdelingsleder opplyser i møte at tidligere har fagutvikler og beslutter vært samme person, men det er også hensiktsmessig at det er flere som har beslutningsmyndighet.

3.2.5 Saksbehandler

NAV Værnes har ca. 33,4% kommunalt ansatte. Saksbehandlerne jobber på tvers av kommunene og på tvers av arbeidsområdene (statlig og kommunalt), men det tilstrebes at kommunale tjenester skal få den nøkkelen som de har ansatte til. Det er dermed ikke slik at en kommunalt ansatt bare har kommunale oppgaver.

Organiseringen av et NAV-kontor er litt annerledes enn en enhet i en kommune. Det er flere tjenester som går på tvers av statlige og kommunale ressurser, bl.a. mottak og vakttelefon. Leder på NAV Værnes er opptatt av at det er ett kontor som skal levere helhetlige og integrerte tjenester på best mulig måte, samt at det er uten betydning om ansatte jobber på tvers av NAV kommune og NAV stat så lenge jobben blir gjort.

Det observeres at det er mange ledd mellom saksbehandler og øverste leder på kommunalt nivå. Bare fra NAV-leder er det 4 ledd til saksbehandler. De er muligens ikke definert i systemet som et nytt ledd, men de er en del av prosessen. De har vist til at noen har rollen som fagutvikler, samt andre som har rollen som "beslutter". Det kan stilles spørsmål med effektiviteten av en slik organisering. Fagutvikler skal jobbe med faget, mens "beslutter" skal godkjenne vedtakene. Det bør ses på om disse rollene kan slås sammen for å få utnyttet ressursene bedre. Grunnet er at kunnskap innen saksbehandling skaffes ved å behandle flest mulig saker.

3.2.6 Samarbeidsavtale

Det følger av samarbeidsavtalen om etablering og drift av NAV Værnes mellom Stjørdal kommune og NAV Nord-Trøndelag pkt. 3 at NAV leder har ansvaret for å organisere arbeidet i NAV Værnes slik at det ivaretar servicen til brukerne i de fem kommunene og arbeidsforholdene for de ansatte på en best mulig måte.

Videre følger det av pkt. 7 i avtalen at alle ansatte ved Nav Værnes (fra stat og kommune) skal utføre oppgaver innen Nav-kontorets ansvarsområder, både statlige og kommunale, forutsatt nødvendig delegert myndighet.

Alle ansatte ved NAV Værnes, både statlige og kommunale, må påregne å løse oppgaver på tvers av kommunegrensene.

Pkt. 8 i avtalen sier noe om hvilke tjenester som inngår i avtalen. Nav Værnes har på vegne av Stjørdal kommune ansvar for tjenester etter sosialtjenesteloven i kommunene Selbu, Tydal, Meråker, Stjørdal og Frosta. Ved inngåelse av denne avtalen omfatter det følgende punkter;

- Kap. 5 Økonomisk stønad



- Kap. 3 Sosialtjenestens generelle oppgaver og kap. 4 § 4.1 Opplysning råd og veiledning og § 4-3a Rett til individuell plan
- Gjeldsrådgiverfunksjonen

De statlige og kommunale medarbeiderne i NAV Værnes skal kunne benyttes på tvers av de enkelte kommuner på en vurdering av behov og kompetanse.

NAV-leder har fått eget delegasjonsvedtak, datert 28.09.2023. I forhold til videredelegering framkommer det at den delegerte myndigheten følger stillingen, og kan som hovedregel ikke videredelegeres. Unntatt fra dette er anvisningsmyndigheten.

Ut fra de opplysninger vi har så er det NAV-lederen som underskriver alle vedtak.

3.2.7 Delegering/parafering

Vedtakene signeres av både saksbehandler og enhetsleder.

Delegering av myndighet til å treffe avgjørelser betyr at et organ eller en person som i utgangspunktet ikke hadde myndighet (kompetanse) til å treffe avgjørelse, får tildelt slik kompetanse. En lovhjemmel til å delegere må vanligvis forstås slik at den gir adgang til å pålegge den som får delegert myndighet, å utøve den. I slike tilfeller innebærer loven normalt også at det delegerende organet har instruksjonsmyndighet når det gjelder hvordan den delegerte myndigheten skal utøves.

Kommunedirektøren har fått delegert sin myndighet fra kommunestyret og har etter delegeringsreglementet myndigheten til å videredelegere den internt i kommunen jfr. delegeringsreglementet punkt 10.2.

De som har fått videredelegert myndighet, kan ikke delegere videre uten at det er lovgrunnlag for det. Det bør påpekes at kommunedirektøren kan i sin videredelegering sette egne skranker for videredelegering. Stjørdal kommune har tidligere normalt vist til videredelegering i lederavtalene. Det er en svakhet at det over tid har blitt unnlatt å vises til videredelegering i lederavtalene. Dette er en praksis som må gjennomgås.

Delegering til leder medfører at det er den som er delegert myndighet som er ansvarlig for vedtaket. Etter forvaltningsloven § 23 skal et enkeltvedtak være skriftlig, men loven har ingen egen bestemmelse om at vedtaket skal være undertegnet eller at det skal fremgå hvem som har behandlet og avgjort saken. Slike formkrav følger heller ikke av sosialtjenesteloven.

Sivilombudet har i tidligere uttalelser fastslått at det følger av god forvaltningsskikk, og forutsetningsvis av habilitetsreglene i forvaltningsloven, at en part skal få kjennskap til saksbehandlers identitet, jf. ombudets uttalelser 23. juni 2022 (SOM-2022-1068) og 27. november 2017 (SOM-2017-1135). Dette gjelder ikke i saker der saksbehandlingen er automatisert, altså behandlet rent maskinelt, jf. ombudets årsmelding for 1995 s. 51 (SOMB-1995-5).

Habilitetsregelen i forvaltningsloven § 6 gjelder både den som tilrettelegger grunnlaget for en avgjørelse og den som treffer avgjørelsen. Hensynene bak regelen gjør seg gjeldende både for saksbehandler og godkjenner. Ombudet legger til grunn at det følger av god forvaltningsskikk at både saksbehandlers og godkjenner sitt navn må fremgå, eller på annen måte formidles til parten.

Dette tilsier at kommunen må fortsette med sin praksis om at både saksbehandler og leder som paraferer. Dette for å sørge for åpenhet i forhold til hvem som har behandlet saken. Utfordringen er at lederen på grunn av stort omfang av saker ikke vil ha muligheten til å følge opp hver enkelt



sak. Dette er uheldig i forhold til følge opp saksbehandlingen og kvaliteten på den. Konsekvensen blir ofte at lederens navns står på vedtaket, men leder har ikke gjennomgått vedtaket. Det blir da den enkelte saksbehandler kunnskap og erfaring som vil være gjeldende i forhold til kvaliteten på vedtaket.

Denne praksisen medfører at det foreligger større fare for at vedtak ikke blir av den kvalitet en kan forvente, samt at risikoen for feil i vedtaket øker. For å avverge dette har NAV besluttere som kvalitetssikrer det faglige innholdet i vedtakene.

4. Konklusjon og tiltak

4.1 Konklusjon

Det er gjort en gjennomgang av 20 vedtak.

Revisjonen har avdekket at de fleste vedtak er tynt begrunnet og inneholder lite opplysninger om konkrete vurderinger som er gjort. Det bør vies mer plass i vedtakene til en «barnets beste»-vurdering, da dagens vurdering framstår som en konklusjon.

Vedtakene skal skrives slik at tjenestemottaker forstår innholdet, tjenestemottaker skal også kunne følge vurderingene som er gjort i vedtaket, selv om tjenesten innvilges.

Vilkårene virker standardiserte, det kan stilles spørsmål til om de følges opp. Det er vanskelig å lese av de fleste vedtakene om det foreligger en plan for oppfølging av søkere og eventuelle vilkår som blir satt i vedtaket.

Hvis målet skal være å få søkerne til å bli selvstendige vil det kreves at det jobbes mot et konkret mål. Det å stille vilkår til en søker som følges opp vil være et av de anbefalte tiltakene. Utfordringen er at hvis vilkårene ikke kommer klart frem i vedtaket så vil det bli vanskelig å følge opp eventuelle mål for søkeren. På langvarige vedtak bør det også stilles vilkår om kvittering på betalt husleie før neste husleie utbetales, for å sikre at utbetalingen går til formålet. Dersom det ikke er mulig å følge opp slike vilkår bør det ikke skrives vedtak på mer enn en måned om gangen.

Organisatorisk har NAV mye på plass, men det kan se ut til at mange får andre oppgaver enn saksbehandling. Det blir også mange nivåer i saksbehandlingen mellom saksbehandler og øverste leder.

Det behandles opp mot 5000 vedtak i året der en avslagsprosent på ca. 20% virker rimelig. Når det gjelder klager har ikke NAV noe system for å fange opp antall mottatte klager, det betyr at det kun er oversikt over antall som er sendt til Statsforvalter. Det er vist til at det kun er 2 klager som er sendt dit, noe som tilsvarer 0,04 % av antall saker. Med ca. 20% avslag er det nærliggende å tro at klageprosenten er relativt høyere, det er da rimelig å stille spørsmål til om det gis medhold i resterende av disse klagegene. Det anbefales at NAV finner et system for å få oversikt over antall klager som mottas per år samt statistikk over omgjorte vedtak.



4.2 Tiltak som anbefales

For at NAV sosial skal utøve tjenester i henhold til dagens lovverk menes det at følgende tiltak bør iverksettes:

- Avdelingsleder bør sørge for at saksbehandling og produksjon er en prioritert oppgave
- Besluttere bør ha god nok kunnskap til å kvalitetssikre alle vedtak. Vedtak skal være godt faglig fundert og rettsanvendelsen bør være kvalitetssikret av besluttere.
- Aktiv bruk av vilkår der det er hjemlet, og vilkår skal følges opp
- Barnets beste-vurderinger må gis mer plass i vedtakene
- NAV sosial må støtte til at brukere blir mer selvhjulpne
- NAV bør få en oversikt over antall klager som mottas hvert år

