



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2018

Sosialtjenesten og NAV Nordkapp

NORDKAPP KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Overordnet analyse 2013–2016*. Det framgår av vedtak i kontrollutvalget den 31.mai 2017 i sak 5/2017 at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av Sosialtjenesten og NAV i Nordkapp kommune.

Prosjektet ble tildelt Arnt-Bjarne Aronsen som prosjektleder i FR-møte den 5.september av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon. Prosjektgruppa har bestått av Arnt-Bjarne Aronsen som har vært prosjektleder og Viggo Johannessen som har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av ekstern kvalitetssikrer Annette Gohn-Hellum.

Våre informanter i kommunen har vært NAV leder Anne Sivertsen og nestleder Øyvind Kjosbakken.

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, 2.mai 2019

Aud S. Opgård
Revisjonssjef/oppdragsansvarlig revisor

Arnt-Bjarne Aronsen
Forvaltningsrevisor/prosjektleder

Viggo Johannessen
forvaltningsrevisor/prosjektmedarbeider

INNHALDSFORTEGNELSE

0	SAMMENDRAG	1
0.1	FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2	REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
0.3	ANBEFALING	2
1	INNLEDNING	3
1.1	PROSJEKTETS BAKGRUNN OG FORMÅL	3
1.1.1	Bakgrunn	3
1.1.2	Formål	4
1.2	PROBLEMSTILLINGER	5
1.3	REVISJONSKRITERIER	5
1.3.1	Kilder til kriterier	5
1.3.2	Utleddning av kriterier	5
1.4	METODE	6
1.4.1	Datainnsamling	6
1.4.2	Avgrensning	7
1.4.3	Dataenes gyldighet og pålitelighet	7
2	BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	9
3	HVORDAN ER BRUKEN AV ØKONOMISK SOSIALHJELP I NORDKAPP KOMMUNE?	11
3.1	HVORDAN HAR UTVIKLINGEN VÆRT DE SENESTE FEM ÅR?	11
3.2	HVORDAN ER BRUKEN AV ØKONOMISK SOSIALHJELP I NORDKAPP KOMMUNE SAMMENLIGNET MED ANDRE KOMMUNER?	12
3.3	REVISJONENS KOMMENTAR	16
4	HAR SAMORDNINGEN MED KOMMUNENS SOSIALTJENESTE OG NAV NORDKAPP SKJEDD I TRÅD MED LOVKRAV OG MÅLSETTINGER?	17
4.1	ER RAMMEVERKET FOR SAMORDNINGEN PÅ Plass?	17
4.1.1	Revisjonskriterier	17
4.1.2	Data	17
4.1.3	Vurderinger	17
4.1.4	Konklusjon	18
4.2	HAR SAMORDNINGEN BIDRATT TIL ØKT TVERRFAGLIG SAMARBEID?	18
4.2.1	Revisjonskriterier	18
4.2.2	Data	18
4.2.3	Vurderinger	18
4.2.4	Konklusjon	19
4.3	HAR SAMORDNINGEN BIDRATT TIL ØKT TILGJENGELIGHET, BRUKERMEDVIRKNING OG OPPFØLGING?	19
4.3.1	Revisjonskriterier	19
4.3.2	Data	19
4.3.3	Vurderinger	20
4.3.4	Konklusjon	20
5	HAR NAV NORDKAPP RUTINER OG RETNINGSLINJER SOM SIKRER EN FORSVARLIG SAKSBEHANDLING AV SØKNADER OM SOSIALHJELP?	21
5.1	ER BEHANDLINGEN AV SØKNAD OM ØKONOMISK SOSIALHJELP I SAMSVAR MED FORVALTNINGSLOVENS KRAV OM FORSVARLIG SAKSBEHANDLING?	21
5.1.1	Revisjonskriterier	21
5.1.2	Data	21
5.1.3	Vurderinger	22
5.1.4	Konklusjon	22
5.2	ER BEHANDLINGEN AV SØKNADER OM ØKONOMISK SOSIALHJELP I SAMSVAR MED SOSIALTJENESTELOVENS KRAV OM FORSVARLIG SAKSBEHANDLING?	23
5.2.1	Revisjonskriterier	23
5.2.2	Data	23
5.2.3	Vurderinger	25

5.2.4	Konklusjon	26
5.3	ER DET ETABLERT EN TILFREDSSTILLENDEN INTERNKONTROLL I HENHOLD TIL LOV OG FORSKRIFT?	26
5.3.1	Revisjonskriterier	26
5.3.2	Data.....	26
5.3.3	Vurderinger.....	27
5.3.4	Konklusjon	28
6	KONKLUSJONER.....	29
6.1	HVORDAN ER BRUKEN AV ØKONOMISK SOSIALHJELP I NORDKAPP KOMMUNE?	29
6.2	HAR SAMORDNINGEN AV KOMMUNENS SOSIALTJENESTE OG NAV NORDKAPP SKJEDD I TRÅD MED LOVKRAV OG MÅLSETTINGER?	29
6.3	HAR NAV NORDKAPP RUTINER OG RETNINGSLINJER SOM SIKRER EN FORSVARLIG SAKSBEHANDLING AV SØKNADER OM SOSIALHJELP?	29
7	ANBEFALINGER.....	31
8	KILDER OG LITTERATUR.....	32
	VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER.....	34
	VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER	35
	VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING	39

Figurliste:

Figur 1:	Økonomisk sosialhjelp Nordkapp kommune	11
Figur 2:	Utbetalt økonomisk sosialhjelp pr. innb. o/16 år	12
Figur 3:	Utbetalt økonomisk sosialhjelp pr år pr tilfelle	12
Figur 4:	Andel mottakere av økonomisk sosialhjelp i forhold til resten av befolkningen.....	14
Figur 5:	Andel mottakere av økonomisk sosialhjelp i alderen 18-24 år.....	15
Figur 6:	Andel langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp (o/6 mndr.)	16

0 SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med undersøkelsen har vært tredelt. For det første har vi kartlagt bruken av økonomisk sosialhjelp de fem siste årene. Vi har også sammenlignet bruken av sosialhjelp i Nordkapp kommune med andre sammenlignbare kommuner. For det andre har vi undersøkt hvordan sosialtjenesten i Nordkapp kommune har vært samordnet med NAV Finnmark i det lokale NAV kontoret. For det tredje har revisjonen kartlagt NAV Nordkapp sin praksis ved tildeling av økonomisk sosialhjelp og sett på om kommunen har rutiner og retningslinjer for å sikre en forsvarlig saksbehandling.

På bakgrunn av dette har kommunen fått belyst ulike sider ved egen praksis, og blitt presentert for områder hvor det er muligheter for forbedringer.

0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Hvordan er bruken av økonomisk sosialhjelp i Nordkapp kommune?

Utbetalingene til økonomisk sosialhjelp har vært relativt stabile i perioden 2013-2017. Med et unntak (i 2015) har utbetalingene vært høyere enn budsjettet.

Gjennomsnittlige utbetalinger av økonomisk sosialhjelp pr innbygger over 16 år har vært relativt stabile i perioden og lavere enn gjennomsnittet i Finnmark og hele landet. Gjennomsnittet av årlige utbetalinger av økonomisk sosialhjelp til enkeltmottakere har vært moderate og lavere enn gjennomsnittlige utbetalinger til enkeltmottakere i hele landet.

Andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp i Nordkapp i forhold til resten av befolkningen har vært stabil og på nivå med Finnmark, KOSTRA-gruppe 6 og resten av landet. Det samme gjelder andelen mottakere i alderen 16-24 år. Andelen langtidsmottakere har vist en kraftig økning i 2017.

Har samordningen av kommunens sosialtjeneste og NAV Nordkapp skjedd i tråd med lovkrav og målsettinger?

Det er revisors vurdering at det formelle rammeverket for samordningen mellom Nordkapp kommune og Arbeids- og velferdsetaten er på plass.

Det er revisors vurdering at samordningen av NAV Finnmark og NAV Nordkapp har lagt til rette for økt tverrfaglig samarbeid, samt at ledelsen ved NAV Nordkapp opplever økt tverrfaglig samarbeid.

Informasjon som vi har innhentet ved intervju, gjennomgang av individuelle planer og fra Nordkapp kommunes hjemmeside tilsier at samordningen av NAV Finnmark og NAV Nordkapp har bidratt til økt brukermedvirkning og oppfølging.

KONKLUSJON

Med bakgrunn i informasjon innhentet i vår undersøkelse er det revisors vurdering at samordningen av kommunens sosialtjeneste og NAV Nordkapp har skjedd i tråd med lovkrav og målsettinger.

Har NAV Nordkapp rutiner og retningslinjer som sikrer en forsvarlig saksbehandling av søknader om sosialhjelp?

Vurdering av habilitet blir ikke dokumentert skriftlig og er av den grunn ikke i samsvar med god forvaltningsskikk. For øvrig har NAV Nordkapp rutiner, systemer og retningslinjer som gir rimelig grad av sikkerhet for at søknader om økonomisk sosialhjelp blir behandlet i samsvar med forvaltningslovens krav om forsvarlig saksbehandling.

Med bakgrunn i gjennomgang av rutinebeskrivelser, utvalgte saker, brukeres egenvurderinger og individuelle planer er det vår oppfatning at behandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp er i samsvar med sosialtjenestelovens krav om forsvarlig saksbehandling. Fylkesmannens uttalelse om klagebehandling underbygger våre vurderinger.

Når det gjelder opplysning råd og veiledning er det ikke gjort rene vedtak etter § 17. Råd og veiledning gitt i forbindelse med behandling av søknader etter § 18 er ikke dokumentert i samsvar med god forvaltningsskikk.

Det er vår vurdering at NAV Nordkapp har etablert tilfredsstillende intern kontroll.

KONKLUSJON

Det er vår vurdering at NAV Nordkapp har rutiner og retningslinjer som sikrer forsvarlig saksbehandling av søknader om sosialhjelp.

NAV Nordkapp ikke har rutiner for å dokumentere utført vurdering av habilitet ved saksbehandlingen.

0.3 Anbefaling

Med bakgrunn i de funn og konklusjoner som går fram av denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale NAV Nordkapp å iverksette tiltak for å sikre at det gis opplysning, råd og veiledning i henhold til egne rutiner og sosialtjenestelovens § 17.

Revisjonen vil også anbefale at det etableres rutiner med tanke på at vurderinger av habilitet i saksbehandlingen dokumenteres tilpasset fagområdets egenart og virksomhetens størrelse og at notatplikten overholdes.

1 INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er Overordnet analyse 2013-2016.

«Økonomisk stønad (sosialhjelp) er en del av samfunnets økonomiske sikkerhetsnett og skal sikre at alle har nok midler til livsopphold. Hjelpen er ment å være midlertidig og skal bidra til å gjøre folk økonomisk selvhjulpne.

Alle som søker om sosial stønad til livsopphold har krav på svar i form av et skriftlig vedtak. Ved særlig behov kan det fremmes en muntlig søknad, som noteres ned av saksbehandler. Saksbehandlingstiden kan variere, men må alltid følge bestemmelsene i forvaltningsloven. Dersom saksbehandlingstiden er mer enn en måned, skal det gis foreløpig svar.

Kommunene har plikt til å sette av midler til økonomisk stønad i sine årlige budsjetter, og den enkelte søker har rettskrav på slik stønad dersom vilkårene er oppfylt. Klageinstansen i slike saker er Fylkesmannen [...]

[...] I lov om arbeids og velferdsforvaltningen (NAV-loven) § 13 heter det at Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontorer som skal ivareta oppgaver for statsetaten og kommunen. Når det gjelder de kommunale oppgavene skal kontoret som et minimum ivareta økonomisk stønad og kvalifiseringsprogrammet. I § 14 heter det videre at kontoret skal opprettes ved avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen (lokal samarbeidsavtale).

Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud. Avtalen kan inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder. Bestemmelsene om dette er utdypet i egen forskrift.¹

I lovforarbeider² til NAV-loven blir det framhevet at samarbeidet og integreringen av den kommunale sosialtjenesten som en del av de lokale NAV-kontorene er en sentral del av reformen. Selv om både staten og kommunene beholder sitt ansvar for oppgaver de har etter dagens lovgivning, er det avgjørende at den statlige Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale sosialtjenesten utvikler et samarbeid og tjenesterutiner som i størst mulig utstrekning muliggjør at velferdsforvaltningens samlede virkemidler kan brukes i førstelinjetjenesten. Det nevnes blant annet at dette må gjøres gjennom en rekke tiltak for å fremme felles holdninger og kultur, og etablere en "felles plattform" på de lokale NAV kontorene. [...]

[...] I budsjett 2012/økonomiplan 2012/2015 fremgår det at sosialhjelpsmottakere under 24 år skal i den grad det er mulig, innen en måned etter at de har søkt om hjelp, tilbys praksisplass i det ordinære arbeidsmarkedet. Langtidsmottakere av sosialhjelp er en prioritert gruppe for vurdering av andre inntektssikringer enn sosialhjelp. Dette innebærer målrettet arbeid i samarbeid med øvrige fagpersoner i NAV kontoret. Der avklaring av brukere har høy prioritet. Alle som søker om økonomisk sosialhjelp skal vurderes opp mot arbeid og aktivitet.

¹ Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids og velferdsforvaltningen (FRO-2007-01-26-107).

² Ot.prp.nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, s. 36.

KOSTRA-tallene for 2011 viser at andel netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp er høyere i Nordkapp enn sammenligningskommunene. Nordkapp ligger også høyt når det gjelder andel sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere sammenlignet med andre kommuner.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv. Videre er området helt klart vesentlig i et samfunnsmessig, omdømmemessig og økonomisk perspektiv. Området er også vesentlig i et politisk perspektiv.»

Arbeids- og velferdspolitikken omfatter en bred innsats på en rekke områder og med ulike tilnærminger for å fremme målet om arbeid til alle. Arbeidslinja³ er sentral i arbeids- og velferdspolitikken. Hovedelementer i realiseringen av arbeidslinja er:

- at det føres en aktiv politikk for høy yrkesdeltakelse
- at arbeidslivet legger forholdene til rette for å hindre utstøting
- at det skal lønne seg å arbeide

Et velfungerende arbeidsmarked med stabile rammebetingelser er viktig for å fremme målet om arbeid for alle. Den generelle utviklingen på arbeidsmarkedet har innvirkning også på utsatte gruppers muligheter i arbeidslivet, selv om høy arbeidskraftetterspørsel ikke er en garanti for økt sysselsetting blant marginale grupper. Den aktive arbeidsmarkedspolitikken skal legge til rette for høy yrkesdeltakelse og god utnyttelse av arbeidskraften. Vekt på formidling av arbeidskraft, informasjon og rådgiving om arbeidsmarkedet og bruk av aktive, arbeidsrettede tiltak overfor arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne, bidrar til å motvirke langvarig ledighet og helserelatert fravær og hindre utstøting fra arbeidslivet. Oppfølgingstiltak, kvalifiseringstiltak, ulike former for tilrettelegging, motivasjonstiltak mv. er sentrale virkemidler i realiseringen av arbeidslinja. Den aktive arbeidsmarkedspolitikken er således en viktig del av arbeidet med å sikre flere muligheter til arbeid.

I de senere årene er det gjennomført en rekke reformer og tiltak i arbeids- og velferdspolitikken med sikte på å støtte opp om arbeidslinja. Hovedmålene for NAV-reformen var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, gjøre det enklere for brukerne og tilpasse tjenestene etter brukernes behov. De kommunale tjenestene som skal inngå i NAV-kontoret er definert i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, det vil si å gi råd og veiledning, om kvalifiseringsprogrammet, økonomisk sosialhjelp og midlertidig botilbud. Ordningen er subsidiær. Det betyr at inntektsmuligheter gjennom arbeid og økonomiske rettigheter etter andre ordninger må avklares før vedtak om kvalifiseringsprogram blir fattet.

1.1.2 Formål

Formålet med undersøkelsen har vært tredelt. For det første har vi kartlagt bruken av økonomisk sosialhjelp for de fem siste årene. Vi har også sammenlignet bruken av sosialhjelp i Nordkapp kommune med andre sammenlignbare kommuner. For det andre har vi undersøkt hvordan sosialtjenesten i Nordkapp kommune har vært samordnet med NAV Finnmark i det lokale NAV kontoret. For det tredje har revisjonen kartlagt NAV Nordkapp sin praksis ved tildeling av økonomisk sosialhjelp og sett på om kommunen har hatt rutiner og retningslinjer for å sikre en forsvarlig saksbehandling.

På bakgrunn av dette har kommunen fått belyst ulike sider ved egen praksis, og blitt presentert for områder hvor det er muligheter for forbedringer.

³ Meld. St. 46 (2012-2013) kap. 3.1.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen har vært gjennomført på bakgrunn av tre hovedproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget i møte den 31. mai 2017 (sak 5/2017). Revisjonen har i tillegg utarbeidet underproblemstillinger i tilknytning til disse.

Undersøkelsen har hatt følgende hoved- og underproblemstillinger:

1) *Hvordan er bruken av økonomisk sosialhjelp i Nordkapp kommune?*

- i. Hvordan har utviklingen vært de seneste 5 år?
- ii. Hvordan er bruken av økonomisk sosialhjelp i Nordkapp kommune sammenlignet med andre kommuner?

2) *Har samordningen av kommunens sosialtjeneste og NAV Nordkapp skjedd i tråd med lovkrav og målsettinger?*

- i. Er rammeverket for samordningen på plass?
- ii. Har samordningen bidratt til økt tverrfaglig samarbeid?
- iii. Har samordningen bidratt til økt tilgjengelighet, brukermedvirkning og oppfølging?

3) *Har NAV Nordkapp rutiner og retningslinjer som sikrer en forsvarlig saksbehandling av søknader om sosialhjelp?*

- i. Er behandlingen av søknad om økonomisk sosialhjelp i samsvar med forvaltningslovens krav om forsvarlig saksbehandling?
- ii. Er behandlingen av søknad om økonomisk sosialhjelp i samsvar med sosialtjenestelovens krav om forsvarlig saksbehandling?
- iii. Er det etablert en tilfredsstillende internkontroll i henhold til lov og forskrift?

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov av 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).
- Lov av 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Lov av 16. juni 2006 om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven).
- Forskrift av 19. november 2010 nr. 1463 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen (forskrift om internkontroll i kommunalt NAV).
- Forskrift av 15. desember 2006 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften).
- Forskrift 26. januar 2007 om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Rundskriv Hovednr. 35 – Lov om sosiale tjenester i NAV (Utarbeidet 22.06.2012, sist endret 06.02.2017).

1.3.2 Utledning av kriterier

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor og redegjørelsen i vedlegg 2 til denne rapporten kan det utledes følgende revisjonskriterier:

Samordning av kommunale og statlige tjenester ved opprettelse av lokale NAV-kontor (NAV-reformen)

- Arbeids- og velferdsetaten og kommunen skal ha felles lokale kontorer.
- Det skal foreligge en avtale om opprettelse av felles lokalt kontor mellom arbeids- og velferdsetaten og kommunen (lokal samarbeidsavtale).
- Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud.
- Avtalen kan inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder.
- Både på system- og individnivå skal brukermedvirkning være en sentral del av arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Bruk av individuelle planer skal stå sentralt for å sikre brukergrupper med sammensatte behov et helhetlig tjenestetilbud.

Krav til forsvarlig saksbehandling etter forvaltningsloven

- Vedtaket skal være skriftlig, klart og tydelig og inneholde opplysninger om hvem som har fattet vedtaket, hvem det gjelder, når vedtaket er fattet og hva det går ut på.
- Partene skal underrettes om vedtaket. Underretningen skal som hovedregel være skriftlig, og skal gi opplysninger om partenes klageadgang, klagefrist, klageinstans, framgangsmåte ved klage og retten til innsyn i sakens dokumenter. I underretningen bør begrunnelsen for vedtaket gjengis.
- Saksbehandler skal ha vurdert sin habilitet.
- NAV Nordkapp skal ha rutiner for å ivareta taushetsplikt.

Krav til forsvarlig saksbehandling etter sosialtjenesteloven

- Det skal være etablert rutiner for behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp.
- NAV kontoret skal gi tilbud om råd og veiledning ved søknad om sosialhjelp.
- Det skal være rutiner for oppfølging av mottakere av økonomisk sosialhjelp
- Det skal foretas en konkret og individuell vurdering ved hver søknad.
- Tjenestemottakeren skal ha vært involvert i søknadsprosessen.
- NAV kontoret skal være tilgjengelig på telefon.
- NAV kontoret skal være tilgjengelig på digital plattform.

Internkontroll

- Kommunen skal ha dokumentasjon for at det er etablert en intern kontroll i henhold til sosialtjenesteloven § 5.
- Kommunen skal regelmessig foreta risikovurderinger for å forebygge avvik fra sosialtjenesteloven.
- Kommunen skal ha prosedyrer for overvåking og gjennomgang av internkontroll for å sikre at den fungerer som forutsatt.

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært intervju, dokumentanalyse, statistisk analyse (SSB/KOSTRA) og regnskapsanalyse.

I dokumentanalysen har vi gjennomgått relevante og sentrale kommunale dokumenter, herunder økonomiplaner, årsmeldinger, handlingsplaner o.l. Videre har vi tatt for oss rutinebeskrivelser,

retningslinjer og et utvalg enkeltvedtak på seks saker. Da rapportens konklusjoner bygger på triangulering av flere metoder anser vi at de saker som vi har gjennomgått er tilstrekkelig til å foreta en vurdering om kommunen har innført rutiner og retningslinjer som er egnet til å sikre forsvarlig behandling av søknader om, økonomisk sosialhjelp.

Når det gjelder intervju har vi foretatt et gruppeintervju, det vil si at vi har gjennomført intervju med NAV leder og nestleder samlet. Hensikten har vært å utdype kontorets metoder i forbindelse med individuell vurdering ved behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp. Vi har valgt gruppeintervju fordi vi mente dette var mest hensiktsmessig i forhold til oppgaven.

Ved kartlegging av økonomisk sosialhjelp har vi benyttet regnskapstall og KOSTRA-data for å kartlegge bruken av sosialhjelp i kommunen. KOSTRA-data har også vært datagrunnlaget for vår sammenligning av Nordkapp kommune med andre kommuner.

I denne rapporten har vi sammenlignet Nordkapp kommune med de øvrige kommunene i Finnmark og kommunene i KOSTRA-gruppe 6. KOSTRA-gruppe 6 er en gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser som kan sammenlignes med Nordkapp.⁴ Vi har også brukt sammenlignende tall for hele landet inkludert Oslo.

En nærmere redegjørelse for metode, framgangsmåte og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg 3.

1.4.2 Avgrensning

Av både praktiske og ressursmessige grunner har det vært nødvendig å foreta en avgrensning av undersøkelsen. Tidsmessig er undersøkelsen avgrenset til årene 2013, 2014, 2015, 2016 og 2017.

Problemstilling nr. 1 er en rent deskriptiv (beskrivende) problemstilling. I problemstillingen har vi sett på utviklingen av sosialhjelp de fem siste årene sammenlignet med andre kommuner i Finnmark, landsgjennomsnittet og kommuner i KOSTRA-gruppe 6.

Når det gjelder problemstilling nr. 2 som gjelder samordning av kommunens sosialtjeneste og NAV Nordkapp, har vi foretatt en gjennomgang av sentrale dokumenter som ble lagt til grunn i forbindelse med samlokaliseringen.

Problemstilling 3 som gjelder tildeling av økonomisk sosialhjelp, har vi avgrenset til selve saksbehandlingen. Vi har ikke tatt stilling til vurderingene som er lagt til grunn ved utmåling av stønadens størrelse. Vi har derimot foretatt en vurdering om kommunens rutiner for saksbehandling sikrer krav til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. Vi har også foretatt en vurdering om kommunen har etablert et styringssystem i henhold til sosialtjenestelovens §5.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom problemstillingene for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Gyldighet sikres ved å knytte datainnsamlingen opp mot revisjonskriteriene og ved at vi har hentet data fra ulike kilder. Når det er samsvar mellom beskrivelser og data fra flere kilder, styrker dette kvaliteten eller gyldigheten i datamaterialet. Det er av samme grunn benyttet ulike metoder, en kombinasjon av intervju, statistikk, økonomisk analyse og dokumentgjennomgang. Når de ulike metodene gir et nokså likt bilde av situasjonen, styrker også det undersøkelsens gyldighet.

Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er sikret ved å intervju personer med overlappende kunnskap om kommunens praksis og som i neste omgang er

⁴ <https://samstat.wordpress.com/2010/08/29/kostra-kommunegrupper/>

sammenholdt med dokumentasjonen og tallmaterialet som vi har innhentet. Påliteligheten er også sikret ved lydopptak og at to personer har deltatt under intervjuene og ved at informantene fått tilsendt rapportutkast som de har gitt tilbakemelding på (verifisering).

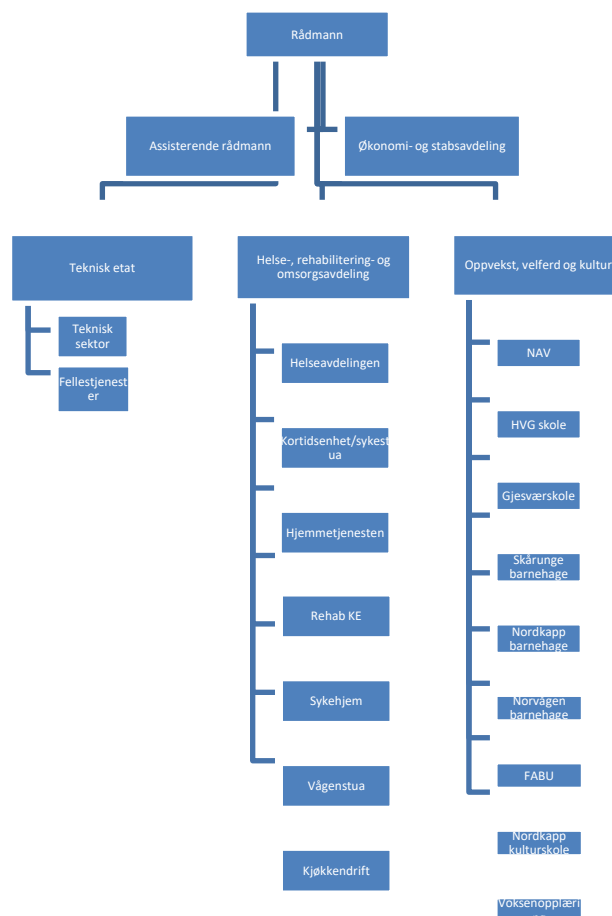
2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

Av internt dokument for «Sosialtjenesten NAV Nordkapp – Internkontroll» fremgår følgende: «NAV Nordkapp ble etablert i 2006 og er et partnerskap mellom stat og kommune. Sosialtjenesten er kommunal og regulert gjennom *lov om sosiale tjenester i NAV*. De ansatte jobber på tvers av de statlige og kommunale fagområdene. Opplæring og kompetanseutvikling gjennomføres ved intern opplæring, videoopplæring i regi av Fylkesmannen og NAV Finnmark, samt ved eksterne kurs og E-læring via NAV sin intranettside. Alle som jobber med saksbehandling etter lov om sosiale tjenester i NAV, bruker «standarden for arbeidsrettet brukeroppfølgning» som ligger på NAVET (NAV sin intranettside) og som er linket til gjeldende lovverk og rundskriv. NAV Nordkapp kommer ikke under minimumsløsningen for NAV kontor, som i utgangspunktet kun består av sosialtjenesten i tillegg til de statlige tjenestene. Flyktningetjenesten i Nordkapp kommune inngår også i det lokale NAV-kontoret.»

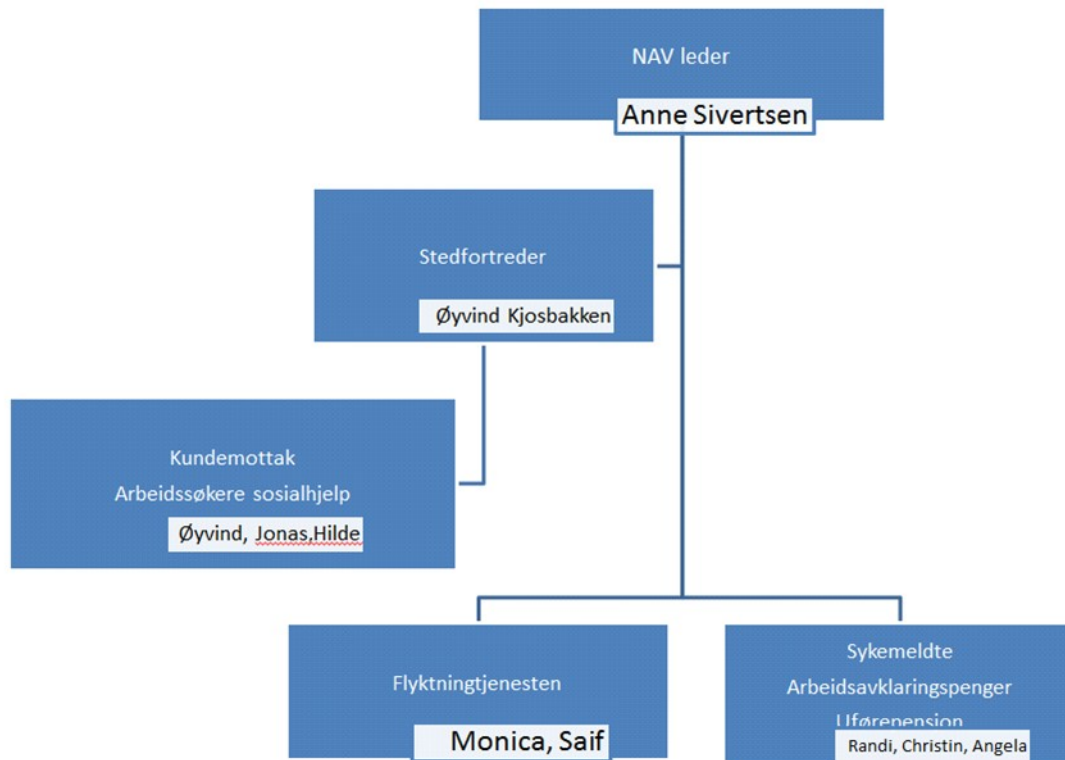
«De langsiktige og førende mål for NAV, er flere i arbeid, bedre brukermøter og økt kompetanse.»

Organisering

NAV Nordkapp var etter opprettelsen i 2006 direkte underlagt Rådmannen og NAV direktør som henholdsvis kommunal og statlig styringslinje. Fra januar 2018 ble det endringer i den kommunale lederstrukturen og NAV Nordkapp ble underlagt Oppvekst kultur og velferd.



Den interne organiseringen er som følgende:



Kontoret har 5 virksomhetsområder i tillegg til et kundemottak som betjenes fast av to saksbehandlere.

- Økonomisk sosialhjelp
- Arbeidssøkere/ arbeidsmarkedstiltak
- Sykemeldte
- Arbeidsavklaringspenger / Uføretrygd
- Flyktninger

3 HVORDAN ER BRUKEN AV ØKONOMISK SOSIALHJELP I NORDKAPP KOMMUNE?

3.1 Hvordan har utviklingen vært de seneste fem år?

Utbetalingene av økonomisk sosialhjelp i Nordkapp har vært stabil de siste fem år selv om det har vært variasjoner mellom årene. Forbruket har vært høyere enn budsjettet for alle år med unntak for 2015.

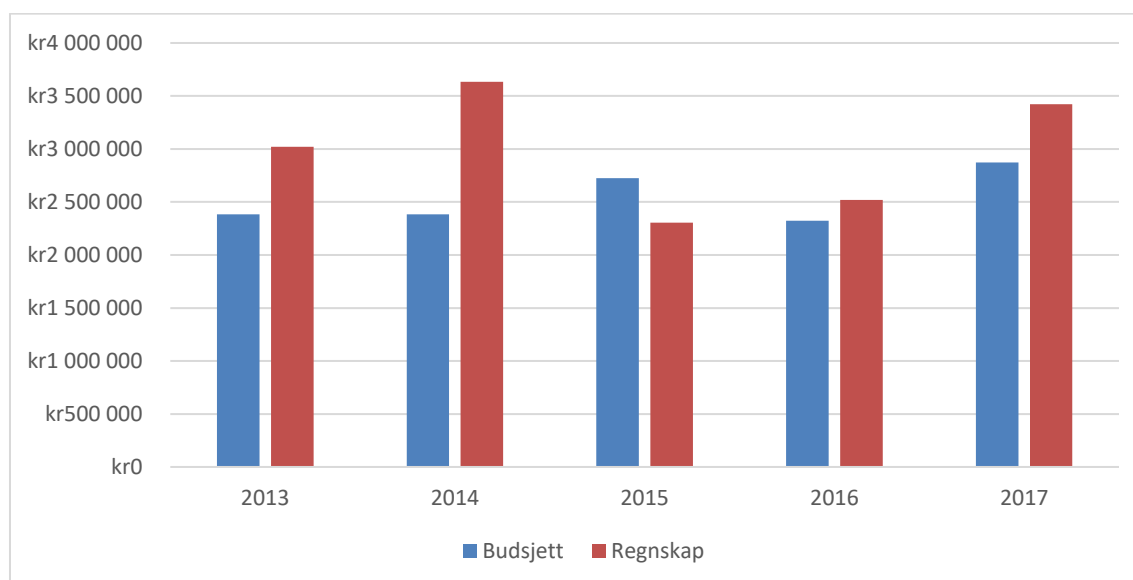
Tabellen nedenfor viser utdrag av regnskapet for Nordkapp kommune, økonomisk sosialhjelp (funksjon 281). Andre poster som lønnsutgifter og porto mv. er holdt utenfor. Det samme gjelder inntektsrefusjoner fra NAV og andre. Funksjon 281 gjelder kontonummer 14702 boligformål, 14703 andre formål, 14704 strøm og 14705 livsopphold.

Budsjett-tallene skiller ikke på kostnadsart og er tatt med i sin helhet.

Figur 1: Økonomisk sosialhjelp Nordkapp kommune

	2013	2014	2015	2016	2017
Budsjett	kr 2 383 000	kr 2 383 000	kr 2 724 000	kr 2 324 000	kr 2 874 000
Regnskap	kr 3 019 895	3 634 815	kr 2 304 261	kr 2 518 253	kr 3 423 308
Merforbruk	-kr 636 895	-kr 1 251 815	kr 0	-kr 194 253	-kr 549 308
Mindreforbruk	kr 0	kr 0	kr 419 739	kr 0	kr 0

Kilde: Årsregnskap Nordkapp kommune 2013-17, funksjon 281.



3.2 Hvordan er bruken av økonomisk sosialhjelp i Nordkapp kommune sammenlignet med andre kommuner?

Nedenfor ser vi en kort beskrivelse av hvordan utviklingen av økonomisk sosialhjelp har vært over tid. Med økonomisk sosialhjelp menes stønad til livsopphold som er gitt etter sosialtjenestelovens kapittel 4. For å belyse problemstillingen om hvordan utviklingen av økonomisk sosialhjelp har vært i Nordkapp har vi sett på utviklingen av gjennomsnittlig stønad pr innbygger over 16 år de fem siste årene. Vi har videre sett på gjennomsnittlig utbetaling pr. mottaker i løpet av året i perioden 2013-2017.

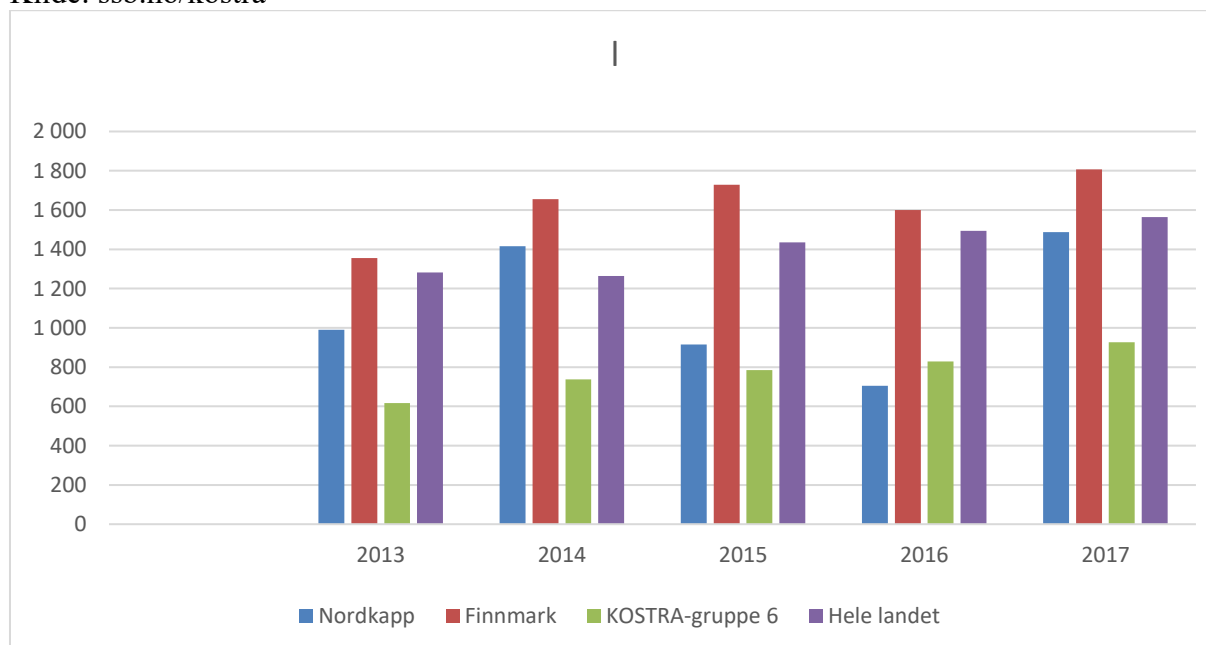
Vi har også sett på andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp i forhold til befolkningen i kommunen, andelen langtidsmottakere og andelen mottakere i alderen 18-24 år. Vi har sammenlignet tallene i Nordkapp med andre kommuner i Finnmark, KOSTRA-gruppe 6⁵ og resten av landet. Vi har gitt noen kommentarer til tabellene og grafene, men vi vil presisere at vi har ikke sett etter årsakssammenhenger i tallmaterialet.

Figur 2: Utbetalt økonomisk sosialhjelp pr. innb. o/16 år

Gjennomsnittlig utbetaling av økonomisk sosialhjelp pr innbygger over 16 år har variert i perioden 2013-2017. Utbetalingene i Nordkapp ligger under Finnmark, men over gjennomsnitt for KOSTRA-gruppe 6. Utbetalingene i Nordkapp har vært lavere enn gjennomsnittet for hele landet bortsett fra i 2014.

kr/innb.	2013	2014	2015	2016	2017
Nordkapp	991	1 416	915	705	1 487
Finnmark	1 355	1 655	1 728	1 601	1 806
KOSTRA-gruppe 6	617	737	784	829	926
Hele landet	1 283	1 265	1 434	1 494	1 564

Kilde: ssb.no/kostra



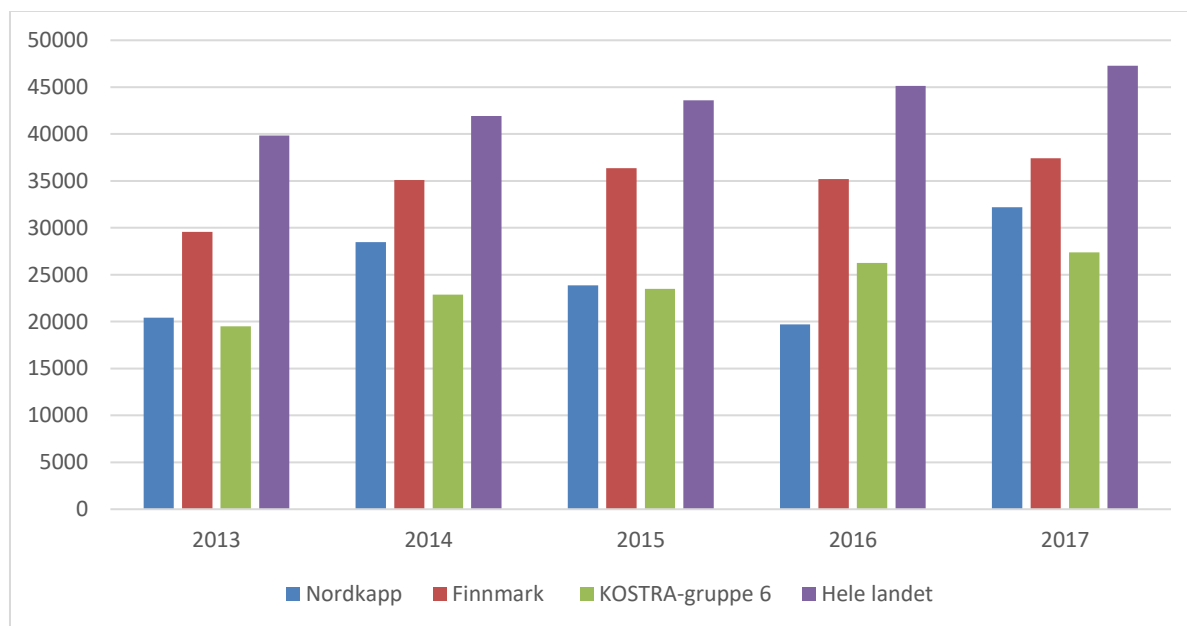
Figur 3: Utbetalt økonomisk sosialhjelp pr år pr tilfelle

⁵ En kategori kommuner som befolkningsmessig og økonomisk kan sammenlignes med Nordkapp.

Gjennomsnittlig utbetaling av økonomisk sosialhjelp pr stønadsmottaker pr år i Nordkapp kommune har vært lavere enn i Finnmark og i landet i hele perioden 2013-2017. Utbetalingene har vært på nivå med KOSTRA-gruppe 6 med noen små variasjoner.

Gjennomsnittlig stønad per tilfelle (kr)	2013	2014	2015	2016	2017
Nordkapp	20 437	28 465	23 864	19 703	32 184
Finnmark	29 580	35 102	36 380	35 188	37 406
KOSTRA-gruppe 6	19 494	22 889	23 504	26 273	27 379
Hele landet	39 834	41 924	43 596	45 130	47 283

Kilde: ssb.no/kostra

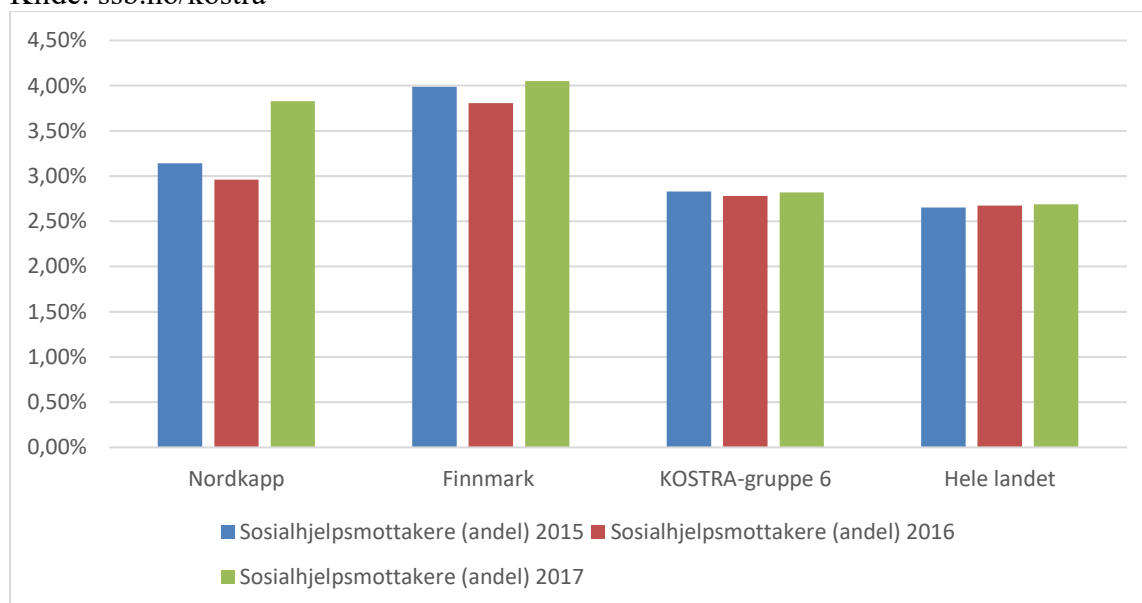


Figur 4: Andel mottakere av økonomisk sosialhjelp i forhold til resten av befolkningen

Antall sosialhjelpsmottakere i Nordkapp kommune har vært varierende de senere år. Antallet var 103 i 2015, 97 i 2016 og 126 i 2017. Antallet og andelen var høyere i 2017 enn de to foregående år. Andelen mottakere i Nordkapp har vært noe høyere enn i sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppe 6 og hele landet, men samtidig lavere enn gjennomsnittet i Finnmark.

Andel sosialhjelpsmottakere	2015	2016	2017
Nordkapp	3,14 %	2,96 %	3,83 %
Finnmark	3,99 %	3,81 %	4,05 %
KOSTRA-gruppe 6	2,83 %	2,78 %	2,82 %
Hele landet	2,65 %	2,67 %	2,69 %

Kilde: ssb.no/kostra

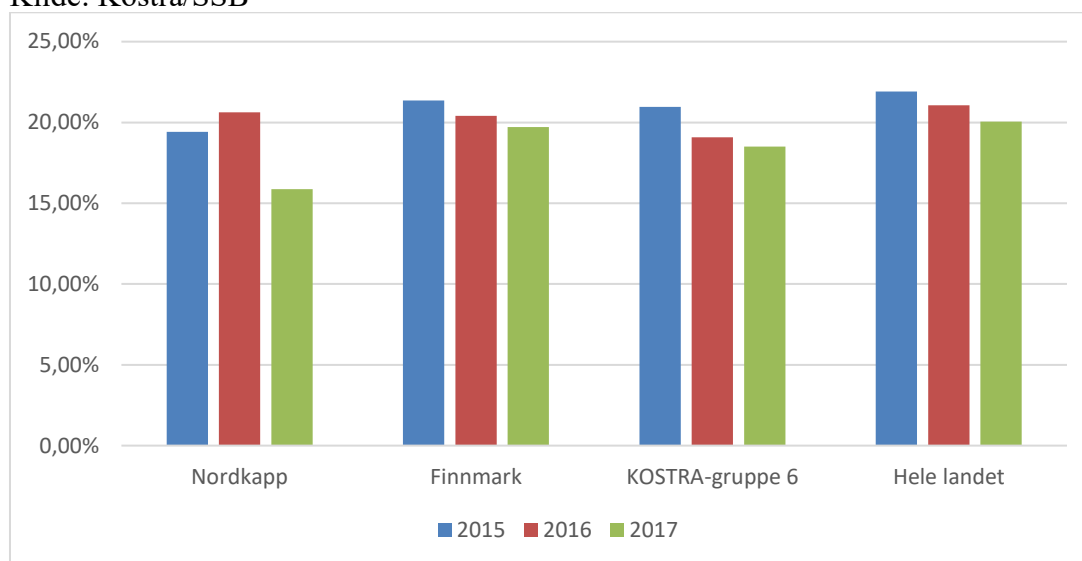


Figur 5: Andel mottakere av økonomisk sosialhjelp i alderen 18-24 år

Antall sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år har vært stabilt de senere år. Antallet var 20 i 2015, 2016 og 2017. Andelen i Nordkapp kommune var på nivå med gjennomsnittet i Finnmark, KOSTRA-gruppe 6 og hele landet med unntak for 2017. Årsaken til den relativt lave andelen unge mottakere i 2017 henger sammen med økningen i det totale antall mottakere dette året.

Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år	2015	2016	2017
Nordkapp	19,42 %	20,62 %	15,87 %
Finnmark	21,37 %	20,40 %	19,71 %
KOSTRA-gruppe 6	20,95 %	19,08 %	18,51 %
Hele landet	21,92 %	21,07 %	20,04 %

Kilde: Kostra/SSB



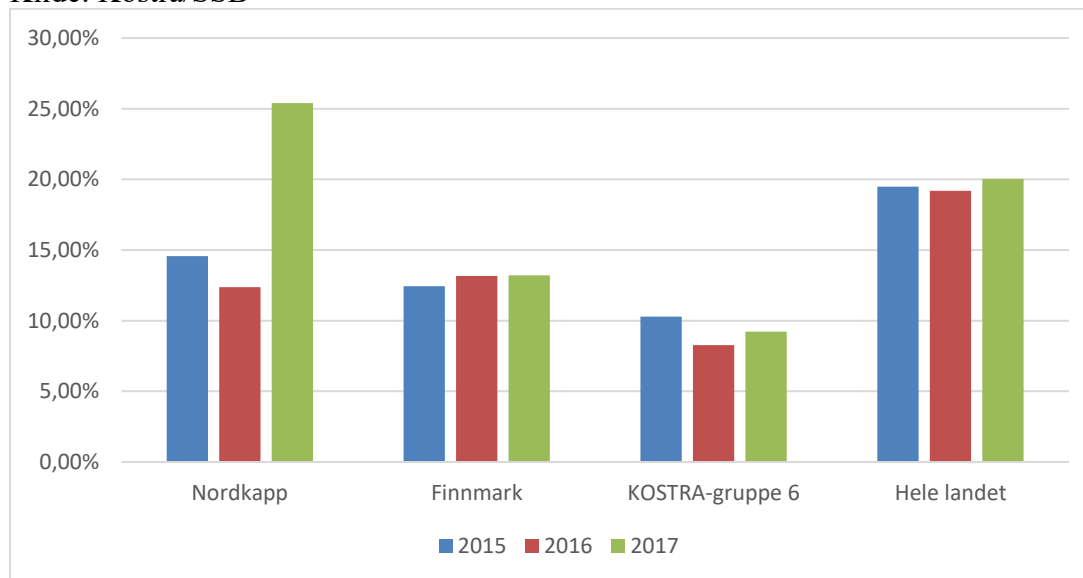
Figur 6: Andel langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp (o/6 mndr.)

Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp i Nordkapp kommune var på henholdsvis 103 i 2015, 97 i 2016 og 126 i 2017. Antall langtidsmottakere over 6 måneder var 15 i 2015, 12 i 2016 og 32 i 2017.

Andelen langtidsmottakere var omtrent på nivå med resten av Finnmark i 2015 og 2016 med en betydelig økning fra 2016 til 2017. Andelen langtidsmottakere i 2017 var vesentlig høyere enn resten av Finnmark, KOSTRA-gruppe 6 og landet for øvrig. For 2015 og 2016 lå andelen langtidsmottakere i Nordkapp kommune omtrent på nivå med gjennomsnittet i Finnmark, over KOSTRA-gruppe 6, men under gjennomsnittet for hele landet.

Andel langtidsmottakere	2015	2016	2017
Nordkapp	14,56 %	12,37 %	25,40 %
Finnmark	12,45 %	13,17 %	13,22 %
KOSTRA-gruppe 6	10,29 %	8,27 %	9,23 %
Hele landet	19,49 %	19,20 %	20,02 %

Kilde: Kostra/SSB



3.3 Revisjonens kommentar

Utbetalingene til økonomisk sosialhjelp har vært relativt stabile i perioden 2013-2017. Med et unntak (i 2015) har utbetalingene vært høyere enn budsjettet.

Gjennomsnittlige utbetalinger av økonomisk sosialhjelp pr innbygger over 16 år har vært relativt stabile i perioden og lavere enn gjennomsnittet i Finnmark og landet. Gjennomsnittet av årlige utbetalinger av økonomisk sosialhjelp til mottakere har vært på nivå med andre sammenlignbare kommuner og lavere enn gjennomsnittlige utbetalinger i landet.

Andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp i Nordkapp i forhold til resten av befolkningen har vært stabil og på nivå med Finnmark, KOSTRA-gruppe 6 og resten av landet. Det samme gjelder andelen mottakere i alderen 16-24 år. Andelen langtidsmottakere har vist en kraftig økning fra 2016 til 2017.

4 HAR SAMORDNINGEN MED KOMMUNENS SOSIALTJENESTE OG NAV NORDKAPP SKJEDD I TRÅD MED LOVKRAV OG MÅLSETTINGER?

4.1 *Er rammeverket for samordningen på plass?*

4.1.1 Revisjonskriterier

- Arbeids- og velferdsetaten og kommunen skal ha felles lokale kontorer.
- Det skal foreligge en avtale om opprettelse av felles lokalt kontor mellom arbeids- og velferdsetaten og kommunen (lokal samarbeidsavtale).
- Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud.

4.1.2 Data

NAV Finnmark og NAV Nordkapp er samlokalisert gjennom «avtale om drift og forvaltning av eiendom» inngått den 1/7 2014. Det er videre inngått «**lokal samarbeidsavtale**» mellom NAV Finnmark og NAV Nordkapp kommune angående utvikling og drift av NAV-kontoret. Avtalen inneholder egne punkt om styring og ledelse, mål og resultatkrav, hvilke tjenesteområder som inngår i avtalen, samhandling mellom partene, brukermedvirkning, ansatte-medvirkning-kompetanseutvikling, informasjonssikkerhet, personvern og beredskap, informasjon og profil og drift.

Ifølge avtalen har NAV Nordkapp ansvar for Arbeids- og velferdsetatens tjenester i Nordkapp kommune. Dette omfatter alle tjenester som på tidspunkt for avtalens inngåelse var tilordnet trygdeetatens lokale tjenester, a-etat, sosial, barnevern og flyktningetjenesten. I tillegg kom alle tjenester som etter sosialtjenestelovgivningen var tillagt kommunen.

Det er inngått separat avtale om husleie med ekstern huseier. I husleieavtalen ligger det et eget punkt om bygningsmessige kvaliteter, innredning mv. Her går utleiers forpliktelser i forhold til leietaker fram. Det er et krav i avtalen at lokalene skal være tilrettelagt i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven og arbeidsmiljøloven.

4.1.3 Vurderinger

Arbeids- og velferdsetaten og kommunen skal ha felles lokale kontorer. Vår undersøkelse viser at NAV Finnmark og NAV Nordkapp er samlokalisert gjennom «avtale om drift og forvaltning av eiendom» inngått den 1/7 2014.

Det skal foreligge avtale om felles lokalt kontor. Vår undersøkelse viser at det foreligger lokal samarbeidsavtale om samlokalisering av NAV Finnmark og NAV Kommune. Enhetene er samlokalisert i sentrum av Honningsvåg. Samarbeidsavtalen inneholder detaljerte bestemmelser om lokaler, organisering og arbeidsområder mv.

Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud. Vår undersøkelse viser at NAV Nordkapp har ansvar for Arbeids- og velferdsetatens tjenester i Nordkapp kommune, dvs.

alle tjenester som på tidspunkt for avtalens inngåelse var tilordnet trygdeetatens lokale tjenester, a-etat, sosial, barnevern og flyktningetjenesten. I tillegg kommer alle tjenester som etter sosialtjenestelovgivningen var tillagt kommunen.

4.1.4 Konklusjon

Det er revisors oppfatning at det formelle rammeverket for samordningen mellom Nordkapp kommune og Arbeids- og velferdsetaten er på plass.

4.2 *Har samordningen bidratt til økt tverrfaglig samarbeid?*

4.2.1 Revisjonskriterier

- Avtalen skal inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder.

4.2.2 Data

Det er inngått lokal samarbeidsavtale mellom NAV Nordkapp og NAV Finnmark. Av punkt 5 i avtalen går det fram at NAV Nordkapp har ansvaret for arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester i Nordkapp kommune. Av statlige oppgaver skal NAV Nordkapp forvalte arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven og andre lover hvor oppgaver er lagt til arbeids- og velferdsetaten. NAV Nordkapp har gjennom avtalen fått tilgang til arbeids- og velferdsetatens virkemiddelapparat til bruk i møte med søkerne (se s.42).

Av kommunale oppgaver skal NAV Nordkapp forvalte minimumsløsningen som består av følgende tjenester etter Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen kapittel 4, herunder:

- Opplysning, råd og veiledning jfr. § 17
- Økonomisk rådgivning jfr. § 17
- Økonomisk stønad jfr. §§ 18 og 19
- Midlertidig botilbud jfr. § 27
- Rett til individuell plan jfr. § 28
- Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad jfr. §§ 29-40

I tillegg inngår introduksjonsprogram og introduksjonsstønad i NAV-kontorets tjenester.

Det er også opplyst i intervju at ved å formalisere samarbeidet mellom NAV lokal og NAV stat har begge parter fått tilgang til ressurser og virkemiddelapparat som de ikke hadde før samarbeidet. For øvrig har NAV Nordkapp har fått tilgang til dokumentasjon over rutiner og prosedyrer for gjennomføring av kontorets oppgaver, veiledere for kvalitetsreformer og programmer for kvalitetsstyring gjennom samlokaliseringen med arbeids- og velferdsetaten og som har bidratt til et økt tverrfaglig samarbeid.

Under intervju har NAV-leder presisert at NAV Nordkapp har hatt stort utbytte av samlokaliseringen og at den har vært vellykket.

4.2.3 Vurderinger

Avtalen skal inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder. Vår undersøkelse viser at det er etablert lokal samarbeidsavtale som inneholder bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder. Undersøkelsen viser også at NAV Nordkapp har fått tilgang arbeids- og velferdsetatens virkemiddelapparat gjennom samarbeidet og som har gitt virksomheten et kvalitetsmessig løft. Det er i tillegg kommet fram under intervju at samordningen har ført til økt tverrfaglig samarbeid.

4.2.4 Konklusjon

Det er i samsvar med revisors vurdering at samordningen av NAV Finnmark og NAV Nordkapp har lagt til rette for økt tverrfaglig samarbeid, samt at ledelsen ved NAV Nordkapp opplever økt tverrfaglig samarbeid.

4.3 *Har samordningen bidratt til økt tilgjengelighet, brukarmedvirkning og oppfølging?*

4.3.1 Revisjonskriterier

- Både på system- og individnivå skal brukarmedvirkning være en sentral del av arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Bruk av individuelle planer skal stå sentralt for å sikre brukergrupper med sammensatte behov et helhetlig tjenestetilbud.

4.3.2 Data

Både på system- og individnivå skal brukarmedvirkning være en sentral del av arbeids- og velferdsforvaltningen. Brukarmedvirkning er regulert i NAV-loven §§ 6 og 14a (systemnivå) og § 15 (individnivå). Brukarmedvirkning betyr både mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning.

Det er kommet fram under intervju at rehabiliteringstjenesten i Nordkapp kommune er tilgjengelig for de som søker bistand gjennom NAV Nordkapp. Det er videre kommet fram at utarbeidelse av individuell plan foretas i et samvirke mellom brukeren og tjenesteapparatet og skal inneholde et helhetlig tjenestetilbud. »Individuell Plan» er et verktøy for samarbeid mellom brukeren og tjenesteapparatet, og mellom de ulike tjenesteyterne. Den skal inneholde et helhetlig og begrunnet tjenestetilbud, der vurderinger og virkemidler er sammenfattet». ⁶

Angående brukarmedvirkning på systemnivå går det frem av Nordkapp kommune sin hjemmeside følgende: «Når det gjelder utarbeidelse av individuell plan hører dette inn under rehabiliteringstjenesten i Nordkapp kommune. Formålet med Individuell plan (IP) og personlig koordinator er å bidra til at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Herunder å sikre at det til enhver tid er en tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølging av tjenestemottaker. De som har behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få tildelt ordningen Individuell Plan».

Det er under intervju bekreftet at er det kommunens rehabiliteringstjeneste som koordinerer dette arbeidet. NAV Nordkapp har et selvstendig ansvar for å informere brukerne om dette tilbudet, og sikre at de som har behov for individuell plan blir henvist til riktig instans. Søker/bruker utarbeider en egenvurdering som beskriver egen situasjon, hvor lenge situasjonen har foreligget, hva søker kan bidra med selv og hvilken type hjelp han/hun mener å ha behov for (Ref.: «Standard for arbeidsrettet brukeropfølging») som grunnlag for videre oppfølging.

Revisjonen har innhentet 3 individuelle planer som er utarbeidet ved NAV Nordkapp og gjennomgått disse. I disse har det kom det fram at det var utarbeidet individuelle planer og egenvurderinger i et samvirke mellom involverte instanser og NAV Nordkapp.

⁶ <http://www.nordkapp.kommune.no/koordinerende-enhet-rehabilitering.130868.no.html>

4.3.3 Vurderinger

Både på system- og individnivå skal brukermedvirkning være en sentral del av arbeids- og velferdsforvaltningen. Vår gjennomgang av fremlagte dokumenter for egenvurdering viser at brukermedvirkning er en sentral del av arbeids- og velferdsforvaltningen gjennom rehabiliteringstjenesten i Nordkapp.

Bruk av individuelle planer skal stå sentralt for å sikre at brukergrupper med sammensatte behov får et helhetlig tjenestetilbud. Vår gjennomgang av fremlagte individuelle planer fra NAV Nordkapp viser at bruk av individuelle planer står sentralt for å sikre at brukergrupper med sammensatte behov får et helhetlig tjenestetilbud.

4.3.4 Konklusjon

Informasjon som vi har innhentet ved intervju, gjennomgang av individuelle planer og fra Nordkapp kommunes hjemmeside tilsier at samordningen av NAV Finnmark og NAV Nordkapp har bidratt til økt brukermedvirkning og oppfølging.

5 HAR NAV NORDKAPP RUTINER OG RETNINGSLINJER SOM SIKRER EN FORSVARLIG SAKSBEHANDLING AV SØKNADER OM SOSIALHJELP?

5.1 *Er behandlingen av søknad om økonomisk sosialhjelp i samsvar med forvaltningslovens krav om forsvarlig saksbehandling?*

5.1.1 Revisjonskriterier

- Vedtaket skal være skriftlig, klart og tydelig og inneholde opplysninger om hvem som har fattet vedtaket, hvem det gjelder, når vedtaket er fattet og hva det går ut på.
- Partene skal underrettes om vedtaket. Underretningen skal som hovedregel være skriftlig, og skal gi opplysninger om partenes klageadgang, klagefrist, klageinstans, framgangsmåte ved klage og retten til innsyn i sakens dokumenter. I underretningen bør begrunnelsen for vedtaket gjengis.
- Saksbehandler skal ha vurdert sin habilitet.
- NAV Nordkapp skal ha rutiner for å ivareta taushetsplikt.

5.1.2 Data

NAV Nordkapp sitt styringsdokument «Sosialtjenesten og NAV Nordkapp Internkontroll» pkt. 3.3 viser til forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling.

Vi har intervjuet NAV-leder og stedfortreder. Under intervjuet har NAV-leder presisert at hun foretar gjennomgang av alle vedtak før signering. Hensikten med gjennomgangen er å sikre at vedtaket har riktig oppbygging og inneholder de formelle krav som stilles til et vedtak i henhold til forvaltningsloven.

NAV Nordkapp benytter saksbehandlingssystemet «Visma Velferd» for søknader om utmåling av økonomisk sosialhjelp. Systemet er bygget opp «steg-for-steg» og skal sikre en god internkontroll ved saksbehandlingen.⁷ Vi har ved gjennomgang av utvalgte saker hatt bistand fra avdelingens ansatte som viser at «Visma velferd» har en innebygget funksjon som sikrer at de vesentligste formalkrav i henhold til forvaltningslovens kapittel 5 og 6 ivaretas.

Gjennomgangen av 3 klientmapper hadde som formål å påse at systemer og rutiner for behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp fungerer som vi har fått beskrevet og at de sikrer at søkernes rettssikkerhet blir ivaretatt gjennom saksbehandlingen. Det fremkom ingen avvik fra de beskrevne rutiner under gjennomgangen.

Vår gjennomgang av søknader viser at vedtak om økonomisk sosialhjelp er skriftlig, at de vedtak som er omfattet av vår undersøkelse er begrunnet og viser til de lovhjemler som vedtaket bygger på.

Det framgår også hvem som har fattet vedtaket, at partene er underrettet, at det er opplyst om klageadgang, klagefrist og framgangsmåte for øvrig. Partene er også underrettet om retten til innsyn i sakens dokumenter.

⁷ <https://www.visma.no/velferd-og-integrering/velferd/>

Gjennomgang av rapport fra Visma velferd viser at NAV Nordkapp ikke har restanser eldre enn en måned. Av de sakene revisor har sett på ble alle sakene avgjort innenfor lovens krav til saksbehandling. Det har således ikke vært behov for å sende ut foreløpig svar om saksbehandlingstid over en måned.

Det går ikke fram av saksdokumentene at saksbehandler har vurdert sin habilitet. I intervju har vi fått vi opplyst at det foretas løpende vurdering av habilitet i saksbehandlingen. I tilfeller hvor saksbehandler vurderer seg selv som inhabil blir saken overført annen saksbehandler. Ingen av kommunens styringsdokumenter som vi har fått tilgang til omtaler habilitet og habilitetsvurderinger.

I NAV Nordkapp sitt styringsdokument «Sosialtjenesten og NAV Nordkapp Internkontroll» pkt. 3.1 går det fram: «Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommunen etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Overtredelse straffes etter straffeloven § 209.» Videre heter det under samme punkt: «Uten hinder av taushetsplikten kan kommunen etter forespørsel utlevere tjenestemottakerens kontaktopplysninger og opplysninger om mulig oppholdssted til politiet og kriminalomsorgen til bruk i deres tjeneste. (84A).» Vi viser for øvrig til punkt 3 i rådmannens høringssvar av 2.mai 2019.

5.1.3 Vurderinger

Vedtaket skal være skriftlig og det bør være klart og tydelig. Vedtaket bør videre inneholde opplysninger om hvem som har fattet vedtaket, hvem det gjelder, når vedtaket er fattet og hva det går ut på. Vedtaket skal også begrunnes, i begrunnelsen skal det vises til de faktiske forhold og de regler vedtaket bygger på. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. Ifølge forvaltningsloven § 27 skal partene underrettes om vedtaket. I underretningen skal det gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans, framgangsmåte ved klage og retten til innsyn i sakens dokumenter. I underretningen bør begrunnelsen for vedtaket gjengis. Vår gjennomgang viser at alle vedtakene inneholdt informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte. I tillegg ble det gitt informasjon om innsynsrett i sakens dokumenter. Undersøkelsen viser at NAV Nordkapp har rutiner, systemer og retningslinjer som sikrer ivaretagelse av forvaltningslovens bestemmelser i saksbehandlingen.

Det ansees å være i samsvar med forvaltningsloven å foreta vurdering av habilitet. Kravet til god forvaltningsskikk innebærer at habilitetsvurderingene skal dokumenteres. NAV Nordkapp sin praksis ansees ikke for å være i samsvar med god forvaltningsskikk.

NAV Nordkapp skal ha rutiner for å ivareta taushetsplikt. Enhver som utfører arbeid for et forvaltningsorgan har taushetsplikt etter forvaltningslovens § 13. Forvaltningsorganet skal sørge for at taushetsplikten blir kjent for dem den gjelder og kan kreve skriftlig erklæring om at de kjenner og vil respektere reglene jfr. forvaltningslovens § 13 (c). I styringsdokumentet «Sosialtjenesten og NAV Nordkapp Internkontroll» er medarbeidernes taushetsplikt tydelig kommunisert til de ansatte. Vi anser således at enhetens praksis er i samsvar med lovens bestemmelser.

5.1.4 Konklusjon

Vurdering av habilitet blir ikke dokumentert skriftlig og er av den grunn ikke i samsvar med god forvaltningsskikk. For øvrig har NAV Nordkapp rutiner, systemer og retningslinjer som gir rimelig grad av sikkerhet for at søknader om økonomisk sosialhjelp blir behandlet i samsvar med forvaltningslovens krav om forsvarlig saksbehandling.

5.2 *Er behandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp i samsvar med sosialtjenestelovens krav om forsvarlig saksbehandling?*

5.2.1 Revisjonskriterier

- NAV kontoret skal gi tilbud om råd og veiledning ved søknad om sosialhjelp.
- Det skal være rutiner for oppfølging av mottakere av økonomisk sosialhjelp.
- Det skal foretas en konkret og individuell vurdering ved hver søknad.
- Tjenestemottakeren skal ha vært involvert i søknadsprosessen.
- NAV kontoret skal være tilgjengelig på telefon.
- NAV kontoret skal være tilgjengelig på digital plattform.

5.2.2 Data

Av standard nr. 4.2 om «Opplysning råd og veiledning» fra styringsdokumentet «Sosialtjenesten og NAV Nordkapp Internkontroll» går det fram at «NAV-kontoret har plikt til å gi råd og veiledning om eget saksområde etter forvaltningsloven § 11. Tjenesten opplysning, råd og veiledning i sosialtjenestelovens § 17 går lenger enn forvaltningsloven ved at den innebærer en plikt til å bidra og løse eller forebygge sosiale problemer. NAV Nordkapp sine rutiner om økonomisk rådgivning inneholder aktiviteter som kartlegging av søkerens økonomiske situasjon, rådgivning om budsjettering, kartlegging av andre inntektsmuligheter og utgiftsreduksjoner og vurdering av alternative støtteordninger som for eksempel bostøtte.

NAV Nordkapp har IT-systemet Visma velferd som verktøy for å behandle søknader om opplysning, råd og veiledning i henhold til sosialtjenestelovens §§ 17 og 18. Det ligger innebygget i rutinen at saksbehandleren må ta stilling til spørsmålet om opplysning, råd og veiledning. Fra NAV Nordkapp er vi blitt informert om at det ikke er gjort rene § 17 vedtak, men at «saksbehandlerne likevel er grundige ved innhenting av opplysninger» ved råd og veiledning før vedtak etter § 18 lov om sosiale tjenester.

Med formål om å se etter at rutinen om opplysning råd og veiledning fungerer slik vi har fått beskrevet har vi foretatt gjennomgang av tre enkeltvedtak. Ved gjennomgang av disse sakene kan vi se at det er etablert rutiner for å gi opplysning, råd og veiledning i IT-systemet Visma velferd. Vi kan derimot ikke se at det foreligger dokumentasjon for at det er gitt opplysning, råd og veiledning i noen av de sakene vi har hatt til gjennomgang.

Det skal gjøres en konkret individuell vurdering ved behandling av innkomne søknader. Standard nr. 4.4 ⁸ som omhandler økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenestelovens § 18, beskriver rutinen for behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp. Inntekts- og formuesforhold skal kartlegges og vurderingen skal gjøres opp mot søkerens personlige forhold som familiesituasjon, husstandens størrelse, bosituasjon og helsemessige forhold. Det skal foretas en helhetsvurdering av brukerens totale livssituasjon «ut fra prinsippet om hjelp til selvhjelp». Det ligger er eget punkt om oppfølging av brukeren i forbindelse med «standarden».

Under intervju har vi fått en beskrivelse av prosessen med søknader om økonomisk sosialhjelp at arbeidet med søknaden begynner når søkeren henvender seg til NAV. Man starter med å kartlegge søkerens stilling og status ved å innhente informasjon om søkerens livssituasjon, familie- og helsemessige forhold mv. Kartleggingen innebærer også å fremskaffe oversikt over søkerens

⁸ Sosialtjenesten og NAV Nordkapp Internkontroll

økonomiske situasjon bl.a. ved innhenting av selvangivelse fra forrige år og for å se om søkeren har benyttet seg av alle inntektsmuligheter.

NAV Nordkapp benytter IT-systemet Visma velferd som verktøy ved behandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp. Informasjon om søkerens økonomiske situasjon blir registrert i systemets modul for utmåling av stønadens størrelse og blir automatisk vurdert opp mot kommunens vedtatte satser.

Vi har foretatt gjennomgang av seks enkeltvedtak med tanke på å se etter om etablerte rutiner, systemer og retningslinjer fungerer som vi har fått beskrevet i standard 4.4 og i intervju. Ved gjennomgang av disse vedtakene kan vi se at arbeidet med søknaden begynner når søkeren henvender seg til NAV med søknad om økonomisk bistand. Det går videre fram at man starter med å kartlegge søkerens stilling og status ved å innhente informasjon om søkerens livssituasjon, familie- og helsemessige forhold mv. Er det barn inne i bildet vil det kreve en ekstra vurdering av barns behov. Barn kan ha gyldige rettigheter selv om foreldrene ikke har det.

Standard 4.7 Individuell plan i intern kontroll ved NAV Nordkapp omhandler søkere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Standarden omfatter retten til å få utarbeidet en individuell plan. Individuell plan er et verktøy og en metode for samarbeid mellom tjenestemottaker og tjenesteapparat, og mellom ulike tjenesteytere.

Revisjonen er i e-post blitt informert om at NAV Nordkapp ikke har hatt noen søknader om Kvalifiseringsstønad de siste årene. Når Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble innført i 2008 ansatte kommunen en person i en treårig prosjektstilling for å jobbe med KVP. Prosjektet ga ingen varige resultater og NAV Nordkapp gjorde den erfaring at brukerne kom seg raskere ut i arbeid og utdanning via arbeidsmarkedstiltak og eventuelt AAP. Det er ikke budsjettet med egne midler til KVP, men vil eventuelt bli finansiert over det ordinære sosialhjelpsbudsjettet.

Det er i intervju kommet fram at nye søkere blir vurdert i forhold til NAV-loven § 14 a, dvs. at søkeren har krav på å få vurdert sin arbeidsevne. Her har kommunen etablert et selskap «Vekst Nordkapp AS» som er kommunens samarbeidspartner som kommunens avklaringspartner i forbindelse med arbeidsmarkedstiltak. I intervju er det kommet fram at NAV-Nordkapp har gode samarbeidspartnere innenfor næringslivet og man har eksempler på vellykket samarbeid. NAV-ledelsen bemerket imidlertid at innstramninger i retten til arbeidsavklaringspenger (AAP) skaper utfordringer. Ikke bare i Nordkapp, men i hele landet. Det er en utvikling hvor flere barnefamilier har behov for hjelp.

Revisjonen har innhentet tre eksempler på individuelle planer som er utarbeidet ved NAV Nordkapp. Hensikten har vært å se etter at den informasjon som er innhentet ved intervju og dokumentanalyse om rutinen for individuelle planer er i overensstemmelse med virkeligheten. Av planene går det fram hvilke instanser som har deltatt under oppfølging av søkeren. Videre framgår det at det har vært foretatt kartleggings-, utrednings og en målformuleringsprosess under arbeidet med å utarbeide individuell plan i overensstemmelse med beskrivelsen.

Bistand fra sosialtjenesten skal styrke den enkeltes forutsetning for mestring og kontroll over eget liv. Dette krever god avklaring av hjelpebehov og involvering av tjenestemottaker. I intervju er det blitt framholdt at søkeren skal være involvert i egen sak. Når det gjelder saker som faller inn under kommunens ansvarsområde (les økonomisk sosialhjelp) blir rehabiliteringstjenesten i Nordkapp (koordinerende enhet) koblet inn. Rehabiliteringstjenesten er sammensatt og ulike fagprofesjoner favner om det meste av utfordringer innenfor det offentlige helsevesen. Brukeren har et selvstendig

ansvar for å være delaktig i å utarbeide egen individuell plan (IP). IP er et verktøy for samarbeid mellom søkeren og tjenesten i forbindelse med tiltak og oppfølging av brukeren.

Søker/bruker blir involvert i egen sak ved at han/hun sender inn en egenvurdering som beskriver egen situasjon, hvor lenge situasjonen har foreligget, hva søker kan bidra med selv og hvilken type hjelp han/hun mener å ha behov for.

Det er blitt dokumentert overfor revisjonen ved innhenting av «skjema for egenvurdering» at søkeren foretar en vurdering av egen situasjon og eget bistandsbehov. I «egenvurderingen» må søkeren bidra til å ta stilling til egne mål, vurdere egen erfaring, ferdigheter, interesser og egne muligheter. Formålet med å innhente eksempler på egenvurderingsskjema har vært å se etter at rutinen fungerer slik vi har fått informasjon om. Ved gjennomgang av «saksmapper» har vi funnet at det ligger dokumentasjon for gjennomført vurdering i de sakene vi har innhentet.

Under innsamlingen av data har vi foretatt en henvendelse til Fylkesmannen i Finnmark angående klagebehandling og vi har fått følgende svar:

«Fylkesmannen mottar i sin alminnelighet få klagesaker på behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp i Finnmark. Særlig gjelder dette NAV Nordkapp hvor det kommer svært få klager på saksbehandlingen.»

I perioden 1/1 2018 – 28/2 2019 er det kommet én klage til fylkesmannen på vedtak fattet av NAV Nordkapp. Under klagebehandlingen fikk klageren medhold av fylkesmannen og vedtaket ble omgjort.

Av kommunens hjemmesider og på NAV.no går det fram at tjenesten er tilgjengelig på telefon hovednummer 5555 3333 og på NAV.no hvor søkeren kan hente inn informasjon og få veiledning gjennom NAV sin skjemaveileder. Vi er blitt informert om at man ikke kan levere søknader om økonomisk sosialhjelp via digital plattform, men det jobbes med saken. Alle statlige tjenester kan leveres digitalt.

5.2.3 Vurderinger

Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Vår undersøkelse viser at det er etablert rutiner om å gi «opplysning, råd og veiledning» i sammenheng med IT-systemet Visma Velferd. Undersøkelse viser imidlertid at det ikke er gjort rene vedtak etter § 17. Derimot er det godt gjort at det til en viss grad er gitt opplysning, råd og veiledning i sammenheng med vedtak etter § 18.

Muntlig informasjon skal nedtegnes og dokumenteres. Notatplikten er forankret i ulovfestede regler om god forvaltningsskikk og innebærer at opplysninger skal skrives ned. Det er revisors vurdering at NAV Nordkapp sin praksis ikke er i samsvar med god forvaltningsskikk på dette punkt.

Det skal være rutiner for oppfølging av mottakere av økonomisk sosialhjelp. Vår undersøkelse viser at NAV Nordkapp har etablert rutiner for oppfølging av brukere gjennom rehabiliteringstjenesten i kommunen, Vekst Nordkapp AS og næringslivet for øvrig.

Det skal foretas konkret individuell vurdering ved hver søknad. De saker vi har gått gjennom viser at NAV Nordkapp har rutiner for å foreta konkret og individuell vurdering ved behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp.

Tjenestemottakeren skal være involvert i søknadsprosessen. De saker vi har gått gjennom viser at NAV Nordkapp har rutiner for å involvere søkeren i søknadsprosessen gjennom vurdering av egen situasjon, bistandsbehov fra NAV og hva søkeren selv kan bidra med.

NAV Nordkapp skal være tilgjengelig på telefon. Våre undersøkelser viser at NAV Nordkapp er tilgjengelig på telefon ved hovednummer 5555 3333 hver ukedag mellom 8 og 16.

NAV Nordkapp skal være tilgjengelig på digital plattform Våre undersøkelser viser at NAV Nordkapp er tilgjengelig på digital plattform, men at det ikke kan fremmes søknad om økonomisk sosialhjelp på digital plattform.

5.2.4 Konklusjon

Med bakgrunn i gjennomgang av rutinebeskrivelser, utvalgte saker, brukeres egenvurderinger og individuelle planer er det vår oppfatning at behandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp er i samsvar med sosialtjenestelovens krav om forsvarlig saksbehandling. Fylkesmannens uttalelse om klagebehandling underbygger våre vurderinger.

Når det gjelder opplysning råd og veiledning er det ikke gjort rene vedtak etter § 17. Råd og veiledning gitt i forbindelse med behandling av søknader etter § 18 er ikke dokumentert i samsvar med god forvaltningsskikk.

5.3 Er det etablert en tilfredsstillende internkontroll i henhold til lov og forskrift?

5.3.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal sørge for at arbeidstakere har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet, samt om virksomhetens internkontroll.
- Kommunen skal ha dokumentasjon for at det er etablert en intern kontroll i henhold til sosialtjenesteloven § 5.
- Kommunen skal foreta regelmessig risikovurderinger for å forebygge avvik fra sosialtjenesteloven.
- Kommunen skal ha prosedyrer for overvåking og gjennomgang av internkontroll for å sikre at den fungerer som forutsatt.

5.3.2 Data

NAV Nordkapp har utarbeidet plan for vedlikehold av kompetanse for perioden 2015-2019. Planen er utarbeidet med det formål at alle ansatte skal ha god kjennskap til relevant lovverk. Planen inneholder en systematisk oversikt over ansattes fagområde, mål med opplæringen, type opplæring, ansvar for opplæringen og tidspunkt for gjennomføring. På forespørsel har NAV-leder informert oss om at NAV Nordkapp har faglig og utdanningsmessig sammensetning av sosionomer, ingeniør, hotellfag, økonomi, administrasjon, pedagogikk og sosialantropologi. Vi er blitt informert om at flere av medarbeiderne har lang fartstid innenfor tidligere trygdeetat.

NAV Nordkapp skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapittel 4 er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift i henhold til sosialtjenesteloven § 5. Nærmere bestemmelser om internkontroll for NAV Nordkapp i arbeids- og velferdsforvaltningen er fastsatt i egen forskrift. En god internkontroll skal bidra til faglig forsvarlige tjenester og kvalitetsutvikling. Plikten til å utarbeide et styringssystem ligger hos NAV Nordkapp

administrative ledelse, den praktiske gjennomføringen av internkontrollen ligger hos NAV-kontoret.⁹ Det som omhandler intern kontroll ved NAV Nordkapp går fram av styringsdokumentene «Sosialtjenesten og NAV Nordkapp Internkontroll» og «Operativt risikostyringsverktøy for NAV» og «Veiledningsplattformen». I tillegg kommer «Årshjul for risikovurdering».

I styringsdokumentet «Sosialtjenesten og NAV Nordkapp Internkontroll» finner man en beskrivelse av kontorets arbeidsoppgaver og virksomhetsområder. Her er nedfelt en beskrivelse av mål og formålsparagraf for NAV Nordkapp. Det foreligger også en oversikt over hvordan virksomheten er organisert samt fordeling av ansvar og oppgaver. Dokumentet inneholder en gjennomgang av de ulike tjenesteområdene knyttet til sosialtjenesteloven med tilhørende prosedyrer og rutinebeskrivelser. Til hver rutine foreligger en oversikt over aktuelt lov-/regelverk og et punkt om oppfølging.

«Operativt styringsverktøy» er et system for kvalitetsforbedring utarbeidet av NAV på sentralt hold, det samme gjelder «Veiledningsplattformen» som er ment å gi NAV-ansatte økt forståelse og inspirasjon i forbindelse med veiledning.

Operativt risikostyringsverktøy er et verktøy for å kartlegge, identifisere og vurdere risikofaktorer som et grunnlag for å iverksette kvalitetsforbedrende tiltak ved egen virksomhet. Ut fra «Årshjul og risikovurdering» som er et internt arbeidsdokument for NAV Nordkapp, foretas det en gjennomgang av risikostyringsverktøyet to-tre ganger i løpet av året i forbindelse med interne fagmøter. På dagsorden blir identifiserte risikofaktorer satt opp og gjennomgått med tanke på kvalitetsforbedring.

Under intervju er det kommet fram at NAV leder foretar gjennomgang av alle vedtak som blir fattet ved kontoret som et ledd i en intern kontroll. Erfaringene ved gjennomgangen kan også bli lagt til grunn for tema ved fagmøter med tanke på kvalitetsforbedring.

5.3.3 Vurderinger

NAV Nordkapp skal sørge for at arbeidstakere har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet, samt om virksomhetens internkontroll. Etter revisjonens vurdering har de ansatte ved NAV Nordkapp tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet gjennom formelle kvalifikasjoner, lang praksis og etterutdanning. Det er også revisjonens vurdering at det er lagt til rette for at ansatte ved NAV Nordkapp skal ha tilfredsstillende kunnskaper og ferdigheter innenfor virksomhetens interne kontroll.

NAV Nordkapp skal ha dokumentasjon for at det er etablert en intern kontroll i henhold til sosialtjenesteloven § 5. Vår undersøkelse viser at NAV Nordkapp har en intern kontroll i henhold til sosialtjenesteloven § 5.

NAV Nordkapp skal foreta regelmessig risikovurderinger for å forebygge avvik fra sosialtjenesteloven. Vår undersøkelse viser at det foretas regelmessige risikovurderinger ved at NAV Nordkapp har implementert «Operativt risikostyringsverktøy for NAV» i sin virksomhet.

⁹ Hovednr.35 Sosialtjenesteloven pkt. 2.5.1.

NAV Nordkapp skal ha prosedyrer for overvåking og gjennomgang av internkontroll for å sikre at den fungerer som forutsatt. Vår undersøkelse viser at NAV Nordkapp har prosedyrer for overvåking og gjennomgang av intern kontroll for å sikre at den fungerer som forutsatt ved at NAV-leder foretar gjennomgang av vedtak før signatur og at det foretas oppfølging av identifiserte risikohendelser to-tre ganger i løpet av året. Identifisering og oppfølging av risikohendelser blir gjort ut fra en løpende vurdering av saker som blir spilt inn til oppfølging på fagmøter.

5.3.4 Konklusjon

Det er vår vurdering at NAV Nordkapp har etablert tilfredsstillende intern kontroll.

6 KONKLUSJONER

6.1 Hvordan er bruken av økonomisk sosialhjelp i Nordkapp kommune?

Utbetalingene til økonomisk sosialhjelp har vært relativt stabile i perioden 2013-2017. Med et unntak (i 2015) har utbetalingene vært høyere enn budsjettet.

Gjennomsnittlige utbetalinger av økonomisk sosialhjelp pr innbygger over 16 år har vært relativt stabile i perioden og lavere enn gjennomsnittet i Finnmark og hele landet. Gjennomsnittet av årlige utbetalinger av økonomisk sosialhjelp til enkeltmottakere har vært moderate og lavere enn gjennomsnittlige utbetalinger til enkeltmottakere i hele landet.

Andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp i Nordkapp i forhold til resten av befolkningen har vært stabile og på nivå med Finnmark, KOSTRA-gruppe 6 og resten av landet. Det samme gjelder andelen mottakere i alderen 16-24 år. Andelen langtidsmottakere har vist en kraftig økning i 2017.

6.2 Har samordningen av kommunens sosialtjeneste og NAV Nordkapp skjedd i tråd med lovkrav og målsettinger?

Det er revisors vurdering at det formelle rammeverket for samordningen mellom Nordkapp kommune og Arbeids- og velferdsetaten er på plass.

Det er revisors vurdering at samordningen av NAV Finnmark og NAV Nordkapp har lagt til rette for økt tverrfaglig samarbeid, samt at ledelsen ved NAV Nordkapp opplever økt tverrfaglig samarbeid.

Informasjon som vi har innhentet ved intervju, gjennomgang av individuelle planer og fra Nordkapp kommunes hjemmeside tilsier at samordningen av NAV Finnmark og NAV Nordkapp har bidratt til økt brukermedvirkning og oppfølging.

KONKLUSJON

Med bakgrunn i informasjon innhentet i vår undersøkelse er det revisors vurdering at samordningen av kommunens sosialtjeneste og NAV Nordkapp har skjedd i tråd med lovkrav og målsettinger.

6.3 Har NAV Nordkapp rutiner og retningslinjer som sikrer en forsvarlig saksbehandling av søknader om sosialhjelp?

Vurdering av habilitet blir ikke dokumentert skriftlig og er av den grunn ikke i samsvar med god forvaltningsskikk. For øvrig har NAV Nordkapp rutiner, systemer og retningslinjer som gir rimelig grad av sikkerhet for at søknader om økonomisk sosialhjelp blir behandlet i samsvar med forvaltningslovens krav om forsvarlig saksbehandling.

Med bakgrunn i gjennomgang av rutinebeskrivelser, utvalgte saker, brukeres egenvurderinger og individuelle planer er det vår oppfatning at behandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp er i samsvar med sosialtjenestelovens krav om forsvarlig saksbehandling. Fylkesmannens uttalelse om klagebehandling underbygger våre vurderinger.

Når det gjelder opplysning råd og veiledning er det ikke gjort reine vedtak etter § 17. Råd og veiledning gitt i forbindelse med behandling av søknader etter § 18 er ikke dokumentert i samsvar med god forvaltningsskikk.

Det er vår vurdering at NAV Nordkapp har etablert tilfredsstillende intern kontroll.

KONKLUSJON

Det er vår vurdering at NAV Nordkapp har rutiner og retningslinjer som sikrer forsvarlig saksbehandling av søknader om sosialhjelp.

NAV Nordkapp ikke har rutiner for å dokumentere utført vurdering av habilitet ved saksbehandlingen.

7 ANBEFALINGER

Med bakgrunn i de funn og konklusjoner som går fram av denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale NAV Nordkapp å iverksette tiltak for å sikre at det gis opplysning, råd og veiledning i henhold til egne rutiner og sosialtjenestelovens § 17.

Revisjonen vil også anbefale at det etableres rutiner med tanke på at vurderinger av habilitet i saksbehandlingen dokumenteres tilpasset fagområdets egenart og virksomhetens størrelse og at notatplikten overholdes.

8 KILDER OG LITTERATUR

Lovforarbeider

Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) Sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) (endringslov) Sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover

Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) Kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) Om lov om sosiale tjenester mv.

Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) Behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Stortingsdokumenter

Innst. S. nr. 220 (2008-2009) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen

Uttalelser fra Sivilombudsmannen

SOM-2010-946 (Lovdata); Brukarens høve til samtale med sakshandsamar i Nav

Rundskriv og veiledere

Rundskriv A-68/2009; Arbeidsdepartementet

Rundskriv I-34/2001; Sosialtjenesteloven kapittel 5; Arbeidsdepartementet

Veileder IS-1382; Anbefalinger til saksbehandlingsprosessen – Lov om sosiale tjenester § 4-2

Veileder IS-1253; Veileder til forskrift om individuell plan; Helse- og sosialdirektoratet

Veileder IS-1183; Hvordan holde orden i eget hus; Internkontroll i sosial- og helsetjenesten; Helsedirektoratet

Hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven (Sist endret 05.02.2017 og 06.02.2018).

Dokumenter utarbeidet av Nordkapp kommune og/eller NAV Finnmark

Årsmeldinger 2013-2017 for Nordkapp kommune

Årsregnskaper 2013-2017 for Nordkapp kommune

Budsjett og økonomiplan 2013-2018

«Sosialtjenesten og NAV Nordkapp Internkontroll»

Lokal samarbeidsavtale mellom Nordkapp kommune og NAV Finnmark

Dokument B Standard husleiekontrakt innleie av lokaler for NAV Nordkapp

Avtale om drift og forvaltning av eiendom mellom NAV Finnmark og Nordkapp kommune

Rutiner for økonomisk sosialhjelp-NAV Kvalsund

Kompetanseplan NAV Nordkapp

Litteratur og rapporter

Arbeidsforskningsinstituttet; AFI-notat 2/09 Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor
Bernt, Jan Fridthjof, Oddvar Overå og Harald Hove; *Kommunalrett*, 3. utgave 1994
Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse; *Velferdsrett II*, 3 utgave 2008
NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene
NOU 1990: 16 Økonomisk sosialhjelp
Fylkesmannen i Finnmark: Rapport fra tilsyn med de sosiale tjenestene, NAV Kvalsund 2016
Telemarksforskning – Bø; Rapport nr. 232 (2006); Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårbruk i sosialtjenesten
Woxholt, Geir; Forvaltningsloven med kommentarer, 4 utgave 2009
Woxholt, Geir; Forvaltningsloven med kommentarer, 1999

Andre kilder

Arbeidsdepartementet; NAV-reformen
Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/midtspalte/arbeids--og-velferdsforvaltningen/nav-reformen.html? Id=498461>
Fylkesmannen i Aust-Agder;
Kvalifiseringsprogrammet; Spørsmål og svar på uavklarte problemstillinger (04.12.2007)
Se <http://fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=3247&amid=1799674>
NAV Finnmark; Referater fra møter i Brukerutvalg – NAV Finnmark og NAV Hjelpemiddelsentral Finnmark
Se <http://www.nav.no/Lokalt/Finnmark/Brukermedvirkning>
Statistisk sentralbyrå (SSB); Ny økning i sosialhjelpsmottakere i 2009 (29.06.2010)
Se <http://www.ssb.no/emner/03/04/soshjelpk/main.html>

Interne dokumenter NAV

Operativt risikostyringsverktøy for NAV
Veiledningsplattformen

VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER



Nordkapp kommune
Assisterende Rådmann

VEST-FINNMARK KOMMUNEREVISJON IKS
OARJE-FINNMARKKU
SUOHKANREVISIUVDNA SGO
Løkkeveien 2
9510 ALTA

Deres ref:

Vår ref
2018/123-19

Saksbehandler
Børge Grønlund

Dato
02.05.2019

Forvaltningsrevisjonen "Sosialtjenesten og NAV Nordkapp" -Rådmannens kommentarer

Det vises til høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport «Sosialtjenesten og NAV Nordkapp» datert 16.4.2019.

Rådmannen er tilfreds med at forvaltningsrevisjonen ikke har avdekket vesentlige feil eller mangler og at NAV Nordkapps forvaltning etter Sosialtjenesteloven er i samsvar med gjeldende lovverk.

Til høringsutkastets konklusjoner og anbefalinger har rådmann følgende kommentarer:

1. Det fremkommer av rapporten at det ikke blir gjort særskilt vurdering av saksbehandlers habilitet ved behandling av søknader om sosialhjelp. Som det fremkommer av rapporten, blir hver søknad gjennomgått av NAV leder, hvor også habilitet blir vurdert. Det er etter vårt syn dermed gjennomført habilitetsvurdering selv om ikke dette fremgår direkte av saksbehandling. **Vi vil for fremtiden sørge for at slik vurdering også fremgår av saksbehandlingen og det er allerede satt i gang arbeidet med å få dette på plass.**
2. Det fremkommer av rapporten at NAV Nordkapp ikke følger Sosialtjenestelovens § 17 fullt ut ved å bidra og løse eller forebygge sosiale problemer gjennom rene § 17 vedtak. Etter rådmanns vurdering oppfylder NAV Nordkapp lovens intensjon på kartlegginger i oppfølgingssamtalene med brukere som søker om sosialhjelp, men i noen tilfeller blir ikke dette formalisert godt nok i vedtakstekst. **Vi har allerede endret våre rutiner slik at dette blir formalisert jfr. lovkrav både i henhold til notatplikt og vedtak.**
3. Det fremkommer av rapporten at revisjonen ikke har informasjon om at det er rutiner for å underskrive taushetserklæring ved ansettelse eller ved annen anledning. **Til dette er det å opplyse at det ligger som en del av ansettelsesrutinen at taushetserklæring skal underskrives av alle ansatte. Dette er en oppgave som tilligger alle ledere å påse blir gjort.**

Med vennlig hilsen

Børge Grønlund
Assisterende Rådmann

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og krever ikke signatur.

Kopi til:
Raymond Robertsen

VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER

Om kriteriene

Samordning av kommunale og statlige tjenester ved opprettelse av lokale NAV-kontor (NAV-reformen)

Av lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter NAV-loven) § 13 framgår det at «*arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontorer [...]»*. Av annet ledd framgår det at «*kontoret skal ivareta oppgaver for etaten og kommunen [...] om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen»*. Av § 14 framkommer det videre at «*kontoret skal opprettes ved avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen»* (lokal samarbeidsavtale). «*Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud»*. Av § 14 annet ledd framkommer det videre at «*avtalen kan inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder»*. Det er gjennom forskrift gitt rammer for fastsettelse av slike bestemmelser i en lokal samarbeidsavtale.¹⁰

I forarbeidene til loven framkommer det at samarbeidet med og integreringen av den kommunale sosialtjenesten er en sentral del av reformen. Videre framkommer det at både staten og kommunene beholder sitt ansvar for oppgaver de har hatt etter tidligere lovgivning. Det er derfor avgjørende at den statlige Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale sosialtjenesten utvikler et *samarbeid og tjenesterutiner* som i størst mulig utstrekning muliggjør at velferdsforvaltningens samlede virkemidler kan brukes i førstelinjetjenesten.¹¹

I forarbeidene blir det videre framhevet at *brukermedvirkning*, både på system- og individnivå, skal være en sentral del av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.¹² Brukermedvirkning er regulert i NAV-loven §§ 6 og 14a (systemnivå) og § 15 (individnivå). Brukermedvirkning betyr både mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning. Av forarbeidene framkommer det at reformen innebærer en samordnet tilnærming til brukerne. For å oppnå at alle brukergrupper med sammensatte behov skal få en helhetlig ivaretaking må bruk av individuelle planer stå sentralt. Individuell plan er også et virkemiddel både for å styrke brukermedvirkningen og for å synliggjøre rettigheter og plikter for den enkelte og tjenesteapparatet.¹³

Krav til forsvarlig saksbehandling etter forvaltningsloven

Forsvarlig saksbehandling er å treffe riktige avgjørelser i forvaltningssaker på en hurtig og effektiv måte som ivaretar innbyggernes rettssikkerhet og alle interesser i saken. Rettssikkerhet er å verne borgerne mot urettmessige handlinger fra forvaltningen, i bunnen for rettssikkerhet ligger alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

God forvaltningsskikk er uskrevne krav til saksbehandlingen som supplerer forvaltningslovens regler og som fremhever de hensyn som rettsregler om saksbehandling bygger på. Sentrale betingelser for god forvaltningsskikk er krav til hensynsfullhet og kontradiksjon.

God forvaltningsskikk innebærer også at forvaltningen skal dokumentere saksbehandlingen. Formålet med dokumentasjonsplikten er å sikre og dokumentere at aktivitetene utøves i samsvar med fastsatte krav i eller i medhold av lov eller forskrift.

¹⁰ Se forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen.

¹¹ Jf. Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 36.

¹² Jf. Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 56.

¹³ Jf. Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 56.

Det som skal dokumenteres er relevante og nødvendige opplysninger. Hva dette er, avgjøres først og fremst ut fra en faglig vurdering, av den som yter tjenester. Ved vurderingen av hva som skal dokumenteres må det bl.a. sees hen til formålet med dokumentasjonsplikten.

Forsvarlighetsprinsippet er et grunnleggende krav til saksbehandlingen. I dette ligger det at man ser på saken fra alle sider og foretar en avveining av momenter mot hverandre på en forsvarlig måte. Det er i tillegg et krav til saksbehandlingen at det ikke legges vekt på utenforliggende hensyn eller usaklige forhold.

Det skal utøves sunt skjønn under saksbehandlingene og det er forbud mot vilkårlige avgjørelser. Like saker skal behandles likt i samsvar med prinsippet om likebehandling. Det er forbud mot usaklig forskjellsbehandling, det er derimot ikke forbud mot saklig forskjellsbehandling.

Krav til saksbehandlingen i sosialtjenesten

Av sosialtjenesteloven § 41 framgår det at «*forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i [sosialtjeneste] loven her*», for behandling av saker om sosiale tjenester. Det framgår videre at «*avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester skal regnes som enkeltvedtak*». Dette innebærer at reglene i forvaltningsloven som spesielt gjelder for enkeltvedtak også gjelder for saker om økonomisk stønad.

Om enkeltvedtakets form og innhold

I forvaltningsloven § 23 første ledd heter det at «*enkeltvedtaket skal være skriftlig*». I forarbeidene sies det at kravet til skriftlighet blant annet vil være oppfylt dersom «*vedtaket kommer til uttrykk i et brev til vedkommende part*». ¹⁴ I praksis betyr dette at kravet er oppfylt dersom vedtaket blir gjengitt i underretningen som sendes til parten.

I forarbeidene understreker departementet videre betydningen av at ethvert vedtak blir klart og bestemt utformet, og at de bør være så fullstendig som mulig. En direkte følge av kravet i § 23 er at selve konklusjonen (avgjørelsen) skal gis skriftlig. God forvaltningsskikk tilsier også at vedtaket gis nødvendig presisjon. I litteraturen framheves det at vedtaket bør være klart og tydelig, og at det bør inneholde opplysninger om hvem som har fattet vedtaket, hvem det gjelder, når vedtaket er fattet og hva det går ut på. Det bør gis nødvendige konkretiseringer, for eksempel av kronebeløp, vilkår og eller/iltakets art og varlighet. ¹⁵

Av forvaltningsloven § 24 første ledd framgår det at «*enkeltvedtak skal grunngis*» og at begrunnelsen som hovedregel skal gis «*samtidig med at vedtaket treffes*». Kravet til begrunnelse gjelder både for enkeltvedtak som fattes administrativt (delegert vedtak) og for enkeltvedtak fattet i folkevalgte organer. ¹⁶ I forvaltningsloven § 25 første ledd heter det at det i begrunnelsen «*skal vises til de regler vedtaket bygger på*». Normalt skal begrunnelsen også gjengi innholdet i disse reglene. Begrunnelsen skal videre nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på (jf. § 25 andre ledd), og bør nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsskjønn. Dersom det er gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil det i alminnelighet være tilstrekkelig med en henvisning til retningslinjene, jf. § 25 tredje ledd.

Om habilitet

Det er et krav at saksbehandler ikke skal være inhabil under behandlingen eller under avgjørelsen av en sak. ¹⁷ Reglene om inhabilitet er begrunnet i hensynet til partenes rettssikkerhet og sikrer mot at det ikke legges vekt på personlige eller utenforliggende forhold.

Om taushetsplikt

¹⁴ Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) s. 77.

¹⁵ Asbjørn Kjønsstad og Aslak Syse; *Velferdsrett II*, 3. utgave 2008 s. 92.

¹⁶ Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) s. 85-86 og Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) s. 304-305.

¹⁷ Forvaltningsloven § 6.

At informasjon ikke kommer på avveie styrker tilliten til forvaltningen. Enhver som utfører arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan har plikt til å bevare taushet om det han får kjennskap til under utførelse av tjenesten.¹⁸ Det er gitt en innskjerpet taushetsplikt i sosialtjenesteloven § 44.

Om underretningen

Partene skal «underrettes om vedtaket».¹⁹ Underretningen skal «i regelen» være «skriftlig». Av bestemmelsens annet ledd framgår det at begrunnelsen for vedtaket (enkeltvedtaket) bør gjengis i underretningen. Underretningen skal videre gi opplysninger om partenes klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåte ved klage, samt retten til innsyn i sakens dokumenter. Av forvaltningslovens § 27 første ledd framgår det at partene skal underrettes om vedtaket «så snart som mulig». Det gjelder derfor ikke noen eksakt frist for når underretningen skal ha funnet sted. Det foreligger heller ikke noen nærmere angivelse om dette i lovens forarbeider. Hva som ligger i uttrykket «så snart som mulig» blir derfor en skjønnsmessig vurdering.

Vedtak og klage

Avgjørelser i saker om økonomisk stønad er enkeltvedtak. Saksbehandlingen må følge lovens krav og uskrevne normer om god forvaltningsskikk. Enkeltvedtak kan påklages til fylkesmannen.

Krav til forsvarlig saksbehandling etter sosialtjenesteloven

Kommunen er ansvarlig for at alle tjenester som ytes etter loven er forsvarlige. Forsvarlighetskravet er en nedre grense for nivået på tjenesten og stiller krav til tilgjengelighet, saksbehandling, innhold og omfang.

Sosialtjenesten skal være tilgjengelige for alle som har et hjelpebehov, herunder at tjenesten ytes i tide. NAV-kontoret må sørge for at alle som henvender seg til tjenesten får sine interesser ivaretatt. Dette innebærer at saksbehandleren har nødvendig kapasitet og kompetanse til å gi informasjon og veiledning om tjenestene, identifisere hjelpebehov og bistå med å søke.

Mange tjenestemottakere befinner seg i vanskelige og sårbare livssituasjoner. NAV-kontoret må foreta avklaring av hjelpebehov med utgangspunkt i en individuell vurdering og med sikte på å styrke den enkelte mottakers forutsetninger for mestre eget liv. Dette krever at søkeren involveres i hjelpeprosessen for å finne fram til helhetlige løsninger.²⁰

Selv om saksbehandlingstiden vil variere må NAV kontoret sørge for at søknader behandles uten ugrunnet opphold. Arbeids og velferdsdirektoratet har i brev til fylkesmennene den 20.april 2018 uttalt at: «Kravet til forsvarlighet innebærer ikke at alle kan kreve å få sin sak behandlet «her og nå» og søkeren må akseptere at det er ventetid for å få en avtale.»

Kravet om tilgjengelighet kan ivaretas på ulike måter, økt digitalisering har åpnet for at brukerne kan henvende seg til tjenesten gjennom web-portalen nav.no. Digitale selvbetjeningsløsninger er tilgjengelige uavhengig av tid og sted og kan bidra til å bedre tilgjengeligheten av de sosiale tjenestene.

Forsvarlig livsopphold

Livsopphold er ikke et entydig begrep. Hjelp til forsvarlig livsopphold skal gis etter en individuell behovsprøving. Stønad skal gjøre det mulig å opprettholde en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå, tilpasset den generelle velferdsutviklingen og lokalsamfunnet tjenestemottakeren er en del av.²¹ Hva som er forsvarlig livsopphold vil variere ut fra personlige forhold, familiesituasjon, husstand, alder og helse.

¹⁸ Forvaltningsloven § 13.

¹⁹ Forvaltningsloven § 27 første ledd.

²⁰ R35-00-G14 pkt. 2.4.1.

²¹ R35-00-G14 pkt. 4.18.1.

Internkontroll

I kommunen har administrasjonssjefen ansvaret for at det er etablert en tilfredsstillende internkontroll.²² En tilfredsstillende internkontroll innebærer at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I tillegg til bestemmelsen om internkontroll i kommuneloven er det tatt inn en bestemmelse i sosialtjenesteloven § 5 om at «Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapittel 4 er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Kommunen må redegjøre for hvordan den oppfyller denne plikten.»

Formålet med forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen er å «bidra til faglig forsvarlige sosiale tjenester ...».²³ Med internkontroll menes «systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.»²⁴

Innholdet som går fram av forskriftens § 4 lister opp omfanget av og aktivitetene tilhørende internkontroll som går ut på organisering, fordeling av ansvar og å sørge for at arbeidstakerne innehar nødvendige kunnskaper og ferdigheter. Det er presisert at internkontrollen skal tilpasses kommunens størrelse, egenart og ha det omfang som ansees nødvendig for å etterleve lovens krav. Kommunens internkontroll skal dokumenteres og være oppdatert og tilgjengelig.²⁵

Kunnskaper og ferdigheter

Saksbehandlernes kompetanse er en vesentlig del av kontorets internkontroll, herunder kunnskaper og ferdigheter angående regelverket, rettsanvendelse og utøvelse av forvaltningsskjønn mv.

Risikovurderinger

Risikovurdering innebærer å identifisere risikoer som kan true oppfyllelsen av virksomhetens mål og krav. Med bakgrunn i mål og krav kan virksomheten beslutte hvilke områder og prosesser som bør ha størst prioritet i kommende periodes internkontrollarbeid. Videre vil risikovurderinger gi grunnlag for å vurdere behovet for forbedringer i form av tiltak og prioritere hva som bør følges opp. Risikovurderinger er derfor et nyttig verktøy for å få til en risikobasert internkontroll.

Overvåking

Det bør etableres prosedyrer som har til hensikt å finne ut om komponentene i den interne kontroll fungerer etter hensikten. «Overvåking av kontroller er en prosess for å vurdere hvorvidt den interne kontrollen fungerer effektivt over tid.»²⁶ Klagesaksbehandling og tilsynsrapporter fra fylkesmannen kan synliggjøre behov for forbedring og initiere oppfølging aktiviteter. I mindre enheter deltar ledelsen ofte aktivt i kontorets virksomhet noe som fører til at avvik kan bli avdekket og korrigert løpende.

²² Kommuneloven § 23 nr.2.

²³ Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 1.

²⁴ Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 3.

²⁵ Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 5.

²⁶ Vedlegg til ISA 315, Revisors oppgaver og plikter i forbindelse med intern kontroll A106.

VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens/fylkeskommunens økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger, herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til:

- økt produktivitet, effektivitet og måloppnåelse
- at kommunal virksomhet drives i samsvar med regelverket
- å skaffe fram informasjon som gir grunnlag for kommunestyrets/fylkestingets tilsyn med forvaltningen

Det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at kommunens/fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, som skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget.

Det er kommunens/fylkeskommunens revisor som gjennomfører selve forvaltningsrevisjonen. Utførelsen skal skje i tråd med god kommunal revisjonsskikk, herunder RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (vedtatt av styret i Norges kommunerevisorforbund).

Sluttproduktet i hver forvaltningsrevisjon er en rapport som oversendes til behandling i kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget rapporterer videre til kommunestyret/fylkestinget om de gjennomførte prosjektene.

Bestilling fra kontrollutvalget

Revisor må gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.²⁷ Revisor skal sende oppstartbrev til administrasjonssjefen så tidlig som mulig i prosjektet.²⁸

Oppstart av denne forvaltningsrevisjonen ble vedtatt under møte i kontrollutvalget den 31. mai 2018 under sak 5/2017. Følgende problemstillinger ble vedtatt:

1. Hvordan er bruken av økonomisk sosialhjelp i Nordkapp kommune?
2. Har samordningen av kommunens sosialtjeneste og NAV Nordkapp skjedd i tråd med lovkrav og målsettinger?
3. Har NAV Nordkapp rutiner og retningslinjer som sikrer forsvarlig saksbehandling av søknader om sosialhjelp?

Revisjonen har utarbeidet underproblemstillingene.

²⁷ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

²⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 13.

Oppstart

Revisor skal sende Oppstartsbrev til administrasjonssjefen så tidlig som mulig i prosjektet.²⁹ Det ble sendt Oppstartsbrev til rådmannen den 30. oktober 2018 med vår anmodning om at det ble utpekt en kontaktperson for prosjektet.

Rådmannens svar forelå samme dag hvor han utpekte nestleder ved NAV Nordkapp Øyvind Kjosbakken til vår kontaktperson på prosjektet. Det er ikke blitt avholdt oppstartsmøte. Kommunikasjon om prosjektets framdrift har foregått på e-post fram til dato for intervju.

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.³⁰ I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering).

Når det gjelder intervju har vi foretatt et gruppeintervju, det vil si at vi har gjennomført intervju med avdelingens leder og nestleder ved NAV Nordkapp samlet. Hensikten har vært å få utdypet kontorets arbeidsmetoder og rutiner i forbindelse med individuell vurdering ved behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp. Vi har valgt gruppeintervju fordi vi mente dette var mest hensiktsmessig i forhold til oppgaven. Vi har også foretatt gjennomgang av saksmapper hvor vi har sett etter at det er etablert en forsvarlig rutine for behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp.

I tillegg har vi benyttet regnskapstall og for å kartlegge bruken av økonomisk sosialhjelp i kommunen. Tall fra KOSTRA-databasen er datagrunnlaget for vår sammenligning av Nordkapp kommune med andre kommuner.

I denne rapporten har vi sammenlignet Nordkapp kommune med de øvrige kommunene i Finnmark og kommunene i KOSTRA-gruppe 6. KOSTRA-gruppe 6 er en gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser som kan sammenlignes med Kvalsund.³¹ Vi har også brukt sammenlignende tall for hele landet inkludert Oslo.

Nedenfor redegjør vi nærmere for de metoder for innsamling av data som er benyttet i denne undersøkelsen.

Problemstilling 1:

Underproblemstillinger:

- i. Hvordan har utviklingen vært de seneste 5 år?
- ii. Hvordan er bruken av økonomisk sosialhjelp i Kvalsund kommune sammenlignet med andre kommuner?

Data til denne delen av undersøkelsen har vært innhentet fra KOSTRA-databasen som man finner på hjemmesiden til Statistisk sentralbyrå. Vi har også innhentet informasjon fra kommunens økonomiplaner, budsjetter og årsregnskaper for perioden 2013-2017.

Problemstilling 2: Har samordningen med kommunens sosialtjeneste og NAV Nordkapp skjedd i tråd med lovkrav og målsettinger?

- i. Er rammeverket for samordningen på plass, og er dette gjort på en hensiktsmessig måte?
- ii. Har samordningen bidratt til økt tverrfaglig samarbeid?
- iii. Har samordningen bidratt til økt tilgjengelighet, brukermedvirkning og oppfølging?

²⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 13.

³⁰ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

³¹ <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/veiledning-til-kostra-tabellene>

Nødvendig informasjon om «problemstilling ii og iii» er innhentet ved dokumentanalyse. Gjennom NAV-loven §§ 13 og 14 er samarbeidet mellom statsetaten og kommunene lovfestet med minimumskrav til lokale avtaler og til etableringen av felles lokale kontorer. Arbeids- og velferdsetaten og kommunen skal ha felles lokale kontorer. Videre skal det foreligge en avtale om opprettelse av felles lokalt kontor mellom arbeids- og velferdsetaten og kommunen (lokal samarbeidsavtale). I forarbeidene til loven framheves viktigheten av at arbeids- og velferdsforvaltningen samles i felles lokale kontorer, slik at den enkelte brukeren har ett sted å forholde seg til. Videre framgår det av forarbeidene at kontoret skal være den lokale representasjonen av Arbeids- og velferdsetaten, og skal også som et minimum dekke kommunens ansvar for økonomisk sosialhjelp. Dette skal sikre at saksbehandler som møter brukeren kan ta i bruk hele det virkemiddelapparatet som arbeids- og velferdsforvaltningen samlet har til rådighet.³² I denne rapporten legger vi til grunn at økt tverrfaglig samarbeid innebærer tilgang til hele virkemiddelapparatet som arbeids- og velferdsetaten har til rådighet.

For å sikre at visse grunnforutsetninger for samarbeidet mellom statsetaten og kommunen blir ivarettatt er det lovfestet enkelte minimumskrav til innholdet i samarbeidsavtalen i NAV-loven § 14 første ledd annet punktum. Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud. Det framgår videre av bestemmelsens annet ledd at samarbeidsavtalen *kan* inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder.

Brukernes behov skal settes i sentrum når den nye arbeids- og velferdsforvaltningen utformes. For å styrke arbeidslinjen er det viktig at alle ytelser og tjenester som er innrettet mot personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, eller som står utenfor arbeidslivet, ses i sammenheng. Rask avklaring av behov og riktig virkemiddelbruk er viktig for å sikre inkludering i arbeidslivet.

Å sette brukernes behov i sentrum betyr et offentlig apparat hvor organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur preges av respekt for brukeren, og gir brukeren mulighet til medvirkning og innflytelse på sin egen sak. Å tilpasse tjenestene til brukerens behov dreier seg derfor både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Tilgjengelighet, brukermedvirkning og oppfølging handler om service, respekt, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse, diskresjon og et godt tilpasset tjenestetilbud.

Problemstilling 3: Har NAV Nordkapp rutiner og retningslinjer som sikrer en forsvarlig saksbehandling av søknader om sosialhjelp?

- i. Er behandlingen av søknad om økonomisk sosialhjelp i samsvar med forvaltningslovens krav om forsvarlig saksbehandling?
- ii. Er behandlingen av søknad om økonomisk sosialhjelp i samsvar med sosialtjenestelovens krav om forsvarlig saksbehandling?
- iii. Er det etablert en tilfredsstillende internkontroll i henhold til lov og forskrift?

Nødvendige data er innhentet ved kvalitativt intervju hvor man har søkt utdypende informasjon om «Hva som ligger til grunn for individuelle vurderinger ved utmåling av stønadens størrelse og omfang, herunder kartlegging av søkerens økonomiske, sosiale og helsemessige situasjon. Tilstede på intervju var prosjektleder Arnt-Bjarne Aronsen, prosjektmedarbeider Viggo Johannessen fra revisjonen, NAV-leder Anne Gudrun Sivertsen og nestleder Øyvind Kjosbakken fra NAV Nordkapp.

³² Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 83.

I tillegg til intervju har vi innhentet data ved dokumentanalyse. Foruten offisielle dokumenter som odelstingsproposisjoner, kommunale budsjetter, regnskaper osv. har vi innhentet informasjon fra interne dokumenter for NAV Nordkapp herunder rutinebeskrivelser, aktivitetsplaner og saksutredninger mv. Vi har også gått gjennom styringsdokumenter for arbeids- og velferdsetaten utarbeidet av NAV sentralt.

«Problemstillingene i og ii» handler etter vår vurdering om NAV Nordkapp har etablert rutiner og retningslinjer som skal gi sikkerhet for at tjenesten forvaltes i samsvar med sosialtjeneste- og forvaltningslovens bestemmelser på en måte som gir tjenestemottakerne rettssikkerhet og forsvarlige tjenester. Innledningsvis har vi foretatt gjennomgang av rutinebeskrivelser og retningslinjer med tanke forsvarlig saksbehandling. Vi har også sett etter at NAV Nordkapp har verktøy og IT-systemer beregnet for dette formål. Videre har vi vurdert om NAV Nordkapp har etablert intern kontroll med henblikk på å sikre at tjenesten drives i samsvar med lovens intensjoner. Avslutningsvis har etterspurt klagesaker mot vedtak ved NAV Nordkapp og om utfallet av fylkesmannens klagesaksbehandling.

For å besvare problemstillingene har vi sett på et lite utvalg på tre saker ved NAV Nordkapp i tillegg til vurdering av systemer og rutiner. Utvalget er ikke en statistisk analyse, men snarere en kontroll av at kommunen har etablert en rutine i henhold til informasjon som er framkommet ved dokumentanalyse og i intervju. Vi anser utvalget for å være tilstrekkelig til formålet. Utvalget er imidlertid ikke stort nok til å avgi en uttalelse om det finnes avvik fra rutinen eller om alle søknader om økonomisk sosialhjelp er behandlet i samsvar med denne. Vi har derfor ikke uttalt oss om alle søknader om økonomisk sosialhjelp, men bare om at det er etablert en rutine for forsvarlig saksbehandling.

Våre konklusjoner under dette avsnitt er basert på en samlet vurdering av informasjon innhentet om interne rutiner, anvendte systemer, intern kontroll og gjennomgang av saksmapper.

Vår undersøkelse/intervju ble gjennomført ved avdelingens lokaler i Nordkapp. De utvalgte saker ble valgt fra kommunens saksbehandlingssystem «VISMA-velferd» for denne type saker og følgende forhold ble undersøkt:

- Tid for saksbehandling?
- Er det sendt ut foreløpig svar dersom saksbehandlingstiden er oversteget 1 måned fra søknad til vedtak?
- Er vedtaket meddelt søkeren skriftlig
- Er vedtaket begrunnet?
- Er partene underrettet om vedtaket?
- Viser vedtaket til de lovhjemler vedtaket bygger på?
- Er parten underrettet om vedtaket?
- Er det gitt opplysning om klageadgang og klagefrist?
- Er det gitt informasjon om retten til innsyn i sakens dokumenter?
- Er det utøvet forsvarlig skjønn ved utmåling av økonomisk sosialhjelp?
- Har saksbehandler vurdert sin uavhengighet?
- Har kontoret rutiner for taushetsplikt?
- Er søkeren involvert i søknadsprosessen?
- Er det foretatt kartlegging av søkerens livssituasjon?
- Foreligger det dokumentasjon for gjennomført vurdering?

I denne sammenheng har det også vært en oppgave å se på tjenestens fysiske tilgjengelighet i form av kontorets åpningstider, telefontilgjengelighet, sosiale medier og eventuelt andre muligheter.

Gyldighet og pålitelighet

I valg av metode må revisor sikre dataens relevans (gyldighet/validitet) i forhold til problemstillingen(e).³³ Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet).

For at vi skal kunne avgi en rapport om kriteriene har vi stilt spørsmål til personer som sitter inne med relevant kunnskap på saksområdet. Vi har også innhentet og analysert dokumenter og tallmateriale som har betydning for kriteriene. Når det gjelder problemstillingen om forsvarlig saksbehandling har vi for eksempel intervjuet personer som arbeider med slike saker. Vi har også innhentet årsmeldinger, årsregnskaper og noteinformasjon mv.

Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Vi har sikret pålitelighet ved å intervjuere personer med overlappende kunnskap om kommunens praksis og sammenholdt denne informasjonen med dokumentasjon og statistikk som vi har innhentet. Spørsmålene er oversendt vår kontaktperson før intervju slik at intervjuobjektene har vært kjent med intervjuets innhold før oppstart. Påliteligheten er også sikret ved lydopptak og ved at to personer fra NAV Kvalsund og revisjonen, har deltatt under intervjuene. Både intervjureferat og rapportutkast har vært oversendt informantene til verifisering. Vesentlige merknader har vært hensyntatt i det videre arbeid med denne forvaltningsrevisjonen.

Vi har også foretatt dokumentanalyse hvor vi har foretatt gjennomgang av rutinebeskrivelser, rapporter og annen relevant dokumentasjon som kunne gi oss informasjon om driften av sosialtjenesten.

Ekstern kvalitetsikrer Annette Gohn-Hellum har ved gjennomlesing kvalitetssikret rapporten og at den er fremstilt i henhold til Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.³⁴ I praksis innebærer dette at et utkast til rapport blir sendt til informantene i revidert(e) enhet(er) for gjennomlesing. Dette gjøres for å unngå faktafeil, og for å sikre at det materialet som undersøkelsen bygger på blir mest mulig fullstendig og pålitelig.

Et utkast av denne rapporten ble oversendt vår informant på verifisering den 18.mars 2019. Og svar forelå den 28.mars dette år. Noen av tilbakemeldingene er innarbeidet i rapporten.

Intern kvalitetssikring

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres.³⁵ Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre må det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Denne rapporten er utarbeidet av en prosjektgruppe som har bestått av forvaltningsrevisor Arnt-Bjarne Aronsen som prosjektleder og forvaltningsrevisor Viggo Johannessen som prosjektmedarbeider. Ekstern kvalitetsikrer Annette Gohn-Hellum har kvalitetssikret denne forvaltningsrevisjonen.

³³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 27.

³⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

³⁵ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 45.

Høring

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.³⁶ Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Revisjonsrapporten ble sendt til rådmannen på høring den 16.april 2019, og rådmannens høringssvar forelå den 2.mai og inneholdt tre merknader. Rapporten ble korrigert under avsnitt 5.1.2 side 22 i henhold til rådmannens tilsvare punkt 3.

³⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.