FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I FROLAND KOMMUNE

«SOSIALTJENESTEN» I FROLAND KOMMUNE

AUST-AGDER REVISJON IKS, AUGUST 2017

Aust-Agder Revisjon IKS

INNHOLD

1. SAMMENDRAG 2

2. INNLEDNING 7

3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENSING 9

3.1. FORMÅL 9

3.2. PROBLEMSTILLINGER 9

3.3. METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENSING 10

4. PROBLEMSTILLINGER 12

4.1. FØRSTE PROBLEMSTILLING 12

4.1.1. REVISJONSKRITERIER 12

4.1.2. FAKTA 15

4.1.3 REVISORS VURDERINGER 23

4.2. ANDRE PROBLEMSTILLING 27

4.2.1. REVISJONSKRITERIER 27

4.2.2. FAKTA 30

4.2.3. REVISORS VURDERINGER 38

5. REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER 43

5.1 KONKLUSJON 43

5.2 ANBEFALINGER 44

5.3 RÅDMANNENS KOMMENTAR 44

6. LITTERATUR 45

1. SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjonsprosjektet «*Sosialtjenesten*» i Froland kommune har hatt til hensikt å vurdere om NAV Froland sin saksbehandling og praksis i forbindelse med tildeling av økonomisk sosialhjelp, er tilfredsstillende i henhold til formelle krav og forventninger. Videre skulle revisjonen vurdere i hvilken grad NAV Froland oppfyller plikten til internkontroll knyttet til sosialtjenesteområdet, og om internkontrollen er organisert på en hensiktsmessig måte.

Prosjektet ble gjennomført av Aust-Agder Revisjon IKS i perioden januar – august 2017 etter bestilling fra kontrollutvalget i Froland.

Revisjonen har etter bestilling fra kontrollutvalget i Froland lagt til grunn to overordnede problemstillinger:

1) ***Er Froland kommunes saksbehandling og praksis i forbindelse med tildeling av økonomisk sosialhjelp tilfredsstillende i henhold til formelle krav og forventninger?***

    - ***Herunder om vedtatte veiledende satser til utbetaling av økonomisk stønad til livsopphold blir ivaretatt***

2) ***I hvilken grad oppfyller Froland kommune plikten til internkontroll knyttet til sosialtjenesteområdet, og har man organisert internkontrollen på en hensiktsmessig måte?***

Revisjonen har i sitt arbeid med problemstillingene lagt til grunn et sett med kriterier for å besvare problemstillingene. *Revisjonskriterier* er de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsprosjekter skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Eksempler på dette er lover, forskrifter, politiske vedtak, mål og føringer samt anerkjent teori. Sentrale kriterier i dette prosjektet har vært sosialtjenesteloven med tilhørende forskrift om internkontroll, forvaltningsloven, veiledende satser for sosiale stønader i Froland kommune og COSO sitt teoretiske rammeverk for internkontroll.

Faktagrunnlaget er de resultater som følger av revisjonens datainnhenting basert på ulike metodiske tilnærminger. Sentralt for dette prosjektet har vært dokumentstudier av vedtak om sosiale stønader. Videre er det gjennomgått ulik dokumentasjon utarbeidet av kommunen, eksempelvis årsmeldinger for Froland kommune, rutiner og prosedyrer ved NAV Froland og dokumentasjon knyttet til hele virksomheten Velferd. Det er også gjennomført flere intervjuer som har hatt til hensikt å danne grunnlag for å vurdere hvordan NAV Froland har organisert internkontrollen og i hvilken grad de oppfyller plikten til internkontroll på sosialtjenesteområdet.

NAV Froland er et samarbeid mellom to eiere: stat og kommune. To styringslinjer, en kommunal og en statlig, møtes i det lokale partnerskapet som styrer kontoret. Kommunen har ansvar for de sosiale tjenestene ved NAV-kontoret. Lover og forskrifter fastsetter hvilke tjenester og tiltak kommunene har ansvar for, herunder skal kommunen etter sosialtjenestelovens formål; «*fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer*».

Problemstilling 1 – saksbehandling og praksis

Gjennom overordnet analyse (2015-2016) ble det identifisert potensielle risikoelementer knyttet til sosialtjenesten i Froland kommune. Det ble i overordnet analyse pekt på at Froland kommune har høye utgifter til sosialtjenesten og høy andel personer med sosiale stønader. På bakgrunn av den dokumentasjon revisjonen er forelagt av avdelingsleder NAV Froland, som for øvrig er sammenlignet med kommunens årsmeldinger, viser det en relativt kraftig nedgang i antall brukere sosialhjelp. I 2014 var antallet 851 brukere, mens det i 2016 var nede i 560 brukere. Sett hen mot denne nedgangen i antall brukere har risikobildet endret seg noe, men det er vel så viktig å se på innholdet i saksbehandling og praksis for å sikre hensynet til brukere med bakgrunn i praktisering av loven.

NAV Froland har etter revisjonens syn etablert gode rutinebeskrivelser som danner et godt grunnlag for hva som skal *dokumenteres* i møte med tjenestemottaker og utarbeidelsen av enkeltvedtak. Revisjonen registrerer at det gjennomgående foreligger god praksis i forhold til å ha *samtale* med tjenestemottaker, noe som også er sikret gjennom rutiner hvor det fremgår at nye tjenestemottakere skal inn til samtale for kartlegging og *veiledning*. Revisjonen ser at det kan være tegn til at dette endrer seg noe over tid i de tilfellene hvor tjenestemottakere har mottatt sosiale stønader over lange tidsrom. Det er imidlertid å anta at dette er naturlig da de også har mottatt mye veiledning tidlig i sakshistorikken.

Når det kommer til dokumentasjon av hjelpebehovet oppfattes NAV Froland å ha en god praksis for innhenting av *dokumentasjon* knyttet til dette, og at informasjon etterspørres der den mangler. Videre finner revisjonen NAV Froland sin rutine for mottak av søknader som tilfredsstillende, i form av at alle søknader skal være tilstrekkelig dokumentert. Revisjonen la ved mappegjennomgang ikke til grunn et behov for tilgang til elektroniske systemer. Dette skulle heller ikke vise seg å være noen utfordring for gjennomgangen da det kun var snakk om manglende dokumentasjon i ett tilfelle, hvor dette lå lagret elektronisk.

Når det gjelder hensynet til tjenestemottakers *helhetlige livssituasjon* treffer NAV Froland gjennomgående gode vedtak som innebærer en grundig beskrivelse av situasjonen og hjelpebehovet til tjenestemottaker. Etter revisjonens vurderinger foreligger det en god praksis i forhold til å tilpasse støtte og veiledning til den enkeltes livssituasjon. NAV Froland har forelagt revisjonen dokumentasjon på kvalifiseringsprogram hvor vurdering og henvisning til tiltaket «Aktiv i Froland» står sentralt. Bakgrunnen er at tjenestemottaker skal holde seg aktiv så lenge han mottar sosialstønad. Tiltaket er fremhevet i Froland kommune sin årsmelding for

2016 og har blitt fremhevet i intervjuer med rådmann og avdelingsleder NAV Froland. Slike tiltak anses som svært positivt fordi det kan gi arbeidstrening, sosialisering og kompetanse som på sikt kan øke muligheten til å bli «*selvhjulpen*». Revisjonens helhetlige inntrykk er at NAV Froland i høy grad tar sikte på å gjøre tjenestemottaker selvhjulpen og utfører dette på en tilfredsstillende måte. Revisjonen anmerker at det ikke er forelagt dokumentasjon som beskriver innholdet i «Aktiv i Froland», men baserer våre vurderinger på enkeltvedtak og uttalelser fra sentrale personer i Froland kommune.

Med hensyn til *vilkår* ved tildeling av økonomisk stønad er revisjonens inntrykk at vilkårene har nær sammenheng med de gjennomgåtte vedtakene. Det stilles i samtlige vedtak vilkår med tydelig formål om å få tjenestemottaker til å etter beste evne bidra til egen sak. Revisjonen anser det som positivt at det gjennomgående stilles vilkår i form av tiltak der dette er hensiktsmessig. Også her er «Aktiv i Froland» et naturlig vilkår. Gjennom tiltaket har NAV Froland en utmerket mulighet til å legge kraft bak sine vilkår, ved at brudd på vilkår kan få konsekvenser sett opp mot utbetaling av økonomisk sosialhjelp.

Samtlige vedtak opplyser om klageadgang, men ikke retten til dokumentinnsyn, noe revisjonen anser som lite tilfredsstillende i forhold til forvaltningslovens krav. Revisjonen tok dette opp med NAV Froland i et avsluttende møte og ble meddelt at dette skulle utbedres umiddelbart i malen for enkeltvedtak. Ved gjennomgang av utvalgte vedtak registrerer revisjonen at NAV Froland i hovedsak følger de *veiledende satser*, eller beløp som ligger nært til veiledende satser, for de fleste økonomiske stønadskategoriene som kommunen har vedtatt for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Når det kommer til økonomisk sosialhjelp som omhandler husleie registrerer revisjonen at det i flere saker gjennom utvidet skjønn gis tildeling av husleie som ligger vesentlig over kommunens veiledende satser. Revisjonen gjør i denne sammenheng oppmerksom på at de veiledende satser som er vedtatt for Froland kommune ligger vesentlig lavere enn de satser som er angitt som veiledende fra Arbeids- og velferdsdepartementet.

Problemstilling 2 – Plikten til internkontroll og organiseringen av denne

Plikten til internkontroll ved NAV Froland utledes av to ulike pålegg. Virksomhetsleder Velferd er av kommunens øverste administrative ledelse delegert et ansvar for at det er etablert rutiner på eget tjenestested og at det er etablert mekanismer/systemer for intern kontroll med egen virksomhet. Dokumentasjon revisjonen er forelagt viser at det i dette foreligger enkelte pålegg til avdelingsleder NAV Froland. Utover kommunens internkontrollpålegg skal NAV Froland også oppfylle kravene til internkontroll innenfor sosialtjenesteområdet som følger av sosialtjenesteloven § 5 med tilhørende forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Virksomhetsleder velferd har utarbeidet dokumentasjon som beskriver ulike elementer av internkontroll som gjelder for underlagte ledere. Dokumentasjonen tar innover seg deler av anbefalt rammeverk for internkontroll, men fremstår lite helhetlig og noe mangelfull på

områder som knytter seg til risikovurderinger, kontrollaktiviteter og systematisk overvåking og oppfølging.

Revisjonen er forelagt dokumentasjon som samlet sett gir et solid inntrykk av hvordan kommunen og NAV Froland har definerte nivåer og beskrivende delegasjon for ansvar og myndighet. Det er lokalt utarbeidet flere dokumenter som tydelig viser hvilke ansvarsområder og fullmakter den enkelte har, mens delegasjonsreglementet gir klar oversikt over ansvar og myndighet fra nivået rådmann til virksomhetsledere og fra virksomhetsledere til avdelingsledere.

Virksomhetsleder Velferd har gjennom beskrivelser i forelagt dokumentasjon, *internkontroll velferd*, fokusert på ROS-analyser. Revisjonen anser det som nyttig at virksomheten gjennomfører risikovurderinger som belyser sikkerheten på arbeidsplassen, men det er imidlertid ikke disse vurderingene COSO legger til grunn i perspektiv av internkontroll. Det fremgår imidlertid i andre deler av *internkontroll velferd* enkelte vurderinger som går på tiltak rettet mot områder med risiko som relateres til overholdelse av lover og regler. Revisjonen opplever i intervju med avdelingsleder NAV Froland at det i hovedsak er fokus på risiko knyttet til økonomi. I intervju med avdelingsleder NAV Froland, hvor forskrift om internkontroll ble gjennomgått, sitter revisjonen igjen med et inntrykk av at det gjøres flere gode vurderinger på flere områder som kan minne om risikovurderinger. Utfordringen er at dette ikke settes i sammenheng med hverken risikovurderinger eller internkontroll.

For NAV Froland er det flere aktiviteter som danner grunnlag for kunne si at informasjon og kommunikasjon på dette nivået av virksomheten er tilfredsstillende. Det gjennomføres ukentlige møter med avdelingen som helhet, ledermøter med rådmannen hvor avdelingsleder NAV Froland deltar, samt møter i regi av virksomhetsleder Velferd. Gjennom NAV-systemet mottar NAV Froland tidsriktig og relevant informasjon. Revisjonen erfarer i intervjuer at det er en felles oppfatning at det er korte rapporteringslinjer, en kultur for at alle kan prate med alle og at kommunikasjon fra øverste administrative ledelse lett når ned i organisasjonen.

Virksomhetsleder Velferd har gjennom forelagt dokumentasjon sett behovet for et arbeid knyttet til en mer systematisk tilnærming til overvåking og gjennomgang av internkontrollen, noe revisjonen anser som positivt for det videre arbeidet. I intervju med avdelingsleder NAV Froland forstår revisjonen at det er en dialog mellom virksomhetsleder og avdelingsleder knyttet til det videre arbeidet og oppfølging av en mer helhetlig tilnærming til internkontroll innenfor sosialtjenesteområdet.

Uten å ta stilling til omfang er revisjonen forelagt dokumentasjon som viser at virksomhetsleder Velferd har etablert en form for *system*, samt *dokumentasjon* for hvordan internkontrollen er organisert, hvem som har hvilket ansvar og myndighet samt hvilke krav som ligger til grunn for internkontrollen.

Arendal, august 2017

Magnus Bjarte Solsvik	Kristian Fjellheim Bakke
_____	_____
Forvaltningsrevisor	Oppdragsansvarlig

2. INNLEDNING

Kommunen forvalter fellesskapets midler og leverer tjenester av stor betydning for samfunnet og for den enkelte. NAV er et partnerskap mellom stat og kommune hvor det er den kommunale delen av NAV som ligger til kontrollutvalget og revisjonens kontrollmandat.

Etter sosialtjenesteloven § 3 er det kommunen som har hovedansvaret for å tilby innbyggerne sosiale tjenester[1], hvor det er NAV som praktiserer og utøver det kommunale ansvaret om sosiale tjenester. Det innebærer blant annet forebyggende virksomhet, råd, veiledning og økonomisk stønad. Formålet med sosiale tjenester er å bedre forholdene for vanskeligstilte, og retningsgivende for utformingen av tjenestene er å arbeide for at den enkelte settes i stand til å klare seg selv, jfr. stjl. § 1.

Froland kommune er organisert i seks virksomheter.[2] Av kommunens årsmelding for 2016 fremgår det at NAV Frolands kommunale del (økonomisk sosialhjelp) rapporterer til virksomheten Velferd og budsjettansvaret er tillagt virksomhetsleder Velferd. Videre fremgår det at NAV Froland har 3,6 årsverk fordelt på 4 ansatte innen kommunale NAV-tjenester. Kommunens utbetalinger av økonomisk sosialhjelp knytter seg i hovedsak til husleie og strøm for tjenestemottakere, livsopphold som skal dekke løpende utgifter som blant annet klær og mat samt nødhjelp som ytes i helt spesielle situasjoner hvor tjenestemottaker ikke har penger til helt nødvendig behov.

Av overordnet analyse (2015-2016) for Froland kommune går det frem at det foreligger risikoelementer knyttet til sosialtjenesten i kommunen. På bakgrunn av spørreundersøkelse, analyser og vurderinger pekes det på sosialtjenester som et kommunalt tjenesteområde med høy risiko. Dette er basert på kommunens høye utgifter til sosialtjenesteområdet og høy andel personer med sosialstønad. I oppstartsmøte med NAV Froland ble revisjonen presentert tall for kommunens utgifter knyttet til økonomisk sosialhjelp. I 2014 var det samlede beløp for utbetalinger kr 5 410 495, i 2015 kr 4 075 335, mens det i 2016 var kr 3 354 902. Det fremgår ikke noe av årsmeldingen for 2016 som forklarer disse relativt store endringene i utbetalinger innen sosialtjenesteområdet. Revisjonen registrerer imidlertid at antall brukere gikk fra 851 i 2014 til 560 i 2016.[3]

Den 25.04.2016 sak 12/16 vedtok Froland kontrollutvalg forvaltningsrevisjonsprosjektet «*Sosialtjenesten*» gjennom vedtatt plan for forvaltningsrevisjon. Prosjektplanen ble siden godkjent i kontrollutvalget 06.02.2017 sak 1/17, samtidig som forvaltningsrevisjonsprosjektet «*Sosialtjenesten*» ble bestilt.

[1] Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 2009 (sosialtjenesteloven/NAV-loven) § 3 første avsnitt, heretter stjl.
[2] Froland kommune, årsmelding 2016
[3] Presentasjon av grunnlagstall NAV Froland, oppstartsmøte

Rapportens funn er utledet av dokumentanalyse, samtaler og data samlet fra Froland kommune sammenstilt mot ulike revisjonskriterier. Sentrale revisjonskriterier er sosialtjenesteloven og forvaltningsloven.

Prosjektet er gjennomført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.[4]

[4] *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*. Fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter

3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENSING

3.1. FORMÅL

I tråd med kommuneloven[5] § 77 er kontrollutvalgets overordnede formål å føre tilsyn med kommunal forvaltning og oppgaver på vegne av kommunestyret. Kontrollutvalgets oppgaver i forbindelse med forvaltningsrevisjon er nærmere presisert i forskrift.[6]

Denne forvaltningsrevisjonens konkrete formål er å undersøke om saksbehandlingspraksisen og internkontroll i forbindelse med tildeling av økonomisk sosialhjelp er tilfredsstillende. Sentralt i arbeidet med prosjektet vil det i tråd med formålet undersøkes om saksbehandlingspraksisen ved tildeling av økonomisk sosialhjelp foregår i henhold til formelle krav og forventninger, og hvorvidt rutinene og organiseringen av internkontroll i sosialtjenesten i Froland kommune er etablert og organisert på en tilfredsstillende og hensiktsmessig måte.

Der hvor det avdekkes eventuelle forbedringsområder vil det bli gitt anbefalinger til tiltak hvor NAV Froland kan vurdere og implementere dette i sitt arbeid med tildeling av økonomisk sosialhjelp, relaterte rutiner samt organiseringen av internkontrollen innen sosialtjenesteområdet.

3.2. PROBLEMSTILLINGER

Prosjektets problemstillinger er:

1) ***Er Froland kommunes saksbehandling og praksis i forbindelse med tildeling av økonomisk sosialhjelp tilfredsstillende i henhold til formelle krav og forventninger?***

    - ***Herunder om vedtatte veiledende satser til utbetaling av økonomisk stønad til livsopphold blir ivaretatt***

2) ***I hvilken grad oppfyller Froland kommune plikten til internkontroll knyttet til sosialtjenesteområdet, og har man organisert internkontrollen på en hensiktsmessig måte?***

[5] Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 1992, heretter koml.
[6] Se forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. §§ 6-8

3.3. METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENSING

Revisjonen retter seg mot de kommunale oppgavene ved NAV-enheten, herunder tildeling av økonomisk sosialhjelp, og avgrenses mot arbeid med andre kommunale NAV-oppgaver og det statlige ansvarsområdet. Etter revisjonens oppfatning er det naturlig å ta utgangspunkt i kommunens ansvar etter *«Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen»*. Nærmere presisert er fokuset på saksbehandlingspraksis og internkontroll.

Prosjektets metode baserer seg på gjennomgang og vurdering av vedtak og dokumenter som er relevante for tildeling av økonomisk sosialhjelp og internkontroll på området. Utvalget av mapper ble basert på et utplukk av tilfeldige summer for tildeling av økonomisk sosialhjelp, tilnærmet jevnt fordelt på hver av årets tolv måneder. Det ble gjort et utplukk på 37 vedtak hvor det var innvilget økonomisk sosialhjelp og 10 vedtak hvor søknad om økonomisk sosialhjelp var avslått. Vedtak med innvilgelse og avslag omhandlet stønadskategoriene husleie og strøm, livsopphold, nødhjelp og andre bidrag.

Vurderingen av det metodiske arbeidets validitet og reliabilitet handler om å belyse dataenes troverdighet og gyldighet. Validiteten handler om hvorvidt de innsamlede dataene er aktuelle for å besvare problemstillingene, og om revisjonens funn er autoritative og representative i forhold til fenomenet som er undersøkt. Dokumentene som er analysert for å besvare problemstillingene har vært offentlige tilgjengelige dokumenter, eller dokumenter som er forelagt revisjonen av sentrale personer i kommunen.

Ved gjennomgang av enkeltvedtak og tilhørende dokumentasjon utarbeidet revisjonen et referansedokument med sjekkpunkter hvor lovens krav og anbefalinger ble lagt til grunn i vurderingen av saksbehandlingen. Ved gjennomgang og vurdering av vedtak og tilhørende dokumentasjon har revisjonen bevisst utført dette med to revisorer for å sikre nødvendig kvalitet i arbeidet, noe som har vært med å styrke validiteten i dataene fra dette arbeidet. Erfaringen er at det har vært en styrke for arbeidet at det er mulig å diskutere forhold som det oppstår tvil omkring. I de sakene hvor det manglet dokumentasjon eller det var anført merknad til forhold som skapte usikkerhet ble dette samlet og tatt opp i et avsluttende møte knyttet til mappegjennomgang. Tilstede på dette møtet var avdelingsleder og nestleder ved NAV Froland.

Revisjonen har gjennomført intervjuer med relevante personer i Froland kommune. Det ble gjennomført fire ulike intervjuer utover ovennevnte avklaringsmøte etter mappegjennomgang. Disse intervjuene knyttet seg til internkontrollen i Froland kommune som helhet og NAV Froland sitt arbeid med internkontroll innen sosialtjenesteområdet. Det ble gjennomført intervju med rådmannen, virksomhetsleder velferd, avdelingsleder NAV Froland og nestleder NAV Froland. Samtalene var delvis strukturerte og bar preg av at ønske fra revisjonens side om at de som ble intervjuet skulle gjøre nærmere rede for struktur og innhold i internkontrollen. Det ble skrevet referater fra alle intervjuer som senere ble oversendt intervjuobjektene som verifiserte innholdet i disse. Validiteten styrkes ved at datamaterialet

fra intervjuer og samtaler er faktaverifisert av alle informantene. En slik faktaverifisering gir mindre rom for potensielle fallgruver ved subjektiv tolkning av dataene. Rådmannen i Froland har i tillegg hatt den endelige rapporten til høring. Tilbakemeldinger og uttalelser fra rådmannen ligger vedlagt rapporten.

Vurderinger og konklusjoner er trukket på bakgrunn av forelagt materiale, vurdert i henhold til ulike revisjonskriterier. Det er den dokumentasjon og informasjon kommunen har forelagt revisjonen som er gjenstand for undersøkelse. Revisjonen vil derfor presisere at selv om det enkelte steder konkluderes med manglende dokumentasjon, betyr ikke det at dokumentasjon ikke finnes, men at den ikke er forelagt revisjonen gjennom arbeidsprosessen.

Reliabilitetsvurderingen omhandler hvorvidt de innsamlede dataene er pålitelige, og om dataene er gjenstand for etterprøvbarhet. Rapporten har både på detaljert og overordnet nivå vært gjenstand for intern og ekstern kvalitetskontroll. Gjennomgående i rapportens arbeid har flere forvaltningsrevisorer vært involvert i prosessen, og den metodiske innsamlingen av data har vært grundig forankret og kvalitetssikret internt.

Revisjonen er utført av forvaltningsrevisor Magnus B. Solsvik og Judith M. Mwanga, ansvarlig forvaltningsrevisor er Kristian Fjellheim Bakke.

4. PROBLEMSTILLINGER

4.1. FØRSTE PROBLEMSTILLING

1) ***Er Froland kommunes saksbehandling og praksis i forbindelse med tildeling av økonomisk sosialhjelp tilfredsstillende i henhold til formelle krav og forventninger?***

   - ***Herunder om vedtatte veiledende satser til utbetaling av økonomisk stønad til livsopphold blir ivaretatt***

4.1.1. REVISJONSKRITERIER

Enkeltvedtak ved økonomisk sosialhjelp

Sosialtjenesteloven § 41 sier at alle avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester regnes som et enkeltvedtak. Tildeling av økonomisk sosialhjelp omfattes dermed av forvaltningslovens[7] bestemmelser om saksbehandling, og skal gjelde med de særregler som er fastsatt i sosialtjenesteloven, jf. stjl. § 41. Et enkeltvedtak er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jfr. fvl. § 2 bokstav b.

Etter stjl. § 1 er lovens formål *«å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig (...)».* Lovens forarbeider fremhever særlig muligheten til å leve og bo selvstendig som retningsgivende.[8]

For å bedre levekårene for vanskeligstilte, åpner sosialtjenesteloven for muligheten om krav til økonomisk støtte for de som ikke kan sørge for eget livsopphold gjennom arbeid, egne midler eller andre økonomiske rettigheter, jfr. stjl. § 18. Kommunen kan i særlige tilfeller, selv om ikke vilkårene i § 18 er tilstede, yte økonomisk hjelp, jfr. stjl. § 19.

Veiledningsplikt

Ethvert forvaltningsorgan har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt, hvor formålet er å gi parter adgang til å ivareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte, jfr. fvl. § 11. Veiledningsplikten reguleres også gjennom sosialtjenesteloven § 17, som forplikter kommunen å gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. NAV skal dermed gi opplysning, råd og veiledning til tjenestemottakere. Dette innebærer alt fra rutinemessige svar av generell karakter til faglig kvalifiserte råd, veiledning og familieoppfølging i det enkelte tilfellet. Veiledningen skal inneholde informasjon om gjeldende lover, forskrifter, praksis og regler for saksbehandlingen, jfr. fvl. § 11, 2. ledd.

[7] LOV-1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)
[8] Ot. Prp. nr. 103 (2008-2009)

«Rundskriv hovednr. 35 – sosialtjenesteloven», er et grunnleggende dokument for alle som utfører oppgaver etter sosialtjenesteloven.[9] Det er skrevet særlig med tanke på å gi NAV-veileder god støtte og veiledning i det daglige arbeidet. Etter rundskriv 35 er råd og veiledning en tjeneste som det skal fattes vedtak om, eller som skal inngå som en del av et vedtak. Videre heter det etter rundskrivet at det i vedtak om økonomisk stønad skal omtales hvilken rådgivning tjenestemottaker har fått. Veiledningsplikten er særlig omfattende i vedtak der det gis avslag.

Utredning- og informasjonsplikt

Ved saksforberedelsen til en eventuell utbetaling av økonomisk stønad skal NAV foreta en utredning av hjelpebehovet, og påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jfr. fvl. § 17. En god utredning kan bidra til færre klager og fremmer en effektiv saksbehandling.

Utredningsplikten innebærer både å undersøke forhold, eller be om ytterligere avklaring eller dokumentasjon. Hvor omfattende undersøkelse som kreves må sees i sammenheng med de faktiske muligheter, sakens art, hvor viktig det er at saken blir raskt avgjort, og akseptabel tids- og ressursbruk. Det stilles strengere krav til undersøkelsesplikten i saker som gjelder omfattende eller byrdefulle inngrep overfor den enkelte borger.

Av sosialtjenesteloven § 42 plikter NAV å rådføre seg med tjenestemottaker. Tjenestetilbudet om utbetaling av økonomisk stønad skal, i den grad det er mulig, utformes i samarbeid med tjenestemottakeren da dennes mening vil være av stor betydning, jfr. stjl. § 42. Tjenestemottaker skal ut fra sine forutsetninger aktivt gis mulighet til å utforme tjenestetilbudet. NAV må være tydelig på hva som forventes av tjenestemottaker og hva tjenestemottaker kan forvente av veileder og NAV.[10]

Tjenestemottakers helhetlige livssituasjon

Etter forsvarlighetskravet i stjl. § 4 og rundskriv 35 skal støtten vurderes ut fra en konkret og individuell vurdering av den nåværende situasjonen. Det innebærer en vurdering av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. Det skal med andre ord foretas en skjønnsmessig vurdering, hvor det tas tilstrekkelig hensyn til tjenestemottakers helhetlige livssituasjon. Vurderingen skal i tillegg så langt som mulig gjøres i samarbeid med tjenestemottakeren. I vurderingen skal forsvarlig livsopphold utgjøre og variere ut i fra personlige forhold, som familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, bosituasjon, alder og helse.

Den økonomiske stønad skal ta sikte på å gjøre tjenestemottakeren *«selvhjulpen»*, jfr. stjl. § 18, 2. ledd. Med *«selvhjulpen»* menes det at tjenestemottakerens muligheter, ressurser og begrensninger tas i betraktning. NAV-kontoret må utforme et tjenestetilbud som i størst mulig

[9] NAV rundskriv, hovednr. 35 – sosialtjenesteloven, heretter rundskriv 35
[10] *Ibid*

grad fremmer hjelp til selvhjelp og selvforsørgelse. Det skal være en balansert avveining mellom forsvarlig livsopphold og et stønadsnivå som motiverer til å skaffe inntektsgivende arbeid, delta i kvalifiseringsprogram, arbeidsmarkedstiltak eller andre aktiviteter som kan fremme overgang til arbeid jf. rundskriv 35.

Begrunnelse av enkeltvedtak

Et enkeltvedtak om utbetaling av sosial stønad skal forankres i sosialtjenesteloven § 18. Når det treffes et enkeltvedtak skal vedtaket begrunnes på samme tid som vedtaket treffes, jfr. fvl. § 24, 1. ledd. På denne måten sikres riktig avgjørelse, etterprøvbarhet og at mottakerparten forstår innholdet av vedtaket. Det skal være en skriftlig begrunnelse som inneholder reglene vedtaket bygger på og de faktiske forholdene som har vært avgjørende. Hovedhensynene det er lagt vekt på ved skjønnet bør komme frem av begrunnelsen, jfr. fvl. § 25, 1. ledd.

Når det gjelder begrunnelsens omfang og presisjon beror det på tjenestemottakers behov og interesse for å få det nøyaktige rettsgrunnlaget vurdert og presisert.[11] Etter god forvaltningsskikk er det slik at kravene til begrunnelsen øker jo mer inngripende vedtaket er for vedkommende. Tjenestemottaker skal være klar over hvilket faktum som er lagt til grunn, hvilke bestemmelser som er lagt til grunn og i varierende grad hvordan bestemmelsen konkret er fortolket, dersom det er tolkingsspørsmål knyttet til avgjørelsen.[12]

Det åpnes imidlertid for at dersom de faktiske forhold er beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere fremstilling tilstrekkelig, jfr. fvl. § 25, 2. ledd.

Bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk stønad

Vilkår innebærer at det knyttes en plikt eller begrensning til vedtaket om tildeling av økonomisk stønad. Det skal settes hensiktsmessige vilkår i forhold til lovens formål om at tjenestemottaker blir selvhjulpen.

Sosialtjenesteloven § 20 åpner for at det kan settes vilkår for utbetaling av økonomisk stønad. Det stilles imidlertid krav til at vilkårene skal ha *«nær sammenheng med vedtaket»*, ikke kan være *«uforholdsmessig byrdefulle»* eller *«begrense (…) valgfrihet på en urimelig måte»*, jfr. stjl. § 20. Videre er det et krav at vilkåret ikke må være rettstridig, jfr. rundskriv 35.

Et vilkår har *«nær sammenheng med vedtaket»* når det tjener formålet med stønaden og er tilknyttet til stønadsbehovet. Vilkåret skal videre være en faktor som fremmer muligheten for å sørge for livsopphold på en annen måte en økonomisk stønad.

Avgjørelsen om å sette vilkår skal fremgå av vedtaket om tildeling av økonomisk stønad. Vilkår skal begrunnes og det skal også opplyses om mulige konsekvenser for

[11] Fvl. § 25, jfr. lovkommentar til forvaltningsloven
[12] http://www.jusinfo.no/index.php?site=default/721/1285/1370/1372

stønadsutbetalingen som følge av at vilkår brytes. Bruken av vilkår er særlig sentralt når det kan styrke tjenestemottakers muligheter til å bli selvforsørget gjennom arbeid.

Før det settes vilkår skal NAV-kontoret alltid foreta en konkret individuell vurdering av om vilkår er hensiktsmessig, og vil bidra til å fremme den enkeltes muligheter til å bli uavhengig av økonomisk stønad. I denne vurderingen skal det legges vekt på hva tjenestemottaker allerede gjør for å bli selvhjulpen, og om bruk av vilkår kan kvalifisere, motivere og påvirke ytterligere.

Det må foreligge et skriftlig, begrunnet vedtak som uttrykkelig viser at det er satt vilkår, hva vilkåret går ut på og konsekvensene hvis vilkår brytes. Vedtaket må opplyse om at det er adgang til å klage på vilkåret.

Øvrige forhold

God forvaltningsskikk tilsier at de som berøres av et vedtak som er truffet, bør opplyses om nærliggende rettigheter av betydning for vedkommende. Den som søker om utbetaling av sosialstønad har etter forvaltningslovens bestemmelser klageadgang, jfr. fvl. kapittel 6. Når tjenestemottaker underrettes om vedtaket skal det etter forvaltningsloven § 27 samtidig informeres om innsynsrett, hvor den som søker har rett til innsyn i sakens dokumenter, jfr. fvl. § 18.

4.1.2. FAKTA

NAV-kontorene skal ivareta kommunens oppgaver etter lov om sosiale tjenester i NAV. Det omfatter generelle oppgaver og de individuelle tjenestene opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogram. Etaten NAV og kommunene kan videre avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i NAV-kontoret.[13]

Revisjonen er forelagt samarbeidsavtale mellom Froland kommune og NAV hvor det i avtalens formål fremgår at det *«i fellesskap skal arbeides for å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad»*. Videre uttrykkes det at *«tjenestene skal oppleves som enklere og være tilpasset brukerens behov og at det utvikles en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning»*. Det legges til grunn at NAV Froland jobber etter avtalens visjon; «*Vi gir mennesker muligheter*». [14]

I Froland kommunes årsmelding for 2016 fremgår det at det er etablert tiltak som rettes mot alle som søker økonomisk sosial stønad. Tiltaket «Aktiv i Froland» gjør det mulig å stille aktivitetskrav til alle som søker eller mottar økonomisk sosial støtte.[15] Det fremgår av

[13] NAV.no, sosiale tjenester i NAV-kontoret https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/sosiale-tjenester-i-nav-kontoret
[14] Samarbeidsavtale mellom Froland kommune og NAV – Formål
[15] Froland kommune - Årsmelding 2016

årsmeldingen at det i 2016 var totalt 560 tjenestemottakere av sosialhjelp noe som er en vesentlig nedgang fra 2014 hvor antall tjenestemottakere var 851. 2014 var et år som NAV-Froland hadde svært høye utgifter knyttet til økonomisk sosialhjelp. I 2014 var det samlede beløp for utbetalinger kr. 5 410 495, i 2015 kr. 4 075 335, mens det i 2016 var kr. 3 354 902. Revisjonen registrerer at det har vært en klar nedgang i antall tjenestemottakere, noe som antas å ha sammenheng med den markante reduksjonen av utgifter knyttet til økonomisk sosialhjelp.

Gjennomgang av enkeltvedtak ved økonomisk sosialhjelp

Som tidligere nevnt har revisjonen foretatt et tilfeldig utvalg av enkeltvedtak fattet i 2016. Det ble gjort et utplukk på 37 vedtak hvor det var innvilget økonomisk sosialhjelp og 10 vedtak hvor søknad om økonomisk sosialhjelp var avslått. Vedtakene omhandlet stønadskategoriene husleie og strøm, livsopphold, nødhjelp og andre bidrag. Uklarheter revisjonen ønsket svar på ble avklart i et avsluttende møte med avdelingsleder NAV Froland og nestleder NAV Froland. Det ble gitt avklaring på alle spørsmål revisjonen kom med enten i møtet eller ettersendt på mail i etterkant av møtet.

Revisjonen har i tillegg til gjennomgangen av enkeltvedtak tatt utgangspunkt i NAV Froland sin rutine for behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp. Også andre rutiner av relevans for saksbehandlingen som er forelagt revisjonen, er tatt med som en del av retningslinjer for saksbehandlingen. Rutinen for behandling av søknad,[16] ved søknad om økonomisk sosialhjelp inneholder følgende punkter:

OPPGAVE/ AKTIVITET	BESKRIVELSE/FORKLARING/TILTAK	ANSVAR
Ta imot søknad	Ved mottak av søknad skal det sjekkes at søknad er fullstendig. Minimum skal være fylt ut: - Hva det søkes om? - Fullstendige personalia - Oversikt over økonomi - Underskrift side 3 og 4 - Begrunnelse for søknad - Dokumentasjon knyttet til søknad og begrunnelse Søknad stemples med dagens dato og arkiveres på avtalt sted. (Se pkt. nedenfor) Dersom søknad ikke er fullstendig skal denne returneres med kommentar om hva som mangler for at den kan behandles. Om bruker insisterer å levere ufullstendig søknad skal dette noteres av veileder på side 4 med dato og signatur.	Vakt i veilednings-senteret

[16] Rutine NAV Froland - behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp

	”<u>Info til bruker:</u> Saken kan påregnes behandlet innen 21 dager dersom den er fullstendig belyst!”	
Arkivere søknad	Søknaden stemples med dagens dato og legges i innkurv ved posthylla i arkivet. Vurderes det som hastesak skrives dette tydelig på side 4.	Vakt i veiledningssenteret
Journalføre søknad	Søknad om økonomisk sosialhjelp journalføres i «Velferd» senest dagen etter at den er mottatt. Ferdig journalført søknad arkiveres i innkurv etter dato (pr 02.01.2017): Team Ungdom (under 30 år) 01-14: Egennavn saksbehandler (navn fjernet av revisjonen) 15-22: Egennavn saksbehandler (navn fjernet av revisjonen) 23-31: Egennavn saksbehandler (navn fjernet av revisjonen) Team Oppfølging: (over 30 år) 01-05: Egennavn saksbehandler (navn fjernet av revisjonen) 06: Egennavn saksbehandler (navn fjernet av revisjonen) 07-12: Egennavn saksbehandler (navn fjernet av revisjonen) 13-18: Egennavn saksbehandler (navn fjernet av revisjonen) 19-21: Egennavn saksbehandler (navn fjernet av revisjonen) 22-25: Egennavn saksbehandler (navn fjernet av revisjonen) 26-31: Egennavn saksbehandler (navn fjernet av revisjonen) Saken føres opp i påfølgende tirsdagsmøte og er gjenstand for behandling.	Aktuell veileder
	Ansvarlig veileder har ansvar for å vurdere om saken skal tas opp eller utsettes. Frist: Mandag kl. 10.00!	Aktuell veileder i forhold til datofordeling
Nye brukere	Alle nye brukere innkalles til førstegangssamtale før saken behandles Søknaden merkes med «Ny bruker» Bruker innkalles innen 14 dager etter søknad Ansvarlig veileder for oppfølging innkaller til møte sammen med ansvarlig saksbehandler på økonomi	Aktuell veileder i forhold til datofordeling
Behandling av søknad	Alle søknader føres i ”protokoll for tirsdagsmøter” og merkes med individuell behandling” om de ikke blir tatt opp i plenum.	Aktuell veileder i forhold til datofordeling
Vedtak	Vedtak skal være fattet og effektuert senest 1 uke etter behandling i tirsdagsmøte. Original av vedtak sendes bruker via dokumentsenteret. Kopi av vedtak arkiveres i saksmappe til bruker fortløpende.	Aktuell veileder i forhold til datofordeling
Remittering	Det remitteres hver dag før kl. 12:00 for oversendelse av vedtak til utbetaling via kommunens regnskapssystem	Vakt-team i Veiledningssenteret

Veiledningsplikt

Mappegjennomgangen viste at det var gjennomgående høy grad av dialog med tjenestemottaker. I enkelte tilfeller var det dialog gjennom telefonsamtaler, men i hovedsak samtaler som ble gjennomført av saksbehandler/vakt på veiledningssenteret ved NAV Froland. Dette er også i tråd med rutinen som er forelagt revisjonen, som sier at alle nye brukere skal gjennomføre førstegangssamtale før søknaden behandles. Det fremgikk også av vedtak at det var enkelte tilfeller hvor saksbehandler hadde gjort forsøk på å komme i kontakt med tjenestemottaker uten å lykkes. I disse vedtakene fremgikk det derfor et krav om at tjenestemottaker skulle kontakte saksbehandler. Generelt er det god dokumentasjon av hvilken kommunikasjon som har vært mellom saksbehandler og tjenestemottaker.

NAV Froland skal rådføre seg med tjenestemottaker ved utforming av vedtak. I flere vedtak har den gjennomgående gode dialogen med tjenestemottaker resultert i gode løsninger for tjenestemottaker. Blant annet er det ved skjønn innvilget økonomisk sosialhjelp for utgifter for å komme seg til jobbintervjuer, noe som på sikt vil kunne bidra til å gjøre tjenestemottaker selvhjulpen. Det fremgår ikke i alle vedtak som er gjennomgått at tjenestemottaker er rådført. Ved å se på andre vedtak i tjenestemottakers mappe er det i hovedsak dokumentert at tjenestemottaker er rådført over tid.

Ved mappegjennomgang registrerer revisjonen at det i varierende grad er utarbeidet egne vedtak som omhandler *informasjon* og veiledning, noe som kan henge sammen med at dette i hovedsak ivaretas gjennom vedtak knyttet til saksforholdet som behandles. Revisjonen ser imidlertid at det i høyere grad er skrevet egne vedtak som omhandler *økonomisk rådgivning* og veiledning.

Utredning- og informasjonsplikt

I rutine for behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp går det frem at den som har vakt i veiledningssenteret skal sjekke at søknad er fullstendig, det vil si at all nødvendig dokumentasjon er vedlagt søknaden før den stemples og arkiveres. Vakt i veiledningssenteret skal se til at søknaden inneholder opplysninger om hva det søkes om, fullstendig personalia, oversikt over økonomi, underskrifter, begrunnelse for søknaden og nødvendig dokumentasjon knyttet til søknad og begrunnelse.

Av rutinebeskrivelsen fremgår det at dersom søknad ikke er fullstendig skal denne returneres med kommentar om hva som mangler for at den skal kunne behandles. NAV Froland implementerer dermed kravet til å dokumentere hjelpebehovet i rutine for behandling av økonomisk sosialhjelp. I henhold til Forvaltningslovens § 17, 1. ledd plikter forvaltningsorganet (NAV) å se til at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det vil si at søknaden skal være tilstrekkelig dokumentert.

Enkeltvedtakene revisjonen har undersøkt viser at disse utreder hjelpebehovet godt, med tilhørende dokumentasjon. Gjennomgangen viser at det i mappene ligger dokumentasjon som regninger for diverse konsultasjoner, kontoutskrifter og husleiekontrakt. I mapper med flere vedtak som omhandler samme hjelpebehov ligger dokumentasjonen ofte i tidligere vedtak.

Det går frem av flere enkeltvedtak at det er foretatt samtale med bruker om hjelpebehov. Det kan nevnes at enkelte vedtak er grundigere og mer utfyllende enn andre. Dette har ofte en naturlig forklaring som er relatert til om tjenestemottakeren er ny i NAV-systemet, eller har flere vedtak med lengre opphold i mellom.

Det er varierende bruk av utregninger og synliggjøring av disse i vedtakene. Det er imidlertid enkelt å forstå hvordan saksbehandler har gjennomført sine utregninger ved at det i de tilfeller det ikke er satt opp tabell for utregning, fremgår tydelig beløp og hvilke utgifter dette gjelder. Noen få av enkeltvedtakene inneholdt utregninger hvor det er naturlig å forstå at saksbehandler har hatt en form for dokumentasjon eller opplysning om utgifter i hende, men hvor dokumentasjon ikke forelå. Eksempler på slike utgifter er strømregning, leiekontrakt, dokumentasjon på andre utgifter. Uklarheter knyttet til disse få enkeltvedtakene ble oppklart i avsluttende møte med avdelingsleder og nestleder ved NAV Froland. I begge tilfellene var dokumentasjon elektronisk lagret uten å ha blitt skrevet ut og lagt i tjenestemottakers mappe.

Når det gjelder enkeltvedtak i form av avslag ser revisjonen at det etterspørres dokumentasjon der det mangler, ettersom det i flere avslag gis begrunnelse med *«manglende dokumentasjon»*. Videre merker revisjonen seg at det i flere vedtak vises til tidligere samtaler hvor det er gitt råd og forventing om endringer knyttet til reduksjon av utgifter hvor avslag gis på bakgrunn av at tjenestemottaker ikke har etterkommet disse forventningene.

Ved mappegjennomgangen registrerer revisjonen at det i varierende grad er utarbeidet egne vedtak som omhandler informasjon og veiledning. I de sakene hvor det ikke er utarbeidet egne vedtak for dokumentasjon av informasjon og veiledning fremgår det imidlertid i enkeltvedtaket.

Tjenestemottakers helhetlige livssituasjon

Et av de overordnede målene for NAV Froland er *«målrettet innsats for arbeidsrettet oppfølging med utgangspunkt i brukers behov, hvor brukere under 30 år og innvandrere utenfor EØS skal prioriteres særskilt»*.[17] NAV Froland skal yte tjenester til innbyggere som har behov for bistand til å komme i arbeid og aktivitet, samt et behov for inntektssikring gjennom blant annet sosialtjenesteloven. Noen av de overordnede målene for NAV Froland beskrives å være bruk av tiltak og virkemidler som skal gi best mulig resultat for inkludering og overgang til arbeid.

NAV Froland sin rutine for behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp viser til at vakt i veiledningssenteret skal forsikre seg om at det gis en oversikt over økonomi, en begrunnelse for søknaden og dokumentasjon som underbygger både søknad og begrunnelse. Revisjonen merket seg i gjennomgangen av saksmappene at det gjennomgående forelå dokumentasjon knyttet til tjenestemottakers økonomiske situasjon, eksempelvis kontoutskrifter, kvitteringer fra minibank med saldo og disponibelt beløp, husleiekontrakter, fordringer og inkassovarsel.

[17] Virksomhetsplan 2017 - NAV Aust-Agder

Revisjonen er kjent med at NAV har tilganger til elektroniske systemer som kan gi nærmere informasjon om hvem som er beboere på bestemte adresser samt skatteopplysninger. Videre har NAV dataregistre som kan si noe om historiske data knyttet til tjenestemottakere, eksempelvis til bruk når disse flytter mellom kommuner.

Ved mappegjennomgangen finner revisjonen tydelig tegn til at det gjøres konkrete og individuelle vurderinger av tjenestemottakers helhetlige situasjon. Dialogen med tjenestemottaker er gjennomgående god og vedtakene viser at tjenestemottaker er involvert i prosessen. Mappegjennomgangen viser også at situasjon og hjelpebehovet til søker i de fleste tilfeller er grundig beskrevet og vurdert, særlig der hvor det dreier seg om nye søkere/tjenestemottakere med relativt ny og kort sakshistorikk. Det går tydelig frem at det gjennomgående er tatt hensyn til søkers nåværende livssituasjon både ved innvilgelser og avslag. Eksempelvis blir det gitt veiledning i tilfeller der andre tiltak enn økonomisk sosialhjelp er aktuelle. Det foretas også vurderinger av søkerens/tjenestemottakers hjelpebehov ut i fra om vedkommende har familie, bor alene eller nylig har gått gjennom samlivsbrudd.

Når søknader mottas føres disse inn i *«protokoll for tirsdagsmøter»* og merkes med individuell behandling om de ikke blir tatt opp i plenum. Tirsdagsmøtene fungerer på en slik måte at flere saksbehandlere er tilstede og sammen diskuterer og vurderer sakene. En slik saksbehandling før vedtak fattes sikrer at ulik kompetanse kan bidra til å belyse søkers helhetlige livssituasjon basert på erfaring og kunnskap. Revisjonen var tilstede i et av tirsdagsmøtene og observerte hvordan disse møtene ble gjennomført. I en konkret sak var det forhold som ikke var belyst av søkeren, men som gjennom en enkelt saksbehandlers kunnskap medførte at ny og viktig informasjon kunne legges til grunn for vurderingen.

NAV Froland utformer vedtak som er beskrivende for hvordan søkers/tjenestemottakers helhetlige livssituasjon fremstår. Det gis gode beskrivelser av spesielle forhold som omhandler sykdom, rus, flytting, familie, barn og samlivsbrudd. På denne måten ser revisjonen at NAV Froland tar hensyn til tjenestemottakers helhetlige livssituasjon og de ulike aspekter ved søknaden/saken. Ved gjennomgang av vedtak ser revisjonen at det er tilfeller hvor tjenestemottakers helhetlige livssituasjon har bedret seg økonomisk og da er det gjort tilsvarende innstramminger i utbetaling av økonomisk sosialhjelp. I andre tilfeller ser man at det er gjort utvidelser i stønader der hvor det har vært hensiktsmessig.

Begrunnelse av enkeltvedtak

I de vedtak revisjonen er forelagt gis det gjennomgående gode begrunnelser for både innvilgelse og avslag. Begrunnelsen anses å være av stor betydning for at tjenestemottaker skal forstå både grunnlaget, men også lovanvendelsen for den hjelpen de mottar. Spesielt ved avslag er dette å anta som forhold som er svært inngripende for en søker/tjenestemottaker.

I de aller fleste vedtakene settes begrunnelsen i sammenheng med de lovbestemmelser som er relevante for enkeltvedtaket. Lovbestemmelsen er gjengitt i samtlige vedtak. I de tilfeller hvor

det er valgt å fremstille utregninger gjennom tabeller gir disse en ekstra dimensjon for forståelsen av begrunnelsen.

I de fleste av vedtakene står det at det er foretatt en individuell vurdering og det går frem hvilke momenter vurderingen bygger på, og hvilke skjønnsmessige hensyn som er avgjørende for beslutningen i vedtaket. Ved saker som har pågått over lengre tid er det noen få tilfeller hvor begrunnelsen fremgår av tidligere vedtak i saksmappen.

Det bemerkes at rutinebeskrivelsen til NAV Froland som omhandler behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp presiserer at den som søker skal begrunne sin søknad og at denne skal underbygges av tilstrekkelig dokumentasjon.

Bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk stønad

Det fremgår av årsmelding 2016 for Froland kommune at det eksisterer et tiltak som heter *«Aktiv i Froland»*. Videre fremgår det av årsmeldingen at tiltaket fungerer godt og samarbeidet er utvidet slik at det er mulig å stille aktivitetskrav til alle som søker om økonomisk sosial støtte.

I mappegjennomgangen ser revisjonen at det hyppig stilles vilkår som får tjenestemottaker til å bidra etter beste evne til egen sak, med mål om å bli selvhjulpen. Vilkårene som stilles står nært knyttet til vedtaket og dreier seg ofte om oppmøte til avtaler og samtaler, å skaffe nødvendig dokumentasjon, deltakelse på hensiktsmessige tiltak og levering av regninger i god tid før forfall. Vilkårene rettes mot målet om at stønadsmottaker skal bli selvhjulpen, og det stilles gjennomgående vilkår knyttet til tiltak og kurs. I enkelte vedtak står det uttrykkelig at det forventes at tjenestemottaker bidrar til å ta ansvar for egen situasjon.
Det er enkelte tilfeller av vedtak hvor det ikke stilles vilkår til tjenestemottaker utover standardvilkår som plikt til å melde endringer i økonomisk situasjon eller ta kontakt med saksbehandler. Revisjonen ser at dette er saker hvor det er snakk om rus og psykiske relaterte utfordringer. Når det kommer til unge tjenestemottakere generelt ser revisjonen at NAV Froland gjennomgående stiller relativt strenge vilkår for aktivitet og deltakelse i *«Aktiv i Froland»*. Dette ses i sammenheng med at disse skal komme seg i arbeid, noe som også er i tråd med NAV og NAV Froland sine overordnede mål.

«Aktiv i Froland» er et eksempel på hvordan Froland kommune legger til rette for at tjenestemottaker inkluderes i samfunnet, i den grad tjenestemottaker har forutsetning for slik deltakelse. Deltakelsen er med på å sosialisere tjenestemottaker, og således gjøre tjenestemottaker bedre i stand til å komme inn i arbeidslivet og bli selvhjulpen. Revisjonen registrerer også at det ved bruk av utstrakt skjønn, er gitt bidrag som har til hensikt å støtte tjenestemottakere for å komme seg til og fra avtaler, jobbintervjuer og tiltak. Det er også eksempler på at tjenestemottakere har blitt pålagt å kutte i sin utgifter for å bli mer selvhjulpen på grunnlag av allerede eksisterende inntekter.

Øvrige forhold

Samtlige vedtak opplyser om klageadgang, men det er ikke gjort oppmerksom på retten til dokumentinnsyn etter forvaltningslovens bestemmelser. Sistnevnte forhold ble tatt opp i avsluttende møte med avdelingsleder og nestleder NAV Froland. Revisjonen registrerte at det i vedtak fremgikk at tjenestemottaker/søker kunne gis veiledning og støtte til utforming av klage, og var i den sammenheng usikre på om det var en praksis knyttet til dette som sikret informasjon om innsyn til dokumenter. Det ble i møtet klart at det var ingen praksis som sikret dokumentinnsyn.

I et av vedtakene som ble gjennomgått var det avvik mellom utbetalt sum og sum i vedtaket, og det var ikke mulig å forstå utbetalt sum (kr. 1666) ut fra opplysningene som forelå i vedtaket (kr. 1166). I avsluttende møte med avdelingsleder og nestleder NAV Froland ble saken diskutert og revisjonen skulle få tilbakemelding på forholdet. Revisjonen fikk tilbakemelding fra nestleder NAV Froland i ettertid hvor det bekreftes at det hadde forekommet en tastefeil i forbindelse med remittering (teknisk prosedyre for elektronisk behandling av utbetaling). Feilen medførte at tjenestemottaker fikk kr. 500 mer enn det vedtaket beskrev. Revisjonen erfarer at sum for utbetaling og sum som er oppgitt i vedtaket er sammenfallende i samtlige vedtak foruten ovennevnte avvik.

Normerte satser[18] for økonomisk sosialhjelp i Froland kommune ble i samtaler med avdelingsleder og nestleder NAV Froland et tema tidlig i revisjonen. Revisjonen har registrert at NAV Froland må forholde seg til at de normerte satsene i Froland kommune ligger vesentlig under de veiledende satser gitt av Arbeids- og sosialdepartementet i rundskriv A-3/2016.[19] Eksempelvis anbefales det i rundskrivet en sats per måned på kr. 5 950 for enslige mens Froland kommune har norm pålydende kr. 4 901. Revisjonen har ved sin gjennomgang av enkeltvedtak ikke erfart at det må brukes høy grad av utstrakt skjønn som medfører utvidede satser, men registrerer at det skjer. Det som imidlertid kan fremstå som utfordrende for NAV Froland er saksbehandlingen knyttet til boutgifter til husleie. Normert sats for å dekke utgifter til leie av bolig kan synes å ligge noe lavt. Denne antakelsen er basert på både utviklingen for husleiepriser siden den gang Froland kommune vedtok sine normerte satser, samtidig som prisene for leie av kommunale boliger[20] til sammenligning ligger noe høyere enn normert sats.

Revisjonen har i enkelte vedtak merket seg at NAV Froland har måttet bruke skjønn for å dekke kostnader til leie av bolig som overgår normerte satser. Det er i disse tilfellene begrunnet med at normerte satser ikke strekker til for å dekke de faktiske utgifter til husleie. Revisjonen bemerker at det er sett eksempler på vedtak hvor NAV Froland har bedt tjenestemottaker finne seg en mer rimelig løsning da det i enkelte tilfeller foreligger svært

[18] Normer for økonomisk sosialhjelp, NAV Froland – Froland kommune

[19] Arbeids- og sosialdepartementet rundskriv A-3/2016 «Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad»

[20] Prisliste for leie av kommunale boliger, mottatt 31. mai 2017

høye husleiepriser som ikke relateres til kommunale boliger. Revisjonen registrerer at det for enkelte tjenestemottakere gis bostøtte fra Husbanken.

4.1.3 REVISORS VURDERINGER

Gjennomgang av enkeltvedtak ved økonomisk sosialhjelp

Revisjonen ser i sin gjennomgang av enkeltvedtakene at det er knyttet gode begrunnelser og vurderinger til de vedtak som fattes. De rutiner, retningslinjer og plenumsgjennomganger av saksforhold, som ligger til grunn for beslutninger som treffes ved NAV Froland, anses betryggende for at det tas skjønnsmessige vurderinger i tråd med de intensjoner sosialtjenesteloven legger til grunn. Alle enkeltvedtak henviser til riktig hjemmel. Innholdet i enkeltvedtak fremstår som lett forståelig for tjenestemottaker og utregninger av beløp til utbetalinger fremstår tydelig i forhold til hvilke forhold som er lagt til grunn. Revisjonen registrerer imidlertid at alle gjennomgåtte enkeltvedtak mangler lovens krav om at tjenestemottaker ved klage har rett til dokumentinnsyn.

Veiledningsplikt

Utbetaling av økonomisk stønad skal utformes i samarbeid med tjenestemottaker, og plikter NAV til å gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, jfr. fvl. § 11 og stjl. § 17. Revisjonen finner det positivt at både rutinebeskrivelse og enkeltvedtak viser at det vektlegges å føre og dokumentere samtaler med tjenestemottaker om den økonomiske situasjonen. Av rutinebeskrivelsen går det frem at saksbehandler skal sørge for at opplysninger fra bruker som har hatt betydning for vurderingen, skal være dokumentert. Videre kan revisjonen gjennomgående se i vedtakene at det foreligger god praksis i forhold til å ha samtale med tjenestemottaker. Revisjonen merker seg også at det er beskrevet eksplisitt i rutinebeskrivelsen at alle nye brukere skal innkalles til en førstegangssamtale før søknaden kan behandles. Dette vil antas å medføre at tjenestemottakere i første møte med NAV Froland sikres en samtale, informasjon og veiledning med veileder.

Etter rundskriv 35 er råd og veiledning en tjeneste som det skal fattes vedtak om, eller som skal inngå som en del av et vedtak. Revisjonen registrerer at formalisert veiledning i egne vedtak i liten grad utarbeides, men det er godt beskrevet i de enkeltvedtak som er gjennomgått. Generelt er det gjennomgående godt forklart i enkeltvedtak hvilken kommunikasjon som har vært med tjenestemottaker, enten gjennom telefonsamtaler, oppmøte eller henvisning til tidligere samtaler med tjenestemottaker og de avtaler som er gjort. Revisjonen anser NAV Froland for å ha en tilfredsstillende praksis på dette området.

Utredning- og informasjonsplikt

Revisjonen observerer i gjennomgang av enkeltvedtak at NAV Froland har en god praksis gjennom en fast rutine for innhenting av dokumentasjon av hjelpebehovet, og at

informasjonen etterspørres der den mangler. En slik rutine er bevisstgjørende for å skaffe til veie alle relevante opplysninger som dokumenterer hjelpebehovet, og revisjonen anser det som positivt at rutinen er tydelig på at saksbehandler skal sikre at all dokumentasjon ligger vedlagt før søknaden registreres. Det fremgår av rutinebeskrivelse at dersom søknad er ufullstendig skal denne returneres til søker med kommentar om hva som mangler. Videre fremgår det av rutinebeskrivelsen at bruker kan levere ufullstendig søknad hvis den insisterer på dette.

Rutinebeskrivelsen sier ikke noe konkret om hvilken dokumentasjon som kreves, men revisjonen registrerer ved mappegjennomgang at det ikke er noen forhold omkring søknader som viser mangelfull dokumentasjon, foruten et tilfelle hvor dokumentasjon var lagret elektronisk. Den etablerte praksis anses etter revisjonens syn således å være tilfredsstillende med hensyn til den enkelte veileders kunnskap om hva som trengs av dokumentasjon.
Ved gjennomgangen av saksmapper og vedtak registrerer revisjonen at noe av dokumentasjonen foreligger i tidligere vedtak, men finner dette naturlig da tjenestemottaker over lang tid har fått utbetalt tilsvarende økonomisk stønad som er vurdert.

Tjenestemottakers helhetlige livssituasjon

Den økonomiske støtten vurderes ut fra en konkret og individuell vurdering av nåværende situasjon. Det innebærer en vurdering av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. Det skal med andre ord foretas en skjønnsmessig vurdering, hvor det tas tilstrekkelig hensyn til tjenestemottakers helhetlige livssituasjon.

Når det gjelder hensynet til tjenestemottakers helhetlige livssituasjon treffer NAV Froland etter revisjonens vurdering gjennomgående vedtak som innebærer en grundig beskrivelse av situasjonen og hjelpebehovet til tjenestemottaker. Etter revisjonens syn foreligger det en god praksis i forhold til å tilpasse støtte og veiledning til den enkeltes livssituasjon.

For at en kommune skal sikre at flere kommer i arbeid, færre mottar økonomisk stønad, og at arbeidslivet er inkluderende, er det viktig at hjelpetiltakene står i nær sammenheng med at tjenestemottaker blir *«selvhjulpen»*. Den økonomiske støtten skal derfor ta sikte på å gjøre vedkommende *«selvhjulpen»*, jfr. stjl. § 18. Med *«selvhjulpen»* menes det at den enkeltes muligheter, ressurser og begrensninger tas i betraktning.

Froland kommune har etablert et aktivitetsprogram, *«aktiv i Froland»* som legger til rette for at alle som søker økonomisk sosial støtte kan stilles krav til om aktivitet. Gjennom intervjuer og enkeltvedtak registrerer revisjonen at det er gode erfaringer med aktivitetsprogrammet. Flere har fått seg jobb etter å ha deltatt i aktivitetsprogrammet, den enkelte blir sosialisert og særskilt unge blir stilt krav til fremfor at de gis sosial stønad uten vilkår. Ved gjennomgang av enkeltvedtak registrerer revisjonen at det stilles varierende krav til aktivitetstiltak. Revisjonen anser det som en fordel at aktivitetstiltakene tilpasses den enkeltes situasjon og forutsetninger for arbeid. For de som har forutsetninger for å delta på tiltak må det antas at dette i stor grad

kan være med å bidra til at tjenestemottakeren på sikt kan øke sine muligheter for å bli «*selvhjulpen*».

Revisjonens helhetlige inntrykk er at NAV Froland i stor grad tar sikte på å gjøre tjenestemottaker selvhjulpen og utfører dette på en tilfredsstillende måte. Dette gjelder hele prosessen, og kommer tydelig frem gjennom organiseringen av aktivitetsplikt, veiledning og vedtak.

Begrunnelse av enkeltvedtak

Når det treffes et enkeltvedtak skal vedtaket begrunnes på samme tid som vedtaket treffes, for å sikre en riktig avgjørelse, etterprøvbarhet og at mottakerparten forstår innholdet av vedtaket. Det skal være en skriftlig begrunnelse som inneholder reglene vedtaket bygger på, de faktiske forholdene som har vært avgjørende og de hovedhensynene det er lagt vekt på ved skjønnet bør komme frem av begrunnelsen, jfr. fvl. §§ 24 og 25.

Gjennomgangen av enkeltvedtak viste at NAV Froland gir gode begrunnelser for sine vurderinger og bruk av skjønn i saksbehandlingen. Revisjonen opplever at NAV Froland setter sine begrunnelser i sammenheng med de lovbestemmelser som er relevante for enkeltvedtaket noe som anses tilfredsstillende. NAV Froland er etter revisjonen oppfatning etterrettelige med hensyn til å gjøre tjenestemottaker oppmerksom på at det er foretatt en individuell vurdering. Videre anser revisjonen det som tilfredsstillende at NAV Froland klargjør hvilke momenter vurderingen bygger på og hvilke skjønnsmessige hensyn som er avgjørende for beslutningen i vedtaket.

Revisjonen bemerker det som positivt at NAV Frolands rutinebeskrivelser presiserer at den som søker om økonomisk sosialhjelp skal begrunne sin søknad. Dette gir NAV Froland en bedre presisjon i hva som skal behandles og bedre treffsikkerhet i forhold til søkers behov.

Avslagene revisjonen har gjennomgått består av en noe fyldigere begrunnelse enn vedtak enn som er innvilget gjør. Revisjonen anser det som naturlig og til dels hensiktsmessig at begrunnelsen i avslag og innvilgelser har ulikt omfang, da et avslag er mer inngripende for søker enn en innvilgelse.

Bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk stønad

Det stilles i nær samtlige gjennomgåtte vedtak vilkår med tydelig formål om å få tjenestemottaker til å etter beste evne bidra til egen sak. Gjennomgående skal tjenestemottaker melde fra om endringer i egen økonomi som kan ha innvirkning på den økonomiske sosialhjelp som ytes. Revisjonen anser det som positivt at det gjennomgående stilles vilkår i form av tiltak og kurs der dette er hensiktsmessig. Det anses videre som positivt at det står uttrykkelig i vedtakene at det forventes at tjenestemottaker tar ansvar for egen situasjon, i de tilfeller hvor dette anses hensiktsmessig. En slik presisering kan være med på å bevisstgjøre tjenestemottaker om at målet er å bli selvhjulpen.

Gjennom tiltaket *«Aktiv i Froland»* har NAV Froland en utmerket mulighet til å legge kraft bak sine vilkår. Slike forhold gir omgivelsene et signal om at det å motta økonomisk sosialhjelp forplikter til aktivitet. Samtidig registrerer revisjonen at bruken av vilkår er i stor grad er tilpasset den enkeltes forutsetninger for å kunne innfri de vilkår som stilles.

Øvrige forhold

Samtlige vedtak opplyser om klageadgang, men ikke retten til dokumentinnsyn. Revisjonen ser det som positivt at avdelingsleder NAV Froland i møte med revisjonen informerte om at dette vil bli implementert i alle vedtak med umiddelbar virkning. Revisjonen vil anse en slik implementering som tilfredsstillende i forhold til forvaltningslovens krav til vedtakene.

Revisjonen bemerker at alle vedtak med unntak av ett hadde sammenfallende sum for utbetaling og sum oppgitt i vedtaket.

Ved gjennomgang av enkeltvedtak registrerer revisjonen at NAV Froland i hovedsak følger de veiledende satser, eller beløp som ligger nært til veiledende satser, som kommunen har vedtatt for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Det er imidlertid enkelte forhold revisjonen ønsker å bemerke. Froland kommune har normerte satser for sosialhjelp som ligger vesentlig under de veiledende satser som er utgitt av Arbeids- og sosialdepartementet. Etter revisjonens vurdering er ikke dette fremtredende forhold som vektlegges i de vedtak som er gjennomgått hva angår livsopphold. Når det kommer til forhold som angår husleie registrerer revisjonen flere saker hvor Froland kommunes normerte satser ikke strekker helt til for å dekke hverken kommunale boliger eller husleie hos private aktører. NAV Froland er etter revisjonens oppfatning gode til å stille krav til endring av leieforhold hvis kostnader til husleie anses urimelig høye.

4.2. ANDRE PROBLEMSTILLING

2) I hvilken grad oppfyller Froland kommune plikten til internkontroll knyttet til sosialtjenesteområdet, og har man organisert internkontrollen på en hensiktsmessig måte?

4.2.1. REVISJONSKRITERIER

Krav til internkontroll

Kommuneloven § 23 nr. 2 slår fast at det er administrasjonssjefens ansvar at administrasjonen *«er gjenstand for betryggende kontroll»*. Av dette følger et krav om at kommunen skal ha en internkontroll som sikrer at regelverket etterleves og mottakernes rettigheter ivaretas. Kommuneloven går ikke nærmere inn på hva som inngår i begrepet betryggende kontroll eller hvordan kommunen skal utøve denne, utover at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instrukser. Hver enkelt kommune utfører internkontroll slik at den på best mulig måte fungerer etter hensikten.

Kommunenes sentralforbund (KS) har gjennom ideheftet *«Rådmannens internkontroll, hvordan få orden i eget hus»*[21] gitt anbefalinger for både utforming og formalisering av internkontrollen i kommunene. I denne sammenheng anbefales COSO sitt teoretiske rammeverk for internkontroll som en av flere tilnærminger for hvordan kommunene kan innrette sin internkontroll.

Anbefalt teoretisk rammeverk for internkontroll - COSO

COSO er en forkortelse for Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission[22], en amerikansk organisasjon dannet med utgangspunkt i arbeidet med å avdekke økonomisk mislighold og korrupsjon. Organisasjonen har utarbeidet et anerkjent teoretisk rammeverk for utforming, implementering og gjennomføring av internkontroll. Rammeverket er blant annet anbefalt av Direktoratet for økonomistyring[23] (DFØ) som tilnærming for internkontroll i statlige virksomheter.

COSO definerer internkontroll som følger:

> *«Internkontroll er en prosess, gjennomført av foretakets (virksomhetens) styre, ledelse og ansatte som er utformet for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse innen følgende områder: målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering, overholdelse av lover og regler.»*

Rammeverket bygger på fem komponenter som samlet utgjør en helhetlig integrert prosess. Det vil si at alle komponenter forutsettes implementert og hvor optimal effekt oppnås når

[21] Kommunenes sentralforbund (2015) *«Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?»*
[22] COSO (2013) *Internkontroll et integrert rammeverk: Sammendrag*
[23] Direktoratet for økonomistyring (2013) Veileder i internkontroll

disse samhandler og utfyller hverandre, på en helhetlig måte. Disse komponentene settes samlet i sammenheng med de tre ulike målsettingskategoriene drift, pålitelig regnskapsrapportering og overholdelse av lover og regler. Innholdet i COSO gjengis i det følgende slik det fremgår av ideheftet til KS.

Internt kontrollmiljø

Internt kontrollmiljø er den første komponenten og består av elementer som integritet/etiske verdier, kompetanse hos virksomhetens medarbeidere, ledelsens filosofi og driftsform, måten ledelsen fordeler ansvar og myndighet på og måten ledelsen utvikler og organiserer de menneskelige ressursene. Manglende kompetanse hos virksomhetens medarbeidere vil i ytterste konsekvens kunne medføre feilaktig utførelse av oppgaver. Manglende fordeling av ansvar og myndighet vil kunne skape forvirring i forhold til beslutningsnivå eller autorisasjoner som skal tas, mens manglende kompetanse til å utføre oppgaver knyttet til internkontroll vil medføre manglende kvalitet. Slik sett kan denne komponenten sies å danne selve grunnmuren for de øvrige komponentene.

Risikovurderinger

Den andre komponenten er *risikovurderinger*. Enhver virksomhet står overfor en rekke interne og eksterne risikoer som den må ta hensyn til. Risikovurdering består av identifisering og analyse av risiko som er relevante når det gjelder oppnåelse av virksomhetens målsettinger, men også med hensyn til de øvrige målsettingskategorier. Risiko forstås i denne sammenheng med summen av sannsynlighet og konsekvens for en hendelse. Det kan være varierende sannsynlighet for at en hendelse inntreffer, likeså kan konsekvensen av en slik inntruffet hendelse ha ulik grad av alvorlighet. Vurdering av risiko må således gjøres med bakgrunn i disse variablene.

Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter utgjør den tredje komponenten. Kontrollaktiviteter er handlingsplaner og rutiner som sikrer gjennomføring av ledelsens direktiver. Kontrollaktiviteter foretas i hele organisasjonen, på alle nivåer og i alle funksjoner. Eksempler på slike aktiviteter kan være godkjenninger, anvisninger, avstemminger, sikring av ressurser og ansvarsdeling.

Informasjon og kommunikasjon

Informasjon og kommunikasjon er den fjerde komponenten, og vektlegger at viktig informasjon må identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid for å gjøre de ansatte i stand til å utøve sitt ansvar så vel som utførelse av oppgaver. Informasjonssystemer skaffer informasjon om drift, økonomi og overholdelse av lover og regler som muliggjør en kontinuerlig og målrettet drift og styring av organisasjonen. I tillegg til internt genererte data, behandler systemene også informasjon om eksterne hendelser og forhold som er nødvendige for å ta veloverveide økonomiske beslutninger og for ekstern rapportering.

Effektiv kommunikasjon må gjennomsyre organisasjonen i vid forstand, dvs. ned, på tvers og opp i organisasjonen. Alle ansatte må motta et klart budskap fra toppledelsen om at ansvaret for kontroll må tas alvorlig. De må forstå sin egen rolle i det interne kontrollsystemet, så vel som hvordan de enkelte aktivitetene og handlingene relaterer seg til andres arbeid. Det må dessuten være kanaler for formidling av viktig informasjon opp i hierarkiet til ledelsen. Det er også behov for å ha effektiv kommunikasjon med eksterne aktører.

Ledelsesmessig oppfølging og overvåking

Den femte og siste komponenten er *ledelsesmessig oppfølging og overvåking*. Interne kontrollsystemer trenger overvåking, en prosess som vurderer hvor effektivt systemet er over tid. Dette oppnås gjennom kontinuerlig overvåking, frittstående evalueringer eller ved en kombinasjon av de to. Kontinuerlig overvåking skjer parallelt med driften og inngår i den daglige ledelsen, som en del av den helhetlige overvåkningsfunksjonen og integrert med andre handlinger som ansatte gjør når de utfører sine oppgaver.

Omfanget og hyppigheten av de frittstående evalueringene avhenger primært av risikovurderingen og hvor effektive de kontinuerlige overvåkingsrutiner er. Mangler i den interne kontrollen bør rapporteres til ledelsen og alvorlige forhold bør gå helt til toppledelsen og styret.

NAV Froland – internkontroll sosialtjenesteområdet

Kommunens ansvar for internkontroll innenfor sosialtjenesteområdet er regulert i sosialtjenesteloven § 5, hvor det fremheves at kommunen skal føre internkontroll som et ledd i å sikre at individuelle tjenester er i samsvar med krav i lov og forskrift. Etter forskriftens[24] § 3 defineres internkontroll som:

> *«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.»*

Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan dette oppfylles.

Innholdet i internkontrollen

Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4 gir rom for tilpasning av internkontroll etter virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Internkontrollen skal imidlertid ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i, eller i medhold av, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

[24] FOR-201-11-19-1463 Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Videre fremgår det av forskriftens § 4 at internkontroll innebærer at kommunen, som er ansvarlig for virksomheten, skal:

a) *beskrive virksomhetens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet samt hvordan virksomheten er organisert. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt*
b) *sikre tilgang til aktuelle lover og forskrifter som gjelder for virksomheten*
c) *sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet samt om virksomhetens internkontroll*
d) *sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes*
e) *gjøre bruk av erfaringer fra tjenestemottakere og pårørende til forbedring av virksomheten*
f) *skaffe oversikt over områder i virksomheten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav*
g) *utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instrukser, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av sosiallovgivningen*
h) *foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten*

Krav til dokumentasjon av internkontroll

Forskriftens § 5 stiller krav til at internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.

4.2.2. FAKTA

NAV Froland må i sitt arbeid med internkontroll forholde seg til de retningslinjer og rutiner for internkontroll som er utarbeidet av Froland kommune, samtidig som de må forholde seg til de krav som fremgår av forskrift om internkontroll for sosialtjenesteområdet. Det presiseres i denne sammenheng at disse to kravene må ses i sammenheng og at en oppfyllelse av det ene ikke utelater det andre. I første del av fakta vil revisjonen gjøre nærmere rede for hovedtrekkene i Froland kommune sin internkontroll. I andre del av fakta fremlegges de funn som er gjort basert på intervjuer og dokumentstudier som knytter seg til forskrift om internkontroll innen sosialtjenesteområdet og NAV Froland sin oppfyllelse av dette. Kravene vil være noe overlappende på enkelte områder som eksempelvis kompetanse. Slik sett vil det kunne forekomme at forhold knyttet til fakta kun gjennomgås under et av kravene.

Froland kommune – organisering av internkontrollen

Forhold knyttet til internkontroll omtales i Froland kommune sin årsmelding for 2016. Det fremgår av denne at Froland kommune har som mål *«å samle det meste av felles dokumentasjon/håndbøker i kommunens intranettløsning»*, mens *«dokumentasjon knyttet til*

det enkelte fagområde skal fortrinnsvis kobles med de aktuelle fagsystemer som nyttes». Videre skal det gjennom interne håndbøker med regler og veiledninger sikres at gjeldende lover og regler skal følges og således bidra til en ensartet praksis. Av samme årsmelding fremgår det at «*oppfølging av virksomheten gjennom planlagte internkontroll prosjekter er et viktig verktøy for å sikre at driften er i samsvar med gjeldende lover og regler eller interne retningslinjer*».[25] I intervju med rådmannen i Froland kommune fremkom det kommunen ikke har noe helhetlig system for internkontroll, men at det er startet et arbeid med å etablere et system for internkontroll. Revisjonen ble av rådmannen informert om at det utføres mye godt arbeid knyttet til internkontroll på ulike nivåer i kommunen, men det er i liten grad utarbeidet dokumentasjon som beskriver dette. Rådmannen viste til at det pågår et arbeid med utarbeidelse av innhold for en «verktøykasse» på kommunens ansattportal som skal inneholde hjelpemidler for ledere og ansatte i kommunen blant annet til arbeid med internkontroll.

I kommunens årsmelding for 2016 fremgår det av avsnitt for «*Intern kontroll/avviksbehandling*» at «*den enkelte virksomhetsleder er delegert ansvar for at det er etablert rutiner på eget tjenestested og at det er etablert mekanismer/systemer for intern kontroll med egen virksomhet*». For revisjonen har det i tilnærmingen til utførelsen av internkontroll vært viktig å se nærmere på samspillet mellom virksomhetsleder Velferd og avdelingsleder NAV Froland, hvor sistnevnte er delegert det utøvende ansvaret for etterlevelse av sosialtjenesteloven og tilhørende forskrift om internkontroll.

Internt kontrollmiljø

Froland kommune har fra øverste administrative ledelse og ned til avdelingsleder NAV Froland gode beskrivelser av myndighet og ansvar. Det fremgår av delegasjonsreglementer at det er ulike nivåer for delegasjon. Rådmannen har delegert myndighet og ansvar til virksomhetsledere, mens virksomhetsledere har delegert deler av dette videre til sine avdelingsledere. Når det gjelder delegasjon mellom virksomhetsleder Velferd og avdelingsleder NAV Froland er revisjonen forelagt dokumentasjon som viser at virksomhetsleder Velferd har delegert myndighet til avdelingsleder NAV Froland for alle kurante saker, uten prinsipiell betydning, som relateres til sosialtjenesteloven.

Det fremgår av personalhåndboken til Froland kommune at hver enkelt ansatt skal ha en stillingsbeskrivelse. Dokumentet skal være et uttrykk for hvordan arbeidsgiver utøver sin styringsrett på elementene som handler om myndighet, oppgaver og ansvar i den enkelte stilling. I intervju med virksomhetsleder Velferd ble revisjonen informert om at det på sikt også er et ønske om å implementere mål for avdelingsledere i stillingsbeskrivelser, der hvor det er hensiktsmessig.

Virksomhetsleder Velferd ble i intervju spurt av revisjonen om hun opplever at underlagte ledere har tilstrekkelig kompetanse for å ivareta sitt ansvar og myndighetsområder. Dette

[25] Froland kommune – årsmelding 2016, intern kontroll

opplever hun i tilstrekkelig grad å være tilfredsstillende. Revisjonen vil komme nærmere inn på kompetanseaspektet ved gjennomgangen av forskriftens krav.

Revisjonen er ikke forelagt noen dokumentasjon som omhandler etiske retningslinjer for kommunen, men det fremkommer av kommunens personalhåndbok at alle ansatte plikter å sette seg inn i kommunens etikkreglement. Personalhåndboken omtaler imidlertid kommunens forventninger til ansatte med hensyn til fremferd, alminnelig orden, forhold knyttet til bistilling/biverv, informasjon til media og bruk av sosiale medier. Kommunen setter slik sett søkelys på forhold som krever refleksjon knyttet til den enkeltes integritet og etiske verdier.

I intervju med virksomhetsleder Velferd ble revisjonen forelagt dokumentasjon, *internkontroll velferd*, som gir utfyllende informasjon knyttet til hvilke oppgaver virksomheten har, hvilken organisering virksomheten har og hvilke mål som ligger til grunn for virksomhetens aktiviteter.

Risikovurderinger

Forelagt dokumentasjon, *internkontroll velferd*, omtaler virksomhetens arbeid knyttet til risikovurderinger på to ulike områder. *Risiko- og sårbarhetsanalyser* (ROS-analyser) knyttes mot vurderinger med hensyn til tjenestemottaker, herunder *kartlegging av vold og trusler*, uønskede hendelser, samt *interne sikkerhetsrutiner*. Dokumentasjonens avsnitt for *tiltak for å forebygge, avdekke og rette opp brudd på lov og forskrift* tar for seg systematisk gjennomgang av kvalitetshåndbok, avvikshåndtering og gjennomgang av disse i personalmøter, samt elektroniske fagsystemer med tiltaksplan.

COSO sitt rammeverk legger til grunn at risikovurderinger gjennomføres for å identifisere og analysere risiko som kan påvirke virksomhetens måloppnåelse innen kategoriene drift, pålitelig rapportering og overholdelse av lover og regler. I intervju med både rådmann og virksomhetsleder Velferd får revisjonen bekreftet at det gjennomføres regelmessig rapportering mellom henholdsvis virksomhetsledere og rådmann, og avdelingsleder NAV Froland og rådmann. Det fremgår imidlertid i samtaler at det meste av rapportering knytter seg til økonomisk risiko i de tilfeller dette er aktuelt. Avdelingsleder NAV Froland har etablerte systemer som gir en god oversikt over utviklingen i kostnader knyttet til økonomisk sosialhjelp. Gjennom disse systemene blir det raskt avdekket om økonomiske tildelte rammer står i fare for å brytes.

NAV har gjennom sine IKT-systemer etablert styringskort som gir oversikter over status innen henholdsvis overholdelse av lover og regler, økonomisk rapportering og måloppnåelse. I samtaler med avdelingsleder NAV Froland ble det informert om at dette ikke nyttes på det kommunale området da verdi av utdata knyttet opp mot arbeidsinnsats ikke anses hensiktsmessig.

Kontrollaktiviteter

På bakgrunn av den dokumentasjon og de intervjuer som er gjennomført er det lite som tyder på at det foreligger formelle krav eller forventninger fra den øverste administrative ledelse knyttet til kontrollaktiviteter. Dette ble også bekreftet i intervju med rådmann som uttalte at det ikke gjennomføres noen form for stikkprøver eller kontroller fra kommunens administrative ledelse. Dette er for så vidt på linje med den forventingen som ligger i årsmeldingens beskrivelse av delegering av internkontroll til virksomhetsledere. I samtaler med virksomhetsleder Velferd forstår revisjonen at det er innarbeidet enkelte rutiner som kan anses å kunne karakteriseres som kontrollaktiviteter. Virksomhetsleder gjennomfører ulike aktiviteter for å kontrollere økonomiske forhold. Dette kan eksempelvis være kontroll av enkelte fakturaer, ansvarsdeling ved underskrift av vedtak og fordeling av roller knyttet til attestasjon og anvisning. Virksomhetsleder viste også til at det på kommunens ansattportal finnes en form for årshjul hvor det fremgår datoer for rapportering.

Informasjon og kommunikasjon

Komponenten for informasjon og kommunikasjon er i liten grad beskrevet i kommunens dokumenter som revisjonen har fått tilgang til. Gjennom forord til årsmelding kommuniseres det enkelte forhold omkring internkontroll, noe som for øvrig er forventet. Utover den delegasjon som foreligger av internkontroll til virksomhetsledere fremgår det ingen forventinger eller noe form for budskap omkring viktigheten av internkontroll blant alle ansatte på alle nivåer i kommunen. Dokumentasjon som utstedes av kommunens øverste administrativ ledelse kan være en relevant og viktig arena for et slikt budskap.

I intervjuer med rådmannen opplever revisjonen at det er kort avstand mellom den øverste administrative ledelse og ned i linjen til de ansatte. Dette gjenspeiles i at det er lett å ta kontakt og det er relativt kort rapporteringsvei for de som jobber ute i virksomhetene. Rådmannen beskriver dette ved at Froland kommune er en liten kommune og at beslutningsprosessen er kort. Virksomhetsleder Velferd er av en oppfatning at ledere og ansatte i virksomheten opplever å bli hørt og at små arbeidsmiljø med daglig kontakt med hverandre medfører at de fleste opplever å ha god informasjon og takhøyde i det daglige.

Avdelingsleder NAV Froland rapporterer på lik linje som virksomhetsleder Velferd til rådmannen. Dette viser at det er kort avstand mellom NAV Froland og kommunens øverste administrativ ledelse. Med den møtestrukturen som er etablert opplever revisjonen at det er enkelt for avdelingsleder NAV Froland å ivareta kommunikasjon som sikrer ivaretakelse av viktig informasjon mellom den øverste administrative ledelse og NAV.

Informasjon fra NAV som etat gis gjennom elektronisk kommunikasjon og felles ledersamlinger, fagsamlinger eller seminarer. NAV har ifølge avdelingsleder gode systemer blant annet for å oppdatere lover og regler slik at ansatte i NAV får korrekt og tidsriktig informasjon som kan ha en påvirkning på arbeidet med saksbehandling av økonomisk sosialhjelp.

Internt i NAV Froland oppfatter revisjonen at det er etablert en møtestruktur som langt på vei ivaretar de forventninger som ligger til grunn for den ansattes informasjonsbehov. Det gjennomføres regelmessige og hyppige møter hvor ledelsen får mulighet til å formidle viktige saker og informasjon samtidig som det legges til rette for at ansatte kan gi tilbakemeldinger og innspill.

Systematisk overvåking og oppfølging

En systematisk overvåking og oppfølging av internkontrollen forutsetter at det er et helhetlig system som kan være gjenstand for en slik overvåking og oppfølging. Fra den øverste administrative ledelse kan det ikke sies å være etablert et slikt system og således heller ikke et behov for overvåking og oppfølging. Virksomhetsleder Velferd har imidlertid etablert en rutine knyttet til dette i sin dokumentasjon under punktet for *«overvåking av internkontrollen»*. Det fremgår at virksomhetens internkontroll er gjenstand for gjennomgang en gang per år. I intervju med virksomhetsleder Velferd ble det fra hennes side presisert at det er identifisert et behov for tettere oppfølging av internkontrollen og at dette arbeidet er igangsatt.

Det fremgår både i intervju med virksomhetsleder Velferd og avdelingsleder NAV Froland at det er nødvendig å etablere mer skriftlig dokumentasjon som beskriver de ulike aspektene av internkontroll. Dette vil igjen medføre strengere krav til overvåking og oppfølging internkontrollen.

NAV Froland – internkontroll sosialtjenesteområdet

Med bakgrunn i forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids og velferdsforvaltningen skal Froland kommune utføre internkontroll i henhold til fastsatte kontrollområder som følger av forskriftens § 4, og dokumenteres i henhold til krav som følger av forskriftens § 5.

Det fremgår av delegasjonsreglementet for Froland kommune at rådmannen har videredelegert myndighet for lov om sosiale tjenester til virksomhetsleder Velferd. Revisjonen er av virksomhetsleder Velferd forelagt ytterligere dokumentasjon som viser at denne myndigheten er videredelegert fra virksomhetsleder Velferd til avdelingsleder NAV Froland. Internkontroll er etter sosialtjenesteloven § 5 er således en myndighet og et ansvar som er tillagt avdelingsleder NAV Froland.

Kommunens etterlevelse av forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4 og § 5 ble i sin helhet gjennomgått i intervju med avdelingsleder NAV Froland. Med bakgrunn i at avdelingsleder NAV Froland rapporterer direkte til rådmannen ble det ikke ansett som hensiktsmessig å legge forskriften til grunn for intervju med virksomhetsleder Velferd.

Forskriftens § 4, bokstav a[26]

Revisor er forelagt en samarbeidsavtale mellom NAV Aust-Agder og Froland kommune[27]. Samarbeidsavtalen beskriver på en god måte virksomhetens tjenesteområder, hvordan virksomheten er *organisert og fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet*. Det fremgår av punkt 3 i avtalen at *«NAV leder deltar i rådmannens virksomhetsledermøter som likeverdig deltaker med virksomhetsledere og andre som deltar fra Froland kommune»* Av tjenesteområder beskrevet i samarbeidsavtalens punkt 8 følger hvilke oppgaver som er tillagt NAV Froland. Det vises i samarbeidsavtalens punkt 6 under lokale mål- og resultatkrav til at det skal gjennomføres periodisk resultatgjennomgang for NAV Froland. Avtalens punkt 7 beskriver på en god måte hvilken myndighet som legges til grunn og delegasjon knyttet til denne. Som tidligere redegjort for har Froland kommune etablerte rutiner for delegasjon som beskriver myndighet ned til avdelingsleder NAV Froland.

Revisjonen er forelagt virksomhetsplan for NAV Aust-Agder 2017[28] som gir utfyllende beskrivelse av hvilke oppgaver og prioriteringer som legges til grunn for virksomhetsåret 2017. Virksomhetsplan går også nærmere inn på aspekter knyttet til samhandling mellom NAV og arbeidsgivere med mål om økt sysselsetting, beskrivelse av tiltak for økt kompetanse blant ansatte i NAV og tilrettelegging for brukermedvirkning og bedre brukermøter.

Forskriftens § 4, bokstav b

I intervju med avdelingsleder NAV Froland ble det informert om at NAV har tilgjengeliggjort alle relevante lover på NAV sitt intranett. Det ble også gjort rede for hvordan NAV Froland sørger for at alle relevante endringer som har interesse for saksbehandlere tilgjengelig gjøres i permer, som også ble fremlagt for revisjonen i intervjuet. I kontormøter hver tirsdag blir aktuelle endringer tatt opp og det skrives møtereferat. Dette sikrer at det dokumenteres at ansatte har mottatt informasjonen.

Forskriftens § 4, bokstav c

NAV Froland skal i henhold til forskriften sørge for at arbeidstakerne har *tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter* innenfor det aktuelle fagfeltet, samt om virksomhetens internkontroll. Samarbeidsavtalen punkt 12 omhandler kompetanseplan for NAV Froland. Det er i avtalen enighet om at alle ansatte ved kontoret skal ha likeverdig tilgang til kompetanseutviklingstiltak.

I samtaler med avdelingsleder NAV Froland ble det fortalt at Fylkesmannen har systemer for å sikre at kompetanseheving gis gjennom fagsamlinger og erfaringsutveksling. Imidlertid vektlegger avdelingsleder NAV Froland den opplæring og kompetanseheving som skjer internt i NAV Froland. Avdelingsleder NAV Froland deltar på regelmessige møter hos NAV

---

[26] Revisjonskriterier lagt til grunn fremgår på side 31
[27] Samarbeidsavtale for NAV Froland, 14.03.2016
[28] Virksomhetsplan NAV Aust-Agder 2017

Aust-Agder hvor også Fylkesmannens relevante fagmiljø deltar. Denne informasjonen og kunnskapen tar avdelingsleder NAV Froland med seg tilbake og dette formidles i faste møter med de ansatte. Dette anses som spesielt viktig all den tid mye av den informasjon Fylkesmannen kommer med kan være av prinsipiell art på bakgrunn av blant annet klagesaker som er behandlet innen sosialtjenesteområdet. Det foreligger for øvrig en forventning og gjennomføring av kunnskapsdeling når enkelte har vært på kurs, hvor den eller de som har vært på kurs deler dette med øvrige ansatte.

Avdelingsleder NAV Froland legger vekt på at det normalt settes krav til formell kompetanse ved rekruttering og nytilsetting. Avdelingsleder NAV Froland oppgir i intervju at det er mange sosionomer ved avdelingen, men at dette er gjennomtenkt og det er knyttet vurderinger til hvilket spekter av kompetanse som er nødvendig. Uavhengig av dette er avdelingsleder NAV Froland opptatt av at avdelingen fremstår som generalister utad og spesialister innad. Brukere skal kunne forholde seg til en saksbehandler uten å måtte oppleve å bli videresendt til ny saksbehandler på grunn av kompetanseforhold hos ansatte.

Forskriftens § 4, bokstav d

Revisjonen opplever at møtestrukturen ved NAV Froland i utstrakt grad bidrar til at de ansatte gis tilstrekkelig kunnskap til å overføre denne kompetansen til øvrige ansatte, og at erfaringer deles for å oppnå et godt kompetansenivå. En slik medvirkning kan både oppnås gjennom impulser fra eksterne kilder, men også ved at de gjennom diskusjon lærer av hverandre. Revisjonen fikk gjennom observasjon av møter et inntrykk av at de ansatte verdsatte det å kunne ha åpne diskusjoner rundt saker før vedtak ble skrevet.

Forskriftens § 4, bokstav e

Det fremgår av samarbeidsavtalen at det på systemnivå skal gjennomføres møter med et *brukerutvalg* som kan bidra i planleggingen, gjennomføringen og evalueringen av tiltak. Utvalget evaluerer selv sin medvirkning.

I intervju med avdelingsleder NAV Froland blir revisjonen gjort oppmerksom på at NAV Froland ikke har et eget brukerutvalg. Basert på erfaringer med eget brukerutvalg i Froland kommune så man at det ble for små forhold og at dette fungerte dårlig. Brukerutvalget ble lagt ned og NAV Froland har nå felles brukerutvalg med NAV Arendal, hvor NAV Arendal har ansvar for gjennomføring. Revisjonen er ikke forelagt dokumentasjon som understøtter den informasjon som er gitt av avdelingsleder ved NAV Froland. Avdelingsleder NAV Froland kunne heller ikke bekrefte at møter gjennomføres, men han antar at de gjennomføres.

I intervju med avdelingsleder informeres revisjonen om at det gjennomføres en brukerundersøkelse i regi av NAV hvor det hovedsakelig gjennomføres undersøkelse rettet mot generelle opplevelser brukerne har med NAV. Denne undersøkelsen går på tvers av statlige og kommunale oppgaver. Undersøkelsen blir gjenstand for gjennomgang på fellesmøte ved NAV Froland og eventuelle tiltak iverksettes på bakgrunn av eventuelle funn.

Forskriftens § 4, bokstav f

NAV Froland skal i henhold til forskriften skaffe en oversikt over områder i virksomheten hvor det er fare for *svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav*. I samtaler med avdelingsleder knyttet revisor dette punktet til risikovurderinger mot overholdelse av lover og regler, pålitelig rapportering og drift.

Etter revisjonens oppfatning har avdelingsleder NAV Froland en god bevissthet til hvilke risikoer som er relevante for NAV Froland når det kommer til tjenesteområdet økonomisk sosialhjelp. Det eksisterer systemer i NAV hvor avdelingsleder kan rapportere mot styringskort, men dette blir kun gjort på statlige ansvarsområder med bakgrunn i at kommunal rapportering i systemet vil være ineffektivt. Dette forklares med at det allerede rapporteres til kommunen utenfor systemet til NAV og rapportering i systemet vil således medføre dobbeltrapportering.

Avdelingsleder forklarer i intervju med revisjonen at det for noen år tilbake ble sendt to personer på oppdrag fra Fylkesmannen for å se nærmere på praksis og saksbehandling hos NAV Froland. Slik revisjonen forstår dette, forelå det en vurdering av risiko knyttet til saksbehandlingen, på bakgrunn av at NAV Froland hadde et unaturlig høyt nivå på utbetalinger for økonomisk sosialhjelp. Ifølge avdelingsleder ble det gjennomgått 100 enkeltvedtak uten å finne avvik. Avdelingsleder NAV Froland presiserer at de selv gjør vurderinger og stikkontroller. Eksempelvis går NAV Froland gjennom saker til brukere som har fått langvarig sosialhjelp for å kontrollere etterlevelse av regelverk.

Revisjonen tok i intervju med avdelingsleder opp det tilfellet som ble oppdaget i forhold til feilutbetaling av en mindre sum som tidligere er omtalt i rapporten. Revisjonen stilte i den sammenheng spørsmål om remittering bør utføres av to ansatte for å kunne forebygge svikt ved en dobbel kontroll av utbetalinger. Avdelingsleder var enig i revisjonens synspunkter på dette området.

Forskriftens § 4, bokstav g

I arbeidet med å *forbedre, utvikle og evaluere egne rutiner* knyttet til det å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av lover og regler, vektlegger avdelingsleder i intervju med revisor at fagmøter, drøftingsmøter og Fylkesmannens vurdering av saker med avslag er viktige arenaer og kanaler for dette arbeidet. Hvis det på bakgrunn av erfaringer oppstår behov for endringer av rutiner gjøres dette umiddelbart. Det er ifølge avdelingsleder eksempler på hvor avdelingen i møter har tatt beslutninger i forhold til saksbehandling hvor dette har medført endringer i rutiner.

Det er ifølge avdelingsleder et behov for å etablere rutiner som i større grad beskriver hvordan samspillet mellom avdelingsleder og virksomhetsleder skal foregå. Mye foregår muntlig og basert på gammel praksis. En bedre dokumentasjon og beskrivelse av samspillet kan være forebyggende på sikt med hensyn til å sikre at lover og regler følges.

Forskriftens § 4, bokstav h

NAV Froland skal foreta *systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen*. Avdelingsleder NAV Froland legger vekt på at forbedring av rutiner og prosedyrer er en del av hverdagen. Gjennom møter og faglige diskusjoner holdes rutiner og prosedyrer oppdatert, etter beste evne.

Den dokumentasjon revisjonen er forelagt fra virksomhetsleder som omhandler internkontroll i hennes virksomhet ble ikke nevnt av avdelingsleder NAV Froland og vårt inntrykk er at det ikke gjennomføres aktiviteter knyttet til internkontroll basert på denne.

All den tid det øyensynlig ikke er etablert et system for internkontroll knyttet til sosialtjenesteområdet kan det være vanskelig å gjennomføre systematisk overvåking og gjennomgang av dette.

Forskriftens § 5

Krav i forskriftens § 5 gir pålegg om at internkontroll skal dokumenteres i den form og omfang som er nødvendig. Som tidligere omtalt så har ikke kommunen et sektorovergripende system for interkontroll og formelle krav og forventninger er gjennom delegasjon av internkontroll tillagt virksomhetsleder.

Virksomhetsleder har dokumentert en form for system for internkontroll. Dokumentasjon beskriver ulike forhold som kan anses å ha en form for internkontroll, men fremstår på enkelte områder sett opp mot rammeverket som noe mangelfull.

4.2.3. REVISORS VURDERINGER

Plikten til internkontroll innenfor sosialtjenesteområdet ved NAV Froland følger av sosialtjenesteloven § 5 med tilhørende forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids og velferdsforvaltningen. Det er ikke etablert noen helhetlige systemer for internkontroll i Froland kommune. Froland kommune har i sin tilnærming av internkontroll og ivaretakelse av kommuneloven § 23 nr. 2 valgt å delegere utformingen, utøvelsen og ansvaret ned til virksomhetsledere.[29]

Froland kommune – organisering av internkontrollen

I sin tilnærming til internkontroll har Froland kommune valgt en relativt løs og pragmatisk måte å organisere denne på. I intervju med rådmannen i Froland kommune er revisjonen gjort kjent med at Froland kommune ikke har noe helhetlig system for internkontroll, men at det er satt i gang arbeid for å etablere et slikt system hvor intranettløsningen spiller en viktig rolle. Revisjonens merker seg at det i årsmelding for 2016 beskrives ulike målsettinger knyttet til arbeidet med internkontroll med fokus på bruk av intranettløsning hvor dokumentasjon/håndbøker kan gjøres lett tilgjengelig for alle ansatte.

[29] Froland kommune, årsmelding 2016

Virksomhetsleder velferd er delegert ansvar for at det er etablert rutiner og mekanismer/systemer for internkontroll med egen virksomhet. En slik delegering vil etter revisjonens oppfatning forutsette at virksomhetsledere i utstrakt grad rapporterer tilbake til rådmannen på de ulike områdene for internkontroll. Selv om ikke avdelingsleder NAV og virksomhetsleder Velferd er pålagt jevnlig rapportering på alle aspekter av internkontroll er revisjonen gjort kjent med at det er en fast møtestruktur hvor de enkelt kan fremme saker av ulik karakter for kommunens øverste administrative ledelse.

Når det kommer til *internt kontrollmiljø* så har Froland kommune etter revisjonens vurderinger gode rutiner og beskrivelser for myndighet og ansvar. Dette er sikret gjennom kommunens delegasjonsreglement som er utfyllende på hvem som har myndighet på de gitte nivåer med hensyn til ansvar og beslutninger knyttet til enkeltvedtak ved NAV Froland. Revisjonen ser det som positivt at Froland kommune har som målsetting at hver enkelt ansatt skal ha en stillingsbeskrivelse, som kan være beskrivende for kompetansekrav og ansvar/myndighet. Virksomhetsleder velferd har også en målsetting som etter revisjonens oppfatning er positiv, og det er implementering av mål for avdelingsledere der hvor det er hensiktsmessig. Kommunen har gjennom sin personalhåndbok og etikkreglement etablert sine forventninger til de ansattes refleksjoner knyttet til blant annet integritet og etiske rammer i hverdagen, noe revisjonen mener er nødvendig for å sikre nødvendig bevissthet hos de ansatte knyttet til disse temaene.

Virksomhet velferd har etablert dokumentasjon hvor det knyttes *risikovurderinger* i form av ROS-analyser. Det er imidlertid ingen etablerte rutiner for vurdering av risiko knyttet til måloppnåelse, pålitelig økonomisk rapportering og overholdelse av lover og regler. Revisjonen mener imidlertid at virksomhetsleder har gode refleksjoner knyttet til dette gjennom bevissthet omkring hvilke tiltak som kan settes inn for å forebygge, avdekke og rette opp brudd på lov og forskrift. Når det gjelder risiko knyttet til pålitelig økonomisk rapportering så sitter revisjonen med et inntrykk av at økonomi er et gjennomgående tema på møter mellom virksomhetsleder, avdelingsleder NAV og rådmann. Revisjonen opplever også at det er refleksjon omkring hvilke risiko som kan påvirke graden av måloppnåelse knyttet til budsjett og kontroll med økonomisk sosialhjelp.

På bakgrunn av den dokumentasjon og de intervjuer revisjonen har gjennomført kan det ikke sies å foreligge rutiner eller prosedyrer for *kontrollaktiviteter* rettet fra kommunens øverste administrative ledelse og ned i virksomhetene. Virksomhetsleder gjennomfører imidlertid ulike aktiviteter for å kontrollere primært økonomiske forhold, men også overholdelse av lover og regler gjennom ansvarsdeling ved underskrift av vedtak. Videre anser revisjonen det som tilfredsstillende at det er etablert praksis hvor ansvar er fordelt med hensyn til attestasjoner og anvisninger.

Årsmelding er en typisk arena hvor den øverste administrativ ledelse kan gi viktig *informasjon* til virksomhetene. Revisjonen registrerer at internkontroll er omtalt i eget avsnitt, men det *kommuniseres* ikke et tydelig budskap fra den øverste administrative ledelse om

viktigheten av internkontroll blant alle ansatte og på alle nivåer i organisasjonen. For øvrig opplever revisjonen i intervjuer at det er kort avstand mellom ansatte på lavere nivåer i organisasjonen og opp til den øverste administrative ledelse, noe revisjonen får bekreftet av rådmannen som uttalte at virksomheten er preget av korte beslutningsprosesser. Således vil viktig informasjon lett kunne kommuniseres i møter med rådmannen og ned til de ansatte. Det er også vektlagt fra respondenter i intervjuer at Froland kommune har en administrasjon som preges av at det er lett å ta kontakt med hverandre som følge av størrelse og lokalisering.

Revisjonen registrerer at det er lite som tyder på at det gjennomføres noen form for *systematisk overvåking og oppfølging* av internkontrollen. Dette er etter revisjonens vurdering nært knyttet til at det ikke foreligger noe helhetlig system for internkontroll i Froland kommune. Det er imidlertid tegn til at det er knyttet noe bevissthet til dette ved at virksomhetsleder har en årlig gjennomgang av sin internkontroll. Revisjonen anser det også positivt at avdelingsleder NAV er bevisst på at det gjøres umiddelbar oppfølging på forhold som kan være av betydning for forbedring av rutiner og prosedyrer. Revisjonen kan ikke se at det foreligger en helhetlig tilnærming til gjennomgang av de ulike aspektene av rammeverket.

NAV Froland – internkontroll sosialtjenesteområdet

I vurderingen av i hvilken grad NAV Froland oppfyller plikten til internkontroll legger revisjonen til grunn innholdet i forskriftens § 4 og de krav til dokumentasjon som følger av forskriftens § 5. Tidligere omtalte delegasjonsreglement for Froland kommune beskriver hvordan rådmannen har delegert ansvaret for innholdet i sosialtjenesteloven til virksomhetsleder velferd som har videredelegert denne til avdelingsleder NAV.

Under rapportens faktadel knyttet til problemstilling to har revisjonen lagt til grunn en vurdering hvor det fokuseres på innholdet i forskriften i intervju med avdelingsleder. Dette er en vurdering som er gjort på bakgrunn av at avdelingsleder NAV rapporterer til rådmannen på lik linje som virksomhetsleder velferd. Det vil imidlertid være naturlig å trekke inn deler av intervjuet med virksomhetsleder i de tilfeller det er forhold som om handler forskriftens innhold til internkontroll.

Revisjonen anser *virksomhetens organisering og fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet* godt beskrevet gjennom samarbeidsavtale mellom NAV Aust-Agder og NAV Froland, samt gjennom delegasjonsdirektiv for Froland kommune. Virksomhetsplan for NAV Aust-Agder for 2017 utgjør sammen med samarbeidsavtalen og delegasjonsreglement tilstrekkelig innhold for å oppfylle de formelle krav og forventninger som ligger til grunn for *forskriftens bokstav a*.

Etter revisjonens vurdering har NAV Froland gjennom sin tilgang til NAV sine interne dataløsninger også *tilgang til alle relevante lover og regler* som omhandler saksfeltet med hensyn til innholdet i saksbehandlingen. I intervjuer med avdelingsleder er revisjonen informert om at det eksisterer prosedyrer for å fange opp endringer i lover og regler som er relevant for saksbehandlere. Slike endringer tas opp i faste møter og det skrives referater fra

disse møtene, noe som etter revisjonens syn er med på å sikre at det dokumenteres at de ansatte er informert om endringer.

NAV Froland skal sikre at arbeidstakerne har *tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter* innenfor det aktuelle fagfeltet, samt om *virksomhetens internkontroll*. Revisjonen opplever at NAV Froland gjennom sin møtestruktur, felles diskusjoner og drøftinger av saker, samt erfaringer fra Fylkesmannens klagebehandlinger samlet danner et godt grunnlag for at ansatte holder seg oppdaterte innen fagfeltet. Videre er det også eksterne miljøer som gjennomfører relevante kurs og fagsamlinger som ansatte ved NAV Froland gis tilgang til. Revisjonen mener det er positivt at det er et gjennomgående fokus på at rekruttering gjennomføres etter kompetansebehov og således blir et viktig verktøy for kompetansestyring. Revisjonen stiller spørsmål til i hvilken grad arbeidstakerne ved NAV Froland har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter knyttet til virksomhetens internkontroll. Revisjonen kan ikke se gjennom forelagt dokumentasjon at det er etablert rutiner eller prosedyrer som omhandler internkontroll lokalt ved NAV Froland, utover det som er forelagt revisjonen fra virksomhetsleder.

NAV Froland skal sørge for at *arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes*. Igjen ønsker revisjonen å fremheve møtestrukturen ved NAV Froland som et godt virkemiddel for å sikre en slik medvirkning. Gjennom gruppemøter ved behandling av søknader og kontormøter står alle fritt til å komme med sine faglige vurderinger og innspill i plenum. Revisjonens erfaring fra våre observasjoner ved NAV Froland er at det er liten avstand mellom ansatte og ledere (avdelingsleder NAV og nestleder NAV). Møter organiseres slik at alle gis mulighet for å gi innspill og tverrfaglige fora som sikrer at alle kan bidra fra sitt utgangspunkt på en likeverdig måte.

Av samarbeidsavtalen mellom Froland kommune og NAV Aust-Agder fremgår det at det skal gjennomføres møter med et brukerutvalg på systemnivå. Dette skal sikre at NAV Froland *gjør bruk av erfaringer fra tjenestemottakere og pårørende til forbedring av virksomheten*. I intervju med avdelingsleder NAV ble revisjonen gjort kjent med at NAV Froland har felles brukerutvalg med NAV Arendal som følge av at eget brukerutvalg måtte avvikles grunnet for små forhold i Froland. Revisjonen opplever det som lite tilfredsstillende at avdelingsleder NAV ikke besitter dokumentasjon fra disse møtene og heller ikke med sikkerhet kan bekrefte om de gjennomføres.

Revisjonen registrerer at det gjennomføres enkelte tiltak for å avdekke *svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav*. Disse tiltakene gjennomføres i form av stikkontroller av tjenestemottakere som har fått langvarig sosialhjelp. Revisjonen anser slik stikkontroller som viktig, men det bør etableres rutiner som kan beskrive disse og dokumentasjon som kan vise til hva som er gjennomført. Revisjonen fant i sin gjennomgang et tilfelle av feilutbetaling. Dette ble i intervju med avdelingsleder NAV Froland relatert til svikt ved remittering, og revisjonen stilte spørsmål om det var vurdert ansvarsdeling som forebyggende for svikt. Avdelingsleder så på en slik løsning som nærliggende for å redusere muligheten for svikt i fremtiden og gav signaler om at dette skulle implementeres umiddelbart.

Arbeidet med å *evaluere, utvikle og forbedre seg innenfor rutiner og prosedyrer* oppleves ved NAV Froland å være et kontinuerlig arbeid med vedvarende fokus gjennom møtestruktur og måten faglig utvikling er lagt til rette for. Revisjonen anser arbeidet på dette området som inkluderende for de ansatte og således tilfredsstillende.

Revisjonen registrerer at det mellom virksomhetsleder Velferd og avdelingsleder NAV Froland er innledet en dialog som har til sikte på å etablere mer skriftlig rutiner og rammer for koordinering av internkontrollen. Av dette følger også en mer *systematisk tilnærming til overvåking og gjennomgang av internkontrollen.* Av forelagt dokumentasjon er dette planlagt en gang per år, men revisjonen ser det mer hensiktsmessig at det i en oppstartsfase gjøres hyppigere aktiviteter knyttet til dette området av forskriften. Ved NAV Froland gjennomføres det enkelte tiltak som kan ha form av stikkontroller, men det bør etabler rutiner som kan beskriver disse og dokumentasjon som kan vise til hva som er gjennomført av tiltak.

Uten å ta stilling til omfang er revisjonen forelagt dokumentasjon fra virksomhetsleder velferd som viser at virksomheten har etablert en form for system, samt dokumentasjon for hvordan internkontrollen er organisert, hvem som har hvilket ansvar samt rammer for internkontrollen.

5. REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 KONKLUSJON

På bakgrunn av forelagt dokumentasjon og de intervjuer som er gjennomført oppfattes NAV Froland å ha tilfredsstillende saksbehandling og praksis i forbindelse med tildeling av økonomisk sosialhjelp. Denne slutningen trekkes på bakgrunn av revisjonens gjennomgang av saksbehandling og praksis sett hen mot de formelle krav og forventninger som er lagt til grunn for revisjonsarbeidet.

Et forhold knytter seg til lovpålagte opplysninger om dokumentinnsyn som skal fremgå av enkeltvedtak, jfr. fvl § 17. Dette fremgikk ikke i noen av de enkeltvedtak revisjonen gjennomgikk. Det andre forholdet knytter seg til ansvarsdeling ved remittering for å unngå feilutbetalinger. Ansvarsdeling er en anbefalt kontrollaktivitet. I begge forholdene er det naturlig at avdelingsleder NAV Froland i en eller annen form bekrefter eventuelle utbedringer av forholdene.

I tråd med COSO sine anbefalinger bør et helhetlig system for internkontroll være sektorovergripende med innslag av *best practice* basert på de tilbakerapporteringer og erfaringer virksomhetene gjør. Rådmannen er som kommunens øverste administrative leder ansvarlig for betryggende kontroll. Froland kommune har innrettet sin internkontroll ved at virksomhetsledere er gitt ansvar for å utarbeide dokumentasjon, rutiner, og prosedyrer. For at den øverste administrative ledelsen i kommunen skal ha mulighet til å fange opp risiko eller avvik for å sikre betryggende kontroll, er det avgjørende at det foreligger rutiner for at det rapporteres tilbake på nødvendige områder knyttet til internkontroll. Med andre ord, en delegering og et pålegg om internkontroll, skal resultere i en tilbakerapportering om virksomhetenes status på internkontrollområdet. En delegering av internkontrollen, uten videre beskrivelse av innhold og forventninger til dette, skaper ulik praksis og ulik kvalitet på det som eventuelt blir meldt tilbake til den øverste administrative ledelse.

Internkontrollen som gjennomføres på sosialtjenesteområdet bærer preg av å være tilfeldig og lite helhetlig sett i lys av COSO. Dette henger naturligvis sammen med at det ikke foreligger kjente rutiner og prosedyrer for arbeidet. Virksomhetsleder Velferd har i tråd med kommunens delegering av internkontroll etter beste evne utarbeidet dokumentasjon som beskriver innholdet i internkontrollen for virksomheten. Revisjonen har i vurderingen av dette ikke tatt stilling til omfang, men ser umiddelbare svakheter knyttet til den helhetlige tilnærmingen til et system for internkontroll slik COSO legger til grunn. Først og fremst bør det utarbeides mer presise rutiner for risikovurderinger og organiseringen av kontrollaktiviteter. Gjennom en helhetlig tilnærming til internkontroll basert på COSO vil det av dette naturlig følge krav til systematisk overvåking og oppfølging. Dette kan enkelt løses gjennom etablering av rutiner og eksempelvis årshjul som beskriver internkontrollaktiviteter og oppfølging av disse. Dokumentasjon er i denne sammenheng et stikkord.

Når det kommer til oppfyllelse av forskrift om internkontroll som følger av sosialtjenesteloven § 5 opplever revisjonen at selv om det ikke foreligger skriftlige rutiner eller prosedyrer som beskriver innholdet i internkontrollen ved NAV Froland, så er det kun noen få forhold det kan knyttes kommentarer til. Revisjonen opplever at det er liten bevissthet knyttet til ansattes kunnskaper og ferdigheter til internkontroll. Mye av de oppgaver som utføres i det daglige er en del av internkontrollen ved NAV Froland. Ved å gjøre enkle grep kan ansatte gjøres mer bevisst på dette og således få en større forståelse for avdelingens arbeid med internkontroll. Revisjonen har ikke grunnlag for å mene at NAV Froland ivaretar forskriftens krav om å gjøre bruk av tjenestemottakere og pårørendes erfaringer gjennom brukerutvalg. Det har ikke vært mulig for revisjonen å kontrollere organiseringen av brukerutvalget på bakgrunn av manglende dokumentasjon. Revisjonen merker seg at avdelingsleder NAV Froland ikke kan bekrefte om brukerutvalg gjennomføres slik det legges til grunn i forskriftens bokstav e og samarbeidsavtalen mellom Froland kommune og NAV Aust-Agder.

5.2 ANBEFALINGER

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Revisjonen anbefaler at Froland kommune i det videre arbeidet med utarbeidelse av et helhetlig internkontrollsystem etablerer rutiner og prosedyrer som med rimelig sikkerhet sikrer at den øverste administrative ledelse gjennom rapportering fra virksomhetene kan føre betryggende kontroll med kommunens forvaltning

- Revisjonen anbefaler at virksomhetsleder Velferd og avdelingsleder NAV Froland, inntil det foreligger overordnede retningslinjer for internkontroll, utvikler og i utfyllende grad beskriver eksisterende rutiner og prosedyrer i tråd med de anbefalinger som følger av COSO og forskrift om internkontroll etter stjl. § 5.

- Revisjonen anbefaler NAV Froland å sette inn tiltak som sikrer at vedtak oppfyller de formelle krav med hensyn til tjenestemottakers rett til dokumentinnsyn.

5.3 RÅDMANNENS KOMMENTAR

Med hensyn til den foreliggende rapport mener jeg at denne gir et konstruktivt og dekkende bilde av de faktiske forhold. Rapporten vil være et viktig verktøy for Froland kommune i det videre arbeidet for å bedre tjenesten.

Mvh

Willy Hægeland
Rådmann

6. LITTERATUR

Lover og forskrifter:

LOV-1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)

LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

LOV-2009-12-18-131 Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)

FOR-2004-06-15-904 Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

FOR-2010-11-19-1463 Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Offentlige dokumenter:

Ot. Prp. nr. 103 (2008-2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*

NAV rundskriv, hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven

Årsmelding 2016, Froland kommune

RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon.* Fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter

«Samarbeidsavtale mellom NAV Aust-Agder og Froland kommune», virksomhetsåret 2016

«Virksomhetsplan NAV Aust-Agder», virksomhetsåret 2017

Veiledere og rutiner:

«Internkontroll et integrert rammeverk»: sammendrag (2013) COSO

«Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?» (2013) KS

«Veileder i internkontroll» (2013) Direktoratet for økonomistyring