

Rapport

HALDEN KOMMUNE

12.09.2022

---

**Forvaltningsrevisjon**

# **Økonomisk sosialhjelp – overgang til arbeid og aktivitet**

## Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Prosjektmandat .....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Fremgangsmåte .....</b>	<b>7</b>
3.1	Problemstilling og avgrensninger .....	7
3.2	Om revisjonskriterier .....	7
3.3	Revisjonsmetoder .....	7
3.4	Informasjon om revidert enhet .....	9
3.4.1	Organisering .....	9
3.4.2	Utviklingstrekk .....	10
<b>4</b>	<b>Fra økonomisk sosialhjelp til selvhjulpen .....</b>	<b>13</b>
4.1	Revisjonskriterier .....	13
4.2	Datagrunnlag .....	13
4.2.1	Internkontrollsystem for sosialhjelp .....	13
4.2.2	Kartlegging – vurdere å stille vilkår i alle saker .....	18
4.2.3	Aktivitetstiltak tilbys sosialhjelpsmottakere .....	22
4.2.4	Oppfølging med sikte på å gjøre selvhjulpen .....	24
4.3	Vurderinger .....	26
4.4	Konklusjon og anbefaling .....	29
<b>5</b>	<b>Kilder .....</b>	<b>30</b>
	<b>Vedlegg 1: Utledning av revisjonskriterier .....</b>	<b>31</b>
	<b>Vedlegg 2: Høringsuttalelse til rapporten .....</b>	<b>34</b>

# 1 SAMMENDRAG

## Revisjonens fremgangsmåte

*Forvaltningsrevisjonsplan januar 2022 til juli 2024* (Halden kommune, 2021) ble vedtatt i Halden kommunestyre 09.12.2021 (sak 143/2021) med prosjekt "NAV/Sosialhjelpsmottakere/arbeidsledighet" på første prioritet. Dette samsvarte med kontrollutvalgets innstilling (16.11.2021).

Revisjonen fremla prosjektplan for kontrollutvalget 15.02.2022 (sak 22/5). Kontrollutvalget bestilte gjennomgang av én problemstilling:

- **Har Halden kommune innrettet sitt arbeid med stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp) på en måte som legger til rette for å gjøre mottakerne selvhjulpne?**

For å besvare problemstillingen, har vi lagt til grunn revisjonskriterier om at NAV Halden Aremark skal ha et internkontrollsystem for sosialhjelp, vurdere å stille vilkår i alle saker, tilby aktivitetstiltak til sosialhjelpsmottakere og følge opp med sikte på å gjøre sosialhjelpsmottakere selvhjulpne. Revisjonen har innhentet fakta (data) fra Halden kommunes dokumenter, klientmapper, intervju med ansatte og offentlig statistikk.

## Revisjonens funn

### Internkontrollsystem for sosialhjelp

NAV Halden Aremark (NAV HA) har etter revisjonens vurdering delvis beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. NAV HA utvikler sin organisering og rutiner/prosedyrer i 2022. Når dette er på plass, bør NAV HA fokusere på at internkontrollen blir tilstrekkelig dokumentert.

NAV HA benytter kvalitetssystemet Sikri Samsvar, der ansatte kan melde avvik vedrørende sosialhjelp, som ledere følger opp. NAV HA har ikke fremlagt noen risikoanalyse som beskriver risiko for avvik knyttet til sosialhjelp.

Halden kommune har en arbeids- og aktivitetslinje med mål om å høyne arbeidsdeltakelsen i befolkningen. *Økonomiplan for 2023–2026* setter som mål å høyne sysselsettingsgraden for aldersgruppen 20–66 år fra 68 % i 2021 til 70 % i 2025.

NAV HAs arbeidsrettede aktivitetstiltak økte med 20 % i 2021. Omorganisering av NAV HA 12.10.2022 har til hensikt å øke aktiviseringen av brukerne ytterligere. Aktivitetsplikten er særlig høy for personer under 30 år; for disse skal det stilles vilkår om aktivitet med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Målet om å bli selvhjulpne bør tydeliggjøres og dokumenteres mer i kartlegging og oppfølging av sosialhjelpsmottakere. Oppfølging av brukeres aktivitetstiltak bør dokumenteres bedre.

Etter revisjonens vurdering bør det, av hensyn til god forvaltningsskikk, være to underskrifter (også saksbehandler/veileder) på vedtaksbrev. Sivilombudet har imidlertid uttalt at hensynet til ansatte i forvaltningen tilsier at det i noen situasjoner ikke gir informasjon om hvem som har behandlet saken.

### Kartlegging – vurdere å stille vilkår i alle saker

NAV HA foretar etter revisjonens vurdering en helhetlig vurdering av den enkeltes økonomiske og personlige forhold for å kunne utforme et tjenestetilbud som i størst mulig grad fremmer hjelp til selvhjelp. I alle saker vurderes det å stille vilkår om reduksjon i boutgifter, deltakelse i veiledningssamtaler, norskopplæring, aktiv jobbsøking, arbeidsforberedende trening/kvalifiseringsprogram eller videregående opplæring. Vilkår og konsekvenser av å bryte dem fremgår av enkeltvedtak.

NAV-kontorene stilte flere vilkår frem til rundt 2019, da statsforvalterne ga NAV-kontorene beskjed om å redusere kravene: NAV skal ikke stille så mange vilkår at det blir unødig byrdefullt å motta sosialhjelp. Vilkår/krav benyttes fortsatt der det egner seg, men hovedvekten legges nå på å kartlegge brukernes arbeidsevne, kortvarige vedtak og tett oppfølging. NAV-kontorene skal i 2022 være en støttespiller mer enn kontrollør. NAV-kontorene har, spissformulert, gått fra krav og konsekvens til kartlegging og kontakt. NAV HA har tilpasset seg de statlige styringssignalene.

Sosialtjenesteloven § 20a Bruk av vilkår for personer under 30 år, trådte i kraft i 2017. NAV HA anser at bruk av vilkår er en skal-bestemmelse for de unge og en kan-bestemmelse for sosialhjelpsmottakere over 30 år. Vilkår om aktivitetsplikt settes i dag primært overfor unge sosialhjelpsmottakere.

Statistisk sentralbyrås statistikk *Økonomisk sosialhjelp* viser at bruken av vilkår overfor unge sosialhjelpstilfeller ble nesten tredoblet i Halden fra 2020 til 2021 – til 47,7 % av sosialhjelpsmottakere i alderen 25–29 år.

Revisors mappegjennomgang av ti sosialhjelpsmottakere viser at rundt 1/3 er i aktivitet og møtes med vilkår. Av seks sosialhjelpsmottakere over 30 år er én i aktivitet, og ingen møtes med vilkår. Av fire sosialhjelpsmottakere under 30 år er tre i aktivitet, og tre møtes med vilkår.

Bruk av vilkår vurderes løpende i forhold til hver enkelt av de rundt 500 sosialhjelpsmottakerne i Halden og Aremark. Ansatte gir uttrykk for at klientbehandlingen av og til bør bli noe strengere. At brukere skal komme til samtaler for tett oppfølging, bør understrekes tydeligere i noen saker.

#### **Aktivitetstiltak tilbys sosialhjelpsmottakere**

NAV HA og Halden kommune, samt fylkeskommunen, tilbyr etter revisjonens vurdering aktivitetstiltak som sosialhjelpsmottakere har behov for, som veiledning i økonomi, bolig og familie, norskopplæring, videregående opplæring, jobbsøkerkurs og arbeidsforberedende trening/kvalifiseringsprogram.

NAV-leder påpeker at NAV HAs arbeidsrettede aktiviteter økte med 20 % i 2021. NAV HA har i 2022 rekordmange sosialhjelpsmottakere på aktivitetstiltak, herunder 52 deltakere i kvalifiseringsprogram (KVP). Ut fra folketallet er målet 63 KVP-deltakere. NAV-leder ser KVP som fremtidens arbeidsmåte.

#### **Oppfølging med sikte på å gjøre selvhjulpne**

NAV HA og Halden kommune har etter revisjonens vurdering en oppfølging av sosialhjelpsmottakere som bidrar til å gjøre dem selvhjulpne. Vilkår/aktivitetskrav og konsekvens av vilkårsbrudd, som stønadsreduksjon, var vanligere virkemidler ved NAV-kontorer frem til 2019. I dag satses det på å gjøre brukere over 30 år selvhjulpne gjennom kartlegging, kort vedtakslengde, hyppig kontakt og motivering.

Vilkår/aktivitetskrav stilles i dag i første rekke til sosialhjelpsmottakere under 30 år. Vilkår og konsekvens av brudd oppgis da i NAV HAs vedtaksbrev. Dette følges særlig opp overfor langtidsmottakere. Oppdages vilkårsbrudd, som at brukeren ikke er aktiv jobbsøker, får det likevel sjelden konsekvens i form av stønadsreduksjon, fordi stønaden anses for lav til å kunne reduseres og det krever saksbehandling.

#### **Konklusjon**

Basert på vurderingene konkluderer revisjonen med at Halden kommune og NAV Halden Aremark langt på vei har innrettet sitt arbeid med stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp) på en måte som legger til rette for å gjøre mottakerne selvhjulpne. Vilkår/aktivitetskrav stilles særlig til unge sosialhjelpsmottakere (under 30 år), noe som samsvarer med statlige føringer siden 2017. NAV HA jobber i 2022 med å forbedre rutiner/prosedyrer, kartleggingsarbeid og organisering.

Revisjonen har funnet noen forbedringspunkter for NAV HA når det gjelder internkontroll og tydeliggjøring av målet om at sosialhjelpsmottakere skal bli selvhjulpne.

### **Revisjonens anbefaling**

Revisjonen har følgende anbefalinger til Halden kommune/NAV Halden Aremark:

- a. NAV Halden Aremark bør styrke internkontrollen ved å beskrive hovedoppgaver og organisering, utarbeide risikoanalyse og utvikle prosedyrer/rutiner systematisk.
- b. NAV Halden Aremark bør tydeliggjøre målet om å bli selvhjulpne i kartlegging og oppfølging av sosialhjelpsmottakere.
- c. NAV Halden Aremark bør dokumentere brukernes gjennomføring av aktivitetstiltak bedre.
- d. NAV Halden Aremark bør vurdere om vedtaksbrev bør undertegnes av to ansatte (NAV-leder og saksbehandler), av hensyn til god forvaltningsskikk.

## 2 PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF<sup>1</sup>, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger<sup>2</sup>, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av *Forvaltningsrevisjonsplan januar 2022 til juli 2024*, vedtatt i Halden kommunestyre 09.12.2021 (sak 143/2021). Oppstartsmøte med konst. direktør for kommunalområde Samfunn og samskaping (kultursjef), NAV-leder og avdelingsleder fellestjenester ved NAV Halden Aremark (NAV HA) ble avholdt 26.01.2022.

Revisjonen fremla prosjektplan med forslag til to problemstillinger for kontrollutvalget 15.02.2022 (sak 22/5). Kontrollutvalget vedtok å utelate den første problemstillingen (Hvordan har antall arbeidsledige og sosialhjelpsmottakere i Halden og deres situasjon utviklet seg de siste årene?). Beskrivelsen av arbeidsledighet i Halden tones dermed ned i forvaltningsrevisjonen. På denne bakgrunn er det naturlig at forvaltningsrevisjonens tittel endres fra opprinnelig "NAV/Sosialhjelpsmottakere/arbeidsledighet" til: *Økonomisk sosialhjelp – overgang til arbeid og aktivitet*.

Vi har kvalitetssikret datagrunnlaget underveis gjennom verifisering av intervjuer og andre gjennomganger. I tillegg er rapportens datagrunnlag i sin helhet verifisert av NAV HA, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 26.08.2022, der også revisjonens vurderinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Revisjonen mottok via e-post datert 12.09.2022 kommunedirektørens uttalelse, som står gjengitt i vedlegg 2.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisorene Casper Støten og Didrik A. Hjort. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner dem habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisjonen vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i forvaltningsrevisjonen, for godt samarbeid i forbindelse med arbeidet.

Østre Viken kommunerevisjon IKS  
Rolvøy, 12. september 2022

Casper Støten (sign.)  
oppdragsansvarlig revisor

Didrik A. Hjort (sign.)  
utførende forvaltningsrevisor

---

<sup>1</sup> NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

<sup>2</sup> Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

## 3 FREMGANGSMÅTE

### 3.1 Problemstilling og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstilling:

- Har Halden kommune innrettet sitt arbeid med stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp) på en måte som legger til rette for å gjøre mottakerne selvhjulpne?

Revisjonen vil kontrollere om kommunens tjenesteyting for sosialhjelpsmottakere i Halden er i tråd med sentrale føringer, særlig når det gjelder å gjøre mottakerne selvhjulpne. Selvhjulpnet kan innebære overgang til utdanning, arbeid eller trygd, samt økt deltakelse i samfunnet på andre måter.

Forvaltningsrevisjonen avgrenses til å omhandle tjenester/tiltak rettet mot sosialhjelpsmottakere i Halden kommune. Revidert enhet vil i hovedsak være NAV Halden Aremark, herunder sosiale tjenester som ytes av kommunen. Det legges ikke opp til en full gjennomgang av NAVs organisering, styring og arbeidsmåte utover det som er definert i problemstillingen.

NAV Halden Aremark samarbeider med andre kommunale enheter, som barneverntjenesten og Halden Kommunale Kompetansesenter (HKK), samt fylkeskommunale enheter som videregående skole. Disse berøres også i forvaltningsrevisjonen.

Revidert periode er hovedsakelig til 2020–2022.

### 3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til *Forskrift om kontrollutvalg og revisjon* § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for det enkelte revisjonsprosjekt. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg skal revisjonskriteriene gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonsrapportene hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i lovverk, nasjonale politiske vedtak og føringer, kommunens retningslinjer og vedtak, anerkjent teori på området eller sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

### 3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens datagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelse av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

Forvaltningsrevisjonens data ble innsamlet fra mars til juni 2022. Datagrunnlaget baseres på:

- analyse av kommunens dokumenter og offentlig statistikk,
- mappegjennomgang av klientmapper.
- intervju med ansatte i kommunen,

### Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått sentrale dokumenter på området:

- **Halden kommune** (overordnet): årsmelding, økonomiplan og organisasjonskart. Politiske vedtak (2019–2020) om økonomisk sosialhjelp er referert av intervjuede.
- **NAV Halden Aremark**: strateginotat, rutiner og fagsystemer.
- **Statistisk sentralbyrå**: statistikk om befolkning, økonomisk sosialhjelp og psykisk helse/rus.

### Mappegjennomgang

NAV Halden Aremark har ca. 500 sosialhjelpsmottakere i Halden og Aremark, hvorav ca. 480 mottakere i Halden. I samråd med revisor plukket fagrådgiver tilfeldig ut 10 mapper for sosialhjelpsmottakere, hvorav seks personer over 30 år (dvs. har fylt 30 år) og fire under 30 år. Stikkprøvene utgjør bare 2 % av populasjonen, men gir etter revisjonens vurdering et godt innblikk i praksisen på feltet.

Revisor gjennomgikk kartlegging, enkeltvedtak (med begrunnelse og vilkår/aktivitet) og oppfølging. Opplysninger i tre IT-systemer (Visma Velferd, Arena og Modia) ble gjennomgått med bistand fra fagrådgiver. Av hensyn til personvern kan casene i liten grad presenteres i rapporten.

### Intervjuer

Totalt fire ansatte er intervjuet:

- NAV-leder, det vil si leder for NAV Halden Aremark (NAV HA),
- avdelingsleder fellestjenester i NAV HA (kontaktperson for forvaltningsrevisjonen),
- fagrådgiver i NAV HA,
- ungdomsveileder (veileder ungdom) i NAV HA.

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet og rette opp eventuelle misforståelser. Revisor har dessuten hatt utdypende epost-dialog med intervjupersonene.

### Rapportens oppbygning og begreper

Forvaltningsrevisjonen omfatter bare én problemstilling. Revisjonen har utarbeidet fire revisjonskriterier som rapporten er redigert ut fra.

Kap. 3.4 Informasjon om revidert enhet inneholder organisering og utviklingstrekk. Utviklingstrekk gjengir statistikk som NAV-leder vektlegger i sitt strateginotat, som bakteppe for problemstillingene.

Rapporten benytter følgende terminologi:

- NAV Halden Aremark forkortes NAV HA i rapporten. Det nasjonale organet omtales som NAV.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Www.Nav.no: Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) er en landsdekkende offentlig virksomhet som omfatter Arbeids- og velferdsdirektoratet, en arbeids- og tenestelinje med lokale NAV-kontor i kommunene, en ytelseslinje, en klage- og ankelinje og en økonomilinj. NAV består av både kommunale og statlige tjenester. Partnerskapet mellom kommune og stat er et av hovedgrepene i NAV-reformen, som skal gi brukerne én dør inn til de offentlige velferdstjenestene. NAV forvalter en tredel av statsbudsjettet gjennom ordninger som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sjukepenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte.



- Begrepet "økonomisk sosialhjelp" (en stønad/ytelse) forkortes gjerne til "sosialhjelp", da det underforstås at rapporten handler om økonomisk sosialhjelp.
- Sosialhjelpsmottakere kalles også brukere (og klienter). Ungdom/unge vil si brukere opp til fylte 30 år (18–29 år).
- Vilkår omtales også som krav og aktivitetsplikt.
- Kommuneleven § 25 Internkontroll taler om "rutiner og prosedyrer". [www.Bokmålsordboka.no](http://www.Bokmålsordboka.no) definerer rutine som arbeidsordning/ferdighet, mens prosedyre vil si fremgangsmåte. Rutine er i utgangspunktet en systematisk praksis, og prosedyre er rutinebeskrivelse (nedskrevet rutine), men begrepene benyttes langt på vei synonymt i dagligtale – og i denne rapport.

Intervju-avsnitt i denne rapport innledes med "NN sier/forklarer i intervju med revisor" eller "NN opplyser" el.l. Hele avsnittet gjengir intervjupersonens uttalelser. Kilders utsagn gjengis hovedsakelig med indirekte tale. Skriftlig sitat (markert med anførselstegn) og muntlig direkte tale (innledet med replikkstrekk) benyttes unntaksvis.

## 3.4 Informasjon om revidert enhet

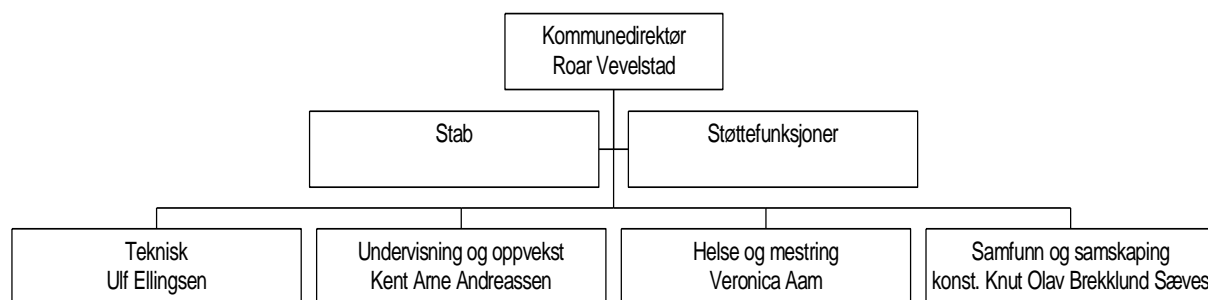
### 3.4.1 Organisering

Halden kommunes folketall steg fra 31 387 innbyggere per 01.01.2021 til 31 444 innbyggere per 01.01.2022, det vil si en økning på 57 innbyggere (+ 0,18 %).

Aremark kommune har 1 315 innbyggere per 01.01.2022. De to kommunene har til sammen 32 759 innbyggere, det vil si at Aremark har 4,0 % av innbyggerne i NAV HAs dekningsområde.

Halden kommunes politiske organisering består av kommunestyre, formannskap, kontrollutvalg og fire hovedutvalg. Hovedutvalg for helse, omsorg, sosialtjenester og inkludering har ansvar for økonomisk sosialhjelp.

Halden kommunes administrative organisering er slik:

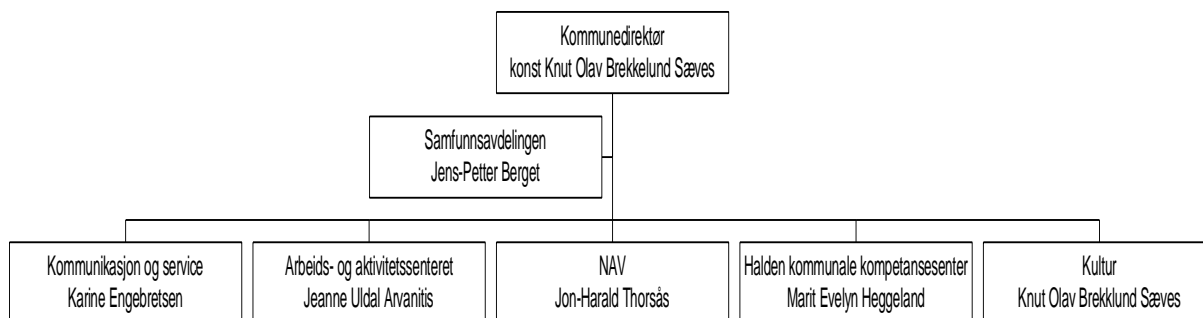


**Figur 1: Halden kommunes administrative organisering. Kilde: HR-leder, 16.06.2022.**

De fire nederste "boksene" betegnes kommunalområder.<sup>4</sup> Under kommunalområdene ligger enheter.

Kommunalområde Samfunn og samskaping har per mai 2022 136,8 årsverk (statlige NAV-ansatte ikke medregnet). Kommunalområdet har følgende organisering:

<sup>4</sup> Økonomiplan for 2023–2026 (Halden kommune, 2022) kaller kommunalområdene også for "kommunalavdeling".



**Figur 2: Kommunalområde Samfunn og samskappings organisering. Kilde: HR-leder, 16.06.2022.** Samfunn og samskaping omfatter fem enheter, herunder NAV, samt samfunnsavdelingen.<sup>5</sup>

NAV HA har 88,7 årsverk, hvorav 44,2 årsverk kommunalt ansatte og 44,5 årsverk statlig ansatte. NAV HA har, til og med september 2022, fire avdelinger:

- fellestjenester,
- ungdomsavdeling,
- to oppfølgingsavdelinger.

NAV-leder Jon-Harald Thorsås er utdannet jurist. Han begynte som NAV-leder i NAV HA i oktober 2020. Han har tidligere vært nestleder i NAV Fredrikstad og leder i NAV Hurum.

### 3.4.2 Utviklingstrekk

NAV-leders strateginotat *NAV Halden Aremark 2022* (11.02.2022) gjengir (s. 1) tall fra Folkehelseinstituttets folkehelseprofil for 2021:

- En økende prosent av ungdommen faller ut av videregående skole (vgs). Hele 26 % av vgs-elever fra Halden og Aremark faller ut av utdanningsløpet – mot 23 % i landet.<sup>6</sup>
- I aldersgruppen 30–39 år har bare 74 % av befolkningen i Halden/Aremark fullført videregående opplæring – mot 80 % i landet.
- Andelen innbyggere som bor i husholdninger med lav inntekt økte i Halden/Aremark fra 9,8 % i 2020 til 12,9 % i 2021 – mot 10 % i landet.
- 22 % av befolkningen i aldersgruppen 20–66 år i Halden/Aremark mottok i 2021 stønad til livsopphold – mot 15,6 % i landet.<sup>7</sup>
- 18,5 % av befolkningen har psykiske lidelser i Halden/Aremark – mot 15,7 % i landet.

NAV-leders strateginotat opplyser videre (s. 1):

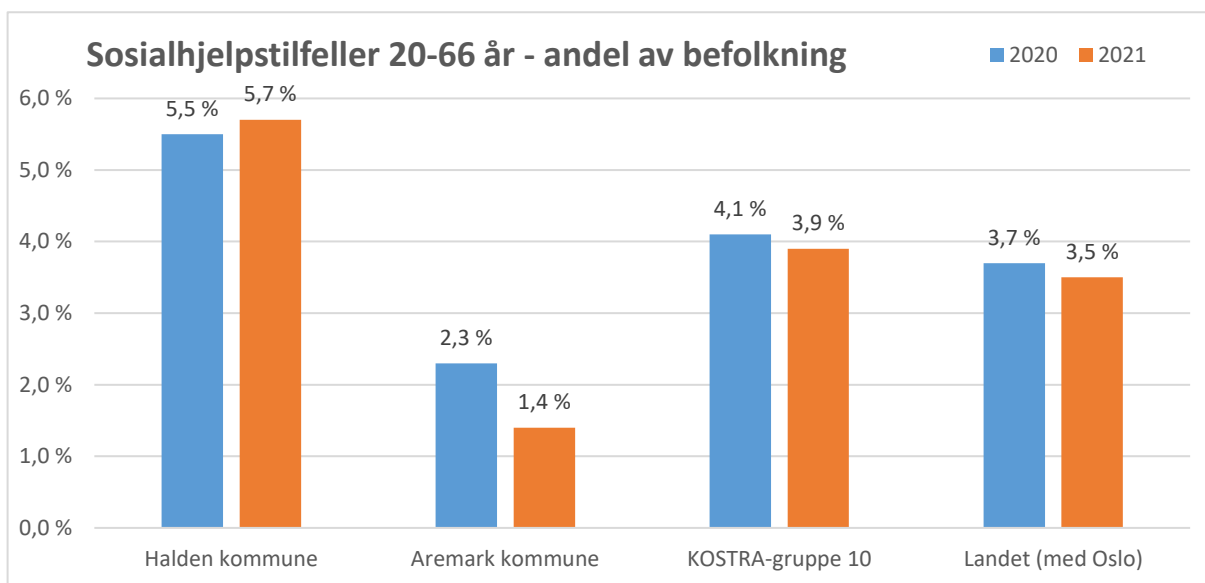
- 931 innbyggere i Halden og Aremark mottok arbeidsavklaringspenger (AAP) ved inngangen til 2022. Etter 12 % økning i AAP-mottakere i 2020 steg tallet med kun 0,6 % i 2021, det vil si en kraftig oppbremsing.
- Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp i gjennomsnitt per måned økte i Halden/Aremark ubetydelig fra 507 innbyggere i 2020 til 509 innbyggere i 2021.
- Antall langtidsmottakere (over 6 måneder) av økonomisk sosialhjelp i Halden/Aremark sank fra et månedssnitt på 214 innbyggere i 2020 til 193 langtidsmottakere i 2021 (- 9,8 %).
- Antall innbyggere i Halden/Aremark som deltar i kvalifiseringsprogram (KVP) økte fra 25 til 39 i løpet av 2021.

<sup>5</sup> Arbeids- og aktivitetssenter er et kommunalt dagsenter som tilbyr Varig tilrettelagt arbeid (VTA) for uføretrygdede som ønsker en dagaktivitet.

<sup>6</sup> Definisjonen på frafall i videregående skole (vgs) er å ikke fullføre vgs innen fem år.

<sup>7</sup> Stønad til livsopphold er ikke bare økonomisk sosialhjelp, men også statlige ytelser. Sosialhjelpsmottakere (5,7 % av Haldens innbyggere) utgjør om lag ¼ av alle som mottar stønad til livsopphold, ifølge NAV-leder.

Revisor utfyller bildet med statistikk over andel av befolkningen 20–66 år på økonomisk sosialhjelp:



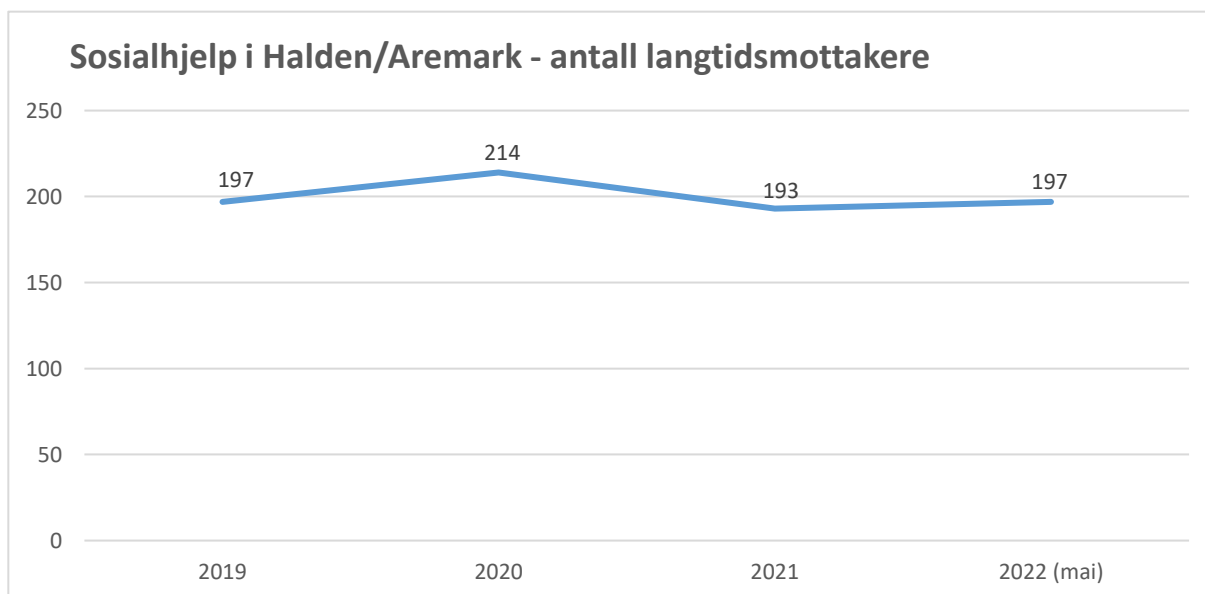
**Figur 3: Sosialhjelpstilfeller 20–66 år – andel av befolkning. Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB).**

Statistikkbanken, *Økonomisk sosialhjelp*, tabell 13138, 15.06.2022 (endelige tall).

Statistisk sentralbyrå har gruppert kommunene etter folke­mengde og kommuneøkonomi med sikte på kommune­ sammen­ ligning. Halden kommune er fra 2020 plassert i KOSTRA-gruppe 10, som består av 13 kommuner.

Figur 3 viser at andel sosialhjelpsmottakere ligger vesentlig høyere i Halden enn i sammen­ lignbare kommuner (5,7 % mot 3,9 % i KOSTRA-gruppe 10) og landet, samt Aremark kommune. Andelen stiger dessuten i Halden, mens den faller andre steder.

Antall langtidsmottakere, definert som de som har mottatt sosialhjelp sammenhengende mer enn seks måneder, har utviklet seg slik i Halden og Aremark:



**Figur 4: Sosialhjelp i Halden/Are­ mark – antall langtidsmottakere (over 6 måneder) – månedssnitt.**

Kilde: NAV-leder.

NAV-leder opplyser at Halden og Aremark har 518 mottakere av økonomisk sosialhjelp i mai 2022. Langtidsmottakerne utgjør dermed ca. 38 % av sosialhjelpsmottakerne, mens korttidsmottakerne utgjør

ca. 62 %. Definisjonen fanger ikke opp gjengangere som er inn og ut over mange år. NAV HA har ikke tall på disse.

Fagrådgiver opplyser at NAV HAs brukergrupper har svært ulike behov, bl.a. ungdom som sliter med psykisk helse og har falt ut av videregående skole, rusmisbrukere som stadig trenger bolig, enslige foreldre med anstrengt økonomi og barnerike familier med språkmangel. Mange brukere er innom sosialhjelp en periode og kommer seg videre. Mange blir nok selvhjulpne innen fem år. En del langtidsmottakere (over 6 mnd.) har lang vei tilbake til utdanning, jobb eller andre ytelser.

Avdelingsleder fellestjenester sier at regelverket ikke setter noen tidsgrense, men sosialhjelp er ment å være midlertidig. Målet er å forebygge langtidsklienter med tidlig innsats og tett oppfølging, men flertallet av sosialhjelpsmottakere blir neppe økonomisk selvhjulpne innen fem år. Mange brukere går i en runddans. De kan gå på AAP i tre–fire år, søke uføretrygd og ofte få avslag, søke AAP på nytt og få avslag, for så å gå tilbake til sosialhjelp. Noen sosialhjelpsmottakere har mottatt sosialhjelp "på og av" i 20 år.

Ungdomsveileder understreker at folk flest ønsker å komme ut i arbeidslivet, for å oppleve mestring og bidra i samfunnet. Når vi møter mennesker for første gang, er det første vi spør om ofte: "Hva jobber du med?" Ungdomsveilederens inntrykk er at de fleste sosialhjelpsmottakere blir selvhjulpne (med jobb eller trygd) innen fem år.

Revisor sammenfatter utviklingstrekkene for sosialhjelp i Halden slik:

- **Positive trekk:** Antall langtidsmottakere (over seks måneder) av sosialhjelp i Halden/Aremark sank fra et månedssnitt på 214 innbyggere i 2020 til 193 langtidsmottakere i 2021, det vil si en reduksjon på 10 %. Langtidsmottakerne utgjør ca. 38 % av sosialhjelpsmottakerne.
- **Negative trekk:** Totalt antall sosialhjelpsmottakere har stabilisert seg på et høyt nivå – 5,7 % i Halden mot 3,5 % i landet i 2021. Ungdommers arbeid og aktivitet utvikler seg i gal retning, etter tiår med satsing på ungdom, påpeker NAV-leder. Halden/Aremark har 123 sosialhjelpsmottakere under 30 år i mai 2022, det vil si nesten ¼ av samlet antall sosialhjelpsmottakere (518 mottakere).

## 4 FRA ØKONOMISK SOSIALHJELP TIL SELVHJULPEN

**Problemstilling:** Har Halden kommune innrettet sitt arbeid med stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp) på en måte som legger til rette for å gjøre mottakerne selvhjulpne?

### 4.1 Revisjonskriterier

Kilder til revisjonskriterier gjengis i detalj i vedlegg 1. Med bakgrunn i disse legges fire revisjonskriterier til grunn for forvaltningsrevisjonen:

1. **Internkontrollsystem for sosialhjelp:** NAV Halden Aremark skal ha beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner/prosedyrer og forbedre dem ved behov, ha avvikssystem og risikoanalyse, og dokumentere internkontroll (system og konkrete kontroller). Målet om at stønaden skal gjøre sosialhjelpsmottakere selvhjulpne, skal forankres i kommunens planer og strategier.
2. **Kartlegging – vurdere å stille vilkår i alle saker:** NAV Halden Aremark skal foreta en helhetlig kartlegging av den enkeltes økonomiske og personlige forhold for å utforme et tjenestetilbud som i størst mulig grad fremmer hjelp til selvhjelp. I alle saker skal det vurderes å stille vilkår om aktiv jobbsøking, arbeidsforberedende trening, eventuelt utdanning, reduksjon i boutgifter, deltakelse i veiledningssamtaler og opplæring i norsk/samfunnskunnskap. Aktivitetsplikten er særlig høy for personer under 30 år; for disse skal det stilles vilkår om aktivitet med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Vilkår og konsekvenser av å bryte dem, herunder eventuelt redusert stønad, skal fremgå av enkeltvedtak.
3. **Aktivitetstiltak tilbys sosialhjelpsmottakere:** Aktivitetstiltak som sosialhjelpsmottakere har behov for, som økonomisk veiledning, norskopplæring, videregående skole og arbeidsforberedende trening, skal tilbys av kommunale eller andre offentlige instanser.
4. **Oppfølging med sikte på å gjøre selvhjulpne:** NAV Halden Aremark skal ha en oppfølging av sosialhjelpsmottakere som bidrar til å gjøre dem selvhjulpne.

### 4.2 Datagrunnlag

#### 4.2.1 Internkontrollsystem for sosialhjelp

##### Hovedoppgaver

Fagrådgiver påpeker at kommunal del av NAV følger *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (Sosialtjenesteloven, 2009) som har fem tjenester: råd/veiledning, økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogram, midlertidig bolig og individuell plan. NAV-kontorenes kommunale del betjener også innvandrere i henhold til *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid* (Integreringsloven, 2020).

Fagrådgiver påpeker at sosialtjenesteloven gir NAV-kontorene stort skjønnsrom. NAV skal sikre den enkelte forsvarlig livsopphold, men hva man legger i dette varierer, jf. særlig § 19 Stønad i særlige tilfeller. Statsforvalteren krever omfattende begrunnelse for å legge seg under statens livsoppholdssatser, noe som er statuert i klagesaker. Halden lå litt under statlige satser inntil 2019, noe som medførte en del tilleggsytelser. Halden kommunestyre vedtok i 2020 at barnetrygd skal holdes utenfor beregningen av sosialhjelp, for å redusere barnefattigdom.

NAV-leder poengterer at sosialtjenesteloven legger vekt på individuell vurdering, noe som innebærer et stort innslag av skjønn både ved vedtak og oppfølging. I forbindelse med egentilsynet i november 2021 påpekte statsforvalteren at NAV HA er flink til å følge rutiner, men har et forbedringspotensial knyttet til

skjønnsutøvelse, især vedrørende barns behov. NAV HA jobber kontinuerlig med å utvikle sin arbeidsmåte, bl.a. i hyppige workshops for ansatte som jobber på feltet. NAV HA inngår i arbeidsmarkedsregionen Nedre Viken, der NAV-kontorene har noe ulik praksis. Regionsamarbeidet gir nyttig erfaringsutveksling for NAV HA.

Ungdomsveileder opplyser at NAV HA hadde relativt lave satser inntil 2020, da Halden kommune høynet sosialhjelpssatsene. NAV-kontorer skal alltid foreta en individuell vurdering av stønadsnivå, men NAV HA følger i dag som regel statens veiledende livsoppholdssatser.<sup>8</sup> Det gis ofte tillegg for tannbehandling og psykologbehandling o.l., noe som også er skjønnsmessig.

Også avdelingsleder fellestjenester sier at det er stort innslag av skjønn i praktiseringen av regelverket. Det gjelder særlig § 19 Stønad i særlige tilfeller. Et NAV-kontor kan f.eks. gi stønad til innkjøp av bil for at bruker skal kunne ta en jobb, mens andre NAV-kontorer vurderer dette mer restriktivt.

## Mål

### Kommuneplan, økonomiplan/budsjett og årsmelding

Økonomiplan for 2023–2026 (Halden kommune, 2022) bygger på *Kommuneplan 2021–2050* sin samfunnsdel med Halden kommunes nye visjon "Halden forberedt for omstilling". Som en del av omstillingen settes (s. 7) bl.a. følgende mål:

- Omstilling og innovative løsninger skal gi økt sysselsetting og etableringsattraktivitet.
- Utdanningsnivået skal heves og resultatene i skolen forbedres.

Økonomiplanen sier at å øke sysselsettingsgraden er en hovedprioritet som følges opp i ny nærings- og sysselsettingsplan for Halden kommune 2021–2025, der målet er minst 500 nye arbeidsplasser innen 2025 og en sysselsettingsgrad på 70 % for aldersgruppen 20–66 år (opp fra 68 % i 2021). Oppgaven er å legge til rette for å skape nye arbeidsplasser i Halden og få flere ut i arbeid. Kommunen vil styrke innsatsen for å øke befolkningens arbeidsevne.

Økonomiplanen orienterer videre (s. 12) om samskaping mellom kommune, næringsliv, frivillighet og innbyggere. Med samskaping som metode ser kommunen på inkludering og vekst i arbeidslivet og frivillig sektors medvirkning i oppgaveløsningen – med forbedrede prosesser for inkludering, sysselsetting og språkopplæring. Halden kommune vil delta i KS' treårige program "Partnerskap for radikal innovasjon" (PRI).<sup>9</sup>

I tråd med dette ble kommunalområde Samfunn og samskaping opprettet 01.01.2021. Økonomiplanen opplyser (s. 71) at kommunalområdet arbeider etter tre hovedstrategier:

- Styrke Haldens attraksjonskraft for arbeidsplasser, beboere og besøkende.
- Skape nye arbeidsplasser i arbeids- og aktivitetslinjen.
- Samskaping mellom kommune, næringsliv, frivillighet og innbyggere for på sikt å finne bærekraftige måter å drifte kommunale tjenester på.

Økonomiplanen utdyper (s. 73) inkludering og vekst i arbeidslivet: *Arbeid* er en av grunnpilarene i kommuneplanens samfunnsdel. Det er viktig at sysselsettingsandelen i befolkningen øker. Dette handler om vekst i tradisjonelle arbeidsplasser og inkluderende arbeidsplasser. "Den samskapingsarenaen som er etablert for å skape en større inkludering i arbeidslivet, mellom NAV, HKK, Næring, samt arbeid og

---

<sup>8</sup> Statens veiledende livsoppholdssats for en enslig voksen er 6650 kr per måned (fra 01.07.2022; utenom husleie).

<sup>9</sup> KS, som tidligere het Kommunenes Sentralforbund, er kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner. Halden kommune vurderer å delta i et KS-prosjekt om NEET-innbyggere (Not in Education, Employment or Training) sammen med ti kommuner, opplyser kommunaldirektør for Samfunn og samskaping.

aktivitet, skal jobbe konkret med å få flere ut i det ordinære arbeidslivet. [...] En av de viktige oppgavene i dette arbeidet er å få mennesker med nedsatt arbeidsevne over i arbeid. Det skal også fokuseres på hvordan vi på best mulig måte kan få til en integrering av innvandrere/flyktninger, slik at disse raskest mulig kan komme ut i inntektsgivende arbeid. Her vil også språk- og samfunnsopplæring spille en vesentlig rolle for å lykkes." Frivillig sektors medvirkning i oppgaveløsningen nevnes.

NAV-leder opplyser at NAV HA i 2022 har et statlig budsjett på 90 mill. kr (25 mill. kr til driftsutgifter og 65 mill. kr til arbeidsmarkedstiltak) og et kommunalt budsjett på 85 mill. kr.

NAV-samarbeidet mellom Halden og Aremark ble inngått i 2015. Halden kommune er vertskommune, og Aremark kommune refunderer ca. 1,2 årsverk.

NAV HA følges opp av Halden kommune på økonomi. NAV HA har budsjettoverskridelse, og kommunedirektøren har bedt enheten innspare 0,5 mill. kr i andre tertial 2022. Budsjettet på kommunal side består for det meste av lønn og sosialhjelp, noe NAV-leder ikke har maktet å kutte i per halvårsskiftet. Kommunen har stort økonomifokus, men han savner et fokus på tjenestekvalitet.

### NAV HAs mål og strategi

NAV-leders strateginotat *NAV Halden Aremark 2022* opplyser (s. 1–3) at NAV HA viderefører sine tre strategiske hovedprioriteringer fra 2021 – IKU:

- **Inkluderingsdugnad:** Et team med syv jobbspesialister er etablert og styrkes ytterligere i 2022, "for å oppnå de ambisiøse målene om høy overgang til arbeid". Arbeidsrettet kartlegging tidlig i brukerreisen styrkes. NAV HA tok fra 2021 lederskap i kommunens arbeid med å bosette og integrere flyktninger.
- **Kvalifisering til fremtidens arbeidsmarked:** "Gjennom en kraftig satsing på bruk av arbeidsmarkedstiltak, etablere god kjeding av ulike individuelt tilpassede tiltak, og øke veiledernes kompetanse på tiltaksområdet, har vi tro på å oppfylle NAVs visjon om å gi mennesker muligheter". Tiltaksgjennomføring økte med over 20 % i 2021.
- **Ungdom:** "Etter tiår med satsing på ungdom i NAV, både på statlig og kommunal side, må vi erkjenne at arbeidet ikke har lykkes. Andelen ungdom som tar del i samfunnet gjennom arbeid og aktivitet er dessverre stabilt, og i Halden og Aremark spesielt peker pilene mer gal enn riktig vei. NAV Halden Aremark må gjøre noe radikalt nytt, noe som ingen andre i NAV tidligere har gjort. Satsingen på veiledning av ungdom må monne. Prosjektet 'Jobbsmak' fanger ungdom som tidlig dropper ut, eller er i ferd med å droppe ut, i utdanningsløpet. Deltakelse i prosjektet 'KVP-pilot' i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet skal øke deltakelsen i KVP betraktelig, og ungdom skal prioriteres. Prosjektet 'Ung Arena' etableres i 2022 og vil gi fem nye årsverk til vår satsing på ungdom."

### Organisering

NAV-leder understreker for revisor at NAV HA har et velfungerende partnerskap mellom NAV Stat og Halden kommune.

NAV-leders strateginotat *NAV Halden Aremark 2022* innledes (s. 1) slik: "NAV Halden Aremark står overfor et skifte i hvordan vi følger opp våre innbyggere og arbeidsgivere. 2022 blir året der vi skaper en helt ny kompetanseorganisasjon, der innbyggernes behov i mye større grad skal matche den enkelte veileders kompetanseprofil."

Strateginotatet opplyser at NAV HA i tredje tertial 2022 går fra organisering etter ytelser og datoer til organisering etter produktområder. Formålet er å etterleve NAVs nye virksomhetsstrategi, som er:

1. "Sammen finner vi løsninger for dem som trenger det mest.

2. Vi mobiliserer arbeidskraft i et arbeidsliv i rask omstilling.
3. Alle får de ytelser de har krav på – enkelt og forutsigbart."

NAV-leder påpeker at NAV HAs omorganisering i høy grad vil styrke økonomisk sosialhjelp. Dagens arbeidsdeling ut fra brukernes fødselsdag erstattes av en brukerorientert arbeidsdeling der innbyggerne tildeles en veileder som har høy kompetanse på deres behov. Omorganiseringen medfører særlig tre endringer i sosialhjelpen:

1. **Mer team-arbeid:** Saksbehandlere (veiledere) på sosialhjelp jobber i dag mye alene, i motsetning til andre fagområder der man har saksdrøftingsverksted. Med ny organisering blir det mer arena-arbeid også i sosialhjelp.
2. **Mer kartlegging:** NAV HA mottar ca. 18 nye brukere per dag. Kartlegging av brukerne skjer i dag noe tilfeldig og ofte for sent. Enheten vil vri ressursbruken slik at alle nye brukere kartlegges fra dag 1. Alle brukere skal grunnkartlegges, og noen vil bli kartlagt grundigere.
3. **Mer arbeidsrettede tiltak:** Etter økning i arbeidsrettede tiltak for sosialhjelpsmottakere i 2021 og 2022 blir det ytterligere økning fremover.

Avdelingsleder fellestjenester opplyser at NAV HA innfører en helt ny organisering 12.10.2022, der fokus flyttes fra brukernes fødselsdato og mottatte ytelser til deres hovedutfordring og bistandsbehov. Ansatte fordeles på team som spesialiseres på behovene.

Ungdomsavdelingen vil opphøre, noe ungdomsveileder stiller seg kritisk til. Ungdomsavdelingen har i dag en arbeidsdeling mellom saksbehandling og oppfølging som gir god oppfølging, men det er usikkert om dette vil bestå. NAV HA hadde "kombinerte medarbeidere" til 2019 og erfarte at saksbehandling "stjal tid" fra oppfølging.

Ungdomsveileder opplyser videre at avdelingsleder for NAV HAs ungdomsavdeling sluttet i desember 2021. To mellomledere deler nå på å lede ungdomsavdelingen. Ungdomsavdelingen ble dermed redusert med ett årsverk og har nå 2,5 årsverk på sosialhjelp. Selv har hun nå en liste på 75 brukere som hun følger opp – opp fra 55 brukere i fjor. Arbeidsdagen oppleves som hektisk.

## Rutiner/prosedyrer

### Skjemaer/maler

Fagrådgiver opplyser at de kommunale tjenestene i NAV må utarbeide alle skjemaer/maler selv, men inspirert av statlig NAVs veiledning for brukerrettet oppfølging, som er arkivert på NAVs interne portal (NAVET). NAV HA har utarbeidet to hovedskjemaer:

- *Kartlegging* ble tatt i bruk i desember 2021. Kartleggingsskjemaet er omfattende (seks sider) og inneholder åtte bolker: personalia, personalia ektefelle/samboer, ungdom som selvstendig bruker, tjenestemottakers situasjon (herunder dagligliv/aktivitet, bolig og helse), barn, økonomi, annen språklig bakgrunn/statsborgerskap, og veien videre.
- *Svar på søknad om \** gjelder vedtak etter sosialtjenesteloven § 18. NAV HA har over 30 vedtaks-maler ut fra ulike situasjoner og lovgrunnlag, som har liknende oppsett. Etter en workshop for alle ansatte i april 2022 ble nye maler tatt i bruk i mai. Svar på søknad-skjemaet (to sider) nevner innledningsvis hva søkeren får økonomisk støtte til, som levekostnader/livsopphold og strømregninger. Deretter følger "Du må" med eventuelle vilkår. Så følger begrunnelse for avgjørelsen, der det skal gis en individuell vurdering ("Støtten må vurderes tilstrekkelig og forsvarlig. [...] Husk barns rettigheter og behov.") Dernest følger bakgrunn for avgjørelsen og råd/veiledning. Til slutt understrekes at "Du må si ifra til oss hvis situasjonen din endrer seg." *Svar på søknad om \** (vedtaksbrev) undertegnes av NAV-leder alene – ikke saksbehandler/veileder.



### **Opplæring av NAV-ansatte**

Fagrådgiver opplyser at opplæringen i NAV HA har økt det siste året, basert på en opplæringsplan. Ansatte får grunnopplæring (6 timer) og videregående opplæring. Også fagmøter hver 14. dag innebærer opplæring, f.eks. i signaler fra statsforvalter. To og to avdelinger har felles fagmøte (1,5 timer) hver 14. dag, samt at hver avdeling har et tavlemøte hver 14. dag med fokus på brukerporteføljen. Også årlig fagdag og workshops medfører opplæring.

Ungdomsveileder gir uttrykk for at NAV HA ikke gir tilstrekkelig opplæring av saksbehandlere i sosialhjelp. Grunnopplæring (6 timer) av nye medarbeidere gir litt innføring i lovverk; så får de en brukerportefølje i fanget og må sette i gang med saksbehandling. Det er vanskelig å være nyansatt når man skal gå i gang med brukerne uten å beherske fagfeltet fullt ut. NAV HA har snakket om å gi mer opplæring, men det har ikke kommet helt i gang (per april 2022).

NAV-leder opplyser at NAV HA styrket opplæring av ansatte i økonomisk sosialhjelp etter egentilsynet i november 2021. Nyansatte tildeles en fadder for kollegaveiledning, og de får ikke de vanskeligste sakene. Med ny organisering i oktober 2022 vil opplæringen bli styrket. Et NAV-kontors viktigste kompetanse er veiledning, herunder gode samtaler og samarbeid med brukerne, noe det blir kursing i.

### **Forbedre prosedyrer ved behov**

Statsforvalteren i Oslo og Viken inviterte 10.05.2021 kommunene til å foreta egenvurdering av kartlegging, vurdering og beslutning av barns behov ved søknad om økonomisk stønad. NAV HAs *Egenvurdering 2021* (NAV Halden Aremark, 2021) var selvkritisk og vedgikk to lovbrudd i saksbehandlingen knyttet til kartlegging av barns behov og personer med forsørgeransvar. NAV HA så behov for "radikale endringer" i egen virksomhet. Notatet beskrev syv tiltak som iverksettes innen mars 2022. NAV-leder opplyser (15.06.2022) at alle tiltakene er igangsatt og i rute. Tiltakene har høy oppmerksomhet fra NAV-leder.

I avslutningsbrev for egenvurderingen (03.11.2021) poengterte Statsforvalteren i Oslo og Viken følgende: "En del av internkontrollen kan være skriftlige rutiner og retningslinjer som beskriver: a) Hva som skal gjøres. b) Hvem som skal gjøre det. c) Når det skal gjøres. d) Hvordan det skal gjøres. Aktivitetene må etterprøves og korrigeres ved behov. Internkontroll er derfor systematisk styring i forbedringsarbeidet av tjenestene ved Nav og skal samtidig forebygge svikt."

Avdelingsleder fellestjenester opplyser at NAV HA i 2022 har stort fokus på rutiner: Alle brukere skal kartlegges grundig med kartleggingsskjema hver 6. måned, med særlig fokus på barn. Alle enkeltvedtak skal følge maler med må-punkter, og kollegaer skal gjennomføre vedtakskontroll. Oppfølging skal dokumenteres i henhold til maler. Sosialtjenesteloven og NAVs rundskriv, samt NAV HAs egne maler og sjekklister som utarbeides i 2021–2022, gir tilstrekkelig med rutiner for sosialhjelp. Det gis opplæring med innøving av rutiner.

Ungdomsveileder mener at saksbehandlerne på sosialhjelp har tilstrekkelig med rutiner. De vet hva de skal gjøre for å få brukerne videre. Saksbehandlerne har et godt samarbeid med kollegaer som jobber med tiltak.

NAV-leder opplyser at NAV nasjonalt satser på klart språk – å skrive forståelig og ikke ovenfra og ned. Hver kommune utvikler rutiner/dokumentmaler i stor grad på egenhånd, men NAV HA samarbeider om rutineutvikling med de andre NAV-kontorene i Nedre Viken. NAV HA har nå gode rutiner på å utarbeide enkeltvedtak, mens rutiner for oppfølging/veiledning er under utvikling.

## Avvikssystem, risikoanalyse og fagsystem

Avdelingsleder fellestjenester opplyser at NAV HA benytter et statlig avvikshåndteringssystem, Asys, som omfatter både helse/miljø/sikkerhet (HMS) og forvaltningsmessige avvik. I tillegg benyttes et kommunalt kvalitetssystem, Sikri Samsvar, i forhold til sosialtjenesteloven. Ansatte kan her melde avvik vedrørende sosialhjelp, som ledere følger opp.

Revisor har etterspurt en risikoanalyse som beskriver risiko for avvik knyttet til sosialhjelp, men har ikke mottatt dette fra NAV HA.

Sosialtjenesteloven krever omfattende kartlegging/dokumentasjon av hensyn til brukerne. Dokumentasjon er også nyttig for NAVs medarbeidere.

NAV HAs veiledere på sosialhjelp bruker fire fagsystemer i sin jobbutførelse: Visma Velferd (sosialhjelp), Arena (arbeidsevnevurderinger), Modia (aktivitetsplaner og journalnotater; tar over for Arena) og Gosis (digitalt arkiv; legeerklæringer etc.). Visma Velferd er et kommunalt system, mens Arena, Modia og Gosis er statlige systemer. Sosialhjelp skal ikke nevnes i statlige systemer.

Modia inneholder aktivitetsplan med kolonner for Gjennomfører, Fullført og Avbrutt, der internkontroll dokumenteres. Fullførte tiltak blir imidlertid ikke alltid nedskrevet, opplyser fagrådgiver. Hun tilføyer at Visma Velferd har et forbedringspotensial når det gjelder rapporter. Visma utarbeider en ny versjon av fagsystemet i 2022.

Fagrådgiver opplyser at NAV HA praktiserer løpende vedtakskontroll og kvartalsvis internkontroll av vedtak. Ved kvartalsvis internkontroll tas et utvalg av vedtak der kvaliteten vurderes. Vedtakskontrollen utvikles i 2022.

### 4.2.2 Kartlegging – vurdere å stille vilkår i alle saker

#### NAV – fra kontrollør til støttespiller

NAV-leders strateginotat *NAV Halden Aremark 2022* oppgir (s. 3) at enhetens største produktområde er kartlegging fra dag én av de 19 innbyggerne som gjennomsnittlig tar kontakt med NAV HA hver dag. Alle innbyggere skal ha en aktivitetsplan med aktiv digital dialog i sin vei mot arbeid.

NAV-leder sier i intervju med revisor følgende om kartlegging og vedtak:

- a. Vilkår og konsekvens var viktigere i klientarbeidet for noen år siden. NAV har i dag mer fokus på kartlegging og veiledning. Det gjelder å finne det lille frøet i hagen (brukeren) som man kan få til å spire og gro. NAV lanserte nasjonalt en ny virksomhetsstrategi i juni 2022, der et nøkkelord er *støttespiller*. NAV-kontorene skal nå være støttespiller for brukerne og i noe mindre grad kontrollør. NAV HA er også støttespiller for bedriftene og hjelper dem med sykefraværsoppfølging – og ser gjerne at de ringer til NAV HA når de har rekrutteringsbehov.
- b. Vilkår om aktiv jobbsøking virker hvis bruker følger det opp, men effekten av vilkår – hva som fikk NN ut i jobb – er vanskelig å si. Etter revisjonens spørsmål har ledergruppa i NAV HA besluttet å spørre brukerne om dette i neste brukerundersøkelse (4. kvartal 2022).
- c. NAVs nasjonale metodikk gikk rundt 2020 over til tettere oppfølging: fra seks måneders til to måneders vedtak, og hyppigere klientsamtaler. Vilkårsetting kan være bra, og veiledning inkluderer å realitetsorientere brukere. – Men i NAV HAs porteføljegjennomgang i 2022, der enheten gjennomgår bruker for bruker, ser vi ingen brukere som trenger "et spark bak". NAV HAs metode er mer et "pust i nakken".
- d. Egentilsynet i november 2021 viste at NAV HA er god på helhetlig vurdering av brukerne, bortsett fra at barns behov ikke ble tilstrekkelig vektlagt. I akuttsaker, der f.eks. en innbygger i jobb ber om

500 kr i nødhjelp for helgen, setter ikke NAV HA vilkår. Men i alle ordinære saker vurderes det å sette vilkår. Arbeidsretta, motiverende vilkår kan sette fart i brukerens prosess. NAV HA jobber med å utvikle mer differensierte, brukertilpassede vilkår.

Avdelingsleder fellestjenester sier i intervju med revisor følgende om kartlegging og vedtak:

- a. Helhetlig vurdering med sikte på selvhjelp skal gjøres i alle saker. Ved å bli godt kjent med brukerne gjennom kartlegging av situasjonen, kan NAV HA hjelpe dem til å bo og leve selvstendig. Det vurderes alltid å sette aktivitetsvilkår, men vilkår settes i dag i et mindretall av sakene samlet sett. NAV-kontorene stilte langt flere vilkår frem til rundt 2019. Statsforvalterne ga da NAV-kontorene beskjed om å redusere kravene: NAV skal ikke stille så mange vilkår at det blir unødig byrdefullt å motta sosialhjelp. Man kan si at sosialtjenestelovens rettighets side er styrket i lovanvendelsen, mens plikt-siden er dempet. Vilkår/krav benyttes fortsatt der det egner seg, men vekten legges nå på å kartlegge brukernes behov og arbeidsevne, kortvarige vedtak og tett oppfølging av brukerne.
- b. NAV-kontorene har i dag en mindre tøff stil; krav og "skremming" er dempet. Dette baseres på et menneskesyn om at brukerne kan ha store utfordringer, men de færreste er late, og motivasjon bør komme innenfra. NAV-klienter som tidligere har fått høre at de må "stå opp om morran" og "ikke gå her og slenge", treffer nå et hjelpeapparat som "har trua på dem". Håpet er at gulrot/belønning gir bedre resultater enn pisk/straff. Det fungerer ikke alltid første eller andre gang; NAV-ansatte opplever ofte at planer for brukere svikter. Men NAV HA gir ikke opp, for man vet at det ofte er et langt løp for brukerne. NAV HA lykkes i mange saker, også i noen saker der man ikke egentlig regnet med det.
- c. NAV-kontorene pleide å behandle søknader som folk kom med. I dag skal NAV kartlegge situasjonen og på eget initiativ legge til ytelser innenfor regelverket, f.eks. stønad til barns aktiviteter. Det er et par år siden omleggingen, men det tar tid å svinge et tankskip. Omstillingen var særlig stor i Halden kommune med anstrengt økonomi, der ekstra ytelser/kostnader var lite populært i administrasjonen.<sup>10</sup>

Fagrådgiver sier i intervju med revisor følgende om kartlegging og vedtak:

- a. Det skal gjøres en helhetlig vurdering i alle saker, herunder hovedkartlegging minimum hvert halvår og løpende kartlegging for å fange opp ting som endrer seg i brukernes liv. Hvis bruker har fokus på tiltak og samarbeidet går greit, er det ikke nødvendig å sette vilkår. Aktivitetskrav som jobbsøking, er vanlig å stille til unge sosialhjelpsmottakere. For brukere over 30 år vektlegges at vilkår ikke skal være uforholdsmessig belastende. Vilkår om å søke bostøtte eller redusert foreldrebetaling i barnehage, er lite belastende. Vilkår er et signal om hva NAV HA forventer av stønadsmottakeren, men mye av klientarbeidet ligger uansett i oppfølgingen.
- b. Myndighetsutøvelse i form av vilkår skal utformes i samarbeid med bruker. Vilkår er ikke alltid veien å gå, og NAV HA setter nå færre vilkår enn for tre år siden. I stedet har man kortere vedtakslengde og tettere oppfølging. NAV HA kartlegger brukerens ressurser og vansker, og hvis problemet er evne og ikke vilje, er det bedre å hjelpe brukeren enn å stille krav. Man kan f.eks. sette vilkår om at brukeren skal søke bostøtte, men så klarer han ikke å gjøre det på grunn av manglende språklige eller digitale ferdigheter. NAV HA bør jobbe sammen med brukeren.
- c. Kartleggingens formål er å forebygge sosiale problemer og sikre barn/unge. NAV HA bør bli bedre på kartlegging for å sikre at personens muligheter tas i bruk. Målet om å bli selvhjulpens bør kanskje tydeliggjøres i kartleggingen og dokumenteres mer i oppfølgingen, noe NAV HA vil vurdere. "Selvhjulpens" kan for øvrig også innebære at brukere kommer over på trygdeytelser. Når de har rett til andre ytelser, skal disse benyttes (eventuelt med supplerende sosialhjelp).
- d. Å holde tett kontakt med NAV HA og møte til timeavtaler er en forutsetning som ikke alltid skrives i enkeltvedtak, men som de fleste brukerne oppfatter. Brukere som har rusmisbruk og mangler bolig

---

<sup>10</sup> Halden kommune kom ut av ROBEK-registeret i 2019, ifølge [www.Regjeringen.no](http://www.Regjeringen.no).

eller telefon, kan være vanskelig å få inn til samtale. NAV HA kan da gi bruker beskjed om at man mangler opplysninger; nå må du komme, ellers får vi ikke behandlet søknaden.

- e. Kompetansehevede aktiviteter fungerer, men det settes ikke nødvendigvis som vilkår. Mange brukere har en tung bagasje, som å ha falt ut av videregående skole og helseproblemer, og vilkår fører kanskje ikke frem. Brukerne ønsker ikke å være passive, men trenger hjelp til å komme seg videre med tiltak.
- f. En del av jobben som NAV-veileder er å snakke med brukere om vanskelige ting. Noen brukere trenger at NAV HA stiller krav/vilkår og sier at dette er hva vi forventer. NAV-veiledere må fra tid til annen snakke med foreldre om at situasjonen er bekymringsfull. (Før NAV HA sender bekymringsmelding til barneverntjenesten skal de, som hovedregel, informere foreldre om det.) Men dersom det er klientens evner som svikter, er hard oppfølging virkningsløst. Å motivere og veilede er NAV HAs metode – ikke å snakke strengt og sette hardt mot hardt. NAV HA jobber med relasjoner; spørsmålet er hva personen trenger for å komme videre.
- g. Enheten kan nok bruke vilkår noe mer, men oppfølging er viktigere. Brudd på vilkår bør få konsekvens, men NAV HA vurderer først om det er brukerens evne eller vilje som svikter.

Ungdomsveileder sier i intervju med revisor følgende om kartlegging og vedtak:

- a. NAV HA har det siste året hatt stort fokus på kartlegging av den enkeltes økonomiske og personlige forhold. Alle nye brukere må gjennom en grundig kartlegging for å få sosialhjelp.
- b. Vilkår om aktivitet kan være mange ting: å søke stillinger på egen hånd eller i jobbsøkerkurs (opp-læring i skriving av CV og søknader, også kalt jobbklubb), å fullføre videregående skole, å delta i arbeidsforberedende trening/kvalifiseringsprogram og å søke andre offentlige ytelser, især bostøtte. Alle nye sosialhjelpsmottakere skal søke bostøtte. Bostøtte dekker ca. 60 % av husleien. For barnefamilier med høy husleie kan bostøtten utgjøre 5000 kr per måned.

### 30 årsskillet for vilkår

Sosialtjenesteloven § 20a Bruk av vilkår for personer under 30 år, som Stortinget vedtok i 2016 og trådte i kraft i 2017, medfører at 30 årsskillet er blitt sentralt. Men hvordan tolkes dette i bransjen; hvor stor forskjell praktiseres for unge sosialhjelpsmottakere i forhold til de over 30 år?

NAV HAs skjema *Svar på søknad om* \* (vedtaksmal) gir følgende tolkning i vedlegg til vedtak:

- **§ 20 Bruk av vilkår:** "Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommune".
- **§ 20a Bruk av vilkår for personer under 30 år:** "Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år."

NAV HA anser altså at bruk av vilkår er en kan-bestemmelse for sosialhjelpsmottakere over 30 år og en skal-bestemmelse for de unge.

NAV-leder opplyser at av Halden/Aremarks 518 sosialhjelpsmottakere i mai 2022 er 123 mottakere under 30 år (23,7 %). Han sier videre at det er klart mer bruk av vilkår for unge sosialhjelpsmottakere enn for de over 30 år. NAV HA setter vilkår av et eller annet slag overfor flesteparten av mottakerne under 30 år.

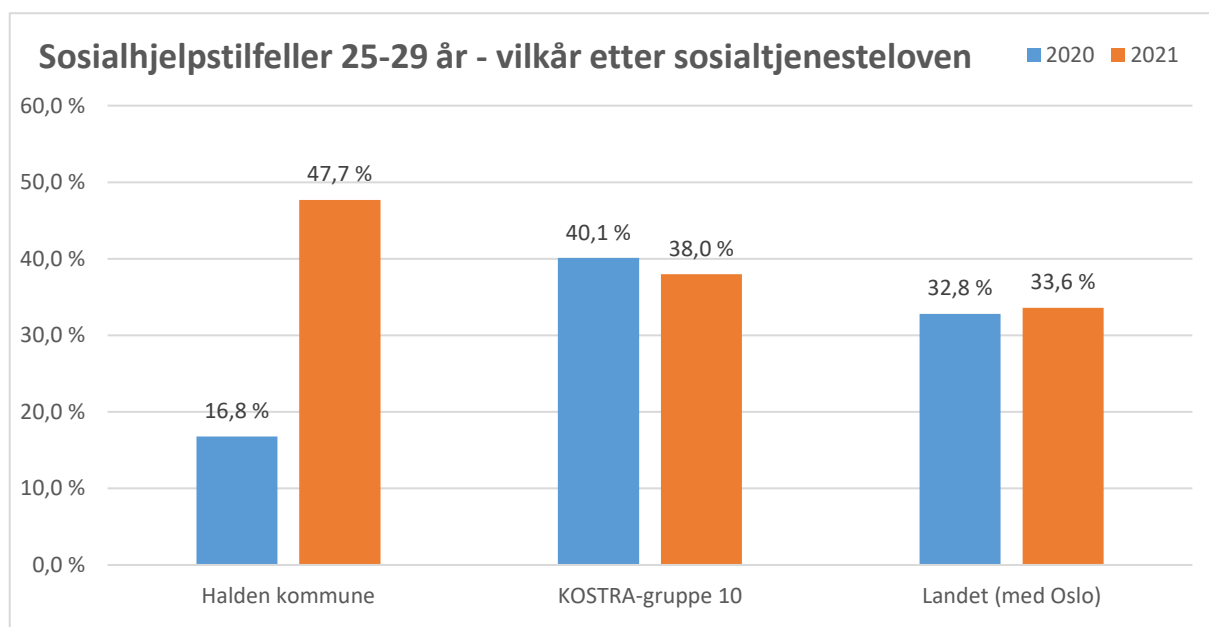
Fagrådgiver sier at for sosialhjelpsmottakere over 30 år settes få vilkår, mens for unge mottakere inneholder NAV HAs enkeltvedtak ofte vilkår om aktivitet.

Ungdomsveileder påpeker at alle muligheter generelt skal være utprøvd før en innbygger mottar sosialhjelp, uansett alder, men det går et vannskille ved 30 år når det gjelder aktivitetsplikt: NAV kan sette

vilkår til sosialhjelpsmottakere over 30 år, men *må* ikke og gjør det i praksis sjelden. NAV HA setter derimot aktivitetsvilkår til ca. 90 % av sosialhjelpsmottakere under 30 år i 2022. Unntak gis bare for brukere der helse tilsier at de ikke kan delta i aktivitet for tiden. Enkeltvedtak begrunner hvorfor det eventuelt ikke settes vilkår.

Avdelingsleder fellestjenester sier at statistikk over sosialhjelpsmottakere er mangelfull, men hennes inntrykk er at NAV HA i 2022 stiller vilkår om aktivitetsplikt til anslagsvis 10 % av sosialhjelpsmottakere over 30 år og ca. 90 % av mottakere under 30 år. NAV HA er svært opptatt av aktivitetsplikten for de under 30 år. For disse benyttes vilkår om å søke jobber aktivt på egenhånd eller i jobbsøkerkurs. Vilkår om aktiv jobbsøking bør stilles til dem som er selvdrevne. NAV HA kan nok utnytte vilkårsinstrumentet mer, men det er ikke alltid hensiktsmessig. Det gjelder å motivere brukerne til selv å ønske å komme i arbeid og aktivitet.

Statistikk viser at bruken av vilkår til unge sosialhjelpsmottakere økte betydelig i Halden fra 2020 til 2021:



**Figur 5: Sosialhjelpstilfeller 25–29 år – vilkår etter sosialtjenesteloven. Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB).** Statistikkbanken, *Økonomisk sosialhjelp*, tabell 12266, 15.06.2022 (endelige tall). Eldre tall (2019) foreligger ikke. Statistikken er ikke tilpasset sosialtjenestelovens aldersskille på 30 år. Bruk av vilkår overfor sosialhjelpstilfeller 18–29 år og 30–66 år vises ikke.

Figur 5 viser at bruken av vilkår overfor unge sosialhjelpsmottakere i Halden 2021 lå høyere enn i sammenlignbare kommuner (KOSTRA-gruppe 10) og landet. Revisor tar forbehold om at begrepet "vilkår" tolkes likt av NAV-kontorene.

Forvaltningsrevisjonsrapport *Sosiale tjenester i NAV Færder* (Vestfold og Telemark revisjon IKS, 2020) opplyser (s. 37) at NAV Færder i 2020 "månedlig har ca. 60–70 unge som har full sosialhjelp. Av disse har 30–40 aktivitetsplikt." Ca. 54 % av sosialhjelpsmottakere under 30 år i Færder har altså aktivitetsplikt.

### Revisors mappegjennomgang

Blant ca. 480 sosialhjelpsmottakere i Halden gjennomgikk revisor, med bistand fra fagrådgiver, 10 tilfeldig utvalgte mapper for sosialhjelpsmottakere, hvorav seks over 30 år og fire under 30 år. Revisor oppsummerer de ti sosialhjelpsmottakernes aktiviteter:

TI SOSIALHJELPSMOTTAKERE I HALDEN – SAMMENDRAG		Kartlegging (forkortet)	Aktivitet?	Vilkår/krav?
<b>Over 30 år:</b>	Bruker født 1963:	Flyttet til Halden 2021; ønsker å starte butikk	Nei	Nei
	Bruker født 1979:	Medisinsk behandling; har søkt AAP	Nei	Nei
	Bruker født 1979:	På Arbeidsavklaringspenger (AAP)	Nei	Nei
	Bruker født 1981:	Deltidsjobb; droppet ut av jobbklubb	Ja	Nei
	Bruker født 1982:	Rusbehandling; møter ikke til samtaler	Nei	Nei
	Bruker født 1983:	Må motiveres for å ta en jobb	Nei	Nei
<b>Sum:</b>			1 av 6	0 av 6
<b>Under 30 år:</b>	Bruker født 1993:	Rusbehandling. Vilkår om å møte til avtaler	Nei	Ja
	Bruker født 1997:	Tidligere rusproblem. Fullfører Vg3 mai 2022	Ja	Nei
	Bruker født 2000:	KVP. Vilkår om å møte til avtaler	Ja	Ja
	Bruker født 2001:	Vilkår om jobbklubb og å møte til avtaler	Ja	Ja
<b>Sum:</b>			3 av 4	3 av 4
<b>Sum total:</b>			4 av 10	3 av 10

**Tabell 1. Kilde: Revisors mappegjennomgang med fagrådgiver ved NAV Halden Aremark, 26.04.2022.**

Aktivitet kan være initiert av bruker, pålagt av NAV HA eller etter enighet.

Vg3: videregående skoles 3. trinn. KVP: Kvalifiseringsprogram.

#### 4.2.3 Aktivitetstiltak tilbys sosialhjelpsmottakere

##### Veiledning – økonomi, bolig og familie

Fagrådgiver opplyser at alle NAV HAs veiledere gir økonomisk veiledning. Enheten har dessuten tre økonomirådgivere (to årsverk) og to boligrådgivere. Sosialhjelp utbetales månedlig den 1. i måneden. Noen brukere ber om frivillig økonomiforvaltning, det vil si at veilederen sørger for at husleie betales mv. Tvungen forvaltning er sjelden (det vedtas av NAV Drammen).

Avdelingsleder fellestjenester sier at kartlegging og veiledning ofte går hånd i hånd. NAV HA gir økonomisk veiledning, og brukere kan henvises til familietjenesten for foreldreveiledning i samtalegruppe basert på metodikken COS (Circle of Security, dvs. lavterskel barnevern).

NAV-leder opplyser at Statsforvalteren i Oslo og Viken har gitt NAV HA prosjektmidler til økonomisk veiledning og boligveiledning. NAV HA er ledende i Nedre Viken på økonomi- og boligveiledning, mener NAV-leder.

##### Kvalifiseringsprogram o.l.

Avdelingsleder fellestjenester opplyser at kvalifiseringsprogram (KVP) er en rettighet etter sosialtjenesteloven § 29 Kvalifiseringsprogram. Jobbmotiverte brukere har rett på KVP. Målet er jobb innen to år. KVP gis for ett år av gangen i inntil to år. KVP innebærer tett og koordinert oppfølging av brukere som har sammensatte og tyngre behov.

Avdelingsleder fellestjenester opplyser videre at KVP som regel innebærer ordinær arbeidstid (37,5 timer per uke) i ett år, for å gi brukerne struktur og forutsigbarhet. KVP skreddersys for den enkelte deltaker. Innholdet er først og fremst arbeidsutprøving. KVP-ukene kan typisk omfatte praksisplass, jobbsøkerkurs, økonomisk veiledning og tur/trim. NAV HA benytter psykologer til å kartlegge brukernes nevropsykologiske utfordringer, for å finne ut hva de kan utdanne seg til og jobbe med.

NAV-leder opplyser at arbeidsrettede aktiviteter økte med 20 % i 2021, og NAV HA har rekordmange sosialhjelpsmottakere på tiltak i 2022. Da han tiltrådte stillingen i oktober 2020, hadde kvalifiseringsprogram ligget litt brakk; det var bare 20 KVP-deltakere. NAV HA har de siste to årene deltatt i et KVP-

prosjekt ledet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Halden/Aremark økte til 52 KVP-deltakere i mai 2022. Ut fra folketallet er målet 63 KVP-deltakere, og KVP er fremtidens arbeidsmåte. KVP gikk fra statlig til kommunalt tiltak i 2016, og KVP-deltakerne mottar lønnsklipp fra Halden kommune. KVP belaster dermed Halden kommunes budsjett, men KVP-lønn er bare litt høyere enn sosialhjelpssatser.

NAV-leder opplyser at NAV HA selv leverer kvalifiseringsprogram (KVP), mens arbeidsforberedende trening (AFT) kjøpes inn fra Halden Arbeid og Vekst AS og Kirkens Bymisjon.<sup>11</sup> Grunntanken i KVP og AFT er den samme – tett individuell oppfølging med arbeid som mål. Begge tiltak er i prinsippet for alle aldersgrupper, men har størst effekt for de unge, som derfor prioriteres i KVP og AFT.

Ungdomsveileder nevner et tredje arbeidsrettet tiltak: Avklaring, som er en "lightversjon" av AFT/KVP. Avklaring innebærer 4–12 uker med karriereveiledning (samtaler om hva man passer til å jobbe med). Avklaring kjøpes av Fretex Halden. NAV HA kartlegger selv mest forhold hjemme hos brukerne.

Ungdomsveileder opplyser at kompetanseheving for brukere under 30 år hovedsakelig handler om å fullføre videregående opplæring (fagbrev) og å delta i kvalifiseringsprogram (KVP). NAV HAs KVP-tilbud ble styrket ved inngangen til 2022. KVP gir tett oppfølging, som mange unge trenger. NAV har i noen grad en "foreldrerolle" overfor unge brukere, f.eks. hjelp til å betale regninger. For jobbmotiverte ungdommer skal NAV HA tenke KVP.

Fagrådgiver opplyser at NAV HA har fire KVP-veiledere. Kommunal del av NAV-kontorene disponerer for øvrig det samme tiltaksapparatet som statlig NAV.

### Voksenopplæring

NAV-leder opplyser at Halden kommunale kompetansesenter (HKK) tilbyr voksenopplæring i Halden, herunder opplæring i norsk og samfunnskunnskap til alle som har rett på det. HKK har tilpasset seg den nye integreringsloven (*Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid*, 2020) på en god måte. Halden har en del innbyggere som har gjennomført språkopplæring mange ganger uten å beherske norsk godt. Her må også den enkelte innvandrere ta et ansvar. HKK fikk utvidet budsjett i 2022. NAV HA og HKK er fra 01.01.2021 organisert som enheter i kommunalområde Samfunn og samskaping, noe som medfører et nært samarbeid.

Fagrådgiver påpeker at norskopplæring fungerer for noen innvandrere, men ikke alle. NAV HA har noen brukere som har vært på språkopplæringskurs og språkpraksis mange ganger.

Ungdomsveileder opplyser at HKK tilbyr voksenopplæring for det meste til eldre sosialhjelpsmottakere. Innvandrerdømt behersker som oftest norsk godt når de kommer til NAV HA. Ungdomsveileder har bare én bruker under 30 år som går på norskopplæring og én bruker som får grunnskole ved HKK

Avdelingsleder fellestjenester sier at innvandrere utgjør et mindretall av sosialhjelpsmottakerne. Halden kommune har rundt 13 % innvandrere, som er lavere enn en del andre kommuner.

### Sosial inkludering

Sosialtjenesteloven har som formål (§ 1) blant annet å fremme "sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet". Hva betyr dette i praksis? spør revisor. NAV-leder svarer: Når man har vært på ferie i fire uker, kommer man tilbake på jobb og er "litt utafør", så man kan tenke seg hva det vil si å stå utenfor

---

<sup>11</sup> [www.Arbeidogvekst.no](http://www.Arbeidogvekst.no): Halden Arbeid og Vekst AS er en arbeids- og inkluderingsbedrift eid 100 % av Halden kommune med formål å bistå mennesker som har behov for hjelp til å komme tilbake til arbeid eller aktivitet.



arbeidslivet over år. Utenforskap koster samfunnet mye. NAV HA vurderer sosial inkludering i hver enkelt sak. Frelsesarmeen gir kurs til de som sliter med rus. Røde Kors aktiviserer innbyggere i førstehjelp mv. Familier som ikke har råd til å dra på ferie, tilbys fribilletter til en fornøylespark eller konsert (f.eks. «Allsang på Grensen»); dette er et samarbeid med Halden kommunes barnevernstjeneste og familietjeneste.

Fagrådgiver understreker at NAV HA må se hele mennesket. Deltakelse i sosiale arenaer gir både økt livskvalitet og ferdigheter. For brukere med språkutfordringer kan deltakelse i foreningsliv styrke norskferdighetene, noe som i neste omgang øker muligheten for arbeid.

### **Jobbsøkerkurs**

NAV opplyser på sine nettsider ([www.Nav.no](http://www.Nav.no)) at et treukers jobbsøkerkurs passer for dem som er aktive jobbsøkere og trenger innspill i jakten på ny jobb. I kurset gjennomgås CV, jobbsøknad, jobbintervju og arbeidsmarked mv.

Ungdomsveileder opplyser at NAV HA tilbyr statlige jobbsøkerkurs over seks uker for ungdom. Om lag tre jobbsøkerkurs á 20 plasser avholdes årlig. Sosialhjelpsmottakere som er motivert, får plass på neste jobbsøkerkurs.

Halden Arbeid og Vekst AS tilbød tidligere jobbsøkerkurs og sysselsetting i enkelt vedlikeholdsarbeid, inkludert sommerjobb for ungdom. Kommunalt jobbsøkerkurs og sysselsetting av unge falt bort i 2018, da Halden Arbeid og Vekst AS fikk redusert sin virksomhet av budsjettmessige grunner. NAV HA har etterlyst et større lavterskeltilbud fra kommunen, herunder å få tilbake jobbsøkerkurs og sysselsetting. Dette er til vurdering i Halden kommune, opplyser ungdomsveileder.

Fagrådgiver sier at motiverte brukere får rikelige muligheter til å delta i utdanningstiltak, arbeidsforberedende trening etc. NAV HAs markedsrådgiver informerer avdelingene om endringer i lokalt arbeidsmarked, f.eks. at en bedrift trenger flere ansatte.

#### **4.2.4 Oppfølging med sikte på å gjøre selvhjulpen**

##### **Vilkår og konsekvens**

Sosialtjenesteloven § 20 Bruk av vilkår, fastsetter at ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om mulighetene for reduksjon.

NAV-leder sier at eventuelle vilkår og konsekvens av brudd oppgis i vedtaksbrevene, og NAV HA fanger opp hvorvidt sosialhjelpsmottaker oppfylder vilkårene. Dette følges opp særlig overfor langtidsmottakere. For brukere med tremåneders løp blir det i praksis mindre tett oppfølging. Dersom det er satt et vilkår, bør det følges opp, men å iverksette stønadsreduksjon er arbeidskrevende for NAV-kontoret, og derfor praktiserer det nok for sjelden.

Avdelingsleder fellestjenester opplyser at eventuelle vilkår og konsekvenser av å bryte dem skrives i enkeltvedtak. Brudd på vilkår kan få som konsekvens stønadsreduksjon, kortere vedtakslengde og krav om hyppigere oppmøte hos NAV. Statens veiledende satser og retningslinjer pålegger NAV-kontorene å ta hensyn til barn mv., og ofte er det lite å redusere ut fra; man kan jo ikke gi null stønad. Enkeltvedtak om sosialhjelp hadde tidligere ofte et halvt års varighet; i dag er det som regel et par måneders vedtakslengde eller månedsvedtak, særlig når det er supplerende sosialhjelp ved siden av lønn. Korte vedtak og hyppig kontakt (gjærne ukentlig) er nødvendig for å bistå brukerne i arbeid og aktivitet, slik at sosialhjelpen ikke blir en sovepute.



Fagrådgiver opplyser at når NAV HA setter vilkår, skrives vilkår og konsekvenser av brudd i enkeltvedtaket. Oppfølging av brukere avdekker relativt ofte brudd på vilkår. For at vilkårsbrudd skal føre til konsekvensvedtak om redusert stønad, må saksbehandler gjøre en utredning. Stønadsreduksjon skjer sjelden ved vilkårsbrudd, fordi stønadene er såpass lave at det ikke er mye man kan redusere, særlig i familier med barn.

Ungdomsveileder opplyser at vilkår og konsekvenser av å bryte dem fremgår av alle enkeltvedtak. Stønadsreduksjon ved vilkårsbrudd var imidlertid mer vanlig inntil 2019. NAV HA foretar i dag stønadsreduksjon svært sjelden, noe som har flere årsaker:

- Mange unge uten fullført videregående utdanning klarer ikke å søke jobb på egenhånd.
- Da Halden kommunes lavterskel aktivitetstilbud var mer omfattende (til 2018), var stønadsreduksjon vanligere.
- Statsforvaltere har de siste par årene konkludert med avvik/lovbrudd ved lav stønad. Sosialhjelpsmottakeres rettigheter vektlegges mer.
- NAV HAs saksbehandlingskapasitet er begrenset. Det tar tid å følge med på brukers jobbsøking, sende varsel til bruker slik at han får uttale seg, saksbehandle og skrive endringsvedtak.

Sjelden stønadsreduksjon har sine årsaker, men et visst forbedringspotensial har nok NAV HA her, kommenterer ungdomsveileder.

### **Jobbstøtte – rusmisbruk – arbeidsavklaring**

*Årsmelding 2020* (Halden kommune, 2021) omtaler (s. 79) utvidet oppfølging i NAV: "Individuell Jobbstøtte (IPS/"Individual Placement and Support") er en metodikk spesielt rettet mot mennesker med psykiske lidelser og/eller ruslidelser. Ved å kombinere fokus på jobb i samarbeid med behandlingsapparatet kan man internasjonalt vise til gode resultater sammenlignet med mer tradisjonelle attføringstilnærminger."

NAV-leder sier i intervju med revisor at rundt 80 % av NAV HAs tjenestemottakere (i alle ytelser) kommer i jobb i løpet av noen år. Siden han ble NAV-leder i 2020 har NAV HA økt fra fire til syv jobbspesialister, som jobber med individuell jobbstøtte, herunder IPS. NAV HAs jobbspesialister har meget gode resultater: Innpå 50 % av brukere med nedsatt arbeidsevne kommer i jobb, men statistikken er mangelfull.

Avdelingsleder fellestjenester forteller at jobbspesialistene hjelper brukere som har jobbønske med å finne jobb ved hjelp av kriterier for jobbmatch. Brukerne følges opp også etter at de er kommet i arbeid. Også rusmisbrukere kan hjelpes til arbeid – med bistand fra Tverrfaglig spesialisert behandling (TSB).<sup>12</sup>

Statistisk sentralbyrås statistikk *Psykisk helse og rus* viser at 30 % av nyinnflyttede til Halden hadde psykiske lidelser og/eller rusmisbruk i 2021 – mot 20 % i både KOSTRA-gruppe 10 og landet uten Oslo.

Det er en del rusmisbruk i Halden, kommenterer fagrådgiver. Hun opplyser også at Arbeids- og velferds-etaten i 2012–2017 gjennomførte et ytelsesprosjekt der mange sosialhjelpsmottakere, bl.a. i Halden, ble overført til trygdeytelser. Uføretrygd fikk strengere kriterier rundt 2018.

Ungdomsveileder påpeker at stønadslengden for sosialhjelpsmottakere i Halden varierer mye. Noen er innom én gang; andre er brukere i flere år. Få brukere går direkte fra sosialhjelp til uføretrygd; hun har

---

<sup>12</sup> Tverrfaglig spesialisert behandling av ruslidelser (TSB) er behandling av rus/avhengighet på spesialistnivå, opplyser Sykehuset Østfolds Klinikk for psykisk helsevern og rusbehandling ([www.Sykehuset-ostfold.no](http://www.Sykehuset-ostfold.no)). TSB har overtatt oppgaver fra Distriktpsikiatriske sentre (DPS).

skrevet bare to slike saker gjennom seks år. Inngangsporten til uføretrygd i Norge er Arbeidsavklaringspenger (AAP). En god del sosialhjelpsmottakere passer inn i AAP-ordningen, der restarbeidsevne kartlegges, forutsatt at de vil motta helsebehandling (ofte for rus/psykiatri).

Kan NAV HA gjøre noe for å høyne suksessprosenten? spør revisor. NAV-leder svarer at NAV HA kan gjøre mer for å få flere brukere til å bli selvhjulpne, og derfor har enheten satt i gang en omorganisering. Ny organisering fra 12.10.2022 blir brukertilpasset. Man vil bl.a. se familier under ett uavhengig av ytelser; én veileder vil følge opp hele familien. NAV HA og NAV Grimstad er de to første NAV-kontorene i landet som går over til slik organisering.

### Skolefravall blant unge

Ungdomsveileder opplyser at Østfold har høyt skolefravall i videregående skole (vgs), og disse havner som regel hos NAV. Av sosialhjelpsmottakere under 30 år har rundt 2/3 falt ut av skole. Uten fagutdanning klarer bare noen få å finne arbeid. NAV HA forsøker å motivere dem til å fullføre fagutdanning, men en 20-åring som har droppet ut av skole, orker ofte ikke tanken på å gjenoppta skolen. Generell skoletrøtthet er mer utbredt enn feil linjevalg. De som virkelig er skoleleie, bryr seg ikke om fraværsgrensen (10 %). Mange unge sliter, ofte med rus/psykiatri. Familieforhold er et hovedproblem, inkludert fysisk og psykisk vold. Det er mange triste skjebner, men NAV HA gir ikke opp ungdommene. Noen kommer seg gjennom vanskene mot alle odds.

Ungdomsveileder opplyser videre at de som har foretatt feil linjevalg på vgs, kan gjøre omvalg. Fylkeskommunens oppfølgingstjeneste hjelper til med å finne en annen linje. NAV HAs prosjekt "Jobbsmak" tilbyr utprøving av forskjellige yrker i noen måneder. NAV HA har to ungdomsveiledere (til sammen ett årsverk) med kontor på Halden vgs. Disse kan skrive vedtak om sosialhjelp, som elever kan få mens de fullfører vgs (men ikke ved høyere utdanning). Innbyggere i Norge har "ungdomsrett" til videregående opplæring inntil fylte 25 år; over denne aldersgrensen må man ta videregående opplæring som voksenopplæring. For skoletrøtte ungdommer er løsningen ofte å fortsette fagutdanningen som lærling i en bedrift.

Er NAV HA tilstrekkelig opptatt av å veilede unge sosialhjelpsmottakere til videregående og høyere utdanning? spør revisor. NAV-leder svarer at et åtteukers kurs er lett å selge inn til de unge, men å veilede til utdanning er en tyngre jobb. Unge engster seg ofte for å gå i gang med en treårig fagutdanning til et yrke som de føler seg usikker på. Derfor har NAV HA jobbsmak-prosjektet, som nå går på tredje året. De som har gjennomført vgs, sier ofte til NAV-veileder: Jeg vil tjene penger. Å endre en ungdoms standpunkt krever høy veiledningskompetanse. NAV-leder mener for øvrig at fylkeskommunens 25-års-grense for videregående skole er pussig. NAV definerer ungdom/unge som innbyggere inntil 30 år.

## 4.3 Vurderinger

### Internkontrollsystem for sosialhjelp

NAV HA har etter revisjonens vurdering delvis beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Hovedoppgaver har fremkommet i intervju, men bør skriftliggjøres. Nødvendige rutiner/prosedyrer er på plass og forbedres ved behov, men rutinearbeidet kan bli mer systematisk, etter revisjonens vurdering. NAV HA benytter avvikssystem for å dokumentere avvik, samt flere fagsystemer for å dokumentere det løpende arbeidet, men mangler en risikoanalyse som beskriver risiko for avvik knyttet til sosialhjelp. Hvilke skriftlige rutiner og systemer som er nødvendige for å sikre regeletterlevelse på dette området vil være avhengig av hvilke risikofaktorer som finnes; derfor er det viktig at arbeidet knyttet til risikoanalyser videreutvikles, for å sikre at internkontrollen blir tilstrekkelig dokumentert.

Det er grunn til å være bekymret over utviklingstrekkene (jf. kap. 3.4.2), bl.a. at andel sosialhjelpsmottakere ligger høyere i Halden (5,7 % i 2021) enn i sammenlignbare kommuner (3,9 %). Halden kommune har derfor en arbeids- og aktivitetslinje med mål om å høyne arbeidsdeltakelsen i befolkningen. *Økonomiplan for 2023–2026* (Halden kommune, 2022) setter som mål å høyne sysselsettingsgraden for aldersgruppen 20–66 år fra 68 % i 2021 til 70 % i 2025.

Å gå fra ord til handling er krevende. NAV HA er i gang: Arbeidsrettede aktivitetstiltak økte med 20 % i 2021. Omorganisering av NAV HA 12.10.2022 har til hensikt å øke aktiviseringen av brukerne ytterligere. Aktivitetsplikten er særlig høy for personer under 30 år; for disse skal det stilles vilkår om aktivitet med mindre tungtveiende grunner taler mot det.

NAV HA omorganiseres i 2022 til en mer brukerorientert organisering. NAV-leder påpeker at ny organisering vil styrke økonomisk sosialhjelp med mer team-arbeid, kartlegging og arbeidsrettede tiltak. Han tar sikte på å styrke opplæringen av ansatte. Revisjonen vurderer dette som positivt.

NAV HA utvikler sine prosedyrer/rutiner i 2022, herunder mange nye maler. *Svar på søknad om* \* undertegnes av NAV-leder alene. Etter revisjonens vurdering bør det, av hensyn til god forvaltningsskikk, være to underskrifter (også saksbehandler/veileder) på vedtaksbrev. Sivilombudet har imidlertid uttalt at hensynet til ansatte i forvaltningen tilsier at det i noen situasjoner ikke gis informasjon om hvem som har behandlet saken (se vedlegg 1).

Revisjonen får inntrykk av at rutiner revideres litt i rykk og napp når det oppdages behov, som etter statsforvalterens tilsyn i november 2021. En planmessig gjennomgang av rutiner ville ha vært mer systematisk.

Fagrådgiver sier i intervju med revisor at NAV HA nå har et omfattende kartleggings skjema, men målet om å bli selvhjulpne kan tydeliggjøres og dokumenteres mer i kartlegging og oppfølging av sosialhjelpsmottakere. Revisjonen slutter seg til denne vurderingen.

NAV HA benytter kvalitetssystemet Sikri Samsvar i forhold til sosialtjenesteloven. Ansatte kan her melde avvik vedrørende sosialhjelp, som ledere følger opp. NAV HA har ikke fremlagt noen risikoanalyse som beskriver risiko for avvik knyttet til sosialhjelp. En risikoanalyse bør dekke både etterlevelse av regelverket for økonomisk sosialhjelp og risiko for ansattes sikkerhet i møte med klienter.

Fagsystemer er en del av internkontrollen siden de bidrar til å dokumentere regeletterlevelse av forvaltningslov, sosialtjenestelov mv. NAV HAs saksbehandlere dokumenterer kvalitetssikring av sosialhjelp i fagsystemene Visma Velferd og Modia. Modia inneholder aktivitetsplan med kolonner for Gjennomfører, Fullført og Avbrutt, men fullførte tiltak blir ikke alltid nedskrevet. Revisjonen vurderer at oppfølging av brukeres aktivitetstiltak bør dokumenteres bedre.

Kommuneloven § 25 Internkontroll (d. dokumentere internkontrollen) pålegger også å dokumentere virksomhetens internkontrollsystem. I hvilken grad internkontrollen skal dokumenteres, må vurderes skjønnsmessig. Høy risiko for avvik innenfor et område tilsier at NAV HA i stor grad bør sørge for å dokumentere prosedyrer og andre kontrolltiltak på området. NAV HA utvikler sine prosedyrer og organisering i 2022. Når dette er på plass, bør NAV HA fokusere på at internkontrollen blir tilstrekkelig dokumentert.

### **Kartlegging – vurdere å stille vilkår i alle saker**

NAV HA foretar, etter revisjonens vurdering ved mappegjennomgang, en helhetlig vurdering av den

enkeltes økonomiske og personlige forhold for å kunne utforme et tjenestetilbud som i størst mulig grad fremmer hjelp til selvhjelp. I alle saker vurderes det å stille vilkår om reduksjon i boutgifter, deltakelse i veiledningssamtaler, norskopplæring, aktiv jobbsøking, arbeidsforberedende trening/kvalifiseringsprogram eller videregående opplæring. Vilkår og konsekvenser av å bryte dem fremgår av enkeltvedtak.

NAV-kontorene er halvveis statlige og halvveis kommunale. Økonomisk sosialhjelp er et kommunalt anliggende, men også her er staten tungt inne med tilsyn i regi av statsforvalterne, som gir signaler om livsoppholdssatser mv. NAV HA har tilpasset seg de statlige styringssignalene.

NAV-kontorene stilte flere vilkår frem til rundt 2019, da statsforvalterne ga NAV-kontorene beskjed om å redusere kravene: NAV skal ikke stille så mange vilkår at det blir unødig byrdefullt å motta sosialhjelp. Sosialtjenestelovens rettighetsside ble styrket i lovanvendelsen, mens pliktsiden ble dempet.

Vilkår/krav benyttes fortsatt der det egner seg, men hovedvekten legges nå på å kartlegge brukernes arbeidsevne, kortvarige vedtak og tett oppfølging. NAV-kontorene skal i 2022 være en støttespiller mer enn kontrollør. NAV-kontorene har, spissformulert, gått fra krav og konsekvens til kartlegging og kontakt.

Sosialtjenesteloven § 20a Bruk av vilkår for personer under 30 år, ble vedtatt av Stortinget i 2016 og trådte i kraft i 2017. NAV HA anser at bruk av vilkår er en skal-bestemmelse for de unge og en kan-bestemmelse for sosialhjelpsmottakere over 30 år. Vilkår om aktivitetsplikt settes i dag primært overfor unge sosialhjelpsmottakere. Ansatte ved NAV HA som revisor har intervjuet, anslår at aktivitetskrav i 2022 stilles til bare ca. 10 % av sosialhjelpsmottakere over 30 år, men til hele ca. 90 % av mottakere under 30 år.

Statistisk sentralbyrås statistikk *Økonomisk sosialhjelp* viser at bruken av vilkår overfor unge sosialhjelpstilfeller ble nesten tredoblet i Halden fra 2020 til 2021 – til 47,7 % av sosialhjelpsmottakere i alderen 25–29 år. SSBs statistikk for 2022 kan vise ytterligere stigning, men om andel unge sosialhjelpsmottakere som det stilles krav til kommer opp i 90 %, gjenstår å se.

Revisors mappegjennomgang av ti sosialhjelpsmottakere viser at rundt 1/3 er i aktivitet og møtes med vilkår. Av seks sosialhjelpsmottakere over 30 år er én i aktivitet, og ingen møtes med vilkår. Av fire sosialhjelpsmottakere under 30 år er tre i aktivitet, og tre møtes med vilkår.

Mappegjennomgangen omfattet en ung sosialhjelpsmottaker der det ikke fremgår av Visma Velferd om NAV HA har drøftet høyere utdanning med ham. Dette er et eksempel på mangelfull kartlegging/dokumentasjon. NAV HA jobber med å forbedre kartleggingen i 2022. NAV-leder legger for dagen en innovativ innstilling til å forbedre tjenestekvaliteten.

Bruk av vilkår vurderes løpende i forhold til hver enkelt av de rundt 500 sosialhjelpsmottakerne i Halden og Aremark. Ansatte gir uttrykk for at klientbehandlingen av og til bør bli noe strengere. At brukere skal komme til samtaler for tett oppfølging, bør etter revisjonens vurdering understrekes tydeligere i noen saker.

#### **Aktivitetstiltak tilbys sosialhjelpsmottakere**

NAV HA og Halden kommune, samt fylkeskommunen, tilbyr etter revisjonens vurdering aktivitetstiltak som sosialhjelpsmottakere har behov for, som veiledning i økonomi, bolig og familie, norskopplæring, videregående opplæring, jobbsøkerkurs og arbeidsforberedende trening/kvalifiseringsprogram. Dette fremkommer av intervjuene som er gjennomført.

Halden Arbeid og Vekst AS tilbød tidligere jobbsøkerkurs og sysselsetting i enkelt vedlikeholdsarbeid, inkludert sommerjobb for ungdom. Dette falt bort i 2018, da Halden Arbeid og Vekst AS fikk redusert sin virksomhet av budsjettmessige grunner. NAV HA savner kommunens lavterskel aktivitetstilbud, især sysselsettingstilbud (sommerjobb) for unge. Revisjonen ser det som positivt at nevnte lavterskeltilbud vurderes gjeninnført av Halden kommune.

NAV-leder påpeker at NAV HAs arbeidsrettede aktiviteter økte med 20 % i 2021. NAV HA har i 2022 rekordmange sosialhjelpsmottakere på aktivitetstiltak, herunder 52 deltakere i kvalifiseringsprogram (KVP). Ut fra folketallet er målet 63 KVP-deltakere. NAV-leder ser KVP som fremtidens arbeidsmåte.

### **Oppfølging med sikte på å gjøre selvhjelpen**

NAV HA og Halden kommune har etter revisjonens vurdering en oppfølging av sosialhjelpsmottakere som bidrar til å gjøre dem selvhjulpne. Vilkår/aktivitetskrav og konsekvens av vilkårsbrudd, som stønadsreduksjon, var vanligere virkemidler ved NAV-kontorer frem til 2019. I dag satses det på å gjøre brukere over 30 år selvhjulpne gjennom kartlegging, kort vedtakslengde, hyppig kontakt og motivering. Dette samsvarer etter revisjonens vurdering med statlige føringer fra Storting og statsforvalter (se vedlegg 1).

Vilkår/aktivitetskrav stilles i dag i første rekke til sosialhjelpsmottakere under 30 år, jf. sosialtjenesteloven § 20a som trådte i kraft i 2017. Vilkår og konsekvens av brudd oppgis da i NAV HAs vedtaksbrev. NAV-leder opplyser at dette følges opp særlig overfor langtidsmottakere. Oppdages vilkårsbrudd, som at brukeren ikke er aktiv jobbsøker, får det likevel sjelden konsekvens i form av stønadsreduksjon, fordi stønaden anses for lav til å kunne reduseres og det krever saksbehandling.

## **4.4 Konklusjon og anbefaling**

Basert på vurderingene konkluderer revisjonen med at Halden kommune og NAV Halden Aremark langt på vei har innrettet sitt arbeid med stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp) på en måte som legger til rette for å gjøre mottakerne selvhjulpne. Vilkår/aktivitetskrav stilles særlig til unge sosialhjelpsmottakere (under 30 år), noe som samsvarer med statlige føringer siden 2017. NAV HA jobber i 2022 med å forbedre rutiner/prosedyrer, kartleggingsarbeid og organisering.

Revisjonen har funnet noen forbedringspunkter for NAV HA når det gjelder internkontroll og tydeliggjøring av målet om at sosialhjelpsmottakere skal bli selvhjulpne.

Revisjonen har følgende anbefalinger til Halden kommune/NAV Halden Aremark:

- a. NAV Halden Aremark bør styrke internkontrollen ved å beskrive hovedoppgaver og organisering, utarbeide risikoanalyse og utvikle prosedyrer/rutiner systematisk.
- b. NAV Halden Aremark bør tydeliggjøre målet om å bli selvhjulpne i kartlegging og oppfølging av sosialhjelpsmottakere.
- c. NAV Halden Aremark bør dokumentere brukernes gjennomføring av aktivitetstiltak bedre.
- d. NAV Halden Aremark bør vurdere om vedtaksbrev bør undertegnes av to ansatte (NAV-leder og saksbehandler), av hensyn til god forvaltningskikk.

## 5 KILDER

- Forskrift om kontrollutvalg og revisjon. (2019).*
- Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker.*
- Halden kommune. (2021). Forvaltningsrevisjonsplan januar 2022 til juli 2024.*
- Halden kommune. (2021). Årsmelding 2020.*
- Halden kommune. (2022). Økonomiplan for 2023-2026.*
- Halden kommune. (2022). Årsmelding 2021.*
- Integreringsloven. (2020). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid.*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser .*
- Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner.*
- NAV Halden Aremark. (2021). Egenvurdering 2021.*
- NKRF. (2020). Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).*
- Sivilombudet. (2017). Vedtak uten saksbehandlers navn.*
- Sosialtjenesteloven. (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.*
- Statsforvalteren i Oslo og Viken. (2021). Invitasjon til egenvurdering 2021 - barns behov.*
- Vestfold og Telemark revisjon IKS. (2020). Sosiale tjenester i NAV Færder .*

## VEDLEGG 1: Utledning av revisjonskriterier

Denne forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i følgende kilder til revisjonskriterier:

- *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven, 2018).
- *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (sosialtjenesteloven, 2009).
- *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV* (R35-00, 2012).

**Kommuneloven § 25 Internkontroll** (1. ledd), sier følgende: Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Forarbeidene til kommuneloven forklarer: "Bokstav d fastslår at internkontrollen skal dokumenteres i den formen og i det omfanget som er nødvendig. Dokumentasjonskravet gjelder de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjoner og liknende, samt gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter."

*Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021) forklarer (s. 4) at ny kommunelov § 25 erstatter den gamle kommunelovens korte krav om "betryggende kontroll" og sektorenes ulike regler om internkontroll med kommuneplikter. Tidligere bestemmelser om internkontroll er opphevet (s. 6). Internkontrollbestemmelsen angir minstekrav til kommunens internkontroll. Kommunen kan utføre mer internkontroll på bakgrunn av andre lovkrav i særlovgivning eller etter eget initiativ (s. 7). Internkontrollen er en del av kommunens styring/ledelse. Bestemmelsen stiller ikke krav om en bestemt type systematikk eller at det brukes et ikt-basert styrings- eller avvikssystem (s. 12). Det er ikke lovkrav om at enhver rutine/prosedyre skal være skriftlig, men skriftlighet kan være nødvendig (s. 15).

Sivilombudets notat *Vedtak uten saksbehandleres navn* (Sivilombudet, 2017) tar for seg "tilfeller der det vurderes å være behov for å skjerme ansatte på grunn av den private partens adferd, i form av trusler, vold, sjikane og uthenging i sosiale medier". Sivilombudet konkluderer slik: "Forvaltningsloven har ikke regler om undertegning av vedtak eller identifisering av saksbehandler. Det følger likevel av god forvaltningsskikk og forutsetningsvis av habilitetsreglene at en part skal få kjennskap til hvem som har behandlet saken. Hensynet til ansatte i forvaltningen tilsier at det i noen situasjoner ikke gis informasjon om hvem som har behandlet saken. Etter ombudsmannens mening tilsier disse motstridende hensynene at regelverket bør gjennomgås, og at det vurderes om det bør være adgang til å skjerme saksbehandleres navn, og eventuelt hvilken regulering som bør gjøres av dette."

**Sosialtjenesteloven § 1 Lovens formål**, sier følgende: Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

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



**Sosialtjenesteloven § 18 Stønad til livsopphold**, sier følgende: De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

*Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00, 2012) utdyper sosialtjenesteloven § 18 (utdrag):*

- Enhver har ansvar for å ta nødvendige skritt for å bli selvforsørget gjennom arbeid eller på annen måte (s. 40).
- Hva som ligger i begrepet "selvhjulpen" og hvordan det kan oppnås, avhenger av den enkeltes muligheter, ressurser og begrensninger (s. 40).
- Tjenestemottaker skal sikres et forsvarlig livsopphold, samtidig som stønadsnivået motiverer til å skaffe inntektsgivende arbeid, delta i kvalifiseringsprogram, arbeidsmarkedstiltak eller andre aktiviteter som kan fremme overgang til arbeid (s. 40).

**Sosialtjenesteloven § 19 Stønad i særlige tilfeller**, sier følgende: Kommunen kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.

**Sosialtjenesteloven § 20 Bruk av vilkår**, sier følgende: Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen. Vilråene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om reduksjon av stønaden.

*Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV utdyper § 20 (utdrag):*

- Vilkår kan være aktuelt i mange ulike tilfeller, blant annet for å redusere utgifter og øke inntekter. Helt sentralt er vilkår for å styrke tjenestemottakers mulighet til å bli selvforsørget gjennom arbeid (s. 56).
- For å nå målet om selvforsørgelse, kan det stilles vilkår om å møte til veiledningssamtaler, søke på relevante jobber, delta i utdannings- og opplæringstiltak, gjøre ytelse etter folketrygdloven gjeldende, realisere formuesgoder, møte til økonomisk rådgivning og redusere byrdefullt (s. 57).
- Vilråret må ikke være uforholdsmessig byrdefullt (s. 57). Det er ikke anledning til å sette vilkår om at tjenestemottaker skal motta en bestemt behandling for helseplager eller rusmisbruk (s. 58).
- Bestemmelsene gir adgang til å redusere stønaden ved brudd på vilkår (s. 59).

**Sosialtjenesteloven § 20a Bruk av vilkår for personer under 30 år** ble vedtatt av Stortinget i 2016 og trådte i kraft i 2017. Paragrafen sier følgende: Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år. Dersom manglende norsk- eller samiskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det vurderes å stille vilkår om norsk- eller samiskopplæring. Dersom vedkommende har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. integreringsloven § 8, og manglende norskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det stilles vilkår om norskopplæring.

*Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV utdyper § 20a (utdrag):*

- Formålet med vilkår skal være å styrke tjenestemottakers muligheter for overgang til arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk stønad. Vilråssetting har nær sammenheng med formålet om hjelp til selvhjelp. Når det stilles vilkår, skal det bidra til å motivere og påvirke tjenestemottaker til å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon. Det er særlig viktig at



unge kommer raskt ut i aktivitet som kan hjelpe dem ut av en passiv tilværelse. Vilkår skal i utgangspunktet stilles i samarbeid med tjenestemottaker, men dette er ikke en forutsetning (s. 60).

- Vilkår innebærer at det knyttes en plikt, et pålegg eller en begrensning til vedtaket om tildeling av økonomisk stønad. Vilkår innebærer også plikter for NAV-kontoret ved at vilkåret som stilles må være hensiktsmessig, det må foreligge et system for å kunne fange opp om vilkår oppfylles eller ikke, og konsekvensene av at vilkår ikke oppfylles må håndteres (s. 60).
- Vilkår om aktivitet innebærer at det må kunne tilbys lavterskel aktivitetstiltak for tjenestemottakere som vil ha arbeid som et langsiktig og usikkert mål, ulike grader av tilrettelagte og kompetansehevende eller kvalifiserende tiltak, og arbeidsrettede aktiviteter for personer som har arbeidsevne, men som har behov for å vedlikeholde sin kompetanse i påvente av et egnet arbeidstilbud. Aktiviteten kan gjennomføres ved bruk av kommunale tiltak, statlige tiltak, tiltak i samarbeid med tiltaksleverandører, sosiale entreprenører, utdanningsinstitusjoner eller andre (s. 60).
- Hvis manglende eller utilstrekkelige norskkunnskaper er årsaken til at tjenestemottaker ikke er selvhjulpne, skal eller kan det stilles vilkår om norskopplæring (s. 60).
- NAV-kontoret må foreta en konkret og individuell vurdering av om det foreligger tungtveiende grunner for ikke å delta i aktivitet (store og sammensatte problemer) (s. 62).

I *Invitasjon til egenvurdering 2021 – barns behov* (Statsforvalteren i Oslo og Viken, 2021) skriver statsforvalteren følgende til kommunene: "Barnefattigdom i Norge er økende. Barn og unge skal ha en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, åndelige og sosiale utvikling. Denne gruppen er spesielt sårbar i vanskelige situasjoner, og Nav-kontoret må sørge for at barns særskilte behov blir ivaretatt i møte med kontoret. Det går frem av sosialtjenesteloven § 1, Lovens formål, at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud."

Sosialtjenesteloven gir borgerne både rettigheter og plikter: Formålet med loven (§ 1) er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Innslaget av plikt/"skal" er størst for unge sosialhjelpsmottakere, mens for de over 30 år er det mer "kan". Balansen mellom rett og plikt er skjønnsmessig, noe som gjør det krevende å utføre forvaltningsrevisjon av fagområdet. Revisjonen legger til grunn at NAV alltid *skal vurdere* å stille vilkår.

Problemstillingen som kontrollutvalget har vedtatt, fokuserer på å "gjøre mottakerne selvhjulpne". Dette ligger nært opp til sosialtjenestelovens formål (§ 1) å "fremme overgang til arbeid". Å gjøre mottakerne selvhjulpne handler imidlertid også om kompetanseheving gjennom norskopplæring, arbeidsforberedende trening og utdanning.

Revisjonen utleder fire revisjonskriterier, jf. kap. 4.1.

## VEDLEGG 2: HØRINGSUTTALELSE TIL RAPPORTEN

Halden, 12.09.2022

### Uttalelse fra kommunedirektøren i Halden

Utfordringene kommunal sektor står overfor fremover, som perspektivmeldingen har pekt på i mange år allerede, er krevende. Kommunale utgifter kan ikke vokse like raskt som de har gjort, arbeidskraft blir «mangelvare» og harde lokale prioriteringer blir nødvendig.

Kommunens overordnede målsettinger om arbeid, kunnskap og klima, er med det avgjørende å lykkes med. NAV HA sine hovedoppgaver vil være viktig i forhold til å nå målsetting om økt sysselsettingsgrad og flere i arbeid, og da spesielt arbeidet knyttet til målgruppen opp til 30 år.

Som det fremkommer av rapporten har NAV HA positiv utvikling i flere måltall, noe vi er godt fornøyd med. Ytterligere fokusering på arbeid, også nå gjennom endret organisering, vil være viktig og nødvendig. Gode måltall som indikerer at tiltak har effekt må fokuseres ytterligere på.

Revisjonen foreslår 4 forbedringspunkter etter sin revisjon, jf 4-4 konklusjon og anbefaling. Noen av punktene fremkom også i NAV sitt egentilsyn høsten 2021, og har blitt jobbet med og dette arbeidet fortsetter. I forbedringsarbeidet videre med disse punktene vil det også være viktig å vurdere hvilke merverdi endringene gir.

### Roar Vevelstad

Kommunedirektør  
Halden kommune



**HALDEN**  
KOMMUNE