



VEFIK

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2018

SOSIALTJENESTEN OG NAV KVALSUND

KVALSUND KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017–2020*, vedtatt av kommunestyret i Kvalsund den 10.11.2016 (sak 62/2016). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av sosialtjenesten og Nav Kvalsund.

Prosjektgruppa har bestått av forvaltningsrevisor Arnt-Bjarne Aronsen som har vært prosjektleder og forvaltningsrevisor Viggo Johannessen som har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann.

Våre informanter i kommunen har vært NAV-leder Jan Hugo Johnsen og rådgiver Hilde Cecilie Svendsen.

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, 15.02.2019

Aud Synnøve Opgård
Revisjonssjef/oppdragsansvarlig revisor

Arnt-Bjarne Aronsen
forvaltningsrevisor/prosjektleder

Viggo Johannessen
forvaltningsrevisor/prosjektmedarbeider

Innholdsfortegnelse

0	SAMMENDRAG	1
0.1	FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2	REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
0.3	ANBEFALINGER	2
1	INNLEDNING	3
1.1	PROSJEKTETS BAKGRUNN OG FORMÅL	3
1.1.1	<i>Bakgrunn</i>	3
1.1.2	<i>Formål</i>	4
1.2	PROBLEMSTILLINGER	5
1.3	REVISJONSKRITERIER	5
1.3.1	<i>Kilder til kriterier</i>	5
1.3.2	<i>Utledning av revisjonskriterier</i>	6
1.4	METODE	7
1.4.1	<i>Datainnsamling</i>	7
1.4.2	<i>Avgrensing</i>	7
1.4.3	<i>Dataenes gyldighet og pålitelighet</i>	7
2	BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	8
3	HVORDAN ER BRUKEN AV ØKONOMISK SOSIALHJELP I KVALSUND KOMMUNE?	9
3.1	HVORDAN HAR BRUKEN AV ØKONOMISK SOSIALHJELP I KVALSUND KOMMUNE VÆRT SAMMENLIGNET MED ANDRE KOMMUNER?	9
3.2	HVORDAN HAR UTVIKLINGEN VÆRT DE SENESTE FEM ÅR?	14
3.3	REVISJONENS KOMMENTARER	14
4	ER TILGJENGELIGHETEN VED NAV KVALSUND PÅ ET TILFREDSSTILLELSE NIVÅ?... 15	15
4.1	ER SOSIALTJENESTEN I BESITTELSE AV TILSTREKKELIG KUNNSKAP OG KOMPETANSE?	15
4.1.1	<i>Revisjonskriterier</i>	15
4.1.2	<i>Data</i>	15
4.1.3	<i>Vurderinger</i>	15
4.1.4	<i>Konklusjon</i>	15
4.2	BEHANDLES SØKNADER UTEN UGRUNNET OPPHOLD?	16
4.2.1	<i>Revisjonskriterier</i>	16
4.2.2	<i>Data</i>	16
4.2.3	<i>Vurderinger</i>	16
4.2.4	<i>Konklusjon</i>	16
4.3	ER TJENESTEN TILGJENGELIG FOR ALLE SOM SØKER ØKONOMISK SOSIALHJELP?	17
4.3.1	<i>Revisjonskriterier</i>	17
4.3.2	<i>Data</i>	17
4.3.3	<i>Vurderinger</i>	17
4.3.4	<i>Konklusjon</i>	18
4.4	DELKONKLUSJON	18
5	HAR NAV KVALSUND RUTINER OG RETNINGSLINJER SOM SIKRER EN FORSVARLIG SAKSBEHANDLING AV SØKNADER OM SOSIALHJELP?	19
5.1	ER KOMMUNENS NORMER FOR SOSIALHJELP I TRÅD MED LOVKRAV OG STATLIG VEILEDENDE RETNINGSLINJER?	19
5.1.1	<i>Revisjonskriterier</i>	19
5.1.2	<i>Data</i>	19
5.1.3	<i>Vurderinger</i>	19
5.1.4	<i>Konklusjon</i>	20
5.2	ER DET ETABLERT EN TILFREDSSTILLELSE INTERNKONTROLL SOM SIKRER MOT URETTMESSIGE UTBETALINGER?	20
5.2.1	<i>Revisjonskriterier</i>	20
5.2.2	<i>Data</i>	20
5.2.3	<i>Vurderinger</i>	21
5.2.4	<i>Konklusjon</i>	21

5.3	ER BEHANDLINGEN AV SØKNAD OM ØKONOMISK SOSIALHJELP I SAMSVAR MED FORVALTNINGSLOVENS KRAV OM FORSVARLIG SAKSBEHANDLING?	22
5.3.1	Revisjonskriterier	22
5.3.2	Data	22
5.3.3	Vurderinger	22
5.3.4	Konklusjon	23
5.4	DELKONKLUSJON	23
6	KONKLUSJONER	24
6.1	HVORDAN ER BRUKEN AV ØKONOMISK SOSIALHJELP I KVALSUND KOMMUNE	24
6.2	ER TILGJENGELIGHETEN VED NAV-KVALSUND PÅ ET TILFREDSSTILLENDEN NIVÅ?	24
6.3	HAR NAV KVALSUND RUTINER OG RETNINGSLINJER SOM SIKRER EN FORSVARLIG SAKSBEHANDLING AV SØKNADER OM SOSIALHJELP?	24
7	ANBEFALINGER	25
8	KILDER OG LITTERATUR	26
	Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer	28
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	29
	Vedlegg 3: Metode og gjennomføring	35

FIGUROVERSIKT

Figur 1:	Gjennomsnittlig økonomisk sosialhjelp pr innbygger o/16 år	9
Figur 2:	Gjennomsnittlig stønad pr stønadsmottaker	10
Figur 3:	Andel mottakere av økonomisk sosialhjelp av befolkningen i Kvalsund	11
Figur 4:	Andel mottakere av økonomisk sosialhjelp i alderen 18-24 år	12
Figur 5:	Andel langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp (o/6 mndr.)	13
Figur 6:	Funksjon 281, økonomisk sosialhjelp, art 3520	14

0 SAMMENDRAG

0.1 *Formålet med prosjektet*

Formålet med prosjektet har vært tredelt. Først har vi undersøkt hvordan bruken av økonomisk sosialhjelp har vært i Kvalsund kommune. Videre har vi undersøkt tilgjengeligheten ved NAV Kvalsund og om NAV Kvalsund har rutiner og retningslinjer som sikrer forsvarlig behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. På bakgrunn av dette har kommunen fått belyst ulike sider ved egen praksis og fått presentert områder med muligheter for forbedringer.

0.2 *Revisors vurderinger og konklusjoner*

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

Regnskapsførte utbetalinger til økonomisk sosialhjelp har vært økende og er høyere enn kommunestyrets bevilgninger i perioden 2013-2017.

Selv om gjennomsnittlig økonomisk sosialhjelp pr innbygger over 16 år er høyere enn landsgjennomsnittet, gjennomsnittet i Finnmark og KOSTRA-gruppe 6 er de årlige utbetalingene til den enkelte mottaker moderate sammenlignet med Finnmark og resten av landet.

Andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp i kommunen er høyere enn tilsvarende i Finnmark, KOSTRA-gruppe 6 og gjennomsnittet i landet, mens andelen mottakere i alderen 18-24 år på nivå med de øvrige. Andelen langtidsmottakere i Kvalsund er imidlertid høyere enn i resten av landet, Finnmark og KOSTRA-gruppe 6.

Er tilgjengeligheten ved NAV Kvalsund på et tilfredsstillende nivå?

Med bakgrunn i revisjonens funn er det vår vurdering at tilgjengeligheten ved NAV Kvalsund er på et tilfredsstillende nivå ved at:

- Tjenesten er i besittelse av tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.
- Tjenesten forbereder og avgjør saker uten ugrunnet opphold.
- Tjenestens tilgjengelighet vurderes som forsvarlig.

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

Vår undersøkelse viser at NAV Kvalsund har rutiner og retningslinjer som sikrer forsvarlig behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp:

- Kommunens normer for økonomisk sosialhjelp er etter revisjonens vurdering i tråd med lovkrav og statlig veiledende retningslinjer.
- NAV Kvalsund har etablert rutiner for attestasjon anvisning før utbetaling av økonomisk bistand.
- NAV Kvalsund ikke har et system for økonomisk sosialhjelp som er integrert med kommunens økonomisystem.

- Behandlingen av søknad om økonomisk sosialhjelp er i samsvar med forvaltningslovens krav om forsvarlig saksbehandling.
- Mangel på dokumentasjon for vurdering av habilitet ansees ikke å være i samsvar med god forvaltningsskikk.

0.3 Anbefalinger

På bakgrunn av de funn som er gjort i denne undersøkelsen anbefaler revisjonen at NAV Kvalsund iverksetter følgende tiltak.

- NAV Kvalsund anbefales å lage en kompetanseplan for de som skal arbeide innenfor fagområdet.
- NAV Kvalsund anbefales å lage en plan for etterutdanning/kursing for de som arbeider innenfor fagområdet.
- NAV Kvalsund anbefales å gå til anskaffelse av et fagsystem som er integrert med kommunens økonomisystemer.
- NAV Kvalsund anbefales å innføre rutiner for å dokumentere vurdering av habilitet i henhold til forskrift til lov om sosialtjenesteloven § 5.

1 INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020*, vedtatt av kommunestyret i Kvalsund den 10.11 2016 (sak 62/16). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av sosialtjenesten og NAV Kvalsund.

I kommunens plan for forvaltningsrevisjon sies det følgende om dette fokusområdet:

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

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

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

Kvalifiseringsprogrammet ble innført i 2007 og er en del av de individuelle tjenester i sosialtjenestelovgivningen. Ordningen er en kommunal oppgave og forvaltes av de lokale NAV-kontorene. Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud om opplæring og arbeidstrening, og den oppfølgingen som man trenger for å komme i arbeid eller meningsfull aktivitet. Programmet gir også en mulighet for å avklare andre rettigheter til inntekt man kan ha dersom man ikke klarer vanlig arbeid. I bestemmelsene for programmet gjelder også følgende: programmet skal være på full tid, man får lønn (kvalifiseringsstønad) som utgjør 2G, og vanlig ferie. I tillegg har man rett på barnetillegg hvis man har barn og man kan ha rett til bostøtte hvis man har egen bolig.

Målgruppene er blant annet dem som har levd på sosialhjelp over lang tid eller står i fare for å komme i en slik situasjon, eller som har vært i ulike hjelpetiltak tidligere uten at dette har ført til arbeid eller avklaring. Kvalifiseringsprogram kan gis for en periode på inntil ett år. Etter en ny vurdering kan det forlenges med ett år, eventuelt mer dersom det er nødvendig.

Kommunene har plikt til å sette av midler til kvalifiseringsprogrammet i sine årlige budsjetter, og den enkelte søker har rettskrav på å kunne delta i ordningen dersom vilkårene er oppfylt. Klageinstansen i slike saker er Fylkesmannen.

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

Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud.

Avtalen kan inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder. Bestemmelsene om dette er utdypet i egen forskrift.¹

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

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

Det skal til enhver tid være minimum 6-7 personer som deltar i kvalifiseringsprogrammet, der hovedfokus er arbeid og aktivitet.

KOSTRA-tallene for 2015 viser at Kvalsund kommunes andel netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp er høyere enn i kommunegruppe 6, men lavere enn fylket og landet.

Av budsjett 2016/økonomiplan 2016-2019 framgår det at NAV i de kommende årene vil ha større fokus på økonomisk rådgivning og oppfølging av de som er avhengige av månedlig sosialhjelp. Det framgår videre at NAV Kvalsund vil ha som hovedfokus «(..) å få flere i arbeid og aktivitet og færre på passiv stønad».³

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

1.1.2 Formål

Formålet med prosjektet har vært tredelt. Først har vi undersøkt bruken av økonomisk sosialhjelp og hvordan utviklingen har vært de fem siste årene. Dette har vi gjort ved å se på budsjett og regnskap og sammenlignet med andre kommuner i kostra-gruppe 6, Finnmark og landet som helhet. Videre har formålet vært å foreta en undersøkelse av kommunens praksis ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. Her har vi sett på om kommunen har rutiner og retningslinjer som sikrer en forsvarlig saksbehandling ved NAV-kontoret.

Oppstart av denne forvaltningsrevisjonen ble drøftet under møte i kontrollutvalget den 20. februar 2018 under sak 3/2018. Under behandlingen kom det fram at kontrollutvalget ønsket å få belyst tjenestens brukertilgjengelighet. Det tredje formålet har derfor vært også å vurdere tjenestens tilgjengelighet. På bakgrunn av dette har kommunen fått belyst ulike sider ved egen praksis, og blitt presentert hvor det er muligheter for forbedringer.

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

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

³ Budsjett 2016 – Økonomiplan 2016-2019, s. 34-35.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen har vært gjennomført på bakgrunn av to hovedproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget 20.februar 2018 (sak 3/2018). I tillegg har revisjonen utarbeidet en tredje hovedproblemstilling som følge av innspill fra kontrollutvalget.

Undersøkelsen har hatt følgende problemstillinger med underproblemstillinger:

1. Hvordan er bruken av økonomisk sosialhjelp i Kvalsund kommune?

Problemstillingen er deskriptiv.

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

2. Er tilgjengeligheten ved NAV-Kvalsund på et tilfredsstillende nivå?

- i. Er sosialtjenesten i besittelse av tilstrekkelig kunnskaper og kompetanse?
- ii. Behandles søknader uten ugrunnet opphold?
- iii. Er tjenesten tilgjengelig for alle som søker økonomisk sosialhjelp?

3. Har NAV Kvalsund rutiner og retningslinjer som sikrer en forsvarlig saksbehandling av søknader om sosialhjelp?

- i. Er kommunens normer for sosialhjelp i tråd med lovkrav og statlig veiledende retningslinjer?
- ii. Er det etablert en tilfredsstillende internkontroll som sikrer mot urettmessige utbetalinger?
- iii. Er behandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp i samsvar med forvaltningslovens krav om forsvarlig saksbehandling?

1.3 Revisjonskriterier

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

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov av 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).
- Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Forskrift av 19. november 2010 nr. 1463 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen (forskrift om internkontroll i kommunalt NAV).
- Ot.prp. nr. 47 om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (2005-2006).
- Ot.prp. nr. 29 om lov om sosiale tjenester mv. (sosialloven) (1990-1991).
- Rundskriv Hovednr. 35 – Lov om sosiale tjenester i NAV (Utarbeidet 22.06.2012, sist endret 06.02.2018).

1.3.2 Utleddning av revisjonskriterier

Under vedlegg 2 har vi gitt en nærmere redegjørelse av kriteriene som vi har lagt til grunn for besvarelse av problemstillingene. På bakgrunn av det som går fram av vedlegg 2 kan det utledes følgende revisjonskriterier:

Tilgjengelighet

- Kommunen skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet, samt om virksomhetens internkontroll.
- Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.
- Det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares innen en måned etter at den er mottatt.
- Tjenesten bør være tilgjengelig ved alminnelige åpningstider.
- Tjenesten bør være tilgjengelig pr telefon.
- Tjenesten bør være tilgjengelig ved digitale løsninger.

Forsvarlig saksbehandling

- Vedtaket skal være skriftlig.
- Vedtaket skal være begrunnet og vise til de lovhjemler vedtaket bygger på.
- Det skal sendes foreløpig svar dersom saksbehandlingstiden er mer enn en måned.
- Saksbehandler skal ha vurdert sin habilitet.
- NAV-Kvalsund skal ha rutiner for å ivareta taushetsplikt.
- Partene skal være underrettet om vedtaket og det skal opplyses om partenes klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte for øvrig og retten til innsyn i sakens dokumenter.
- Det skal foreligge beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet samt hvordan virksomheten er organisert. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt.
- Det skal være foretatt vurdering av risiko for feil og misligheter i forbindelse med økonomiske transaksjoner knyttet til økonomisk sosialhjelp.
- Det skal være etablert rutiner for attestasjon og anvisning før utbetaling av økonomisk bistand.
- Kommunen bør ha systemer for økonomisk sosialhjelp som er integrert med kommunens regnskapssystem.

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

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

I dokumentanalysen har vi gjennomgått relevante og sentrale kommunale dokumenter, herunder budsjett- og økonomiplaner, årsregnskap, årsmeldinger og handlingsplaner. Videre har vi tatt for oss rutinebeskrivelser, retningslinjer og et utvalg enkeltvedtak. En nærmere redegjørelse for metode, framgangsmåte og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg 3.

1.4.2 Avgrensning

Av både praktiske og ressursmessige grunner har det vært nødvendig å foreta en avgrensning av undersøkelsen. Tidsmessig er undersøkelsen avgrenset til årene 2013, 2014, 2015, 2016 og 2017 når det gjelder tabell 1 og 2. Når det gjelder tabell 3, 4 og 5 har vi bare tall for de tre siste årene (2015, 2016 og 2017) noe som har sammenheng med manglende tallmateriale i Kostra-databasen.

I innledningen av denne forvaltningsrevisjonen er det gjort en vurdering av «Kvalifiseringsprogrammet» som virkemiddel innenfor arbeidsmarkedspolitikken. Det er vår vurdering at «Kvalifiseringsprogrammet ikke er en del av bestillingen fra kontrollutvalget.

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

I problemstilling nr. 2 har vi sett på i hvilken grad NAV Kvalsund har vært tilgjengelig for brukerne og om saksbehandlingstiden har vært i samsvar med lovens krav. Vi har også vurdert om enheten har hatt kapasitet og kompetanse til å vurdere søkerens situasjon og å foreskrive riktig nivå og omfang på ytelsen.

Problemstilling nr. 3 som gjelder tildeling av sosialhjelp, har vært avgrenset til selve saksbehandlingen. Vi har derfor ikke tatt stilling til vurderingene som er lagt til grunn ved avgjørelser om tildeling/avslag på søknader om sosialhjelp. Vi har vurdert om kommunens rutiner for saksbehandling sikrer krav til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Gyldighet er sikret ved å knytte datainnsamlingen opp mot revisjonskriteriene.

Vi har gjennomført datainnsamlingen ved intervju og dokumentanalyse. Vi har gjennomført intervju med kontorets to ansatte i Kvalsund NAV-leder Jan Hugo Johnsen og rådgiver Hilde Cecilie Svendsen, som etter vår mening har best kjennskap til virksomheten ved kontoret. Intervjuet ble gjennomført av prosjektleder Arnt-Bjarne Aronsen og prosjektmedarbeider Vigg Johannessen.

2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

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

Økonomisk sosialhjelp er et kommunalt ansvarsområde, tjenesten er organisasjonsmessig plassert i linjen under rådmann og helse- og omsorgssjef. I Kvalsund er den kommunale sosialtjenesten samlokalisert med NAV-stat under navnet NAV-Kvalsund. NAV- stat og kommunen utfører tjenester på hverandres område etter egen avtale.



3 HVORDAN ER BRUKEN AV ØKONOMISK SOSIALHJELP I KVALSUND KOMMUNE?

3.1 Hvordan har bruken av økonomisk sosialhjelp i Kvalsund kommune vært sammenlignet med andre kommuner?

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

Vi har også sett på andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp i kommunen, andelen langtidsmottakere og andelen mottakere i alderen 18-24 år. Vi har sammenlignet tallene i Kvalsund med de andre kommunene i Finnmark, kostragruppe 6 og hele landet.

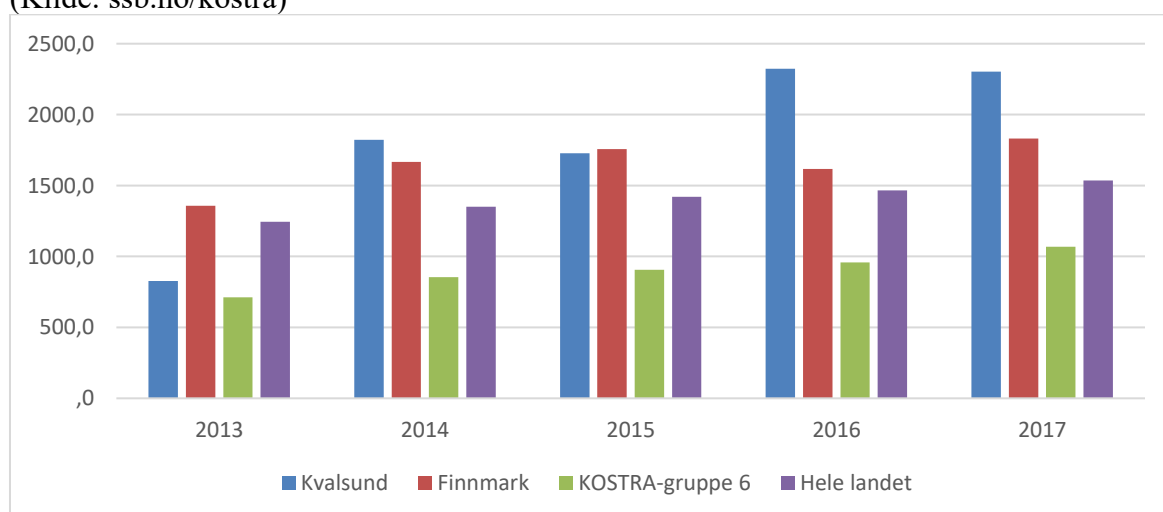
Vi har gitt en beskrivelse av utviklingen ved alle perspektivene som vi har valgt å belyse. Tabellene og grafene utfyller de verbale beskrivelsene. Vi vil presisere at vi har ikke sett etter årsakssammenhenger i tallmaterialet.

Figur 1: Gjennomsnittlig økonomisk sosialhjelp pr innbygger o/16 år

Utbetalingene til økonomisk sosialhjelp i Kvalsund kommune har økt betydelig i perioden 2013-2017. Utbetalingene i Kvalsund lå over gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 6 og landet som helhet i hele perioden. Sammenlignet med Finnmark ligger Kvalsund noe høyere fra og med 2016.

Kr/innb.	2013	2014	2015	2016	2017
Kvalsund	828	1 822	1 728	2 323	2 304
Finnmark	1 358	1 666	1 757	1 616	1 831
KOSTRA-gruppe 6	713	853	907	957	1 069
Landet	1 245	1 350	1 421	1 465	1 536

(Kilde: ssb.no/kostra)

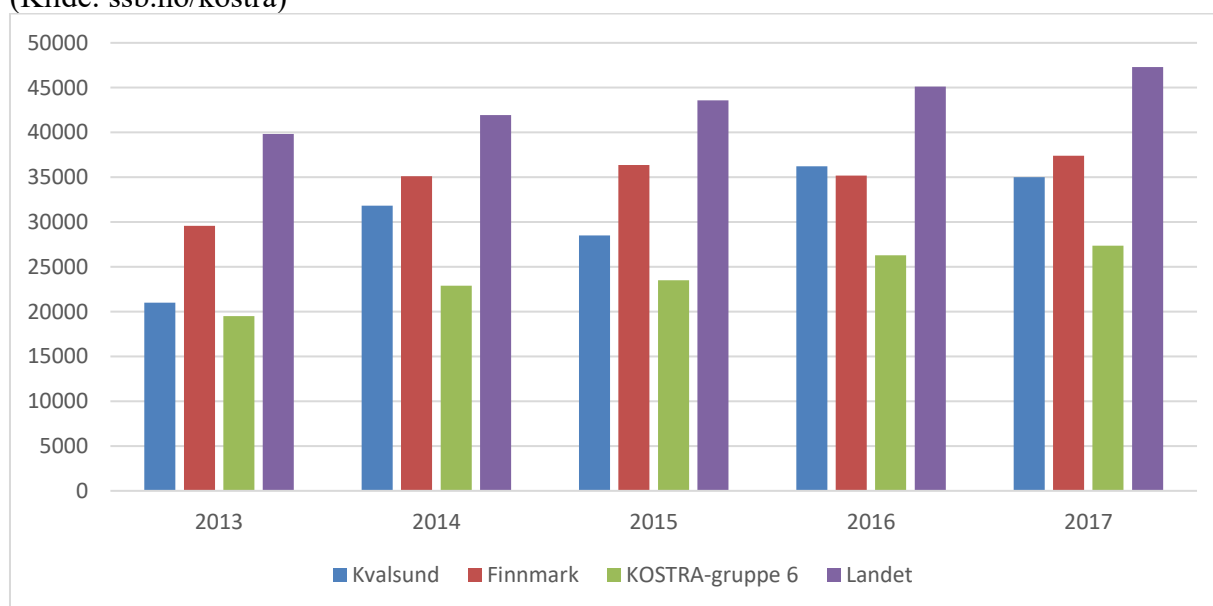


Figur 2: Gjennomsnittlig stønad pr stønadsmottaker

Gjennomsnittlig årlig utbetaling pr stønadsmottaker har vært lavere i Kvalsund enn landsgjennomsnittet i hele perioden, men over andre sammenlignbare kommuner i Kostragruppe 6. De to siste årene har Kvalsund kommune ligget nær gjennomsnittet i Finnmark fylke.

	2013	2014	2015	2016	2017
Kvalsund	21 009	31 835	28 509	36 227	34 991
Finnmark	29 580	35 102	36 380	35 188	37 406
KOSTRA-gruppe 6	19 494	22 889	23 504	26 273	27 379
Landet	39 834	41 924	43 596	45 130	47 283

(Kilde: ssb.no/kostra)

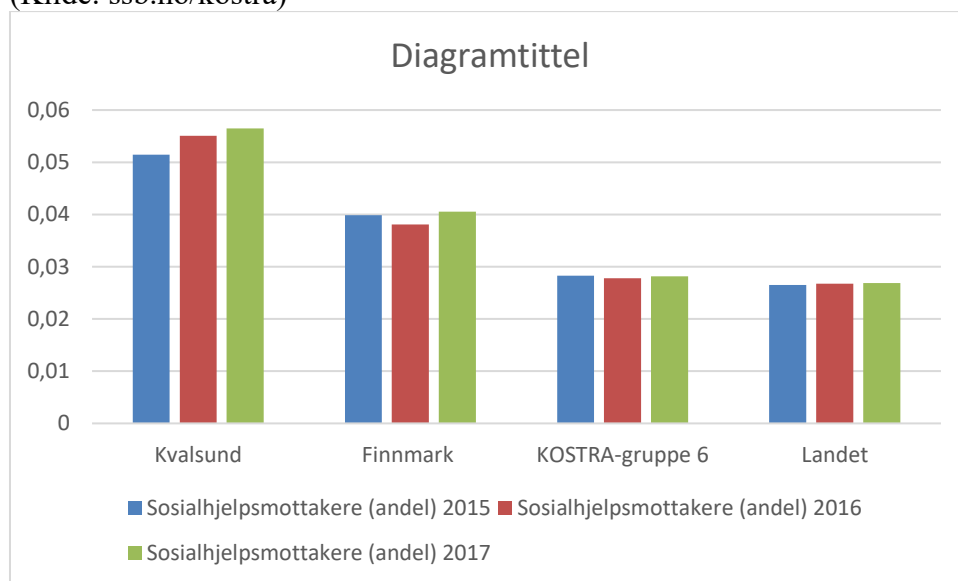


Figur 3: Andel mottakere av økonomisk sosialhjelp av befolkningen i Kvalsund

Tall fra Kostra-databasen viser at antall sosialhjelpsmottakere i Kvalsund har vært stabilt høy de senere år. Antallet var 54 i 2015, 57 i 2016 og 58 i 2017. I forhold til befolkningen var andelen henholdsvis 5,1%, 5,5% og 5,6%. Sammenlignet med gjennomsnittet i Finnmark, Kostragruppe 6 og hele landet er andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp i Kvalsund kommune høyere enn de øvrige. Andelen mottakere er økende i perioden.

	2015	2016	2017
Kvalsund	5,1 %	5,5 %	5,6 %
Finnmark	4,0 %	3,8 %	4,1 %
KOSTRA-gruppe 6	2,8 %	2,8 %	2,8 %
Landet	2,7 %	2,7 %	2,7 %

(Kilde: ssb.no/kostra)



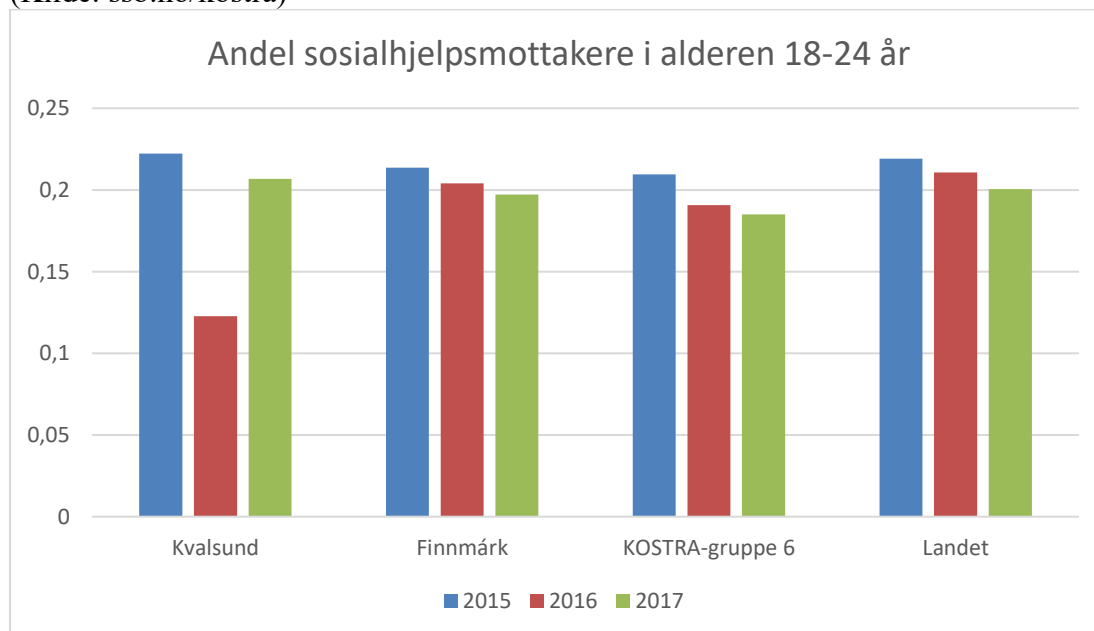
Figur 4: Andel mottakere av økonomisk sosialhjelp i alderen 18-24 år.

Antall sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år var henholdsvis 12 i 2015, 7 i 2016 og 12 i 2017. Den prosentvise andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp mellom 18 og 24 år i forhold til det totale antallet sosialhjelpsmottakere i kommunen var 22,2 % i 2015, 12,3% i 2016 og 20,7% i 2017.

Andelen sosialhjelpsmottakere i denne aldersgruppen er omtrent på nivå med kostragruppe 6, Finnmark for øvrig og resten av landet. Det var en betydelig nedgang fra 2015 til 2016 med en påfølgende økning til 2017. Vi har ikke foretatt noen undersøkelser på årsaken til endringene i 2016 i forhold til 2015 og 2017.

	2015	2016	2017
Kvalsund	22,2 %	12,3 %	20,7 %
Finnmark	21,4 %	20,4 %	19,7 %
KOSTRA-gruppe 6	21,0 %	19,1 %	18,5 %
Landet	21,9 %	21,1 %	20,0 %

(Kilde: ssb.no/kostra)



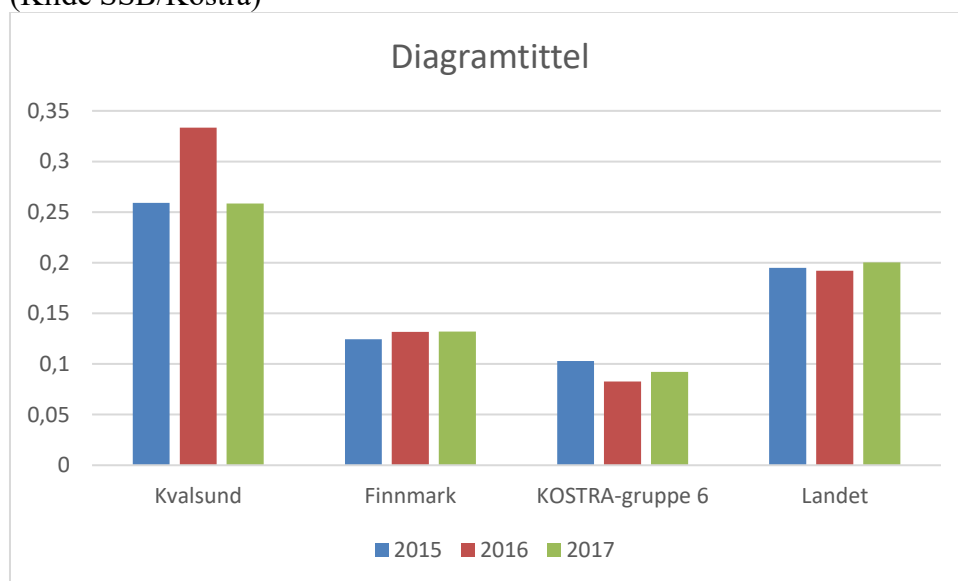
Figur 5: Andel langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp (o/6 mndr.)

Antall langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp i Kvalsund var på henholdsvis 14, 19 og 15 i årene 2015, 2016 og 2017.

Andelen langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp over 6 måneder var vesentlig høyere i Kvalsund kommune enn resten av Finnmark, kostragruppe 6 og landet for øvrig.

	2015	2016	2017
Kvalsund	25,9 %	33,3 %	25,9 %
Finnmark	12,4 %	13,2 %	13,2 %
KOSTRA-gruppe 6	10,3 %	8,3 %	9,2 %
Landet	19,5 %	19,2 %	20,0 %

(Kilde SSB/Kostra)



3.2 Hvordan har utviklingen vært de seneste fem år?

Figur 6: Funksjon 281, økonomisk sosialhjelp, art 3520

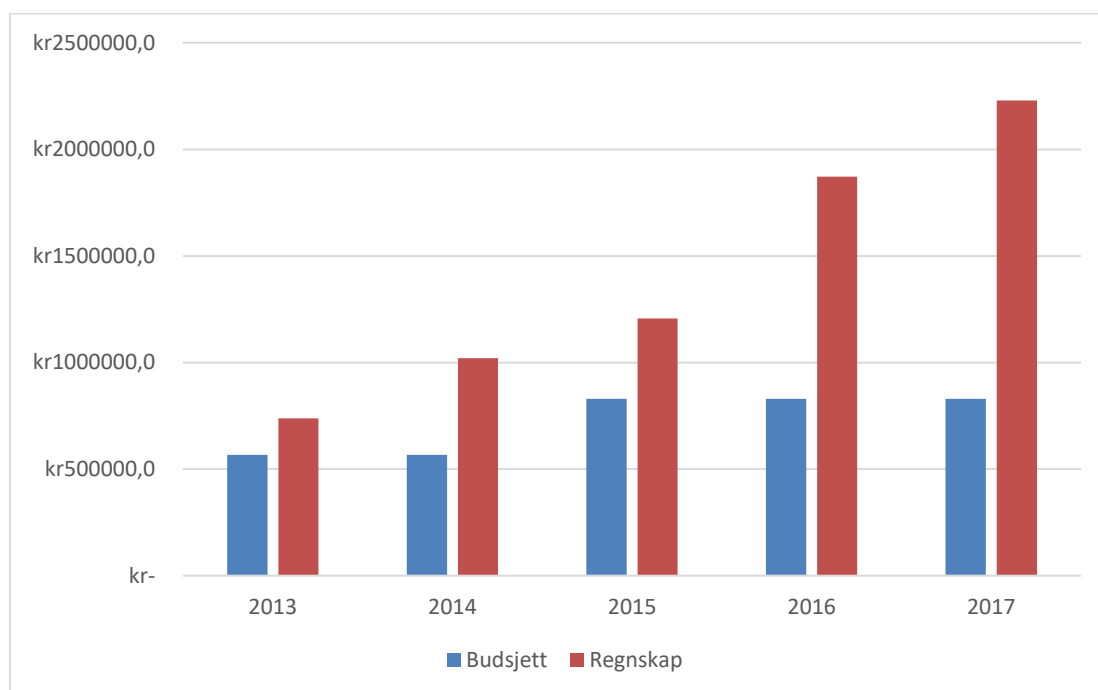
I perioden har utbetalingene av økonomisk sosialhjelp steget betydelig. Budsjettene har ikke steget i samme grad som utbetalingene. Avviket mellom budsjett og regnskap fremkommer som et merforbruk. Det har vært merforbruk i hele perioden.

Pr 14. desember 2018 var det regnskapsført forbruk kr 1 951 690,- på økonomisk sosialhjelp mens det budsjetterte beløp for hele 2018 var på kr 1 329 000.

Tabellen viser regnskapsført forbruk av økonomisk sosialhjelp opp mot opprinnelig budsjett.

Alle tall i 1000 kr	2013	2014	2015	2016	2017
Budsjett	kr 566 953	kr 567 000	kr 829 000	kr 829 000	kr 829 000
Regnskap	kr 738 474	kr 1 021 069	kr 1 207 147	kr 1 872 241	kr 2 229 461
Merforbruk	-kr 171 521	-kr 454 069	-kr 378 147	-kr 1 043 241	-kr 1 400 461
Mindreforbruk	kr -	kr -	kr -	kr -	kr -

(Kilde: Årsregnskap, årsbudsjett 2013, 2014, 2015, 2016 og 2017)



3.3 Revisjonens kommentarer

Regnskapsførte utbetalinger til økonomisk sosialhjelp har økt og har vært høyere enn

Andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp i kommunen har vært høyere enn tilsvarende i Finnmark, KOSTRA-gruppe 6 og gjennomsnittet i landet, mens andelen mottakere i alderen 18-24 år har vært på nivå med de øvrige. Andelen langtidsmottakere i Kvalsund har imidlertid vært høyere enn i resten av landet, Finnmark og KOSTRA-gruppe 6.

4 ER TILGJENGELIGHETEN VED NAV KVALSUND PÅ ET TILFREDSSTILLENDEN NIVÅ?

4.1 Er sosialtjenesten i besittelse av tilstrekkelig kunnskap og kompetanse?

4.1.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet, samt om virksomhetens internkontroll.

4.1.2 Data

Vi har fått tilsendt kommunens organisasjonsplan for NAV Kvalsund. Det går ikke fram hvilke krav til kompetanse som stilles for arbeid i avdelingen. Kommunen har heller ikke utarbeidet kompetanseplan som stiller opp krav til utdanning for de som skal arbeide med økonomisk sosialhjelp eller en plan over årlig etterutdanning/kursing. Vi har imidlertid fått tilsendt oversikt over de formelle kvalifikasjoner som de ansatte ved NAV Kvalsund er i besittelse av. Oversikten viser sosialfaglige, ledelsesfaglige og organisasjonsfaglige kvalifikasjoner. De ansatte har også lang arbeidserfaring innenfor området.

NAV leder har i intervju opplyst at kontoret har en avtale med Hammerfest kommune om bistand i gjeldsrådgivningssaker. De ansatte deltar for øvrig på kurs og andre opplæringstiltak som iverksettes av fylkesmannen.

4.1.3 Vurderinger

Kommunen skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet, samt om virksomhetens internkontroll. Vår undersøkelse viser at personalet ved NAV Kvalsund med tillegg for nødvendige ressurser gjennom samarbeidet med Hammerfest kommune, innehar de kvalifikasjoner som kreves innenfor fagområdet. Det ansees imidlertid å være en svakhet i forhold til å opprettholde og vedlikeholde kompetansen, at det ikke er laget en kompetanseplan for virksomheten.

4.1.4 Konklusjon

NAV Kvalsund er i besittelse av tilstrekkelig kunnskap og kompetanse innenfor det aktuelle fagområdet. Det ansees imidlertid for å være en svakhet at det ikke utarbeidet en kompetanseplan for de som skal arbeide innenfor fagområdet eller plan for vedlikehold av kompetanse.

4.2 Behandles søknader uten ugrunnet opphold?

4.2.1 Revisjonskriterier

- Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.
- Det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares innen en måned etter at den er mottatt.

4.2.2 Data

Det er ved gjennomgang av saker og under intervju kommet fram at svarfristen på søknader om økonomisk sosialhjelp er under en måned. I henhold til restanseliste i fagsystemet «SOSIO» foreligger det pr. oktober ingen restanser som er eldre enn én måned. Det er opplyst i intervju at det kan forekomme restanser over en måned i forbindelse med ferieavvikling og lignende.

Ved gjennomgang av saker i fagsystemet går det fram at de fleste saker behandles i løpet av én uke. I vanskelige saker kan det være opp til tre ukers behandlingstid. Vår gjennomgang viser at det sendes ut foreløpig svar i de saker hvor man forventer at saksbehandlingstiden overstiger én måned. Ifølge våre informanter gjelder dette saker som klassifiseres som «ikke akutt». Akutte saker (søknader om nødhjelp) behandles samme dag.

4.2.3 Vurderinger

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Vår undersøkelse viser at søknader om økonomisk sosialhjelp ved NAV-Kvalsund forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold.

En sak skal avgjøres innen en måned. Dersom den ikke kan avgjøres innen en måned skal det gis foreløpig svar. Revisjonens undersøkelser viser at NAV Kvalsund behandler søknader innenfor lovens frister. Det sendes ut foreløpig svar i de tilfeller hvor man har behov for lengere saksbehandlingstid.

4.2.4 Konklusjon

Revisjonens undersøkelser viser at NAV Kvalsund forbereder og avgjør søknader om økonomisk sosialhjelp uten ugrunnet opphold og at det sendes ut foreløpig svar i de tilfeller hvor saksbehandlingstiden vil overstige en måned.

4.3 Er tjenesten tilgjengelig for alle som søker økonomisk sosialhjelp?

4.3.1 Revisjonskriterier

- Tjenesten bør være tilgjengelig ved alminnelige åpningstider.
- Tjenesten bør være tilgjengelig pr telefon.
- Tjenesten bør være tilgjengelig ved digitale løsninger.

4.3.2 Data

NAV-leder har opplyst at kontorets åpningstider avtales i «partnerskap» mellom rådmannen og fylkesdirektøren i NAV. I et oppslag på hjemmesiden til Kvalsund kommune annonseres det at NAV Kvalsund har åpningstider mandag, onsdag og fredag kl 10-14, tirsdag og torsdag er det møtetid etter avtale. For øvrig er NAV tilgjengelig på NAV.no og på telefon 55553333. Revisjonen har ved egen observasjon registrert oppslag på servicekontoret om at NAV Kvalsund er tilgjengelig på mobiltelefon utenom åpningstider. Dette er bekreftet i intervju med de ansatte. Det kan også avtales møte med NAV Kvalsund utenom åpningstid ved henvendelser til servicekontoret. På kommunens hjemmeside kan vi se at NAV Kvalsund er tilgjengelig for akutt bistand også ved høytider.

Vi har i intervju fått informasjon om at NAV Kvalsund er tilgjengelig på www.NAV.no. Her er det lagt til rette for at søkeren kan hente inn informasjon og få veiledning gjennom NAV sin skjemaveileder. Det er i dag ikke mulig å søke økonomisk sosialhjelp digitalt i Kvalsund. Løsningen er tilgjengelig, men vil ikke bli prioritert på grunn av nært forestående kommunesammenslåing med Hammerfest.

4.3.3 Vurderinger

Tjenesten bør være tilgjengelig ved alminnelige åpningstider. Vår undersøkelse viser at NAV Kvalsund har begrenset åpningstidene innenfor ovennevnte, men er allikevel tilgjengelig innenfor alminnelige åpningstider etter avtale.

NAV Kvalsund bør være tilgjengelig pr telefon. Vår undersøkelse viser at NAV Kvalsund er tilgjengelig pr telefon på hovednummer 5555 3333 eller på mobiltelefon.

Mange NAV-kontorer i Norge er bare tilgjengelig på hovednummer og det har kommet fram i offentligheten at det kan være vanskelig å få kontakt med NAV. Dette gjelder tilsynelatende ikke NAV Kvalsund som i tillegg er tilgjengelig på mobiltelefon som en «reserveløsning».

Tjenesten bør være tilgjengelig ved digitale løsninger. Vår undersøkelse viser at søkeren kan innhente informasjon om økonomisk sosialhjelp via skjemaveilederen på NAV.no, men det er ikke mulig å søke økonomisk sosialhjelp digitalt.

Åpningstider eller tilgjengelighet på andre måter er en del av kravet til forsvarlighet. Hva som er forsvarlig er dynamisk og i endring over tid, men alle kan ikke forvente å få behandlet sin sak på timen. Selv om kontorets åpningstider ikke er innenfor alminnelig åpningstid hver dag er tjenesten i praksis tilgjengelig for publikum hver arbeidsdag i løpet av uken.

4.3.4 Konklusjon

Det er revisjonens vurdering at tilgjengeligheten ved NAV Kvalsund er forsvarlig.

4.4 Delkonklusjon

Vår undersøkelse viser at tilgjengeligheten ved NAV Kvalsund er på et tilfredsstillende nivå ved at:

- Tjenesten er i besittelse av tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.
- Tjenesten forbereder og avgjør saker uten ugrunnet opphold.
- Tjenestens tilgjengelighet vurderes som forsvarlig.

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

5.1 *Er kommunens normer for sosialhjelp i tråd med lovkrav og statlig veiledende retningslinjer?*

5.1.1 Revisjonskriterier

- Kommunens normer for økonomisk sosialhjelp skal være i tråd med lovkrav og statlig veiledende retningslinjer.

5.1.2 Data

Regjeringen fastsetter nye statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad hvert år. De veiledende retningslinjene omfatter utgifter til grunnleggende behov som mat, klær husholdningsartikler mv. Boutgifter inngår ikke i de veiledende satsene. Kommunestyret i Kvalsund behandlet sak om «Sosialhjelpssatser-livsopphold i Kvalsund kommune» i PS-sak 11/17 den 2.mars 2017. Av vedtaket går det blant annet fram vedtatte satser for 2017. Her går det også fram at «Kvalsund kommune skal følge statens veiledende norm for livsopphold». Gjennomgang av enkeltvedtak for 2018 viser at NAV Kvalsund har lagt statens veiledende satser for 2018 til grunn ved utmåling av stønadens størrelse.

Ved intervju, gjennomgang av enkeltsaker og gjennomgang av rutinebeskrivelser som vi har fått tilsendt, kan vi se at saksbehandlingen i forbindelse med søknad om økonomisk sosialhjelp starter med innhenting av dokumentasjon over søkerens inntekts- og formuesforhold, familie- og bosituasjon. Videre foretas det en individuell vurdering ved utmåling av stønadens størrelse under saksbehandlingen. Her hensyntas søkerens alder, familiesituasjon, helsemessige situasjon og lignende. Det utvises særlig oppmerksomhet ved nye brukere. Her har man et aktivt samarbeid med kommunen som er tilrettelagt for arbeidstrening for denne målgruppen.

Det går fram av intervju at det har vært klagesaker mot kontorets vedtak den senere tid. Fylkesmannens klagesaksbehandling har imidlertid avvist klagene og opprettholdt NAV Kvalsund sine vedtak.

5.1.3 Vurderinger

Kommunens normer for økonomisk sosialhjelp skal være i tråd med lovkrav og statlig veiledende retningslinjer. Vår undersøkelse viser at NAV Kvalsund følger statens veiledende retningslinjer. Søkerens faktiske situasjon på søknadstidspunktet blir lagt til grunn for utmåling av stønadens størrelse. Her blir det foretatt en individuell vurdering basert på søkerens helse, alder, familiesituasjon og lignende.

5.1.4 Konklusjon

Kommunens normer for økonomisk sosialhjelp er etter revisjonens vurdering i tråd med lovkrav og statlig veiledende retningslinjer.

5.2 *Er det etablert en tilfredsstillende internkontroll som sikrer mot urettmessige utbetalinger?*

5.2.1 Revisjonskriterier

- Det skal foreligge beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet samt hvordan virksomheten er organisert. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt.
- Det skal være foretatt vurdering av risiko for feil og misligheter i forbindelse med økonomiske transaksjoner knyttet til økonomisk sosialhjelp.
- Det skal være etablert rutiner for attestasjon og anvisning før utbetaling av økonomisk bistand.
- Kommunen bør ha systemer for økonomisk sosialhjelp som er integrert med kommunens regnskapssystem.

5.2.2 Data

Revisjonen har fått oversendt en oversikt over bemanningen ved NAV Kvalsund som viser at de arbeider med kommunale og statlige oppgaver. Revisjonen har også fått tilsendt en oversikt over organiseringen i kommunen hvor det går fram at NAV Kvalsund er underlagt «Helse- og omsorgssjefens ansvarsområde. I tillegg inneholder materialet beskrivelser av ulike rutiner som er underlagt sosialtjenestens arbeidsområde.

Revisjonen har fått tilsendt NAV Kvalsund sine «Rutiner for internkontroll lov om sosiale tjenester». Her går det fram at NAV Kvalsund har etablert systemer og rutiner for internkontroll, sist gjennomført 15.06.2018. Dokumentet inneholder en oversikt over områder for kontroll, tiltak, oppfølging og evaluering. Det fremgår også en oversikt over rutiner for vurdering av risiko for uønskede hendelser med gradering av sannsynlighet og konsekvens.

Av kommunens rutinebeskrivelser «2b. Behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp» går det fram at «Hilde Cecilie Svendsen og Jan Hugo Johnsen har anvisningsmyndighet». Av intervju har vi blitt informert om at Hilde Cecilie Svendsen har anvisningsmyndighet i Jan Hugo Johnsens fravær. Når begge to er tilstede er normal saksgang at attestasjon foretas av Hilde Cecilie Svendsen og anvisning foretas av Jan Hugo Johnsen.

Det går videre fram at «Anvisninger leveres kommunekassa daglig eller etter behov. Kommunekasserer sørger for utbetaling samme dag. Dette innebærer at utbetaling, regnskapsføring og arkivering av regnskapsbilag skal utføres av kommunekassereren». Ved fravær ved kommunekassen gjøres utbetalingene fra Hammerfest kommune v/økonomiavdelingen.

Kvalsund kommune har ikke et saksbehandlingssystem som er integrert med økonomi-systemet, noe som henger sammen med den forestående kommunesammenslåingen. Det er under intervju kommet fram at den eksisterende løsning ansees for å gi betryggende sikkerhet.

5.2.3 Vurderinger

Det skal foreligge beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet samt hvordan virksomheten er organisert. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt. Vår undersøkelse viser at foreligger beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet samt hvordan virksomheten er organisert. Det går også klart fram hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt. Internkontrollen er dokumentert og tilgjengelig og tilpasset kontorets størrelse, art, aktiviteter og risikoforhold.

Det skal være foretatt vurdering av risiko for feil og misligheter i forbindelse med økonomiske transaksjoner knyttet til økonomisk sosialhjelp. Undersøkelsen viser at NAV Kvalsund har rutiner for vurdering av risiko for feil og misligheter knyttet til økonomisk sosialhjelp.

Det skal være etablert rutiner for attestasjon og anvisning før utbetaling av økonomisk bistand. Vår undersøkelse har vist at NAV Kvalsund har rutiner for attestasjon og anvisning før utbetaling av økonomisk bistand. Det kan være utfordrende for et lite kontor med bare to ansatte å sikre arbeidsdeling i alle saker hvor den ene parten er fraværende. Ved små kontorer oppveies imidlertid ulempen mot at det er lettere å holde oversikt over aktiviteten ved kontoret.

Kommunen bør ha systemer for økonomisk sosialhjelp som er integrert med kommunens regnskapssystem. Revisjonens undersøkelse viser at NAV Kvalsund ikke har et system for utbetaling av økonomisk sosialhjelp som er integrert med kommunens regnskapssystem

Kommunen plikter å ha et system for internkontroll for sin virksomhet og tjenesteyting innenfor sosialtjenestelovens område jf. sosialtjenestelovens § 5. Et internkontrollsystem skal bidra til faglige forsvarlige sosiale tjenester. Vår undersøkelse viser at NAV Kvalsund er organisasjonsmessig plassert og har nedskrevne rutiner for behandling av saker underlagt kontorets virksomhetsområde. NAV Kvalsund har også nedskrevne rutiner for internkontroll og forbedringsarbeid.

5.2.4 Konklusjon

NAV Kvalsund har etablert rutiner for attestasjon anvisning før utbetaling av økonomisk bistand.

NAV Kvalsund ikke har et system for økonomisk sosialhjelp som er integrert med kommunens økonomisystem.

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

5.3.1 Revisjonskriterier

- Vedtaket skal være skriftlig.
- Vedtaket skal være begrunnet og vise til de lovhjemler vedtaket bygger på.
- Saksbehandler skal ha vurdert sin habilitet.
- NAV-Kvalsund skal ha rutiner for å ivareta taushetsplikt.
- Partene skal være underrettet om vedtaket og det skal opplyses om partenes klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte for øvrig og retten til innsyn i sakens dokumenter.

5.3.2 Data

Vi er blitt informert om at NAV Kvalsund benytter saksbehandlingssystemet «SOSIO» for søknader om utmåling av økonomisk sosialhjelp. Systemet er bygget opp «steg-for-steg» og skal sikre en god internkontroll ved saksbehandlingen. Vi har ved gjennomgang av enkeltsaker hatt bistand fra avdelingens ansatte.

Vi har foretatt en systemtest for å kunne ha en oppfatning om NAV Kvalsund har rutiner tilfredsstillende rutiner for behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Revisjonens gjennomgang av sakene viser at det foreligger skriftlige vedtak i alle sakene. Gjennomgangen viser også at partene er underrettet om vedtaket, at det er opplyst om klageadgang, klagefrist og framgangsmåte for øvrig. Partene er også underrettet om retten til innsyn i sakens dokumenter.

Under intervju har vi fått informasjon om at saksbehandler foretar vurdering av egen habilitet ved behandling av innkomne søknader. Dersom saksbehandler finner ut at hun/han ikke kan behandle søknader på grunn av inhabilitet har NAV Kvalsund en reserveløsning i form av en avtale med NAV Hammerfest. Det er ikke rutiner for å dokumentere saksbehandlers vurdering av egen habilitet.

Vi er under intervju blitt informert om at ansatte ved NAV Kvalsund underskriver en erklæring om taushetsplikt ved ansettelse. Det ligger for øvrig bestemmelser om taushetsplikt for ansatte i kommunen i forvaltningslovens bestemmelser §§ 13 til 13 (e). Overtredelse straffes etter straffeloven § 209.

5.3.3 Vurderinger

Når det gjelder vedtakenes form og innhold er dette fastsatt i forvaltningsloven §§ 23 til 25. Vedtaket skal være skriftlig og det bør være klart og tydelig. Vedtaket skal begrunnes og bør videre inneholde opplysninger om hvem som har fattet vedtaket, hvem det gjelder, når vedtaket er fattet og hva det går ut på. Partene skal underrettes om vedtaket. I underretningen skal det gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans, framgangsmåte ved klage og retten til innsyn i sakens dokumenter. Alle vedtak i vår undersøkelse inneholdt de opplysninger som enkeltvedtak bør inneholde. Videre inneholdt alle gjennomgåtte vedtak en begrunnelse, en framstilling av de faktiske forhold og henvisning til relevant regelverk og paragraf. Reglens innhold ble i tillegg gjengitt i alle vedtakene.

Saksbehandler skal ha vurdert sin habilitet. Vår undersøkelse viser at i NAV Kvalsund foretar saksbehandleren en vurdering av egen habilitet ved oppstart av en sak. Vurderingen blir ikke dokumentert. NAV Kvalsund sin praksis ansees for å være i samsvar med forvaltningsloven. Det ansees imidlertid å være god forvaltningsskikk å dokumentere vurdering av habilitet.

NAV-Kvalsund skal ha rutiner for å ivareta taushetsplikt. Det er vår vurdering at NAV-Kvalsund har rutiner for å ivareta taushetsplikt. I NAV Kvalsund underskriver nytilsatte taushetserklæring ved ansettelse.

5.3.4 Konklusjon

Med bakgrunn i ovennevnte er det vår vurdering at behandlingen av søknad om økonomisk sosialhjelp er i samsvar med forvaltningslovens krav om forsvarlig saksbehandling. Det er imidlertid god forvaltningsskikk å dokumentere vurderinger av habilitet i forbindelse med behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp.

5.4 Delkonklusjon

Vår undersøkelse viser at NAV Kvalsund har rutiner og retningslinjer som sikrer forsvarlig behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp:

- Kommunens normer for økonomisk sosialhjelp er etter revisjonens vurdering i tråd med lovkrav og statlig veiledende retningslinjer.
- NAV Kvalsund har etablert rutiner for attestasjon og anvisning før utbetaling av økonomisk bistand.
- NAV Kvalsund ikke har et system for økonomisk sosialhjelp som er integrert med kommunens økonomisystem.
- Behandlingen av søknad om økonomisk sosialhjelp er i samsvar med forvaltningslovens krav om forsvarlig saksbehandling.
- Mangel på dokumentasjon for vurdering av habilitet ansees ikke å være i samsvar med god forvaltningsskikk.

6 KONKLUSJONER

6.1 *Hvordan er bruken av økonomisk sosialhjelp i Kvalsund kommune*

Regnskapsførte utbetalinger til økonomisk sosialhjelp har vært økende og er høyere enn kommunestyrets bevilgninger i perioden 2013-2017.

Selv om gjennomsnittlig økonomisk sosialhjelp pr innbygger over 16 år er høyere enn landsgjennomsnittet, gjennomsnittet i Finnmark og KOSTRA-gruppe 6 er de årlige utbetalingene til den enkelte mottaker moderate sammenlignet med Finnmark og resten av landet.

Andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp i kommunen er høyere enn tilsvarende i Finnmark, KOSTRA-gruppe 6 og gjennomsnittet i landet, mens andelen mottakere i alderen 18-24 år på nivå med de øvrige. Andelen langtidsmottakere i Kvalsund er imidlertid høyere enn i resten av landet, Finnmark og KOSTRA-gruppe 6.

6.2 *Er tilgjengeligheten ved NAV-Kvalsund på et tilfredsstillende nivå?*

Med bakgrunn i revisjonens funn er det vår vurdering at tilgjengeligheten ved NAV Kvalsund er på et tilfredsstillende nivå ved at:

- Tjenesten er i besittelse av tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.
- Tjenesten forbereder og avgjør saker uten ugrunnet opphold.
- Tjenestens tilgjengelighet vurderes som forsvarlig.

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

Med bakgrunn i revisjonens funn er det vår vurdering at NAV Kvalsund har rutiner og retningslinjer som sikrer forsvarlig behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp:

- Kommunens normer for økonomisk sosialhjelp er etter revisjonens vurdering i tråd med lovkrav og statlig veiledende retningslinjer.
- NAV Kvalsund har etablert rutiner for attestasjon og anvisning før utbetaling av økonomisk bistand.
- NAV Kvalsund ikke har et system for økonomisk sosialhjelp som er integrert med kommunens økonomisystem.
- Behandlingen av søknad om økonomisk sosialhjelp er i samsvar med forvaltningslovens krav om forsvarlig saksbehandling.
- Mangel på dokumentasjon for vurdering av habilitet ansees ikke å være i samsvar med god forvaltningsskikk.

7 ANBEFALINGER

På bakgrunn av de funn som er gjort i denne undersøkelsen anbefaler revisjonen at NAV Kvalsund iverksetter følgende tiltak:

- NAV Kvalsund anbefales å lage en kompetanseplan for de som skal arbeide innenfor fagområdet.
- NAV Kvalsund anbefales å lage en plan for etterutdanning/kursing for de som arbeider innenfor fagområdet.
- NAV Kvalsund anbefales å gå til anskaffelse av et fagsystem som er integrert med kommunens økonomisystemer.
- NAV Kvalsund anbefales å innføre rutiner for å dokumentere vurdering av habilitet i henhold til forskrift til lov om sosialtjenesteloven § 5.

8 KILDER OG LITTERATUR

Lovforarbeider

- Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) Sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) (endringslov) Sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover
- Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) Kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) Om lov om sosiale tjenester mv.
- Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) Behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Stortingsdokumenter

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

Uttalelser fra Sivilombudsmannen

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

Rundskriv og veiledere

- Rundskriv A-68/2009; Arbeidsdepartementet
- Rundskriv I-34/2001; Sosialtjenesteloven kapittel 5; Arbeidsdepartementet
- Veileder IS-1382; Anbefalinger til saksbehandlingsprosessen – Lov om sosiale tjenester § 4-2
- Veileder IS-1253; Veileder til forskrift om individuell plan; Helse- og sosialdirektoratet
- Veileder IS-1183; Hvordan holde orden i eget hus; Internkontroll i sosial- og helsetjenesten; Helsedirektoratet
- Hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven (Sist endret 05.02.2017 og 06.02.2018).

Dokumenter utarbeidet av Kvalsund kommune og/eller NAV Finnmark

- Årsmeldinger 2013-2017 for Kvalsund kommune
- Årsregnskaper 2013-2017 for Kvalsund kommune
- Budsjett og økonomiplan 2018-2021
- Rutiner for økonomisk sosialhjelp-NAV Kvalsund 2017
- Sosialhjelpssatser livsopphold i Kvalsund kommune PS-sak 11/17

Litteratur og rapporter

- Arbeidsforskningsinstituttet; AFI-notat 2/09 Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor
- Bernt, Jan Fridthjof, Oddvar Overå og Harald Hove; *Kommunalrett*, 3. utgave 1994
- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse; *Velferdsrett II*, 3 utgave 2008
- NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene
- NOU 1990: 16 Økonomisk sosialhjelp
- Fylkesmannen i Finnmark: Rapport fra tilsyn med de sosiale tjenestene, NAV Kvalsund 2016
- Telemarksforskning – Bø; Rapport nr. 232 (2006); Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårbruk i sosialtjenesten
- Woxholt, Geir; Forvaltningsloven med kommentarer, 4 utgave 2009
- Grimstad og Halvorsen; Forvaltningsloven i kommunene, 2011

Andre kilder

Arbeidsdepartementet; NAV-reformen

Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/midtspalte/arbeids--og-velferdsforvaltningen/nav-reformen.html?id=498461>

Fylkesmannen i Aust-Agder;

Kvalifiseringsprogrammet; Spørsmål og svar på uavklarte problemstillinger (04.12.2007)

Se <http://fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=3247&amid=1799674>

NAV Finnmark; Nyheter; Lokale brukerundersøkelser høsten 2009 (13.11.2009)

Se <http://www.nav.no/Lokalt/Finnmark/218675.cms>

NAV Finnmark; Referater fra møter i Brukerutvalg – NAV Finnmark og NAV Hjelpemiddelsentral Finnmark

Se <http://www.nav.no/Lokalt/Finnmark/Brukermedvirkning>

Statistisk sentralbyrå (SSB); Ny økning i sosialhjelpsmottakere i 2009 (29.06.2010)

Se <http://www.ssb.no/emner/03/04/soshjelpk/main.html>

Kvalsund kommune;

Se <http://www.kvalsund.kommune.no/>

NAV Kvalsund;

Se <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Kontakt+oss/Kontorer/nav-kvalsund>

VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER

Hei

Rapporten er grundig og god, med klare anbefalinger. Disse anbefalingene er mulig å etterkomme og vil bli tatt hensyn til i det videre arbeidet innenfor sosialtjenesten og NAV/Kvalsund. Rådmannen takker for bidraget og arbeidet som er lagt ned i forvaltningsrapporten.

Mvh

Gunnar Lillebo
Rådmann/Kvalsund kommune

VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER

Om kriteriene

Tilgjengelighet

Forhold knyttet til økonomisk sosialhjelp reguleres av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter sosialtjenesteloven). 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.⁴

Av § 4 går det fram at «tjenester som ytes etter denne loven skal være forsvarlige.» Kommunen er ansvarlig for at alle tjenester som ytes etter denne lov. Forsvarlighet er en rettslig standard, noe som innebærer at kravet er en rettsregel som er dynamisk og endrer seg over tid i takt med utviklingen. Kravet til forsvarlighet skal sikre kvalitet på tjenestene.

Tilgjengelighet og saksbehandling

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

NAV-kontoret må foreta avklaring av hjelpebehov med utgangspunkt i en individuell vurdering. Det antas at det vil være fordelaktig å involvere tjenestemottakeren i prosessen i samarbeid med andre relevante instanser.⁵

Under kontrollutvalgets møte den 20.02.2018 var utvalget opptatt av sosialkontorets åpningstider og om søkeres tilgang til saksbehandler. I denne undersøkelsen vil vi vurdere om tjenesten er tilgjengelig for brukerne ved åpningstider eller på andre plattformer i samsvar med lovens krav om forvarlighet.⁶

I forvaltningsloven § 11a første ledd kreves det at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold». Dette kravet er skjønnsmessig og kan variere fra sak til sak. Det hele vil blant annet bero på sakens art, omfang og tilgjengelige ressurser. Det foreligger derfor ikke noen absolutte tidsfrister for når en sak skal være ferdig behandlet. For saker som faller inn under bestemmelsene om enkeltvedtak er hovedregelen likevel at den «skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares innen 1 måned etter at den er mottatt». Dette trenger imidlertid ikke å gjøres dersom det er «åpenbart unødvendig». Det heter videre at det foreløpige svaret skal sendes «snarest mulig» og «redegjøre for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere».

⁴ Sosialtjenesteloven § 1.

⁵ R35-00-G14 pkt. 2.4.1.

⁶ Sosialtjenesteloven § 4.

Prinsipper for forsvarlig saksbehandling

Forsvarlig saksbehandling er å treffe riktige avgjørelser i forvaltningssaker på en hurtig og effektiv måte som ivaretar innbyggernes rettssikkerhet og alle interesser i saken.

Rettsikkerhet er å verne borgerne mot urettmessige handlinger fra forvaltningen, i bunnen for rettsikkerhet ligger alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

God forvaltningsskikk er uskrevne krav til saksbehandlingen som supplerer forvaltningslovens regler og som fremhever de hensynsfulle reglene om saksbehandling bygger på. Sentrale betingelser for god forvaltningsskikk er krav til hensynsfullhet og kontradiksjon. Det ansees for å være god forvaltningsskikk at administrasjonen dokumenterer sine vurderinger.

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

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

Krav til saksbehandlingen i sosialtjenesten

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

Om enkeltvedtakets form og innhold

I forvaltningsloven § 23 første ledd heter det at «enkelvedtaket skal være skriftlig». I forarbeidene sies det at kravet til skriftlighet blant annet vil være oppfylt dersom «vedtaket kommer til uttrykk i et brev til vedkommende part». ⁷ I praksis betyr dette at kravet er oppfylt dersom vedtaket blir gjengitt i underretningen som sendes til parten.

I forarbeidene understreker departementet videre betydningen av at ethvert vedtak blir klart og bestemt utformet, og at de bør være så fullstendig som mulig. En direkte følge av kravet i § 23 er at selve konklusjonen (avgjørelsen) skal gis skriftlig. God forvaltningsskikk tilsier også at vedtaket gis nødvendig presisjon. I litteraturen framheves det at vedtaket bør være klart og tydelig, og at det bør inneholde opplysninger om hvem som har fattet vedtaket, hvem det gjelder, når vedtaket er fattet og hva det går ut på. Det bør gis nødvendige konkretiseringer, for eksempel av kronebeløp, vilkår og eller/tiltakets art og varlighet. ⁸

Av forvaltningsloven § 24 første ledd framgår det at «enkelvedtak skal grunngis» og at begrunnelsen som hovedregel skal gis «samtidig med at vedtaket treffes». Kravet til begrunnelse gjelder både for enkeltvedtak som fattes administrativt (delegert vedtak) og for

⁷ Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) s. 77.

⁸ Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse; *Velferdsrett II*, 3. utgave 2008 s. 92.

enkeltvedtak fattet i folkevalgte organer.⁹ I forvaltningsloven § 25 første ledd heter det at det i begrunnelsen «skal vises til de regler vedtaket bygger på». Normalt skal begrunnelsen også gjengi innholdet i disse reglene. Begrunnelsen skal videre nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på (jf. § 25 andre ledd), og bør nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsskjønn. Dersom det er gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil det i alminnelighet være tilstrekkelig med en henvisning til retningslinjene, jf. § 25 tredje ledd.

Om habilitet

Det er et krav at saksbehandler ikke skal være inhabil under behandlingen eller under avgjørelsen av en sak.¹⁰ Reglene om inhabilitet er begrunnet i hensynet til partenes rettssikkerhet og sikrer mot at det ikke legges vekt på personlige eller utenforliggende forhold.

Om taushetsplikt

At informasjon ikke kommer på avveie styrker tilliten til forvaltningen. Enhver som utfører arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan har plikt til å bevare taushet om det han får kjennskap til under utførelse av tjenesten.¹¹ Det er gitt en innskjerpet taushetsplikt i sosialtjenesteloven § 44.

Om underretningen

Partene skal «underrettes om vedtaket».¹² Underretningen skal «i regelen» være «skriftlig». Av bestemmelsens annet ledd framgår det at begrunnelsen for vedtaket (enkeltvedtaket) bør gjengis i underretningen. Underretningen skal videre gi opplysninger om partenes klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåte ved klage, samt retten til innsyn i sakens dokumenter. Av forvaltningslovens § 27 første ledd framgår det at partene skal underrettes om vedtaket «så snart som mulig». Det gjelder derfor ikke noen eksakt frist for når underretningen skal ha funnet sted. Det foreligger heller ikke noen nærmere angivelse om dette i lovens forarbeider. Hva som ligger i uttrykket «så snart som mulig» blir derfor en skjønnsmessig vurdering.

Økonomisk stønad

Det framgår av sosialtjenesteloven § 18 at «de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad». For at det skal foreligge rett til økonomisk stønad må den enkelte ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter. Enhver har ansvar for å ta nødvendige skritt for å bli selvforsørget gjennom arbeid eller på andre måter. En persons hjelpebehov skal allikevel vurderes ut fra den nåværende situasjonen, og vedkommende kan ha krav på stønad inntil andre økonomiske muligheter kan gjøres gjeldende.¹³

Økonomisk stønad er en skjønnsmessig ytelse. NAV-kontoret har både rett og plikt til å utøve skjønn ved utmåling av stønad. Dette innebærer at det skal foretas en konkret og individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødvendig for å sikre stønadsmottaker et forsvarlig

⁹ Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) s. 85-86 og Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) s. 304-305.

¹⁰ Forvaltningsloven § 6.

¹¹ Forvaltningsloven § 13.

¹² Forvaltningsloven § 27 første ledd.

¹³ R35-00-G14 pkt. 4.18.1.2.

livsopphold. Stønaden skal utmåles med bakgrunn i den enkeltes faktiske hjelpebehov, og NAV-kontoret skal utrede hjelpebehovet i samarbeid med søkeren.¹⁴

Det skal foretas en skjønnsmessig vurdering i hver enkelt sak. Bruk av skjønn kan føre til ulikheter i stønadsnivået. Så lenge forskjeller er saklig begrunnet i ulike individuelle behov, er det i samsvar med loven.¹⁵

Økonomisk stønad er i utgangspunktet en midlertidig inntektssikring. Stønaden bør derfor ta sikte på å gjøre mottakeren selvhjulpent. NAV-kontoret må foreta en helhetlig vurdering av den enkeltes personlige og økonomiske forhold for å kunne utforme tjenestetilbud som i størst mulig grad fremmer til selvhjelp og selvforsørgelse. Tjenestemottaker skal sikres et forsvarlig livsopphold samtidig som stønadsnivået skal stimulere til å skaffe inntektsgivende arbeid.¹⁶

Stønadsnivået

Det er ikke nærmere presisert i loven hvilke utgifter som skal dekkes av stønaden til livsopphold. Stønadsnivået skal fastsettes med bakgrunn i den konkrete og individuelle behovsprøvingen som er foretatt. Statlige retningslinjer og kommunalt fastsatte normer er kun veiledende for utmålingen og kan ikke erstatte den individuelle behovsprøvingen som er foretatt.¹⁷

Hjelp i en nødsituasjon

Hvis tjenestemottaker befinner seg i en nødsituasjon, kan stønaden begrenses til det helt nødvendige. Med nødsituasjon menes tilfeller der tjenestemottaker ikke har det helt grunnleggende og står kortvarig uten muligheter til å skaffe seg det. Hjelp i en nødsituasjon skal dekke de grunnleggende behov i en kort periode, for eksempel i påvente av en forestående utbetaling etter sosialtjenesteloven eller andre ordninger. En person i en nødsituasjon kan ikke avvises.¹⁸

Rutiner og retningslinjer

Kravet til forsvarlighet stiller krav til tilgjengelighet til tjenesten, saksbehandlingen, tjenestens innhold og omfang. Herunder ligger at tjenesten er tilgjengelig for alle som har et hjelpebehov og at tjenesten ytes i tide. Det ligger også at tjenestens innhold og omfang er i samsvar med gjeldende normer for godt sosialfaglig arbeid.¹⁹

I kommunen har administrasjonssjefen ansvaret for at det er etablert en tilfredsstillende internkontroll.²⁰ En tilfredsstillende internkontroll innebærer at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I tillegg til bestemmelsen om internkontroll i kommuneloven er det tatt inn en bestemmelse i sosialtjenesteloven § 5 om at «Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapittel 4 er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Kommunen må redegjøre for hvordan den oppfyller denne plikten.»

¹⁴ R35-00-G14 pkt. 4.18.1.3 (2.avsn.).

¹⁵ R35-00-G14 pkt. 4.18.1.3 (3.avsn.).

¹⁶ R35-00-G14 pkt. 4.18.1.4.

¹⁷ R35-00-G14 pkt. 4.18.1.5.

¹⁸ R35-00-G14 pkt. 4.18.1.6.

¹⁹ R35-00-G14 pkt. 2.4.1

²⁰ Kommuneloven § 23 nr.2.

Formålet med forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen er å «*bidra til faglig forsvarlige sosiale tjenester ...*». ²¹ Med internkontroll menes «*systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.*» ²²

Innholdet som går fram av forskriftens § 4 lister opp omfanget av og aktivitetene tilhørende internkontroll som går ut på organisering, fordeling av ansvar og sørge for at arbeidstakerne innehar nødvendige kunnskaper og ferdigheter. Det er presisert at internkontrollen skal tilpasses kommunens størrelse, egenart og ha det omfang som ansees nødvendig for å etterleve lovens krav. Kommunens internkontroll skal dokumenteres og være oppdatert og tilgjengelig. ²³

Av sosialtjenesteloven § 41 går det fram at forvaltningsloven gjelder for saker som behandles i medhold av sosialtjenesteloven og at avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester regnes som enkeltvedtak. I tillegg gjelder uskrevne normer for god forvaltningsskikk. Saksbehandlingen må derfor følge de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven og særlige regler om saksbehandling som går fram av sosialtjenesteloven.

Særlige bestemmelser som går fram av sosialtjenesteloven går foran reglene i forvaltningsloven. Dette gjelder § 17 om kommunens opplysningsplikt, § 43 om retten til å innhente opplysninger, § 44 om taushetsplikt og § 48 om fylkesmannens kompetanse i klagesaker.

Internkontroll skal bidra til faglig forsvarlige tjenester og være et dynamisk verktøy som sikrer riktige utbetalinger. Ansvar for å utarbeide en betryggende internkontroll er lagt til kommunens ledelse etter kommunelovens § 23.nr 2.

Risikovurdering

Kommunen må ha et system for internkontroll som sikrer mot urettmessige utbetalinger. Dette gjelder også innenfor et system for økonomisk sosialhjelp. Risikovurdering er et sentralt element i forbindelse med internkontroll hvor formålet er å identifisere områder hvor det er sannsynlighet for uregelmessigheter for feil. ²⁴

Kontrollhandlinger

I en velfungerende internkontroll må det være lagt opp til kontrollhandlinger. I henhold til *anerkjente prinsipper* for økonomisk internkontroll er attestasjon og anvisning sentrale elementer som har til hensikt å forebygge og avdekke feil i behandling av betalings-transaksjoner. Arbeidsdeling sikrer mot at alt for mange økonomihandlinger samles på for få hender. ²⁵

²¹ Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 1.

²² Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 3.

²³ Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 5.

²⁴ COSO, Internkontroll – et integrert rammeverk s.4.

²⁵ COSO, Internkontroll – et integrert rammeverk s. 10.

IKT-systemer

Moderne IKT-systemer er integrert med kommunens regnskapssystemer hvor kontrollhandlinger innebygd for på best mulig måte å ivareta kommunens kontrollbehov. Det er *aksept* for å legge til grunn at den økonomiske internkontroll er blitt sikrere i takt med utviklingen av integrerte IKT-verktøy til bruk i kommunesektoren.

VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

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

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

Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til:

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

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

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

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

Bestilling fra kontrollutvalget

Revisor må gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.²⁶

Oppstart av denne forvaltningsrevisjonen ble vedtatt under møte i kontrollutvalget den 20. februar 2018 under sak 3/2018. Følgende problemstillinger ble vedtatt:

1. Hvordan er bruken av økonomisk sosialhjelp i Kvalsund kommune?
2. Har NAV Kvalsund rutiner og retningslinjer som sikrer en forsvarlig saksbehandling av søknader om sosialhjelp?

I tillegg har revisjonen utarbeidet tilleggsproblemstilling:

3. Er tilgjengeligheten ved NAV-Kvalsund på et tilfredsstillende nivå?

Oppstart

Revisor skal sende Oppstartsbrev til administrasjonssjefen så tidlig som mulig i prosjektet.²⁷ Det ble sendt Oppstartsbrev til rådmannen den 23. august 2018 med vår anmodning om at det ble utpekt en kontaktperson for prosjektet.

Rådmannens svar forelå den 29. august 2018 hvor han utpekte NAV-leder Jan Hugo Johnsen til vår kontaktperson på prosjektet. Det er ikke blitt avholdt oppstartsmøte. Kommunikasjon om prosjektets framdrift har foregått på e-post fram til dato for intervju.

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.²⁸ I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering).

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

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

I denne rapporten har vi sammenlignet Kvalsund kommune med de øvrige kommunene i Finnmark og kommunene i Kostragruppe 6. KOSTRA-gruppe 6 er en gruppering av

²⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

²⁷ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 13.

²⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser som kan sammenlignes med Kvalsund.²⁹ Vi har også brukt sammenlignende tall for hele landet inkludert Oslo.

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

Problemstilling 1: Hvordan er bruken av økonomisk sosialhjelp i Kvalsund kommune?

Underproblemstillinger:

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

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

Problemstilling 2: Er tilgjengeligheten ved NAV-Kvalsund på et tilfredsstillende nivå?

- i. Er sosialtjenesten i besittelse av tilstrekkelig kunnskaper og kompetanse?
- ii. Behandles søknader uten ugrunnet opphold?
- iii. Er tjenesten tilgjengelig for alle som søker økonomisk sosialhjelp.

Nødvendig informasjon om «problemstilling i» er innhentet ved kvalitativt intervju hvor man har søkt utdypende informasjon om «Hva som ligger til grunn for individuelle vurderinger ved utmåling av stønadens størrelse og omfang, herunder kartlegging av søkerens økonomiske, sosiale og helsemessige situasjon. Tilstede på intervju var prosjektleder Arnt-Bjarne Aronsen, prosjektmedarbeider Viggo Johannessen fra revisjonen, NAV leder Jan Hugo Johnsen og saksbehandler Hilde Cecilie Svendsen fra NAV Kvalsund

«Problemstillingene ii og iii» handler om at tjenesten forvaltes i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser på en måte som gir tjenestemottakerne rettsikkerhet og forsvarlige tjenester. For å være i stand til å besvare problemstillingene har vi sett på et utvalg saker.

Fylkesmannen i Finnmark har gjennomført et tilsyn «med de sosiale tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad i NAV ved Kvalsund kommune». Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 15.02.2016-21.09.2016. Vårt utvalg av saker er av den grunn hentet fra perioden etter at fylkesmannens gjennomførte sitt tilsyn.

Saksbehandlingssystemet til bruk for behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp er basert på en «steg for steg» løsning som gir rimelig sikkerhet for at de ulike stadier i saksbehandlingsprosessen gjennomføres før neste steg. Søknader om økonomisk sosialhjelp registreres på person - ikke i løpende nummerrekkefølge.

Vi har foretatt en systemtest ved gjennomgang av et utvalg av tre søknader av ulik karakter i saksbehandlingssystemet «SOSIO» sammen med personalet fra NAV Kvalsund. Vår

²⁹ <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/veiledning-til-kostra-tabellene>

systemtest viser at det er etablert rutiner for behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp.

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

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

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

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

- i. Er kommunens normer for sosialhjelp i tråd med lovkrav og statlig veiledende retningslinjer?
- ii. Er det etablert en tilfredsstillende internkontroll som sikrer mot urettmessige utbetalinger?
- iii. Er behandlingen av søknad om økonomisk sosialhjelp i samsvar med forvaltningslovens krav om forsvarlig saksbehandling?

Med henvisning til «underproblemstilling i» har det vært gitt statlig veiledende retningslinjer siden 2006 som har vært justert hvert år. Kommunene har stått fritt til å fastsette egne retningslinjer, men de kommunale sosiale tjenestene i NAV har både rett og plikt til å utøve skjønn ved utmåling av stønaden. Her har vi vurdert de kommunale retningslinjer og praksis opp mot de statlig gitte retningslinjer ved dokumentanalyse og ved intervju.

Når det gjelder «underproblemstilling ii» er dette knyttet opp mot etablert intern kontroll i et mislighetsperspektiv. Her har vi foretatt kartlegging av kontorets rutiner ved attestasjon og anvisning og vi har innhentet informasjon fra regnskapsrevisjon som foretar systematisk kartlegging og vurdering av kommunens internkontroll.

«Underproblemstilling iii» har vi sett i nær sammenheng med «underproblemstilling ii».

Gyldighet og pålitelighet

I valg av metode må revisor sikre dataens relevans (gyldighet/validitet) i forhold til problemstillingen(e).³⁰ Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet).

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

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

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

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

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.³¹ Referat fra intervju er oversendt kontaktperson for verifisering. I tillegg er et utkast av rapport sendt til revidert enhet for gjennomlesing. Dette er gjort for å unngå faktafeil, og for å sikre at det materialet som undersøkelsen bygger på er mest mulig fullstendig og pålitelig.

Et utkast av denne rapporten ble oversendt vår informant på verifisering den 28.januar 2019. Svar forelå den 13.februar 2019, vår informant hadde ingen merknader til verifiseringsutgaven av rapporten.

³⁰ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 27.

³¹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

Intern kvalitetssikring

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres.³² Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre må det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

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

Høring

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.³³ Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Rapporten ble oversendt rådmannen på høring den 13.februar 2019 og rådmannens høringssvar forelå den 15.februar 2019.

³² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 45.

³³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.

