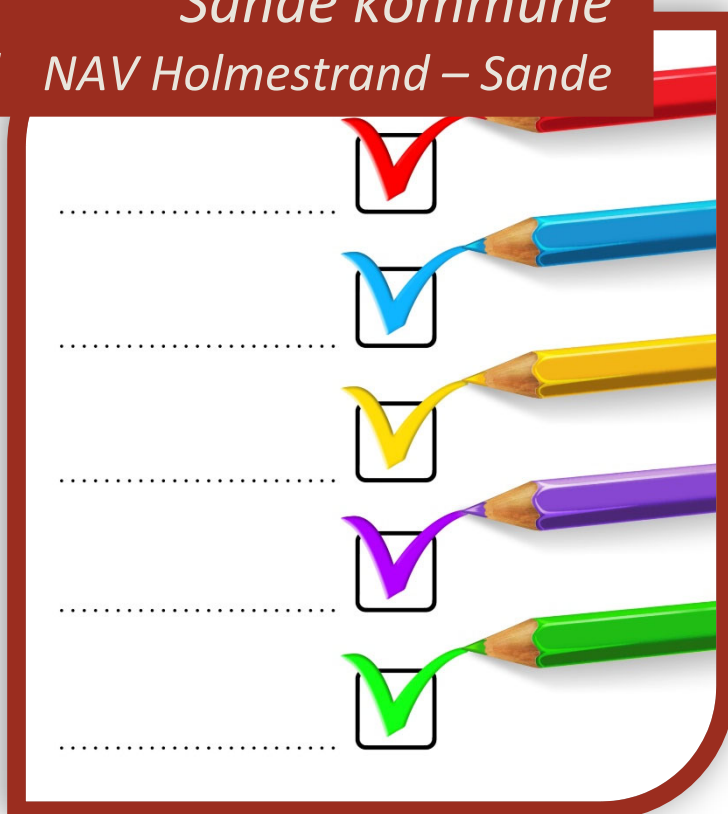


Økonomisk sosialhjelp

Sande kommune

Nav Sande | NAV Holmestrand – Sande



Forvaltningsrevisjon

Mai 2019

Buskerud Kommunerevisjon IKS

Postadresse: Postboks 4197, 3005 DRAMMEN
Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen
Telefon: 409 10 200
e-post: post@bkr.no
URL-adresse: www.bkr.no



Sammendrag

Bestilling

Kontrollutvalget
Sak 13/2018
23. april 2018

Formål

Å vurdere kommunens tjenestetilbud innenfor økonomisk sosialhjelp, med særlig vekt på om det bidrar til å gjøre søkerne selvhjulpne.

Problemstillinger

- Har kommunen en tilfredsstillende saksbehandlingstid innen økonomisk sosialhjelp?
- Har kommunen en tilfredsstillende saksbehandling av klager på økonomisk sosialhjelp?
- Benytter kommunen kvalifiseringsprogrammet (KVP) i tråd med intensjonene i regelverket?
- Brukes vilkår i tråd med intensjonene i regelverket?
- Bidrar økonomisk sosialhjelp / økonomisk stønad til å gjøre søkerne selvhjulpne?

Metode og praktisk gjennomføring

NAV Sande ble samlokalisert med NAV Holmestrand i mai 2018. Etter henvendelse fra NAV Holmestrand - Sande ble prosjektet stoppet i kontrollutvalgsmøte 4. juni 2018, sak 23/18. I kontrollutvalgsmøte 19. november 2018, sak 35/18 ble det vedtatt å starte prosjektet opp igjen.

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt i "RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon".

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse og samtaler med ledelse ved NAV Holmestrand – Sande. Vi har mottatt filer med data av alle utbetalinger av økonomisk stønad utført i Sande kommune (NAV Sande / Nav Holmestrand – Sande) fra fagsystemet Sosio i perioden 2014 til 2018. Videre foretok vi et utvalg av stønadsmottakere for å se nærmere på saksbehandlingen rundt disse. Vi valgte ut et utvalg stønadsmottakere som en kombinasjon av de som har mottatt relativt høye sosialhjelpsutbetalinger i perioden, deltagere i kvalifiseringsprogrammet (KVP) og unge klienter (under 30 år).

Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene har vi i hovedsak benyttet lov om sosiale tjenester i NAV, forvaltningsloven og Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv H35, Sosialtjenesteloven. I kapittel 3 fremgår de utledede revisjonskriteriene til problemstillingene.

Oppsummering

Vi anser at saksbehandlingstiden for økonomisk stønad vedrørende innbyggerne i Sande kommune er veldig god. Vi registrerte at vårt utplukk av mottakere viste en rask saksbehandling med svært få klager.

Dette underbygges også av tall fra fylkesmann for 2017 og 2018 som viser at Sande kommune har et lavt antall klager, og at veldig få vedtak ble opphevet og ingen omgjort.

NAV har vist en vilje og initiativ til å forsøke å finne kandidater til KVP, med de utfordringer som finnes rundt å finne aktuelle kandidater. Vår gjennomgang av deltagere i 2017 og/eller 2018 at utfordringene er reelle. Men vi så også deltagere som har hatt god nytte av programmet, og som har kommet seg tilbake til arbeidslivet.

NAV opplyser at de nå legger om til at oppfølging av programmet legges til dedikerte personer. Vi mener dette vil være positivt, og at det må gjelde for både deltagere som administreres av NAV selv, og av eksterne selskaper.

Kartleggingen viser generelt lite bruk av vilkår til utbetaling av økonomisk stønad. I enkelte tilfeller så vi bruk av vilkår om å dokumentere utgiften før utbetaling, eller vilkår om oppmøte i tråd med planer og avtaler. Kartleggingen viste at det i liten grad var dokumenterte begrunnelser for hvorfor et vilkår var riktig i forhold til ytelsen eller hva en stans eller avkortning i ytelsen vil bety for mottakeren. Vi så forskjeller i praksis på håndtering av brudd på vilkår, i forhold til om dette gjaldt livsopphold, dokumentasjon av utgifter eller manglende oppmøte.

Vi så også det vi vil kalle en "sjablongmessig" avkortning av utbetalingene, samt at ukentlig utbetaling var en mye brukt utbetalingshyppighet, uten at det ble gjort noe konkret vurdering av hva dette vil bety for mottakeren. Kombinasjonen ukentlig hyppighet og "sjablongmessig" trekk kan gi utfordringer opp mot krav om å sikre at mottakeren har midler til livsnødvendigheter, og målet om kunne forvalte / disponere sine egne midler.

NAV Holmestrand – Sande opplyser at dette var en praksis i NAV Sande og at det har vært en annen praksis etter samlokalisering 1. mai 2018.

Analyser av KOSTRA-tall og sosialhjelpsutbetalinger viser mange positive trender for innbyggerne i Sande kommune. Selv om 2018 viser en økning i totalt utbetalt sosialstønad på tross av en nedgang, viser analysen at det er et relativt lavt antall "langtidsmottagere" og personer som mottar "høye" ytelser.

Konklusjon

Med bakgrunn i vår gjennomgang anser vi at det gis et betryggende tilbud til innbyggerne i Sande kommune, innenfor de områder som problemstillingene dekker. Vi ser derfor ikke behov for å gi rådmannen anbefalinger som resultat av denne gjennomgangen.

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Vi har ikke mottatt noe uttalelse innen fristen.

Innhold

<i>Sammendrag</i>	2
1. Innledning.....	6
1.1. Bakgrunn for prosjektet.....	6
1.2. Formål og problemstillinger	6
1.3. Avgrensning av undersøkelsen	6
1.4. Beskrivelse av økonomisk sosialhjelp i Sande kommune	7
2. Metode.....	8
3. Revisjonskriterier	9
4. Saksbehandling.....	11
4.1. Vurdering	12
5. Kvalifiseringsprogrammet	13
5.1. Tildeling av kvalifiseringsprogrammet.....	13
5.2. Innhold i og evaluering av kvalifiseringsprogrammet	13
5.3. Vurdering	14
6. Bruk av vilkår	15
6.1. Vurdering	17
7. Økonomisk sosialhjelp i Sande kommune.....	18
7.1. Sande kommunes sosialhjelpsutgifter	18
<i>Nøkkeltall fra KOSTRA</i>	18
<i>Utvikling i sosialhjelpsutgifter</i>	19
<i>Fordeling av sosialhjelpsutgifter på stønadsmottakere</i>	20
<i>Fordeling av sosialhjelpsutgifter på type stønad</i>	24
7.2. Vurdering	25
8. Oppsummering.....	26
9. Konklusjon	26
<i>Referanser</i>	27
<i>Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmann</i>	28
<i>Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon</i>	29
<i>Vedlegg 3 – Grunnlag for revisjonskriterier</i>	31
<i>Vedlegg 4 - KOSTRA – Kommunegruppe og symbolforklaring</i>	36
<i>Vedlegg 5 – Sosialhjelpsutgifter – Ytelser fordelt på type</i>	37



1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Sande kommune vedtok i sitt møte 23. april 2018, sak 13/18, at Buskerud Kommunerevisjon IKS (BKR) skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon innenfor området økonomisk sosialhjelp.

Prosjektet ble bestilt på bakgrunn av områder valgt ut i vedtatt plan for forvaltningsrevisjon og overordnet analyse for inneværende valgperiode.

NAV Sande ble samlokalisert med NAV Holmestrand i mai 2018. Etter henvendelse fra NAV Holmestrand - Sande ble prosjektet stoppet i kontrollutvalgsmøte 4. juni 2018, sak 23/18.

I kontrollutvalgsmøte 19. november 2018, sak 35/18 ble det vedtatt å starte prosjektet opp igjen.

1.2. Formål og problemstillinger

Prosjektets formål er å vurdere kommunens tjenestetilbud innenfor økonomisk sosialhjelp, med særlig vekt på om det bidrar til å gjøre søkerne selvhjulpne.

I denne forvaltningsrevisjonen søker vi å belyse følgende problemstillinger:

- Har kommunen en tilfredsstillende saksbehandlingstid innen økonomisk sosialhjelp?
- Har kommunen en tilfredsstillende saksbehandling av klager på økonomisk sosialhjelp?
- Benytter kommunen kvalifiseringsprogrammet (KVP) i tråd med intensjonene i regelverket?
- Brukes vilkår i tråd med intensjonene i regelverket?
- Bidrar økonomisk sosialhjelp / økonomisk stønad til å gjøre søkerne selvhjulpne?

1.3. Avgrensning av undersøkelsen

Som det går fram av problemstillingene i kulepunktene i kapittel 1.2, er det vedtatt relativt konkrete problemstillinger for forvaltningsrevisjonen. Vi presiserer at prosjektet kun tar for seg de områder og temaer som faller inn under de problemstillingene som fremgår av kapittel 1.2 Det er med andre ord ikke tale om en fullstendig gjennomgang av de kommunale tjenestene i Nav som tilbys innbyggerne i Sande. For eksempel har BKR ikke gjort en vurdering av selve stønadstildelingen ved utmåling av økonomisk sosialhjelp. NAV Sande har fra mai 2018 vært samlokalisert med NAV Holmestrand i en vertskommunemodell. Vi presiserer at vår gjennomgang kun omhandler tilbudet ved NAV Sande og senere NAV Holmestrand – Sande, som retter seg mot innbyggerne i Sande kommune.

1.4. Beskrivelse av økonomisk sosialhjelp i Sande kommune

NAV Sande ble i mai 2018 samlokalisert med NAV Holmestrand, og organisert som ett kontor.

På kommunens nettsider fremgår det at "NAV Holmestrand - Sande leverer tjenester på vegne av Arbeids- og velferdsetaten, Holmestrand og Sande kommuner til innbyggerne i Holmestrand og Sande kommuner." Dette styres gjennom en vertskommuneavtale mellom Holmestrand og Sande, samt et partnerskap mellom NAV Vestfold og Holmestrand.

Hovedoppgaven til NAV Holmestrand - Sande er å bistå personer ut i arbeid og ivareta inntektssikring for den enkelte gjennom de ulike ordningene som NAV forvalter. I tillegg til statlige tjenester yter NAV Holmestrand – Sande følgende kommunale tjenester:

- Økonomisk sosialhjelp
- Råd og veiledning (inkludert økonomisk rådgivning)
- Kvalifiseringsprogrammet
- Individuell plan
- Midlertidig bolig etter Lov om sosiale tjenester
- Bosetting og introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger
- Startlån, boligtilskudd og bostøtte på vegne av Husbanken

På nettsidene vises det til at formålet med økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er å sikre at kommunens innbyggere har tilstrekkelige midler til livsopphold. Og at økonomisk sosialhjelp ytes til personer som selv har utnyttet og vurdert alle andre muligheter til å forsørge seg selv.

Det fremgår at målsettingen for den økonomiske sosialhjelpen er at innbyggerne i størst mulig grad skal bli selvhjulpne og at de skal bli møtt med respekt og tillit når de henvender seg til kontoret.

I presentasjonen på nettsiden fremgår det at de som kan få økonomisk sosialhjelp er innbyggere i Sande kommune som midlertidig ikke klarer seg selv økonomisk. Vanligvis er det bare personer over 18 år som har rett til økonomisk sosialhjelp. Videre fremgår det at alle andre muligheter til å klare seg selv økonomisk skal være prøvd, som lønnet arbeid, trygd, arbeidsledighetstrygd, oppsparte midler. Og at de som ikke klarer å dekke sin gjeld må kontakte den de skylder penger.

Det fremgår at innbyggerne kan søke om bidrag eller lån til livsopphold, boutgifter og andre utgifter, og at økonomisk sosialhjelp skal søkes gjennom et eget skjema. Skjemaet er tilgjengelig gjennom nettsiden, kan fås tilsendt eller utlevert ved henvendelse til NAV. Skjemaet må sendes eller leveres til NAV, og der vil det også gis hjelp til utfylling. Hvis det er ønske om samtale med veileder må det gjøres avtale på forhånd. Hvis søknaden inneholder nødvendige opplysninger og dokumentasjon vil den besvares innen en måned, og økonomisk sosialhjelp kan gis med virkning fra og med den dagen man søkte. Ved mangler i forbindelse med dokumentasjon og opplysninger søknaden bli sendt tilbake. Det kan også settes vilkår for hjelpen, med målsetting om å gjøre deg selvhjulpne.

Det opplyses om postadresse og besøksadresse, som er i Holmestrand. Videre opplyses det om at kontoret ligger i 2. etasje og kan nåes med heis. Det henvises også til at de anbefaler sine brukere å ta kontakt via selvbetjeningssidene på nettsiden www.nav.no eller på det nasjonale telefonnummeret.

2. Metode

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på "*RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*"¹ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse og samtaler med ledelse ved NAV Holmestrand – Sande.

Vi har mottatt filer med data av alle utbetalinger av økonomisk stønad utført i Sande kommune / NAV Sande / Nav Holmestrand – Sande fra fagsystemet Sosio i perioden 2014 frem til 2018. Disse dataene er bearbeidet og analysert, og presenteres i rapporten.

Videre foretok vi et utvalg av stønadsmottakere for å se nærmere på saksbehandlingen rundt disse. Vi valgte ut et utvalg stønadsmottakere som en kombinasjon av;

- Klienter har deltatt i kvalifiseringsprogrammet (KVP)
- klienter som har mottatt relativt høye sosialhjelpsutbetalinger i perioden,
- unge klienter (under 30 år) som har mottatt relativt høye sosialhjelpsutbetalinger i perioden.

Til sammen har vi sett nærmere på journalmapper for et bredt utvalg klienter. Vi har sett på 42 klienter, hvorav 13 var, eller hadde vært deltagere i KVP. Vi gjennomgikk journalsakene til disse i NAVs fagsystemer².

Vi mener at datamaterialet samlet sett gir et godt grunnlag for våre beskrivelser av de aktuelle områder. Vi mener også det gir et godt grunnlag for våre vurderinger i de delene av rapporten hvor det er benyttet revisjonskriterier som grunnlag for våre vurderinger.

Vi håper at vår fremstilling av utviklingen kan bidra til å rette fokus mot de områder og tiltak som gjør at kommunen kan oppnå ytterligere forbedringer. At det kan bidra til at flere brukere blir selvhjulpne, og til sist at kommunen kan redusere omfanget av sosialhjelpsutgifter på sikt.

Vi viser kapittel 1.3 for avgrensinger i prosjektets omfang.

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Vi har ikke mottatt noe uttalelse innen fristen.

¹ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

² IKT-systemene; Sosio, Modia og Gosys.

3. Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene har vi i hovedsak benyttet lov om sosiale tjenester i NAV³, forvaltningsloven⁴ og Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv H35, Sosialtjenesteloven⁵.

På bakgrunn av problemstillingene og relevante krav i kildene⁶, har vi utledet følgende revisjonskriterier for vår gjennomgang av økonomisk sosialhjelp i Sande kommune. Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av kommunens tilbud innenfor økonomisk sosialhjelp. Kriteriene er oppstilt etter revisjonens vurdering av hva som er det sentrale, basert på en vurdering av virksomhetens egenart og regelverket den forvalter.

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse osv. Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

De to første problemstillingene er:

- Har kommunen en tilfredsstillende saksbehandlingstid innen økonomisk sosialhjelp?
- Har kommunen en tilfredsstillende saksbehandling av klager på økonomisk sosialhjelp?

Her har vi utledet følgende revisjonskriterier⁷:

- **Søknader om økonomisk stønad skal behandles uten ugrunnet opphold, og den enkelte søknads hastegrad skal vurderes konkret. Reglene om foreløpig melding i forvaltningsloven § 11 a skal overholdes.**
- **Nav skal selv vurdere om vedtaket skal gjøres om, helt eller delvis. Nav må gjøre de undersøkelser klagen gir grunn til. Dersom vedtaket ikke gjøres helt om, skal det sendes Fylkesmannen for klagebehandling.**

Den tredje problemstillingen er:

- Benytter kommunen kvalifiseringsprogrammet (KVP) i tråd med intensjonene i regelverket?

Her har vi utledet følgende revisjonskriterier⁸:

- **Kvalifiseringsprogrammet skal tilbys personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, med behov for tett og koordinert bistand, som kan nyttiggjøre seg programmet og som ikke har rettigheter etter andre ordninger.**
- **Kvalifiseringsprogrammet skal være helårig og på full tid, dvs. 37,5 timer i uken.**
- **Arbeidsrettede tiltak skal inngå når det er hensiktsmessig for den enkelte, og senest halvveis i programmet.**
- **Arbeidssøking skal inngå i den avsluttende delen.**
- **Programdeltakeren skal tilbys tett og koordinert bistand.**
- **Programmet skal evalueres både løpende og til avtalte tidspunkter, som skal framgå av saken.**

³ LOV 2009-12-18 nr 131, Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)

⁴ LOV 1967-02-10, Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven, fvl)

⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv H35 – Hovednr. 35 - Sosialtjenesteloven.

⁶ Vedlegg 3 – Utledning av revisjonskriterier

⁷ Utledningen bygger på lovkrav i forvaltningslovens kapittel VI.

⁸ Utledningen bygger på lovkrav i lov om sosiale tjenester i Nav §§ 29 flg., og med presiseringer i Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv H35

Den fjerde problemstillingen er:

- Brukes vilkår i tråd med intensjonene i regelverket?

Her har vi utledet følgende revisjonskriterier⁹:

- **Vilkår skal stilles og begrunnes i enkeltvedtak, konkret gi uttrykk for hva som forventes, og hva som kan bli reaksjonen dersom vilkåret ikke oppfylles.**
- **Vilkår skal brukes som ledd i oppfølging av tjenestemottakeren, og formålet skal være å bidra til å gjøre tjenestemottakeren mer selvhjulpne.**
- **For søkere under 30 år skal det stilles vilkår om aktivitet, med mindre tungtveiende grunner taler mot det.**
- **Vilkår skal ha nær sammenheng med vedtaket, ikke være uforholdsmessig byrdefulle eller være i strid med annet regelverk.**
- **Ved brudd på vilkår skal det vurderes konkret om reaksjonen skal gjennomføres, og tjenestemottakeren skal ha fått mulighet til å uttale seg.**
- **Reaksjon kan kun gjøres ved endringsvedtak av det løpende stønadsvedtaket.**
- **Stønnen kan ikke reduseres til et uforsvarlig lavt nivå.**
- **Barns behov skal ivaretas.**

Den femte problemstillingen er:

- Bidrar økonomisk sosialhjelp / økonomisk stønad til å gjøre søkerne selvhjulpne?

Problemstillingen anses å være av deskriptiv art, og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier.

Se vedlegg 3 for grunnlaget for revisjonskriteriene.

⁹ Utledningen bygger på lovkrav i lov om sosiale tjenester i Nav §§ 20 og 20a, og med presiseringer i Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv H35

4. Saksbehandling

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstillinger:

- Har kommunen en tilfredsstillende saksbehandlingstid innen økonomisk sosialhjelp?
- Har kommunen en tilfredsstillende saksbehandling av klager på økonomisk sosialhjelp?

Til disse problemstillingene har vi i kapittel 3 utledet¹⁰ følgende revisjonskriterier:

- Søknader om økonomisk stønad skal behandles uten ugrunnet opphold, og den enkelte søknads hastegrad skal vurderes konkret. Reglene om foreløpig melding i forvaltningsloven § 11 a skal overholdes.
- Nav skal selv vurdere om vedtaket skal gjøres om, helt eller delvis. Nav må gjøre de undersøkelser klagen gir grunn til. Dersom vedtaket ikke gjøres helt om, skal det sendes Fylkesmannen for klagebehandling.

I vår kartlegging har vi sett på journalene til 42 klienter. Vi gjennomgikk journalene til disse i NAVs fagsystemer. I denne gjennomgangen så vi blant annet på saksbehandlingstid fra søknad til vedtak. Vi så også etter hvordan kommunen hadde opplyst om klageadgang, faktiske klager og behandlingen av disse.

Journalgjennomgangen viste at Sande hadde en saksbehandling i tråd med frister. I de aller fleste saker ble det gjort vedtak i løpet av få dager etter mottak av søknad, og vi så ingen søknader som hadde blitt liggende ut over frister før det var gjort vedtak.

I alle vedtak vi så kom adgangen til å klage, og hvordan dette skulle gjøres, klart frem.

I vårt utplukk på 42 stønadsmottakere med relativt høye ytelser og/eller var deltagere på kvalifiseringsprogrammet så vi kun et par klager. I disse sakene ble vedtaket fra kommunen stadfestet av fylkesmannen.

Fra Fylkesmannen i Vestfold og Telemark har vi mottatt følgende oversikt over klager som gjelder Sande kommune. Oversikten viser resultatet av klager som har blitt realitetsbehandlet hos fylkesmannen, i løpet av 2-års perioden fra 1. januar 2017 til 31. desember 2018. Oversikten viser også tilsvarende prosentfordeling for snittet av alle kommuner i Vestfold.

	Klager	Stadfestet	Opphevet	Omgjort
Sande kommune				
• Antall klager	23	21	2	0
• Prosent av klagene		91 %	9 %	0 %
<i>Vestfold – snitt</i>		<i>80 %</i>	<i>15 %</i>	<i>5 %</i>

At et vedtak oppheves, innebærer at saken returneres til det lokale Nav-kontoret for ny saksbehandling, typisk i situasjoner der saken ikke er tilstrekkelig opplyst til at klageinstansen kan treffe realitetsvedtak.

BKR understreker at snittet for kommunene i Vestfold må tolkes med varsomhet. Det er store variasjoner på kommunenes størrelse, befolkning og klagesaker til fylkesmannen. Men det som uansett kan slås fast, er at Sande kommune i alle fall ikke skiller seg negativt ut i statistikken.

¹⁰ Utledningen bygger på lovkrav i forvaltningslovens kapittel VI.

4.1. Vurdering

Vi anser at saksbehandlingstiden for økonomisk stønad vedrørende innbyggerne i Sande kommune er veldig god. Vi registrerte at vårt utplukk viste en rask saksbehandling med svært få klager.

Fylkesmannen har registrert kun 23 klager som de har realitetsbehandlet i løpet av 2017 og 2018. Dette er et lavt antall og gir en indikasjon på at Sande har et lavt antall klager og / eller omgjør sine vedtak som det blir klaget på slik at stønadsmottakerne ikke har behov for å klage til Fylkesmannen. Det at fylkesmannen kun har opphevet to vedtak og ikke omgjort noen i perioden er også tegn på at saksbehandlingen er god.

5. Kvalifiseringsprogrammet

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstilling:

- Benytter kommunen kvalifiseringsprogrammet (KVP) i tråd med intensjonene i regelverket?

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 3 utledet¹¹ følgende revisjonskriterier:

- Kvalifiseringsprogrammet skal tilbys personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, med behov for tett og koordinert bistand, som kan nyttiggjøre seg programmet og som ikke har rettigheter etter andre ordninger.
- Kvalifiseringsprogrammet skal være helårig og på full tid, dvs. 37,5 timer i uken.
- Arbeidsrettede tiltak skal inngå når det er hensiktsmessig for den enkelte, og senest halvveis i programmet.
- Arbeidssøking skal inngå i den avsluttende delen.
- Programdeltakeren skal tilbys tett og koordinert bistand.
- Programmet skal evalueres både løpende og til avtalte tidspunkter, som skal framgå av saken.

5.1. Tildeling av kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) skal gi deltakerne en planlagt aktivitet på 37,5 timer i uken over 2 år. Programmet skal vise en progresjon og gjøre deltakerne i stand til å gå over i arbeid.

I praksis opplever mange kommuner – og Sande er blant dem – en form for «rekrutteringsproblem» til kvalifiseringsprogrammet. Noen brukere er i en situasjon der de kan hjelpes med enklere tiltak, andre har sykdom som gjør at de har krav på statlige ytelser (for eksempel arbeidsavklaringspenger), og atter andre fungerer så svakt at det ikke er realistisk å gjennomføre kvalifiseringsprogrammet. De som står igjen som mulige deltakere i kvalifiseringsprogrammet, er færre enn det lovgiver så for seg da ordningen ble innført.

For en tid tilbake satte NAV Holmestrand – Sande på nytt fokus på å forsøke å finne kandidater til KVP. I 2017 og 2018 var det 13 deltagere. NAV ga uttrykk for at dette i hovedsak var deltagere som ville ha god nytte av KVP. Men at de også hadde forsøkt å ha med deltakere hvor det i noen grad var usikre på om ville klare å fullføre, samt enkelte de også mente at de kunne hjulpet tilbake i arbeidslivet gjennom andre tiltak.

For helhetens skyld nevner vi at loven ble endret med virkning fra 1. januar 2019, der hensikten var å utvide muligheten til å tilby kvalifiseringsprogrammet.¹² Av lovproposisjonen kapittel 3.1 går det fram at da kvalifiseringsprogrammet ble innført, ble det beregnet at 15 600 brukere hadde behov for et program. Samtidig regnet man med en årlig tilstrømming på 5 400 nye brukere. Ved utgangen av 2010 var det 8 801 deltakere i programmet. Fra 2011 har antall deltakere gått ned. Ved utgangen av 2017 var det i underkant av 5 400 deltakere i kvalifiseringsprogrammet.

5.2. Innhold i og evaluering av kvalifiseringsprogrammet

Innholdet i KVP skal beskrives i en egen plan for KVP, som lages i samarbeid mellom bruker og veileder i NAV. NAV Holmestrand – Sande opplyser at plan for KVP benyttes i de fleste saker, men ikke nødvendigvis i alle. Bruk av plan gjøres etter en konkret vurdering, som blant annet avhenger av hvor digital brukeren er. Dersom

¹¹ Utledningen bygger på lovkrav i lov om sosiale tjenester i Nav §§ 29 flg., og med presiseringer i Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv H35

¹² Prop. 12 L (2018-2019), se <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=73604>

brukeren er "digital" kan det medføre at det kun benyttes plan i Modia. I slike tilfeller legges det inn ca timetall på aktivitetene slik at det er mulig å følge opp hvor mange timer programmet er på. I tillegg er det brukere som har plan som et dokument, eller en kombinasjon av disse. Vi har på forespørsel fått tilsendt programmer for åtte deltakere i kvalifiseringsprogrammet i 2017 og / eller 2018. De åtte programmene i papirformat er tilpasset den enkelte deltaker, og består av kombinasjoner av arbeidstrening, skole og kurs, jobbsøking, egentid og trening. BKR anser praksisen å være i samsvar med krav på området.

Det avholdes jevnlig oppfølgingsmøter mellom NAV og bruker, hvor innholdet i programmet er tema. Bruker skal også levere månedlige frammøtelister.

Hvis deltaker er i tiltak hos ekstern arrangør mottar NAV jevnlig statusrapporter. Evalueringen av programmet gjøres på bakgrunn av disse. Ved behov eller endringer er det i tillegg direkte kontakt mellom tiltaksarrangør og NAV.

Vår gjennomgang av deltagere i KVP viser at en stor andel av deltagerne er administrert gjennom avtaler med eksterne selskaper, som administrerer programmet, følger opp brukerne i henhold til planlagt aktivitet og sender periodevise statusrapporter til NAV.

NAV opplyser at det har vært deltagere i KVP hvor oppfølgingen i programperioden har vist at de står lenger unna arbeidslivet enn det som ble antatt ved oppstart. Det opplyses at det ikke har vært aktuelt å ha jobbsøking som en aktivitet i programmet, men at det for disse har vært viktig å få avklart om de har en reell arbeidsevne eller om de skal avklares mot andre trygdeytelser.

NAV opplyser også at det har vært noen deltagere i KVP som har hatt gradert jobb i programperioden, og at det for disse i stor grad har blitt jobbet mot å sikre arbeidsforholdet.

Dette sammenfaller med våre funn i kartleggingen. Vi så noen deltagere som det ble rapportert at var i jobb ved avslutningen av programmet. Vi så også mange deltagere som hadde avbrudd o.l. pga sykemeldinger. Og vi så eksempler på deltagere som startet avklaring av arbeidsevne og / eller prosesser mot andre trygdeytelser.

NAV Holmestrand – Sande opplyser at rutine for KVP er gjennomgått og oppdatert i forbindelse med kommunesammenslåingen, og at oppfølgingen fremover er lagt til dedikerte personer i NAV.

5.3. Vurdering

Vi mener NAV har vist en vilje og initiativ til å forsøke å finne kandidater til KVP. Med de utfordringer som er beskrevet rundt å finne aktuelle kandidater, viser gjennomgangen av deltagere i 2017 og/eller 2018 at utfordringene er reelle. Men vi så også deltagere som har hatt god nytte av programmet, og som har kommet seg tilbake til arbeidslivet.

Vi så eksempler på saker hvor det var tett oppfølging og kontakt mellom det eksterne selskapet og brukeren, men hvor det ikke klart kom frem hvorvidt det var lagt opp til faste evalueringspunkter, og i hvilken grad NAV var involvert i programmet. Vi mener den nye praksisen NAV opplyser om, hvor oppfølging av programmet legges til dedikerte personer vil være positivt. Vi mener dette må gjelde for både deltagere som administreres av NAV selv, og av eksterne selskaper.

6. Bruk av vilkår

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstilling:

- Brukes vilkår i tråd med intensjonene i regelverket?

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 4 utledet¹³ følgende revisjonskriterier:

- Vilkår skal stilles og begrunnes i enkeltvedtak, konkret gi uttrykk for hva som forventes, og hva som kan bli reaksjonen dersom vilkåret ikke oppfylles.
- Vilkår skal brukes som ledd i oppfølging av tjenestemottakeren, og formålet skal være å bidra til å gjøre tjenestemottakeren mer selvhjulpen.
- For søkere under 30 år skal det stilles vilkår om aktivitet, med mindre tungtveiende grunner taler mot det.
- Vilkår skal ha nær sammenheng med vedtaket, ikke være uforholdsmessig byrdefulle eller være i strid med annet regelverk.
- Ved brudd på vilkår skal det vurderes konkret om reaksjonen skal gjennomføres, og tjenestemottakeren skal ha fått mulighet til å uttale seg.
- Reaksjon kan kun gjøres ved endringsvedtak av det løpende stønadsvedtaket.
- Stønad kan ikke reduseres til et uforsvarlig lavt nivå.
- Barns behov skal ivaretas.

I vår kartlegging har vi sett på journalene til 42 klienter. Vi gjennomgikk journalene til disse i NAVs fagsystemer. I denne gjennomgangen så vi blant annet på hvilke vilkår som ble gitt til utbetaling av stønaden og hvordan disse ble fulgt opp. Vi så også særskilt etter om vilkår til aktivitet ("aktivitetsplikten") til unge under 30 år ble benyttet og fulgt opp.

I vår gjennomgang så vi lite bruk av vilkår. I de vedtakene hvor det var brukt vilkår var dette vilkår av typen:

- Vedtak hvor stønad innvilges, men dokumentasjon må innleveres før utbetaling
- Vedtak hvor stønad innvilges, men bruker må følge opp planer og avtaler

Den første typen gjaldt typisk vedtak om å dekke strøm samt kjøp av lege/legemidler, briller og lignende.

Den andre typen gjaldt å følge opp aktivitetsplaner og / eller avtaler med NAV, Tiltaksteamet og evt. andre samarbeidspartnere. I vedtakene kom det frem at manglende dokumentasjon eller manglende oppmøte (brudd på vilkåret) kunne medføre at stønaden ble stoppet eller redusert.

I de tilfeller hvor det gjaldt manglende oppmøte var det opplyst at trekk vil bli vurdert hver mandag. Videre fremgikk det at dersom mottakeren har hatt fravær og ønsker å uttale seg, skulle denne ta kontakt med NAV påfølgende mandag. Vi så i liten grad dokumenterte begrunnelser for hvorfor de enkelte vilkår var ansett å være riktig tiltak for den enkelte.

Vi så flere eksempler hvor det ikke var stilt vilkår om aktivitet for søkere under 30 år. Det skal i slike tilfeller være tungtveiende grunner for ikke å stille vilkår om aktivitet. I vår gjennomgang så vi at det i flere av disse tilfellene lå dokumentasjon på sykemeldinger i fagsystemene, og vi antar at dette var årsaken til at det ikke var stilt vilkår om aktivitet. Vi så også eksempler der vilkår var utelatt av «helsemessige årsaker».

I vår gjennomgang så vi flere tilfeller av stans og avkortning i utbetalinger pga manglende oppfyllelse av vilkår.

For stønad til enkelte typer utgifter som man vet kommer i nær framtid, men hvor størrelsen på utgiften ikke er kjent på vedtakstidspunktet, er praksis at stønaden innvilges, men med et vilkår om at dokumentasjon/faktura må leveres til Nav innen en gitt frist. Utbetalingen registreres i fagsystemet med en sperre (stans)

¹³ Utledningen bygger på lovkrav i lov om sosiale tjenester i Nav §§ 20 og 20a, og med presiseringer i Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv H35

som saksbehandler skal oppheve når dokumentasjon/ faktura mottas, og stønaden går til anvisning og utbetaling. Dersom søkeren ikke leverer dokumentasjon på utgiftene/ faktura, foretar ikke saksbehandler seg noe. Det innebærer at stønaden ikke går til utbetaling. I vår gjennomgang så vi ikke at det i slike tilfeller gjøres endringsvedtak eller at stønadsmottakeren varsles særskilt om at utbetaling stanses. BKR er innforstått med de praktiske sidene av dette. Fremgangsmåten er enkel og grei dersom man ønsker å behandle alt det er søkt om i ett og samme vedtak. Alternativet er å avvente å fatte vedtak på (eksempelvis) stønad til strømregning, før denne foreligger og kan leveres til NAV, og deretter fatte separat vedtak om dette.

BKR er kjent med at det ikke er uvanlig praksis i Nav-kontorer å operere med en utbetalingssperre i fagsystemet i påvente av innlevert dokumentasjon, slik som i Sandes tilfelle. Men prinsipielt sett mener BKR at dersom man først har fattet vedtak om stønad – som det jo gjøres med for eksempel strømutfgifter – og NAV deretter kommer til at stønaden likevel ikke skal utbetales, kreves det endringsvedtak. Også i tilfeller der det er stilt vilkår om innlevering av dokumentasjon.

Vi har også sett enkelte tilfeller hvor den samme praksisen for å koble vilkår og stans i utbetaling brukes på ordinær stønad til livsopphold, altså ikke bare til konkrete utgifter man foreløpig ikke vet den nøyaktige størrelsen på. Men i de tilfellene hvor NAV mente at vilkåret ikke er oppfylt, ble mottaker varslet skriftlig, gitt frist for å uttale seg og det var fattet endringsvedtak. En slik praksis er i samsvar med regelverket.

I gjennomgangen så vi flere stønadsmottakere som fikk vedtak om stønad med vilkår om daglig oppmøte og ukentlig utbetaling. Vedtaket var fulgt av et vilkår som gir tydelig signaler om hva som skjer dersom de ikke møter opp, samt at de ved fravær må kontakte Nav påfølgende mandag.

I praksis så vi at NAV sendte varsel om trekk tidlig mandag morgen om at det ble vurdert trekk i stønaden, med frist til mottaker om å uttale seg kl 12 samme dag. Dette ble gjort gjennom tekstmelding til vedkommendes mobiltelefon, som så lagres i NAVs fagsystem. Vi har i liten grad sett at mottakerne svarer på denne henvendelsen.

I disse tilfellene så vi at det trekkes dag for dag man er borte, og i enkelte tilfeller halve dager for å møte for sent. Vi kan ikke se at det gjøres en konkret vurdering av hva dette vil bety for mottakeren, og den virker på oss å være helt sjablonmessig. I enkelte tilfeller ser vi at mottakere har blitt trukket for alle fem dager, for fire eller 3,5 dager i en uke. Enkelte har også blitt trukket for et høyt antall dager flere uker i strekk.

En slik praksis er problematisk av flere grunner.

For det første, som alt nevnt, fordi tilnærmingen ikke tar opp i seg det grunnleggende prinsippet i sosialretten om at man skal bygge på en konkret vurdering av den enkelte stønadsmottakerens behov. Vi viser til det vi har sagt om den sjablonmessige tilnærmingen.

For det andre fordi det skaper risiko for at NAV selv – aktivt – bidrar til å sette stønadsmottakeren i en økonomisk nødssituasjon. Reduseres stønaden langt nok ned basert på antall dager fravær i tiltak, vil man raskt kunne redusere stønaden det nivået vedkommende uansett har krav på; nok til et forsvarlig livsopphold.

BKR har tatt problemstillingen opp med NAV. NAV Holmestrand – Sande opplyser at dette var en praksis NAV Sande hadde, og at det har vært en annen praksis etter samlokalisering 1. mai 2018.

Kartleggingen viste også at flere stønadsmottakere hadde ukentlige utbetalinger. I noen tilfeller hadde mottakeren utbetalinger ukentlig over lengre perioder. I disse tilfellene kan vi ikke se at det er dokumentert en konkret vurdering av hva dette vil bety for mottakeren.

NAV Holmestrand – Sande opplyser at dette også var en praksis NAV Sande hadde, og at det har vært en annen praksis etter samlokalisering 1. mai 2018.

I saksbehandlingen av økonomisk stønad skal barns behov ivaretas. Gjennom vår kartlegging av stønadsmottakere og vurderingen som gjøres av NAV når det gjelder reaksjoner på vilkårsbrudd har ikke vist tilfeller hvor barn er involvert. Dette kan antagelig forklares med at dette ofte gjelder unge personer hvor barn ikke er involvert. Vi har ikke observert noe i vår gjennomgang som er negativt i forhold til ivaretagelse av barn.

6.1. Vurdering

I vår gjennomgang så vi generelt lite bruk av vilkår til utbetaling av økonomisk stønad. I enkelte tilfeller så vi bruk av vilkår om å dokumentere utgiften før utbetaling, eller vilkår om oppmøte i tråd med planer og avtaler.

Kartleggingen viste at det i liten grad var dokumenterte begrunnelser for hvorfor et vilkår var riktig i forhold til ytelsen. Brudd på vilkår og stans i utbetaling ble også praktisert litt forskjellig ut fra hvordan type ytelse og vilkår det gjaldt. Ved brudd på vilkår i forbindelse med livsopphold så vi at mottakeren ble varslet og endringsvedtak fattet. Ved brudd på krav til å dokumentere utgifter ble det ikke varslet og ikke fattet endringsvedtak. Ved brudd på vilkår om oppmøte ble mottakeren varslet med frist for å kommentere før man stanset eller avkortet ytelsen.

Vi så også det vi vil kalle en "sjablongmessig" avkortning av utbetalingen ut fra hvor mange dager de ikke har registrert oppmøte. Vi kan ikke se at det er gjort noe konkret vurdering av hva dette vil bety for mottakeren. Vi så også at ukentlig utbetaling var en mye brukt utbetalingshyppighet, særlig ved krav om oppmøte ved tiltaksteamet. Kombinasjonen ukentlig hyppighet og "sjablongmessig" trekk kan gi utfordringer opp mot kravet om å sikre at mottakeren har midler til nødvendigheter, og målet om kunne forvalte / disponere sine egne midler.

NAV Holmestrand – Sande opplyser at dette var en praksis i NAV Sande og at det har vært en annen praksis etter samlokalisering 1. mai 2018.

7. Økonomisk sosialhjelp i Sande kommune

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstilling:

- Bidrar økonomisk sosialhjelp / økonomisk stønad til å gjøre søkerne selvhjulpne?

Problemstillingen anses å være av deskriptiv art, og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier.

Hvorvidt økonomisk sosialhjelp / økonomisk stønad bidrar til å gjøre søkerne selvhjulpne, vil blant annet kunne belyses gjennom å se på utviklingen i kommunens sosialutbetalinger de senere årene. Dette kan være faktorer som;

- Hvor mange stønadsmottakere som ikke lenger mottar stønad.
 - Men det vil her kunne være noe uklart om hvorfor de ikke lenger mottar stønad. Årsaken kan ligge i at de har blitt selvhjulpne gjennom jobb, KVP eller andre ytelser. Det kan også være årsaker som flytting eller død.
- Utvikling (trend) og fordeling av sosialhjelpsutgifter på type stønad.
- Utvikling i sosialhjelpsutgifter fordelt på kjønn og alder på stønadsmottakere.
- Hvor lenge de enkelte stønadsmottakerne har mottatt ytelser.
- Andel personer som har mottatt ytelser med årlige beløp over visse grenser over et visst antall år.
- Andel av utgiftene som går til personer som har mottatt ytelser i et visst antall år.
- Utskifting av stønadsmottakere.
 - Med dette så menes hvor mange "nye" kommer inn, og hvor mange mottar ikke lenger ytelser det enkelte år.

7.1. Sande kommunes sosialhjelpsutgifter

Kommunens utgifter til økonomisk sosialhjelp utgjøres av tre hovedelementer; antall mottakere av sosialhjelp, størrelsen på sosialhjelpsutbetalingene og hvor lenge brukere mottar økonomisk sosialhjelp. Kommunenes utfordringer ligger hovedsakelig i antall stønadsmottakere og lengden på stønadsperioden.

Nøkkeltall fra KOSTRA

Tabellen under er hentet fra SBBs KOSTRA¹⁴ nøkkeltall for det kommunale tjenesteområdet "Sosialtjeneste".

Publiserte tall per 15. mars 2019	Sande				Antall (2018)		
	2015	2016	2017	2018	EKG10 ¹⁵	Vestfold	Landet
Sosialhjelpsmottakere	215	214	219	206	4670	7788	140472
Antall sosialhjelpsmottakere 18-24 år	56	56	56	41	941	1573	26514
Sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp i 6 måneder eller mer	82	93	85	89	1635	3305	55078
Sosialhjelpsmottakere med arbeidsinntekt som hovedinntekt	25	28	25	16	515	778	14436
Sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold	93	112	98	104	1839	3584	59157
Sosialhjelpsmottakere som bor i eid bolig	9	8	9	14	455	394	10054
Antall barn i familier som mottok sosialhjelp	132	135	118	111	2184	3567	74078

¹⁴ KOSTRA= KOMMune STAT RAPPORTERING

¹⁵ Vedlegg 4 – KOSTRA – kommunegruppe 10 + KOSTRA Symbolforklaring

Utvikling i sosialhjelpsutgifter

Tabellen under viser en oversikt over utbetalinger av økonomisk sosialhjelp fordelt på kjønn og alder for årene 2014 til 2018 i Sande kommune. Tallmaterialet er innhentet fra Sande kommunes (NAV Holmestrand – sande) fagsystem innenfor sosiale tjenester (Sosio).

Alder	2014	2015	2016	2017	2018	Totalsum
T.o.m. 19	378 141	193 544	186 243	101 662	190 400	1 049 990
<i>Menn</i>	151 902	120 310	149 915	57 187	157 495	636 810
<i>Kvinner</i>	226 238	73 234	36 328	44 475	32 905	413 180
20 – 29 år	1 738 776	2 879 117	3 049 107	2 548 446	2 710 631	12 926 077
<i>Menn</i>	839 206	1 577 478	1 752 804	1 606 824	1 418 058	7 194 370
<i>Kvinner</i>	899 570	1 301 638	1 296 303	941 623	1 292 574	5 731 707
30 – 39 år	2 247 479	3 169 967	3 789 046	2 921 619	4 127 980	16 256 092
<i>Menn</i>	877 697	1 546 907	1 658 301	1 721 198	2 380 156	8 184 259
<i>Kvinner</i>	1 369 782	1 623 060	2 130 745	1 200 421	1 747 824	8 071 832
40 – 49 år	1 637 948	2 004 094	1 585 078	1 761 891	2 079 391	9 068 402
<i>Menn</i>	889 479	952 958	1 058 678	768 840	871 331	4 541 287
<i>Kvinner</i>	748 469	1 051 137	526 399	993 051	1 208 060	4 527 115
50 – 59 år	340 846	760 816	908 450	1 394 353	1 722 544	5 127 009
<i>Menn</i>	302 892	473 027	444 346	927 686	1 199 837	3 347 789
<i>Kvinner</i>	37 954	287 789	464 104	466 666	522 706	1 779 220
60 – 69 år	420 265	371 021	251 846	443 561	653 844	2 140 538
<i>Menn</i>	152 469	42 538	8 883	177 707	382 401	763 998
<i>Kvinner</i>	267 797	328 483	242 963	265 854	271 443	1 376 540
F.o.m. 70 år		18 485			48 766	67 251
<i>Menn</i>		18 485				18 485
<i>Kvinner</i>					48 766	48 766
Totalt	6 763 455	9 397 045	9 769 769	9 171 533	11 533 556	46 635 358
<i>Menn</i>	3 213 646	4 731 703	5 072 928	5 259 443	6 409 279	24 686 998
<i>Kvinner</i>	3 549 809	4 665 342	4 696 842	3 912 090	5 124 277	21 948 360

Tabellen viser at utviklingen i utbetalinger har vært stigende gjennom perioden. Det var en kraftig økning i utbetalinger fra 2014 til 2015. Utbetalingene lå deretter på et relativt stabilt nivå i perioden fra 2015 til 2017, før det var en ny kraftig økning i 2018.

Hvis man ser på de forskjellige aldersgruppene i tabellen over, viser den at utbetalingene har økt for alle grupper med unntak av personer under 20 år.

Den største andelen av utbetalinger går til aldersgruppen 30 – 39 år. Deretter følger aldersgruppene 20 – 29 år og 40 – 49 år.

Totalt sett utgjør utbetalingene til menn ca. 53 %.

Fordeling av sosialhjelpsutgifter på stønadsmottakere

Nedenfor følger statistikk over antall personer som har mottatt økonomisk sosialhjelp utarbeidet på bakgrunn av rapporter tatt ut fra Sande kommunes / NAV Holmestrand – Sandes fagsystem innenfor sosiale tjenester - Sosio:

Antall	personer har mottatt ytelser ...
550	... i ett eller flere av årene i perioden 2014 til og med 2018
18	... i alle årene i perioden 2014 til og med 2018
49	... i 4 av de 5 årene i perioden 2014 til og med 2018
77	... i 3 av de 5 årene i perioden 2014 til og med 2018
144	... i 2 av de 5 årene i perioden 2014 til og med 2018
262	... i 1 av de 5 årene i perioden 2014 til og med 2018
144	.. i minst 3 av de 5 årene i perioden 2014 til og med 2018
170	... med årlig beløp over kr 50.000,- i ett eller flere av årene i perioden 2014 til og med 2018
8	... med årlig beløp over kr 50.000,- i alle årene i perioden 2014 til og med 2018
77	... med årlig beløp over kr 100.000,- i ett eller flere av årene i perioden 2014 til og med 2018
1	... med årlig beløp over kr 100.000,- i alle årene i perioden 2014 til og med 2018
32	... med årlig beløp over kr 150.000,- i ett eller flere av årene i perioden 2014 til og med 2018
0	... med årlig beløp over kr 150.000,- i alle årene i perioden 2014 til og med 2018
0	... med årlig beløp over kr 150.000,- i minst 4 av de 5 årene i perioden 2014 til og med 2018
7	... med årlig beløp over kr 150.000,- i minst 3 av de 5 årene i perioden 2014 til og med 2018
8	... med årlig beløp over kr 150.000,- i minst 2 av de 5 årene i perioden 2014 til og med 2018

Tabellen sier noe om størrelse og hvor mange år de enkelte har mottatt ytelser. Vi kan se at kommunen har hatt 550 unike mottakere i hele perioden på 5 år fra 2014 til 2018.

Tabellen viser at av de 550 personene, har;

- 18 personer mottatt en eller annen form for ytelse i hvert av de 5 kalenderårene.
- 32 personer har mottatt til sammen 150.000 kr eller mer i ett av eller flere av kalenderårene.
- 7 personer har mottatt til sammen 150.000 kr eller mer i minst 3 av de 5 kalenderårene.
- Ingen har mottatt mer enn kr 150.000 i mer enn tre av kalenderårene.

Tabellen under viser utskiftningen i mottakermassen for økonomisk sosialhjelp. Antall som har mottatt stønad det enkelte år men ikke året før kan gi en indikasjon på hvor mange nye mottakere det er i kommunen. Antall som har mottatt stønad det enkelte år men ikke året etter kan gi en indikasjon på hvor mange som ikke lengre er mottakere.

Utskifting av mottagermassen ¹⁶	2014	2015	2016	2017	2018
Antall som mottok stønad det aktuelle året,					
... men ikke året før ("INN")	X	122	104	106	81
... men ikke året etter ("UT")	84	106	97	103	X
Netto endring	X	16	7	3	X

X = kan ikke måles fordi det vil kreve data utenfor vårt utplukksintervall

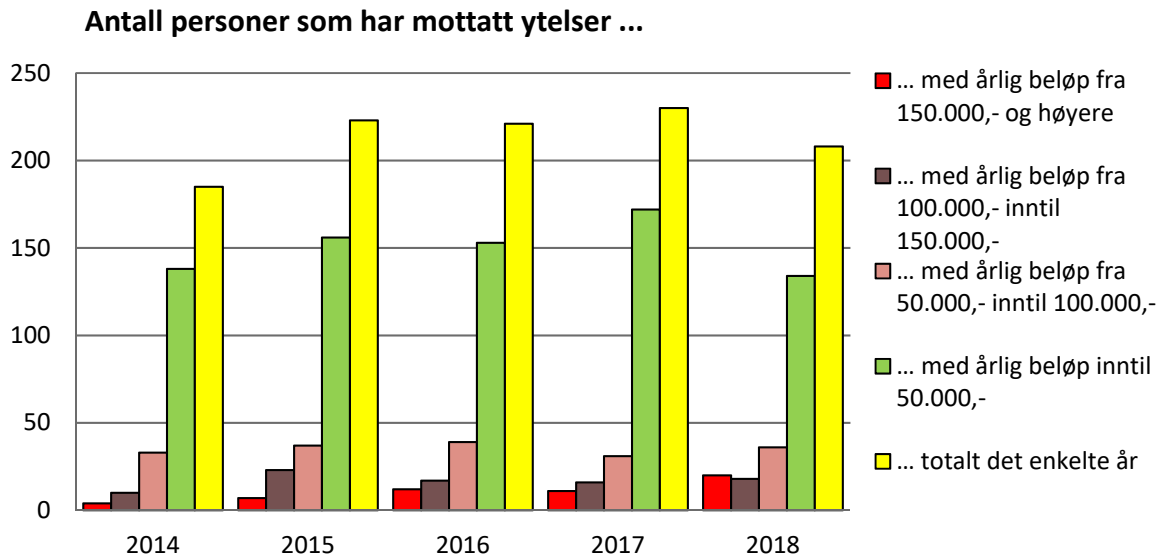
¹⁶ Netto endring i mottagermassen kan gi en indikasjon på hvordan volumet på mottagermassen endrer seg.

Tallene i tabellen tar imidlertid ikke høyde for at en person kan motta ytelser i en periode, for så å være uten en periode, for deretter å motta ytelser igjen. Denne vil i så fall kunne regnes flere ganger i løpet av hele perioden. Tallene tar kun høyde for det aktuelle år, og denne personens status året før eller etter.

Dette kan også si noe om hvorvidt brukerne har blitt selvhjulpne, men her vil det også være andre faktorer som ikke kommer frem i datamaterialet, som for eksempel mottakere av statlige ytelser eller personer som har flyttet til en annen kommune eller på annen måte ikke lenger mottar stønad fra Sande kommune.

Størrelse på ytelser

Tabellene og diagrammene som følger, sier noe om hvor mange mottakere det har vært i de enkelte årene, og hvor mye disse har fått utbetalt i løpet av hvert år.

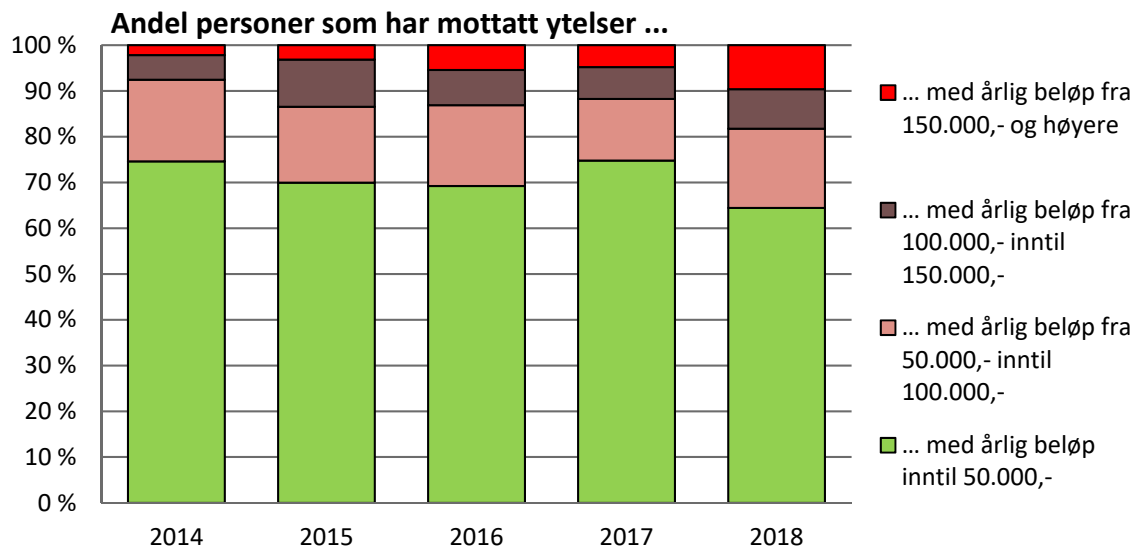


Diagrammet viser at det har vært relativt liten variasjon i antall personer som mottar ytelser det enkelte år i perioden totalt sett. I perioden kan vi se at det var en økning fra 2014 til 2015, og en reduksjon fra 2017 til 2018. Diagrammet er basert på følgende tabell.

Antall personer som har mottatt ytelser ...	For det enkelte år ...					Totalt * for hele perioden ...	
	2014	2015	2016	2017	2018	Minst ett år	Alle år
... det enkelte år	185	223	221	230	208	550	18
... med inntil 50.000,-	138	156	153	172	134	380	10
... med over 50.000,-	33	37	39	31	36	93	7
... med over 100.000,-	10	23	17	16	18	45	1
... med over 150.000,-	4	7	12	11	20	32	0

* Totalt avspeiler antall unike personer – ikke antall personer som i sum over perioden har mottatt beløp i forhold til grenseverdiene.

Diagrammet på neste side viser andeler i stedet for antall som mottar ytelser innenfor de enkelte intervall.



Vi kan se at andelen personer som mottar ytelser på over 150' kr det enkelte år er stigende.

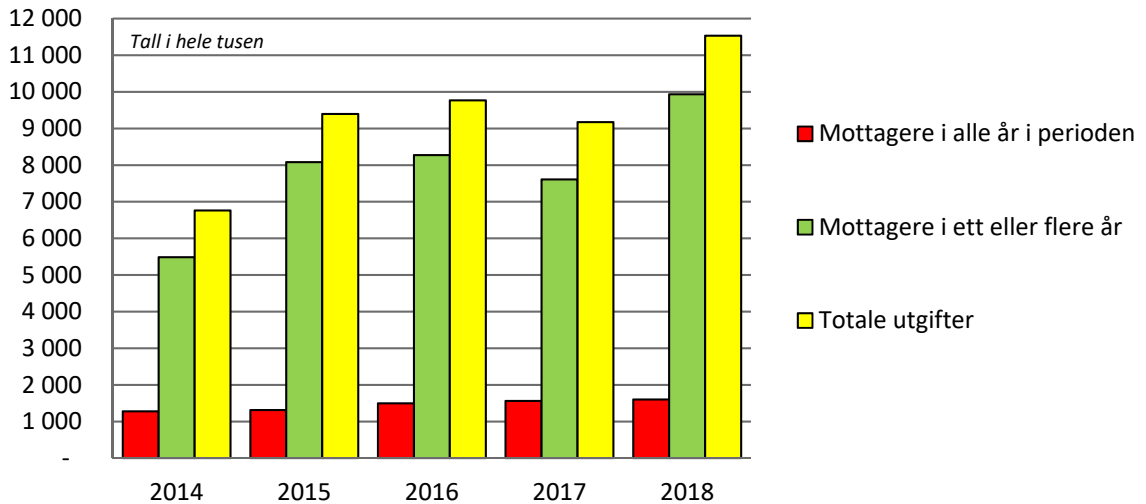
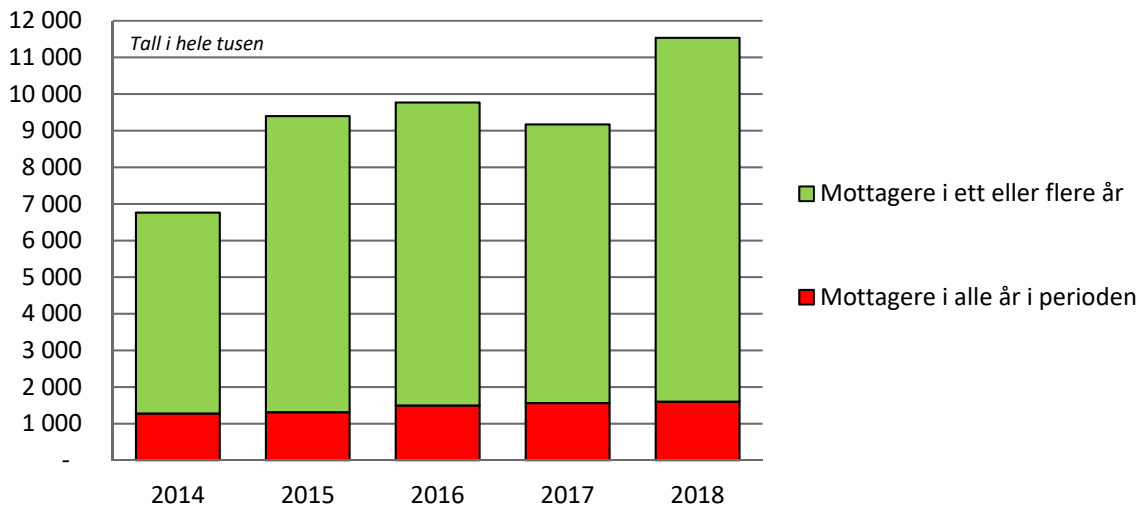
Andel som ytes til "langtidsmottakere"

Tabellen under viser hvor stor andel av de totale utgiftene til økonomisk sosialhjelp som tilfaller de som har mottatt ytelser i alle de 5 kalenderårene i perioden.

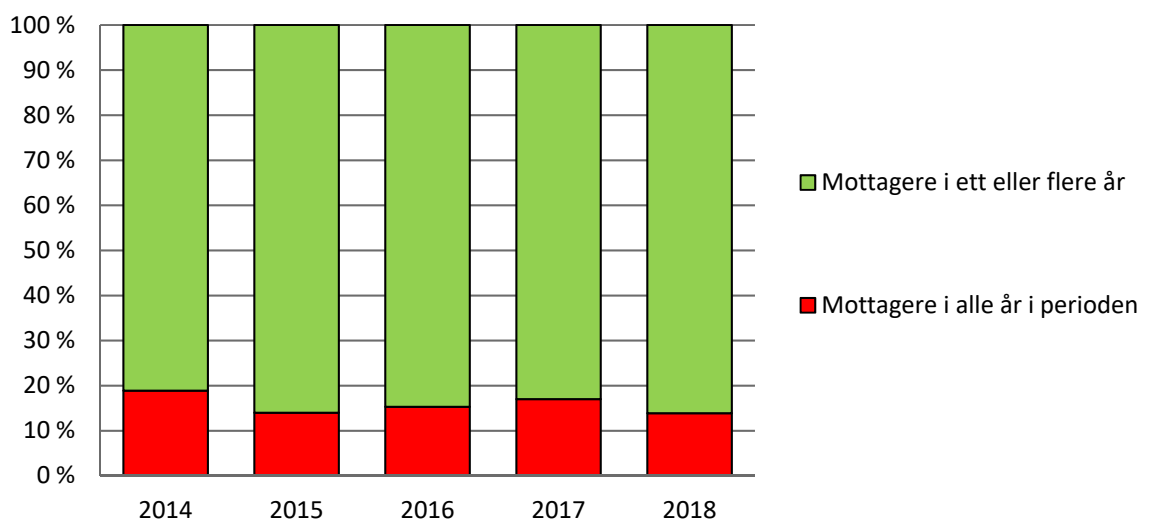
	Utgifter til personer som har mottatt sosialhjelp hvert år i perioden	Totale utgifter til økonomisk sosialhjelp det enkelte år	Andel av ytelsen som tilfaller de som har mottatt ytelse hvert år
2014	1 278 795	6 763 455	18,9 %
2015	1 314 545	9 397 045	14,0 %
2016	1 496 991	9 769 769	15,3 %
2017	1 561 535	9 171 533	17,0 %
2018	1 600 523	11 533 556	13,9 %
Totalsum	7 252 388	46 739 205	15,5 %

I den første tabellen i dette kapittelet "*Fordeling av sosialhjelpsutgifter på stønadsmottakere*", fremkommer det at det er 18 personer som har mottatt stønad i alle de 5 kalenderårene i perioden. I perioden 2014 til 2018 har det vært mellom 185 og 230 mottakere de enkelte år. Totalt har disse 18 personene mottatt ca. 7,3 mill kr av de ca. 46,7 mill kr som er utbetalt. Dette innebærer totalt 15,5 % av ytelsene.

Tabellen kan illustreres med diagrammene på neste side.

Utgifter til økonomisk sosialhjelp til personer som har vært:**Utgifter til økonomisk sosialhjelp til personer som har vært:**

Andel av de totale utbetalingene til økonomisk sosialhjelp som det enkelte år er utbetalt til personer som har mottatt ytelser i alle de 5 kalenderårene i perioden kan illustreres i følgende diagram.

Andel utgifter til økonomisk sosialhjelp til personer som har vært:

Fordeling av sosialhjelpsutgifter på type stønad

I Sosio er utgiftene til sosial stønad ført mot 36 forskjellige typer ytelse¹⁷. I tabellen under vises de 20 typene av ytelser med de største totale utbetalingene i perioden. De resterende typene av ytelser er samlet i "andre ytelser".

TYPE	2014	2015	2016	2017	2018	Totalsum
Livsopphold	2 642 740	4 238 366	4 429 561	4 469 440	4 807 697	20 587 805
Husleie	1 941 158	2 678 212	2 819 797	2 317 125	2 926 844	12 683 136
Kvalifiseringsstønad	531 252	600 879	899 495	552 955	862 072	3 446 653
Strøm	246 681	512 944	571 277	648 575	894 906	2 874 382
Tannbehandling	130 503	184 084	214 925	299 414	433 999	1 262 925
Boutgifter	355 269	95 914	22 490	39 337	626 449	1 139 459
Etablering	74 689	282 773	219 688	169 903	179 674	926 728
Annet	173 204	186 780	133 911	124 333	191 186	809 413
Barnehage/SFO	140 006	90 895	123 312	74 510	197 226	625 949
Midlertidig husvære	262 337	132 207	12 014	61 712	28 842	497 112
Nødhjelp	69 330	70 504	89 158	106 572	53 019	388 583
Lege/medisiner	25 816	58 816	66 370	68 805	54 022	273 828
Reiseutgifter	35 730	38 571	49 173	74 264	60 593	258 331
Kommunale avgifter	6 605	26 149	23 606	27 400	37 732	121 492
Utstyr	16 566	34 894	31 182	13 253	24 098	119 994
Garantier/Depositum	15 750	21 000		31 093	32 920	100 763
Synshjelpemidler		19 651	26 245	4 735	45 071	95 702
Renter på lån		22 477	2 500	34 384	32 962	92 323
Klær/sko	22 150	11 346	15 295	13 240	15 497	77 527
Samvær med barn	16 704	26 856	960	13 663	4 940	63 123
"Andre ytelser"	56 966	63 728	18 810	26 820	23 808	190 131
Totalsum	6 763 455	9 397 045	9 769 769	9 171 533	11 533 556	46 635 358

De totale ytelsene beløp seg til ca. 6,8 mill kr i 2014. Deretter steg de kraftig til i overkant av 9 mill i perioden 2015 til 2017, og økte igjen til ca. 11,5 mill i 2018. En økning på ca. 70 %. Denne trenden går igjen i flere av stønadstypene.

3 av de store typene ytelser som benyttes er livsopphold, husleie og strøm. Livsopphold har økt fra ca. 2,6 mill kr i 2014 til ca. 4,8 mill kr i 2018. En økning på ca. 85 %. Husleie har økt fra ca. 1,9 mill kr i 2014 til ca. 2,9 mill kr i 2018. En økning på ca. 53 %. Strøm har økt fra ca. 247' kr i 2014 til ca. 895' kr i 2018. En økning på ca. 262 %.

¹⁷ Se vedlegg 5 for ytelser fordelt på 36 forskjellige typer.

De største ytelsenes andel av totale utbetalinger i perioden:

TYPE	2014	2015	2016	2017	2018	Totalsum
Totalsum	6 763 455	9 397 045	9 769 769	9 171 533	11 533 556	46 635 358
Sum 20 største ytelser	6 706 490	9 333 317	9 750 959	9 144 713	11 509 748	46 445 227
20 største ytelser av total	99,2 %	99,3 %	99,8 %	99,7 %	99,8 %	99,6 %
Sum 10 største ytelser	6 497 839	9 003 054	9 446 470	8 757 304	11 148 895	44 853 562
10 største ytelser av total	96,1 %	95,8 %	96,7 %	95,5 %	96,7 %	96,2 %
Sum 6 største ytelser	5 847 603	8 310 399	8 957 545	8 326 846	10 551 967	41 994 360
6 største ytelser av total	86,5 %	88,4 %	91,7 %	90,8 %	91,5 %	90,0 %
Sum 2 største ytelser	4 583 898	6 916 578	7 249 358	6 786 565	7 734 542	33 270 941
2 største ytelser av total	67,8 %	73,6 %	74,2 %	74,0 %	67,1 %	71,3 %

De 20 største typene ytelser utgjør til sammen 99,6 % av de totale utbetalingene. De 10 største typene ytelser utgjør til sammen ca 96,2 % av de totale utbetalingene. Hvis vi ser på de 2 ytelsene med de største totale utbetalingene i perioden, livsopphold og husleie, utgjør disse ca 33,3 mill kr av 46,6 mill kr i perioden. Dette utgjør 71,3 % av de totale utbetalingene. Hvis vi legger til de neste 4 ytelsene på listen, og ser på de 6 ytelsene med de største totale utbetalingene i perioden, utgjør dette 90 % av de totale utbetalingene.

Hvis vi ser på de 6 ytelsene som til sammen utgjør 90 % av de totale utbetalingene i 2018, ser vi at disse utgjorde 86,5 % av de totale utbetalingene i 2014. Vi kan også se at de totale utbetalingene for denne gruppen har økt fra ca. 5,8 mill kr i 2014 til ca. 10,6 mill kr i 2018. Dette utgjør en økning på ca. 80 %.

7.2. Vurdering

KOSTRA-tall og analysen av utbetalinger fra Sosio viser at Sande kommune har i overkant av 200 sosialhjelpsmottakere hvert år. Antallet var relativt stabilt i 2015 til 2017, og litt lavere for 2018.

KOSTRA-tallene viser at antall barn i familier som mottar sosialhjelp er synkende.

Totalt sett har Sande kommune hatt 550 "unike" mottakere av sosialhjelp i perioden 2014 til 2018. Av disse har kun 18 personer mottatt stønad i alle disse årene. Andelen av de totale ytelsene som utbetales til disse 18 sosialhjelpsmottakere som har mottatt har sunket fra ca. 19 % i 2014 til ca. 14 % i 2018. Kun 8 av disse har mottatt minst 50.000 kr hvert år, og kun 1 har mottatt minst 100.000 kr hvert år. Kun 7 personer har mottatt over 150.000 kr i tre av de fem årene, og ingen har mottatt tilsvarende beløp i mer enn tre av disse årene. Dette mener vi indikerer at det er et lavt antall sosialhjelpsmottakere i Sande kommune som mottar langvarige høye ytelser.

En negativ trend er at det er en liten økning i antall som mottar stønad over 150.000 kr de enkelte år. Fra 4 personer i 2014 til 20 personer i 2018. Andelen som mottar stønad i denne størrelsen er også stigende.

90 % av den økonomiske stønaden som utbetales av Sande kommune utgjøres av 6 stønadstyper. Dette er livsopphold, husleie kvalifiseringsstønad, strøm, tannbehandling og boutgifter. De to førstnevnte utgjør til sammen over 71 %.

Slik vi vurderer tallene fra KOSTRA og sosialhjelpsutbetalinger, mener vi dette viser mange positive trender for innbyggerne i Sande kommune. Selv om 2018 viser en økning i totalt utbetalt sosialstønad på tross av en nedgang, viser analysen at det er et relativt lavt antall "langtidsmottagere" og personer som mottar "høye" ytelser.

8. Oppsummering

Vi anser at saksbehandlingstiden for økonomisk stønad vedrørende innbyggerne i Sande kommune er veldig god. Vi registrerte at vårt utplukk av mottakere viste en rask saksbehandling med svært få klager.

Dette underbygges også av tall fra Fylkesmannen i Vestfold og Telemark for 2017 og 2018 som viser at Sande kommune har et lavt antall klager, og at veldig få vedtak ble opphevet og ingen omgjort.

NAV har vist en vilje og initiativ til å forsøke å finne kandidater til KVP, med de utfordringer som finnes rundt å finne aktuelle kandidater. Vår gjennomgang av deltagere i 2017 og/eller 2018 at utfordringene er reelle. Men vi så også deltagere som har hatt god nytte av programmet, og som har kommet seg tilbake til arbeidslivet.

NAV opplyser at de nå legger om til at oppfølging av programmet legges til dedikerte personer. Vi mener dette vil være positivt, og at det må gjelde for både deltagere som administreres av NAV selv, og av eksterne selskaper.

Kartleggingen viser generelt lite bruk av vilkår til utbetaling av økonomisk stønad. I enkelte tilfeller så vi bruk av vilkår om å dokumentere utgiften før utbetaling, eller vilkår om oppmøte i tråd med planer og avtaler. Kartleggingen viste at det i liten grad var dokumenterte begrunnelser for hvorfor et vilkår var riktig i forhold til ytelsen eller hva en stans eller avkortning i ytelsen vil bety for mottakeren. Vi så forskjeller i praksis på håndtering av brudd på vilkår, i forhold til om dette gjaldt livsopphold, dokumentasjon av utgifter eller manglende oppmøte.

Vi så også det vi vil kalle en "sjablongmessig" avkortning av utbetalingene, samt at ukentlig utbetaling var en mye brukt utbetalingshyppighet, uten at det ble gjort noe konkret vurdering av hva dette vil bety for mottakeren. Kombinasjonen ukentlig hyppighet og "sjablongmessig" trekk kan gi utfordringer opp mot krav om å sikre at mottakeren har midler til livsnødvendigheter, og målet om kunne forvalte / disponere sine egne midler.

NAV Holmestrand – Sande opplyser at dette var en praksis i NAV Sande og at det har vært en annen praksis etter samlokalisering 1. mai 2018.

Analyser av KOSTRA-tall og sosialhjelpsutbetalinger viser mange positive trender for innbyggerne i Sande kommune. Selv om 2018 viser en økning i totalt utbetalt sosialstønad på tross av en nedgang, viser analysen at det er et relativt lavt antall "langtidsmottagere" og personer som mottar "høye" ytelser.

9. Konklusjon

Med bakgrunn i vår gjennomgang anser vi at det gis et betryggende tilbud til innbyggere i Sande kommune, innenfor de områder som problemstillingene dekker. Vi ser derfor ikke behov for å gi rådmannen anbefalinger som resultat av denne gjennomgangen.

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Vi har ikke mottatt noe uttalelse innen fristen.

Drammen, den 15. mai 2019.

Gisle Skaaden
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Frode H Christoffersen
Forvaltningsrevisor, prosjektleder

Referanser

LOV 1992-09-25 nr 107, Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven, koml)

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

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

LOV 2006-06-16 nr 20, Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)
[NAV-loven]

Prop. 12 L, (2018 – 2019), Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), *"Endringer i folketrygdloven, sosialtjenesteloven og enkelte andre lover samt oppfølging av anmodningsvedtak om pleiepengeordningen (samleproposisjon høsten 2018)"*

Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv H35 – Hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednr.35-lov-om-sosiale-tjenester-i-nav>

Dokumentasjon fra Sande kommune / NAV Holmestrand – Sande:

- Fakta om NAV Holmestrand – Sande
 - Organisering, ansatte og ansvarsoppgaver
- Veiledning til søknad om økonomisk sosialhjelp NAV Holmestrand og Sande
 - Søknad om økonomisk stønad og sosiale tjenester i NAV
 - Vedtak i kommunestyret i Sande 24. oktober 2017 ang barnetrygd som inntekt ved utmåling av økonomisk stønad.
- Samtykkeerklæring – Om fritak fra taushetsplikt og fullmakt til å innhente nødvendig dokumentasjon
- Diverse rutiner vedrørende Kvalifiseringsprogrammet (KVP)
 - Plan for deltager – KVP
 - Oversikt over tiltak som kan benyttes i oppfølging – KVP
- Uttrekk fra Sosio – Utbetalinger av økonomisk stønad i årene 2014 til 2018.

www.sande-ve.kommune.no

www.nav.no

<https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra>

Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmann

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse.

Vi har ikke mottatt noe uttalelse innen fristen.

Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

Standard for forvaltningsrevisjon¹⁸ ble fastsatt av styre i NKRF (Norges kommunerevisorers forening)

1. februar 2011. Standarden gjelder som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter. Den består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon.

Standarden er bygget opp med 47 punkter hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav.

Punkt	Innhold
1-5	Innledning
6-9	Krav til revisor
10-11	Bestilling
12-17	Revisjonsdialogen
18-19	Prosjektplan
20-21	Problemstilling(er)
22-25	Revisjonskriterier

Punkt	Innhold
26-30	Metode og data
31-33	Vurderinger og konklusjoner
34	Anbefalinger
35-41	Prosjektrapport
42-44	Dokumentasjon
45-47	Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, og kontrollutvalget skal påse at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse, og denne skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

Krav til revisor:

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor må oppfylle gitte kvalifikasjonskrav. Denne må også sørge for at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevant metodikk, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler.

Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver. Dersom revisor benytter arbeid utført av andre, skal revisor sikre at kravene til uavhengighet og objektivitet er oppfylt også for disse.

Bestilling:

Forvaltningsrevisjonen må gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling. Revisor må vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre, om revisor er faglig uavhengig, og dersom det er nødvendig må bestillingen avklares med kontrollutvalget.

Revisjonsdialogen:

Så tidlig som mulig i prosjektet – og senest før datainnsamlingen starter – skal revisor sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen. Det bør også avholdes oppstartsmøte med administrasjonssjefen og reviderte enheter hvor det redegjøres for prosjektet og planlagt gjennomføring.

Hvis det underveis i prosjektet oppstår behov for å endre prosjektets problemstilling(er) eller annet som har vesentlig betydning i forhold til bestillingen, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som framgår av rapporten, og høringsvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

¹⁸ http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf

Prosjektplan, problemstillinger og revisjonskriterier:

Det skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hvert prosjekt, med problemstilling(er).

Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget må revisor operasjonalisere problemstillingen(e) slik at de blir tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares.

Med utgangspunkt i problemstillingen(e) skal det etableres revisjonskriterier, som skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Metode og data:

Revisor må gjennom valg av metode sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) i forhold til problemstillingene, og datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Det må innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Ved bruk av intervjuer skal som hovedregel data verifiseres.

Data som inneholder personopplysninger, må behandles i tråd med lovkrav.

Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor må analysere de innsamlede dataene i forhold til revisjonskriteriene og vurdere om praksis eller tilstand er i tråd med kriteriene. Vurderinger må være objektive og logiske. Revisor skal konkludere i forhold til problemstillingene ved å se vurderingene av data opp mot revisjonskriteriene. Dersom det avdekkes vesentlige avvik skal disse komme tydelig frem i forvaltningsrevisjonsrapporten.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men bør gis der dette er hensiktsmessig. Anbefalinger må aldri formuleres som pålegg til administrasjonen, og det bør utvises varsomhet med å foreslå detaljerte løsninger.

Prosjektrapporten:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt. Rapporten bør utformes så leservennlig som mulig.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Praksis eller tilstand innen det reviderte området må beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt.

Dokumentasjon (revisjonsbevis) skal oppbevares i tråd med lovkrav.

Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, for å sikre nødvendig faglig og metodisk kvalitet i undersøkelse og rapport, samt at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Revisjonsenheten må dokumentere at det er system for kvalitetskontroll.

Vedlegg 3 – Grunnlag for revisjonskriterier

Problemstillingene og de utledede revisjonskriteriene er omtalt samlet i kapittel 3.

Revisjonskriteriene bygger direkte på forvaltningsloven, lov om sosiale tjenester i Nav og rundskriv til loven. I dette vedlegget er det samlet enkelte sentrale utdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv H35 til lov om sosiale tjenester i Nav.

Kvalifiseringsprogrammet:

Benytter kommunen kvalifiseringsprogrammet (KVP) i tråd med intensjonene i regelverket?

Utledede revisjonskriterier:

- Kvalifiseringsprogrammet skal tilbys personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, med behov for tett og koordinert bistand, som kan nyttiggjøre seg programmet og som ikke har rettigheter etter andre ordninger.
- Kvalifiseringsprogrammet skal være helårig og på full tid, dvs. 37,5 timer i uken.
- Arbeidsrettede tiltak skal inngå når det er hensiktsmessig for den enkelte, og senest halvveis i programmet.
- Arbeidssøking skal inngå i den avsluttende delen.
- Programdeltakeren skal tilbys tett og koordinert bistand.
- Programmet skal evalueres både løpende og til avtalte tidspunkter, som skal framgå av saken.

Kilder:

Om målgruppen, fra H35 4.29.1.4:

Programmet retter seg mot personer med **vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne** som har ingen eller svært begrensende ytelser etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Det må i tillegg foreligge et **behov for tett og koordinert bistand**. Dette kan gjelde personer **som har liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet, mangler grunnleggende skolegang og utdanning, har fysiske eller psykiske plager eller sliter med rusproblemer**. Mange har flere problemer samtidig i gjensidig påvirkning. Det er en **forutsetning for deltakelse at personen kan nyttiggjøre seg programmet**, og ikke har rettigheter etter andre ordninger.

Målgruppen vil i stor grad omfatte personer som uten program ville vært avhengig av økonomisk stønad til livsopphold som hovedinntektskilde. Personer som ikke mottar økonomisk stønad, for eksempel fordi de blir forsørget eller har arv eller kapitalinntekter, vil også kunne tilhøre målgruppen hvis inntektsevnen gjennom arbeid er vesentlig nedsatt. Arbeid bedrer ikke bare økonomiske levekår, men bidrar også til å fremme sosial inkludering og likestilling.

Personer med ulike former for inntektsgivende arbeid er ikke i målgruppen. Det kan unntaksvis foreligge rett til program hvis både arbeidet og inntekten er av begrenset omfang og inngangsvilkårene for øvrig er oppfylt. Dette kan for eksempel gjelde personer som innimellom jobber for familie, venner eller frivillige organisasjoner.

Fra H35 punktene 4.30.2.2 og 4.30.2.3:

Arbeidsrettede tiltak er tiltak som tar sikte på å kvalifisere deltakeren for arbeidslivet. Dette kan være ulike former for ulønnet arbeid og arbeidstrening, og praktisk arbeidsrettet opplæring og utdanning. Kvalifiseringsprogrammets innhold skal gi rom for et mangfold av tjenester og tiltak. Med utgangspunkt i arbeidsevnevurderingen er det deltakerens behov og ressurser som bestemmer hvilke tiltak som trengs. For å oppnå nødvendig individuell tilpasning, må NAV-veileder bygge på de muligheter som fins, og være kreativ og søkende etter nye virkemidler i lokalsamfunnet. Det beste tiltaket for den enkelte deltaker kan nettopp være det som etableres gjennom samarbeid mellom NAV-veileder, deltaker og lokale virksomheter og bedrifter. Frivillige og ideelle organisasjoner kan være viktige bidragsytere.

Deltakerne har ulike forutsetninger og utgangspunkt for deltakelse i program. Programmet skal derfor inneholde arbeidsrettede tiltak **fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig for den enkelte. For mange vil det være hensiktsmessig å starte i arbeidsrettet tiltak med en gang**, mens andre har behov for mer forberedende tiltak og virkemidler i begynnelsen. Arbeidsrettede tiltak skal **alltid inngå når deltakeren er halvveis i programmet**. Riktig tidspunkt for oppstart sikres gjennom tett oppfølging og evaluering. Midtveis i første programperiode vil gjerne være et godt tidspunkt for en av de fastsatte evalueringene. Hvis det da er sannsynlig at programmet vil forlenges, forskyves samtidig tidspunktet for når arbeidsrettede tiltak skal inngå. Det vil si at hvis det er sannsynlig at programmet vil vare i to år, skal arbeidsrettede tiltak senest inngå etter et år.

Inntektsgivende arbeid med inntil 50 % kan kombineres med fortsatt deltakelse i program etter § 37, og fyller kravet om arbeidsrettet tiltak. Lønnet arbeid gir nyttig arbeidserfaring og læring, og kan gi mulighet til videre arbeid etter at kvalifiseringsprogrammet er avsluttet.

[...]

Overgang til arbeid er målsettingen med kvalifiseringsprogrammet. Arbeidssøking skal derfor inngå i programmet fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig ut fra deltakerens situasjon. **Arbeidssøking skal alltid inngå i den avsluttende delen av programmet, det vil si når det gjenstår to til tre måneder**. Ved forlengelse av program vil det være tilstrekkelig at arbeidssøking skjer i slutten av andre programperiode. Det er ikke nødvendig å søke arbeid for deltakere som er i inntektsgivende arbeid som del av kvalifiseringsprogrammet og som kan fortsette i arbeidsforholdet etter at programmet er avsluttet.

Hvis det i den avsluttende delen av programmet viser seg at det ikke er hensiktsmessig at deltakeren søker arbeid, vil det være naturlig å stanse programmet før tiden og i stedet vurdere alternative tiltak eller ordninger.

Fra H35 punktene 4.30.2.4 og 4.30.2.5:

Med helårig menes at programmet skal **følge et alminnelig arbeidsår** med ferier og fridager. Det er ikke meningen at programmet skal legges opp etter sesongarbeid. Helårig program sikrer forutsigbarhet både når det gjelder oppfølging og økonomi.

[...]

Programmet skal ha en tidsramme på **37 ½ time per uke**. Dette er den tiden deltakeren må ha disponibelt for programmet. **Innenfor denne tidsrammen skal det utformes et individuelt program. NAV-kontoret må begrunne bruken av tiden i hver sak**. Det må settes av tid til oppfølging som samsvarer med det som er nødvendig for at den enkelte deltaker skal kunne følge tiltakene i programmet og nå målene som er fastsatt.

De ulike tiltakene og aktivitetene i programmet skal **i utgangspunktet foregå på dagtid**. Deler av programmet kan likevel legges til kveld, natt eller helg hvis det vurderes som hensiktsmessig og nødvendig ut fra deltakerens helhetlige situasjon og yrkesmål. Dette kan for eksempel være tilfelle der deltaker ønsker å jobbe i helse- og omsorgstjenesten eller servicenæringen og har en familiesituasjon som muliggjør arbeid utover dagtid.

Fra H35 punkt 4.30.2.7:

Et kvalifiseringsprogram skal være dynamisk og til enhver tid tilpasset deltakers situasjon slik at utbyttet av programmet blir optimalt. I oppfølgingen av deltakeren skal det foretas en **kontinuerlig vurdering** av om aktivitetene og tiltakene i programmet er egnet for å fremme vedkommendes mål. **I tillegg skal NAV-veileder og deltaker avtale konkrete tidspunkt for evalueringer, som skal fremgå av programmet.** Deltakerens utbytte av tiltakene og progresjonen i programmet skal vurderes og eventuelt følges opp med endringer av innholdet. Evalueringene vil også kunne vise et behov for å forlenge programmet og eventuelt forskyve oppstart for arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking.

Om kravet til tett og koordinert bistand, fra H35 punkt 4.29.2.3:

Kravet innebærer at søker har behov for kontinuerlig bistand over tid, og at to eller flere tjenesteytere eller aktører skal medvirke i programmet. **NAV-kontoret skal kunne tilby fleksibel og samordnet oppfølging.** Vurderingen av om tett og koordinert bistand er hensiktsmessig og nødvendig skal bygge på opplysningene i arbeidsevnevurderingen og sosialfaglig skjønn, og gjøres av NAV-veileder i samråd med søker. Det avgjørende her er om tett og koordinert bistand bidrar til at personen kan nyttiggjøre seg programmet slik at muligheten for deltakelse i arbeidslivet blir styrket.

Vilkår:

- Vilkår skal stilles og begrunnes i enkeltvedtak, konkret gi uttrykk for hva som forventes, og hva som kan bli reaksjonen dersom vilkåret ikke oppfylles.
- Vilkår skal brukes som ledd i oppfølging av tjenestemottakeren, og formålet skal være å bidra til å gjøre tjenestemottakeren mer selvhjulp.
- For søkere under 30 år skal det stilles vilkår om aktivitet, med mindre tungtveiende grunner taler mot det.
- Vilkår skal ha nær sammenheng med vedtaket, ikke være uforholdsmessig byrdefulle eller være i strid med annet regelverk.
- Ved brudd på vilkår skal det vurderes konkret om reaksjonen skal gjennomføres, og tjenestemottakeren skal ha fått mulighet til å uttale seg.
- Reaksjon kan kun gjøres ved endringsvedtak av det løpende stønadsvedtaket.
- Stønad kan ikke reduseres til et uforsvarlig lavt nivå.
- Barns behov skal ivaretas.

Kilder:

Fra rundskriv H35 punkt 4.20.1 andre og fjerde avsnitt:

Vilkår **kan brukes hvis det bidrar til å gjøre tjenestemottaker i stand til å sørge for sitt livsopphold** på annen måte enn ved økonomisk stønad. Vilkårssetting har nær sammenheng med formålet om hjelp til selvhjelp. Når det settes vilkår, skal det bidra til å motivere og påvirke tjenestemottaker til å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon. Vilkår skal i utgangspunktet settes i samarbeid med tjenestemottaker, men dette er ikke en forutsetning.

[...]

Vilkår skal kun settes **i vedtak om tildeling av økonomisk stønad, som ledd i den videre oppfølgingen av tjenestemottaker. Vilkår innebærer en aktivitet eller handling som kan bidra til at tjenestemottaker blir**

selvforsørget på annen måte enn ved å motta økonomisk stønad. Vurderingen av tjenestemottakers rett til økonomisk stønad, må ikke forveksles med vilkårssetting. Krav til dokumentasjon for å kunne vurdere om betingelsene for økonomisk stønad er oppfylt, er ikke det samme som vilkår etter denne bestemmelsen.

Fra rundskriv H35 punkt 4.20.1.1:

Avgjørelse om å sette vilkår **skal fremgå av vedtaket** om tildeling av økonomisk stønad. Vilkår skal begrunnes og det må tydelig fremkomme av vedtaket **hva plikten innebærer**, hva som kreves for at plikten skal anses oppfylt og hva som kan bli **konsekvensene** av eventuelle brudd på vilkårene.

Fra rundskriv H35 punkt 4.20.2.4:

Vilkåret må fremme formålet med den økonomiske stønaden og **være knyttet opp til tjenestemottakers behov for stønad**. Vilkåret skal bidra til at tjenestemottaker kan sørge for sitt livsopphold på annen måte enn ved økonomisk stønad.

Om et vilkår har nær sammenheng med vedtaket, vil avhenge av den enkeltes behov, situasjon og forutsetninger.

Fra rundskriv H35 punkt 4.20.2.5:

Et vilkår innebærer en plikt, et pålegg eller en begrensning for tjenestemottaker, og kan i så måte være byrdefullt og begrense handle- og valgfriheten. Det er imidlertid ikke adgang til å stille vilkår som er **uforholdsmessig byrdefulle eller som på urimelig måte begrenser tjenestemottakers handle- eller valgfrihet**.

Noen vilkår vil av innhold være uforholdsmessig byrdefulle eller urimelig begrensende uavhengig av den enkelte som vilkåret settes overfor. Det er for eksempel ikke anledning til å sette vilkår som allment er å anse som støtende eller integritetskrenkende, eller som kan føre til ytterligere marginalisering. Det er ikke anledning til å sette vilkår om at en tjenestemottaker skal motta en bestemt behandling for helseplager eller rusmisbruk.

For alle typer vilkår skal NAV-kontoret foreta en konkret individuell vurdering av hvor tyngende vilkåret er for den enkelte tjenestemottaker, og eventuelt vedkommendes familie. Dette må veies opp mot de hensyn som taler for å benytte vilkåret i den konkrete saken.

Fra rundskriv H35 punkt 4.20.2.6:

Det vern lovgivningen gir den enkelte på ulike områder, gjelder også i forhold til vilkårssetting. Et vilkår er lovstridig hvis det strider mot en konkret bestemmelse i denne loven eller i andre lover. I tillegg er vilkår som er så inngripende at det er nødvendig med en særlig hjemmel, være rettsstridige hvis slik hjemmel ikke foreligger.

Fra rundskriv H35 punkt 4.20.1.1:

Hvis konsekvensen av vilkårsbrudd skal iverksettes må det fattes et **nytt vedtak**. Konsekvensene må knyttes til **det løpende stønadsvedtaket** hvor vilkårene fremkommer. Brudd på vilkår kan **ikke begrunne reduksjon i fremtidige vedtak** om økonomisk stønad. Hvis vilkåret endres, skal det fattes nytt vedtak.

Fra rundskriv fra H35 punkt 4.20.2.8:

Ved brudd på vilkår skal det gjøres en konkret og individuell **vurdering av om** det skal fattes vedtak om at konsekvensen skal gjennomføres. I denne vurderingen skal det tas hensyn til årsaken tjenestemottaker oppgir for ikke å ha oppfylt vilkåret, om årsaken skyldes tjenestemottakers evne eller vilje, og hvilken betydning konsekvensen får for tjenestemottaker og eventuell familie. NAV-kontoret må derfor sørge for at tjenestemottakeren har **fått mulighet til å uttale** seg før vedtaket om konsekvensen av vilkårsbruddet fattes.

Hvis konsekvensen er at stønaden skal reduseres, så er det en betingelse at stønaden **ikke reduseres til et uforsvarlig lavt nivå**. Dette innebærer at tjenestemottaker må ha tilstrekkelig med midler til å kunne dekke de aller mest nødvendige behovene som mat, strøm og boligutgifter. Hva som er et uforsvarlig lavt nivå vil avhenge av den enkeltes behov og situasjon.

Andre konsekvenser ved brudd på vilkår kan være kortere utbetalingsperioder, utbetaling av stønad til andre eller å gi stønad i form av varer og tjenester. Det kan for eksempel være aktuelt å utbetale stønaden til andre familiemedlemmer som ektefelle eller samboer, utbetale stønad direkte til utleier eller å dekke utgifter til barns livsopphold ved å betale barnehage, medlemskontingent eller andre utgifter til fritidsaktiviteter direkte.

Særlig om ivaretagelse av barns behov, fra H35 punkt 4.20.2.8 siste avsnitt:

Hvis tjenestemottaker har barn, skal barnas behov vurderes og **ivaretas særskilt**. NAV-kontoret skal alltid sikre at barns behov blir ivaretatt, og det må derfor foretas en konkret og individuell vurdering av **hvilken betydning** konsekvensene av vilkårsbruddet får for barna.

Vedlegg 4 - KOSTRA – Kommunegruppe og symbolforklaring

KOSTRA Kommunegruppe 10 (EKG 10)

Kommunegruppene i KOSTRA består av kommuner som anses å være sammenlignbare.

Kommunegruppen bestod i 2018 av følgende kommuner;

0122 Trøgstad	1101 Eigersund
0125 Eidsberg	1253 Osterøy
0417 Stange	1260 Radøy
0418 Nord-Odal	1449 Stryn
0528 Østre Toten	1517 Hareid
0534 Gran	1520 Ørsta
0536 Søndre Land	1534 Haram
0623 Modum	1548 Fræna
0713 Sande	1648 Midtre Gauldal
0914 Tvedestrand	5027 Midtre Gauldal
1017 Songdalen	

KOSTRA Symbolforklaring

Forklaring på symboler (standardtegn i tabeller) som benyttes i KOSTRA.

Symbol	Forklaring
.	Tall kan ikke forekomme
..	Oppgave mangler
...	Oppgave mangler foreløpig
:	Tall kan ikke offentliggjøres
-	Null
0	Mindre enn 0,5 av den brukte enheten
0,0	Mindre enn 0,05 av den brukte enheten
*	Foreløpige tall
--	Brudd i den loddrette serien
	Brudd i den vannrette serien

Vedlegg 5 – Sosialhjelpsutgifter – Ytelser fordelt på type

TYPE	2014	2015	2016	2017	2018	Totalsum
Livsopphold	2 642 740	4 238 366	4 429 561	4 469 440	4 807 697	20 587 805
Husleie	1 941 158	2 678 212	2 819 797	2 317 125	2 926 844	12 683 136
Kvalifiseringsstønad	531 252	600 879	899 495	552 955	862 072	3 446 653
Strøm	246 681	512 944	571 277	648 575	894 906	2 874 382
Tannbehandling	130 503	184 084	214 925	299 414	433 999	1 262 925
Boutgifter	355 269	95 914	22 490	39 337	626 449	1 139 459
Etablering	74 689	282 773	219 688	169 903	179 674	926 728
Annet	173 204	186 780	133 911	124 333	191 186	809 413
Barnehage/SFO	140 006	90 895	123 312	74 510	197 226	625 949
Midlertidig husvære	262 337	132 207	12 014	61 712	28 842	497 112
Nødhjelp	69 330	70 504	89 158	106 572	53 019	388 583
Lege/medisiner	25 816	58 816	66 370	68 805	54 022	273 828
Reiseutgifter	35 730	38 571	49 173	74 264	60 593	258 331
Kommunale avgifter	6 605	26 149	23 606	27 400	37 732	121 492
Utstyr	16 566	34 894	31 182	13 253	24 098	119 994
Garantier/Depositum	15 750	21 000		31 093	32 920	100 763
Synshjelpemidler		19 651	26 245	4 735	45 071	95 702
Renter på lån		22 477	2 500	34 384	32 962	92 323
Klær/sko	22 150	11 346	15 295	13 240	15 497	77 527
Samvær med barn	16 704	26 856	960	13 663	4 940	63 123
Ekstra penger til jul	15 302	16 160	12 000	7 000	583	51 045
Lån til refinansiering	30 000					30 000
Renter/avdrag på lån		10 788			11 188	21 976
Innboforsikring	2 746	5 794		2 982	2 365	13 887
Konfirmasjon		10 000		2 500		12 500
Skolebøker				11 638		11 638
Avdrag på lån		2 714			8 772	11 486
Eiendomsskatt		6 706	2 301			9 007
Andre fyringsutgifter	4 000	2 067	2 000			8 067
Telefonutgifter	2 753	1 524	2 509			6 786
TV-lisens	1 365	4 326				5 690
Institusjonsopphold / Rus				1 800	900	2 700
Pleie/omsorgstjenester		2 074				2 074
Institusjonsopphold		800		900		1 700
Motivasjonsstøtte	800					800
Internett		775				775
Totalsum	6 763 455	9 397 045	9 769 769	9 171 533	11 533 556	46 635 358