

Sosiale tenester

Nissedal kommune

2016 :: 730 009

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er eit av dei største interkommunale revisjonsselskapa i landet. Alle dei 18 kommunane i Telemark, kommunane Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eigarar av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tenester for eigarane våre og andre kommunale/fylkeskommunale aktørar.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innanfor dei fleste område, og med forskjellige innfallsvinklar. Våre tilsette har samfunnsfagleg, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har brei kompetanse innan offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdraga i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)).

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av Geir Kastet Dahle, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Frå 2015 har vi eit fagleg og administrativt samarbeid med dei interkommunale revisjonsordningane Buskerud kommunerevisjon IKS, Vestfold kommunerevisjon og Sandefjord distriktsrevisjon.

Nissedal kommune har fått følgjande rapportar om forvaltningsrevisjon sidan 2012:

- 730 007 Internkontroll (2014)
- 750 011 PPT – Vest-Telemark (2014)

Du kan finne alle rapportane våre på nettstaden vår www.tekomrev.no, der du også kan lese meir om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhald

Samandrag	iii
1 Innleiing.....	1
1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet.....	1
1.2 Sosialtenesta i Nissedal.....	1
1.3 Problemstillingar og revisjonskriterium	2
1.4 Avgrensing	3
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	3
1.6 Høyring	4
2 Kontroll med sosialtenesta.....	5
2.1 Oppgåver og mål	5
2.2 Tilgang til regelverk	6
2.3 Kompetanse hos dei tilsette.....	6
2.4 Medverking frå dei tilsette.....	7
2.5 Gjere nytte av brukarerfaring.....	7
2.6 Avdekke risikoområder.....	8
2.7 Forbetringsarbeid	8
2.8 Kontrollarbeid satt i system	9
2.9 Vurderingar	10
3 Sakshandsaming av økonomisk stønad.....	11
3.1 Fakta om sakshandsaming	11
3.2 Revisor si vurdering	14
4 Stønadsnivå og stønadsføremål	15
4.1 Stønadsnivå.....	15
4.2 Stønadsføremål	17
4.3 Oppsummering.....	19
5 Konklusjonar og tilrådingar	21
5.1 Konklusjonar	21
5.2 Tilrådingar.....	23
Litteratur og kjeldereferansar	24
Tabelloversikt.....	24
Figuroversikt	24
Vedlegg	24
Vedlegg 1: Revisjonskriterium.....	25
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	30

Foto framside: Freeimages.com

Samandrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Nissedal i sak 5/16.

Vi har undersøkt følgjande problemstillingar:

- I kva grad har kommunen kontroll med dei sosiale tenestene?
- Er sakshandsaming av søknader om økonomisk stønad i samsvar med gjeldande regelverk og retningslinjer?
- Ein gjennomgang av stønadsnivå og stønadsføremål – kva skuldast den store auken i utbetalt sosialhjelp?

For å svare på problemstillingane har vi intervjuar rådmann og teamleiar for dei sosiale tenestene, undersøkt kva sosialtenesta har av praksis og kva som ligg føre av dokumentasjon. Sentralt for våre vurderingar er vår gjennomgang av 72 vedtak om sosialhjelp frå 2015.

I kva grad har kommunen kontroll med dei sosiale tenestene?

Internkontroll skal bidra til at daglege arbeidsoppgåver blir utført, styrt og forbetra i samsvar med krav i loven. Både kommuneloven og sosialtenesteloven gir føringar for kommunen si plikt til å ha internkontroll.

Kommunen har ikkje eit overordna internkontrollsystem, men har element som bidrar til kontroll med tenesteområdet. Vi vurderer det som positivt at kommunen i stor grad set mål for verksemda, rapporterer på mål og har utvikla eit rutineskriv som viser prosessen med sakshandsaming og har eit system for avvikshandtering. Det er også positivt at tilsette ved kontoret får medverke, og at brukarar får uttrykke seg i årlege undersøkingar.

Følgjande funn gjer at vi likevel meiner at kommunen ikkje har tilstrekkeleg kontroll med sosialtenesteområdet:

- Organisasjonskart er ikkje oppdatert og omtalen av roller og ansvar er ikkje i samsvar med organiseringa av kontoret.
- Det manglar rutinar for jamleg oppdatering av rutineperm.
- Det blir ikkje gjennomført risikovurdering av myndigheitskrav etter sosialtenesteloven.
- Internt rutineskriv er ikkje oppdatert som planlagt.

- Det er uklart i kva grad dei tilsette er kjende med avvikssystemet, då det ikkje er registrert avvik dei siste tre åra.
- Det blir ikkje gjennomført systematisk overvaking og gjennomgang av internkontrollsystemet.

Er sakshandsaming av søknader om økonomisk stønad i samsvar med gjeldande regelverk og retningsliner?

Våre funn viser at sakshandsaming av søknader om økonomisk stønad i stor grad er i samsvar med gjeldande regelverk og retningsliner. Vedtaka skildrar faktiske forhold, og søkars inntekter og utgifter går fram av vedtaka. Det er nytta eit manuelt utrekningssystem som skaper ein risiko for at feil i utmålt sosialhjelp. Det vises til reglar som vedtaket bygger på, og hovudomsyn som er vektlagt ved utøving av skjønn går fram for kvart stønadsføremål. Vedtaka har ei ryddig utforming som gjer det enkelt å vurdere det skjønnet sosialtenesta har nytta for kvart stønadsføremål.

Alle avslag etter sosialtenesteloven § 18 om stønad til livsopphald blir vurdert etter § 19 om stønad i særlege tilfelle. I vedtak der det er nytta vilkår kan sosialtenesten vere meir konsekvente i å beskrive konsekvens av å ikkje følgje vilkår. Det bør gå klart fram av saka om vilkåra er følgt opp.

Ein gjennomgang av stønadsnivå og stønadsføremål – kva skuldast den store auken i utbetalt sosialhjelp?

Vi har undersøkt stønadsnivået i Nissedal, kva det gis støtte til og om det er klare årsaksforklaringar på kvifor gjennomsnittleg utbetaling per stønadsmonad har auka med 33 % frå 2014 til 2015.

Våre funn indikerer at sosialtenesta ikkje har feilrapportert tal til Kostra. Vi kan heller ikkje sjå at introduksjonsstønad feilaktig er ført som utbetalt sosialstønad.

Mappegjennomgangen viser grundig sakshandsaming. Vi har ikkje gjort eksakte berekningar av kor mykje som er gitt til ulike føremål, men det meste har gått til udiskutable føremål knytt til livsopphald og bustadutgifter. Vi har ikkje inntrykk av at sosialtenesta har ei vid tolking av kva ein gir stønad til, eller at ein ikkje tar med inntekter ved berekning av stønad. Vi har også undersøkt og fått bekrefta at store enkeltutbetalingar i 2015 ikkje aleine kan forklare den store auken.

Andre forklaringsvariablar som kan forklare auka i gjennomsnittleg utbetaling per monad kan vere at:

- huslydane som får støtte har fått fleire bebuarar,

- det har vore ei endring av brukarmassen, slik at dei nye huslydane har større utbetalingar enn dei huslydane dei erstattar,
- utgifter til bustad har auka meir enn i andre kommunar,
- brukarane har totalt sett i 2015 hatt ein stor auke i særskilte utgifter og
- brukarane totalt sett har fått ein nedgang i andre inntekter.

Vi har ikkje undersøkt disse forholda.

Sakshandsamingsystemet har ein funksjon som gjer det mogleg å kode kvart stønadsføremål og på den måten få ein oversikt over dei ulike stønadsføremåla. Dette systemet er ikkje nytta konsekvent.

Tilrådingar

Vi meiner at kommunen bør treffe tiltak:

- som sikrar ein tilfredstillande internkontroll, mellom anna få ein oversikt over kva føremål det gis støtte til,
- som sikrar rett bruk av vilkår.

Stad, 02.08.16

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innleiing

1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Nissedal i sak 5/16. Bakgrunnen for forvaltningsrevisjonen er ein auke i talet på brukarar og i utbetaling av økonomisk sosialhjelp dei siste åra. Overordna analyse peika på denne negative utviklinga og rådde kontrollutvalet til å gjennomføre ein forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalet godkjende prosjektplan i møte 25.11.16, sak 11/16 med ei endring. Det var ønskeleg at forvaltningsrevisjonen rettar seg mot stønad etter lov om sosiale tenester (sosialtenesteloven) § 18 (stønad til livsopphald) og §19 (stønad i særlege tilfelle) og grenser for skjøn. Problemstillinga om kvalifiseringsprogrammet vart tatt ut.

Heimel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutval kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Sosialtenesta i Nissedal

Tenester gitt etter sosialtenesteloven inngår i Nav-Nissedal med eit av totalt tre årsverk. Då Nav-leiar slutta 1. august 2015 vart det etablert ei mellombels ordning ved at Nav-leiar i Drangedal dela tida likt mellom Nav Drangedal og Nav Nissedal. Ordninga tok slutt 1. november 2015 og Nav-kontoret har frå da vore utan Nav-leiar. Teamleiar for dei sosiale tenestene har i praksis mykje av ansvaret som ligg til Nav-leiar. På det statlege området rapporterer han til Nav-leiar i Drangedal på det kommunale området rapporterer han til rådmann. Ny Nav-leiar vil bli tilsett hausten 2016.

Dei kommunale oppgåvene ved Nav Nissedal er:

- råd og rettleiing etter lov om sosiale tenester i Nav,
- sakshandsaming etter lov om sosiale tenester i Nav,
- rettleiing og sakshandsaming av bustønad, tilskot og startlån frå Husbanken og
- sakshandsaming av søknader om TT-kort, parkeringskort for rørslehemma og fylgjekort.
- Utarbeiding og revidering av ruspolitisk handlingsplan
- Tiltak for rusmiddelmissbrukarar etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester kap. 10

Tal frå Kostra viser at det frå 2013 til 2015 har vore ein negativ utvikling for sosialtenesta:

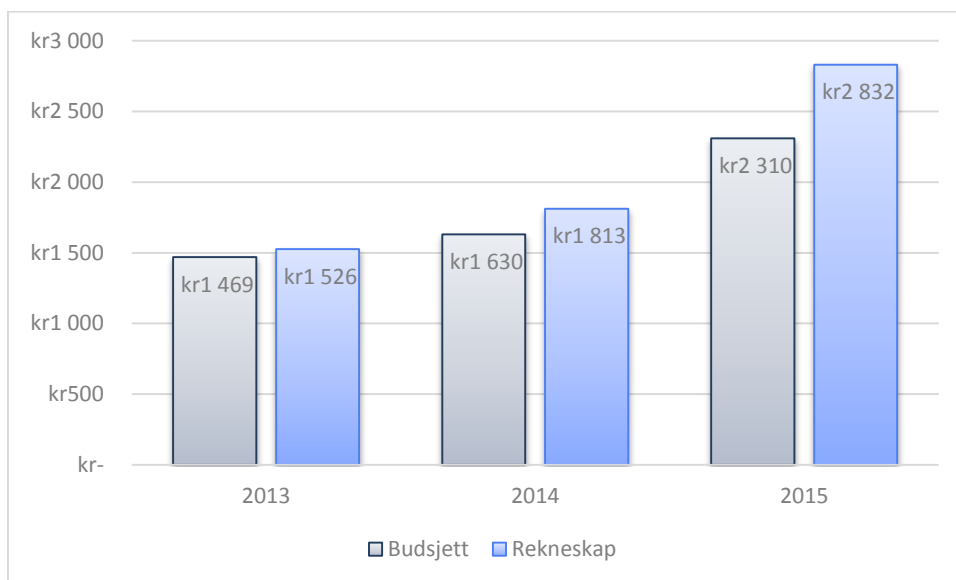
- Talet på brukarar har auka frå 32 til 43.

- Samla stønadssum har auka frå kr 837 965 til kr 2 073 804
- Gjennomsnittleg stønadslengde har auka frå 3,2 månader til 4 månader.
- Talet på mottakarar som ikkje er arbeidssøker har auka frå 11 til 16.
- Gjennomsnittleg utbetaling per måned har auka frå kr 8 056 til kr 11 918.
- Talet på brukarar med sosialhjelp som hovudkilde har uka frå 7 til 15.

Sosialtenesta har i same tidsperiode blitt dyrare for kommunen. I 2015 utgjorde drift av sosialtenesta 3,4 % av kommunens netto driftsutgifter mot 1,6 % i 2013.

Budsjett- og rekneskapstal frå dei tre åra viser at det har vore ein auke frå kr 1 526 millionar til kr 2 832 millionar, sjå figur 1. Samstundes har meirforbruket auka for frå 57 tusen til 522 tusen.

Figur 1 Budsjett og rekneskapstal for sosialtenesta, 2013-2016.



1.3 Problemstillinger og revisjonskriterium

I kva grad har kommunen kontroll med dei sosiale tenestene?

Er sakshandsaming av søknader om økonomisk stønad i samsvar med gjeldande regelverk og retningsliner?

Ein gjennomgang av stønadsnivå og stønadsføremål – kva skuldast den store auken i utbetalt sosialhjelp?

Revisjonskriteria¹ i denne forvaltningsrevisjonen er henta frå kommuneloven, sosialtenesteloven, forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen og rundskriv 35². Revisjonskriteria er beskrive under kvar problemstilling og er utleda i vedlegg 1 til rapporten. Problemstilling 3 er beskrivande og har ikkje revisjonskriterier.

1.4 Avgrensing

Vi har ikkje undersøkt kommunen sitt arbeid med flyktningar, bustøtteoppgåver, husbanklån/tilskott eller arbeid med kvalifiseringsprogram.

1.5 Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Geir Kastet Dahle i perioden april til juni 2016. Oppdragsansvarleg er Kirsti Torbjørnson.

For å svare på problemstillingane har vi intervjuet rådmann og teamleiar for dei sosiale tenestene, undersøkt kva sosialtenesta har av praksis og kva som ligg føre av dokumentasjon.

For å få svar på om sakshandsaminga er i samsvar med gjeldande regelverk og retningsliner har vi undersøkt 72 vedtak frå 2015. Vi har også nytta tal frå Kostra³ og utskrift av alle vedtak fatta i 2015.

Metode og tiltak for kvalitetssikring er nærare omtala i vedlegg 2 til rapporten.

¹ Revisjonskriterium er dei reglar og normer som gjeld på det området som skal undersøkast. Revisjonskriteria ligg til grunn for dei analysane og vurderingane som revisjonen gjer, for konklusjonane, og revisjonskriteria er eit viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheiter.

² Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidde 22.06.2012 «Hovednr. 35 – Lov om sosiale tjenester» (Rundskriv 35). Rundskrivet erstattar tidlegare rundskriv om lov om sosiale tjenester, inkludert rundskriv I/34/2001 og rundskriv A-1/2010.

³ KOSTRA (KOMMune-STat-RAPportering) er eit nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal verksemd. Talmateriale frå KOSTRA er utarbeidd av Statistisk sentralbyrå.

1.6 Høyring

Utkast til rapport vart sendt på høyring til rådmannen 28.06. Høyringsvaret hadde ingen korrigerande opplysningar eller innvendingar.

2 Kontroll med sosialtenesta

I kva grad har kommunen kontroll med dei sosiale tenestene?

Internkontroll skal bidra til at daglege arbeidsoppgåver blir utført, styrt og forbetra i samsvar med krav i loven. Både kommuneloven og sosialtenesteloven gir føringar for kommunen si plikt til å ha internkontroll. Krav til internkontroll i sosialtenesta er konkretisert i forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltninga. Denne forskrifta dannar grunnlag for revisjonskriteria og inndelinga i dette kapittelet. I kommunen sitt reglement for delegasjon av avgjerdsmynde står det at rådmann har eit ansvar for å kvalitetssikre kommunale tenester.

Helsedirektoratet har gitt ut ein rettleiar «*Hvordan holde orden i eget hus. Internkontroll i sosial- og helsetjenesten*» (2004). Vi har nytta eksempla i rettleiaren i vår vurdering av dei tiltaka som kommunen har sett i verk.

2.1 Oppgåver og mål

Kommunen skal beskrive hovudoppgåver og mål for sosialtenesta, mellom anna mål for forbetningsarbeidet og korleis verksemda er organisert. Det skal gå klart fram korleis ansvar, oppgåver og mynde er plassert

Nav-kontoret i Nissedal nyttar målekort som verktøy for mål- og resultatstyring på lik linje med dei andre Nav-kontora i fylket. Indikatorane i målekorta er retta mot dei statlege ansvarsområda, med unntak av deltakartal på kvalifiseringsprogram.

I kommunen sitt handlingsprogram står det eit mål for Nav: «*Kommunen skal medverke til å sikre økonomisk og sosial tryggleik og betre bu og levekåra for vanskelegstilte*». Dette målet har vore likt for åra 2013 til 2016. I same periode set handlingsprogrammet fokus på spesielle tiltak/endingar for komande år. Årsmeldinga har ei oversikt som svarar på om tiltak/endingar er gjennomført.

For 2016 har Nav Nissedal utarbeidd ein verksemdplan for statleg og kommunal del. Verksemdplanen inneheld omtale av ulike tema med tilhøyrande:

- utfordring,
- forbetra situasjon
- nåsituasjon/rotårsaker,

- handlingsplan og
- resultatmåling.

Nav Nissedal har utarbeidd HMS-rutinar/internkontroll for Nav Nissedal. Denne er frå 2013. Her er HMS-mål utarbeidd, men ingen faglege mål. Dokumentet inneheld organisasjonskart og omtale av roller og ansvar for dei tilsette. Omtalen er ikkje i samsvar med korleis ansvar og oppgåver er i 2016. I følgje teamleiar er det gitt ei munnleg oppgåvebeskriving. I følgje denne skal det vere to tilsette som fattar vedtak etter sosialtenesteloven. Teamleiar er ein av dei.

Nav Nissedal har utarbeidd ein rutine for handsaming av søknader om økonomisk sosialhjelp. I dokumentet er det skildra korleis delegasjonsmynde er fordelt.

Det går fram av dokumentet at rutinane skulle ha vore revidert innan 15.01.15. Siste revisjon er 19.05.14.

2.2 Tilgang til regelverk

Kommunen skal sikre tilgang til aktuelle lovar og forskrifter som gjeld for verksemda
Dei tilsette har tilgang til aktuelle lovar og forskrifter på Nav sitt intranett. Her er det laga ein snarveg til «Rettskildene» på alle arbeidsstasjonar. Nav sentralt har ansvar for at nettsida jamleg blir oppdatert. Kontoret har også ein rutineperm som inneheld utskrift av sist gjeldande lov, forskrift og rundskriv. Dei har ikkje systematisk oppfølging av dette. I følgje teamleiar blir permen brukt mykje som oppslagsverk.

2.3 Kompetanse hos dei tilsette

Kommunen skal sørge for at arbeidstakarane har tilstrekkeleg kunnskap og dugleik innan det aktuelle fagfeltet og om sosialtenesta sin internkontroll

Nav Nissedal nyttar dei kursa som Fylkesmannen i Telemark held for Nav-tilsette. I følgje teamleiar har dette vore gode kurs som gir nyttig kompetansetilførsel hos dei tilsette.

Etter- og vidareutdanning er i liten grad tema på kontoret, men alle dei tilsette fikk i 2013 tilbod om å delta på eit kurs i rettleiing (15 studiepoeng). Berre teamleiar ønskte å delta. Gjennom Nav sitt intranett har alle tilsette registrert utdanninga si. Teamleiar har tilgang til denne informasjonen, men har ikkje nytta det.

Teamleiar meiner at dei tilsette har tilstrekkeleg kompetanse for å fatte vedtak og utføre jobben.

2.4 Medverking frå dei tilsette

Kommunen skal sørge for at arbeidstakarane medverkar slik at samla kunnskap og erfaring blir nytta

Teamleiar har, i følgje han sjølv, gitt signal til dei tilsette om at han ønsker tilbakemeldingar. Han meiner at dette er oppfatta og at han får mykje munnlege tilbakemeldingar frå dei tilsette.

Det blir sett av mykje tid til drøfting av saker/vedtaksutforming. Det er morgonmøte kvar dag, onsdagsmøte (fast møtedag då kontoret held stengt på onsdagar) og ad hoc møte når dette er tenleg. Det blir ikkje skriftleggjort kva ein blir einige om i einskilde saker, men dei tilsette deltek i drøftinga av korleis saker skal handterast.

Nav-kontoret har skriftlege rutinar for årlege medarbeidarsamtalar. Dette blir også praktisert.

Alle dei tilsette ved Nav Nissedal skal årleg svare på ein spørjeundersøking om arbeidsmiljø, operativt leiarskap, engasjement og interesse for arbeidet⁴. Undersøkinga er administrert av Nav Telemark. I følgje teamleiar skårar Nav Nissedal relativt høgt på denne undersøkinga. Det er utarbeidd ei prosedyre som seier at resultata skal leggjast fram for tilsette ved kvart Nav-kontor. I følgje teamleiar blir resultata drøfta på kontormøte. Teamleiar meiner at Nav-kontoret har ein låg terskel for å drøfte forbetningsområde og at dette også gjelder resultata frå HKI-undersøkinga.

2.5 Gjere nytte av brukar erfaring

Kommunen skal gjere bruk av erfaringar frå tenestemottakarar og pårørande til forbetring av verksemda

Brukarar av Nav-kontoret blir ein gong i året invitert til å svare på ei undersøking om tilfredsheit. Denne undersøkinga er elektronisk tilgjengelig eit par veker i året på ein publikumsterminal. Undersøkinga er utarbeidd av Arbeids- og velferdsdirektoratet og blir administrert av Nav Telemark.

⁴ Humankapitalindeks (HKI)

I følge teamleiar har dei tilsette fokus på å informere og oppmode brukarar til å svare på undersøkinga. I følge teamleiar blir også resultata frå disse undersøkingane gjennomgått på kontormøte, og blir drøfta, på same måte som HKI-undersøkinga. Teamleiar er usikker på om kommunen lagar ein skriftleg handlingsplan som følgje av undersøkinga, men opplyser at informasjonen blir nytta til å forbetre service- og tenestetilbod.

2.6 Avdekke risikoområder

Kommunen skal skaffe oversikt over område i verksemda der det er fare for svikt eller mangel på at myndigheitskrav blir oppfylt

I følge teamleiar gjennomfører ikkje Nav-kontoret risikoanalyse for å finne fare for svikt eller mangel på at krav etter sosialtenesteloven blir oppfylt. Det blir utarbeidd tertialvise risikovurderingar på det statlege verkeområde.

I kapittel 4.2 om stønadsføremål, går det fram at sosialtenesta kan ta ut statistikk på kva typar føremål ein gir stønad til. Sakshandsamar må då kode stønadane med rett føremål. Dette er ikkje gjort konsekvent, og kommunen manglar derfor ei oversikt over kva føremål det blir gitt stønad til.

2.7 Forbetringsarbeid

Kommunen skal utvikle, setje i verk, kontrollere, evaluere og forbetre nødvendige prosedyrar, instruksar, rutinar eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og førebygge brot på sosiallovgivinga

I rettleiaren frå Helsedirektoratet står det at dette kravet omfattar faglege og administrative rutinar generelt, samt avviksbehandling spesielt.

Kommunen nyttar i stor grad rundskriv 35 som faglege rutinar, men har også utarbeidd eit eige rutineskriv for handsaming av søknadar om økonomisk sosialhjelp. Siste versjon er frå 19.05.14 og skulle ha vore revidert 15.01.15. Dette har ikkje blitt gjort. I følge teamleiar vil dette ikkje bli gjort før ny Nav-leiar er blitt tilsett. Intervju blir gjort i april/mai 2016. Framsida på rutineskrivet gir informasjon om at Nav-leiar er ansvarleg for dokumentet.

Rutineskrivet er laga som eit hjelpeverktøy for sakshandsamar. Det går til dømes fram kva slags dokumentasjon søkar skal legges ved, korleis vedtak skal utformast, informasjon om klagesaksgang, avviksbehandling med meir.

Kontoret har to tilsette som fattar vedtak etter lov om sosiale tenester. I tillegg til teamleiar er det ein person i 50 %. Begge har mynde til å fatte vedtak aleine, men normal praksis er at begge signerar på vedtaket.

Tilvisingsbrev blir skrivne ut gjennom sakshandsamingssystemet. Normal praksis er at sakshandsamar attesterer og at leiar tilviser, men dersom det berre er ein er på jobb så blir vedtaka ikkje attestert. I følge teamleiar er normal praksis at ein ikkje tilviser dei dagane ein er aleine på jobb. Men nødhjelp og kurante vedtak blir tilvist utan attestasjon. Rutinar for korleis dette skal gjerast er ikkje skriftleggjort.

Kommunen nyttar eit papirbasert avvikssystem. Rutinar går fram av internkontrolldokumentet. Avviksskjema er tilgjengeleg i HMS-permen. I følge dokumentet skal den som melder avvik registrere avviket og komme med forslag til tiltak. Nav-leiar sørger deretter for at avvik blir retta opp før dokumenta blir arkivert i HMS-permen. Det er registrert tre avvik fram til 2013, men ingen frå 2014 til april 2016. I følge teamleiar er det eit stort fokus på at avvik skal fangast opp og registrerast. På statleg side er det etablert eit elektronisk avvikssystem (A-sys) for registrering av HMS-avvik. A-sys blir nytta ved avvik knytt til HR (truslar, trakassering, vald). I følge teamleiar er det relativt sjeldan systemet blir nytta.

2.8 Kontrollarbeid satt i system

Kommunen skal foreta systematisk overvaking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer slik den skal og at den bidreg til kontinuerleg forbetring i verksemda.

Nav Nissedal gjennomfører ikkje systematisk overvaking og gjennomgang av internkontrollsystemet, men leiarmøta har ein funksjon som kan bidra til dette. Nav-leiar er ein del av rådmannen si leiargruppe og deltek normalt på møte to gonger i månaden. Teamleiar for sosialtenesta har ikkje deltatt fast i leiargruppa, men har blitt tilkalla ved eit par tilfelle. Rådmannen seier at han i perioden utan Nav-leiar har hatt meir kontakt med sosialtenesta enn kva det har vore tidlegare. Rådmannen meiner at han gjennom denne kontakten har fått meir kunnskap om sosialtenesta enn kva han har hatt tidlegare.

2.9 Vurderingar

Kommunen har ikkje eit overordna internkontrollsystem, men har element som bidrar til kontroll med tenesteområdet. Vi vurderer det som positivt at kommunen i stor grad set mål for verksemda, rapporterer på mål og har utvikla eit rutineskriv som viser prosessen med sakshandsaming og har eit system for avvikshandtering. Det er også positivt at tilsette ved kontoret får medverke, og at brukarar får uttrykke seg i årlege undersøkingar.

Følgjande funn gjer at vi likevel meiner at kommunen ikkje har tilstrekkeleg kontroll med sosialtenesteområdet:

- Organisasjonskart er ikkje oppdatert og omtalen av roller og ansvar er ikkje i samsvar med organiseringa av kontoret.
- Det manglar rutinar for jamleg oppdatering av rutineperm.
- Det blir ikkje gjennomført risikovurdering av myndigheitskrav etter sosialtenesteloven.
- Internt rutineskriv er ikkje oppdatert som planlagt.
- Det er uklart i kva grad dei tilsette er kjende med avvikssystemet, då det ikkje er registrert avvik dei siste tre åra.
- Det blir ikkje gjennomført systematisk overvaking og gjennomgang av internkontrollsystemet.

3 Sakshandsaming av økonomisk stønad

Er sakshandsaming av søknader om økonomisk stønad i samsvar med gjeldande regelverk og retningsliner?

3.1 Fakta om sakshandsaming

Vi har undersøkt 74 vedtak frå 2015. Vedtaka er henta frå 18 av 42 brukarar. Enkelte vedtak kan innehalde heilt eller delvis avslag på søknad.

3.1.1 Faktiske forhold og økonomisk berekning

Vedtak skal skildre faktiske forhold og søker sine inntekter og utgifter skal gå fram av vedtaket. Vedtaket skal ikkje innehalde feil.

Nissedal, Seljord og Fyresdal kommune nyttar aspIT som leverandør av IKT-løysingar. Kommunane nyttar i stor grad same fagsystem, også på sosialtenesteområdet. Kommunane har samarbeida om å lage ein felles mal for korleis vedtaksbrev er utforma. I standardmalen er vedtaksbrevet delt inn i:

- rettsleg grunnlag,
- faktiske forhold,
- økonomisk utrekning,
- vurdering og
- vedtak.

Alle undersøkte vedtak hadde ei grundig skildring av søker sin situasjon og kva det søkast om. Vi har sett at informasjon som er gitt i møte eller per telefon går fram av avsnittet *faktiske forhold*. I dette avsnittet er det i mange tilfelle også informasjon om kva søker tidlegare har fått støtte til og om søker har følgd opp vilkår som er gitt, til dømes levere husleigekontrakt, lese av strøm etc.

Alle vedtak vi har undersøkt inneheld ei oversikt over kva inntekter og utgifter søker har. Denne informasjonen er framstilt i ein tabell under avsnittet *økonomisk utrekning*. Det er kolonnar for kva søker fører opp av utgifter og kva som er godkjende utgifter og tilsvarande for inntekter.

Sakshandsamingsystemet har ein innebygd tabell for økonomisk framstilling men denne blir ikkje nytta. Denne reknar automatisk ut alle tal, i motsetnad til tabellen som sakshandsamar lagar sjølv. Bortsett frå i eit vedtak (utbetalt kr 31 for lite) har vi ikkje funne feil i utrekninga av sosialhjelp.

3.1.2 Vurdering av hjelpebehov

Vedtak skal vise til reglane vedtaket bygger på og hovudomsyn som det er lagt vekt på ved utøving av skjønn.

I første del av vedtaksbrevet er rettsleg grunnlag framstilt. I malen ligg det mykje standardtekst som er tilgjengeleg. Vanleg praksis er å ta vekk standardtekst som ikkje er relevant for søknaden og dei vurderingane som skal gjerast. I dei 72 vedtaka vi har undersøkt verka denne praksisen gjennomført. Sjølv om vi ikkje har undersøkt om alle dei rettslege forholda i kvar sak har vore til stades, har dei mest sentrale delane av det rettslege grunnlage vore omtala.

Nav si vurdering av hjelpebehov er systematisert etter kva det er søkt om. Kvart støtteføremål har ei eiga vurdering. Ved utmåling av støtte til livsopphald blir det vurdert om søker har særlege utgifter som fell innanfor norma for livsopphald. I alle vedtak om støtte til livsopphald er det vurdert om det er særlege forhold som talar for å vike frå livsopphaldsnorma. Det er vist i vedtaket kva føremål norma skal dekke.

I dei tilfella der det er søkt om støtte til utgifter som livsopphaldsnorma ikkje tek høgde for, er behovet vurdert individuelt. Døme på dette er støtte til vinterklede for barn, bilhald og julegåveinnkjøp. I vurderingane blir faktiske forhold vurdert opp mot lovgrunnlag. I følge teamleiar blir slike saker nesten alltid drøfta mellom kollegaer. Rundskriv 35 blir ofte nytta som ei rettesnor for vurderinga.

3.1.3 Stønad i særlege tilfelle

Vedtak som gir avslag etter § 18 skal vurdere hjelpebehov etter § 19 – stønad i særlege tilfelle.

Vi har funne 19 vedtak der sakshandsamar har vurdert at søker ikkje har rett på støtte etter § 18 – om nødvendig livsopphald. I følge sosialtenesteloven skal sosialtenesten då vurdere hjelpebehov etter § 19 om stønad i særlege tilfelle. Sosialtenesten har i alle dei 19 vedtaka vurdert hjelpebehov etter § 19. Døme på føremål vurdert etter § 19 er

husleigerestanse, reiseforsikring, klede med meir. I tre av vedtaka er støtte gitt etter § 19. I alle dei 19 vedtaka gir vedtaksbrevet ei grunngiving av avgjerdsla

I tre andre vedtak har sakshandsamar lagt til § 19 i vedtaksteksten, sjølv om vedtaket berre er vurdert etter § 18. Dei tilsette meiner at dette er ei misforståing som det er retta opp i.

3.1.4 Bruk av vilkår

- **Når vilkår blir nytta skal**
 - **det gå fram av meldinga om vedtak at det er vurdert om vilkåret har nær samanheng med vedtaket, om vilkåret er for byrdefullt ⁵og om det set grenser for handle- og valfridomen til brukar,**
 - **det vere mogleg å kontrollere om vilkåret blir følgt,**
 - **det i vedtaksbrev stå kva som er konsekvens av at vilkår ikkje blir følgt og**
 - **det gå fram av saka i kva grad vilkåret er følgt opp.**

Det er nytta vilkår i fire av dei vedtaka vi har undersøkt. Døme på vilkår som er stilt er at brukar skal lese av straumen og levere husleigekontrakt. Når vilkår er nytta er det rettslege grunnlaget framheva. I alle sakene er det ein standardtekst som seier at ein ser at vilkåret har nær samanheng med vedtaket, at det ikkje er uforholdsmessig byrdefullt og at vilkåret ikkje avgrensar søkar sin handle- eller valfridom på ein urimeleg måte. Teamleiar seier i intervju at dei alltid vurderer om disse krava er oppfylt. I vurderingsteksten knytt til utmåling av stønad finn vi bakgrunnen for kvifor sosialtenesta ønsker å stille vilkår

Vilkåra som er nytta er konkrete og moglege å følgje opp. I eit av dei fire vedtaka skriv Nav kva som er konsekvensen av at vilkåret ikkje blir følgt. Dei tre andre vedtaka har ikkje slik informasjon. Det går fram av vedtaksbrevet at tre av dei fire vilkåra er følgde opp. I ei av sakene er det ikkje mogleg å spore at vilkåret er følgt.

⁵ «uforholdsmessig byrdefullt»

3.2 Revisor si vurdering

Vedtaket skal skildre faktiske forhold og søker sine inntekter og utgifter skal gå fram av vedtaket. Vedtaket skal ikkje innehalde feil.

Vedtaka omtalar dei faktiske forholda og det går fram av vedtaksbrevet kva som er søkars inntekter og utgifter. Alle vedtaka inneheld ei økonomisk oversikt over søker sine inntekter og utgifter. Oversikten er ryddig og enkel å forstå. I staden for å nytte ein innebygd utrekningsmodell i sakshandsamingssystemet har sosialtenesta valt å foreta ei manuell utrekning av stønaden. Vi har funne eit tilfelle der stønaden inneheld ein mindre reknefeil. Vi vurderer at det er ein risiko knytt til å gjere manuelle utrekningar.

Vedtaket skal vise til reglane vedtaket bygger på og hovudomsyn som det er lagt vekt på ved utøving av skjønn.

Vedtaket som sosialtenesta fattar viser til kva reglar vedtaket bygger på. Hovudomsyn som er vektlagt ved utøving av skjønn går fram for kvart stønadsfremål. Vedtaka har ei ryddig utforming som gjer det enkelt å vurdere det skjønnet sosialtenesta har nytta for kvart stønadsfremål.

Vedtaket som gir avslag etter § 18 skal vurdere hjelpebehov etter § 19 – stønad i særlege tilfelle.

Alle vedtak om avslag etter § 18 er vurdert etter § 19 om stønad i særlege tilfelle.

Når vilkår blir nytta skal

- det gå fram av meldinga om vedtak at det er vurdert om vilkåret har nær samanheng med vedtaket, om vilkåret er for byrdefullt⁶ og om det set grenser for handle- og valfridomen til brukar,
- det vere mogleg å kontrollere om vilkåret blir følgt,
- det i vedtaksbrev stå kva som er konsekvens av at vilkår ikkje blir følgt og
- det gå fram av saka i kva grad vilkåret er følgt opp.

På bakgrunn av dei fire vilkåra vi har undersøkt vurderer vi at sosialtenesta vurderer om vilkåret har nær samanheng med vedtaket, at vilkåret ikkje er for byrdefullt og at det ikkje blir sett grenser for brukar sin handle- og valfridom. Vilkåra er utforma slik at det er mogleg å kontrollere at vilkåret blir følgt. Sosialtenesta har i liten grad vist kva som er konsekvensen dersom vilkår ikkje blir etterlevd. Det er ikkje alltid mogleg å sjå om vilkår har blitt følgt.

⁶ «uforholdsmessig byrdefullt»

4 Stønadsnivå og stønadsføremål

Ein gjennomgang av stønadsnivå og stønadsføremål – kva skuldast den store auken i utbetalt sosialhjelp?

4.1 Stønadsnivå

Nissedal kommune har hatt ein stor auke i samla utbetalt stønadssum. I dette inngår både bidrag og lån, men i følge teamleiar blir det i liten grad gitt støtte som lån. Dette blir berre gjort når det er kjent at vedkommande får inn pengar i form av for eksempel arv, realisering av formuesgode, tilbakebetalt skatt, lønsinntekt eller offentleg stønad med tilbakeverkande kraft.

I innleiinga viste vi at ein del sentrale måleområde for sosialtenesta har utvikla seg negativt frå 2013 til 2015. Tabell 1 viser at det meste av denne negative utviklinga har komme det siste året, frå 2014 til 2015. I løpet av det året har sosialtenesta nær dubla utbetalt stønadssum. Noko av auken kan forklarast med at det er fleire brukarar og at det totalt sett har vore ein auke i talet på stønadsmånader⁷. Men talet på gjennomsnittleg utbetalt beløp per stønadsmånad har i same periode auka frå 8 948 til kr 11 918. Dette er ein auke på 33 %.

Tabell 1 Utbetalt sosialhjelp 2013-2015, Kostra

	2013	2014	2015
Samla stønadssum	kr 837 865	kr 1 145 346	kr 2 073 804
Sosialhjelpsmottakarar	32	40	43
Samt tal på stønadsmånader	104	128	174
Gj.sn. utbetaling per stønadsmånad	Kr 8 056	kr 8 948	kr 11 918

Samanlikna med dei andre Vest-Telemark kommunane har Nissedal høgare gjennomsnittleg utbetaling per stønadsmånad både i 2014 og i 2015, sjå tabell 2. Avstanden til dei andre kommunane har auka betydeleg frå 2014 til 2015. Både Fyresdal og Tokke har hatt ein større auke enn Nissedal, men dei hadde også lågast gjennomsnitt i 2014. På landsbasis er det berre Ulvik kommune som har høgare gjennomsnittleg utbetaling enn Nissedal. Nissedal har, samanlikna med dei andre kommunane, også lengst stønadslengde med fire månader i gjennomsnitt.

⁷ Ein stønadsmånad er at eit hushald får stønad i ein måned.

Tabell 2 Gjennomsnittleg utbetaling per stønadsmånad i Vest Telemark, 2015, Kostra

Gjennomsnittleg utbetaling per stønadsmånad	Nissedal	Seljord	Kviteseid	Fyresdal	Tokke	Vinje
2014	kr 8 948	kr 8 815	kr 7 667	kr 6 270	kr 5 678	kr 6 812
2015	kr 11 918	kr 7 913	kr 8 216	kr 8 605	kr 8 027	kr 8 323
Prosent endring	33 %	-10 %	7 %	37 %	41 %	22 %

Tal frå Kostra viser at talet på brukarar med sosialhjelp som hovudinntektskilde har auka frå 14 til 15 brukarar frå 2014 til 2015.

Nissedal kommune har valt å følgje dei statlege retningslinene⁸ for økonomisk stønad. Tabell 3 viser dei gjeldande satsane for 2015 og 2016. Alle Vest-Telemark kommunane nyttar dei same satsane.

Tabell 3 Stødnadsnivå for ulike familietypar , 2015 og 2016.

Økonomisk sats	2016	2015
Enslige	kr 5 850	kr 5 700
Ektepar/samboere	kr 9 750	kr 9 500
Person i bofellesskap	kr 4 850	kr 4 750
Barn 0-5 år	kr 2 250	kr 2 200
Barn 6-10 år	kr 2 950	kr 2 900
Barn 11-17 år	kr 3 800	kr 3 700

Det er stor skilnad på kor mykje som blir utbetalt til ein einsleg person i ein månad kontra ein familie med mange barn. Ein familie med til dømes mor, far og fire barn vil kunne få utbetalt kr 23 550 til å dekke livsopphald, mens ein einsleg person kan få utbetalt kr 5850, dersom ein følgjer norma. I tillegg vil ein stor familie ha større utgifter til bustad og straum. I vår mappegjennomgang blei disse skilnadene synlege. Familiar med barn fekk stønad til mellom anna bilhald og TV. Dette er støtte ut over norm.

Teamleiar har ikkje sikker kunnskap om kvifor gjennomsnittleg månadleg utbetaling har auka så mykje. Han trur store utbetalingar til einskilde brukarar kan forklare noko av auka. Vi har gjennomgått tal frå sakshandsamingssystemet og kan stadfeste at store

⁸ Rundskriv A-1/2014 – Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad 2015.

einskildutbetalingar bidrar til å dra opp gjennomsnittet, men berre med rundt ein tidel av den totale auken frå 2014 til 2015.

Teamleiar kan også peike på fleire enkeltvedtak og samansette behov i 2015 som har gitt større stønadsbeløp til føremål som er mindre vanleg. Døme på dette kan vere høge utgifter knytt til etablering/fråflytting av hushald og høge utgifter til medisin. Vi har ikkje undersøkt dette.

Teamleiar trur at med meir ressursar kunne sosialtenesta ha jobba meir sosialfagleg med dei stønadsmottakarane med høgast utgifter. Dei har ein plan om å følgje opp familiar med høge utbetalingar, men trur ikkje dei har tid til sette i gang dette før ny Nav-leiar er tilsett.

Vi har undersøkt og sett at det ikkje føreligg feilrapportering . Vi har også undersøkt om introduksjonsstønad til flyktningar feilaktig har blitt ført på sosialtenesta, men det har ikkje skjedd.

4.2 Stønadsføremål

Tal henta frå sakshandsamingsystemet gir ei oversikt over korleis økonomisk sosialhjelp fordelar seg på ulike område, sjå tabell 4. Stønadsbeløp er utbetalt beløp i perioden 01.01.15 til 30.04.16 og er henta frå sakshandsamingsverktøyet Velferd. I følgje teamleiar har personale ikkje vore konsekvente på å kode beløpa med rett stønadsføremål. Til dømes, kan støtte til «*etablering*» og «*bilutgifter*» vere ført på «*andre utgifter*», og «*husleige*» kan vere ført på «*livsopphald*». Teamleiar trur at dei einaste rette beløpa er utgifter «*nødhjelp*», «*KVP*» og «*barnetillegg KVP*». Dersom tala hadde vore ført rett, kunne det vore eit nyttig verktøy for kommunen til å få innsyn i korleis utviklinga er på dei ulike stønadsføremåla.

Tabell 4 Støtnadsbeløp til ulike utgiftsområder, 01.01.15 til 30.04.16, Velferd

Utgifter	Støtnadsbeløp
Livsopphald	kr 1 768 963
Andre utgifter	kr 318 915
Husleige	kr 227 027
Straum	kr 120 989
Nødhjelp	kr 114 963
Kvalifiseringsstøtnad	kr 112 121
Andre godkjente utgifter	kr 34 577
Lån forskot på trygder	kr 31 400
Etablering	kr 21 765
Bilutgifter	kr 20 764
Barnetillegg KVP	kr 11 700
Forsikring hus	kr 3 909
IATA	kr 2 334

Sosialtenesta har utarbeidd eit dokument som spesifiserer kor mykje av støtnaden som er meint å dekke ulike føremål, sjå tabell 5. Dokumentet har årleg blitt oppdatert i tråd med auka i støtnadsnivå. For ein einsleg person med kr 5 700 per månad er det til dømes berekna kr 525 til reiser og transport. I mappegjennomgangen så vi at ved berekning av ekstraordinære reiseutgifter til kurs blei såleis denne satsen på kr 525 trekt frå transportutgiftene før den ekstraordinære dekninga av reisutgifter til kurs blei utrekna. Dette er eit døme på ein nøktern utrekning av støtnad.

Tabell 5 Støtnad til spesifiserte føremål for ein einsleg person i 2015

Føremål	Støtnad for einsleg i kr for 2015
Mat og drikke	kr 2 060
Klede og sko	kr 655
Leik og fritid	kr 530
Hushaldsartiklar	kr 830
Telefon og media	kr 460
Reiser og transport	kr 525
Levekostnadar totalt	kr 5700

4.2.1 Støtnad til enkeltføremål.

Frå mappegjennomgangen har vi sett at dei fleste vedtaka er ordinær støtte til livsopphald, husleige/bustadlån og straum. Innbuforsikring, kommunale avgifter, barnehage og tannbehandling blir også dekte ved behov. Dei som etter ei vurdering får tildelt støtte til bilhald, får også støtte til nødvendige reparasjonar, dekk og årsavgift.

Vi har ikkje sett tilfelle av at det er gitt støtte til kjøp av bil. Vi har også sett at det har vore gitt støtte til kvitevarer. Sosialtenesta måler då ut stønad etter lågaste pris på produkt hos næraste forhandlar. I følgje teamleiar er det vanskeleg å handle brukt på ein liten stad som Nissedal.

Frå mappegjennomgangen har vi også sett at det har vore gitt støtte til klede. Det har også vore gitt støtte til livsopphald til føremål som er berekna å ligge i livsopphald. Barnefamiljar har også fått støtte til feiring av jul og barnebursdag, fritidsaktivitetar for barn og Canal digital.

Av 74 vedtak er det gitt støtte til dekking av husleige- og straumrestansar i 3 vedtak.

4.2.2 Avslag på søknad om støtte

Det er gitt avslag på hårklipp av barn, flytteutgifter og husleige til ein dyrare bustad. Ein av søkarane har fått avslag på helsereiser, då personen har krav på støtte frå Pasientreiser. Avslag har også blitt gitt då søkar ikkje kan dokumentere utgifter eller ikkje har opplyst om dette i søknaden. Andre føremål det har blitt gitt avslag på er telefonutgifter, TV, inkassokrav, kredittkortgjeld, barne- og reiseforsikring og førarkort.

4.3 Oppsummering

Vi har undersøkt stønadsnivået i Nissedal, kva det gis støtte til og om det er klare årsaksforklaringar på kvifor gjennomsnittleg utbetaling per stønadsmånad har auka med 33 % frå 2014 til 2015.

Våre funn indikerer at sosialtenesta ikkje har feilrapportert tal til Kostra. Vi kan heller ikkje sjå at introduksjonsstønad feilaktig er ført som utbetalt sosialstønad.

Mappegjennomgangen viser grundig sakshandsaming. Vi har ikkje gjort eksakte berekningar av kor mykje som er gitt til ulike føremål, men det meste har gått til udiskutable føremål knytt til livsopphald og bustadutgifter. Vi har ikkje inntrykk av at sosialtenesta har ei vid tolking av kva ein gir stønad til, eller at ein ikkje tar med inntekter ved berekning av stønad. Vi har også undersøkt og fått bekrefta at store enkeltutbetalningar i 2015 ikkje aleine kan forklare den store auken.

Andre forklaringsvariablar som kan forklare auka i gjennomsnittleg utbetaling per månad kan vere at:

- huslydane som får støtte har fått fleire bebuarar,

- det har vore ei endring av brukarmassen, slik at dei nye huslydane har større utbetalingar enn dei huslydane dei erstattar,
- utgifter til bustad har auka meir enn i andre kommunar,
- brukarane har totalt sett i 2015 hatt ein stor auke i særskilte utgifter og
- brukarane totalt sett har fått ein nedgang i andre inntekter.

Vi har ikkje undersøkt disse forholda.

Sakshandsamingsystemet har ein funksjon som gjer det mogleg å kode kvart stønadsføremål og på den måten få ein oversikt over dei ulike stønadsføremåla. Dette systemet er ikkje nytta konsekvent.

5 Konklusjonar og tilrådingar

5.1 Konklusjonar

I kva grad har kommunen kontroll med dei sosiale tenestene?

Internkontroll skal bidra til at daglege arbeidsoppgåver blir utført, styrt og forbetra i samsvar med krav i loven. Både kommuneloven og sosialtenesteloven gir føringar for kommunen si plikt til å ha internkontroll.

Kommunen har ikkje eit overordna internkontrollsystem, men har element som bidrar til kontroll med tenesteområdet. Vi vurderer det som positivt at kommunen i stor grad set mål for verksemda, rapporterer på mål og har utvikla eit rutineskriv som viser prosessen med sakshandsaming og har eit system for avvikshandtering. Det er også positivt at tilsette ved kontoret får medverke, og at brukarar får uttrykke seg i årlege undersøkingar.

Følgjande funn gjer at vi likevel meiner at kommunen ikkje har tilstrekkeleg kontroll med sosialtenesteområdet:

- Organisasjonskart er ikkje oppdatert og omtalen av roller og ansvar er ikkje i samsvar med organiseringa av kontoret.
- Det manglar rutinar for jamleg oppdatering av rutineperm.
- Det blir ikkje gjennomført risikovurdering av myndigheitskrav etter sosialtenesteloven.
- Internt rutineskriv er ikkje oppdatert som planlagt.
- Det er uklart i kva grad dei tilsette er kjende med avvikssystemet, då det ikkje er registrert avvik dei siste tre åra.
- Det blir ikkje gjennomført systematisk overvaking og gjennomgang av internkontrollsystemet.

Er sakshandsaming av søknader om økonomisk stønad i samsvar med gjeldande regelverk og retningslinjer?

Våre funn viser at sakshandsaming av søknader om økonomisk stønad i stor grad er i samsvar med gjeldande regelverk og retningslinjer. Vedtaka skildrar faktiske forhold, og søkars inntekter og utgifter går fram av vedtaka. Det er nytta eit manuelt utrekningsystem som skaper ein risiko for at feil i utmålt sosialhjelp. Det vises til reglar som vedtaket bygger på, og hovudomsyn som er vektlagt ved utøving av skjønn

går fram for kvart stønadsføremål. Vedtaka har ei ryddig utforming som gjer det enkelt å vurdere det skjønnet sosialtenesta har nytta for kvart stønadsføremål.

Alle avslag etter sosialtenesteloven § 18 om stønad til livsopphald blir vurdert etter § 19 om stønad i særlege tilfelle. I vedtak der det er nytta vilkår kan sosialtenesten vere meir konsekvente i å beskrive konsekvens av å ikkje følgje vilkår. Det bør gå klart fram av saka om vilkåra er følgt opp.

Ein gjennomgang av stønadsnivå og stønadsføremål – kva skuldast den store auken i utbetalt sosialhjelp?

Vi har undersøkt stønadsnivået i Nissedal, kva det gis støtte til og om det er klare årsaksforklaringar på kvifor gjennomsnittleg utbetaling per stønadsmonad har auka med 33 % frå 2014 til 2015.

Våre funn indikerer at sosialtenesta ikkje har feilrapportert tal til Kostra. Vi kan heller ikkje sjå at introduksjonsstønad feilaktig er ført som utbetalt sosialstønad.

Mappegjennomgangen viser grundig sakshandsaming. Vi har ikkje gjort eksakte berekningar av kor mykje som er gitt til ulike føremål, men det meste har gått til udiskutable føremål knytt til livsopphald og bustadutgifter. Vi har ikkje inntrykk av at sosialtenesta har ei vid tolking av kva ein gir stønad til, eller at ein ikkje tar med inntekter ved berekning av stønad. Vi har også undersøkt og fått bekrefte at store enkeltutbetalingar i 2015 ikkje aleine kan forklare den store auken.

Andre forklaringsvariablar som kan forklare auka i gjennomsnittleg utbetaling per monad kan vere at:

- huslydane som får støtte har fått fleire bebuarar,
- det har vore ei endring av brukarmassen, slik at dei nye huslydane har større utbetalingar enn dei huslydane dei erstattar,
- utgifter til bustad har auka meir enn i andre kommunar,
- brukarane har totalt sett i 2015 hatt ein stor auke i særskilte utgifter og
- brukarane totalt sett har fått ein nedgang i andre inntekter.

Vi har ikkje undersøkt disse forholda.

Sakshandsamingsystemet har ein funksjon som gjer det mogleg å kode kvart stønadsføremål og på den måten få ein oversikt over dei ulike stønadsføremåla. Dette systemet er ikkje nytta konsekvent.

5.2 Tilrådingar

Vi meiner at kommunen bør treffe tiltak:

- som sikrar ein tilfredstillande internkontroll, mellom anna få ein oversikt over kva føremål det gis støtte til,
- som sikrar rett bruk av vilkår.

Litteratur og kjeldereferansar

Lovar og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommunar og fylkeskommunar mv.
- Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtenesteloven)
- Forskrift 19. november 2010 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen

Offentlege dokument:

- Arbeids- og velferdsdirektoratet: Hovednr. 35 – Lov om sosiale tjenester (Rundskriv 35) (22. juni 2012)
- Ot. Prp. Nr 43 (1999-2000): Om lov om endringer i lov 25.september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.

Tabelloversikt

Tabell 1 Utbetalt sosialhjelp 2013-2015, Kostra	15
Tabell 2 Gjennomsnittleg utbetaling per stønadsmånad i Vest Telemark, 2015.....	16
Tabell 3 Stønadsnivå for ulike familietypar , 2015 og 2016.	16
Tabell 4 Stønadsbeløp til ulike utgiftsområder, 01.01.15 til 30.04.16, Velferd	18
Tabell 5 Stønad til spesifiserte føremål for ein einsleg person i 2015	18

Figuroversikt

Figur 1 Budsjett og rekneskapstal for sosialtenesta, 2013-2016.	2
--	---

Vedlegg

Vedlegg 1: Revisjonskriterium

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Revisjonskriterium

I kva grad har kommunen kontroll med dei sosiale tenestene?

Allment aksepterte prinsipp for leiing seier at leiar har ansvar for å etablere rutinar og system som sikrar at organisasjonen når dei måla som er satt. Internkontroll er lovpålagt og ein nødvendig føresetnad for god styring. Effektiv internkontroll legger til rette for at oppgåvene gjerast riktig første gang, og bidrar såleis til kvalitet.⁹

Kommunen er pålagt å ha internkontroll både etter kommuneloven og på fleire særlovregulerte områder. Her har vi satt fokus på krav til internkontroll gitt i lov om sosiale tenester i Nav. Lov om sosiale tenester i Nav § 5, setter krav til at kommunen skal føre internkontroll for å sikre at verksemd og tenester er i samsvar med krava i loven, slik at innbyggjarane sikrast forsvarlege tenester.

Internkontroll er systematiske tiltak som skal sikre at aktivitetar i verksemd er planleggast, organiserast, utføres og blir vedlikehald i samsvar med krav fastsatt i eller i medhald av lov om sosiale tenester i Nav, jf. forskrift om internkontroll i kommunalt Nav § 3. Internkontrollen skal tilpassast verksemda si størrelse, eigenart, aktivitetar og risikoforhold. Den skal ha det omfang som er nødvendig for å etterleve lovkrava, og skal dokumenterast i det omfang som er nødvendig ut frå verksemdas art, aktivitetar, risikoforhold og størrelse, jf. forskrift om internkontroll i kommunalt Nav §§ 4 og 5.

I forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4 står det at kommunen, som ansvarleg for verksemda skal:

- a) beskrive virksomhetens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet samt hvordan virksomheten er organisert. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,*
- b) sikre tilgang til aktuelle lover og forskrifter som gjelder for virksomheten,*
- c) sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet samt om virksomhetens internkontroll,*
- d) sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,*
- e) gjøre bruk av erfaringer fra tjenestemottakere og pårørende til forbedring av virksomheten,*
- f) skaffe oversikt over områder i virksomheten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,*

⁹ Direktoratet for økonomistyring, <http://www.dfo.no/no/styring/internkontroll>.

- g) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av sosiallovgivningen,*
- h) foreta systematisk overvaking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.*

Helsedirektoratet har utgitt ein rettleiar (15-1183) «*Hvordan holde orden i eget hus – Internkontroll i sosial- og helsetjenesten*». Rettleiaren er å laga for å gjere det enklare for verksemdar å etablere og vedlikehalde eit tilstrekkeleg internkontrollsystem.

Revisjonskriterier:

Kommunen skal:

- skal beskrive hovudoppgåver og mål for sosialtenesta, mellom anna mål for forbetningsarbeidet og korleis verksemda er organisert. Det skal gå klart fram korleis ansvar, oppgåver og mynde er plassert,
- skal sikre tilgang til aktuelle lovar og forskrifter som gjeld for verksemda,
- skal sørge for at arbeidstakarane har tilstrekkeleg kunnskap og dugleik innan det aktuelle fagfeltet og om sosialtenesta sin internkontroll,
- skal sørge for at arbeidstakarane medverkar slik at samla kunnskap og erfaring blir nytta,
- skal gjere bruk av erfaringar frå tenestemottakarar og pårørande til forbetring av verksemda,
- skal skaffe oversikt over område i verksemda der det er fare for svikt eller mangel på at myndigheitskrav blir oppfylt,
- skal utvikle, setje i verk, kontrollere, evaluere og forbetre nødvendige prosedyrar, instruksar, rutinar eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge brot på sosiallovgivinga og
- skal foreta systematisk overvaking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer slik den skal og at den bidreg til kontinuerleg forbetring i verksemda.

Er sakshandsaming av søknader om økonomisk stønad i samsvar med gjeldande regelverk og retningsliner?

Økonomisk sosialhjelp

Dei som ikkje kan sørge for sitt livsopphald gjennom arbeid eller ved å gjere gjeldande økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad til livsopphald, jf. lov om sosiale tenester § 18.

Stønad til livsopphald skal forståast som noko meir enn berre mat og tak over hovudet. Særleg skal familiar med barn bli tatt omsyn til når sosialtenesta vurderer kva eit forsvarleg livsopphald skal innehalde. Stønaden bør ha som mål å gjere tenestemottakarar sjølvhjelpne.

I vurderinga av om det skal gis stønad, skal Nav foreta ein vurdering av tenestemottakars heilheitlege situasjon. Inntekter og inntektsmoglegheiter, nødvendige utgifter til livsopphald og personlege forhold skal takast med i vurderinga.

Sosialtenesta skal nytte skjønn i vurdering i alle saker, noko som kan føre til ulikhetar i utmåling av stønad. Så lenge forskjellar er sakleg grunngeve i ulike individuelle behov, er det i samsvar med lova (rundskriv 35).

I rundskriv 35 står det at vedtak skal grunngis. *«Dette er for å sikre at det fattes en riktig avgjørelse som er forståelig for tjenestemottaker, og fordi saken kan overprøves»*. Grunngevinga skal vise til dei reglar vedtaket bygger på, dei faktiske forhold som har vore avgjerande og vedtaket bør også nemne dei hovudomsyn som vektlagt i skjønnsutøvinga.

Nav-kontoret har både ein rett og ein plikt til å utøve skjønn ved utmåling av stønad. I følge rundskriv 35 § 4.18.1.3 vil dette innebere at sosialtenesta skal gjere ein konkret og individuell vurdering av kva for utgifter som er nødvendige for å sikre eit forsvarleg livsopphald for tenestemottakar. Stønaden skal bereknes ut i frå den enkeltes faktiske behov.

Rundskrivet presiserer at så lenge forskjellar er sakleg grunnlagt i ulike individuelle behov, er det i samsvar med lova. *«En rettferdig likebehandling av en skjønsmessig og behovsbasert ytelse sikres ved at grunnlaget for vurderingene er det samme. Det vil si at det skal tas hensyn til de samme inntektene, de samme utgiftene og de samme personlige forholdene for tjenestemottakere som er i tilsvarende livssituasjoner»*.

Kommunen kan i særlege tilfelle, sjølv om vilkåra i § 18 ikkje er oppfylt, gi økonomisk stønad for at personar skal kunne overvinne eller tilpasse seg ein vanskeleg livssituasjon, jf. lov om sosiale tenester § 19.

I følge rundskrivet skal sosialtenesta i slike saker vurdere stønadsbehovet på nytt etter § 19. I slike tilfelle bør det vere sporbart i vedtaka at dette er gjort.

Bruk av vilkår

I følge lov om sosiale tenester i Nav § 20, kan det nyttast vilkår for tildeling av økonomisk stønad. Ved bruk av vilkår skal mottakar i stønadsperioden utføre passande arbeidsoppgåver i bustadkommunen. Vilkåret skal ha nær samanheng med vedtaket og ikkje vere uforholdsmessig byrdefullt.

Bruk av vilkår inneberer også ansvar for Nav-kontoret. I følge rundskriv 35 må det føreligge eit system for å fange opp om vilkår er oppfylt og for oppfølging av konsekvensar av at vilkår ikkje oppfyllest. Sosialtenesta må ved brudd på vilkår vurdere om på førehand avtalt konsekvens skal iversettast. Dersom sosialtenesta ikkje kan følgje opp om vilkåret kan følgjast opp skal det ikkje settast vilkår.

I rundskriv 35 er det angitt eksemplar på bruk av vilkår

- Deltaking i aktivitet
- Møte til rettleiingssamtaler, søke på relevante jobbar, og delta på arbeidsretta kurs og tiltak
- Deltaking i utdannings- og opplæringstiltak
- Gjere gjeldande andre økonomiske rettigheter
- Realisere formue
- Møte til økonomisk rettleiing eller ta kontakt med kreditorar
- Redusere utgifter til bustad
- Oppsøke lege
- Dersom tenestemottakar har problem med å disponere sine økonomiske midlar kan det stillast krav om å nytte stønaden på bestemte måtar.

Revisjonskriterier:

Sakshandsaming av søknadar om økonomisk sosialhjelp skal vere i samsvar med gjeldande regelverk og retningsliner. Dette er nærmare avgrensa til:

- Vedtak skal skildre faktiske forhold og søkar sine inntekter og utgifter skal gå fram av vedtaket. Vedtaket skal ikkje innehalde feil.
- Vedtak skal vise til reglane vedtaket bygger på og hovudomsyn som det er lagt vekt på ved utøving av skjønn.
- Vedtak som gir avslag etter § 18 skal vurdere hjelpebehov etter § 19 – stønad i særlege tilfelle.

- Når vilkår blir nytta skal
 - det gå fram av meldinga om vedtak at det er vurdert om vilkåret har nær samanheng med vedtaket, om vilkåret er for byrdefullt ¹⁰og om det set grenser for handle- og valfridomen til brukar,
 - det vere mogleg å kontrollere om vilkåret blir følgt,
 - det i vedtaksbrev stå kva som er konsekvens av at vilkår ikkje blir følgt og
 - det gå fram av saka i kva grad vilkåret er følgt opp.

¹⁰ «uforholdsmessig byrdefullt»

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringa

Forvaltningsrevisjonen starta opp ved oppstartbrev til rådmann i Nissedal kommune 05.04.16. Oppstartmøte blei halde 27.04.16.

For å undersøke kommunens kontroll med dei sosiale tenestene og sakshandsaming etter lov om sosiale tenester har vi undersøkt styrande dokument, rutinar og planar.

Vi har intervjuet rådmann og teamleiar for sosialtenesten. Teamleiar har sidan november 2015 vært høgste ansvarlege for dei sosiale tenestene. Våren 2016 er kommunen er i ein prosess for å tilsette ny Nav-leiar.

Vi har også gjennomført ein mappegjennomgang for eit tilfeldig utval brukarar.

Innsamling og analyse av data

For å få informasjon om korleis sosialtenesta sakshandsamar søknadar om sosialhjelp har vi undersøkt eit utval vedtak. Vi har tatt utgangspunkt i ein oversikt over alle økonomiske vedtak fatta i 2015 henta frå sakshandsamingsystemet. Sortert på stigande brukarnummer (eldre brukarar først i rapporten) inneheld oversikten 42 brukarar. Av dei har vi valt mappeinnsyn av anna kvar brukar til vi totalt hadde 18 brukarar. Kvar brukar kunne ha frå 1 til fleire enn 10 økonomiske vedtak i 2015. For brukarar med fleire enn 5 vedtak valte vi ut dei 5 første vedtaka. Av dei 18 brukarane hadde 9 meir enn 5 vedtak. Totalt undersøkte vi 74 vedtak.

Vi vurderer at både utvalsmetode og dataomfang er tilstrekkeleg for å seie noko om sakshandsaminga av sosialhjelp. Vi vurderer også at utvalet er representativt og at det ikkje er skeivheit i brukarane og vedtak samanlikna med dei vi ikkje har undersøkt.

Påliteleg og relevant

Vi har gjort fleire tiltak for å sikre påliteleg og relevant informasjon. I intervju har vi nytta delvis strukturert intervjuguide for intervju av teamleiar og rådmann. Det vil seie at vi har utarbeida ein intervjuguide som definerer kva for tema og hovudspørsmål som skal takast opp. Samtidig gir intervjuforma rom for tilleggs- og oppfølgingsspørsmål. Ein viss struktur på førehand er naudsynt for at det skal vere mogleg å samanlikne informasjonen. Strukturen er også til hjelp for å demme opp for

skeivheit i materialet gjennom spørsmål som ikkje er nøytrale, selektive notatar og andre forhold som reduserer kor pålitelege og relevante data er. Både rådmann og teamleiar har verifisert det som blir nytta i rapporten.

Vi har nytta triangulering både på metode og datagrunnlag, dvs. at vi har brukt ulike metodar og har henta data frå ulike kjelder. Når det er samsvar mellom data innhenta på ulike måtar, styrkar dette datagrunnlaget vårt.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast og rapporterast i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standardar på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon¹¹.

I følge RSK 001 skal forvaltningsrevisjon kvalitetssikrast, for at undersøkinga og rapporten skal ha naudsynt fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidd eit system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester.*

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med krava i RSK 001 og vårt kvalitetskontrollsystem.

¹¹ Gjeldande RSK 001 er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre med verknad frå 1 februar 2011, og er gjeldande som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar som er fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).