

Sosialhjelp til bosatte flyktninger

Sigdal kommune

Sammendrag

Viken kommunerevisjon IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Sigdal kommune gjennomført forvaltningsrevisjon der vi har undersøkt og besvart problemstillingen:

«Har tildeling av økonomisk stønad (sosialhjelp) til bosatte flyktninger i Sigdal kommune vært i tråd med gjeldende regelverk i perioden fra 2016?»

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom:

- Oppstartsmøte/ samtaler med kommunedirektøren, helse- og sosialsjefen og Nav-leder
- Gjennomgang av saker/ vedtak om tildeling av sosialhjelp (2016-2020).
- Gruppesamtale med fire ansatte i kommunen
- Forespørsel om redegjørelse til kommunedirektøren
- Dokumentanalyse

Revisjonens samlede vurdering er at tildeling av økonomisk stønad (sosialhjelp) til bosatte flyktninger i Sigdal kommune ikke var i tråd med gjeldende regelverk i 2016 og første halvår 2017, men etter dette har vært i tråd med gjeldende regelverk.

Det er riktig å si at praksis for tildeling av stønad fram til sommeren 2017 var liberal. Men dette må forstås inn i en kontekst. En kommune kan prinsipielt sett velge å legge stønadsnivået så høyt den vil, høyere enn det minimum som følger av lov om sosiale tjenester i Nav, uten at det medfører at stønaden formelt sett blir «ulovlig høy». Samtidig har kommunen et ansvar for å ivareta de doble formålene bak sosialtjenesteloven, som delvis står i et spenningsforhold: Stønnen skal sikre et forsvarlig livsopphold. Og samtidig bidra til å gjøre mottakeren økonomisk selvhjulpen, noe som i praksis utelukker et langvarig stønadsnivå som er nær eller over den inntekten vedkommende realistisk kan forvente i arbeidslivet.

Det er også verdt å merke seg det som fra de ansatte i samtale med revisjonen; diskusjonen om praksis har vært for liberal er ikke ny, og den gjelder ikke bare bosatte flyktninger som gruppe. Vi har fått opplyst at spørsmålet om liberal praksis kom i forbindelse med Nav-reformen (som begynte i 2006), ikke i forbindelse med flyktningkrisen i 2015. Og diskusjonen internt har handlet om stønadsnivået på sosialhjelp til sigdølger i sin alminnelighet, ikke bare de bosatte flyktningene.

Revisjonen oppfatter det ikke slik at det gjennom årene har vært et unisont synspunkt blant de ansatte at tildelingspraksis til bosatte flyktninger har vært for liberal på alle punkter. I enkelte spørsmål har noen ment at praksis har vært liberal, mens andre mener at den har vært slik den skal.

Det er på det rene at spørsmål om stønad til førerkort og bilhold er blant spørsmålene som har vært mye diskutert. Som det går fram av rapporten, er det revisjonens vurdering at administrasjonen har lagt seg på en tildelingspraksis med god forankring i lovverket, selv om det i noen tilfeller, sett utenfra, kan vekke reaksjoner at enkelte førerkortopplæringer blir dyre og dermed kostbare for kommunen.

Administrasjonen burde likevel orientert de folkevalgte om at praksis ikke fulgte det som gikk fram av handlingsplanen fra 2006 om at førerkort kunne støttes etterskuddsvis med 5 000 kroner. Revisjonen understreker at dette punktet i handlingsplanen – om man tar det på ordet og sier dette var det maksimale kommunen kunne bidra med – i realiteten innskrenket den enkeltes rettigheter etter loven, noe en kommune ikke har anledning til å gjøre gjennom en handlingsplan.

Administrasjonen orienterte hovedutvalget i august 2017 om omlegging av praksis for stønad til de bosatte flyktingene.

Revisjonens konklusjon innebærer ikke at det fra sommeren 2017 ikke har forekommet *noen* vedtak det kan stilles spørsmål ved. Fagområdet preges av mange og skjønnsmessige vurderinger gjennom et år, og det vil alltid forekomme vanskelige saker der utfallet kan diskuteres. Men revisjonen ser det som klart at fra sommeren 2017 har praksis ved Nav Sigdal bygd på riktig generell lovforståelse og det som framstår som innarbeidede måter å jobbe på.

Avslutningsvis peker vi på at det både fra de ansatte og Nav-leder er opplyst at kommunen ikke var forberedt på den store flyktingestrømmen som kom i 2015/ 2016. Det var ikke tid til å saksbehandle korrekt og fullstendig. Saker måtte løses konkret – det ble en del «quick fix» gjennom vedtak, uten at sakene var så godt utredet som de burde vært.

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse i brev av 15. januar 2021 er vedlagt rapporten.

Innhold

1.	Innledning.....	7
1.1.	Bakgrunn for prosjektet.....	7
1.2.	Problemstilling.....	7
1.3.	Avgrensning av undersøkelsen.....	7
2.	Metode.....	8
3.	Revisjonskriterier.....	9
4.	Fakta grunnlaget.....	10
4.1.	Sigdal kommunes handlingsplaner for bosetting av flyktninger.....	10
4.2.	Tilsyn fra Fylkesmannen, 2016.....	10
4.3.	Orientering til hovedutvalget, 2017.....	11
4.4.	Varsel fra tidligere ansatt, 2020.....	12
4.5.	Samtale med ansatte.....	12
	Da flyktningebølgen kom.....	12
	Det generelle nivået på sosialhjelpen.....	12
	Husleie og flytting.....	13
	Barnehage/ SFO.....	13
	Førerkort og bil.....	13
4.6.	Gjennomgang av enkeltsaker.....	14
4.7.	Opplysninger fra ledelsen.....	15
5.	Revisjonens vurdering.....	17
5.1.	Kartlegging av søkerens situasjon og behov.....	17
5.2.	Vurdering og tildeling av økonomisk stønad.....	18
	Generell vurdering.....	18
	Kommentar til enkelte stønadstyper.....	20
5.3.	Samlet vurdering.....	22
6.	Konklusjon.....	24
	Referanser.....	25
	Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektøren, datert 15. januar 2021.....	26
	Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon.....	27
	Vedlegg 3 – Utledning av revisjonskriterier.....	30

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Sigdal kommune vedtok i sitt møte 7. september 2020, sak 36/2020, at Viken Kommunerevisjon IKS (VKR) skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon med økonomisk stønad (sosialhjelp) som tema.

1.2. Problemstilling

I denne forvaltningsrevisjonen svarer vi på problemstillingen:

«Har tildeling av økonomisk stønad (sosialhjelp) til bosatte flyktninger i Sigdal kommune vært i tråd med gjeldende regelverk i perioden fra 2016?»

For å besvare problemstillingen i mandatet, har vi i vedlegg 3 utledet revisjonskriterier som knytter seg til to faser i arbeidet med tildeling av sosialhjelp; først kartlegging av søkerens situasjon og behov for hjelp, og dernest den konkrete vurderingen av om søkeren fyller vilkårene for rett til stønad. Vi viser til vedlegg 3 og kapittel 3 om dette.

1.3. Avgrensning av undersøkelsen

Vi presiserer at prosjektet kun tar for seg de områder og temaer som faller inn under de problemstillingene som fremgår av kapittel 1.2. Vurderinger og konklusjoner omfatter derfor bare disse avgrensede definerte områdene eller temaene.

Det er med andre ord ikke tale om en fullstendig gjennomgang av de kommunale tjenestene ved Nav Sigdal.

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:

- Oppstartsmøte/ samtaler med kommunedirektøren, helse- og sosialsjefen og Nav-leder
- Gjennomgang av saker/ vedtak om tildeling av sosialhjelp (2016-2020).
- Gruppesamtale med fire ansatte i kommunen
- Forespørsel om redegjørelse til kommunedirektøren
- Dokumentanalyse

Vi har også vært i en kontakt med en tidligere ansatt i kommunen som har sendt varsel til hovedutvalg for helse og sosial, se kapittel 4.4.

Vi mener det er samlet inn et tilstrekkelig faktagrunnlag til å belyse problemstillingene og revisjonskriteriene.

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse i brev av 15. januar 2021 er vedlagt rapporten.

¹ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

3. Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene² har vi benyttet lov om sosiale tjenester i Nav, Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til loven (hovednummer 35) og veileder fra Statens helsetilsyn til bruk ved fylkesmennenes utøvelse av tilsyn med de kommunale tjenestene i Nav. Vi viser til vedlegg 3 for nærmere omtale av regelverket, grunnlaget for revisjonskriteriene og de utledede revisjonskriteriene.

Revisjonskriteriene nedenfor, bygger på Statens helsetilsyns revisjonskriterier i *Veileder for tilsyn med sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen: Behandling av søknad om økonomisk stønad (Internserien 13/2010)* kapittel 3.6, med noen forenklinger gjort av revisjonen.

Revisjonskriterier som gjelder kartlegging av søkerens behov:

- Kommunen skal sikre at det ved behandlingen av alle søknader om økonomisk stønad innhentes konkrete opplysninger om søkerens faktiske situasjon og behov for stønad. Kommunen skal i hver sak vurdere hvilke opplysninger som er nødvendige og relevante.
- Saken skal være så godt opplyst som mulig før det foretas vurderinger og tas beslutninger om økonomisk stønad.

Revisjonskriterier som gjelder vurdering og tildeling av stønad:

- Kommunen skal sikre at vurdering og beslutninger om økonomisk stønad gjøres i henhold til lovkrav. Søknader om økonomisk stønad avgjøres etter en konkret individuell vurdering av søkerens behov, samt muligheter til selv å dekke behovet.
- Stønad skal sikre et forsvarlig livsopphold.
- Stønaden bør ha som formål å gjøre mottakeren selvhjulpent.
- Dersom statlige veiledende satser og/eller kommunale veiledende satser legges til grunn for utmåling av stønad, skal det alltid vurderes om det på bakgrunn av den individuelle vurderingen er grunnlag for utmåling utover satsene (ev. grunnlag for lavere utbetaling enn satsene tilsier)
- Dersom søknad avslås med hjemmel i lov om sosiale tjenester i Nav § 18, vurderes det om stønad kan ytes med hjemmel i § 19

² 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.

4. Faktagrunnlaget

Nedenfor omtaler vi det sentrale i faktagrunnlaget revisjonen har innhentet for å svare på problemstillingen i mandatet. Faktagrunnlaget er av hensyn til leservennligheten strukturert tematisk og kronologisk, ikke systematisert etter hva som er relevant for de enkelte revisjonskriteriene vi har utledet.

4.1. Sigdal kommunes handlingsplaner for bosetting av flyktninger

Kommunens gjeldende handlingsplan er «Handlingsplan for arbeidet med flyktninger i Sigdal kommune 2018-2022». Planen beskriver blant annet prosessen med bosetting, herunder samarbeid med IMDI. Planen beskriver videre forberedelsene flyktingenes ankomst, blant annet klargjøring av bolig, førstegangs helseundersøkelse, barnehage, skole, SFO og norskopplæring.

Handlingsplanen omtaler også hva som skal skje etter bosetting. Når det gjelder kostnader i forbindelse med etablering i Norge, omtaler planen blant annet etableringspakke, økonomisk stønad til personlige ting (klær, sko m.v.), bidrag til fritidsutstyr, tannbehandling og utgifter til briller. Til forskjell fra planen fra 2006 sier 2018-planen ikke noe konkret om utgifter til førerkort og bilhold.

Sigdal kommune hadde tidligere (fra 2006) «Handlingsplan for arbeidet med flyktninger i Sigdal kommune». I struktur og innhold hadde den store likheter med den gjeldende planen. Men 2006-planen var langt mer detaljert når det gjaldt beskrivelsen av hva som skulle tildeles av stønad ved bosetting i Norge. Blant annet gikk det fram at førerkort skulle støttes med 5000 kroner, etterskuddsvis.

4.2. Tilsyn fra Fylkesmannen, 2016

Fylkesmannen førte i 2016 tilsyn med om Nav Sigdal sikret forsvarlig kartlegging, vurdering og beslutning av søknader om sosialhjelp. Fylkesmannen avdekket to avvik, det vil si lovbrudd: For det første at Nav Sigdal ikke sikret vurderinger og beslutninger av avgjørelser om sosialhjelp iht. lov og forskrift, for det andre at Nav Sigdal ikke sikret forsvarlig saksbehandling.

Rapporten etter tilsynet beskriver både styrker ved saksbehandlingen og forhold som måtte rettes. På den positive siden merket Fylkesmannen seg:

- Henvendelser i mottaket i NAV får rask vurdering og avklaring
- Kort saksbehandlingstid og ventetid for timeavtale
- Rask håndtering av nødhjelpssøknader
- NAV har fokus på kartlegging av barns særlige behov for stønad.

Av forbedringspunkter som gjaldt sosialhjelp til bosatte flyktninger, merket Fylkesmannen seg:

- Vedtakene om sosialhjelp tilfredsstilte ikke lovens krav til konkrete og individuelle vurderinger. Det var kun henvist til «Handlingsplan for arbeid med flyktninger i Sigdal kommune» fra 2006.
- Søknader om sosialhjelp fra flyktninger ble i hovedsak framsatt muntlig uten at de ble nedtegnet og dokumentert i kommunens saksbehandlingssystem. Det fremkom i samtale at muntlige søknader hadde blitt avvist muntlig. Dermed var brukere avskåret retten til å klage og å få prøvd sin sak.
- Vedtak om økonomisk stønad til flyktninger blir som hovedregel fattet etter sotjl. § 19. Denne praksisen bærer preg av å være en praktisk og teknisk løsning fremfor en konkret vurdering av stønad etter bestemmelsen.

Revisjonen har etterspurt rådmannens plan for retting av avvik etter tilsynet, og mottatt denne. Av planen går det blant annet fram at interne møteplasser ville bli endret. Flyktningskonsulent ville i framtiden delta i interne fagmøter om sosialhjelp, noe vedkommende ikke hadde gjort tidligere, som Fylkesmannen hadde pekt på.

4.3. Orientering til hovedutvalget, 2017

Kommunedirektøren og Nav-leder har opplyst at i 2017 holdt administrasjonen v/ Nav-leder orientering for hovedutvalg for helse og sosial (utvalgets møte 29. august 2017). I forkant av møtet hadde Nav-leder utarbeidet et notat, stilet til rådmannen, om status for arbeidet med bosatte flyktninger. Notatet var vedlagt saken «Meldinger hovedutvalg helse og sosial 29.08.17» (arkivsaksnummer 17/138-7).

Notatet gav informasjon om hvor mange flyktninger som hadde kommet til Sigdal i 2016 og 2017, norskopplæring m.m.

Mot slutten av notatet ble spørsmålet om flyktingenes økonomiske behov berørt. Her gikk det blant annet fram:

«... vi [har] startet et arbeid hvor vi vurderer hvordan flyktnings-tjenesten skal se ut framover. Dette vil i første omgang medføre noen endringer rundt hvordan vi behandler de økonomiske behovene til flyktingene og for noen av dem blir det en omstilling som kommer til å kreve mye veiledning fra vår side.»

På bakgrunn av dette ville revidering av handlingsplanen for bosetting av flyktninger i Sigdal kommune bli utsatt til første halvdel av 2018.

4.4. Varsel fra tidligere ansatt, 2020

Hovedutvalget for helse- og sosial behandlet i møte 22. juni 2020 (sak 6/20) varsel fra en tidligere ansatt i kommunen, som gjaldt tildeling av sosialhjelp til bosatte flyktninger. Hovedutvalget anmodet kontrollutvalget om å se på saken, som var bakgrunnen for kontrollutvalgets vedtak 7. september 2020 (sak 36/20) og kommunestyrets vedtak 24. september 2020 (sak 80/20) om gjennomføring av forvaltningsrevisjon.

I gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har vi vært i kontakt med varsleren.

4.5. Samtale med ansatte

I gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har vi hatt en gruppesamtale med fire ansatte ved Nav Sigdal. Innholdet i samtalen er gjengitt nedenfor.

Da flyktningebølgen kom

De ansatte har i samtale med revisjonen vært tydelige på at kommunen ikke var rustet for flyktningebølgen, da den kom i 2015/ 2016. Det var for lite personalressurser til å håndtere den store mengden flyktninger som kom, og overgangen fra å motta én familie hvert andre år ble brå.

Det var ikke tid til å saksbehandle korrekt og fullstendig. Saker måtte løses konkret – det ble en del «quick fix» gjennom vedtak, uten at sakene var så godt utredet som de burde vært. Som et bilde på ressursmangelen i denne perioden, har en av de ansatte uttrykt det slik at dersom de hadde hatt fem ansatte på området – i stedet for én – kunne man kanskje maktet å saksbehandle etter boka.

Det er også riktig å si at stønadsnivået en periode bar preg av stor hjertevarme for flyktingene som kom.

En annen mangel var at det var for lite ressurser til miljøarbeid og veiledning av flyktingene, slik at de kunne bli kjent med det norske samfunnet.

Det generelle nivået på sosialhjelpen

Internt har nivået på sosialhjelpen vært mye diskutert. Flere har ment at stønadsnivået på noen områder har vært for høyt, dvs. for «raust». Ledelsen har vært kjent med disse faglige diskusjonene. Internt var det ansatte som reagerte på nivået på stønadene enkelte fikk, og det hendte at stedfortreder for Nav-leder, i Nav-leders fravær, nektet å godkjenne vedtak om tildeling av stønad.

Det er likevel ikke slik at alle ansatte har ment at praksis har vært for liberal over hele linja – det noen har ment har vært for liberalt har andre ansatte ment har vært helt på sin plass.

Samtidig har det blitt understreket at diskusjonen om «rausheten» i stønadsnivået ikke var en diskusjon som kom med flyktningebølgen i 2015/ 2016. Diskusjonen har vært der helt siden sosialkontoret ble en del av Nav-systemet.

Diskusjonen om «rausheten» er heller ikke bare en diskusjon om stønad til bosatte flyktninger, men det gjelder stønad til befolkningen i Sigdal generelt.

Det er enighet blant de ansatte om at for raus tildeling av stønad er å gjøre mottakeren en bjørnetjeneste, om det er en flyktning eller ikke. Det kan gi et urealistisk bilde at hvilket utgiftsnivå den enkelte kan forvente å leve på. For flyktninger som ikke kjenner det norske samfunnet, handler det også om at kommunen fra første dag må bidra med å gi realistiske forventninger hos flyktingene, og bistå med opplæring iblant annet økonomistyring.

Fra 2016/ 2017 har praksis blitt lagt om og strammet inn. Dette kom både som følge av ting Fylkesmannen pekte på ved tilsyn i 2016, og som følge av de faglige diskusjonene internt. Det var en stor jobb å snu praksis.

De ansatte opplyser at praksis for tildeling av sosialhjelp til bosatte flyktninger i dag er i samsvar med regelverket. Det er mindre faglig uenighet internt nå, men i enkeltsaker kan det selvsagt være ulike synspunkter.

Husleie og flytting

Tidligere, fram til 2016/ 2017, ble husleieutgifter betalt «ved siden av» introduksjonsstønad og sosialhjelp. I praksis ble da husleien dekket direkte, uten at det ble gjort noe vedtak om tildeling av stønad, og uten konkret behovsvurdering av om den enkelte faktisk hadde krav på slik stønad.

Praksis er endret. I dag blir husleieutgifter for bosatte flyktninger behandlet på samme måte som husleieutgifter for alle andre, det vil si at det må søkes, behovet for hjelp må dokumenteres med blant annet inntektsopplysninger, og det fattes vedtak etter lov om sosiale tjenester §§ 18 og 19.

Det har vært mye flytting. Det skyldes blant annet at mange først ble bosatt i private boliger i kommunen. Senere ønsket Sigdal kommune å gjøre bruk av kommunale boliger som sto tomme.

Barnehage/ SFO

Når det gjelder barnehageutgifter, har de ansatte vist til at kommunestyret i 2006 gjorde vedtak om fri barnehageplass for flyktninger. For SFO-utgifter blir det gjort konkrete vurderinger, men integreringshensynet står sterkt, og taler ofte for at utgiftene dekkes, dersom familien selv ikke har tilstrekkelige midler.

Utgifter til barnehage og SFO gikk tidligere «ved siden av» sosialhjelpen, dvs. uten formelt vedtak og konkret vurdering av den enkeltes situasjon og behov. I dag saksbehandles det riktig, dvs. på samme måte som husleieutgiftene.

Førerkort og bil

De ansatte opplyser i samtale at spørsmålet om sosialhjelp til førerkort og bil har vært mye diskutert internt. Både på prinsipielt grunnlag – om det er riktig at slike utgifter skal dekkes av sosialhjelp – og i konkrete vurderinger i den enkelte sak.

Praksis har vært at kommunen har ytt stønad til ett førerkort pr. familie. Det gjelder ikke helt ubetinget; det skal alltid gjøres en konkret vurdering av den enkeltes behov for førerkort. Men på grunn av det dårlige kollektivtilbudet i Sigdal, kreves i praksis førerkort og bil, i alle fall dersom man skal være aktuell for arbeidsmarkedet.

Det er ikke tvil om at flere førerkort har blitt veldig dyre for kommunen. Det er lenge siden sist det ble tildelt stønad til dette, fordi de fleste familier nå har en voksen med førerkort.

Når kommunen først anerkjenner behovet for førerkort, har kommunen også sett behov for stønad til bil. Her har praksis vært varierende; alt fra fullfinansierte bilkjøp ved hjelp av sosialhjelp til lånefinansiering (dvs. sosiallån). Også her er det lenge siden sist kommunen gav stønad.

4.6. Gjennomgang av enkeltsaker

I arbeidet med forvaltningsrevisjonen har vi gått gjennom et utvalg enkeltsaker, og undersøkt hvordan søknader om økonomisk stønad fra bosatte flyktninger har blitt kartlagt, vurdert og besluttet. Vi har sett på perioden fra 2016 og fram til i dag.

Revisjonen har gått gjennom 11 av om lag 20 saksmapper. Når vi skriver «om lag» 20 mapper, henger det sammen med hvordan man teller: I noen tilfeller har ungdommen i familien etter hvert fått egen saksmappe, som i praksis betyr at én familie på ett tidspunkt er representert i én saksmappe, men etter hvert i to. Vi har vurdert det som ikke nødvendig å gå gjennom flere saksmapper fordi tendensene i det vi observerte (gjengitt nedenfor) var helt sammenfallende i de 11 mappene, og fordi disse tendensene samsvarer med opplysninger ledelsen og de ansatte selv har gitt oss.

Revisjonens observasjoner i dokumentgjennomgangen kan oppsummeres slik:

For 2016 og første halvår 2017:

- Saksmappene inneholder bare vedtakene om tildeling av stønad. Det foreligger ikke søknadsskjemaer, innhentet dokumentasjon på søkerens økonomiske og personlige situasjon, eller notater fra samtaler med den som søkte stønad.
- Det foreligger få avslagsvedtak i saksmappene.
- Det var vanlig med hyppige, enkeltstående vedtak til avgrensede stønadsformål. Noen familier kunne ha 40-50 vedtak i løpet av et år.
- Vedtakene er snaut begrunnet, og gir i realiteten ofte ikke uttrykk for mer enn at kommunen mener vilkårene for det omsøkte er oppfylt.

Fra andre halvår 2017:

- Saksmappene inneholder søknadsskjemaer og innhentet dokumentasjon på søkerens økonomiske og personlige situasjon.
- Det foreligger både vedtak som innvilger stønad og vedtak som avslår stønad.

- Vedtakene er gjennomgående tilfredsstillende begrunnet. Det vises til hvilke inntekter og utgifter den enkelte familie har, hvilke behov den enkelte familie har og om de har muligheten til å dekke behovene selv.
- Vedtakene bygger på riktig generell forståelse av loven, herunder forståelsen og sammenhengen mellom §§ 18 og 19 i loven. Det er eksempler på at stønad (korrekt) avslås etter § 18, men deretter i samme vedtak likevel innvilges etter den mer skjønnsmessig pregede § 19. Vedtakene gir gjennomgående også uttrykk for at kommunens vurdering er at den innvilgede stønaden er vurdert å gi et forsvarlig livsopphold, og forhold til statlig veiledende satser for stønad til livsopphold er kommentert.
- Eksempler på stønad til førerkort viser at det i flere tilfeller er innvilget stønad til dette, der kostnadene har blitt høye, flere ganger rundt eller over 100 000 kroner.

I hele perioden har praksis vært at alle vedtak er godkjent og signert av Nav-leder, eller i noen relativt få tilfeller av Nav-leders stedfortreder.

4.7. Opplysninger fra ledelsen

Nav-leder har i samtale med revisjonen opplyst:

- I dag kan man se at kommunen ikke var rigget til å ta imot så mange flyktninger på så kort tid som den gjorde i 2015 og framover. Tidligere hadde kommunen tatt imot en familie hvert andre år, og med flyktningkrisen kom det 30 personer på relativt kort tid.
- Mange flyktninger hadde nok krav på sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstønad. Men i for liten grad sørget Nav for at den enkeltes konkrete situasjon ble kartlagt og dokumentert godt, før tildeling av sosialhjelp til særskilte utgifter ble vedtatt. Noen utgifter, som husleie og barnehage, ble dekket direkte av kommunen, uten vedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav. Dette var i tillegg til introduksjonsstønad. Det førte til en situasjon der det er grunn til å tro at en del flyktninger fikk mer i stønad enn det minimum de hadde krav på etter loven, fordi konkrete behovsprøvinger i for liten grad ble gjort.
- Fylkesmannens tilsyn i 2016 pekte på flere forhold som måtte rettes opp. I 2017 holdt Nav-leder orientering for hovedutvalg for helse og sosial, og orienterte om endringer i praksis med stønadstildeling. Praksis ville bli strengere, og Nav forventet å bruke mye tid på å veilede flyktningene om grunnene til det.
- Praksis med stønad til førerkort og bil er utslag av bevisste valg fra Nav sin side. Skal man være aktuell for det lokale arbeidsmarkedet i en kommune med så dårlig kollektivtilbud som Sigdal, må man disponere bil.

Kommunedirektøren har på forespørsel fra revisjonen opplyst følgende til spørsmålet om kommunen kunne justert praksis for tildeling stønad tidligere, og forklart om prosessen med å legge om praksis:

«Revisjonen fra fylkesmannen ble foretatt sommeren 2016. Plan for retting av avvik ble sendt fylkesmannen på høsten og det var sånn sett ikke mye tid før årsskiftet til å rette opp avviket og endre praksis.

Det var krevende for NAV kontoret å stå i en endring av praksis og i tillegg var det krevende for flyktingene som ville oppleve en reduksjon i inntekt som følge av innstrammingen. Dette førte til mye støy og gjorde det nødvendig for NAV leder å være til stede i alle diskusjonene for å skape en forståelse for at det var en omlegging som skyldtes en endret praksis basert på en gjennomgang av en praksis som ikke hadde vært god nok.

Det ble holdt flere fellesmøter hvor det ble grundig orientert om endring av praksis og i tillegg ble det holdt møter med hver enkelt familie. Kommunedirektøren var med på flere av disse møtene for at det ikke skulle oppfattes som at enkelte saksbehandlere ved NAV kunne velge hvordan de ville behandle søknader om sosialhjelp, men at dette nå ble gjort ut fra en felles forståelse for hvordan praksis skulle være»

5. Revisjonens vurdering

5.1. Kartlegging av søkerens situasjon og behov

Revisjonskriterier som gjelder kartlegging av søkerens behov:

- Kommunen skal sikre at det ved behandlingen av alle søknader om økonomisk stønad innhentes konkrete opplysninger om søkerens faktiske situasjon og behov for stønad. Kommunen skal i hver sak vurdere hvilke opplysninger som er nødvendige og relevante.
- Saken skal være så godt opplyst som mulig før det foretas vurderinger og tas beslutninger om økonomisk stønad.

Revisjons vurdering for perioden 2016-2020 kan sammenfattes slik:

Kommunens praksis for kartlegging og dokumentasjon var i utgangspunktet ikke i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen sørget ikke for at det ved behandlingen av alle søknader ble innhentet konkrete opplysninger om søkerens faktiske situasjon, og sakene var ikke så godt opplyst som mulig før vedtak ble gjort.

Det er på det rene at saksbehandlingen i stor grad var basert på muntlige søknader, noe også Fylkesmannen pekte på ved tilsynet i 2016. Da ble det også pekt på at det hendte at muntlige søknader også ble avslått muntlig, noe som for alle praktiske formål fratar søkeren klageretten.

I de tilfellene der sosialhjelp ble innvilget, viser revisjonens gjennomgang av saksmappene at disse mappene i praksis bare består av selve vedtakene. Det finnes ikke, eller bare helt unntaksvis, søknadsskjemaer eller notater fra samtaler som viser fra søkeren har ment å søke om. Gjennomgående finnes ikke noen dokumentasjon på den faktiske situasjonen søkeren var i, da han eller hun søkte om sosialhjelp. Det innebærer at det verken da eller nå i ettertid er mulig å gjøre en vurdering av hvilket behov den enkelte hadde for det som det var søkt om stønad til, og heller ikke hvilken mulighet vedkommende hadde til å betale de aktuelle utgiftene selv, enten med introduksjonsstønad eller med andre inntekter eller disponible midler. Vedtakene var stort sett også snaut begrunnet. At dette var praksis, er også bekreftet i samtaler med de ansatte og med Nav-leder.

Men revisjonen ser det som like klart at praksis har blitt lagt om. Vi har sett både at Fylkesmannen hadde tilsyn med kommunen i 2016, og at det har vært interne diskusjoner i kontoret om praksis for tildeling av sosialhjelp til bosatte flyktninger. Etter samtalene legger revisjonen til grunn at arbeidet med justering av praksis var en prosess som begynte i 2016.

Revisjonens gjennomgang av saksmapper viser at en markert og sporbar endring i praksis kom rundt sommeren 2017.

Etter dette tidspunktet inneholder saksmappene utfylte søknadsskjemaer som viser hva søkeren har ment å søke om sosialhjelp til. I økende grad er det også arkivert innhentede saksopplysninger som er nødvendig for å kunne vurdere om den enkelte er i en situasjon der han eller hun har rett til sosialhjelp. Ettersom saksmappene er tradisjonelle «papirmapper» gir dette seg helt konkrete utslag i at mappene blir tykkere etter hvert som årene går.

Revisjonens vurdering er at praksis for kartlegging av søkerens faktiske situasjon og behov for sosialhjelp fra sommeren 2017 har vært tilfredsstillende og i samsvar med revisjonskriteriene og gjeldende regelverk.

5.2. Vurdering og tildeling av økonomisk stønad

Revisjonskriterier som gjelder vurdering og tildeling av stønad:

- Kommunen skal sikre at vurdering og beslutninger om økonomisk stønad gjøres i henhold til lovkrav. Søknader om økonomisk stønad avgjøres etter en konkret individuell vurdering av søkerens behov, samt muligheter til selv å dekke behovet.
- Stønadens skal sikre et forsvarlig livsopphold.
- Stønadens bør ha som formål å gjøre mottakeren selvhjulpent.
- Dersom statlige veiledende satser og/eller kommunale veiledende satser legges til grunn for utmåling av stønad, skal det alltid vurderes om det på bakgrunn av den individuelle vurderingen er grunnlag for utmåling utover satsene (ev. grunnlag for lavere utbetaling enn satsene tilsier)
- Dersom søknad avslås med hjemmel i lov om sosiale tjenester i Nav § 18, vurderes det om stønad kan ytes med hjemmel i § 19

Generell vurdering

Revisjons vurdering kan sammenfattes slik:

Vi har ovenfor sett at praksis for kartlegging av søkerens behov i utgangspunktet ikke var tilfredsstillende, men ble justert i løpet av 2016/ 2017, med merkbare og sporbare effekter fra sommeren 2017.

Den samme tendensen finner vi også for kommunens vurdering og tildeling av sosialhjelp.

I utgangspunktet var praksis preget av uvanlig hyppige vedtak om relativt små stønadsformål. Det var ikke uvanlig at en familie kunne ha 40-50 vedtak om stønad til ulike formål i løpet av et år, som hver for seg var konkrete og avgrensede. Det er for så vidt ingenting i veien for å arbeide på denne måten, men revisjonen oppfatter det som uvanlig å operere med så mange og så hyppige vedtak. Samtidig

kan nok praksis delvis forstås på bakgrunn av at mange flyktninger i 2016 og 2017 var i en etableringsfase i Norge, som gjorde at mange utgifter måtte dekkes i en tidlig fase.

Det var sjelden noen sporbar og konkret vurdering om søkeren fylte vilkårene for stønaden. Vedtakene var gjennomgående snaut formulerte, og – noe forenklet – ga i realiteten ofte ikke uttrykk for mer enn at kommunen mente at vedkommende hadde rett til stønad til de konkrete utgiftspostene det var søkt om.

De ansatte har opplyst at det er riktig å si at vedtakene bar preg av stor hjertevarme for flyktingene.

På den andre siden, som Fylkesmannen pekte på i 2016, hendte det også at søknader kunne bli avslått muntlig, noe som ikke var i samsvar med regelverket.

En annen side ved praksis i 2016-2017, var at enkelte utgifter ble dekket av kommunen, uten at det ble gjort vedtak om det, og uten konkret behovsprøving av om vilkårene for hjelp til formålet faktisk var oppfylt. Med andre ord ble disse utgiftstypene dekket «ved siden av» den enkeltes introduksjonsstønad og eventuelle supplerende vedtak om tildeling av sosialhjelp. At dette var praksis, er bekreftet i samtaler med de ansatte og av Nav-leder. Det var særlig tale om husleieutgifter og utgifter til barnehage, men til det siste nevner revisjonen at de ansatte har vist til kommunestyrevedtak om fri barnehageplass for bosatte flyktninger.

Men også her ser vi altså omlegging av praksis, med markert endring fra sommeren 2017.

Vi har sett at Nav-leder i notat (august 2017) som gikk til hovedutvalget, uttrykte seg slik;

«... vi [har] startet et arbeid hvor vi vurderer hvordan flyktningetjenesten skal se ut framover. Dette vil i første omgang medføre noen endringer rundt hvordan vi behandler de økonomiske behovene til flyktingene og for noen av dem blir det en omstilling som kommer til å kreve mye veiledning fra vår side.»

Dette var et supplement til Nav-lederens muntlige orientering til hovedutvalget. Notatet isolert sett sier ikke så mye konkret om hvilke endringer som ville bli nødvendige. Men henvisningen til at det for noen flyktninger ville bli en omstilling som ville kreve mye veiledning fra kommunens side, viser slik revisjonen ser det klart at det var tale om en innstramming av praksis.

Revisjonen ser det slik at administrasjonen her orienterte de folkevalgte om situasjonen på en måte som gav de folkevalgte grunnlag for å stille ytterligere spørsmål om saken. Vi viser videre til kommunedirektørens redegjørelse, gjengitt i kapittel 4.7, om hvordan omleggingen av praksis ble gjennomført.

Fra sommeren 2017 viser revisjonens gjennomgang av saksmapper at vedtakene isolert sett får høyere kvalitet. De viser i langt større grad enn tidligere til hvilke saksopplysninger kommunen har innhentet, hvilke opplysninger kommunen legger til grunn med hensyn til søkerens inntekter og utgifter, søkerens behov og søkerens muligheter til å dekke behovet med egne inntekter eller midler.

I samtaler med de ansatte har det kommet fram at det ble ryddet opp i praksisen med å dekke husleieutgifter «ved siden av», det vil si i tillegg til introduksjonsstønad, uten vedtak og konkret behovsprøving. Revisjonens gjennomgang av saksmapper viser at husleieutgifter fra sommeren 2017 behandles som en utgift som alle andre når søknader om sosialhjelp behandles, slik de skal. Husleieutgiftene er altså synlige i vedtakene.

Samlet sett er revisjonens vurdering at fra sommeren 2017 har den klart dominerende tendensen vært at vurderinger og beslutninger om økonomisk stønad er gjort i henhold til lovkrav. Søknader blir avgjort etter en konkret, individuell vurdering av søkerens behov og muligheter til selv å dekke behovet.

Når det gjelder revisjonskriteriene om at stønaden skal sikre et forsvarlig opphold og ha som formål som å bidra til selvhjulpenhet, finner revisjonen også at praksis fra sommeren 2017 har vært i henhold til lovens formål. Revisjonen forventer ikke at ethvert vedtak inneholder konkrete drøftinger av hvordan stønaden bidrar til selvhjulpenhet – for eksempel dersom det innvilges stønad til en strømregning, noe som i en viss forstand er et mer rutinemessig vedtak. Men et annet eksempel er stønad til førerkort og bil (som vi kommer tilbake til nedenfor), som klart illustrerer kontorets fokus på at stønad skal hjelpe søkeren videre på vegen på å klare seg selv.

Når det gjelder revisjonskriteriene om konkret utmåling av stønad (ikke rent standardisert ut fra veiledende satser) og bruken av §§ 18 og 19 i loven, er det revisjonens vurdering at praksis fra sommeren har vært i samsvar med regelverket. Revisjonens saksgjennomgang viste eksempler på at korrekt lovforståelse og konkret skjønnsutøvelse der stønad til et formål først korrekt blir avslått etter § 18 i loven, men i samme vedtak innvilget etter den mer skjønnsmessige pregede § 19.

Kommentar til enkelte stønadstyper

Førerkort og bil: Et spørsmål som har vært diskutert mye internt i kontoret, er om det skal innvilges stønad til førerkort som sosialhjelp. I forlengelsen av det, er det også et spørsmål om den enkelte har rett til stønad (eventuelt lån) til bil, forsikring, reparasjoner osv.

Sigdal kommunes handlingsplan (2006) for bosetting av flyktninger sier at det kan gis stønad til delfinansiering av førerkort med 5000 kroner, etterskuddsvis betalt. Handlingsplanen fra 2018 sier ikke noe konkret om førerkort.

Det går fram av samtaler vi har gjennomført og gjennomgang av saksmapper at praksis er en annen:

Praksis har i hovedsak vært at det gis stønad til førerkort til ett medlem av hver familie. Begrunnelsen ligger i Sigdal kommunes geografi og svake kollektivtransporttilbud. Skal man være aktuell for arbeidsmarkedet, må man i praksis disponere bil. Også fritidsaktiviteter for barn vil i stor grad kreve bil. Nav-leder har opplyst at praksis med stønad til førerkort og bil er utslag av et bevisst valg fra administrasjonens side. De ansatte har opplyst at det nå er lenge siden sist det ble innvilget stønad til førerkort og bil, ettersom de fleste familier nå har førerkort og bil.

Revisjonen ser ikke grunnlag for å kritisere praksis med tildeling av stønad til førerkort.

Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv H35 omtaler i kapittel 4.18.2.41 utgifter til bilhold:

«Utgifter til bilhold ligger normalt utenfor livsoppholdet. Folketrygden har egne stønadsordninger knyttet til nødvendig bilhold. Hvis tjenestemottaker eier en bil av nøktern standard, og ikke har rett til slik støtte, eller støtten ikke er tilstrekkelig, og bruk av bil er av særlig stor betydning for vedkommende, kan imidlertid utgifter til bil medregnes i stønadsberegningen. Dette kan for eksempel skyldes helsemessige forhold, barn og unges situasjon eller fravær av alternative transportmuligheter.»

Omtalen handler om hvorvidt utgifter til bilhold er en del av den enkeltes nødvendige utgifter til livsopphold, som skal tas hensyn til i vurderingen av om vedkommende har rett til sosialhjelp. Utgangspunktet er at slike utgifter er utenfor, men vi ser at i konkrete tilfeller kan og skal utgifter til bilhold regnes med. Vi ser også at både hensynet til barn og unge og fravær av andre transportmuligheter er relevant i vurderingen.

Rundskrivet nevner at stønad til førerkort i konkrete tilfeller kan ytes etter lovens § 19:

«Økonomisk stønad til dekning av utgifter som er nødvendige for å sikre den enkelte et forsvarlig livsopphold, skal innvilges etter bestemmelsen om stønad til livsopphold. Hvis utgiften ikke er nødvendig for livsoppholdet for den enkelte eller selve utgiften ligger utenfor utgiftene som inngår i et forsvarlig livsopphold, skal økonomisk stønad til livsopphold avslås. Stønad kan da innvilges etter denne bestemmelsen ut fra tjenestemottakers helhetlige livssituasjon og behovet for det stønaden skal dekke. Dette kan for eksempel gjelde utgifter til ulike type kurs, spesielle fritidsaktiviteter, alternative behandlingsformer, ferie eller ferieaktiviteter til barn, unge eller familien, bil og førerkort og dekning av gjeld.»

Førerkort er prinsipielt sett altså noe man kan ha rett til som sosialhjelp etter loven, men det krever alltid en konkret vurdering.

Tar man kommunens handlingsplan fra 2006 på ordet og sier at den enkelte maksimalt kan få dekket 5000 kroner – og det etterskuddsvis – vil det være å sette strammere rammer enn loven selv. Det har kommunen ikke anledning til, fordi det vil være å begrense innbyggernes rettigheter etter loven. Rett nok bygger lov om sosiale tjenester på utstrakt bruk av skjønn, men det er like fullt en rettighetslov for den enkelte. Og gitt normale kostnader ved å ta førerkort og den økonomiske situasjonen de fleste flyktninger er i, vil den praktiske konsekvensen være at de ikke kan ta førerkort, med de konsekvensene det kan gi for mulig deltakelse i arbeidslivet og barns deltakelse i fritidsaktiviteter.

En annen sak er at administrasjonen burde orientert de folkevalgte om at praksis på området var en annen enn den som gikk fram av handlingsplanen fra 2006, slik at kommunestyret fikk foranledning til å justere handlingsplanen slik at den på et overordnet plan ble i samsvar med regelverket.

Så kan man stille spørsmål ved om det er heldig at kommunen har dekket utgiftene til en del føreropplæring som har vært svært kostbare, flere av dem rundt 100 000 kroner. Men dette er et spørsmål som må løses gjennom veiledning av søkeren og samarbeid med kjøreskolene, og som ikke

kan løses gjennom vedtak alene. Slik regelverket er utformet, kan man ikke – dersom man først har kommet til at søkeren har behov for førerkort – avslå eller begrense stønaden fordi føreropplæringen blir mer kostbart enn normalt.

Husleie og flytting:

Vi har ovenfor sett at husleieutgifter tidligere ble dekket «ved siden av» introduksjonsstønad og supplerende vedtak om sosialhjelp, dvs. at husleie ble dekket uten vedtak og konkret behovsprøving. Dette har blitt lagt om fra sommeren 2017.

De ansatte har i samtale med revisjonen opplyst at det har vært mange flyttinger for de bosatte flyktingene. Dette skyldes dels kommunens ønske om å bruke kommunale boliger.

5.3. Samlet vurdering

Her oppsummerer vi opp mot problemstillingen for forvaltningsrevisjonen:

«Har tildeling av økonomisk stønad (sosialhjelp) til bosatte flyktinger i Sigdal kommune vært i tråd med gjeldende regelverk i perioden fra 2016?»

Vi har i kapittel 5.1 sett at kartleggingspraksis i 2016 og første halvår av 2017 ikke var i samsvar med revisjonskriteriene, men fra sommeren 2017 har vært tilfredsstillende. Den samme observasjonen gjør seg gjeldende med hensyn til vurdering og tildeling av økonomisk stønad.

Samlet vurdering blir da at tildeling av økonomisk stønad (sosialhjelp) til bosatte flyktinger i Sigdal kommune ikke var i tråd med gjeldende regelverk i 2016 og første halvår 2017, men etter dette *har* vært i tråd med gjeldende regelverk.

Det er riktig å si at praksis for tildeling av stønad fram til sommeren 2017 var liberal. Men dette må forstås inn i en kontekst. En kommune kan prinsipielt sett velge å legge stønadsnivået så høyt den vil, høyere enn det minimum som følger av lov om sosiale tjenester i Nav, uten at det medfører at stønaden formelt sett blir «ulovlig høy». Samtidig har kommunen et ansvar for å ivareta de doble formålene bak sosialtjenesteloven, som delvis står i et spenningsforhold: Stønaden skal sikre et forsvarlig livsopphold. Og samtidig bidra til å gjøre mottakeren økonomisk selvhjulpen, noe som i praksis utelukker et langvarig stønadsnivå som er nær eller over den inntekten vedkommende realistisk kan forvente i arbeidslivet.

Det er også verdt å merke seg det som fra de ansatte i samtale med revisjonen; diskusjonen om praksis har vært for liberal er ikke ny, og den gjelder ikke bare bosatte flyktinger som gruppe. Vi har fått opplyst at spørsmålet om liberal praksis kom i forbindelse med Nav-reformen (som begynte i 2006), ikke i forbindelse med flyktningskrisen i 2015.

Og diskusjonen internt har handlet om stønadsnivået på sosialhjelp til sigdøliger i sin alminnelighet, ikke bare de bosatte flyktingene.

Revisjonen oppfatter det ikke slik at det gjennom årene har vært et unisont synspunkt blant de ansatte at tildelingspraksis til bosatte flyktinger har vært for liberal på alle punkter. I enkelte spørsmål har noen ment at praksis har vært liberal, mens andre mener at den har vært slik den skal. Det er på det rene at spørsmål om stønad til førerkort og bilhold er blant spørsmålene som har vært mye diskutert. Som det går fram av rapporten, er det revisjonens vurdering at administrasjonen har lagt seg på en tildelingspraksis med god forankring i lovverket, selv om det i noen tilfeller, sett utenfra, kan vekke reaksjoner at enkelte førerkortopplæringer blir dyre og dermed kostbare for kommunen.

Administrasjonen orienterte hovedutvalget i august 2017 om omlegging av praksis for stønad til de bosatte flyktingene.

Revisjonens konklusjon innebærer ikke at det fra sommeren 2017 ikke har forekommet *noen* vedtak det kan stilles spørsmål ved. Fagområdet preges av mange og skjønnsmessige vurderinger gjennom et år, og det vil alltid forekomme vanskelige saker der utfallet kan diskuteres. Men revisjonen ser det som klart at fra sommeren 2017 har praksis ved Nav Sigdal bygd på riktig generell lovforståelse og det som framstår som innarbeidede måter å jobbe på.

Avslutningsvis peker vi på at det både fra de ansatte og Nav-leder er opplyst at kommunen ikke var forberedt på den store flyktingestrømmen som kom i 2015/ 2016. Det var ikke tid til å saksbehandle korrekt og fullstendig. Saker måtte løses konkret – det ble en del «quick fix» gjennom vedtak, uten at sakene var så godt utredet som de burde vært.

6. Konklusjon

Revisjonens samlede vurdering at tildeling av økonomisk stønad (sosialhjelp) til bosatte flyktninger i Sigdal kommune ikke var i tråd med gjeldende regelverk i 2016 og første halvår 2017, men etter dette *har vært* i tråd med gjeldende regelverk.

En mer samlet framstilling av revisjonens vurderinger går fram av kapittel 5.3 og av det innledende sammendraget.

Rapporten avgis uten formulerte anbefalinger fra revisjonens side.

Kommunedirektørens uttalelse til utkast til rapport av 15. januar 2021 følger som vedlegg til rapporten.

Drammen, 18. januar 2021

Torkild Halvorsen
Leder forvaltningsrevisjon

Gisle Skaaden
Forvaltningsrevisor

Referanser

Dokumenter fra Sigdal kommune:

- «Handlingsplan for arbeidet med flyktninger i Sigdal kommune», 2006
- «Handlingsplan for arbeidet med flyktninger i Sigdal kommune 2018-2022»
- Plan for retting av avvik etter tilsyn fra Fylkesmannen, 2016
- Notat om justeringer av praksis for tildeling av økonomisk stønad, vedlagt saken «Meldinger hovedutvalg helse og sosial 29.08.17» (arkivsaksnummer 17/138-7).
- Diverse rutinebeskrivelser
- Saksmapper for bosatte flyktninger

Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektøren, datert 15. januar 2021

Kommunedirektøren tar rapporten til etterretning.

Vennlig hilsen

Jostein Harm

Kommunedirektør

Sigdal kommune

Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

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

Standard for forvaltningsrevisjon³ 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.

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.

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

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.

³ http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf

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.

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. Praxis 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 – Utledning av revisjonskriterier

Problemstilling

Undersøkelsen har følgende problemstilling:

«Har tildeling av økonomisk stønad (sosialhjelp) til bosatte flyktninger i Sigdal kommune vært i tråd med gjeldende regelverk i perioden fra 2016?»

Lovens uttrykk er «økonomisk stønad» - i dagligtale ofte kalt sosialhjelp. Den enkeltes rett til sosialhjelp er regulert i lov om sosiale tjenester i Nav. Loven gir kommunens innbyggere rett til ulike tjenester, sosialhjelp er en av disse. Andre tjenester er midlertidig botilbud, råd og veiledning og kvalifiseringsprogrammet.

Rettigheten til økonomisk sosialhjelp følger i hovedsak av lovens §§ 18 og 19, mens det i andre bestemmelser i loven er gitt regler om (blant annet) adgangen til å stille vilkår ved tildeling av stønad (for eksempel at stønadsmottakeren skal møte til en bestemt aktivitet), og adgangen til å utbetale stønaden til andre enn stønadsmottakeren selv, dersom det er nødvendig for å sikre at stønaden brukes i samsvar med hensikten.

Generelt om innholdet i regelverket

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt et utfyllende rundskriv (ofte vist til som hovednummer 35/ rundskriv H35) om hvordan lovens bestemmelser er å forstå, og dermed hvordan kommunene bør praktisere dem.

Lovens § 18 (stønad til livsopphold) har slik ordlyd i første og annet ledd:

«De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomisk rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.»

Sosialhjelp som rettighet kjennetegnes av (se rundskriv H35 kapittel 4.18.1):

- Den skal sikre den enkelte et forsvarlig livsopphold
- Stønaden er subsidiær dvs. at for at det skal foreligge rett til økonomisk stønad må den enkelte ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter. Enhver har ansvar for å ta nødvendige skritt for å bli selvforsørget gjennom arbeid eller på annen måte.
- Økonomisk stønad er en skjønnsmessig ytelse. NAV-kontoret har både rett og plikt til å utøve skjønn ved utmåling av stønad.
- Et sentralt formål er å hjelpe mottakeren til å bli økonomisk selvhjulpen.

Lovens § 19 (stønad i særlige tilfeller) har slik ordlyd:

«Kommunen kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.»

Stønad i særlige tilfeller kjennetegnes av (se rundskriv H35 kapittel 4.19.1):

- Bestemmelsen skal fange opp ulike behov for økonomisk hjelp som ikke dekkes gjennom stønad til livsopphold, i to ulike situasjoner:
- For det første dersom det er tale om utgifter som ikke er nødvendig for søkerens «livsopphold», enten etter en konkret vurdering eller fordi det generelt er en utgiftstype som er utenfor livsoppholdsbegrepet. Dette kan for eksempel gjelde utgifter til ulike type kurs, spesielle fritidsaktiviteter, alternative behandlingsformer, ferie eller ferieaktiviteter til barn, unge eller familien, bil og førerkort og dekning av gjeld.
- For det andre dersom det er tale om utgifter som *er* del av livsoppholdet, men søkeren har – i utgangspunktet – mulighet til å dekke utgiftene selv. Da skal søknaden avslås etter § 18. Noen ganger er det likevel grunnlag for å dekke utgiften etter § 19, fordi konsekvensene av å eksempelvis benytte oppsparte midler i den konkrete situasjonen vurderes som uforholdsmessig store.
- Stønad etter denne bestemmelsen omtales ofte som «ikke pliktmessig», altså en stønad den enkelte søker ikke har rettskrav på. Avslag *kan* likevel være åpenbart urimelig, og da kan fylkesmannen gjøre om vedtaket, etter klage.

Grunnlaget for revisjonskriteriene

Vi har ovenfor gjort rede den generelle forståelsen av de sentrale lovreglene om kartlegging av behov og tildeling av økonomisk stønad/ sosialhjelp.

Når det gjelder utledning av konkrete revisjonskriterier til bruk ved undersøkelsen av praksis ved Nav Sigdal, har revisjonen sett hen til veileder fra Statens Helsetilsyn: *Veileder for tilsyn med sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen: Behandling av søknad om økonomisk stønad* (Internserien 13/2010). Helsetilsynet er faglig overordnet fylkesmennene i tilsynssammenheng, og veilederen er derfor normerende for de krav fylkesmennene stiller når det føres tilsyn med landets kommunale Nav-tjenester.

Veilederen er fra 2010, og altså ikke av helt ny dato. På de punktene vi har utledet revisjonskriterier fra veilederen, er det imidlertid tale om de helt grunnleggende delene av sosial- og forvaltningsretten, der det ikke har skjedd vesentlige endringer siden 2010.

Utledelede revisjonskriterier

Revisjonskriteriene nedenfor, bygger på Statens helsetilsyns revisjonskriterier i *Veileder for tilsyn med sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen: Behandling av søknad om økonomisk stønad (Internserien 13/2010)* kapittel 3.6, med noen forenklinger gjort av revisjonen.

Revisjonskriterier som gjelder kartlegging av søkerens behov:

- Kommunen skal sikre at det ved behandlingen av alle søknader om økonomisk stønad innhentes konkrete opplysninger om søkerens faktiske situasjon og behov for stønad. Kommunen skal i hver sak vurdere hvilke opplysninger som er nødvendige og relevante.
- Saken skal være så godt opplyst som mulig før det foretas vurderinger og tas beslutninger om økonomisk stønad.

Revisjonskriterier som gjelder vurdering og tildeling av stønad:

- Kommunen skal sikre at vurdering og beslutninger om økonomisk stønad gjøres i henhold til lovkrav. Søknader om økonomisk stønad avgjøres etter en konkret individuell vurdering av søkerens behov, samt muligheter til selv å dekke behovet.
- Stønad skal sikre et forsvarlig livsopphold.
- Stønaden bør ha som formål å gjøre mottakeren selvhjulpen.
- Dersom statlige veiledende satser og/eller kommunale veiledende satser legges til grunn for utmåling av stønad, skal det alltid vurderes om det på bakgrunn av den individuelle vurderingen er grunnlag for utmåling utover satsene (ev. grunnlag for lavere utbetaling enn satsene tilsier)
- Dersom søknad avslås med hjemmel i lov om sosiale tjenester i Nav § 18, vurderes det om stønad kan ytes med hjemmel i § 19