

**Rapport 21**

Økonomisk sosialhjelp og økte leviekostnader

Bydel Gamle Oslo

Bydel Stovner

Bydel Søndre Nordstrand

Bydel Vestre Aker

2023

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2023

Rapport 1/2023	Eierskapskontroll av Oslo Business Region AS
Rapport 2/2023	Personvern i skoler
Rapport 3/2023	Munchmuseets arbeid med habilitet og forebygging av misligheter og korrupsjon
Rapport 4/2023	Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien - Ungdomsskole og skolehelsetjenesten
Rapport 5/2023	Eiendomsforvaltning av Oslo kommunes tomme bygg
Rapport 6/2023	Helsehus i Oslo - Bemanning og kompetanse
Rapport 7/2023	Kommunens bruk av innkjøpsmakt – Samkjøpsavtaler
Rapport 8/2023	Regnskapsrevisjonen 2022 – oppsummering av utvalgte undersøkelser
Rapport 9/2023	Lokal medvirkning i plansaker
Rapport 10/2023	Oppfølging av eierskapskontroller
Rapport 11/2023	Rekruttering og oppfølging av fosterhjem
Rapport 12/2023	Konsulentbruk i Oslobygg KF
Rapport 13/2023	Tilbudet til hjemmeboende med demens og deres pårørende
Rapport 14/2023	Eierskapskontroll av Oslo Nye Teater AS
Rapport 15/2023	Fremkommelighet for personer med funksjonsnedsettelse
Rapport 16/2023	Kvalitet i helsehus
Rapport 17/2023	Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 12/2020 Oppfølging av personer med ruslidelse
Rapport 18/2023	Oslo Origos arbeid med digitalisering av Oslo kommune
Rapport 19/2023	Tilfluktsrom
Rapport 20/2023	Personvern og informasjonssikkerhet i helse- og omsorgssektoren

Kommunerevisjonens rapporter 2022

Rapport 1/2022	Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser
Rapport 2/2022	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021
Rapport 3/2022	Sykkelsatsingen i Oslo
Rapport 4/2022	Bemanning i barnehager
Rapport 5/2022	Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging
Rapport 6/2022	Oppfølging etter rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole
Rapport 7/2022	Kostnadsoverskridelser i store og unike investeringsprosjekter
Rapport 8/2022	Eierskapskontroll - Oppfølgingen av Oslomodellen og samfunnsansvar
Rapport 9/2022	Eierskapskontroll av Fjellinjen AS
Rapport 10/2022	Økonomisk stønad til store barnefamilier
Rapport 11/2022	Oppfølging etter rapport 8/2019: Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
Rapport 12/2022	Ansettelse av ledere
Rapport 13/2022	Planlegging av anskaffelser
Rapport 14/2022	Arbeidsforberedende trening
Rapport 15/2022	Beredskap ved bortfall av vann

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen *Økonomisk sosialhjelp og økte levekostnader*. Rapporten presenterer også erfaringer fra gjester og ansatte ved Frelsesarmeens matutdeling i Oslo.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 31. januar 2023 (sak 7) og tilhører området brukertilpassede tjenester med tilstrekkelig kvalitet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av seniorrådgiverne Cecilie Karlsen og Jorun Andreassen. Sistnevnte har vært prosjektleder.

Vi vil takke bydelene Gamle Oslo, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker for nødvendig bistand i løpet av prosjektet. Vi vil takke Velferdsetaten som har framskaffet statistikk på området.

Sist, men ikke minst, vil vi også takke offiser Irene Bjørnhild Mathisen, ansatte og gjester ved Frelsesarmeens slumstasjon på Rodeløkka som har gitt av sin tid og gitt oss et innblikk i hvordan dagens dyrtid påvirker folks liv.

7. desember 2023

Morten A. Engebretsen (sign.)
ass. avdelingsdirektør

Jorun Andreassen (sign.)
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Problemstillinger	9
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygning.....	11
2. Utvikling i sosialhjelp og livsoppholdsnorm	12
2.1 Utvikling i sosialhjelp	12
2.2 Utvikling i livsoppholdsytelse	14
3. Opplysning av saken	17
3.1 Revisjonskriterier	17
3.2 Faktabeskrivelse – dokumentasjon	17
3.3 Faktabeskrivelse – kartlegging.....	19
3.4 Kommunerevisjonens vurdering	22
4. Vurdering av søkerens behov	25
4.1 Revisjonskriterier	25
4.2 Faktabeskrivelse – ordinære søknader	25
4.3 Faktabeskrivelse – søknad om nødhjelp.....	31
4.4 Faktabeskrivelse – vedtak	33
4.5 Kommunerevisjonens vurderinger	34
5. Vurdering av søknad etter sosialtjenesteloven § 19	36
5.1 Revisjonskriterium	36
5.2 Faktabeskrivelse	36
5.3 Kommunerevisjonens vurdering	38
6. Saksbehandlingstid	39
6.1 Revisjonskriterium	39
6.2 Faktabeskrivelse	39
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger	43
7. Matutdeling i Frelsesarmeen i Oslo	44
7.1 Informasjon om slumstasjonen på Rodeløkka	44
7.2 Gjestene på slumstasjonen	46
8. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	49
8.1 Konklusjoner	49
8.2 Anbefalinger	51
9. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	52
9.1 Byråden for sosiale tjenester	52
9.2 Bydel Gamle Oslo	52
9.3 Bydel Stovner	54
9.4 Bydel Søndre Nordstrand	54

9.5 Bydel Vestre Aker	55
Referanser	57
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	59
Vedlegg 2 Metode.....	66
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for sosiale tjenester.....	72
Vedlegg 4 Uttalelse fra Bydel Gamle Oslo.....	74
Vedlegg 5 Uttalelse fra Bydel Stovner.....	76
Vedlegg 6 Uttalelse fra Bydel Søndre Nordstrand.....	78
Vedlegg 7 Uttalelse fra Bydel Vestre Aker.....	80

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om søknader om økonomisk sosialhjelp ble behandlet i samsvar med gjeldende regler i bydelene Gamle Oslo, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker.

Alle de fire bydelene hadde foretatt individuelle vurderinger av den enkeltes søkerens behov ved utmåling av økonomisk stønad i flere av de gjennomgåtte søknadene. Samtidig var flere av søknadene om økonomisk sosialhjelp ikke behandlet i samsvar med regelverket. Mangler og svakheter i kartlegging av søkerens behov medførte at ikke alle sakene var tilstrekkelig opplyst. Dette gjaldt særlig kartlegging av barnas behov i bydelene Gamle Oslo, Søndre Nordstrand og Vestre Aker, kartlegging av nye søkere i Bydel Gamle Oslo og oppdatert kartlegging av langtidsmottakere i alle bydelene. En følgefeil av dette var mangelfull individuell vurdering av søkerens behov. Dette kunne føre til at den enkelte søkerens behov ikke ble tilstrekkelig ivaretatt ved utmåling av økonomisk stønad. Det var også risiko for at barna ikke alltid fikk tilbud i tråd med behov.

Sammendrag

Økte levekostnader har ført til vanskeligere levekår for mange. Organisasjoner som står for matutlevering i Oslo, har meldt om økt pågang gjennom høsten 2022 og utover i 2023. Økonomisk sosialhjelp er en del av velferdssamfunnets sikkerhetsnett. Personer med behov for slik støtte er ofte i utsatte situasjoner. Sosialtjenesteloven har som formål å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet – herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig – og fremme en overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal videre bidra til at utsatte barn og unge og familiene deres får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Den skal også bidra til likeverd og forebygge sosiale problemer.

Formålet med undersøkelsen har vært å framskaffe informasjon om bydelenes behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp og avdekke eventuelle svakheter og avvik for å kunne bidra til forbedringer i kommunens arbeid på området.

Problemstillingen i forvaltningsrevisjonen har vært denne:

- Behandles søknader om økonomisk sosialhjelp i samsvar med gjeldende regler?

Kommunerevisjonens undersøkelse har vært rettet mot bydelene Gamle Oslo, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker. Informasjon om bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad er innhentet ved gjennomgang av et utvalg søknader om økonomisk sosialhjelp. Kommunerevisjonen har deretter hatt møter med hver av de fire NAV-kontorene hvor hovedfunnene fra gjennomgangen av sakene ble gjennomgått, og hvor NAV ga noe utdypende informasjon om kontorenes praksis. I undersøkelsen presenteres også statistikk om økonomisk sosialhjelp og normerte livsoppholdsytelser. I tillegg presenteres erfaringer fra ansatte og gjester ved matutleveringen ved Frelsesarmeens slumstasjon. Kommunerevisjonen har blant annet stilt spørsmål til gjestene om tilknytning til arbeidsmarkedet og om de mottok stønad fra NAV.

Undersøkelsesperioden er 1. kvartal 2023. Kommunerevisjonen tok utgangspunkt i søknader om sosialhjelp som var registrert i denne perioden. Kommunerevisjonen har for hver bydel gjennomgått ti søknader om økonomisk sosialhjelp og syv søknader om

nødhjelp. Flere av søkerne var langtidsmottakere av sosialhjelp, og for å få informasjon om NAVs kartlegging av disse søkerne har vi sett på journalnotater for hele 2022.

Revisjonskriteriene som er lagt til grunn for undersøkelsen, er i hovedsak utledet fra sosialtjenesteloven med rundskriv og veileder og forvaltningsloven.

Sentrale vurderinger

Kommunerevisjonens vurderinger er knyttet til de gjennomgåtte sakene, med mindre annet er presisert.

Opplysning av sakene

Flere av søkerne i de fire bydelene hadde forsørgeransvar, og kartlegging av barnas situasjon og behov var derfor viktig. Bydel Stovner gjennomførte i hovedsak kartlegging av barnas behov, men Kommunerevisjonen merker seg at bydelens nye rutiner for barnekartlegging ikke var fullt ut implementert. Kartleggingen av barnas behov var mangelfull i bydelene Gamle Oslo, Søndre Nordstrand og Vestre Aker. Sakene var dermed ikke tilstrekkelig opplyst. Dette er i strid med regelverket. Mangler i kartleggingen kan føre til at det er behov som ikke blir avdekket, og en følgefeil av det kan være at stønadutmålingen ikke ivaretar barnas faktiske behov. Bydel Søndre Nordstrand hadde i større grad kartlagt barnas behov i de to nye søknadene hvor søkerne hadde barn.

Bydelene Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker hadde kartlagt nye søkeres behov. Det var mangler i Bydel Gamle Oslos kartlegging av nye søkere. Det er ikke i tråd med regelverket og gir risiko for at sakene ikke var tilstrekkelig opplyst, og for at søkeres behov ikke ble fanget opp.

Oppdatering av informasjon om langtidsmottakerne av sosialhjelp i de fire bydelene ble innhentet sporadisk og gjennom ulike kanaler. Det var ikke systematikk i når, hvordan eller hvilken informasjon som ble oppdatert. Spesielt for stønadsmottakere som har omsorg for barn, er oppdatert informasjon viktig.

I de sakene hvor kartleggingen ikke var tilfredsstillende, kunne det medføre at NAV manglet dokumentasjon om søkerne. Utover det synes nødvendige opplysninger i hovedsak å være dokumentert i de gjennomgåtte sakene. For søknader om nødhjelp synes dokumentinnhentingen tilpasset den konkrete situasjonen, og nødvendige opplysninger i de gjennomgåtte sakene var innhentet i tråd med regelverket.

Individuelle vurderinger av søkeres behov

En følgefeil av mangelfull kartlegging i bydelene var mangelfull individuell vurdering av søkeres behov. Dette ga risiko for at den enkelte søkeren ikke ble tilstrekkelig ivaretatt ved utmåling av økonomisk stønad. Kommunerevisjonen vil i den sammenheng spesielt påpeke at det var risiko for at barna ikke alltid fikk tilbud i tråd med behov, noe som kan påvirke mulighetene deres for aktiv deltakelse i samfunnet.

Søkere som eide egen bolig, fikk etter en individuell vurdering dekket løpende utgifter som renter og felleskostnader når det ble søkt om dette. I ett tilfelle i Bydel Vestre Aker ble avdragene også dekket i en periode fram til avdragsfrihet ble inngått. Dette er i tråd med regelverket.

Bydelene Søndre Nordstrand og Vestre Aker hadde relativt lave satser på nødhjelp. Begge bydelene fattet også vedtak om nødhjelp med lav sats i inntil 15 dager. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om dette er i tråd med rundskriv R-35-00 hvor det står at nødhjelp kun til det helt nødvendige ikke vil være forsvarlig i lengre tid enn noen få dager. Utmålingen av nødhjelp mellom de fire bydelene synes forskjellig, uavhengig søkeres behov. På denne bakgrunn setter Kommunerevisjonen spørsmålstegn ved om søkere av nødhjelp ble likebehandlet bydelene imellom.

Alle de gjennomgåtte vedtakene i de fire bydelene var skriftlige, og flere av vedtakene var tilstrekkelig begrunnet. Imidlertid var det også en del vedtak i de fire bydelene som var basert på en mangelfull kartlegging og manglende individuelle vurderinger. Det er Kommunerevisjonens vurdering at disse vedtakene ikke var tilstrekkelig begrunnet og dermed ikke i tråd med reglene.

Vurdering av søknad etter sosialtjenesteloven § 19

I de aller fleste gjennomgåtte søknadene med avslag etter sosialtjenesteloven § 18 var avslaget vurdert med hjemmel i sosialtjenesteloven § 19. I samtlige bydeler var det imidlertid vedtak hvor vurderingen som framkom av vedtak, ikke var konkret eller individuell. Det indikerer at det ikke var gjort en individuell vurdering i tråd med regelverket.

Saksbehandlingstid

Statistikk for saksbehandlingstiden for alle søknader om økonomisk sosialhjelp i de fire bydelene viste at Oslo kommunes mål om at 95 prosent av søknadene om økonomisk sosialhjelp skal behandles innen 14 dager, ikke var oppnådd i noen av de 4 bydelene. Alle bydelene oppga sykefravær som viktigste årsak til lang saksbehandlingstid. I noen av de gjennomgåtte enkeltsakene var saksbehandlingstiden mellom 15 dager og 6 uker, uten at årsaken framkom. I andre saker var det eksempler på at det ble sendt forvaltningsmelding fra fire dager til tre og en halv uke etter innkommet søknad. I tillegg ble vedtak fattet opptil 18 dager etter innkommet dokumentasjon eller fristen var utløpt. Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved om alle søknader i de fire bydelene var behandlet uten ugrunnet opphold.

De aller fleste søknadene om nødhjelp synes å være behandlet uten ugrunnet opphold, unntatt ett tilfelle i Bydel Gamle Oslo.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for sosiale tjenester

- iverksetter tiltak for å bidra til at bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad gjennomføres i tråd med regelverket
- vurderer behov for tiltak som legger til rette for likebehandling ved utmåling av stønad om nødhjelp

Kommunerevisjonen anbefaler de fire bydelene å iverksette tiltak som sikrer at alle sakene om økonomisk sosialhjelp er tilstrekkelig opplyst, herunder

- at behovet til langtidsmottakere i alle bydelene oppdateres jevnlig
- at bydelene Gamle Oslo, Søndre Nordstrand og Vestre Aker kartlegger det enkelte barnets behov
- at Bydel Gamle Oslo kartlegger alle nye søkere

Kommunerevisjonen anbefaler bydelene Gamle Oslo, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker å iverksette tiltak som sikrer

- at det gjøres individuelle vurderinger i alle saker om økonomisk sosialhjelp, både etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19
- at vedtak om økonomisk sosialhjelp blir tilstrekkelig begrunnet

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for sosiale tjenester og fra bydelene Gamle Oslo, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker. Byråden og de tre sistnevnte bydelene varslet tiltak som er relevante i lys av Kommunerevisjonens anbefalinger. Bydel Gamle Oslo varslet relevante tiltak til to av anbefalingene. Bydelen varslet ikke tiltak til tre av anbefalingene. Uttalelsene er i sin helhet vedlagt rapport i vedlegg 3-7.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Økonomisk sosialhjelp er en del av velferdssamfunnets sikkerhetsnett. Personer med behov for slik støtte er ofte i utsatte situasjoner.

Markert økte levekostnader fra 2022 kan ha ført til at husstander som tidligere har klart seg, nå har problemer. Dette kan medføre at flere enn før får behov for økonomisk sosialhjelp. Ifølge Forbruksforskningsinstituttet SIFOs rapport *Dyrtid under oppseiling II* fra september 2022 var det klare tegn på at den økonomiske situasjonen hadde hatt alvorlige konsekvenser, og på at mange ble stilt overfor vanskelige valg for å kunne betale for nødvendigheter som mat og strøm.

Flere organisasjoner som står for matutleveringer i Oslo, blant annet Frelsesarmeen og Fattighuset, varslet høsten 2022 at pågangen økte, og fryktet at de ikke klarte å hjelpe alle. Det ble stilt spørsmål i media blant annet om en mulig årsak til økt tilstrømming av personer til matstasjonene kunne være en frykt for å møte krav om å selge bolig, hytte eller bil dersom de søkte om hjelp fra NAV, og/eller at de skulle bli stilt overfor omfattende dokumentasjonskrav. Pågangen til matstasjonene økte gjennom 2023. Høsten 2023 oppga Frelsesarmeen til Kommunerevisjonen at de ikke fikk nok mat fra Matsentralen til å dele ut matposer til alle, og at de derfor også måtte handle inn mat selv. Fattighuset oppga i media at de ikke hadde matposer til alle som møtte opp, og at flere måtte gå tomhendt hjem.

Sosialtjenesteloven har som formål å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet – herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig – og fremme en overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal videre bidra til at utsatte barn og unge og familiene deres får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Den skal også bidra til likeverd og likestilling samt forebygge sosiale problemer.

Det er kommunen, ved bydelenes NAV-kontor, som er ansvarlig for å yte økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, og som har ansvar for å sikre at de sosiale tjenestene er forsvarlige. Det innebærer at kommunen skal sikre at brukere får tjenestene de har krav på, til rett tid, med rett innhold og med rett omfang. Å tilby tjenester som ikke er forsvarlige, eller å bygge vurderinger og konklusjoner på en uforsvarlig saksbehandling vil være brudd på loven.

For å sikre en forsvarlig økonomisk stønad er det blant annet viktig at kommunen sikrer at barnas behov blir tilstrekkelig kartlagt og vurdert ved utmålingen av sosialhjelp.

Økonomisk sosialhjelp er en behovsbasert rettighet, som betyr at loven i stor grad gir rom for bruk av faglig skjønn for å finne fram til fleksible løsninger som er tilpasset behovene til den enkelte.

1.2 Problemstillinger

Problemstillingen i forvaltningsrevisjonen har vært denne:

- Behandles søknader om økonomisk sosialhjelp i samsvar med gjeldende regler?

For å besvare problemstillingen har vi undersøkt

- om NAVs prosesser knyttet til søknader om økonomisk stønad – kartlegging, dokumentasjon, vurdering, vedtak, saksbehandlingstid og avslag på søknad – er i samsvar med gjeldende regler
- om NAV gjør individuelle vurderinger av den enkelte søkeren, herunder av forholdsmessighet ved krav om realisering av formuesgoder eller flytting
- om personer som ikke oppfyller kravene til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 18 (stønad til livsopphold), blir vurdert etter § 19 (særskilt vanskelig livssituasjon)
- om NAV bistår søkere om økonomisk stønad uten «ugrunnet opphold»
- om personer som er i en nødssituasjon, får umiddelbar bistand

Vi har også søkt å få informasjon om situasjonen til personer som oppsøker byens matutleveringer – og om dette er i tillegg til eller i stedet for bistand hos NAV.

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2022 en forvaltningsrevisjon av økonomisk stønad til store barnefamilier i fem bydeler – rapport 10/2022. Undersøkelsen viste at de fleste gjennomgatte sakene ikke var tilstrekkelig opplyst. Det var stor risiko for at hvert enkelt barns behov ikke ble tilstrekkelig ivaretatt ved utmåling av økonomisk stønad. Etter planen kommer oppfølgingen av rapporten 1. kvartal 2024. Også i foreliggende rapport har vi undersøkt om barnas behov er kartlagt og ivaretatt.

1.3 Avgrensninger

Vi har i undersøkelsen ikke overprøvd NAVs skjønn og vurderinger knyttet til vedtak om økonomisk sosialhjelp. Det er i undersøkelsen ikke innhentet informasjon om mottakerne av økonomisk sosialhjelp har fått veiledning og oppfølging av NAV, for eksempel arbeidsrettet oppfølging. Undersøkelsen omfatter heller ikke det som skjer i forkant av søknadsbehandlingen, noe som innebærer at tilgjengelighet til tjenesten (NAV-kontorene) ikke kontrolleres.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er betegnelsen på de forventningene Kommunerevisjonen legger til grunn for vurderingene sine, det vil si de krav, normer og/eller standarder som fakta i undersøkelsen skal vurderes mot. Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative kilder, som lovverket eller vedtak i politiske organer. Revisjonskriteriene i undersøkelsen er i hovedsak utledet fra sosialtjenesteloven, forvaltningsloven, Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00) (sist oppdatert i august 2021) og direktoratets nye veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven fra desember 2022.

Kriteriene framkommer innledningsvis i hvert av kapitlene 3–6 og er nærmere utledet i vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen har vært rettet mot NAV-kontorene i bydelene Gamle Oslo, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker.

Informasjon om de aktuelle bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad er i all hovedsak innhentet ved en gjennomgang av et utvalg saker i sosialtjenestens fag-

system Fasit. Vi har sett på 10 saker i hver bydel, til sammen 40 saker. I tillegg har vi i hver bydel sett på syv søknader om nødhjelp.

Vi har hatt møter med hver av de fire NAV-kontorene hvor vi har gjennomgått hovedfunnene fra gjennomgangen av sakene og fått utdypende informasjon om kontorenes praksis.

Vi har fått statistikk på området både fra de reviderte NAV-kontorene og fra Velferds-etaten vedrørende omfang, kjennetegn og utvikling i økonomisk sosialhjelp fra 1. kvartal 2022 til 3. kvartal 2023.

Vi har hatt et møte med ledelsen og to ansatte ved Frelsesarmeens slumstasjon for å få informasjon om situasjonen til gjestene som oppsøker matutleveringen. Vi har snakket med syv av gjestene som oppsøkte slumstasjonen for å få utdelt matposer. Vi har også fått statistikk som viser hvor mange som har oppsøkt matutleveringen det siste halvannet året.

Undersøkelsesperioden er i utgangspunktet 1. kvartal 2023. Vi tok utgangspunkt i søknader om sosialhjelp som var registrert i denne perioden. Flere av søkerne var langtidsmottakere av sosialhjelp, og for å få informasjon om kartleggingen av disse søkerne har vi sett på journalnotater for hele 2022. Vi har i tillegg i noen saker også sett journalnotater og dokumentasjon også etter 1. kvartal 2023 der vi så at de ga merinformasjon om saksbehandlingen. Metoden er mer utførlig beskrevet i vedlegg 2.

1.6 Rapportens oppbygning

Rapportens kapittel 2 beskriver utviklingen i utbetalt sosialhjelp i Oslo og endringer i livsoppholdsnormene. I kapittel 3 vurderer vi bydelenes kartlegging av søkeres behov og hvordan saken er dokumentert. I kapittel 4 vurderer vi om bydelene gjør individuelle vurderinger i utmålingen av økonomisk stønad, og om vedtakene er begrunnet. I kapittel 5 undersøker vi om bydelene foretar vurdering av søknadene etter sosialtjenesteloven § 19 ved avslag etter § 18. I kapittel 6 vurderer vi om søknadene om økonomisk stønad er behandlet uten ugrunnet opphold. Kapittel 7 er beskrivende. Her presenterer vi informasjon fra intervjuene med ansatte og gjester ved matutleveringen ved Frelsesarmeens slumstasjon. I kapittel 8 presenteres Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 9 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsen fra byråden og de reviderte bydelene. De mottatte uttalelsene er i vedlegg 3-7.

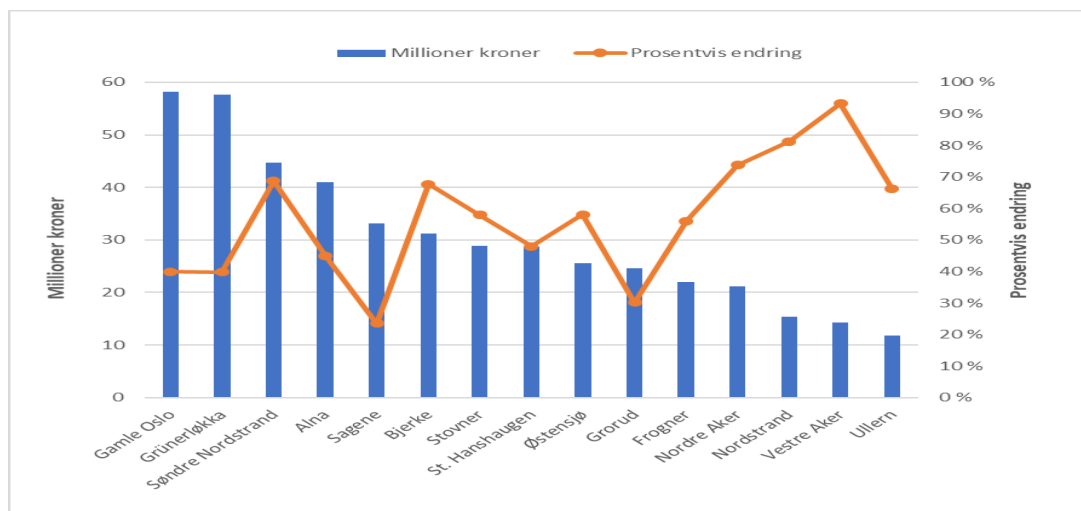
2. Utvikling i sosialhjelp og livsoppholdsnorm

2.1 Utvikling i sosialhjelp

Netto utbetalt økonomisk sosialhjelp i Oslo utgjorde 458 millioner kroner i 3. kvartal 2023, en økning på 153 millioner kroner (50 prosent) fra 1. kvartal 2022. Ifølge Velferdsetaten skyldes økningen i sosialhjelpsutbetalinger blant annet bosetting av flyktninger, en generell høy prisstigning i samfunnet, svært høye strømpriser, økt markedsleie for boliger og økte sosialhjelpssatser.

Figur 1 viser netto utbetalt økonomisk sosialhjelp i Oslo per bydel i 3. kvartal 2023 samt prosentvis endring fra 1. kvartal 2022.

Figur 1 Netto utbetalt økonomisk sosialhjelp i Oslos 15 bydeler i 3. kvartal 2023 (stolper) og prosentvis endring i utbetalingene fra 1. kvartal 2022 til 3. kvartal 2023 (linje).

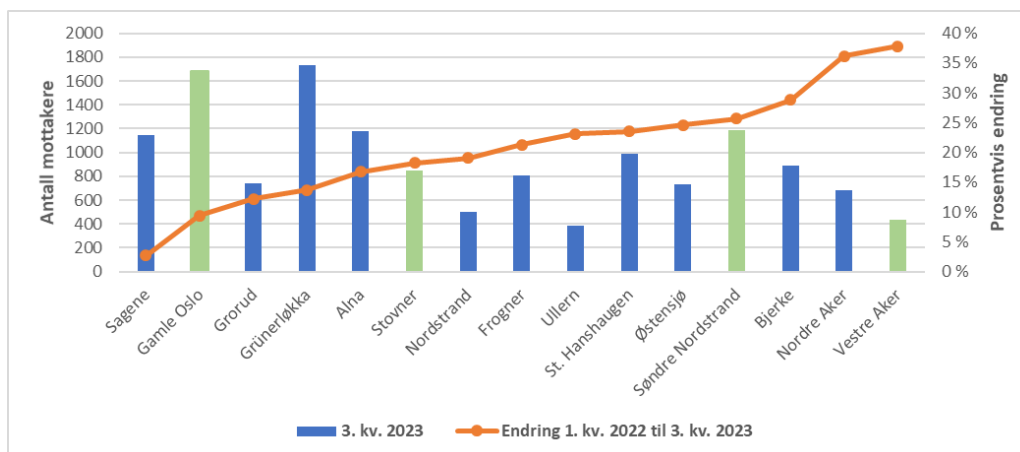


Note: Tallene er fra Velferdsetatens publikasjon *Økonomisk sosialhjelp i Oslo per mars 2023 (1. kvartal 2022)* og fra Velferdsetatens database VEL-DAP (3. kvartal 2023). Netto utgifter betyr at også bydelenes inntekter i form av for eksempel statlige refusjoner tas med i regnestykket, og de vil derfor være lavere enn bruttoutbetalingene (som er den summen mottakerne får).

Som figur 1 viser, hadde bydelene Gamle Oslo og Grünerløkka høyest netto utbetalt økonomisk sosialhjelp av bydelene i Oslo, mens bydelene Ullern, Vestre Aker og Nordstrand hadde de laveste. Den prosentvise veksten i utbetalingene var høyest i bydelene Vestre Aker og Nordstrand og lavest i bydelene Sagene, Gamle Oslo og Grünerløkka.

Figur 2 viser antall mottakere av økonomisk sosialhjelp i Oslo per bydel 3. kvartal 2023 samt prosentvis endring fra 1. kvartal 2022.

Figur 2 Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp i 3. kvartal 2023 (stolper) og prosentvis endring fra 1. kvartal 2022 (linje).



Note: Statistikken er fra Velferdsetatens database VEL-DAP. Statistikken viser antall unike husholdninger som mottok sosialhjelp.

Bydelene Grünerløkka og Gamle Oslo hadde høyest antall sosialhjelpsmottakere per 3. kvartal 2023 med rundt 1 700 mottakere. Lavest antall hadde bydelene Ullern og Vestre Aker med rundt 400. Som figur 2 viser, var økningen i antall mottakere i perioden høyest i bydelene Vestre Aker, Nordre Aker og Bjerke, med 30–38 prosent, og lavest i bydelene, Sagene, Gamle Oslo og Grorud, med 3–12 prosent. Samlet i Oslo var økningen på 19 prosent.

I 1. kvartal 2023 var det totalt 13 519 mottakere av økonomisk sosialhjelp i Oslo. 3 152 av dem var flyktninger, hvilket tilsvarer 23 prosent av alle sosialhjelpsmottakerne. Blant de fire reviderte bydelene var andelen flyktninger høyest i bydelen Vestre Aker med 35 prosent, mens den var mellom 21 og 23 prosent i bydelene Gamle Oslo, Stovner og Søndre Nordstrand. Økningen i sosialhjelpsmottakere samlet i Oslo fra 1. kvartal 2022 til 1. kvartal 2023 var 16 prosent, tilsvarende 1 888 mottakere. Nærmere halvparten av økningen var flyktninger (49 prosent). I Bydel Gamle Oslo utgjorde flyktningene 88 prosent av økningen, i Bydel Vestre Aker 57 prosent, i Bydel Stovner 53 prosent og i Bydel Søndre Nordstrand 34 prosent.

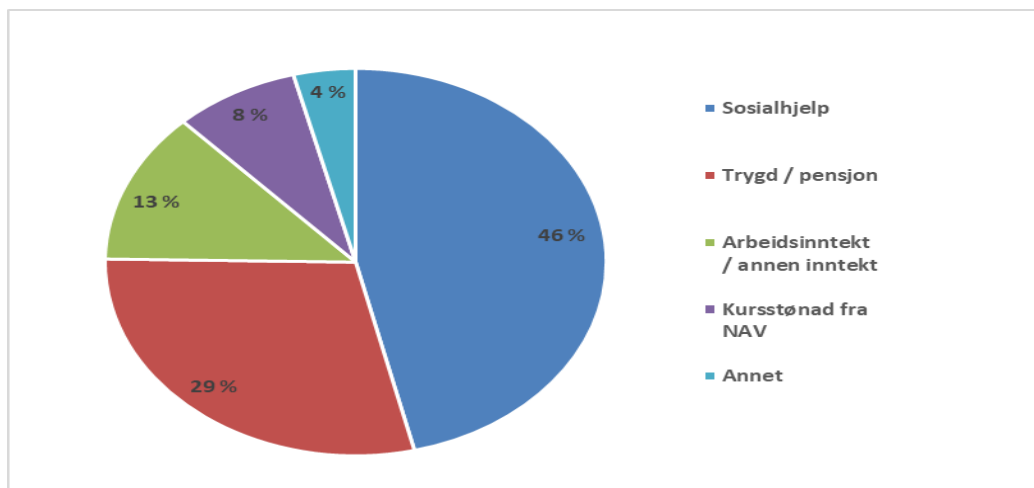
Det har også vært en økning i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp med barn i mars 2023 sammenlignet med mars 2022 på 31 prosent. Uten ukrainske flyktninger er økningen 21 prosent.

Gjennomsnittlig brutto utbetalt økonomisk sosialhjelp per mottaker i 1. kvartal 2023 var 16 204 kroner per måned for Oslo sett under ett. Det var en økning på 24 prosent, som utgjorde 3 100 kroner per mottaker sammenlignet med 1. kvartal 2022. Høyest vekst hadde bydelene St. Hanshaugen, Frogner og Stovner, med mellom 30–32 prosent. Bydel Grorud hadde lavest økning på 11 prosent, etterfulgt av bydelene Nordstrand og Grünerløkka, med 19 prosent. Ifølge Velferdsetaten vil både antall barn av sosialhjelpsmottakerne og antall bosatte flyktninger forklare noe av forskjellene mellom bydelene.

Medianverdien¹ på brutto utbetalt sosialhjelp økte med 26 prosent fra mars 2022 til mars 2023. Det betyr at en stor del av mottakerne har fått økte utbetalinger.

Figur 3 viser hva som er den viktigste kilden til livsopphold for personer som mottok økonomisk sosialhjelp 3. kvartal 2023.

Figur 3 Viktigste kilde til livsopphold for mottakere av økonomisk sosialhjelp, 3. kvartal 2023. Andeler.



Note: Statistikken er fra Velferdsetatens database VEL-DAP. Tallene viser antall unike husholdninger som har mottatt sosialhjelp 3. kvartal 2023, og deres viktigste kilde til livsopphold ved deres siste kontakt med NAV i perioden. Kategorien Kursstønad fra NAV omfatter kvalifiseringsstønad, stønad i arbeidsmarkedstiltak og introduksjonsstønad, kategorien Annet omfatter stipend og lån, ektefelles eller samboers inntekt og ukjent.

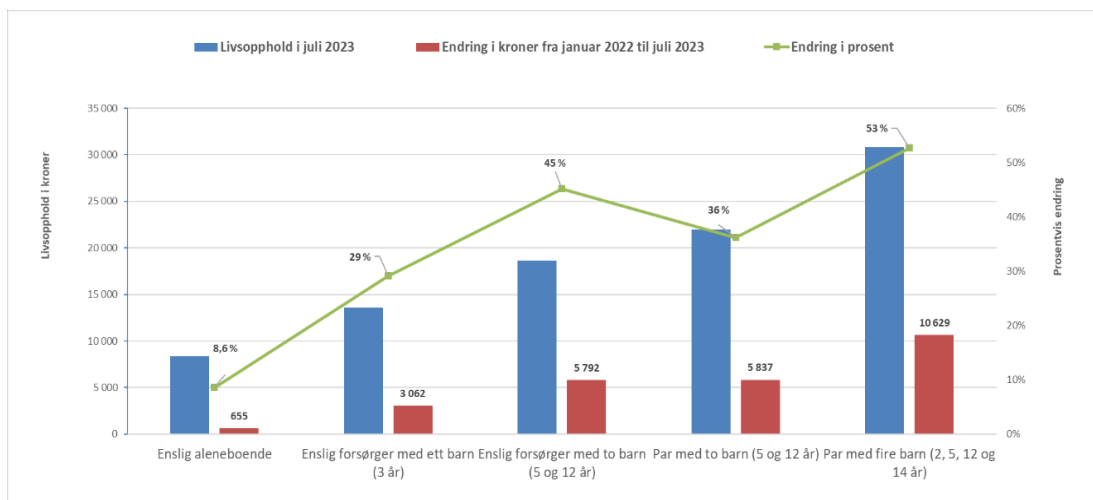
Figur 3 viser at i underkant av halvparten av sosialhjelpsmottakere hadde sosialhjelp som sin viktigste inntektskilde. 29 prosent av sosialhjelpsmottakerne hadde trygde og pensjoner som sin viktigste inntektskilde. Det betyr at pensjonen eller trygden de mottok, var såpass lav at de hadde krav på supplerende sosialhjelp for å klare seg økonomisk. 13 prosent av sosialhjelpsmottakerne hadde arbeidsinntekt eller annen inntekt som viktigste inntektskilde, mens 8 prosent hadde ulike kursstønader fra NAV. Det var relativt små endringer i prosentfordelingene for viktigste hovedinntektskilde fra 1. kvartal 2022 til 3. kvartal 2023.

2.2 Utvikling i livsoppholdsytelse

Figur 4 viser livsoppholdsytelsen for ulike søkergrupper i Oslo i juli 2023 (blå søyle), endring i kroner (oransje søyle) og prosentvis endring (grå linje) fra januar 2022 til juli 2023.

¹ Median er en statistisk betegnelse for verdien av den midterste enheten der de er sortert (etter stigende/synkende verdier) i en tallrekke. I dette tilfellet dreier det seg om økningen i brutto sosialhjelp til «medianpersonen».

Figur 4 Livsoppholdsytelse for ulike søkere i Oslo i juli 2023 (blå stolper) og endring i kroner (røde stolper) og prosent (linje) i perioden fra januar 2022 til juli 2023.



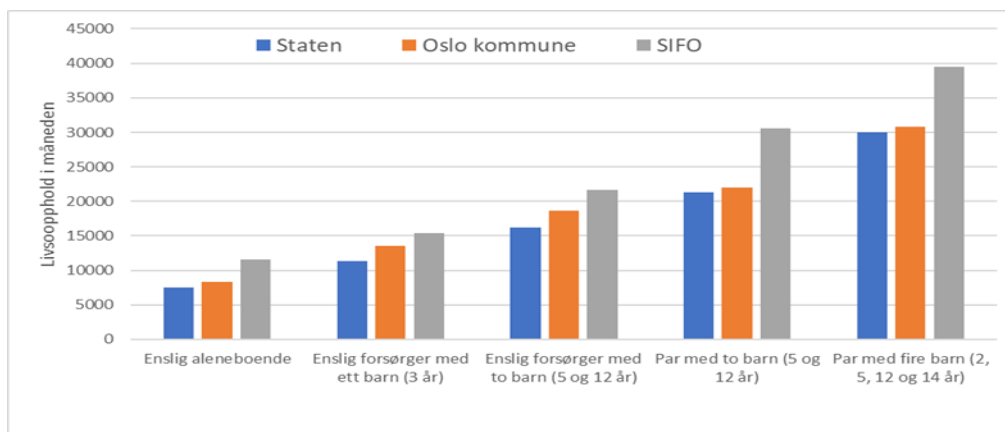
Note: <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp/-Økonomisk sosialhjelp - Sosiale tjenester - Oslo kommune>

Som det framgår av figur 4, har livsoppholdsnormene for økonomisk sosialhjelp økt for alle søkergrupper fra januar 2022 til juli 2023. Søkere med flere barn har fått høyest økning i livsopphold. Dette er fordi barnetillegget nesten ble doblet høsten 2022. For et par med 4 barn var livsoppholdsytelsen på 30 815 kroner i måneden i juli 2023. Det er en økning på 53 prosent på 1,5 år og utgjorde 10 629 kroner i måneden. En enslig forsørger med ett barn fikk 3 062 kroner mer i måneden, som vil si en økning på 29 prosent fra januar 2022. For en enslig aleneboende økte livsoppholdsytelsen med 8,6 prosent, noe som utgjorde 665 kroner i måneden. Til sammenligning økte konsumprisindeksen (KPI) med 11,1 prosent fra januar 2022 til juli 2023, ifølge beregninger gjort med Statistisk sentralbyrås KPI-kalkulator. Økningen i livsoppholdsnormen for enslig aleneboende er lavere enn økningen i konsumprisindeksen for perioden januar 2022 til juli 2023, mens økningen er betydelig høyere for sosialhjelpsmottakere med forsørgeransvar for barn.

Figur 5 under viser de normerte livsoppholdsytelsene per måned for ulike søkere med statens veiledende satser, NAV-satser og SIFO-satser for juli 2023. SIFO-satser er et referansebudsjett som viser alminnelige forbruksutgifter for ulike typer husholdninger.² Budsjettet omfatter både vanlige, løpende utgifter til mat, klær, hygieneartikler og lignende og utgifter til sjeldnere innkjøp av varige forbruksgjenstander som blant annet møbler og elektronisk utstyr. Referansebudsjettet er et budsjett for hushold som allerede lever på et akseptabelt nivå, og passer ikke for folk i etableringsfasen.

² Referansebudsjettet utarbeides av Forbruksforskningsinstituttet SIFO ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) ved OsloMet og brukes i mange sammenhenger som en etablert norm for rimelige utgifter. SIFOs referansebudsjett har blitt oppdatert årlig siden 1987 og brukes hyppig av det offentlige, banker og privatpersoner. Referansebudsjettet brukes blant annet i fastsettelse av barnebidrag og som bakgrunn for å innvilge lån.

Figur 5 Livsoppholdsyttelse per måned for ulike søkere i juli 2023 med statens veiledende satser, Oslo kommunes satser og SIFO-satser.



Note: Rundskriv A-5/2022 Statlege rettleiande retningslinjer for økonomisk stønad for 2023.
<https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp/> og
<https://www.oslomet.no/om/sifo/referansebudsjettet>.

Som figur 5 viser, ligger Oslo kommunes satser for livsopphold mellom statens satser og SIFO-satsene. Mens livsoppholdsyttelsen for en enslig aleneboende var 7 550 kroner med statens satser, var den 8 378 kroner med Oslo kommunes satser og 11 620 kroner med SIFO-satsene. SIFO-budsjettet er ikke direkte sammenlignbart med de normerte livsoppholdsyttelsene for mottakere av sosialhjelp. SIFO-budsjettet blir kalt et langtidsbudsjett fordi det er beregnet at en skal sette til side penger hver måned for å ha råd til å foreta sjeldnere innkjøp av dyre og varige forbruksgjenstander. Mottakere av økonomisk sosialhjelp kan søke om ekstra sosialhjelp både til innkjøp av dyrere forbruksgjenstander og til klær og andre utgifter dersom de opplever at den innvilgede støtten ikke strekker til. Dette fanges ikke opp i de normerte satsene i figuren. Det innebærer at sosialhjelpsmottakernes faktiske stønad kan være undervurdert i figuren. Barnetrygden holdes utenfor NAVs beregning av behov for økonomisk sosialhjelp.

Både de statlige satsene og Oslo kommunes satser er lavere enn SIFO-satsene. For gruppene vist i figur 5 utgjør Oslo kommunes satser følgende andel av SIFO-satsene:

- 72 prosent for enslig aleneboende
- 88 prosent for enslig forsørger med ett barn
- 86 prosent for enslig forsørger med to barn
- 72 prosent for par med to barn
- 78 prosent for par med fire barn

3. Opplysning av saken

I dette kapittelet har vi sett på hvordan bydelene Gamle Oslo, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker har sikret at sakene er tilstrekkelig opplyst gjennom dokumentasjon fra søkerne og kartlegging av søkerens behov. Vi har gjennomgått søknader fra ti mottakere av økonomisk sosialhjelp for hver av bydelene. Vi har både sett på nye søkere og langtidsmottakere av sosialhjelp. I tillegg har vi gjennomgått søknader om nødhjelp.

3.1 Revisjonskriterier

- Nødvendige opplysninger skal være dokumentert i saken.
- NAV-kontoret skal foreta en tilstrekkelig kartlegging av søkerens behov ved søknad om økonomisk stønad.

Ifølge *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R-35-00)* skal opplysninger i saken alltid være skriftlige, enten i form av innhentede dokumenter eller nedtegnelser i søknaden eller øvrige saksdokumenter.

For å sikre at søkeren får vurdert sin faktiske situasjon, må NAV påse at saken er så godt opplyst som mulig før et vedtak fattes. NAV må blant annet kartlegge ulike sider ved søkerens behov for stønad. Videre må NAV undersøke om søkeren har forsørgeransvar for barn og i så fall sikre at det enkelte barnets behov blir tilstrekkelig kartlagt og vurdert ved behandlingen av søknaden.

Hvis henvendelsen gjelder en nødssituasjon, må søknaden vurderes raskt, ofte samme dag, ifølge rundskrivet. Støtten skal dekke de viktigste utgiftene i en kort periode. Innhentede opplysninger og dokumentasjon må dermed begrenses til den konkrete situasjonen.

3.2 Faktabeskrivelse – dokumentasjon

I det elektroniske søknadskjemaet om sosialhjelp på nav.no står det at følgende dokumenter skal vedlegges, og at utgifter per måned skal oppgis (der det er relevant og ikke levert tidligere): husleiekontrakt, saldoutskrift til alle bankkontoer og spareordninger, barnebidrag, siste skattemelding, dokumentasjon av utgifter og inntekter knyttet til barnepensjon, stønad til barnetilsyn, barnehage, SFO, fritidsaktiviteter, tannlege, husleie, inntekter og formuesgoder som bolig, kjøretøy.

3.2.1 Ordinære søknader

Det var relativt stor variasjon i hvor mye dokumentasjon søkerne vedla i søknaden. Flere leverte omfattende og detaljert dokumentasjon, blant annet lønsslipp, husleiekontrakt, ligningsattest, strøm- og husleiefaktura, legitimasjon, kontoutskrift for flere måneder for flere konter. Andre søkere vedla lite eller ingen dokumentasjon i søknaden.

I de ti gjennomgåtte søknadene i hver bydel hadde fire til åtte søkere vedlagt den dokumentasjonen som NAV vurderte at de hadde behov for til å behandle søknadene. I de øvrige søknadene hadde NAV etterspurt spesifikk dokumentasjon i en såkalt forvaltningsmelding, som oftest ble sendt digitalt. Hva som ble etterspurt i de enkelte sakene, var avhengig av hva søkeren hadde søkt om sosialhjelp for, og av hva som allerede var vedlagt av dokumentasjon i søknaden. De mest vanlige dokumentene som ble

etterspurt i forvaltningsmeldingen, var kontoutskrift for alle kontoer, skattemelding, lønsslipp, husleiekontrakt og -kvittering, strømfaktura, barnehagefaktura m.m. Dersom søkeren eide egen bolig, etterspurte NAV dokumentasjon på felleskostnader og renter og om det var søkt om avdragsfrihet på boliglånet.

I alle de fire bydelene var det eksempler på at søkere hadde vedlagt detaljerte kontoutskrifter for flere konter for opptil tre måneder i søknaden, og/eller at NAV hadde etterspurt slike i forvaltningsmeldingen.

På spørsmål fra Kommunerevisjonen om hvorfor NAV kunne ha behov for detaljerte kontoutskrifter og det ikke holdt med saldo, oppga NAV-kontorene at det kunne være flere årsaker til det. Nedenfor oppsummeres noen av dem. Kontoutskriften kunne avdekke eller dokumentere at søkeren hadde

- betalt husleien eller andre utgifter som skulle dokumenteres
- tatt ut og satt inn penger på kort tid for å dokumentere null kroner på saldo
- betalt ned gjeld eller overført (store) beløp til andre
- disponeringsutfordringer
- inntekt som ikke var oppgitt
- spillproblematikk

NAV-kontorene oppga videre at informasjon i kontoutskriften også kunne være viktig for å gi søkerne råd og veiledning og bistå dem i å få orden på økonomien sin.

3.2.2 Søknad om nødhjelp

Tabell 1 viser informasjon om omfanget av søknader om nødhjelp, utvikling og andel søknader med avslag for de fire bydelene.

Tabell 1 Antall søknader om nødhjelp 1. kvartal 2023, endring i antall fra året før og andel avslag på søknader om nødhjelp 1. kvartal 2022 og 1. kvartal 2023.

Bydel	Antall søknader 1. kv. 2023	Økning i antall søknader fra 1. kv. 2022 til 1. kv. 2023	Andel avslag 1. kv. 2022	Andel avslag 1. kv. 2023
Gamle Oslo	626	48 %	34 %	31 %
Stovner	266	68 %	18 %	20 %
Søndre Nordstrand	283	38 %	32 %	40 %
Vestre Aker	122	39 %	17 %	11 %

Note: Tallene om antall nødhjelpssøknader og avslag er innhentet fra de respektive bydelene.

Som tabell 1 viser, var det en økning i antall nødhjelpssøknader i alle de fire bydelene, sterkest ved NAV Stovner med 68 prosent. Andel søknader med avslag varierte mellom bydelene fra 11 prosent i Bydel Vestre Aker til 40 prosent i Bydel Søndre Nordstrand.

Vi har gjennomgått syv søknader om nødhjelp i hver av bydelene – fem søknader som ble innvilget, og to som ble gitt avslag. Alle de gjennomgåtte søkerne av nødhjelp var langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, bortsett fra én som var ny søker. Det betyr at NAV hadde en god del informasjon om og dokumentasjon knyttet til søkerne. Det var derfor mindre behov for kartlegging og innhenting av dokumentasjonen i de gjennomgåtte nødhjelpssøknadene enn i de ordinære søknadene. I de nødhjelpssøknadene hvor søkerne hadde forsørgeransvar for barn (bydelene Gamle Oslo, Søndre Nordstrand og

Vestre Aker), var det ikke noe oppdatert informasjon om barnas behov. I alle søknadene som ble innvilget, var det kontodokumentasjon som viste at søkerne ikke hadde penger på kontoen. Noen hadde vedlagt kontoutskrift, andre kun saldo. Det var også noen som i tillegg hadde vedlagt skatteoppgjør og skjermbilde av betalt husleie eller strømregning. I noen av sakene hadde NAV tatt kontakt med søkerne på telefon for å få mer utfyllende informasjon om søkeres behov.

I de åtte søknadene om ble avslått, hadde seks søkere vedlagt kontosaldo eller -utskrift som viste at de hadde et par hundre kroner eller ikke noe på konto. For én annen søker viste kontoutskriften at søkeren hadde handlet mat og tatt ut 2000 kroner dagen før. Den siste gjennomgatte søkeren vedla ikke noe dokumentasjon i søknaden og sendte heller ikke kontoutskrift som NAV etterspurte i forvaltningsmeldingen.

3.3 Faktabeskrivelse – kartlegging

Det lå en mal for mottakssamtaler i Fasit som viste hvilken informasjon om søkerne som burde kartlegges, herunder familieforhold og nettverk, barn (skole eller barnehage, fritidsaktiviteter, særskilte behov, fysiske eller psykiske problemer, kontakt med hjelpetjenester), om vedkommende er innvandrер eller flyktning, boligforhold, utdanning eller arbeid, helse og sosiale forhold, økonomi og tiltakshistorikk i NAV.

3.3.1 Bydel Gamle Oslo

Seks av de ti undersøkte søkerne var nye søkere. Alle de nye søkerne hadde gitt mye informasjon om situasjonen sin og behov i søknaden. I tillegg hadde søkerne vedlagt dokumentasjon som belyste situasjonen deres og hva de søkte om støtte til.

For to av de nye søkerne var det gjennomført mottakssamtale hvor NAV fikk informasjon om søkeres behov. Blant temaene som ble kartlagt i samtalen, var søkeres familieforhold og barn, boligforhold, økonomi, arbeid, helsesituasjon, tiltak i NAV m.m.

For fire av de nye søkerne var det ikke dokumentert i Fasit om det var gjennomført mottakssamtale eller annen kartlegging av søkeres situasjon og behov. Det var ingen journalnotater som viste at det hadde vært kontakt med søkerne, utover at NAV hadde forsøkt, men ikke oppnådd telefonkontakt med én av søkerne. Disse søkerne var også registrert i de statlige systemene, tre som arbeidssøkere og én med arbeidsavklaringspenger. Vi fikk tilsendt informasjon fra NAV fra de statlige systemene som viste at det hadde vært noe kontakt med disse fire søkerne. Kontakten i to av sakene var i tilknytning til klagesaker, de to andre var knyttet til arbeidsrettet bistand. Det var ikke samme type omfattende informasjon som vi så i for eksempel mottakskartlegging av søkere av sosialhjelp.

De øvrige fire søkerne var langtidsmottakere av sosialhjelp. Det var informasjon om søkeres behov i søknadene og vedlagt dokumentasjon, men det dekket ikke alle områder. Det forelå ikke oppdatert kartlegging i Fasit av søkeres behov siste året før søknad. NAV oppga at det var registrert oppfølging av alle disse fire langtidsmottakerne av sosialhjelp i de statlige systemene, og at saksbehandlere av sosialhjelp brukte disse for å få oppdatert informasjon om søkeres situasjon.

I to av disse sakene var det journalført telefonkontakt med søkerne i tiden rundt den siste søknaden. En av søkerne var en pensjonist som NAV hadde hatt flere samtaler med

siste året angående vedkommendes situasjon og økonomi. For den andre søkeren hadde NAV hatt kontakt før søknadsbehandlingen angående bidragsforskudd. For de to øvrige søkerne var det ikke registrert journalnotater om kontakt med søkerne siste halvåret eller året. NAV oppga at det var regelmessig oppfølging av disse i den statlige delen av NAV.

I fem av de ti gjennomgåtte sakene hadde søkerne forsørgeransvar for barn – fra ett til fem barn. I to av sakene var søkerne nye. For den ene var det ikke registrert mottaks-samtale eller annen dokumentasjon som viste at det var innhentet informasjon om barnets situasjon og behov. For den andre nye søkeren var det gjennomført mottaks-samtale med søkeren hvor det framkom at søkeren hadde fem barn, men ikke noe utover det. For søkerne med barn som var langtidsmottakere, var det ikke gjennomført kartlegging av barnas situasjon det siste året, og det framkom lite informasjon om barna utover alder.

3.3.2 Bydel Stovner

Fem av de ti gjennomgåtte sakene var nye søkere. Alle de nye søkerne hadde gitt mye informasjon om situasjonen sin og behov i søknaden. I tillegg hadde søkerne vedlagt dokumentasjon som belyste situasjonen deres og hva de søkte om støtte til.

Alle de fem søkerens behov var kartlagt gjennom mottakssamtale. Blant temaene som ble kartlagt, var søkerens familieforhold og barn, boligforhold, økonomi, utdanning, arbeid, helsesituasjon og tiltak i NAV.

I de øvrige fem sakene var søkerne langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. For tre av dem var det gjennomført oppdatert kartlegging gjennom kontorsamtale, hjemmebesøk og/eller overføringsmøte i tillegg til telefonsamtaler. For én av søkerne var det gjennomført flere samarbeidsmøter knyttet til søkerens helse, men søkerens økonomiske situasjon var ikke kartlagt siste året. Det var en del telefonkontakt med vedkommende, spesielt i tilknytning til nødhjelpssøknader. For én av søkerne var det rundt ni måneder siden siste kartlegging. Det hadde være noe telefonkontakt mellom NAV og søkeren etter det, hovedsakelig knyttet til arbeidsrettet oppfølging.

I seks av de gjennomgåtte sakene hadde søkerne forsørgeransvar for barn – fra to til seks barn. I kartleggingene var det i stor grad informasjon om hvor mange barn søkerne hadde forsørgeransvar for, barnas alder, hvor de gikk på skole eller i barnehage, om barna deltok i fritidsaktiviteter, om barna trivdes og hadde venner, og om barna eventuelt hadde helseutfordringer. Det var også informasjon om konkrete utgifter knyttet til barnas aktiviteter og eventuelle helseutfordringer. NAV Stovners nye rutine for barnekartlegging omfattet flere temaer, men var ikke helt implementert.³ I én av de seks sakene var barnekartleggingen gjennomført i november 2021, og det var et overføringsnotat i mars 2022. Her var det informasjon om barnas alder, skolesituasjon og aktiviteter og at søkeren hadde opplyst at det ikke var spesielle utgifter knyttet til

³ Bydelen hadde i 2021 utarbeidet rutiner for kartlegging av barnefamilier. Barnefamilier skulle kontaktes for kartlegging av barnas behov tre ganger i året. Litt ulike forhold skulle dekkes i de tre kartleggingene. Det er et omfattende skjema som omhandler alt fra boforhold, skole, barnehage, AKS, fritidsaktiviteter, helse, trivsel – og eventuelle kostnader knyttet til barna. Bydelen oppga imidlertid til Kommunerevisjonen at kartleggingen hadde vist seg å være svært tidkrevende, og at den ikke hadde blitt gjennomført helt som planlagt.

barnas aktivitet eller helse. Det var ingen journalnotater i saken etter mars 2022 som omhandlet barna.

I to av sakene hadde søkerne barn, men hadde ikke forsørgeransvar. Det framkom av begge sakene at søkerne hadde samvær. Den ene søkeren fikk økonomisk støtte til samvær med barnet. Den andre søkeren var ny og ble bedt om å legge ved samværsavtale til neste søknad.

3.3.3 Bydel Søndre Nordstrand

Fire av søkerne var nye sosialhjelpsmottakere. Alle de nye søkerne hadde gitt mye informasjon om situasjonen sin og behov i søknaden. I tillegg hadde søkerne vedlagt dokumentasjon som belyste situasjonen deres og hva de søkte om støtte til.

For alle de nye søkerne var det gjennomført mottakskartlegging og mottakssamtaler hvor informasjon om søkerens behov framkom. Blant temaene som ble kartlagt, var søkerens familieforhold og barn, boligforhold, økonomi, utdanning, arbeid, helsesituasjon og tiltak i NAV.

De øvrige seks søkerne var langtidsmottakere av sosialhjelp. For tre av søkerne var det gjennomført kartleggings- eller avslutningssamtale i tilknytning til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet henholdsvis to til tolv måneder før den gjennomgatte søknaden. For to av søkerne hadde det også vært noe telefonkontakt.

For de andre tre søkerne var det ikke utført kartlegginger de siste årene. Alle tre var enslige forsørgere og gikk på Voksenopplæringen. Det var noe telefonkontakt med søkerne i tiden før angående ulike saker (depositum, strømutgifter og skole- eller helse-situasjon). NAV oppga i møte med Kommunerevisjon at det ikke var relevante journalnotater i de statlige systemene for disse personene.

I syv av sakene hadde søkerne forsørgeransvar for barn. To av disse sakene var nye, og NAV hadde i disse sakene også kartlagt barnas situasjon og behov. Det var blant annet informasjon om alder, skole, trivsel og om barna deltok i eller ønsket å delta i fritidsaktiviteter. I én av disse to sakene var det også informasjon om barnas helse samt kostnader knyttet til helse og fritidsaktivitet.

I de fem andre sakene hvor søkerne hadde barn, var det lite eller ingen informasjon om barnas situasjon og behov, utover barnets alder og informasjon om skole. I en av sakene sto det i søknaden fra februar 2023 at barnas situasjon skulle kartlegges, men i et vedtak i mai 2023 var dette ennå ikke gjort. I en annen av sakene framkom det av et journalnotat at NAV hadde blitt kontaktet av helsevesenet om at familien var i krise. Det var ingen journalnotater i Fasit etter dette som viste en oppdatert kartlegging av situasjonen for barna eller generelt.

3.3.4 Bydel Vestre Aker

I fem av de ti gjennomgatte sakene var søkerne nye. Alle de nye søkerne hadde gitt mye informasjon om situasjonen sin og behov i søknaden. I tillegg hadde søkerne vedlagt dokumentasjon som belyste situasjonen deres og hva de søkte om støtte til.

Det var gjennomført mottakssamtale for to av søkerne og overføringssamtale (søkt AAP) med en annen. Blant temaene som ble kartlagt i samtalene, var søkeres familieforhold, boligforhold, økonomi, utdanning, arbeid, helsesituasjon og tiltak i NAV. For de to siste nye søkerne var det ikke gjennomført mottakskartlegging, men NAV hadde hatt telefonkontakt med søkerne i tilknytning til søknaden. For den ene var det en god del informasjon om søkerens situasjon og behov i samtalen, herunder familiesituasjon, barn (alder og barnehage) – men ikke om barnas situasjon, inntekt, bolig eller mulighet for jobbveiledning. Den andre søkeren hadde mottatt arbeidsavklaringspenger og avventet svar på søknad om uførepensjon. Det betydde at det var mye informasjon om søkerens behov i de statlige systemene. NAV hadde også kontaktet søkeren på telefon hvor det framkom informasjon om søkerens situasjon. For begge de sistnevnte søkerne var det mye informasjon om søkeres situasjon og behov i søknadene og vedlagt dokumentasjon.

De øvrige fem søkerne var langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. For fire av dem var det oppdatert informasjon om behovene deres.

Syv av de ti søkerne hadde barn. Fire av disse hadde helt eller delvis forsørgeransvar. Tre av disse var nye søkere. I to av sakene var ikke barnas situasjon og behov kartlagt utover at det var informasjon om alder og at de gikk i barnehage eller på skole. I den tredje saken var det gjennomført en kartleggingssamtale med mottakeren som var dokumentert i et av de statlige systemene. Dokumentasjonen inneholdt informasjon om at barnet, som gikk i barnehage, ikke hadde helseutfordringer. Det var ikke noen annen informasjon om barnets situasjon.

En av søkerne med forsørgeransvar for barn var langtidsmottaker av sosialhjelp. I samtale med søkeren i juni 2022 framkom det at søkeren mente hen hadde for lite penger. NAV oppga at hen kunne dokumentere eventuelle ekstrautgifter og søke om støtte. Det framkom ikke av journalnotatet om søkeren hadde utgifter knyttet til de to barna.

De tre søkerne som ikke hadde forsørgeransvar for barna sine, hadde ikke samværsavtale og fikk ikke barnetillegg. I en av sakene sto det i søknaden at søkeren hadde 40 prosent samvær med barnet, og i et journalnotat knyttet til kvalifiseringsprogrammet framkom det at søkeren hadde en del fravær på grunn av sykt barn. I én annen av sakene sto det i ulike vedtak at søkeren hadde mye kontakt med barna. Søkeren sendte innimellom søknad om ekstra støtte til samvær og ferie med barna. Noen søknader ble innvilget, andre ikke.

3.4 Kommunerevisjonens vurdering

Dokumentasjon

Det var stor variasjon i hvor mye dokumentasjon søkerne vedla i de gjennomgatte søknadene. I sakene hvor NAV vurderte at de ikke hadde tilstrekkelig dokumentasjon for å realitetsbehandle søknadene, etterspurte NAV ytterligere dokumentasjon. I de sakene hvor kartleggingen ikke var tilfredsstillende, kunne det medføre at NAV manglet dokumentasjon om søkerne, for eksempel om utgifter knyttet til barna. Dette er nærmere beskrevet under kartlegging. Utover det er det Kommunerevisjonens vurdering at andre nødvendige opplysninger i hovedsak synes å være dokumentert i de gjennomgatte sakene.

For søknader om nødhjelp var dokumentasjonen hovedsakelig kontoutskrift eller saldo. Det er Kommunerevisjonens vurdering at dokumentinnhentingene i disse tilfellene synes tilpasset den konkrete situasjonen, og at nødvendige opplysninger i de gjennomgåtte sakene var innhentet.

I alle de fire bydelene var det eksempler både på at søkere hadde vedlagt detaljert kontoutskrift for flere kontoer for opptil tre måneder, og/eller på at NAV hadde etterspurt dette. Kommunerevisjonen har forståelse for at dette kan være viktig informasjon i vurderingen av søkerens behov for økonomisk sosialhjelp og for annen sosialfaglig bistand, spesielt for nye søkere. Vi vil likevel påpeke at *Rundskriv for sosiale tjenester i NAV* presiserer at detaljerte kontoutskrifter inneholder mye personsensitiv informasjon og skal derfor ikke kreves framlagt rutinemessig. Videre står det at dersom den konkrete situasjonen er slik at enkelte nødvendige opplysninger ikke kan dokumenteres på annen måte enn ved kontoutskrift, skal det gjøres klart for søkeren hvilke opplysninger det er behov for, og hvorfor. Søkeren vil da kunne stryke over enkelte opplysninger fra utskriften, før denne legges fram.

Kartlegging

Selv om søknadene og dokumentasjon fra søkerne i de fire bydelene inneholdt mye informasjon om søkerens behov, har NAV et selvstendig ansvar for å identifisere hjelpebehovet og må derfor være aktiv i kartleggingsprosessen. En mottakssamtale med kartlegging av søkerne vil derfor ofte være nødvendig for å få et helhetlig bilde av behovet til nye søkere og for å ha en tilstrekkelig opplyst sak før vedtak fattes.

Flere av søkerne i de fire bydelene hadde forsørgeransvar for barn, og kartlegging av behovene deres var derfor viktig. Etter Kommunerevisjonens vurdering var det kun Bydel Stovner som gjennomførte kartlegging av ulike sider ved barnas behov. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at bydelen ikke fullt ut hadde implementert de nye rutinene knyttet til kartlegging av barnas behov. Kartleggingen av barnas behov var mangelfull i bydelene Gamle Oslo, Søndre Nordstrand og Vestre Aker, da de i hovedsak kartla alder og om barna gikk i barnehage eller på skole, som oftest var det ikke noe informasjon om barna utover det i de gjennomgåtte sakene. Sakene var dermed ikke tilstrekkelig opplyst, noe som er i strid med regelverk på området. Mangler i kartleggingen av barna kan føre til at det er behov som ikke blir avdekket, og en følgefeil av det kan være at stønadsutmålingen ikke ivaretar barnas faktiske behov. Kommunerevisjonen merker seg at Bydel Søndre Nordstrand i større grad hadde kartlagt barnas behov i de to nye søknadene hvor søkerne hadde barn.

Når det gjaldt generell kartlegging av nye søkere, hadde bydelene Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker kartlagt behovene deres, i hovedsak gjennom mottakssamtaler. Bydel Gamle Oslo hadde etter vår vurdering ikke gjennomført en helhetlig kartlegging av fire av de seks nye søkerens behov for sosialhjelp. Dette er i strid med regelverket på området og gir risiko for at sakene ikke var tilstrekkelig opplyst, og for at søkerens behov ikke ble fanget opp.

Oppdatering av informasjon om langtidsmottakerne av økonomisk sosialhjelp er viktig, da behov vil kunne endre seg over tid. Dette er spesielt viktig for mottakere som har barn. Ingen av de fire bydelene syntes å ha sørget for jevnlig og helhetlig oppdatering av behov i journalsystemet. Oppdatert informasjon om langtidsmottakerne av sosialhjelp ble

innhentet sporadisk og gjennom ulike kanaler, men det var ikke systematikk i når, hvordan eller hvilken informasjon som ble oppdatert.

Kommunerevisjonen mener det er kritikkverdig at NAV Søndre Nordstrand ikke hadde kartlagt behovet til barna i saken hvor de var informert om at familien var i krise.

I de fleste gjennomgåtte nødhjelpssøknadene var søkerne langtidsmottakere av sosialhjelp. Det framgår i noen av sakene at NAV kontaktet søkere på telefon dersom de manglet informasjon om behov. Det er Kommunerevisjonens vurdering at NAV hadde tilpasset kartleggingsbehovet i de gjennomgåtte sakene for å kunne behandle søknadene raskt.

4. Vurdering av søkerens behov

I det følgende har vi først sett på vurderinger i ordinære søknader om økonomisk sosialhjelp, deretter har vi sett på vurderinger i søknader om nødhjelp. Hjelp i en nødssituasjon skal dekke de nødvendige utgiftene i en kort periode, for eksempel i påvente av forestående utbetaling.

4.1 Revisjonskriterier

- NAV-kontoret skal foreta en forsvarlig individuell vurdering og beslutning ved utmåling av økonomisk stønad.
- Vedtaket om økonomisk stønad skal være skriftlig og tilstrekkelig begrunnet.

Når saken er tilstrekkelig opplyst, skal NAV foreta en konkret og individuell vurdering av søkerens hjelpebehov og stønadsnivå. Hele familiens behov skal vurderes. Dersom det ikke er gjennomført tilstrekkelig kartlegging av søkerens og familiens behov, kan det medføre følgefeil i vurderingen som kan resultere i feil stønadsutmåling i vedtaket. Dersom for eksempel det enkelte barnets situasjon ikke er kartlagt, er det ikke mulig å vite om barnets behov vil være ivaretatt i stønadsutmålingen.

Saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven skal bidra til å ivareta søkerens rettssikkerhet og vern mot uforsvarlige og uriktige vedtak. Kravene innebærer blant annet at vedtak om sosialhjelp skal utformes på en måte som setter søkeren i stand til å forstå hvorfor saken fikk det aktuelle utfallet. Vedtaket bør blant annet inneholde opplysninger om de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utmålingen av stønaden.

4.2 Faktabeskrivelse – ordinære søknader

Alle de fire NAV-kontorene benyttet Oslo kommunes vedtaksmal i saksbehandlings-systemet Fasit. Innledningsvis i vedtakene er det en oversikt over det søkeren får innvilget sosialhjelp til (husleie, livsopphold, strøm m.m.), stønadsbeløpet, perioden stønaden skal dekke, og når og hvem pengene utbetales til. Vedtakene består av tre deler:

- Begrunnelse for vedtaket
- Beregning av behovet for økonomisk sosialhjelp
- Vurdering av behov for økonomisk sosialhjelp

I alle de gjennomgåtte vedtakene var det faktaopplysninger om livssituasjonen til søkerne som omfattet familiesituasjon, antall barn søkerne hadde omsorg for, og barnas alder. Spesielt informasjon om barna og situasjonen deres varierte mellom bydelene. Det var også informasjon om boligsituasjonen og boutgifter, herunder eventuell bo- og strømstøtte. Videre var det informasjon om søkerens eventuelle helseutfordringer, om søkerne hadde andre ytelser og oppfølging i NAV, og om jobbsituasjon. Søkerens inntekter var skissert.

Vedtaket hadde en tabell som viste søkerens inntekter og utgifter og hvordan NAV hadde beregnet søkerens behov for økonomisk sosialhjelp. Utgiftene var for eksempel husleie, strøm og eventuelle andre utgifter. For livsopphold var det i alle gjennomgåtte vedtak lagt til grunn Oslo kommunes livsoppholdssats for søkerne og barnetillegg der søkerne hadde omsorg for barn. Beregningstabellen viser om søkerne i utgangspunktet

har behov for økonomisk stønad, og hvor mye. Om beregningene kommer i minus, indikerer det at søkerne i utgangspunktet hadde behov for økonomisk sosialhjelp. Barnetrygden ble holdt utenfor ved beregningen, slik kommunens retningslinjer la opp til.

Tabell 2 viser to eksempler på NAVs beregningstabell for økonomisk sosialhjelp. I den ene søknaden er det beregnet eventuelt behov for sosialhjelp for et ektepar med fem barn, i den andre for en enslig aleneboende.

Tabell 2 NAVs beregningstabell for økonomisk sosialhjelp, veiledende satser per januar 2023

A) Ektepar med fem barn, arbeidsinntekt		B) Enslig aleneboende uten inntekt	
Inntektene dine	kr	Inntektene dine	kr
Barnetrygd (regnes ikke som inntekt)	5 415		0
Arbeidsinntekt	31 872	Utgiftene dine	
Utgiftene dine		Husleie	9 500
Husleie	16 000	Livsopphold enslig aleneboende	8 214
Livsopphold for ektepar	12 889	Behov for økonomisk sosialhjelp	-17 714
Livsopphold for barnetillegg for barn 11–17 år X 3	13 980		
Livsopphold for barnetillegg for barn 6–10 år X 2	7 038		
Behov for økonomisk sosialhjelp	-18 035		

Note: Opplysningene i tabellen er basert på beregninger i to av de gjennomgåtte vedtakene i Fasit. Minustall betyr at søkeren har behov for økonomisk sosialhjelp.

Tabell 2 viser at i sak A) har NAV beregnet at gitt søkerens inntekter og husleieutgifter og normerte livsoppholdsutgifter har søkeren behov for 18 035 kroner i økonomisk sosialhjelp per måned. I sak B) har søkeren behov for 17 714 i økonomisk sosialhjelp per måned.

I vurderingen av behov i de gjennomgåtte vedtakene i de fire bydelene ble i hovedsak følgende standardtekst benyttet: «Vår vurdering er at Oslo kommunes veiledende satser for livsopphold dekker dine grunnleggende behov.» Så er summen av satsene for den enkelte søkeren angitt. Videre står det at søkeren ikke har andre muligheter til å dekke de nødvendige utgiftene, og at vedkommende derfor har rett til økonomisk sosialhjelp til for eksempel husleie, supplerende livsopphold og strøm.

Kommunerevisjonen spurte NAV-kontorene om de i behandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp innhentet søkerens vurderinger av om den utmålte stønaden ville dekke utgiftene deres. Dette ble ikke gjort, men dersom søkerne ikke klarte å dekke utgiftene med kommunens satser, kunne de sende tilleggssøknad om å få dekket utgifter til for eksempel klær, medisin, tannbehandling, innbo, fritidsaktivitet, ferie, briller m.m. I tillegg kunne de få råd og veiledning knyttet til økonomien. I gjennomgangen av søknader så Kommunerevisjonen at mange søkte om og fikk innvilget sosialhjelp til å dekke slike utgifter. Det var eksempler i journalnotatene på at NAV oppga til søkerne at de kunne sende tilleggssøknader ved behov, men det var ikke gitt systematisk informasjon til

søkerne om dette i vedtakene. I vedtakene var det informasjon om eventuell ny søknad: «Hvis du fortsatt har behov for økonomisk sosialhjelp etter dette, bør du søke i god tid da det er 2 ukers behandlingsfrist på vanlige sosialhjelpssaker.» Det ble også poengtert i møte med Kommunerevisjonen at kommunens satser skulle reflektere søkerens behov og dekke livsopphold, og at satsene hadde økt siste året, spesielt barnetillegget. Det ble også påpekt at søkerne fikk dekket husleie og strømutfgifter etter regning, og at ved søknad om boligetablering ble kostnader innhentet (for eksempel hvor mye en vaskemaskin, sofa m.m. koster i dag) og lagt til grunn i stønadsutmålingen.

I alle de fire bydelene var det søkere som eide egen bolig, i de gjennomgåtte sakene. Samtlige fikk dekket renter på boliglånet og felleskostnader, og NAV ba dem om å søke avdragsutsettelse om de ikke allerede hadde det. En søker fikk i noen vedtak dekket avdragene i tillegg, da det tok tid før søkeren fikk avdragsfrihet. En søker var enslig aleneboende med stor bolig. Søkeren var uten inntekt og fikk innvilget sosialhjelp. Søkeren oppga til NAV at hen vurderte å selge boligen og finne seg noe mindre. Det framkom ikke i noen journalnotater eller annen dokumentasjon at NAV hadde bedt søkerne med egen bolig om å selge eller vurdere å selge boligen for å få økonomisk sosialhjelp.

Kommunerevisjonen spurte NAV-kontorene om hva som var praksis dersom søkerne eide egen bolig. Samtlige oppga at det var svært sjelden at NAV stilte som krav for å få sosialhjelp at søkerne måtte selge egen bolig. En bydel fortalte at en sosialhjelpsmottaker en gang hadde fått supplerende sosialhjelp for å dekke noe av avdragene, i tillegg til renter, fordi det var billigere enn om søkeren skulle leid bolig. En bydel oppga at det kunne oppstå utfordringer for sosialhjelpsmottakere når avdragsutsettelsen utløp. Da måtte NAV gjøre en ny vurdering. De ville da se på boligens størrelse i forhold til tallet på medlemmer i husstanden. De ville også vurdere alternativet å leie og oppga at det i tilfeller kunne være dyrere enn å eie. Dersom en sosialhjelpsmottaker som eier egen stor bolig, ikke har mulighet for å betale avdragene og heller ikke utsikter på sikt til å få økt inntekt, kunne NAV gi råd om å selge og kjøpe noe mindre eventuelt kjøpe bolig i et rimeligere område.

4.2.1 Bydel Gamle Oslo

I fire av de fem sakene hvor søkeren hadde forsørgeransvar for barn, var det gitt barnetillegg for alle barna. Den femte saken er presentert nærmere under.

NAV Gamle Oslo la, som vist over, livsoppholdsnormen til grunn i beregningen av om søkerne hadde behov for sosialhjelp, og viste i vedtaket til søkerens faktiske situasjon. I fem av sakene var det gjort individuelle vurderinger som tilsa at søkerne hadde behov for og fikk innvilget stønad utover normen. I andre saker var det ikke gjort individuelle vurderinger. Eksempler på begge deler er vist under.

Eksempler på individuelle vurderinger i vedtak

- En søker hadde både strøm- og husleierestanse. Ut fra NAVs beregninger hadde søkeren et «overskudd» og skulle ha klart å betale regningene. NAV dekket strømrestansen, da «strøm anses som en livsnødvendighet». NAV dekket også den resterende husleierestanse, da søkeren sto i fare for å miste boligen og det ble vurdert som «ekstra viktig å sikre stabilt boforhold og en oversiktlig økonomisk situasjon».

- En søker søkte om støtte til husleie for to måneder. NAVs beregninger viste at søkeren burde ha hatt tilstrekkelig med midler for å dekke husleieutgiftene, men at disponeringsproblemer gjorde at søkeren ikke hadde penger. Søkeren fikk innvilget søknaden.
- En søker hadde midlertidig reduserte inntekter og eide sin egen leilighet. Søkeren fikk dekket felleskostnader og renter for boliglånet i tillegg til livsopphold etter norm. Videre ble søkeren bedt om å søke avdragsfrihet på boliglånet og betalingsutsettelse på studielånet.

Eksempler på fravær av individuelle vurderinger i vedtak

- I fire av de fem sakene hvor søkerne hadde forsørgeransvar for barn, ble det gitt normert barnetillegg for alle barna. Det var svært lite informasjon om eventuelle kostnader knyttet til barnas fritidsaktiviteter eller helseutfordringer. Det framkom ikke om barnas behov var vurdert, eller om det ville være ivaretatt ved stønadsutmålingen.
- En søker var enslig forsørger for barn under og barn over 18 år (19–21 år) – alle hjemmeboende. Det forelå ingen nyere kartlegging av barnas aktiviteter og behov. For barna over 18 år sto det i vedtaket at det tidligere var opplyst at de gikk på skole. Søkeren fikk ikke barnetillegg for de eldste barna, og det var ingen vurderinger knyttet til et eventuelt behov for dette. Den samme søkeren hadde et halvt år tidligere søkt om stønad til å dekke utgifter til en fritidsaktivitet. Fakturaen som var vedlagt søknaden, viste at det var tredjegangs purring fra arrangøren av aktiviteten. NAV avslo søknaden og begrunnet dette med at «[d]ette er en utgift du må dekke selv etter at Oslo kommune økte månedlig barnetillegg på sosialhjelp».

4.2.2 Bydel Stovner

I fem av de seks sakene hvor søkerne hadde forsørgeransvar for barn, var det gitt barnetillegg for alle barna. I den sjettede saken hadde NAV lagt til grunn at søkerens ektefelle hadde tilstrekkelig inntekt til å dekke utgiftene til barna, og søkeren fikk derfor ikke barnetillegg for noen av barna.

I vedtakene var det informasjon om barnas alder og skole eller barnehage og i hovedsak også informasjon om trivsel, om de var i organiserte aktiviteter, helsesituasjon og eventuelle kostnader til det. Det var ikke informasjon om familiens boligsituasjon sett opp mot barnas behov.

NAV Stovner la, som vist over, kommunens livsoppholdsnorm til grunn i beregningen av om søkerne hadde behov for sosialhjelp, og viste i vedtaket til søkerens faktiske situasjon. I fem av sakene var det gjort konkrete vurderinger som tilsa at søkerne hadde behov for og fikk innvilget stønad utover normen. I to saker var det ikke gjort slike vurderinger. Eksempler på begge deler er vist under.

Eksempler på individuelle vurderinger i vedtak

- I en sak fikk søkeren innvilget stønad til livsopphold for en måned selv om NAVs beregninger etter norm tilsa at søkeren skulle hatt tilstrekkelig midler til å dekke dette. Kontoutskriften viste at søkeren ikke hadde penger på konto, samtidig hadde søkeren hatt relativt store utbetalinger fra kontoen måneden før. Søkeren eide egen bolig.

- En sak gjaldt en ny søker. Journalnotater viser at NAV snakket med søkeren samme dag som søknaden kom inn og ble behandlet. Søkeren hadde barn og var i en vanskelig situasjon uten inntekt. Ektefellen hadde noe inntekt. NAV dekket strømrestanse fra to tidligere måneder som var gått til inkasso etter å ha forfalt, og dekket også utgifter til husleie foregående måned, da søkeren hadde lånt penger til å dekke denne.
- I en sak fikk søkeren dekket utgifter til barnehage selv om NAV vurderte at de veiledende sosialhjelpssatsene skulle være tilstrekkelige til å dekke søkerens behov. NAV begrunnet det med at de var kjent med at søkeren hadde utgifter til barnas fritidsaktiviteter og hadde en avbetalingsavtale for tidligere opparbeidet gjeld.

Eksempler på fravær av individuelle vurderinger i vedtak

- I en av sakene framkom det at ett av barna i familien hadde store helseutfordringer. Familien mottok grunn- og helsestønad for barnet, men opplevde at satsen var for lav. Søkeren oppga også å ha ekstra utgifter til helsehjelp for seg selv. Det var ikke innhentet dokumentasjon på familiens utgifter til medisiner eller helsehjelp, og det var heller ikke vurdert i vedtaket. Søkeren fikk ikke barnetillegg for de 3 barna, da ektefellen hadde 25 000 i inntekt per måned. I vedtaket framgikk det ikke konkret hvorfor NAV mente dette var forsvarlig og ville dekke familiens faktiske utgifter.
- En søker hadde barn som hen hadde samvær med. I vedtak skriver NAV at søkeren måtte vedlegge samværsavtale. I senere søknader har søkeren oppgitt at hen har 50 prosent samvær med barnet. Det står i vedtakene at søkeren har samvær med barnet, men at det ikke foreligger samværsavtale i saken. Søkeren fikk ikke stønad knyttet til samværet, og det framgår ikke av vedtakene at NAV hadde gjort en sannsynlighetsvurdering av om oppgitt samvær er reelt, noe som er presisert i rundskriv R-35-00. Det framgår heller ikke at det var gjort en konkret vurdering av søkerens behov for støtte i samvær med barnet.

4.2.3 Bydel Søndre Nordstrand

I alle syv sakene hvor søkerne hadde forsørgeransvar for barn, ble det gitt normert barnetillegg for alle barna. I fem av disse sakene var det lite eller ingen informasjon om barna deltok i fritidsaktiviteter eller hadde helseutfordringer, og eventuelle kostnader til dette. Det framkom ikke om barnas behov var vurdert, eller om det ville være ivare tatt ved stønadsutmålingen.

NAV Søndre Nordstrand la, som vist over, livsoppholdsnormen til grunn i beregningen av om søkerne hadde behov for sosialhjelp, og viste i vedtaket til søkerens faktiske situasjon. I fire av de ti gjennomgåtte sakene var det gjort konkrete vurderinger som tilsa at søkerne hadde behov for og fikk innvilget stønad utover normen. I én av sakene var det ikke gjort slike vurderinger. Eksempler på begge deler er vist under.

Eksempler på individuelle vurderinger i vedtak

- I én sak avventet søkeren svar på søknad om arbeidsavklaringspenger og var uten inntekt. Søkeren eide egen bolig og hadde tatt private lån for å dekke utgiftene sine. Det framkom i vedtaket at søkeren hadde kviet seg for å oppsøke NAV selv om hen hadde hatt behov for hjelp over lengre tid. NAV vurderte det som hensiktsmessig å innvilge stønad til livsopphold og boutgifter fra begynnelsen av måneden og ikke i

slutten av måneden som var søknadstidspunktet. Søkeren fikk også dekket strømregning for tidligere måned.

- I én sak framkom det at søkeren fikk dekket husleierestanse for én måned, selv om søkeren hadde fått stønad til dette tidligere. Det står i vedtaket at det anses som hensiktsmessig å yte stønad til utestående husleie slik at en eventuell fravikelse (å bli kastet ut av leiligheten) unngås.
- I én sak bodde søkeren i et bokollektiv. Det står i vedtaket at selv om søkeren bor i kollektiv, vurderer sosialtjenesten søkeren som enslig aleneboende, da de er kjent med at søkeren har egne utgifter til livsopphold (satsen for enslig aleneboende var høyere enn for bokollektiv).

Eksempler på fravær av individuelle vurderinger i vedtak

I fem av sakene med barn var det lite informasjon om eventuelle kostnader knyttet til barnas fritidsaktiviteter eller helseutfordringer. Det ble gitt normert barnetillegg for alle barna, men det framkom ikke om barnas behov var vurdert, eller om det ville være ivaretatt ved stønadsutmålingen.

4.2.4 Bydel Vestre Aker

I fire av sakene hvor søkerne hadde forsørgeransvar for barn, ble det gitt barnetillegg for alle barna. I én av disse sakene fikk søkeren halvt barnetillegg, da NAV viste til at søkerens samboer hadde jobb og skulle dekke det resterende. Det var ingen informasjon om barna deltok i fritidsaktiviteter eller hadde helseutfordringer, og eventuelle kostnader til dette. Det framkom ikke om barnas behov var vurdert, eller om det ville være ivaretatt ved stønadsutmålingen.

Som nevnt over var det tre av søkerne som ikke hadde forsørgeromsorg for barna og heller ikke samværsavtale. Det framkom i to av sakene at søkerne tidligere hadde fått innvilget stønad til samvær med barna i ferier.

NAV Vestre Aker la, som vist over, livsoppholdsnormen til grunn i beregningen av om søkerne hadde behov for sosialhjelp, og viste i vedtaket til søkerens faktiske situasjon. I tre av vedtakene var det gjort individuelle vurderinger som tilsa at søkerne hadde behov for og fikk innvilget stønad utover normen. I flere vedtak var det ikke gjort individuelle vurderinger. Eksempler på begge deler er vist under.

Eksempler på individuelle vurderinger i vedtak

- En søker fikk dekket husleierestanse selv om søkeren tidligere hadde fått utbetalt støtte til husleien. Det står i vedtaket at søkerens livssituasjon krevde en stabil bosituasjon, og at det ikke var gunstig å opparbeide gjeld og finne et nytt leieforhold.
- I en av søknadene framkom det at søkeren eide egen bolig. NAV hadde i tidligere kontakt med søkeren oppgitt at hen måtte søke om avdragsfrihet på lånet fordi sosialhjelp ikke dekket nedbetaling av lån. Søkeren oppga at hen hadde kontaktet långiver om avdragsfrihet, men at det tok tid å få det avklart. I ny søknad fikk søkeren dekket avdragene på boliglånet i utmålingen av sosialhjelpen i tillegg til renter og felleskostnader.

- En søker fikk siste dagpengeutbetaling kort tid før søknad om økonomisk sosialhjelp. Søkeren var ikke klar over at dagpengeperioden var over. NAV la i beregningen ikke til grunn dagpengeutbetalingen, men hva søkeren faktisk hadde disponibelt på konto på søketidspunktet.

Eksempler på fravær av individuelle vurderinger i vedtak

- I de fire sakene hvor søkerne hadde forsørgeransvar for barn, var det lite informasjon om eventuelle kostnader knyttet til barnas fritidsaktiviteter eller helseutfordringer. Det ble gitt normert barnetillegg for alle barna, men det framkom ikke om barnas behov var vurdert, eller om det ville være ivaretatt ved stønadsutmålingen.
- En søker søkte om støtte til husleie. Søkeren oppga at hen hadde 40 prosent samvær med barnet. I vedtaket står det at søkeren har et barn som hen ikke har forsørgeransvar for. I et notat om oppfølging av kvalifiseringsprogrammet samme måned står det at søkeren hadde hatt mye fravær grunnet sykdom hos barnet. Søkeren fikk ikke barnetillegg, og i NAVs vurdering framkom det ikke at søkeren oppga at hen hadde 40 prosent samvær med barnet, og eventuelle behov for stønad i tilknytning til det.
- En ny søker søkte om dekning av strømutfgifter. NAVs beregning viser at søkeren lå cirka 5000 kroner under norm, det vil si at søkeren «har behov for økonomisk sosialhjelp». Søkeren fikk innvilget støtte til strømutfgiftene. Det er ikke noe i vurderingene om at søkeren ut fra beregningene også kunne hatt krav på sosialhjelp for livsopphold.
- En søker søkte om dekning av nødvendige helseutfgifter. Søkeren hadde minstepensjon og hadde ekstrautgifter til helsehjelp. NAV vurderte i vedtaket at søkeren, basert på livsoppholdsnormen, kunne dekke egenandelen på 500 kroner. Søkeren hadde både i samtale med NAV og i søknader oppgitt at det var vanskelig å klare seg fordi alt hadde blitt så dyrt. Søkeren sendte innimellom nødhjelpsøknader fordi hen ikke hadde mat eller penger, og fikk dette innvilget. NAV hadde ikke gjort en individuell vurdering av om livsoppholdsnormen dekket søkerens faktiske utfgifter.

4.3 Faktabeskrivelse – søknad om nødhjelp

Vi gjennomgikk syv søknader om nødhjelp i hver av de fire bydelene, hvorav fem ble innvilget og to avslått. Samlet for de 4 bydelene ble det 28 søknader. De fleste søkte om nødhjelp til livsopphold. To søkte også om midlertidig bolig, to om å få dekket utfgifter til medisiner, én til å dekke husleierestanse og én til akutt tannbehandling. 20 av søkerne hadde statlige ytelser som arbeidsarbeidsklaringspenger, uførepensjon, etterlattepensjon, og én hadde kvalifiseringsstønad – alle hadde også supplerende sosialhjelp. Fem søkere hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde, og to hadde arbeidsinntekt, mens én ikke hadde noe inntekt (ny i NAV). Fire av søkerne hadde forsørgeransvar for barn, den ene kun 30 prosent, mens de andre var enslig aleneboende.

Vedtakene i alle de fire bydelene fulgte Oslo kommunes mal. Det var en beskrivelse av søkerens situasjon, en kort begrunnelse for vedtaket og en vurdering av behovet for økonomisk sosialhjelp. Stønadsutmålingen for innvilgede søknader varierte etter søkerens situasjon og hva de hadde søkt om.

Tabell 3 viser stønadsutmålingen i de 20 innvilgede søknadene om nødhjelp. Som tabellen viser, var det noe variasjon i utmålingen av stønad per dag og hvor lenge søkerne fikk den utmålte stønaden.

Tabell 3 Stønadsutmåling for nødhjelp

Bydel	Stønadsutmåling
Gamle Oslo	<ul style="list-style-type: none"> • 2 søkere fikk 100 kroner per dag i 2 dager, deretter 2/3 av livsoppholdsnorm i hhv. 5 og 20 dager fram til neste utbetaling av støtte – det utgjorde ca. 180 kroner per dag. En av dem fikk også <ul style="list-style-type: none"> ○ dekket husleierestansen. ○ utstedt garanti for akutt tannbehandling på 6600 kroner • 1 søker fikk dekket lege- og medisinerutgifter og egenandel. • 1 søker med forsørgeransvar barn: 2/3 av livsoppholdsnormen for enslig forsørger med 1 barn i 10 dager fram til neste utbetaling – det utgjorde ca. 310 kroner dagen. • 1 ny søker med forsørgeransvar for barn: veiledende sats for livsopphold for enslig forsørger med normert barnetillegg for 5 barn for 1 uke – det utgjorde ca. 1000 kroner per dag.
Stovner	<ul style="list-style-type: none"> • 4 søkere fikk 100 kroner per dag i 3–5 dager fram til neste stønadsutbetaling. • 1 søker fikk 100 kroner per dag i 4 dager, deretter 250 kroner per dag fram til neste utbetaling.
Søndre Nordstrand	<ul style="list-style-type: none"> • 3 søkere fikk 70–100 kroner per dag i 2–3 dager og deretter 120 kroner per dag i 2–15 dager fram til neste utbetaling. • 1 søker fikk 100 kroner per dag og midlertidig bolig, begge i 8 dager. • 1 søker med forsørgeransvar for 1 barn: 175 kroner per dag i 18 dager fram til neste utbetaling av ordinær sosialhjelp.
Vestre Aker	<ul style="list-style-type: none"> • 4 søkere fikk 100–143 kroner per dag i 4–14 dager fram til neste utbetaling av stønad. • 1 søker med forsørgeransvar for 2 barn: 2/3 av normen for 4 uker – det utgjorde ca. 440 kroner per dag.

Note: Fra de gjennomgåtte vedtakene i de fire bydelene.

I alle de gjennomgåtte nødhjelpssakene var NAVs vedtaksmal benyttet. Både for søknadene som ble innvilget, og de som ble gitt avslag, var det en begrunnelse for vedtaket som omfattet informasjon om søkerens situasjon og en vurdering av behovet for sosialhjelp. I de innvilgede søknadene var stønadsutmålingen og perioden den skulle dekke, oppgitt innledningsvis i vedtaket. Begrunnelsen for utmålt stønad var ofte en standardtekst – «med utgangspunkt i situasjonen din har vi kommet fram til at beløpet du får, er nok i denne korte perioden / i perioden frem til neste utbetaling».

Ut fra de gjennomgåtte søknadene ser det ut til at bydelene internt utmålte relativt faste beløp. Bydelene Gamle Oslo og Stovner hadde i stor grad en todeling ved at søkeren fikk et lavt beløp – «matpenger» – i noen dager og så et noe høyere beløp – «reduert livsopphold» – som ofte var cirka to tredjedeler av livsoppholdsnormen. Bydelene Søndre Nordstrand og Vestre Aker hadde relativt lave satser på nødhjelp i inntil 15 dager. Alle bydelene, bortsett fra Bydel Søndre Nordstrand, hadde to tredjedeler av livsoppholdsnormen for søkere med forsørgeransvar for barn fra dag én. En av søkerne i Bydel Gamle Oslo, som var ny og ikke hadde mottatt sosialhjelp tidligere, mottok full livsoppholdsnorm for seg og sine barn. Bydel Søndre Nordstrand hadde i den ene søknaden hvor søkeren hadde barn, en flat sats som var cirka 175 kroner per dag, som er en god del lavere enn to tredjedeler av livsoppholdsnormen på cirka 290 kroner.

Begrunnelsene for avslagene i de åtte gjennomgåtte nødhjelpssøknadene varierte noe.

- To søkere hadde ikke levert tilstrekkelig dokumentasjon (kontoutskrift var etterspurt i en forvaltningsmelding), og behovet for sosialhjelp var dermed ikke tilstrekkelig belyst.
- I to av søknadene vurderte NAV at søkerne hadde tilstrekkelig penger på konto til å dekke livsopphold til neste stønadsutbetaling, som var dagen etter.
- For en søker sto det i begrunnelsen at det ikke var sannsynliggjort at søkeren faktisk sto uten midler, da kontoutskrift viste innkjøp og større uttak fra konto dagen før søknad.
- For en søker sto det i begrunnelsen at hen hadde fått utbetalt sosialhjelp for den omsøkte perioden og ville få ny utbetaling dagen etter.
- For en søker sto det at hen allerede hadde fått innvilget sosialhjelp for den omsøkte perioden og pengene ville utbetales daglig.
- For en søker vurderte NAV at hen kunne dekke strømregningen med egne midler når søkeren mottok lønn eller dagpenger (forfall på regningen var én uke etter utbetaling).

4.4 Faktabeskrivelse – vedtak

Alle de fire NAV-kontorene hadde i de undersøkte sakene benyttet Oslo kommunes mal for vedtak om økonomisk sosialhjelp som lå i Fasit.

Innledningsvis i de gjennomgåtte vedtakene var det en oversikt over hva støtten skulle dekke (husleie, livsopphold, strøm m.m.), beløpet, perioden støtten skulle dekke, og når og hvem pengene skulle utbetales til. Vedtakene besto av tre deler: a) begrunnelse for vedtaket, b) beregning av behovet for økonomisk sosialhjelp og c) vurdering av behov for økonomisk sosialhjelp.

Som vist i kapittel 3 inneholdt de gjennomgåtte vedtakene en begrunnelse for behovet for stønad, det vil si de faktiske forholdene knyttet til søkerens behov som hadde vært avgjørende for at vedkommende fikk sosialhjelp. Videre var det en beregningstabell med oversikt over søkerens inntekter og utgifter, herunder normerte livsoppholdsutgifter. Om beregningene kom ut i minus, indikerte det at søkeren hadde behov for sosialhjelp. I de tilfellene hvor NAV hadde gjort skjønnsmessige vurderinger av behovet utover veiledende normer, framkom det av vedtaket.

NAV benyttet en standardtekst i vedtakene: «Vår vurdering er at Oslos veiledende satser for livsopphold dekker dine grunnleggende behov.» I flere av de gjennomgåtte vedtakene framgikk det ikke av begrunnelsene hvorfor utmålt stønadsnivå var forsvarlig. Dette gjaldt hovedsakelig vedtak som ikke inneholdt en individuell eller konkret vurdering av søkerens behov, jf. kapittel 4.2. I vedtakene for søkere med forsørgeransvar for barn i bydelene Gamle Oslo, Søndre Nordstrand og Vestre Aker sto det at NAV vurderte at livsoppholdsnormene ville dekke søkerens grunnleggende behov. Det framkom imidlertid ikke av vedtakene hva hvert enkelt barns behov var, om barnas behov var vurdert, eller om barnas behov ville være ivaretatt med stønadsutmålingen. Som vist over var det også enkelte andre saker hvor det ikke var gjort individuelle vurderinger av søkerens behov, og hvor det derfor heller ikke framgikk av begrunnelsen i vedtakene hvorfor utmålt stønadsnivå var forsvarlig.

4.5 Kommunerevisjonens vurderinger

Individuell vurdering og beslutning ved utmåling av økonomisk stønad

I alle de gjennomgåtte sakene var bystyrets veiledende normer for livsopphold lagt til grunn i beregningen av utmålt stønad, og i de fleste sakene ble det gitt normert barne tillegg for barna søkerne hadde forsørgeransvar for. NAV kan imidlertid ikke fastsette stønadsbeløpet ut fra veiledende normer alene, de skal gjøre konkrete individuelle vurderinger av om normene er tilstrekkelige til å dekke søkerens behov. Det er Kommunerevisjonens vurdering at alle de fire bydelene hadde foretatt individuelle vurderinger av den enkeltes søkerens behov ved utmåling av økonomisk stønad i flere av de gjennomgåtte sakene. Mappегjennomgangen viste imidlertid også flere eksempler i de fire bydelene på det motsatte. En følgefeil av manglende kartlegging av barnas behov i bydelene Gamle Oslo, Søndre Nordstrand og Vestre Aker var at bydelene ikke hadde grunnlag for å gjøre individuelle vurderinger og dermed ikke visste om barnas behov ville være dekket gjennom stønadsutmålingen. Dette er ikke i tråd med regelverket og gir risiko for at hvert enkelt barns behov ikke blir tilstrekkelig ivaretatt ved utmåling av stønad.

Kommunerevisjonen merker seg at Bydel Stovner i all hovedsak hadde kartlagt barnas behov i de gjennomgåtte sakene, og at Bydel Søndre Nordstrand i de nyeste sakene i større grad hadde kartlagt barnas behov. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at bydelen ikke fullt ut hadde implementert de nye rutinene knyttet til kartlegging av barnas behov. Mappегjennomgangen avdekket også noen andre saker i bydelene Gamle Oslo, Stovner og Vestre Aker hvor NAV ikke hadde gjort individuelle vurderinger av søkerens behov i utmåling av stønaden. Dette er ikke i tråd med reglene.

Mappегjennomgangen viste at NAV gjorde individuelle vurderinger i utmåling av sosialhjelp i tilfeller hvor søkerne eide egen bolig. I samtlige slike tilfeller ble løpende utgifter som renter og felleskostnader dekket, og i ett tilfelle ble i tillegg avdragene dekket i en periode fram til avdragsfrihet ble inngått. Dette er i tråd med reglene på området.

Det følger av sosialtjenesteloven § 42 at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med tjenestemottakeren, og at det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener. I de gjennomgåtte sakene var dette i liten grad dokumentert. Mappегjennomgangen avdekket enkelttilfeller hvor søkerne hadde gitt informasjon til NAV om at stønaden ikke strakk til, uten at det synes som om informasjonen ble tatt med i vurderingen og utmålingen av stønad. NAV-kontor oppga til Kommunerevisjonen at søkerne kunne sende tilleggssøknader dersom stønaden ikke strakk til, og undersøkelsen viser at mange gjorde dette. Kommunerevisjonen bemerker at NAV har et selvstendig ansvar for å identifisere søkerens hjelpebehov gjennom kartlegging og oppdatering av informasjon om søkerens eventuelle endrede behov, jf. kapittel 3.4. Dette synes spesielt viktig gitt dagens utfordringer med økte levekostnader.

Søknad om nødhjelp

I alle fire bydelene var begrunnelsen for utmålingen av stønad ofte en standardtekst om at NAV vurderte at gitt søkerens situasjon ville utmålt stønad være nok i perioden fram til neste utbetaling. Ut fra de gjennomgåtte sakene ser det ut til at bydelene internt hadde faste beløp som ble utmålt per dag. Bydelene Søndre Nordstrand og Vestre Aker hadde relativt lave satser for nødhjelp i inntil 15 dager. Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved om dette er i tråd med rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV,

hvor det står at stønad kun til det helt nødvendigste ikke vil være forsvarlig lengre tid enn noen få dager. Kommunerevisjonen merker seg videre at utmålingen av nødhjelp mellom de fire bydelene synes forskjellig, uavhengig søkeres behov. På denne bakgrunn setter Kommunerevisjonen spørsmålstegn ved om søkerne av nødhjelp ble likebehandlet bydelene imellom.

Vedtak – skriftlig og tilstrekkelig begrunnet

Alle de gjennomgatte vedtakene i de fire bydelene var skriftlige. Etter Kommune-revisjonens vurdering var flere av vedtakene tilstrekkelig begrunnet. Imidlertid var det også en del vedtak i alle bydeler som var basert på en mangelfull kartlegging av søkeres behov, og som dermed ikke inneholdt en individuell vurdering. Det er Kommune-revisjonens vurdering at disse vedtakene ikke var tilstrekkelig begrunnet og dermed ikke i tråd med reglene.

5. Vurdering av søknad etter sosialtjenesteloven § 19

I dette kapittelet ser vi på bydelenes håndtering av søknader om sosialhjelp med avslag og om de er vurdert etter sosialtjenesteloven § 19 stønad i særlige tilfeller.

5.1 Revisjonskriterium

- Ved avslag på søknad om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 18 skal NAV-kontoret foreta en vurdering av søknaden etter § 19.

Hvis søknad om stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven § 18 avslås, skal NAV vurdere om stønad i «særlig tilfeller» kan innvilges etter sosialtjenesteloven § 19. I likhet med § 18 må det foretas en konkret vurdering. Stønad i særlige tilfeller er ikke en pliktmessig ytelse, men kan innvilges etter en konkret og individuell vurdering for å fange opp ulike behov for økonomisk hjelp som ikke dekkes gjennom § 18. I vurderingen av om stønad i særlige tilfeller skal gis, skal det tas hensyn til om tjenestemottakers livssituasjon er blitt, eller står i fare for å bli, så vanskelig at vedkommende ikke kommer videre uten hjelp.⁴

5.2 Faktabeskrivelse

I samtale med NAV-kontorene fikk vi oppgitt at det var svært sjelden at en søknad kom inn under og ble innvilget etter § 19. Ett NAV-kontor oppga at grensen for å innvilge sosialhjelp etter § 18 var utvidet slik at søknader som tidligere oftest ble innvilget etter § 19 – for eksempel utgifter til ferie, høytidstillegg og restanser – nå ble innvilget etter § 18. Videre ble det poengtert at § 19 ikke var en pliktmessig ytelse, og at det var sjelden at en stønad var viktig «for å overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon». På spørsmål om hva som skulle til for å innvilge en søknad etter § 19, ble det sagt at det måtte være en ikke-nødvendig utgift, for eksempel førerkort, reise til en jobbmesse, gjeld, utgifter for kreftsyke m.m. En nødvendig utgift ville dekkes gjennom § 18.

I de ti sakene som var gjennomgått per bydel, var det mellom tre og syv av søkerne som fikk helt eller delvis avslag på sin søknad om sosialhjelp. Samlet for bydelene ble det 20 avslag. 19 av avslagene er vurdert etter § 19. Ingen av søknadene ble innvilget etter § 19. Vedtakene etter §§ 18 og 19 var i samme vedtak.

I alle de gjennomgåtte vedtakene var kommunens fellesmal benyttet. Søkerne situasjon var beskrevet i alle avslagene etter § 18, det var foretatt en vurdering av behovet for sosialhjelp og begrunnet hvorfor søkerne ikke fikk innvilget søknaden. I de gjennomgåtte vedtakene med avslag var det blant annet søkt om støtte til livsopphold, husleie, strømutfgifter, husleierestanse, fritidsaktivitet, barnehagefaktura, vinterferie med barna, ny TV. Det var ulike årsaker til at søknadene ble avslått etter § 18. Videre var det et avsnitt i vedtaket knyttet til § 19: «Finnes det særlige grunner til at du bør få økonomisk sosialhjelp?» Her sto det:

Hvis du ikke har rett til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven § 18, skal vi vurdere om det foreligger særlige grunner som gjør at du likevel kan innvilges sosialhjelp etter § 19.

⁴ Dette kan eksempelvis være fordi gjeldsbyrden har blitt så stor at de økonomiske problemene synes uoverkommelige, dekning av en bestemt utgift vil gi motivasjon til arbeid eller arbeidsrettet aktivitet, eller at familien trenger avkobling og ferie.

Det varierte mellom bydeler og saker hvor utfyllende vurderingen etter § 19 var. Nedenfor beskriver vi bydelenes begrunnelser for avslagene etter § 19.

5.2.1 Bydel Gamle Oslo

Seks av de syv ordinære søknadene og de to nødhjelpssøknadene med avslag var vurdert etter § 19. I de gjennomgåtte vedtakene var det noe ulik formulering på begrunnelsen for avslag etter § 19. I tre av de seks ordinære søknadene og i de to nødhjelpssøknadene var begrunnelsen at det ikke forelå opplysninger, informasjon eller særlige grunner som tilsa en annen vurdering eller at stønaden skulle innvilges etter § 19. I tre av seks saker var begrunnelsen noe mer utfyllende:

- Du er allerede innvilget økonomisk sosialhjelp ut måneden etter veiledende satser. Det foreligger ingen nye opplysninger i saken som tilsier ytterligere behov. Det vurderes at det ikke foreligger særlige grunner i saken som tilsier behov for økonomisk sosialhjelp etter § 19.
- Utgifter til klær og sko inngår i livsoppholdet ditt. Ettersom livsoppholdet for april er ivaretatt, så har du ikke rett til støtte til disse utgiftene. Vi finner ikke at det foreligger særlige grunner som tilsier at du skal ha mer penger til livsopphold innenfor den samme perioden. Høytidstillegg er ikke en pliktmessig ytelse etter sosialtjenesteloven. Vi finner ikke at det foreligger særlige grunner til å innvilge høytidstillegg i din sak. Du er ikke å anse som langtidsmottaker av sosialhjelp ettersom du nylig kom til Norge.
- Det vurderes at du ikke faller inn under særlige tilfeller, da du selv har mulighet til å dekke utgiftene til det du søker, og at det ikke har negative innvirkninger ved at du benytter deg av inntektene du har til det som søkes om. Det vurderes at din livssituasjon ikke er, eller står i fare for å bli, så vanskelig at du ikke kommer videre uten hjelp fra NAV.

Ved ett avslag på søknad om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 18 foretok ikke NAV-kontoret en vurdering av søknaden etter § 19 (jf. kapittel 4.2.1).

5.2.2 Bydel Stovner

Alle de gjennomgåtte fire ordinære søknadene og de to nødhjelpssøknadene med avslag var vurdert etter § 19. I de gjennomgåtte vedtakene var det ganske lik generell formulering på begrunnelsen for avslag etter § 19. Begrunnelsen var at det ikke forelå særlige grunner i saken, eller at NAV ikke hadde fått opplysninger fra søkeren som tilsa en annen vurdering etter § 19 enn avslag. I én av sakene var det noe mer utfyllende begrunnelse:

- Det er ikke innkommet opplysninger i saken som tilsier at du trenger en bærbar PC for at du skal kunne overvinne eller tilpasse deg en vanskelig livssituasjon. Du gis derfor avslag på bærbar PC også etter § 19.

5.2.3 Bydel Søndre Nordstrand

Alle de tre ordinære søknadene og de to nødhjelpssøknadene med avslag var vurdert etter § 19. I tre av sakene var begrunnelsen at NAV ikke fant særlige grunner til å innvilge stønad etter § 19. I to av søknadene, en ordinær og en nødhjelpssøknad, var begrunnelsen noe mer utfyllende:

- Dere har andre muligheter til å få penger til briller til barnet. Vi vurderer derfor at det ikke foreligger særlige grunner til å innvilge økonomisk sosialhjelp til dette.
- Det er ikke vurdert at det er særlige grunner til at du skal få sosialhjelp, da du får penger i morgen.

5.2.4 Bydel Vestre Aker

Alle de seks ordinære søknadene og de to nødhjelpssøknadene med avslag var vurdert etter § 19. I de gjennomgåtte vedtakene var det noe ulik formulering på begrunnelsen for avslag etter § 19. I to av sakene var begrunnelsen at NAV ikke kunne se eller fant at søkerne var avhengige av hjelp til å overvinne eller unngå å havne i en vanskelig livssituasjon som følge av avslag. I én sak var begrunnelsen at «[vi] finner ingen særlige grunner som gjør at økonomisk sosialhjelp bør innvilges etter § 19». I fire av søknadene, to ordinære søknader og to nødhjelpssøknader, var begrunnelsen noe mer utfyllende:

- Siden husleien for november og desember er betalt, finnes det ingen utgifter å vurdere sosialhjelp for. Dette avslaget vil derfor ikke sette deg i en vanskelig situasjon.
- Skatteoppgjøret du mottar, vurderes som nok til å sikre deg kjøp av TV. NAV vurderer at du kan sikre deg TV med ditt skatteoppgjør.
- Vi finner ikke særlige grunner til å innvilge strøm etter § 19, da vi vurderer at dette er en utgift du kan dekke selv når du mottar lønn og dagpenger.
- Du er allerede innvilget sosialhjelp til matpenger og resterende husleie for februar. Vi vurderer derfor at du ikke vil komme i en vanskelig situasjon som følge av avslaget.

I en sak var det ikke gitt noen særskilt begrunnelse etter § 19, men det ble vist til at vurderingene i vedtaket var gjort både etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19.

5.3 Kommunerevisjonens vurdering

I 19 av de 20 gjennomgåtte søknadene med avslag etter sosialtjenesteloven § 18 var avslaget vurdert med hjemmel i sosialtjenesteloven § 19. Bydel Gamle Oslo hadde ikke vurdert ett av avslagene etter § 19. Dette er ikke i tråd med sosialtjenesteloven.

Ingen av de gjennomgåtte avslagene ble innvilget etter § 19. Det varierte mellom bydeler og saker hvor utfyllende og individuell vurderingen etter § 19 var. I samtlige bydeler var det begrunnelser som framstår som standardtekst i vedtakene, det vil si at det ikke var begrunnet konkret og individuelt hvorfor stønad ikke ble innvilget. Hvilke hovedhensyn som hadde vært avgjørende ved NAVs utøving av skjønn, framgikk heller ikke. Etter Kommunerevisjonens vurdering indikerer dette at NAV-kontorene ikke alltid foretok individuelle vurderinger etter § 19.

Kommunerevisjonen merker seg videre at i noen av vedtakene var vurderingen og begrunnelsen noe mer utfyllende og individuell. Det var slike tilfeller i alle bydelene. Det gjør at søkerne kan forstå begrunnelsen for vedtaket, og hjelper søkerne å vurdere om de skal klage.

Kommunerevisjonen vil understreke at det i saker hvor NAV ikke hadde kartlagt søkerens situasjon tilstrekkelig, vil vurderingene etter § 19 kunne være tatt på utilstrekkelig grunnlag, jf. kapittel 3.4.

6. Saksbehandlingstid

Det er et måltall i Oslo kommune at 95 prosent av søknadene om økonomisk sosialhjelp skal være behandlet innen 14 kalenderdager. Forvaltningsloven § 11 a første ledd fastsetter at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Saksbehandlingstiden vil variere ut fra tjenestemottakernes situasjon og tjenesten det søkes om. Hva som er «uten ugrunnet opphold», vil med andre ord avgjøres i hver enkelt sak. For eksempel må søknaden vurderes raskt i en nødssituasjon, ofte samme dag som den er mottatt.

6.1 Revisjonskriterium

- NAV-kontoret skal behandle søknad om økonomisk stønad, herunder nødhjelp, uten ugrunnet opphold.

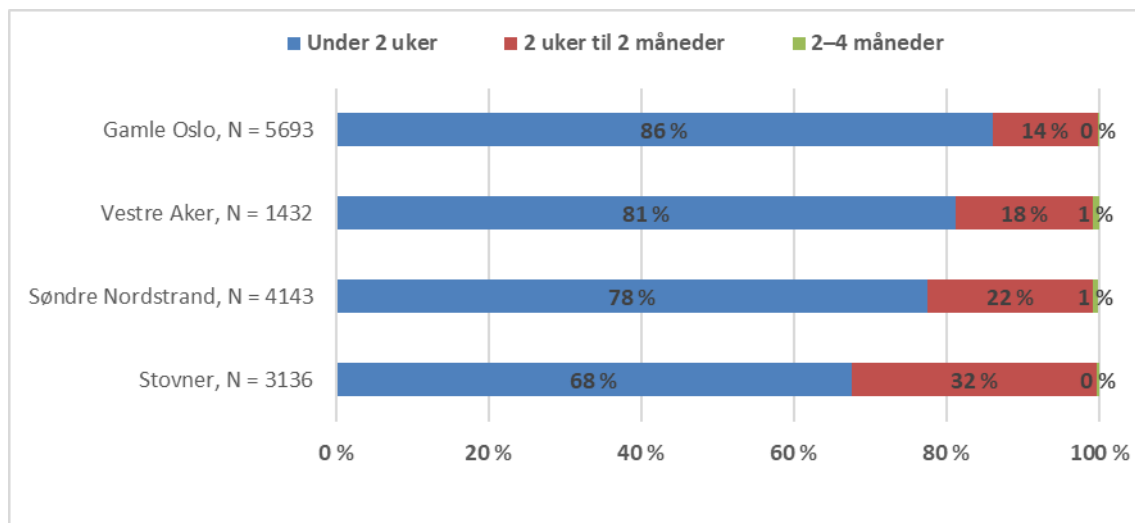
6.2 Faktabeskrivelse

Når søkerne hadde vedlagt all nødvendig dokumentasjon i søknaden, ble saksbehandlingstiden beregnet fra den dagen søknaden innkom, til den dagen vedtaket ble fattet. I de tilfellene NAV vurderte at de ikke hadde tilstrekkelig dokumentasjon for å realitetsbehandle søknaden, sendte de en forvaltningsmelding til søkerne og etterspurte dokumentasjon, som oftest med cirka én ukes frist. Saken ble da satt på «pause» i Fasit og telte ikke med i saksbehandlingstiden.

- Bydel Gamle Oslo oppga at de avsluttet pausen når alle dokumentene var kommet inn, ellers to til tre dager etter fristen.
- Bydel Stovner oppga at søknaden ble behandlet og pausen avsluttet når alle dokumentene var kommet inn. Dersom dokumentene ikke var kommet inn til fristens utløp, ble brukeren kontaktet og fikk et par dager ekstra på å levere dokumentene – etter det ble saken behandlet og pausen avsluttet.
- Bydel Søndre Nordstrand oppga at de ikke hadde en omforent praksis på dette. Noen saksbehandlere avsluttet pausen når de etterspurte dokumentene kom inn. Andre ventet til noen dager etter fristen var utgått, før de avsluttet pausen. Det var ikke noe varsel i Fasit når dokumentene kom inn, så saksbehandlerne måtte følge med på dette og selv avslutte pausen når de behandlet saken.
- Bydel Vestre Aker oppga at de etterstrebet å avslutte pausen når dokumentene kom inn, og at dersom dokumentene ikke kom inn innen fristen, ble pausen avsluttet ved fristens utløp.

Figur 6 viser andel søknader om sosialhjelp som var saksbehandlet innen 14 dager, og andel med saksbehandlingstid over 14 dager for 1. kvartal 2023 for de fire bydelene.

Figur 6 Saksbehandlingstid for søknad om økonomisk stønad, 1. kvartal 2023. Andel.



Note: Statistikk mottatt fra de fire NAV-kontorene.

Som figur 6 viser, varierte det mellom bydelene hvor høy andel av sakene som ble behandlet innen målet om 14 dager. Bydel Gamle Oslo hadde høyest andel søknader innen 14 dager med 86 prosent, etterfulgt av Bydel Vestre Aker med 81 prosent, Søndre Nordstrand med 78 prosent og Bydel Stovner med lavest andel på 68 prosent.

I det følgende ser vi på saksbehandlingstiden for de ti gjennomgåtte ordinære søknadene og syv nødhjelpssøknadene i de fire bydelene.

6.2.1 Bydel Gamle Oslo

a) Ordinære søknader om sosialhjelp

6 av de 10 gjennomgåtte søknadene hadde en saksbehandlingstid på under 14 dager (fra 3 til 13 dager). Vi har sett nærmere på de 4 søknadene hvor det gikk mer enn 14 dager fra søknad var registrert, og til vedtaket var fattet.

- I én søknad ble det sendt forvaltningsmelding fire dager etter innkommet søknad, med frist på én uke. De etterspurte dokumentene ble ikke sendt inn, og vedtaket ble fattet fire dager etter fristen. Når tiden i pause blir tatt bort, er saksbehandlingstiden fire dager. Det står i vedtaket at søkeren må sende de etterspurte dokumentene ved en eventuell annen søknad.
- I én søknad ble det sendt forvaltningsmelding fem dager etter innkommet søknad, med frist på én uke. De etterspurte dokumentene kom tre dager før fristen, og vedtaket ble fattet tre dager etter fristen. Når tiden i pause blir tatt bort, er saksbehandlingstiden ni dager.
- I den ene søknaden ble forvaltningsmeldingen sendt åtte dager etter innkommet søknad. De etterspurte dokumentene kom inn samme dag som meldingen ble sendt, og vedtaket ble fattet 18 dager etter. Når tiden i pause blir tatt bort, er saksbehandlingstiden 26 dager.
- I én søknad ble det ikke sendt forvaltningsmelding. Saksbehandlingstiden var 25 dager. Det framkom ikke i noe journalnotat hvorfor saksbehandlingstiden var så lang.

NAV oppga i møte med Kommunerevisjonen at sykefravær var den viktigste årsaken til at ikke alle søknader var behandlet innen 14 dager.

b) Søknad om nødhjelp

Til sammen gjennomgikk vi syv nødhjelpssøknader, fem som ble innvilget, og to som ble avslått. Av de innvilgede ble tre behandlet henholdsvis samme dag, etter én dag og etter tre dager. I vedtaket til de to sistnevnte sto det at pengene ville utbetales samme dato som søknaden kom inn, altså før vedtaket var fattet. NAV Gamle Oslo fortalte til Kommunerevisjonen at dette betydde at søkerne fikk pengene på et kontantkort samme dag som søknaden kom inn.

I én av søknadene som ble innvilget, var behandlingstiden fem dager. Søknaden gjaldt dekning av medisiner. Søkeren opplyste at det hastet, da hen ikke hadde penger til nødvendige medisiner. NAV sendte forvaltningsmelding om manglende dokumentasjon fire dager etter innkommet søknad.

I den femte nødhjelpssøknaden som ble innvilget, var det i tillegg til søknad om livsopphold også søknad om husleierestanse og akutt tannbehandling. Søknaden ble behandlet i tre vedtak. Livsopphold ble behandlet innen tre dager, men ifølge NAV fikk søkeren pengene på kontantkort allerede samme dag. Søknaden om dekning av husleierestanse ble behandlet innen tre dager. Saksbehandlingstiden for søknaden om akutt tannbehandling var 16 dager, men det framkommer i et journalnotat at NAV hadde utstedt garanti for tannbehandling samme dag som søknaden var registrert.

I de to nødhjelpssøknadene som ble avslått, ble søknadene behandlet henholdsvis samme dag og dagen etter.

6.2.2 Bydel Stovner

a) Ordinære søknader om sosialhjelp

7 av de 10 gjennomgåtte sakene hadde en saksbehandlingstid på under 14 dager (fra 1 til 12 dager). Vi har sett nærmere på de 3 søknadene hvor det gikk mer enn 14 dager fra søknad var registrert, og til vedtaket var fattet.

- I 1 av sakene var saksbehandlingstiden 15 dager. Det ble ikke sendt forvaltningsmelding.
- I én av søknadene ble det sendt forvaltningsmelding ni dager etter mottatt søknad, med frist på seks dager. Etterspurt dokumentasjon kom først tolv dager etter fristen, og vedtaket ble fattet dagen etter det. Når tiden i pause blir tatt bort, er saksbehandlingstiden ti dager.
- I én av søknadene ble det sendt forvaltningsmelding tre og en halv uke etter mottatt søknad med frist på cirka en uke. Dokumentene ble ikke levert innen fristen, og vedtaket ble fattet tre dager etter fristen. Når tiden i pause blir tatt bort, er saksbehandlingstiden nærmere fire uker.

NAV oppga i møte med Kommunerevisjonen at den viktigste årsaken til at ikke alle søknader var behandlet innen 14 dager, var høyt sykefravær. NAV hadde iverksatt ulike tiltak og oppga at restansene var redusert og saksbehandlingstiden kortere.

b) Søknad om nødhjelp

Til sammen gjennomgikk vi syv nødhjelpssøknader, fem som ble innvilget, og to som ble avslått. Alle de innvilgede søknadene ble behandlet enten samme dag eller dagen etter. Søknadene som ble avslått, ble behandlet henholdsvis dagen etter og tre dager etter. I sistnevnte sak ble det sendt forvaltningsmelding dagen etter innkommet søknad og etterspurt kontoutskrift for alle kontoer. Søkeren sendte ikke inn etterspurt

dokumentasjon, og saksbehandleren forsøkte å komme i kontakt med søkeren uten å lykkes.

6.2.3 Bydel Søndre Nordstrand

a) Ordinære søknader om sosialhjelp

I 6 av de 10 gjennomgåtte sakene var saksbehandlingstiden under 14 dager (fra 2 til 13 dager). Vi har sett nærmere på de 4 søknadene hvor det gikk mer enn 14 dager fra søknad var registrert, og til vedtaket var fattet.

- For 1 av søknadene var saksbehandlingstiden 16 dager. Det ble ikke sendt forvaltningsmelding.
- For én søknad ble det sendt forvaltningsmelding dagen etter innkommet søknad, med frist to uker (over påsken). Alle dokumentene ble ikke sendt inn. Vedtaket ble fattet tolv dager etter fristen. Når tiden i pause blir tatt bort, er saksbehandlingstiden tolv dager.
- For én søknad ble det sendt forvaltningsmelding to dager etter innkommet søknad, med frist elleve dager. Søknaden var sendt inn en måned før eventuell utbetaling av stønad, så selv om fristen på forvaltningsmelding var relativt lang, ble vedtaket fattet i god tid før stønaden skulle utbetales. Vedtak ble fattet dagen etter innkommet dokumentasjon. Når tiden i pause blir tatt bort, er saksbehandlingstiden tre dager.
- For én søknad ble det sendt forvaltningsmelding fire dager etter innkommet søknad, med frist ti dager. Vedtaket ble fattet tolv dager etter innkommet dokumentasjon. Når tiden i pause blir tatt bort, er saksbehandlingstiden 16 dager.

NAV oppga i møte med Kommunerevisjonen at den viktigste årsaken til at ikke alle søknader var behandlet innen 14 dager, var at bydelen hadde fått flere søkere det siste året uten at det var blitt flere ansatte. NAV oppga at ansatte hadde jobbet overtid for å behandle søknadene.

b) Søknad om nødhjelp

Til sammen gjennomgikk vi syv nødhjelpssøknader, fem som ble innvilget, og to som ble avslått. I de fire søknadene som ble innvilget, ble sakene behandlet enten samme dag eller dagen etter. I den femte saken var saksbehandlingstiden tre dager. NAV hadde sendt forvaltningsmelding søknadsdagen, og vedtaket var fattet samme dag som dokumentasjonen kom inn. I de to nødhjelpssøknadene som ble avslått, ble søknaden behandlet henholdsvis samme dag og dagen etter.

6.2.4 Bydel Vestre Aker

a) Ordinære søknader om sosialhjelp

6 av de 10 gjennomgåtte søknadene hadde en saksbehandlingstid på under 14 dager (fra 5 til 14 dager). Vi har sett nærmere på de 4 søknadene hvor det gikk mer enn 14 dager fra søknad var registrert, og til vedtaket var fattet.

- For 1 søknad ble det sendt forvaltningsmelding 6 dager etter innkommet søknad, med frist 14 dager etter (over julen). De etterspurte dokumentene kom noen dager etter fristen, og vedtaket ble fattet tre dager etter. Når tiden i pause blir tatt bort, er saksbehandlingstiden ni dager.
- For én søknad ble det sendt forvaltningsmelding dagen etter søknad, med frist på én uke. Søkeren ble kontaktet på telefon dagen etter fristen og minnet om å levere etterspurt dokumentasjon. Journalnotater viser at søkeren ikke sendte inn etterspurt

husleiekontrakt, men vedtaket ble fattet og søknad innvilget fem uker etter fristen for å sende inn dokumentene.

- For én søknad om livsopphold, husleie og strømreregning ble det ikke sendt forvaltningsmelding, og saksbehandlingstiden var seks uker.
- For én søknad ble det sendt forvaltningsmelding fem dager etter innkommet søknad. Siste dokument i saken kom inn en måned etter at fristen gikk ut. Vedtaket ble fattet tre dager etter at siste etterspurte dokument kom inn. Når tiden i pause blir tatt bort, er saksbehandlingstiden åtte dager.

NAV oppga i møte med Kommunerevisjonen at de viktigste årsakene til at ikke alle søknader var behandlet innen 14 dager, var sykefravær og flere søkere uten at det var blitt flere ansatte.

b) Søknad om nødhjelp

Til sammen gjennomgikk vi syv nødhjelpssøknader, fem som ble innvilget, og to som ble avslått. Tre av søknadene om nødhjelp som ble innvilget, ble behandlet samme dag søknaden kom inn, og én ble behandlet dagen etter. Den femte saken ble behandlet to dager etter. I de to nødhjelpssøknader som ble avslått, ble søknaden behandlet henholdsvis samme dag og dagen etter.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Oslo kommunes mål om at 95 prosent av søknadene om økonomisk sosialhjelp skal behandles innen 14 dager, var ikke oppnådd i noen av de 4 bydelene. Alle bydelene oppga sykefravær som viktigste årsak til lang saksbehandlingstid. Det er ikke mulig å se ut fra kommunens statistikk over saksbehandlingstid om sakene er behandlet uten ugrunnet opphold. I noen av de gjennomgåtte enkeltsakene var saksbehandlingstiden mellom 15 dager og 6 uker. Det ble ikke sendt forvaltningsmelding i disse sakene, og det framkom ikke informasjon i saken om hvorfor saksbehandlingstiden var så lang. I andre saker var det eksempler på at det ble sendt forvaltningsmelding fra 4 dager til 3,5 uke etter innkommet søknad, og at vedtak ble fattet opptil 18 dager etter innkommet dokumentasjon eller fristen var utløpt. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om alle søknader i de fire bydelene var behandlet uten ugrunnet opphold.

Det er viktig å behandle nødhjelpssøknader raskt, og etter Kommunerevisjonens vurdering ble de aller fleste søknadene om nødhjelp behandlet uten ugrunnet opphold. Bydelene Stovner og Søndre Nordstrand hadde søknader om nødhjelp med saksbehandlingstid på tre dager. Dette var i hovedsak fordi de avventet etterspurt dokumentasjon.

I én av nødhjelpssøknadene i Bydel Gamle Oslo sendte NAV forvaltningsmelding etter fire dager. Det er Kommunerevisjonens vurdering at denne søknaden ikke ble behandlet uten ugrunnet opphold. I tre av de fem nødhjelpssøknadene som ble innvilget, ble pengene utbetalt eller garanti utstedt før vedtakene ble fattet. Kommunerevisjonen har kun gjennomgått et fåtall nødhjelpssaker i bydelen og har derfor ikke tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det å gi tjenester før vedtak er fattet, og dermed fravike skriftlighetskravet i forvaltningsloven § 23, er en vanlig praksis i bydelen. Vi merker oss likevel at dette ble gjort i tre av de fem gjennomgåtte sakene.

7. Matutdeling i Frelsesarmeen i Oslo

7.1 Informasjon om slumstasjonen på Rodeløkka

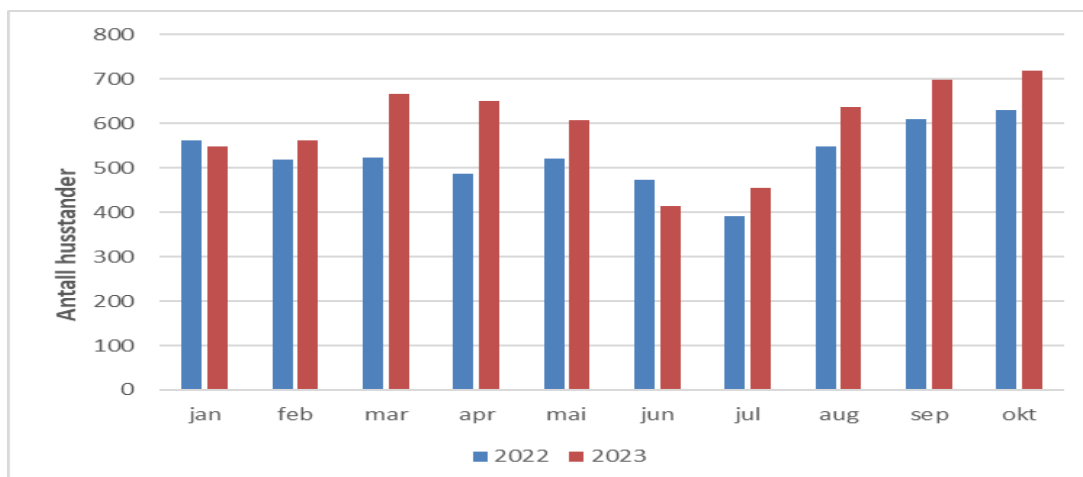
7.1.1 Bakgrunn

Som beskrevet innledningsvis i rapporten har markert økte levekostnader fra 2022 og helt fram til høsten 2023 ført til vanskeligere levekår for mange i Oslo. Organisasjoner som står for matutlevering i Oslo, varslet høsten 2022 at pågangen økte, og at de var redde for at de ikke klarte å hjelpe alle. Det ble stilt spørsmål i media om en mulig årsak til økningen kunne være at personer ikke ville oppsøke NAV fordi de fryktet krav om å selge bolig eller bil og/eller å bli stilt overfor omfattende dokumentasjonskrav. Pågangen økte gjennom 2023, og Frelsesarmeen oppga til Kommunerevisjonen at de ikke fikk nok mat fra Matsentralen til å dele ut matposer til alle som kom. De måtte derfor handle inn mat selv i tillegg til det de fikk. De var opptatt av at matposene skulle utgjøre en forskjell for mottakerne, og at det skulle være minst to middager, pålegg og grønnsaker m.m. i posene de delte ut.

Forskningsstiftelsen Fafo gjennomførte i november 2022 en undersøkelse av hvem som oppsøkte Frelsesarmeen for å hente matposer (Fafo 2023). Undersøkelsen avdekket blant annet at over halvparten av dem som mottok mathjelp, bodde sammen med barn, og at en tredjedel bodde alene. Nær to tredjedeler var kvinner. Av de som kom, hadde 9 prosent en relasjon til arbeidslivet, hovedsakelig ved at de jobbet deltid eller innimellom. Flertallet av mottakerne, 84 prosent, fikk en eller flere ytelser fra NAV. To tredjedeler var født i et annet land enn Norge. Mer enn en fjerdedel oppsøkte matutdelingen for første gang i løpet av det siste året, og en femtedel hentet regelmessig eller av og til mat andre steder. Fafo skriver om fire faktorer som bidro til at personer oppsøker matutdelinger: en vanskelig boligsituasjon, gjeldsutfordringer, for lavt offentlig stønadsnivå og en svak og sårbar posisjon på arbeidsmarkedet.

Figur 7 viser utviklingen i antall husholdninger som mottok matposer hver måned i perioden januar til oktober 2022 og i samme periode i 2023 fra slumstasjonen, som er en av Frelsesarmeens matutleveringssteder. Videre viser figuren den prosentvise endringen per måned i 2022 sammenlignet med de samme månedene i 2023.

Figur 7 Antall husholdninger som mottok matpose i perioden januar til oktober 2022 (blå stolpe) og samme måned i 2023 (rød stolpe).



Note: Fra Frelsesarmeens registreringer av mottakere av matposer.

Figur 7 viser at i perioden fra januar til oktober 2022 var det i gjennomsnitt 526 husholdninger som mottok mat hos slumstasjonen per måned. I samme periode i 2023 var det 595 husholdninger, det er 13 prosent flere enn året før. Den største økningen var på våren og høsten 2023. I gjennomsnitt per måned fra januar til oktober i 2022 var det 384 barn som var i husholdningene som mottok mat, mens det i samme periode i 2023 var 435 barn – en økning på rundt 13 prosent.

7.1.2 Matutlevering og andre aktiviteter på slumstasjonen

Frelsesarmeen har matutlevering på slumstasjonen som holder til på Rodeløkka i Oslo. Det er syv fast ansatte der, i tillegg er det en del frivillige. Maten de deler ut, henter de på Matsentralen⁵ i Oslo, men de kjøper i tillegg en del middagsmat. De ansatte vi snakket med, oppga at de prøvde å lage et pusterom for mennesker i en vanskelig livssituasjon gjennom ulike aktiviteter og tilbud. Slumstasjonen hadde flere tilbud utenom matutlevering til gjestene. For eksempel hadde de kafé på torsdager som var åpen for alle, hvor de serverte frokost og lunsj. En gang per måned hadde de aktiviteter som teaterbesøk og utflukter. Frelsesarmeen var opptatt av barnefamiliene og å forebygge utenforskap. Barnefamilier fikk en «katalog» med gratis og rabatterte aktivitetstilbud (aktivitetskort). Aktivitetskortene ble også delt ut til familier med dårlig råd via tjenester i bydelene, for eksempel barnevernet. Frelsesarmeen hadde også tilbud om sommerferie for barnefamilier.

Første gang gjestene oppsøkte matutleveringen, hadde ansatte på slumstasjonen en introduksjonssamtale med dem, der de blant annet spurte om hva de kunne hjelpe gjestene med. De spurte også om gjestenes inntekter og utgifter og gjorde noen beregninger for å se om gjestene hadde krav på sosialhjelp. Hvis gjestenes økonomi var under stønadsnivået i NAV, det vil si at de hadde krav på sosialhjelp, kunne de hente matposer hos slumstasjonen. Frelsesarmeen oppga til Kommunerevisjonen at de ikke avviste gjester som lå over dette nivået, men at de følte på et ansvar for å hjelpe dem som trengte det aller mest. Hvilke ønsker og behov gjestene hadde i matveien, ble også registrert, for eksempel om de hadde allergier eller kun spiste halalmat, eller om det var

⁵ Matsentralen i Oslo er en samarbeidspartner for matbransjen. Matsentralen sørger for at bransjen enkelt kan gi fra seg overskuddsmat, og omfordeler maten videre til organisasjoner som hjelper dem som trenger det aller mest.

barn i familien. I den grad det lot seg gjøre, satte slumstasjonen sammen matposer som best dekket gjestenes behov. Slumstasjonen registrerte også hvert besøk.

Mange som oppsøkte matutleveringen, hadde en ytelse fra NAV – enten dagpenger, arbeids-avklaringspenger (AAP), uførepensjon, var minstepensjonister, fikk økonomisk sosialhjelp m.m. En høy andel av gjestene hadde kommet til matutleveringene fast over flere år. Flykninger som oppholdt seg i mottak, og personer med rusproblemer var ikke i slumstasjonens målgruppe, da de hadde andre mattilbud.

I august 2023 var matutdelingen åpen tre dager i uka, fra klokka 10.00 til 14.00. De ansatte oppga at de nye gjestene som hadde kommet i 2023, i stor grad var folk som var i arbeid, og som var enslige forsørgere. Antallet gjester kunne variere fra dag til dag, ifølge de ansatte mellom 30 og 120 personer per dag. Spesielt mange oppsøkte tilbudet i forkant av høytidene. Hver husstand kunne vanligvis hente mat hos slumstasjonen én gang per måned, i spesielle tilfeller også oftere enn dette. Gjestene kunne selv velge hvilken dag de ønsket å komme. De ansatte oppga at matutdelingen kun skulle være et supplement til det offentlige, og at uten dette tilskuddet ville gjestene hatt enda trangere økonomi. De var opptatt av å ta imot gjestene på en ordentlig måte. De opplevde at mange syntes det er skambelagt og vondt å måtte be om hjelp.

7.2 Gjestene på slumstasjonen

Kommunerevisjonen har snakket med syv av gjestene som kom for å motta matposer. Gjennom disse samtalene har vi fått et lite innblikk i situasjonen til dem som oppsøker matutleveringen. Vi har blant annet belyst hvordan gjestene opplevde å komme til slumstasjonen og be om matposer, hvilken tilknytning de hadde til arbeidsmarkedet, og om de mottok stønad og eller annen bistand fra NAV. Fire av gjestene vi snakket med, var kvinner, tre var menn. Tre var enslige og bodde alene, mens to var enslige forsørgere og bodde sammen med barn. To levde med ektefelle og barn. Fem av syv hadde innvandrerbakgrunn, som flykninger eller arbeidsinnvandrere.

I likhet med gjestene Fafo intervjuet, var gjestene vi snakket med, i en sårbar og vanskelig situasjon, enten akutt eller periodevis eller vedvarende eller permanent. Enkelte hadde helseutfordringer. Mange hadde komplekse utfordringer og behov for hjelp på flere områder. Alle hadde på et eller annet tidspunkt fått økonomisk sosialhjelp. Frelsesarmeens matutdeling framsto som et viktig supplement til en stram økonomi.

7.2.1 Gjestenes hovedinntektskilde

Fire av de syv gjestene vi snakket med, levde av trygd og/eller sosialhjelp. Tre av dem oppga at de fikk supplerende sosialhjelp til livsopphold, strøm og boutgifter. Av disse var én uførepensjonist med minsteytelse, én var minstepensjonist, og én gikk på kurs i regi av NAV og hadde aldri hatt arbeidsinntekt. En fikk arbeidsavklaringspenger (AAP), men ikke supplerende sosialhjelp. Felles for de fire var at de oppga at trygd og/eller sosialhjelp ikke strakk til for alle nødvendige utgifter, og at dette blant annet gikk ut over muligheten til å handle mat.

Tre av gjestene var i jobb, én i fulltidsstilling og to i deltidsjobb. De oppga at de ikke fikk trygd eller støtte fra NAV, og at de heller ikke ønsket å søke hjelp der såframt de kunne unngå det. En av gjestene som jobbet deltid, hadde en ektefelle som jobbet fulltid, mens den andre var enslig forsørger. Gjesten som var i fulltidsarbeid, hadde en hjemme-

værende ektefelle som i liten grad behersket norsk. «Vi bruker ikke penger på noe annet enn til å bo og leve», sa gjesten, «vi går aldri på kino eller på restaurant.»

7.2.2 Gjestenenes erfaringer med Frelsesarmeen

Alle vi snakket med, oppga at matutlevering var viktig for dem, og de satte stor pris på hjelpen de fikk her. En av gjestene oppga at matposene hjalp mye, og at livet ville være vanskeligere ellers. Gjestene framhevet kontakten med de ansatte som positiv, og at de ble møtt med respekt og omsorg.

Seks av gjestene vi snakket med, hentet ofte mat månedlig og hadde gjort det periodevis eller kontinuerlig i de siste to-tre årene. De oppga at hvis ikke de hadde kunnet hente mat der, ville de hatt mindre å spise eller i verste fall stått uten mat i perioder. «Hvis jeg ikke kunne hente mat her, ville vi gjort som folk må gjøre når de har lite eller ingen mat: spise mindre eller ikke spise i det hele tatt», sa en gjest. Denne gjesten hadde ikke oppsøkt Frelsesarmeen på flere år. Hen oppga at det ikke var lett å måtte hente mat, for hen hadde alltid hatt jobb, men nå trengte de tilskuddet. Gjesten ønsket ikke å søke nødhjelp fra NAV.

En gjest med cøliaki fortalte at utgiftene til glutenfri mat var en ytterligere belastning i en vanskelig situasjon, etter at den statlige grunnstøtten til cøliakere på falt bort fra juni 2021.

Fire av gjestene benyttet også andre av Frelsesarmeens tilbud, både fordi de følte at de ble godt mottatt, men også fordi tilbudene omfattet noe de ellers ikke ville fått. De som hadde barn i grunnskolealder, hadde vært på turer og/eller ferietilbud i Frelsesarmeens regi. Disse forsørgerne framhevet at de ellers ikke ville hatt råd til en tilsvarende opplevelse sammen med barna. Enkelte av gjestene hadde også fått råd og hjelp fra Frelsesarmeens sosionom. En gjest ønsket ikke å be NAV om støtte til å kjøpe klær og skulle nå få hjelp fra Fretex til det. Dette var en minstepensjonist med store helseutfordringer som oppga at hen ikke hadde kjøpt klær på flere år, og hadde gått ned mange kilo. En annen gjest hadde fått hjelp til å skaffe seg antrekk i forbindelse med en begravelse og til å skaffe nødvendig kjøkkenutstyr.

Gjestene vi snakket med, opplyste at de i liten grad benyttet seg av matutleveringer fra andre organisasjoner, for eksempel Fattighuset.

7.2.3 Gjestenenes erfaringer med NAV

Enkelte ga uttrykk for at de hadde negative erfaringer med NAV, mens andre hadde mer positive erfaringer.

En gjest, som mottok arbeidsavklaringspenger fra NAV, framhevet at det var lettere å komme til Frelsesarmeen enn å henvende seg til NAV. Dette var fordi NAV ville kreve mye dokumentasjon selv når det gjaldt å dekke relativt små utgifter knyttet til sosialhjelp. Hen mente også at NAV allerede hadde mye av dokumentasjonen tilgjengelig i sine systemer som grunnlag for å vurdere hens sosiale og økonomiske situasjon. Gjesten oppga videre at hen hadde hørt at hvis man eide leiligheten sin, kunne NAV presse deg til å selge den for å få penger. Da var det bedre og mer uforpliktende å gå til Frelsesarmeen, oppga gjesten.

En gjest som var i full jobb, oppga at hen ikke mottok støtte fra NAV nå, men at hen to ganger tidligere hadde søkt om nødhjelp digitalt, da hen ikke hadde penger til mat. Da opplevde hen å få hjelp med en gang, uten dokumentasjon – utbetalingen kom før hen rakk å legge inn den etterspurte dokumentasjonen. Hen likte ikke å be om eller motta hjelp og ønsket ikke å «gå på NAV».

En annen gjest, som mottok sosialhjelp i tillegg til uføretrygd, syntes det var vanskelig å få kontakt med veilederen sin hos NAV, men oppga at hen hadde god kontakt med henne når de hadde kontakt. Gjesten hadde snakket om problemene med økonomien med veilederen i NAV, men veilederen «viste til reglene». Gjesten lurte på om det kunne være noen enkle jobber hen kunne utføre for å ha en liten inntekt.

En av gjestene som fikk sosialhjelp, oppga at hen også skulle få dekket utgifter til tannbehandling. Hen trengte snart hjelp til bolig, men det hadde foreløpig ikke ordnet seg. Gjesten var fornøyd med hvordan hen var blitt tatt imot hos NAV og saksbehandlerne der. En gjest som jobbet deltid og måtte oppsøke matutleveringen for første gang på noen år, oppga at hen syntes det var vanskelig å oppsøke NAV og ikke ville det.

7.2.4 Gjestens budskap til dem som styrer i kommunen

To av gjestene framhevet at kommunen burde prioritere å jobbe for å skaffe flere boliger, særlig til dem som ikke hadde råd til å skaffe dem selv. En av dem befant seg i en svært vanskelig situasjon på bakgrunn av innføring av gjengs leie i den kommunale boligen der hen hadde bodd i 21 år. Gjesten fortalte at hen uroet seg mye og sov dårlig fordi hen var redd for å måtte flytte ut av både leiligheten og bydelen. Hen var opptatt av at kommunen burde vurdere konsekvensene av vedtak før de fattet sine beslutninger. Gjesten kjente til flere som hadde måttet flytte fra den kommunale boligen sin etter at den fikk gjengs leie, da de ikke lenger klarte å betale husleien. «Da blir det bare folk som er rike som kan bo der. Sånn skal det ikke være», uttalte gjesten.

En annen gjest oppga følgende: «Det er fint om de kan støtte opp om matutdelingen, for det er mange som har behov for denne hjelpen. Alt er dyrt nå, også på innvandrerbutikker som var billigere før. Jeg håper politikerne kan støtte Frelsesarmeen, for de gjør et så godt arbeid.»

«Dere må se folk og se etter hva som er deres beste. Dere må lytte til hvilke problemer folk har, se oss og hele situasjonen vi er i», sa en annen gjest.

8. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

8.1 Konklusjoner

Kommunerevisjonen har undersøkt om søknader om økonomisk sosialhjelp behandles i samsvar med gjeldende regler i bydelene Gamle Oslo, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker. Undersøkelsen har i hovedsak tatt utgangspunkt i et utvalg søknader om økonomisk sosialhjelp fra 1. kvartal 2023. Forvaltningsrevisjonen har omfattet temaer som opplysning av sakene, vurdering og begrunnelse for vedtakene og saksbehandlingstid. Både ordinære søknader og søknader om nødhjelp er omfattet av undersøkelsen. Rapporten gir også en beskrivelse av utviklingen innen sosialhjelp og livsoppholdsnormene samt presenterer erfaringer fra gjester og ansatte ved Frelsesarmeens matutdeling i Oslo.

Samlet konklusjon

Alle de fire bydelene hadde foretatt individuelle vurderinger av den enkeltes søkerens behov ved utmåling av økonomisk stønad i flere av de gjennomgåtte søknadene. Samtidig var flere av søknadene om økonomisk sosialhjelp ikke behandlet i samsvar med gjeldende regler. Mangler og svakheter i kartlegging av søkerens behov medførte at ikke alle sakene var tilstrekkelig opplyst. Dette gjaldt særlig kartlegging av barnas behov i bydelene Gamle Oslo, Søndre Nordstrand og Vestre Aker, kartlegging av nye søkere i Bydel Gamle Oslo og oppdatert kartlegging av langtidsmottakere i alle bydelene. En følgefeil av dette var mangelfull individuell vurdering av søkerens behov. Dette kunne føre til at den enkelte søkerens behov ikke ble tilstrekkelig ivarettatt ved utmåling av økonomisk stønad. Det var også risiko for at barna ikke alltid fikk tilbud i tråd med behov.

Opplysning av sakene

Bydel Stovner gjennomførte i hovedsak kartlegging av barnas behov, men Kommunerevisjonen merker seg at de nye rutinene for barnekartlegging ikke var fullt ut implementert. Kartleggingen av barnas behov var mangelfull i bydelene Gamle Oslo, Søndre Nordstrand og Vestre Aker, da de i de undersøkte sakene i hovedsak kun kartla alder og om barna gikk i barnehage eller på skolen. Sakene var dermed ikke tilstrekkelig opplyst. Dette er i strid med regelverket. Mangler i kartleggingen kan føre til at det er behov som ikke blir avdekket, og at stønadsutmålingen ikke ivaretar barnas faktiske behov. Bydel Søndre Nordstrand hadde i de nyeste sakene i større grad kartlagt barnas behov.

Bydelene Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker kartla nye søkeres behov. Det var svakheter i kartleggingen av nye søkere i Bydel Gamle Oslo.

Det var svakheter i de fire bydelenes oppdatering av informasjon om langtidsmottakerne av økonomisk sosialhjelp. Det var ikke systematikk i når, hvordan og hvilken informasjon som ble oppdatert. Spesielt for stønadsmottakere som har omsorg for barn, er oppdatert informasjon viktig.

I de sakene hvor kartleggingen ikke var tilfredsstillende, kunne det medføre at NAV manglet dokumentasjon om søkerne. Utover det synes nødvendige opplysninger i hovedsak å være dokumentert i de gjennomgåtte sakene. For nødhjelpssakene hadde bydelene innhentet nødvendige opplysninger.

Individuelle vurderinger av søkerens behov

Alle de fire bydelene hadde foretatt individuelle vurderinger av den enkeltes søkerens behov ved utmåling av økonomisk stønad i flere av de gjennomgåtte søknadene. Det var imidlertid flere eksempler i alle de fire bydelene på at NAV ikke hadde gjort individuelle vurderinger av søkerens behov for økonomisk sosialhjelp og i utmåling av stønadsnivået. En følgefeil av mangelfull kartlegging av barnas behov i bydelene Gamle Oslo, Søndre Nordstrand og Vestre Aker var at det ikke forelå grunnlag for å gjøre individuelle vurderinger av barnas behov. Dette er ikke i tråd med regelverket og gir risiko for at hvert enkelt barns behov ikke blir tilstrekkelig ivaretatt ved utmålingen av økonomisk stønad. Kommunerevisjonen merker seg at det i all hovedsak ble gitt normert barnetillegg for alle barna søkerne hadde forsørgeransvar for.

Søkere som eide egen bolig, fikk etter en individuell vurdering dekket løpende utgifter som renter og felleskostnader når det ble søkt om dette. I ett tilfelle i Bydel Vestre Aker ble avdragene også dekket i en periode fram til avdragsfrihet ble inngått. Dette er i tråd med regelverket.

I de gjennomgåtte sakene var det i liten grad dokumentert om NAV hadde innhentet og lagt vekt på om søkerne selv mente at stønadsutmålingen ville dekke deres faktiske utgifter. Kommunerevisjonen bemerker at NAV har et selvstendig ansvar for å identifisere søkerens hjelpebehov gjennom kartlegging og oppdatering av informasjon om søkerens eventuelle endrede behov. Dette synes spesielt viktig gitt dagens utfordring med økte levekostnader.

Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved om bydelene Søndre Nordstrands og Vestre Akers relative lave satser på nødhjelp i inntil 15 dager er i tråd med rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, hvor det står at nødhjelp kun til det helt nødvendigste ikke vil være forsvarlig lenger enn noen få dager. Kommunerevisjonen merker seg videre at utmålingen av nødhjelp mellom de fire bydelene synes forskjellig, uavhengig søkerens behov. På denne bakgrunn setter Kommunerevisjonen spørsmålstegn ved om søkere av nødhjelp ble likebehandlet bydelene imellom.

Det er Kommunerevisjonens vurdering at ikke alle vedtakene i de fire bydelene var tilstrekkelig begrunnet, og de var dermed ikke i tråd med regelverket.

Vurdering av søknad etter sosialtjenesteloven § 19

I de aller fleste gjennomgåtte søknadene med avslag etter sosialtjenesteloven § 18 var avslaget vurdert med hjemmel i sosialtjenesteloven § 19. I samtlige bydeler var det imidlertid vedtak hvor vurderingen som framkom av vedtak, ikke var konkret eller individuell. Det indikerer at det ikke var gjort en individuell vurdering i tråd med regelverket.

Saksbehandlingstid

Kommunerevisjonen stiller spørsmål om alle søknadene i de fire bydelene var behandlet uten ugrunnet opphold. De aller fleste søknadene om nødhjelp synes å være behandlet uten ugrunnet opphold, unntatt ett tilfelle i Bydel Gamle Oslo.

8.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for sosiale tjenester

- iverksetter tiltak for å bidra til at bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad gjennomføres i tråd med regelverket
- vurderer behov for tiltak som legger til rette for likebehandling ved utmåling av stønad om nødhjelp

Kommunerevisjonen anbefaler de fire bydelene å iverksette tiltak som sikrer at alle sakene om økonomisk sosialhjelp er tilstrekkelig opplyst, herunder

- at behovet til langtidsmottakere i alle bydelene oppdateres jevnlig
- at bydelene Gamle Oslo, Søndre Nordstrand og Vestre Aker kartlegger det enkelte barnets behov
- at Bydel Gamle Oslo kartlegger alle nye søkere

Kommunerevisjonen anbefaler bydelene Gamle Oslo, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker å iverksette tiltak som sikrer

- at det gjøres individuelle vurderinger i alle saker om økonomisk sosialhjelp, både etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19
- at vedtak om økonomisk sosialhjelp blir tilstrekkelig begrunnet

9. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for sosiale tjenester og bydelene Gamle Oslo, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker. I dette kapitlet presenterer og vurderer Kommunerevisjonen sentrale momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3–7.

9.1 Byråden for sosiale tjenester

9.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden har ikke innvendinger til revisjonskriteriene i undersøkelsen eller til undersøkelsens metode og data.

Byråden bemerker at i rapportens figur 5 ble Oslo kommunes veiledende satser for sosialstønad omtalt som NAV Oslos satser. NAV Oslo er fylkesleddet i Arbeids- og velferdsetaten.

Byråden vurderer at rapporten er grundig og detaljert, og gir nyttig informasjon og læring til både Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester og til bydelene.

Med hensyn til tiltak, varsler byråden at arbeidet med å sikre god kvalitet i tjenestene er et kontinuerlig arbeid og at byrådsavdelingen vil fortsette med det arbeidet og de tiltakene som allerede er igangsatt: Praksisorienterte samlinger som bidrar til kompetanseheving og læring på tvers. Samlingene arrangeres 2–3 ganger i året, ofte i samarbeid med Statsforvalteren. På bakgrunn av rapporten vil nødhjelpssøknader bli tema for en samling. Byrådsavdelingen vil også tematisere rapporten i partnerskapsmøter med de aktuelle bydelene. Møtene skal gjennomføres i løpet av januar 2024.

9.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen anser at byråden for sosiale tjenester har meldt relevante tiltak i lys av rapportens anbefalinger. Kommunerevisjonen har korrigert figur 5 i rapporten, ved at NAV Oslo er erstattet med Oslo kommune.

9.2 Bydel Gamle Oslo

9.2.1 Bydelens uttalelse

Bydelen skrev i uttalelsen at informasjon om prosjektets hensikt hadde vært tydelig, den hadde ikke kommentarer til revisjonskriteriene og den opplevde at rapporten var nyttig i tjenesteutviklingen.

Bydelen viser til at prosjektet kun har valgt å bruke Fasit som kilde for opplysninger i de undersøkte sakene. Dette medfører at informasjon om kartlegging fra de andre fagsystemene som benyttes ved NAV-kontoret er utelatt. Valgt metode for innhenting av kartleggingsopplysninger gir metodiske utfordringer som kan påvirke revisjonens validitet og funn med konklusjoner. Bydelen skriver videre at ved gjennomgangen av sakene revisjonen har sett på, ser den at de fleste søkerne har hatt oppfølging fra NAV-kontoret i forkant av søknad om økonomisk sosialhjelp. Denne kontakten og oppfølgingen

er dokumentert i andre fagsystem enn Fasit, og disse opplysningene er brukt i NAV-kontorenes vurdering og utmåling av økonomisk sosialhjelp. Bydelen illustrerer dette med eksempler der den viser til at informasjon fra andre fagsystemer brukes for å vurdere søknader om økonomisk sosialhjelp.

Bydelen melder at påpekingen av manglende kartlegging av barnas behov tas til etterretning, og tiltak iverksettes både på kort og lang sikt.

Bydelen melder at den har iverksatt tiltak og vil iverksette flere tiltak knyttet til å kartlegge barnas situasjon ved vurdering av utmåling av økonomisk sosialhjelp. NAV-kontoret har laget et årshjul for 2024 med en konkret plan på hvordan de skal implementere barneperspektivet i alt arbeid barn omfattes av, blant annet i vurdering og utmåling av økonomisk sosialhjelp. Bydelen skriver videre at den skal utarbeide og innføre bruk av kartleggingsverktøy for barnas situasjon, samt ha en systematisk gjennomgang av alle barnefamilier med økonomisk sosialhjelp, innen 30. juni 2024.

Når det gjelder kartlegging av nye søkere mener bydelen at den har gode rutiner på dette. Bydelen vil imidlertid se på hvordan den kan synliggjøre kartleggingsopplysningene og hvor de er hentet fra i vedtakene.

9.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Til bydelens innvendig til rapportens metodiske valg med å kun se på kartleggingsopplysninger i Fasit, vil Kommunerevisjonen vise til rapportens kapittel 3.3.1 og vedlegg 2 kapittel 3 b). Her framkommer det blant annet at Kommunerevisjonen i de tilfellene hvor vi ikke fant kartlegging av søkerne i Fasit, ba NAV-kontorene om å undersøke om dette forelå i de statlige systemene, og oversende eventuell dokumentasjon til Kommunerevisjonen. Vi fikk oversendt slik informasjon for noen av søkerne i to bydeler, herunder Bydel Gamle Oslo. Denne informasjonen viste at det hadde vært kontakt med søkerne i tilknytning til klagesaker og i saker om arbeidsrettet bistand. Det var imidlertid ikke samme type omfattende informasjon som vi så i for eksempel mottakskartlegging av søkere av sosialhjelp. Bydelen viser i uttalelsen blant annet til at det forelå helseinformasjon og arbeidsevnevurderinger i de statlige systemene. Kommunerevisjonen fikk eksempler på dette i tilsendt dokumentasjon, men de var noen år gamle og derfor ikke så relevante for kartlegging knyttet til søknad om sosialhjelp. Dette forholdet ble dermed heller ikke nevnt i rapporten.

Bydelen varsler relevante tiltak knyttet til anbefalingen om å kartlegge det enkelte barnas behov. Kommunerevisjonen merker seg at bydelen oppgir at den har gode rutiner på kartlegging av nye søkere, og at den vil se på hvordan den kan synliggjøre kartleggingsopplysningene og hvor de er hentet fra i vedtakene.

Bydelen meldte ikke tiltak til følgende anbefalinger:

- at behovet til langtidsmottakere oppdateres jevnlig
- at det gjøres individuelle vurderinger i alle saker om økonomisk sosialhjelp, både etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19
- at vedtak om økonomisk sosialhjelp blir tilstrekkelig begrunnet

9.3 Bydel Stovner

9.3.1 Bydelens uttalelse

Bydelen skrev i uttalelsen at informasjon om prosjektets hensikt hadde vært klar, den hadde ikke kommentarer til revisjonskriteriene og opplevde at det var nyttig å bli sett i kortene og bli påminnet om viktigheten av å utføre tjenesten korrekt.

Bydelen skriver i uttalelsen at uttrekksgrunnlaget for revisjonen var litt for få, og at man ikke vil få et tydelig nok bilde på saksbehandlingen i sin helhet. Bydelen mener imidlertid at rapportens konklusjoner og anbefalinger er greie utfra de kontrollerte sakene. Videre skriver bydelen at konklusjonen knyttet til oppdatering av informasjon om langtidsbrukerne ikke vil være nødvendig i alle saker, da det foreligger informasjon i andre fag-systemer. Bydelen støtter imidlertid at i enkelte saker bør den oppdaterte informasjon bli mer systematisk.

Bydelen varslar at den vil bestrebe å kartlegge langtidsbrukere mer systematisk der den vurderer at det er et behov og hensiktsmessig, og at dette vil bli lagt inn i deres rutiner. Til de to øvrige anbefalingene presiserte bydelen i telefon til Kommunerevisjonen at den hadde gode rutiner på dette, men at praksisen ikke hadde vært tilstrekkelig god. I uttalelsen er dette poengtert ved at bydelen vil revidere rutinene innen 31. desember 2023, og at den parallelt vil implementert rutinen i tjenesten.

9.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Til bydelens merknad om at de gjennomgåtte sakene er for få til å gi et helhetlig bilde av saksbehandlingen, vil Kommunerevisjonen vise til vedlegg 2 punkt 8 *Gyldighet og pålitelighet*. Her står det de gjennomgåtte enkeltsakene ikke nødvendigvis vil være representative for alle saker om økonomisk sosialhjelp og nødhjelp i bydelene, men at de gir et bilde av bydelenes praksis i slike saker. Når sakene ble gjennomgått i møte med de fire NAV-kontorene, oppga de at de kjente seg igjen.

Bydelen har meldt relevante tiltak i lys av rapportens anbefalinger.

9.4 Bydel Søndre Nordstrand

9.4.1 Bydelens uttalelse

Bydelens skrev i uttalelsen at informasjonen om prosjektets hensikt var klar og den ikke hadde innvendinger til prosjektets metode, anvendte kilder eller data. Videre skrev bydelen at rapporten vurderes som nyttig for å heve kvaliteten på tjenestene som ytes.

Bydelen opplevde at det var utfordrende at revisjonen og tilsyn fra Statsforvalteren ble gjennomført samtidig.

Bydelen viste til at det var uklart for dem hva det ble referert til når Kommunerevisjonen etterspurt datagrunnlag knyttet til søknader. Dette fordi en søknad kunne generere flere saker med ulikt saksnummer og i noen tilfeller var det kun mulig å hente ut data fra saker og ikke søknader.

Bydelen varslet at den hadde satt i gang tiltak for å redusere lang saksbehandlingstid, herunder gjennom internkontrollrutiner, nyrekruttering og opplæring. Bydelen hadde også iverksatt en tiltaksplan for å etterspørre og kartlegge barns behov. Når det gjelder

vurdering og kartlegging av langtidsmottakere mener bydelen at dette vil kunne ivaretas gjennom deres virksomhetsplan, der ett av målene er å gjennomføre flere brukermøter. Bydeler melder videre at brukermedvirkning, individuelle vurderinger og vurdering etter § 19 betinger brukerkontakt, og vil også kunne ivaretas med målene i virksomhetsplanen. Når det gjelder tidsperspektivet for iverksetting av tiltakene, oppgir bydelen at dette er et pågående arbeid og kontinuerlig gjenstand for diskusjon blant annet i kontorets saksdrøftinger.

9.4.2 Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen har meldt relevante tiltak i lys av rapportens anbefalinger. Til bydelens bemerkning om at det var uklart hva som ble etterspurt av søknader og saker, ser Kommunerevisjonen at dette kunne vært beskrevet klarere. Det har imidlertid ikke noen konsekvenser verken for rapportens vurderinger eller konklusjoner. Vi merker oss at revisjonen sammenfalt i tid med Statsforvalterens tilsyn i bydelen, og vil framover bestrebe oss på å unngå slike sammenfall. Statsforvalteren skal koordinere sine tilsynsplaner med Kommunerevisjonens planer for forvaltningsrevisjon.

9.5 Bydel Vestre Aker

9.5.1 Bydelens uttalelse

Bydelen påpekte at et fåtall saker var gjennomgått, men at den kjente seg igjen i rapportens konklusjoner. Videre skriver bydelen at Kommunerevisjonen hadde hatt dialog underveis og bedt om innspill, ytterligere informasjon og kommentarer til funnene, noe den opplevde som positivt. Bydelen hadde ikke kommentarer til revisjonskriteriene.

Bydelen varslet følgende tiltak:

- etablerer felles praksis for kartlegging av barnefamilier med oppdatering av barnas situasjon to ganger årlig,
- arrangere workshop for hele kontoret våren 2024 med gjennomgang av ny praksis,
- ha barnekartlegging som eget punkt i onboardingplanen til nyansatte,
- jevnlig oppdatering av behovet til langtidsmottakere av sosialhjelp,
- sikre at kartlegging brukes aktivt i vurderingene og beslutningene i vedtakene,
- sikre at alle vedtak inneholdt individuelle vurderinger, både etter §§ 18 og 19,
- sikre kompetanse og felles praksis for vedtaksgodkjennerne og
- oppdatere interne rutiner for utmåling av stønad i nødsituasjoner, og ta opp dette som tema i fagmøte for sosialt arbeid 20. januar 2024.

Noen av tiltakene var allerede iverksatt, for andre var det satt frist innen utgangen av mai 2024. Dette for at bydelen skulle kunne planlegge og sikre kvalitet i gjennomføringen av tiltakene.

9.5.2 Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen har meldt relevante tiltak i lys av rapportens anbefalinger.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Velferdsetaten: *Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester*, Oslo kommune.

Velferdsetaten: *Økonomisk sosialhjelp i Oslo mars 2023*.

Kommunerevisjonen: Rapport 10/2022 *Økonomisk stønad til store barnefamilier*.

Eksterne referanser

LOV 1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

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

LOV 2018-22-06-83, fra 01.01.2020: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

NAV: Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R35 2012-06-22: *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*, sist oppdatert i august 2021.

NAV: Arbeids- og velferdsetatens *Veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven*, desember 2022.

Fafo: *Veldedighet i velferdsetaten. Hvem trenger hjelp til livsopphold fra de frivillige organisasjonene?* Rapport 09-2023.

Rundskriv A-5/2022 Statlege rettleiande retningslinjer for økonomisk stønad for 2023.

Forbruksforskningsinstituttet SIFO ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) ved OsloMet: Referansebudsjettet – kalkulator.
<https://www.oslomet.no/om/sifo/referansebudsjettet>

Forbruksforskningsinstituttet SIFO: *Dyrtid under oppseiling II. Husholdningenes økonomiske trygghet i 2022*. Rapport 8-2000.

Statistisk sentralbyrå: Priskalkulator. <https://www.ssb.no/kalkulatorer/priskalkulator>

Tabelloversikt

Tabell 1 Antall søknader om nødhjelp 1. kvartal 2023, endring i antall fra året før og andel avslag på søknader om nødhjelp 1. kvartal 2022 og 1. kvartal 2023.....	18
Tabell 2 NAVs beregningstabell for økonomisk sosialhjelp, veiledende satser per januar 2023.....	26
Tabell 3 Stønadsutmåling for nødhjelp	32

Figuroversikt

Figur 1 Netto utbetalt økonomisk sosialhjelp i Oslos 15 bydeler i 3. kvartal 2023 (stolper) og prosentvis endring i utbetalingene fra 1. kvartal 2022 til 3. kvartal 2023 (linje).	12
Figur 2 Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp i 3. kvartal 2023 (stolper) og prosentvis endring fra 1. kvartal 2022 (linje).	13
Figur 3 Viktigste kilde til livsopphold for mottakere av økonomisk sosialhjelp, 3. kvartal 2023. Andeler.	14
Figur 4 Livsoppholdsytelse for ulike søkere i Oslo i juli 2023 (blå stolper) og endring i kroner (røde stolper) og prosent (linje) i perioden fra januar 2022 til juli 2023.	15
Figur 5 Livsoppholdsytelse per måned for ulike søkere i juli 2023 med statens veiledende satser, Oslo kommunes satser og SIFO-satser.....	16
Figur 6 Saksbehandlingstid for søknad om økonomisk stønad, 1. kvartal 2023. Andel.	40
Figur 7 Antall husholdninger som mottok matpose i perioden januar til oktober 2022 (blå stolpe) og samme måned i 2023 (rød stolpe).	45

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterieriene er den målestokken som ligger til grunn for våre vurderinger av om Oslo kommune behandler søknader om økonomisk stønad i samsvar med gjeldende regler.

Oppsummering av revisjonskriteriene

- NAV-kontoret skal foreta en tilstrekkelig kartlegging av søkerens behov ved søknad om økonomisk stønad.
- Nødvendige opplysninger skal være dokumentert i saken.
- NAV-kontoret skal foreta en forsvarlig individuell vurdering og beslutning ved utmåling av økonomisk stønad.
- Ved avslag på søknad om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 18 skal NAV-kontoret foreta en vurdering av søknaden etter § 19.
- Vedtaket om økonomisk stønad skal være skriftlig og tilstrekkelig begrunnet.
- NAV-kontoret skal behandle søknad om økonomisk stønad, herunder nødhjelp, uten ugrunnet opphold.

Problemstilling

Forvaltningsrevisjonens hovedproblemstillinger er denne:

- Behandles søknader om økonomisk stønad i samsvar med gjeldende regler?

Vi vil i undersøkelsen i hovedsak rette oppmerksomheten mot hvorvidt handlingsrommet i regelverket benyttes systematisk i dagens situasjon med økte levekårsutfordringer.

For å besvare problemstillingen vil vi å se på følgende:

- om NAV-kontoret gjør individuelle vurderinger av rimelighet og forholdsmessighet ved krav om realisering av formuesgoder eller flytting
- om personer som er i en nødssituasjon, får umiddelbar bistand
- om personer som ikke oppfyller kravene til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 18 (stønad til livsopphold), blir vurdert etter § 19 (særskilt vanskelig livssituasjon)
- om NAV-kontoret bistår søkere om økonomisk stønad uten «ugrunnet opphold»

Kommunerevisjonen skal ikke overprøve NAV i enkeltsaker, men se på om det systematisk foretas kartlegging og vurdering i tråd med regelverket, herunder om handlingsrommet som ligger i regelverket, systematisk benyttes.

Stønad til livsopphold

Økonomisk sosialhjelp er regulert i sosialtjenesteloven. Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal også bidra til likeverd og likestilling samt forebygge sosiale problemer. Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne og skal fortrinnsvis være en midlertidig ytelse.

Hvem som har krav på økonomisk sosialhjelp, fastslås i sosialtjenesteloven § 18 første og tredje ledd hvor det framkommer at:

[d]e som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Ved vurdering av søknad om stønad til familier skal det ikke tas hensyn til barnetrygd og barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier.

Det er en behovsbasert rettighet, som betyr at loven i stor grad gir rom for bruk av faglig skjønn for å finne fram til fleksible løsninger som er tilpasset behovene til den enkelte.

Økonomisk sosialhjelp kan være aktuelt også i andre tilfeller, jf. lovens § 19 hvor det framkommer at:

[k]ommunen kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er til stede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.

Det er kommunen ved bydelenes NAV-kontor som er ansvarlig for å yte økonomisk stønad, jf. sosialtjenesteloven § 3. Kommunen har ifølge sosialtjenesteloven § 4 ansvaret for å sikre at de sosiale tjenestene er forsvarlige. Det innebærer at kommunen skal sikre at brukere får tjenestene de har rettskrav på, til rett tid, med rett innhold og med rett omfang. Å tilby tjenester som ikke er forsvarlige, eller å bygge vurderinger og konklusjoner på en uforsvarlig saksbehandling vil være brudd på loven.

Den 16. desember 2022 kom Arbeids- og inkluderingsdepartementet med en ny veileder for økonomisk stønad: *Veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven*. Utgangspunktet for veilederen var den aktuelle situasjonen med økte levekostnader. Veilederen skulle synliggjøre det store handlingsrommet sosialtjenesteloven gir kommunene, og gi NAV-kontorene et praktisk hjelpemiddel for å kunne utøve skjønn og foreta konkrete og individuelle vurderinger. På en pressekonferanse i desember 2022, da veilederen ble lagt fram, sa arbeids- og inkluderingsministeren at veilederen understreker folks rett til individuell behandling, de ansattes faglige skjønn og rausheten som ligger i lovverket. Det står i veilederen at NAV-kontorene anbefales blant annet å stille mindre krav til kartlegging og dokumentasjon og å være tilbakeholdne med å stille vilkår om salg av eiendeler dersom hjelpebehovet er kortvarig. Veilederen presiserer videre at barns behov skal tas spesielt hensyn til, og at NAV skal ta utgangspunkt i den aktuelle situasjonen med økte levekostnader. Videre står det i veilederen at anbefalingene som er gitt i veilederen, ligger innenfor dagens regelverk og fraviker ikke alminnelige forsvarlighetsvurderinger.

Revisjonskriteriene i denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak utledet fra sosialtjenesteloven, forvaltningsloven, Arbeids- og velferdsdirektoratets *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00)* og *Veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven*.

I denne undersøkelsen vil vi belyse om NAV-kontorenes prosesser knyttet til søknader om økonomisk stønad – kartlegging, vurdering og utforming av vedtak – er i samsvar med gjeldende regler, og om handlingsrommet som presiseres i den nye veilederen om økonomisk stønad, gjenspeiles i praksis.

Behandlingen av søknader om økonomisk stønad skal skje i henhold til alminnelige saksbehandlingsregler og god forvaltningsskikk og sikre den enkelte søkerens rett til å få behandlet søknaden på en forsvarlig måte.

I det følgende presenterer vi revisjonskriteriene som er lagt til grunn i undersøkelsen, og redegjør nærmere for grunnlaget for kriteriene.

Opplysning av saken

For å sikre at søkere av økonomisk sosialhjelp får vurdert sin faktiske situasjon, må NAV påse at sakene er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes.

Revisjonskriterier

- NAV-kontoret skal foreta en tilstrekkelig kartlegging av søkerens behov ved søknad om økonomisk stønad.
- Nødvendige opplysninger skal være dokumentert i saken.

Utledning av revisjonskriteriene

Ifølge forvaltningsloven § 17 skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dette følger også indirekte av forsvarlighetskravet i sosialtjenesteloven § 4 som sier at «[t]jenester som ytes etter denne loven, skal være forsvarlige».

Det følger av rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV at det alltid må vurderes hvilke opplysninger som er nødvendige ut fra tjenestemottakerens situasjon og tjenesten det søkes om. Rundskrivet sier også at barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av foreldrenes økonomi. Ifølge rundskrivet skal opplysninger i saken alltid være skriftlige, enten i form av innhentede dokumenter eller nedtegnelser i søknaden eller øvrige saksdokumenter.

I den nye NAV-veilederen framheves det at i en tid med raske endringer i levekostnader er det særlig viktig at NAV følger med på gjeldende prisnivå i samfunnet, kartlegger hvilke nødvendige utgifter brukeren har, og hvor høye disse utgiftene faktisk er nå.

Videre presiseres det i veilederen at hvor mye som skal kartlegges, må vurderes individuelt i hver sak, ut fra den enkeltes situasjon og hva det søkes om. Det kan for eksempel være forskjellig hva som må kartlegges for førstegangssøkere, personer som har et kortvarig behov for hjelp, og for personer som har mottatt økonomisk stønad over tid. NAV bør derfor innledningsvis i kartleggingen søke å avklare hvor lenge brukeren vil ha behov for hjelp fra NAV. Det kan for eksempel være aktuelt å skille mellom hva som er behovet de nærmeste ukene eller nærmeste måneden (kortvarig behov), og hva som er behovet utover dette (behov over lengre tid). NAV skal spesielt være oppmerksom på forhold av betydning for barn og unge, herunder stabil bosituasjon og fritidsaktiviteter.

Videre kommer det fram at man ved behov over lengre tid kan se på sider knyttet til den økonomiske situasjonen, om det er utgifter som kan reduseres, muligheter til selvforsørgelse som kan utnyttes, behov for å bli selvhjulpen og/eller behov for oppfølging av andre (økonomisk rådgivning).

Hvis henvendelsen gjelder en nødssituasjon, må søknaden vurderes raskt, ofte samme dag, ifølge rundskrivet. Innhentede opplysninger og dokumentasjon av disse må dermed begrenses til den konkrete situasjonen.

Når det gjelder dokumentasjon, står det i veilederen at ved kortvarig stønadsbehov kan opplysninger dokumenteres gjennom utskrifter og/eller mobilbilder av dokumenter og

egenerklæring fra søkeren. Ved mer langsiktig behov kan flere av opplysningene dokumenteres i form av innhentede dokumenter som lønsslipp, husleiekontrakt, saldoutskrift og ligningsattest mv.

Vurdering av behov

Når saken er tilstrekkelig opplyst, skal NAV foreta en konkret vurdering av hjelpebehov, stønadsnivå, vilkårssetting og stønadsform. I den forbindelse skal hele familiens behov vurderes.

Revisjonskriterier

- NAV-kontoret skal foreta en forsvarlig individuell vurdering og beslutning ved utmåling av økonomisk stønad.
- Ved avslag på søknad om økonomisk stønad etter § 18 skal NAV-kontoret vurdere søknaden etter § 19.

Utledning av revisjonskriteriene

Når det er foretatt tilstrekkelig kartlegging, skal det gjøres en konkret og individuell vurdering av hjelpebehovet og fattes en beslutning om hvorvidt økonomisk stønad skal innvilges, og eventuelt hva som skal innvilges. NAV har ifølge rundskrivet både rett og plikt til å utøve skjønn, det vil si gjennomføre en konkret og individuell vurdering. Dersom NAV ikke har foretatt en tilstrekkelig kartlegging, er det risiko for at det kan oppstå følgefeil når søknaden skal vurderes og det skal fattes en beslutning.

Det følger av §§ 18 og 19 og forsvarlighetskravet i § 4 i sosialtjenesteloven at den utmålte stønaden må være basert på en konkret og individuell vurdering av hva som er forsvarlig stønad i den enkelte saken.

I veilederen fra 2022 anbefales det at NAV bør

- legge vekt på hva brukeren selv mener den trenger, og velge løsningen som best fremmer lovens formål
- vurdere om satser danner et godt utgangspunkt for utmåling av økonomisk stønad, sett opp mot gjeldende prisnivå i samfunnet
- vurdere de faktiske kostnadene på søknadstidspunktet og være tilbakeholden med å stille vilkår om salg av eiendeler dersom hjelpebehovet er kortvarig
- vurdere å gi stønad etter § 19 dersom brukeren er i en vanskelig situasjon

✓ *Brukermedvirkning*

Det er et sentralt prinsipp i sosialt arbeid at tjenestetilbudet så langt det er mulig, skal utformes med utgangspunkt i tjenestemottakerens behov og ønsker. Dette er blant annet slått fast i sosialtjenesteloven § 42 *Plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker* som sier at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med tjenestemottaker, og at det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener.

✓ *Satser, faktiske kostnader og vilkår om salg av eiendeler*

I rundskrivet punkt 4.1 står det at statlige retningslinjer og kommunalt fastsatte normer for økonomisk stønad kun er veiledende for utmålingen og kan ikke erstatte den individuelle vurderingen. En søknad kan ikke avslås ved å vise til at tjenestemottakeren har inntekter over statens eller kommunens satser for tilsvarende husholdningstyper. Videre står det at de veiledende retningslinjene omfatter utgifter til grunnleggende

behov som mat, klær, fritid og sosiale behov m.m. Andre nødvendige utgifter som bolig, oppvarming m.m. er ikke inkludert i de veiledende retningslinjene, da de varierer mye.

I rundskrivet står det blant annet at i vurderingen skal familiens faktiske inntekter og utgifter legges til grunn. I henhold til rundskrivet er statlige retningslinjer og normer kun veiledende for utmålingen og kan ikke erstatte den individuelle vurderingen. En søknad kan ikke avslås ved å vise til at tjenestemottakeren har inntekter over statens eller kommunens satser for tilsvarende husholdningstype. Det er heller ikke adgang til å fastsette stønadsbeløpet i henhold til satser alene uten å ha foretatt individuelle vurderinger. På den annen side gir ikke satser den enkelte rett til et tilsvarende stønadsbeløp.

Det er et krav i sosialtjenesteloven at den som søker økonomisk sosialhjelp, først må utnytte alle reelle muligheter til å forsørge seg selv før vedkommende har krav på økonomisk stønad. I dette ligger at personen må søke trygdeytelser, bruke penger de har på bruks- eller sparekonto, selge eiendeler som ikke er nødvendige for livsopphold (bil, båt, hytte m.m.). I rundskrivet står det at i vurderingen av om det er rimelig å kreve realisering, må det tas hensyn til tjenestemottakerens behov, bruksverdien i forhold til salgsverdien, fall i markedsverdi og stønadsbehovets varighet. Forutsetningen for innvilgelse av stønad uten krav til realisering av formuesgoder er at det kan få negative konsekvenser på lang sikt å utnytte den aktuelle inntektsmuligheten, mens hjelpebehovet må antas å være av kort varighet. I rundskrivet står det også at i vurderingen av om det skal settes vilkår om salg, skal det særlig legges vekt på virkninger en flytting kan få for eventuelle berørte barn og unge, og at det i enkelte tilfeller åpenbart vil være urimelig å kreve flytting til en rimeligere bolig.

I rundskrivet presiseres det at en persons hjelpebehov skal vurderes ut fra den nåværende situasjonen, og at vedkommende kan ha krav på stønad inntil andre økonomiske muligheter kan gjøres gjeldende. Tjenestemottakeren kan heller ikke henvises til å benytte kreditt eller ta opp lån for å sørge for sitt livsopphold.

✓ *Hjelp i en nødssituasjon*

Ifølge rundskrivet kan tjenestemottakere som befinner seg i en nødssituasjon, gis stønad som begrenses til utgifter til det helt nødvendigste. Dette innebærer at det gis stønad til mat, nødvendige artikler til personlig bruk, nødvendige reiseutgifter og til regninger som må betales for å hindre avstengning av nødvendige tjenester som strøm eller lignende.

Med nødssituasjon menes tilfeller der tjenestemottakeren ikke har det helt nødvendigste og står kortvarig uten mulighet til å skaffe seg det. Hvorfor situasjonen har oppstått, er uten betydning. Barnetrygden skal ikke tas med i vurdering av søknad om hjelp i en nødssituasjon. Hjelp i en nødssituasjon skal dekke de nødvendigste utgiftene i en kort periode, for eksempel i påvente av forestående utbetaling etter sosialtjenesteloven § 18 eller andre lover eller ordninger. Slik stønad vil ifølge rundskrivet ikke være forsvarlig i lengre tid enn noen få dager. En person i en nødssituasjon kan ikke avvises, og en søknad kan ikke avslås med den begrunnelse at vedkommende kan henvende seg til familie, venner, veldedighetstilbud eller lignende.

✓ *Særskilt vanskelig livssituasjon*

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

livssituasjon. I Rundskriv R-35-00 står det at stønad i særlige tilfeller kan ytes der betingelsene for stønad til livsopphold ikke er oppfylt. Hvis stønad til livsopphold avslås, skal det vurderes om stønad i særlig tilfeller kan innvilges etter denne bestemmelsen. Også her må det foretas en individuell vurdering. Stønad etter § 19 kan ytes i to typer situasjoner:

1. der utgiften i det konkrete tilfellet ikke er nødvendig for tjenestemottakerens livsopphold
2. der alle andre muligheter til selvforsørgelse ikke er forsøkt

I rundskrivet står det at selv om alle inntektsmuligheter ikke er eller blir benyttet, kan stønad innvilges etter denne bestemmelsen. Dette kan være fordi situasjonen og hjelpebehovet er slik at det å kreve utnyttelse utgjør en stor belastning. Forutsetningen for innvilgelse er at det kan få negative konsekvenser på lang sikt å utnytte den aktuelle inntektsmuligheten, mens hjelpebehovet må antas å være av kort varighet. Ifølge den nye veilederen kan det være gode grunner for å innvilge stønad etter § 19 i dagens situasjon med høye levekostnader, og det nevnes eksempler der belastningen ved å utnytte aktuelle inntektsmuligheter er for stor og kan få negative konsekvenser sett opp mot at tjenestebehovet er av kortvarig karakter.

Vedtak

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak skal bidra til å ivareta søkerens rettssikkerhet og verne mot uforsvarlige og uriktige vedtak. Kravene innebærer blant annet at vedtaket skal utformes på en måte som setter søkeren i stand til å forstå hvorfor saken fikk det aktuelle utfallet.

Revisjonskriterium

- Vedtaket om økonomisk stønad skal være skriftlig og tilstrekkelig begrunnet.

Utledning av revisjonskriteriet

Forvaltningsloven stadfester i § 23 at enkeltvedtak som hovedregel skal være skriftlige. Ifølge lovens § 24 skal enkeltvedtak grunngis, og begrunnelsen skal som hovedregel gis samtidig med at vedtaket treffes. Kravene til begrunnelsens innhold presiseres i § 25, hvor det blant annet framkommer at begrunnelsen skal vise til de reglene vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene.

I rundskrivet punkt 5.41 står det at alle søknader om tjenester skal vurderes individuelt, og både innvilgelser og avslag skal begrunnes. Dette er for å sikre at det fattes en riktig avgjørelse som er forståelig for tjenestemottakeren, og fordi saken kan overprøves.

Begrunnelsen skal være skriftlig og inneholde tre elementer:

- Den skal vise til reglene vedtaket bygger på.
- Den skal nevne de faktiske forholdene som har vært avgjørende.
- Den bør nevne de hovedhensynene det er lagt vekt på ved skjønnsutøvelsen.

Ifølge rundskrivet kan mangelfull begrunnelse være en indikasjon på at rettsanvendelsen eller skjønnsutøvelsen i saken ikke er korrekt, og at avgjørelsen eller tjenesten som følge av dette ikke er forsvarlig.

Basert på disse bestemmelsene legger Kommunerevisjonen til grunn at NAV i vedtaket gir utfyllende begrunnelse for vurderingene som gir grunnlag for vedtatt og utmålt

stønad. Begrunnelsen bør blant annet inneholde opplysninger om de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utmålingen av stønaden.

Saksbehandlingstid

Det er et måltall i Oslo kommune at 95 prosent av søknadene om økonomisk sosialhjelp skal være behandlet innen to uker. Alle bydelene skal rapportere resultatene på dette i årsberetningene.

Revisjonskriterium

- NAV-kontoret skal behandle søknad om økonomisk stønad, herunder nødhjelp, uten ugrunnet opphold.

Utledning av revisjonskriteriet

Avgjørelser om økonomisk stønad er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2. NAV må følge kravene til saksbehandling som følger av sosialtjenesteloven, forvaltningsloven og uskrevne normer om god forvaltningsskikk, ifølge rundskrivet. I henhold til forvaltningsloven § 11 a skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken *uten ugrunnet opphold*. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av én måned etter at den er mottatt.

I rundskrivet står det at NAV må sørge for at søknader behandles uten ugrunnet opphold, og ivareta hjelpebehovet mens søknaden er til behandling. Saksbehandlingstiden vil variere ut fra tjenestemottakerens situasjon og tjenesten det søkes om. Hva som er saksbehandlingstid «uten ugrunnet opphold», vil med andre ord avgjøres i hver enkelt sak. For eksempel må søknaden vurderes raskt i en nødssituasjon, ofte samme dag som den er mottatt.

Vedlegg 2 Metode

1) Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges kommunerevisorforbund (RSK 001). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enheten opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene eller revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

2) Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Undersøkelsen er gjennomført ved gjennomgang av elektroniske journaler i saksbehandlingssystemet Fasit (mappegjennomgang av enkeltsaker) for sosialhjelpsmottakere ved NAV-kontorene i fire bydeler: Gamle Oslo, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker.

Prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 21. januar 2023 (sak 7). Prosjektet startet formelt ved oppstartsbrev til de fire bydelene og byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester 28. mars 2023.

Det ble gjennomført oppstartsmøte 17. april 2023 med representanter for Bydel Søndre Nordstrand og 20. april med representanter for Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester og bydelene Gamle Oslo, Stovner og Vestre Aker.

Utkast til revisjonskriterier ble sendt til de reviderte bydelene og byrådsavdelingen 25. april 2023, med mulighet for å komme med kommentarer eller innspill. En av bydelene hadde et mindre innspill som ble ivaretatt.

Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i perioden mai–juli 2023.

Utkast til faktabeskrivelse ble sendt til de fire bydelene 6. september 2023.

Forhånds-presentasjon av undersøkelsen ble holdt for de fire bydelene og byrådsavdelingen henholdsvis 31. oktober og 2. november.

Rapporten ble sendt til uttalelse til byråden for sosiale tjenester og bydelene Gamle Oslo, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker 6. november 2023.

3) Metode for datainnhenting

a) Valg av bydeler

Ved utvelgelsen av bydeler utelukket vi de fem bydelene som var omfattet av Kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon av økonomisk stønad til store barnefamilier i 2022 (Rapport 10/2022 *Økonomisk stønad til store barnefamilier*). Videre vektla vi om bydelen ved NAV hadde vært omfattet av øvrige forvaltningsrevisjoner de siste årene, og en viss geografisk spredning. Vi sto da igjen med fem bydeler: Gamle Oslo, St. Hanshaugen, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker. Etter at oppstartsbrevene for revisjonen var sendt ut, fikk vi en henvendelse fra Bydel St. Hanshaugen der de ba om at deres deltakelse i forvaltningsrevisjonen ble revurdert. Årsaken til det var blant annet at

NAV hadde hatt fire tilsyn over en kort periode, og enkelte var pågående, noe som beslagla arbeidsressurser ved NAV-kontorene. Kommunerevisjonen imøtekom deres anmodning.

b) Journalgjennomgang i Fasit og supplement fra andre systemer

Den viktigste av dataene i vår undersøkelse er informasjon om de fire bydelenes saksbehandling av enkeltsøknader om økonomisk sosialhjelp. Vi har benyttet sosialtjenestens saksbehandlingssystem Fasit og gått inn i enkeltsaker og sett på dokumentasjon om ulike sider knyttet til saksbehandlingen av økonomisk sosialhjelp.

I oppstartsmøtet med bydelene fikk vi opplyst at mottakerne av sosialhjelp også fikk økonomisk bistand og oppfølging av den statlige delen av NAV, og at dette ble registrert i de statlige systemene og ikke i Fasit. Vi fikk videre opplyst at saksbehandlerne av økonomisk sosialhjelp gikk inn i de statlige systemene for å se om det var relevant informasjon om søkerne der, spesielt knyttet til råd og veiledning og videre oppfølging av søkere som hadde behov for mer langsiktig hjelp. I denne undersøkelsen har vi ikke sett på sosialtjenestens råd og veiledning og oppfølging av stønadsmottakerne.

Vi fikk også opplyst at informasjon i de statlige systemene av betydning for sosialhjelpsøknaden skulle framkomme i vedtakene om økonomisk stønad. I de tilfellene hvor vi ikke fant kartlegginger av søkerne i Fasit, ba vi NAV-kontorene om å sjekke om slikt forelå i de statlige systemene. Vi fikk oversendt slik informasjon for noen av søkerne i to bydeler.

Fra bydelene fikk vi en oversikt over Fasit-ID for søkere av økonomisk stønad for perioden januar–mars 2023. Vi fikk tre oversikter.

1. Nye søkere med vedtak om økonomisk stønad
2. Personer som har vedtak om økonomisk stønad og fått det fornyet
3. Søkere av nødhjelp eller i en nødssituasjon

Nye søkere er personer som ikke hadde mottatt økonomisk sosialhjelp tidligere, eller søkere som var reaktivert etter at de ikke hadde mottatt økonomisk sosialhjelp en periode. Bydelene hadde noe ulik periode for når reaktiverte søkere ble definert som nye søkere, det varierte fra tre til seks måneder.

Vi fikk digitale oversikter for to av bydelene og på papir for to. Vi valgte ut ti saker i hver av de fire bydelene basert på disse oversiktene. Utvelgelsen av enkeltsaker var i utgangspunktet tilfeldig, ved at vi valgte saker i et gitt antallsintervall på listene. Vi ønsket imidlertid noe variasjon i typen saker – enslige, samboere eller gifte, store og små barnefamilier og søkere som eide egen bolig. Vi tok derfor ikke alle sakene i det gitte intervallet, men gikk videre på listene til vi hadde dekket den ønskede variasjonen i sakene. Listene over gamle og nye søkere som vi fikk fra Bydel Gamle Oslo, inneholdt rundt 3700 søkere, listene fra Bydel Stovner rundt 2600 søkere, fra Bydel Søndre Nordstrand rundt 1150 søkere og fra Bydel Vestre Aker rundt 900 søkere.

Når det gjelder nødhjelpssaker, ønsket vi å se på fem slike saker. Vi tok utgangspunkt i de utvalgte sakene og så om søkerne også hadde sendt søknad om nødhjelp rundt det undersøkte tidspunktet. I bydel Vestre Aker hadde fem av de gjennomgåtte søkerne også sendt nødhjelpssøknad, men ingen av de gjennomgåtte søkerne i Bydel Søndre Nordstrand hadde det. I Bydel Stovner og Gamle Oslo hadde henholdsvis tre og to av de gjennomgåtte søkerne også sendt nødhjelpssøknad. For å få fem nødhjelpssaker i alle fire

bydeler trakk vi det nødvendige antall saker tilfeldig fra listene vi hadde fått fra NAV. Det viste seg at alle de valgte nødhjelpssøknadene ble innvilget. For å få et bilde også av saksbehandlingen i nødhjelpssaker som ble avslått, gikk vi gjennom listene av nødhjelpssaker og fant to søknader med avslag i hver bydel.

Vi har utelukket saker knyttet til flyktninger. Dette er fordi vi ikke hadde kapasitet til å gjennomgå så mange saker, og fordi vi ønsket å få en viss spredning i typen saker. Flyktninger er i en spesiell situasjon når de bosettes i kommunen og registrerer seg hos NAV. NAV bistår dem med bolig og etablering i tillegg til med livsoppholdstelsler. De aller fleste har ikke inntekt i Norge, og de vil etter hvert gå på introduksjonskurs og få stønad derfra. Før de kommer til kommunen, er de nok også kartlagt ganske grundig i det statlige mottaksapparatet.

Undersøkellesperioden var i utgangspunktet 1. kvartal 2023, det vil si etter at ny veileder for økonomisk sosialhjelp trådte i kraft i desember 2022. Vi tok utgangspunkt i søknader om sosialhjelp som var registrert i denne perioden. Flere av de gjennomgåtte søkerne var langtidsmottakere av sosialhjelp, og for å få informasjon om kartleggingen av dem har vi sett på journalnotater for hele 2022. Vi har i tillegg i noen saker også sett på søknader fra litt før og etter 1. kvartal 2023 der vi så at de ga merinformasjon om saksbehandlingen.

En sammenfatning av Kommunerevisjonens gjennomgang av enkeltsakene ble oversendt til de enkelte NAV-kontorene i august 2023. Dette var både for å verifisere innholdet ved at NAV kunne gi innspill dersom det var noe i de var uenige i, eller om det var viktig informasjon i sakene som var utelatt, eller andre misforståelser rundt journalføring mv. Gjennomgangen var også nyttig for å få en utdypning av enkelte sider ved NAVs praksis.

c) Intervjuer ved matutleveringen

For å få et lite innblikk i situasjonen til personer som oppsøkte byens matutleveringer, ønsket vi å snakke med ansatte og gjester ved en av byens matutleveringer: Frelsesarmeen eller Fattighuset. Vi hadde informasjon om at Frelsesarmeen gjennomførte en kartlegging av søkerne situasjon og behov før de fikk utdelt matposer, mens Fattighuset ikke gjorde det. Vi hadde også sett i media at et flertall av gjestene ved Fattighuset var flyktninger. Disse faktorene medvirket til at valget falt på Frelsesarmeen. Vi kontaktet Frelsesarmeens slumstasjon på Rodeløkka som står for utlevering av mat. De var positive til å delta i vår undersøkelse.

Vi intervjuet daglig leder og to andre ansatte. Vi ønsket også å få noen av gjestene i tale. I samråd med daglig leder besluttet vi at vi skulle utarbeide et enkelt informasjonsskriv om undersøkelsen som kunne gis til gjester. Slumstasjonen forsøkte i begynnelsen av juni 2023 på ulike måter (utdeling av informasjonsskrivet til gjester og telefonkontakt) å rekruttere gjester til en samtale med Kommunerevisjonen, men det var lite respons. Vi bestemte oss for å forsøke igjen i august. Slumstasjonen anbefalte da at vi bare kom til dem en dag med matutlevering og forsøkte å få gjester i tale. I midten av august oppsøkte vi slumstasjonen to dager det var matutlevering. Både ved introduksjon fra daglig leder og ved direktekontakt med gjestene var det åtte gjester som ønsket å snakke med oss. Intervjuene ble gjennomført på et møterom i slumstasjonens lokaler. Vi orienterte gjestene om undersøkelsen, at det var frivillig å delta, og at de når som helst kunne trekke seg. Vi ba også informantene om å signere et samtykkeskjema. En av informantene ønsket ikke å skrive under på samtykkeskjemaet, og informasjon fra dette

intervjuet er derfor ikke benyttet i undersøkelsen. Vi gjennomførte korte, strukturerte og kvalitative intervjuer med de syv gjestene. Intervjuene var varte i 10–20 minutter. Referatene fra intervjuene ble ikke verifisert skriftlig. Verifiseringen skjedde muntlig ved at intervjueren gjentok viktig informasjon fra intervjuet som informanten bekreftet. Personopplysninger ble ikke samlet inn. Daglig leder har verifisert kapittelet om Frelsesarmeen.

d) Registerdata og statistikk

For å få et oversiktsbilde av utviklingen i økonomisk sosialhjelp i Oslo det siste året har vi benyttet statistikk fra Velferdsetaten. Vi fant noe av statistikken i etatens publikasjon *Økonomisk sosialhjelp i Oslo per mars 2023* og innhentet også noe statistikk direkte fra Velferdsetaten for perioden 1. kvartal 2022 til 3. kvartal 2023. Videre fikk vi statistikk fra Frelsesarmeen som viste utviklingen i antall mottakere av matposer siste året.

4) Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi har samlet inn og behandlet, avhenger av hvilken informasjon vi trengte for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende. Dokumenter som inneholder personopplysninger, er lagret i en lukket mappe som kun undersøkelsens prosjektteam i Kommunerevisjonen hadde tilgang til. Videre ble dokumenter som inneholdt sosialhjelpsmottakernes Geric-ID og personopplysninger, kryptert ved oversendelse til og fra de reviderte bydelene.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#)⁶.

5) Metode for dataanalyse

Den viktigste metoden for datainnsamling i denne undersøkelsen har vært gjennomgang av dokumentasjon i et utvalg enkeltsaker i sosialtjenestens fagsystem Fasit. Vi hadde utarbeidet et kontrollskjema på forhånd. Kontrollskjemaene ble oppdatert flere ganger underveis i datainnsamlingen for å sikre at relevant informasjon kom med.

NAV-kontorene i de reviderte bydelene fikk oversendt en sammenfatning av gjennomgangen av enkeltsakene. Denne gjennomgangen var nyttig både for å få tilbakemelding

⁶ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

om eventuelle feil eller mangler i sammenfatningen og også for å få noe utfyllende informasjon om NAVs saksbehandlingspraksis.

Vi har også innhentet NAVs rutiner knyttet til saksbehandlingen av økonomisk sosialhjelp. Disse har vi imidlertid ikke referert til i rapporten, da vi vektla kontorenes praksis framfor rutiner.

Vi har innhentet statlige satser for økonomisk sosialhjelp og SIFO-satsene for januar 2022 og juli 2023. Det gir viktig informasjon om nivået og utviklingen i ytelsene i Oslo.

6) IT-rettede kontroller

Kommunerevisjonen har innhentet informasjon i enkeltsaker fra sosialtjenestens saksbehandlingssystem Fasit. Vi har ikke gjort noen IT-rettede kontroller av Fasit i denne undersøkelsen. Eventuelle tekniske årsaker til feil eller mangler ved registrering i enkeltsakene som har kunnet påvirke det som er registrert, har blitt kompensert med gjennomgang av observasjoner i enkeltsakene med den enkelte NAV-tjenesten eller bydelen.

7) Bruk av eksterne ressurser og eksperter

Kommunerevisjonen hadde møte med forskningsleder hos FAFO i forkant av datainnsamlingen hos Frelsesarmeen for å få informasjon og tips til gjennomføringen, ettersom FAFO nylig hadde gjennomført en undersøkelse der.

Vi hadde også møte med revisjonsdirektøren i NAVs internrevisjon for å avklare om de gjorde undersøkelser knyttet til samme eller tilgrensende problemstillinger som i Kommunerevisjonens aktuelle prosjekt.

Videre hadde vi et møte med Pasient- og brukerombudet i Oslo og Viken for å høre om de hadde mottatt henvendelser knyttet til ytelser fra NAV på bakgrunn av økte levekostnader mv.

Alle møtene bidro til nyttig informasjon og avklaringer i prosjektet.

8) Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldighet menes hvor godt en klarer å måle det en har til hensikt å måle eller undersøke, mens pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstilling, både gjennom en intern kvalitetssikring og ved at bydelene og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester har hatt mulighet til å kommentere og foreslå endringer i kriteriene. Enkeltsakene som vi har gjennomgått, vil ikke nødvendigvis være representative for alle saker om økonomisk sosialhjelp og nødhjelp i bydelene, men de gir et bilde av bydelenes praksis i slike saker. Sakene er i utgangspunktet trukket tilfeldig, men for å få variasjon i typen saker har vi også søkt spesielt etter spesielle saker – søkere med egen bolig, mange barn etc. Enkelt-

sakene er verifisert av de fire NAV-kontorene, og ingen hadde innvendinger som tilsa at sakene var spesielle og ikke ga et bilde av kontorenes praksis. Når sakene ble gjennomgått i møte med NAV-kontorene, oppga de at de kjente seg igjen. Det er derfor vår vurdering av de gjennomgåtte sakene gir et godt bilde av NAV-kontorenes praksis i slike saker.

Undersøkelsen bygger hovedsakelig på omfattende gjennomganger av journalført informasjon i enkeltsaker i saksbehandlingssystemet Fasit. To av bydelene oppga at det var noe informasjon i enkeltsaker knyttet til kartlegging som ikke var registrert i Fasit, men i de statlige systemene. De sendte inn det de mente var de viktigste dokumentene fra disse systemene, og denne informasjonen ble tatt med i faktaene. Kommune-revisjonens observasjoner og funn i sakene er verifisert av NAV-kontorene. Den samlede faktabeskrivelsen er kvalitetssikret internt i Kommunerevisjonen og verifisert av de reviderte bydelene.

Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene det skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de mulighetene og begrensningene som ligger i datagrunnlaget. Basert på dette vurderer Kommunerevisjonen at de innsamlede dataene har tilstrekkelig gyldighet og pålitelighet som grunnlag for rapportens vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for sosiale tjenester

Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
23/1659 - 6

Saksbeh.:

Dato:
28.11.2023

Svar på Kommunerevisjonens spørsmål om rapporten økonomisk sosialhjelp og økte levekostnader


Det vises til Kommunerevisjonens rapport til uttalelse - Økonomisk sosialhjelp og økte levekostnader. Kommunerevisjonen har undersøkt om søknader om økonomisk sosialhjelp behandles i samsvar med gjeldende regler. Undersøkelsen omfatter bydelene Gamle Oslo, Stovner, Søndre Nordstrand og Vestre Aker.

Kommunerevisjonen ber om svar på følgende spørsmål:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?
2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?
4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?
5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?
6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltakene/ene?
7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.
8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Spørsmål 1-3

Informasjon om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar. Jeg har ingen merknader til prosjektets metode, anvendte kilder eller data, eller kommentarer til revisjonskriteriene.

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 925192686
oslo.kommune.no

Spørsmål 4 og 7

Revisjonen omfatter temaer som opplysning av sakene, vurdering og begrunnelse for vedtakene og saksbehandlingstid. Kommunerevisjonen konkluderer med at det foretas individuelle vurderinger ved utmåling av stønad, men at dette ikke gjøres i alle saker, og at det i en del saker er mangelfull kartlegging. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om alle søknader i de aktuelle bydelene var behandlet uten ugrunnet opphold.

Rapporten er grundig og detaljert. Det gis eksempel og beskrivelser av saker der Kommunerevisjonen konkluderer med at saksbehandlingen er mangelfull, og det gis eksempler på saker der NAV-kontorene har gjort et godt kartleggingsarbeid og foretatt individuelle vurderinger og begrunnelser i vedtakene. Rapporten gir nyttig informasjon og læring både for byrådsavdelingen og både for bydelene og byrådsavdelingen.

Den generelle prisstigningen i samfunnet og økte levekostnader har medført at flere innbyggere opplever vanskelige levekår og kan ha behov for bistand fra NAV. Det har i flere sammenhenger blitt gitt uttrykk for at noen ikke oppsøker NAV fordi det da stilles krav om at de må selge bolig og andre eiendeler. Kommunerevisjonens undersøkelse viser imidlertid at dette ikke stemmer. Undersøkelsen viser at det gis sosialhjelp og støtte til dekning av boutgifter også til innbyggere som eier egen bolig. I de undersøkte sakene var det ikke stilt krav om salg av bolig. Dette funnet er positivt, og det er i tråd med det NAV-kontorene selv har gitt uttrykk for.

Spørsmål 5 og 6

Arbeidet med å sikre god kvalitet i tjenestene er et kontinuerlig arbeid. Byrådsavdelingen vil fortsette med det arbeidet og de tiltakene som allerede er igangsatt. Jeg nevner spesielt praksisorienterte samlinger som bidrar til kompetanseheving og læring på tvers. Slike samlinger arrangeres 2- 3 ganger i året, ofte i samarbeid med statsforvalteren. På bakgrunn av Kommunerevisjons rapport vil behandling av nødhjelpssøknader bli tema for en samling. Byrådsavdelingen vil også tematisere rapporten i partnerskapsmøter med de aktuelle bydelene. Partnerskapsmøtene vil være gjennomført i løpet av januar 2024.

Spørsmål 8

Rapporten er lettest og hensiktsmessig inndelt i kapitler. Jeg vil bemerke at i figur 5 i rapporten, som sammenligner statens veiledende satser, Oslo kommunes veiledende satser og SFO-satser, omtales kommunens satser som NAV Oslo. I Oslo er det fylkesleddet i Arbeids- og velferdsetaten som omtales som NAV Oslo. Dette er ikke av betydning for innholdet eller konklusjonene i rapporten, men kan virke forvirrende all den tid er Oslo kommunes satser som omtales.

Vennlig hilsen

Julianne Ferskaug

byråd

Vedlegg 4 Uttalelse fra Bydel Gamle Oslo

Bydel Gamle Oslo, NAV Gamle Oslo



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3

0663 Oslo

Deres ref.:
23/151 - 33

Vår ref. (saksnr.):
22/89031 - 10

Saksbehandler:
Elin Johansen

Dato: 27.11.2023

Rapport til uttalelse - Økonomisk sosialhjelp og økte levekostnader

Uttalelse fra bydel Gamle Oslo på Rapport om Økonomisk sosialhjelp og økte levekostnader følger under:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?
Informasjonen om prosjektets hensikt har vært tydelig.

2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Prosjektet har valgt å kun bruke Fasit som kilde for opplysninger i de undersøkte sakene. Dette medfører at man har utelatt informasjon og kartlegging fra de andre fagsystemene vi benytter ved NAV-kontoret. Valgt metode for innhenting av kartleggingsopplysninger gir metodiske utfordringer som kan påvirke revisjonens validitet og funn med konklusjoner.

3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Bydelen har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?
Påpekingen av manglende kartlegging av barnas behov tas til etterretning, og tiltak iverksettes både på kort og lang sikt.

Manglende kartlegging av nye søkere og langtidsmottakere anser bydelen at må ses i sammenheng med rapportens metodiske valg med å kun se på kartleggingsopplysninger i Fasit. Ved gjennomgang av sakene revisjonen har sett på ser vi at de fleste søkerne har hatt oppfølging fra NAV-kontoret i forkant av søknad om økonomisk sosialhjelp. Denne kontakten og oppfølgingen er dokumentert i andre fagsystem enn Fasit, og disse opplysningene er brukt i NAV-kontorets vurdering og utmåling av økonomisk sosialhjelp.

Vi kan illustrere dette med følgende eksempler:

En av innbyggerne er ny søker av økonomisk sosialhjelp, men har fått oppfølging fra NAV i flere år. Det foreligger helseopplysninger, aktivitetsplan og totalt 18 dokumenterte kontakter i andre fagsystem i løpet av 2023. Disse fagsystemene sjekkes ved søknad om økonomisk sosialhjelp. Det samme gjelder de som har hatt behov for sosialhjelp lenge. I en annen sak har innbygger arbeidsavklaringspenger og har 14 dokumenterte kontakter i 2023



Besøksadresse:
Hagegata 24, 0653 Oslo
Postadresse:
Postboks 9406, 0135 Oslo

Telefon: +47 55 55 33 33
Nav.gamle.oslo@nav.no
Org.nr.: 974778742
Oslo.kommune.no

med NAV kontoret, i tillegg til at det ligger helseopplysninger og arbeidsevnevurderinger i andre fagsystem enn Fasit.

5. Vil bydelen vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke?

Vi har iverksatt tiltak, og vil iverksette flere tiltak, når det gjelder å kartlegge barnas situasjon ved vurdering og utmåling av økonomisk sosialhjelp. NAV-kontoret har laget et årshjul for 2024 med konkret plan på hvordan implementere barneperspektivet i alt arbeid barn omfattes av, bl.a. vurdering og utmåling av økonomisk sosialhjelp.

Når det gjelder kartlegging av nye søkere mener vi at vi har gode rutiner på dette. Vi vil imidlertid se på hvordan vi kan synliggjøre kartleggingsopplysningene og hvor de er hentet fra i vedtakene.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak(ene)?

Vi skal utarbeide og innføre bruk av kartleggingsverktøy for barnas situasjon, samt ha en systematisk gjennomgang av alle barnefamilier med økonomisk sosialhjelp. Dette skal gjennomføres innen 30.06.24.

Synliggjøring av kartleggingsopplysninger i nye saker vil innføres snarest.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for bydelen? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten oppleves som nyttig i forhold til utvikling av kvalitet i tjenesten.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten oppleves oversiktlig og systematisk med godt språk.

Vennlig hilsen

Tore Olsen Pran
Bydelsdirektør

Sigrød Syrstad
Ass. NAV-leder



Oslo kommune
Bydel Gamle Oslo
NAV Gamle Oslo

Besøksadresse:
Hagegata 24, 0653 Oslo
Postadresse:
Postboks 9406, 0135 Oslo

Telefon: +47 55 55 33 33
Nav.gamle.oslo@nav.no
Org.nr.: 974778742
Oslo.kommune.no

Vedlegg 5 Uttalelse fra Bydel Stovner

Bydel Stovner



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
22/88919 - 10

Saksbehandler:
Mona Mangion

Dato: 10.11.2023

Svar på spørsmål knyttet til revisjon 2023

Vi har gått gjennom spørsmålene om vår opplevelse av tilsynet dere har hatt hos oss i 2023, og tatt noen vurderinger rundt dette.

1. Ja, det ble også avholdt informasjonsmøte slik at vi kunne spørre om hensikter som kunne fremstå som utydelig. Det medvirket til at hensikten ble klar.
2. Ja, tenker at uttrekksgrunnlaget for revisjon var litt for få, og at man ikke da vil få et tydelig nok bilde på saksbehandlingen i sin helhet av så få kontrollerte saker.
3. Nei, ingen kommentarer.
4. Den er grei ut i fra kontrollerte saker. Konklusjon knyttet til oppdatering av informasjon i langtids brukeres sak tenker vi ikke vil være nødvendig i alle saker da vi har flere fagprogrammer hvor vi kan innhente nødvendig dokumentasjon uten ytterligere kartlegge. Vi støtter derimot at i enkelte saker bør vi oppdatere informasjon mer systematisk.
5. Vi vil bestrebe å kartlegge langtids brukere mer systematisk det vi vurderer at det er et behov og at det har en reel hensikt. Det vil også bli lagt inn i våre rutiner.
6. Vi tenker at rutinen kan revideres innen 31.12.2023, og at vi parallelt implementert det i tjenesten.

 Oslo kommune
Bydel Stovner
Seksjon sosialhjelpsforvaltning

Besøksadresse:
Stovner senter 17, 0985 OSLO
Postadresse:
Karl Fossums vei 30, 0985 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@bsr.oslo.kommune.no
Org. nr.: 874778842
oslo.kommune.no

7. Det er alltid nyttig å bli sett i kortene og bli påminnet om viktigheten av å utføre tjenesten vi er satt til å utføre korrekt.
8. Oppfattes som enkel og lettlest.

Vennlig hilsen

Terje Kristiansen
seksjonssjef

Mona Mangion
seksjonsleder

Vedlegg 6 Uttalelse fra Bydel Søndre Nordstrand

Bydel Søndre Nordstrand



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Jorun Hansine Andreassen

Deres ref.:
23/151 - 31

Vår ref. (saksnr.):
23/38424 - 5

Saksbehandler:
Roy Frantzen

Dato: 27.11.2023

Rapport til uttalelse - Økonomisk sosialhjelp og økte levekostnader

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar? Informasjonen om forvaltningsrevisjonens hensikt var klar.

2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke? Vi har ingen kommentarer til metode, anvendte kilder eller data.

3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke? Som vi viste til i oversendelsen av dokumenter og rapporter til kommunerevisjonen, så var det uklart for oss hva det ble referert til når det ble etterspurt datagrunnlag knyttet til søknader. Dette fordi en søknad kan generere flere saker med ulikt saksnummer og i noen tilfeller var det kun mulig å hente ut data fra saker og ikke søknader. Skillet mellom begrepet søknad og sak var derfor uklart.

4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling? En samlet vurdering av konklusjoner og anbefaling er at rapporten vurderes nyttig for å heve kvaliteten på tjenestene som ytes. Det er utfordrende når revisjoner og tilsyn legges på samme tidspunkt og for Nav Søndre Nordstrands tilfelle resulterte dette i to tilsyn og en revisjon i samme tidsrom.

5. Vil bydelen vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke? Gjennom revisjonen er vi blitt gjort oppmerksom på at det kan bli uforholdsmessig lang saksbehandlingstid fra en søknad kommer inn, til det etterspørres dokumentasjon og så fram til søknaden behandles. Årsaken til dette kan knyttes både til stor arbeidsmengde og til manglende rutine hos den enkelte veileder. Det er igangsatt jevnlige rodegjenomganger i alle team der dette vil kunne avdekkes og følges opp. Vi er i gang med å rekruttere ansatte i flere avdelinger for å møte økningen i antall brukere. Over tid har det vært

 Oslo kommune
Bydel Søndre Nordstrand
Avdeling Nav kommune

Besøksadresse:
Ravnåsveien 1-3, 1254 OSLO
Postadresse:
Postboks 180 Holmlia, 1203 OSLO

Telefon:
postmottak@bsn.oslo.kommune.no
Org. nr.: 972408875
oslo.kommune.no

utfordrende å rekruttere personale med erfaring fra sosialtjenesten og vi har derfor kontinuerlig løpende opplæring i tråd med et allerede etablert årshjul. Vi har også forsterket staben med ytterligere en spesialkonsulent som skal ha godkjenning av vedtak som en av sine oppgaver i tillegg til opplæring og faglig oppfølging av personale sammen med teamkoordinatorer.

Revisjonen gjorde oss også oppmerksomme på at det er variasjoner mellom innvilget beløp til nødhjelp og variasjoner bydelers imellom, og Søndre Nordstrand ser gjerne at det kommer noe felles fra sentralt hold rundt denne problemstillingen. Denne problemstillingen har vi over tid hatt et fokus på og allerede før bemerkninger fra kommunerevisjonen har det vært fokusert på å utmåle stønad i tråd med det brukeren selv skriver på søknaden og med utgangspunkt i SIFOs satser når det utmåling av matpenger.

At barns behov ikke i tilstrekkelig grad etterspørres og kartlegges ble også avdekket i Statsforvalterens tilsyn, noe som har medført at vi har iverksatt en tiltaksplan på dette. Når det gjelder vurdering og kartlegging av langtidsbrukere mener vi at dette vil kunne ivaretas gjennom vår virksomhetsplan der et av målene er å gjennomføre flere brukermøter. Brukermedvirkning, individuelle vurderinger og vurderinger etter § 19 betinger brukerkontakt og vil også kunne imøtegås med målene i virksomhetsplanen.

Når det gjelder det å etterspørre kontoutskrifter mer eller mindre rutinemessig så er dette noe vi kontinuerlig har, og over tid har hatt, fokus på.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene? Som vist til over er både opplæringsarbeid og rekruttering av stillinger et pågående arbeid. Kartlegging av brukeres behov, individuelle vurderinger og vurderinger etter § 19 er kontinuerlig gjenstand for diskusjon i kontorets saksdrøftinger, ved ad hoc drøftelser og ved godkjenning av vedtak.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for bydelen? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål. Rapporten oppleves nyttig og informativ.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk? Nav Søndre Nordstrand har ingenting å utsette på oppbygging og språkbruk.

Vennlig hilsen

Ingrid Kristin Vidnes Raab
avdelingsdirektør

Roy Frantzen
assisterende enhetsleder

Vedlegg 7 Uttalelse fra Bydel Vestre Aker

Bydel Vestre Aker



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Jorun Hansine Andreassen

Deres ref.:
23/151 - 31

Vår ref. (saksnr.):
22/88913 - 8

Saksbehandler:
Vilde Borgersen

Dato: 23.11.2023

Bydel Vestre Aker vurdering av Kommunerevisjonens rapport om økonomisk sosialhjelp og økte levekostnader

Bydel Vestre Aker viser til Kommunerevisjonens forespørsel om tilbakemeldinger på rapporten om økonomisk sosialhjelp og økte levekostnader. Her følger bydelens vurdering av rapporten, dens konklusjoner og anbefalinger.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Bydel Vestre Aker har fått god informasjon om prosjektet og prosjektets hensikt både før, under og etter utarbeidelsen av rapporten. Dette både gjennom skriftlig informasjon og gjennom dialog med Kommunerevisjonen. Vi har opplevd Kommunerevisjonen som tilgjengelige og informative i prosessen.

2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Bydel Vestre Aker vil påpeke at det er et fåtall av saker som er gjennomgått, men at vi allikevel kjenner oss igjen i rapportens konklusjoner. Videre har Kommunerevisjonen hatt dialog med oss underveis der de aktivt har bedt om innspill, ytterligere informasjon og kommentarer til funnene de har gjort. Dette har de gjort både gjennom intervjuer, e-post og møter. Bydel Vestre Aker vil trekke frem dette som positivt.

3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Bydel Vestre Aker har ikke kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for konklusjonene i rapporten.

 Oslo kommune
Bydel Vestre Aker
Ungdom i arbeid NAV

Besøksadresse:
Sørkedalsveien 150 A, 0754 Oslo
Postadresse:
Sørkedalsveien 150 A, 0754 OSLO

Telefon:
postmottak@bva.oslo.kommune.no
Org. nr.: 970145311
oslo.kommune.no

4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

Bydel Vestre Aker kjenner seg igjen i Kommunerevisjonens konklusjon. Rapporten konkluderer blant annet med at bydelen har mangler og svakheter i kartlegging av søkerens behov, og at dette særlig gjelder kartlegging av barns behov. Det påpekes at søkerens vurdering av eget behov ikke kommer godt nok frem, og at det er en risiko for at barna ikke alltid får tilbud som er i tråd med deres behov. Videre fremkommer det at en følgefeil av manglende kartlegging er at enkelte vedtak i liten grad fremkommer at det er gjort individuelle vurderinger av søkerens behov og begrunnelser for disse. Det kan føre til at den enkelte søkers behov ikke blir tilstrekkelig ivaretatt ved utmåling av økonomisk stønad.

Bydelen er i en prosess der vi innfører oppfølgingsmetodikken «Målrettet oppfølging». Et viktig verktøy i metodikken er et kartleggings skjema som skal sikre helhetlig kartlegging og en enhetlig kartleggingspraksis. Bydel Vestre Aker har nylig hatt et landsomfattende tilsyn om ivaretagelse av barns behov ved søknad om økonomisk stønad gjennomført av Statsforvalteren i Oslo og Viken. Vi fikk i dette tilsynet to lovbrudd; at vi ikke foretar en tilstrekkelig kartlegging av barns behov ved søknad om økonomisk stønad og at vi ikke sørger for at tildeling av økonomisk stønad til barnefamilier er basert på individuelle vurderinger og beslutninger. Konklusjonen i rapporten til Kommunerevisjonen samsvarer med konklusjonen i tilsynet til Statsforvalteren i Oslo og Viken. Bydelen har levert inn en egen tiltaksplan til Statsforvalteren som viser hvordan vi vil jobbe med å lukke lovbruddene knyttet til kartlegging og vurderinger. Et av tiltakene vil være å ta i bruk malen for barnekartlegging i Fasit, samt å oppdatere kartleggingsmalen i Målrettet oppfølging slik at den sikrer at barnas behov blir tilstrekkelig kartlagt.

Av konklusjonen i rapporten til Kommunerevisjonen fremkommer det at bydelen gjør individuelle vurderinger, men at dette ikke gjøres i alle saker. Videre fremkommer det at de fleste søknadene som avslås etter § 18 også er vurdert etter § 19, men at disse vurderingene ikke alltid er gjort ut fra de konkrete forholdene i saken og at individuelle behov i liten grad er begrunnet. Bydelen kjenner seg også igjen i denne vurderingen, men dette er noe vi har hatt et fokus på i fagmøtene våre den siste tiden og som vi har jobbet aktivt med å forbedre.

Vi vil etter Kommunerevisjonens anbefaling iverksette tiltak som sikrer at alle søknadene om økonomisk sosialhjelp er tilstrekkelig opplyst, herunder at langtidsmottakernes behov oppdateres jevnlig og at vi kartlegger det enkelte barns behov. Vi vil også iverksette tiltak som sikrer at det gjøres individuelle vurderinger i alle saker om økonomisk sosialhjelp, både etter §§ 18 og 19, og som sikrer at alle vedtak om økonomisk sosialhjelp er tilstrekkelig begrunnet.

Kommunerevisjonen konkluderer også at ikke alle søknader er behandlet uten ugrunnet opphold. Dette henger sammen med en økning i antall henvendelser til NAV-kontoret og økt saksmengde. Samtidig er det NAV-kontorets ansvar å sikre at saker behandles innen

gitte frister, og vi må her se på om det er behov for å omstrukturering og omprioritering av ressurser. Når det kommer til Kommunerevisjonens spørsmål om hvorvidt våre vurderinger om å gi relativt lave satser på nødhjelp i inntil 15 dager er i tråd med rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV, vil vi følge opp dette internt hos oss og revurdere gjeldende praksis.

Bydelen støtter Kommunerevisjonens anbefaling til byråden for sosiale tjenester om å iverksette tiltak som legger til rette for likebehandling ved utmåling av stønad om nødhjelp i Oslo. Vi mener at ulikhetene i praksisen som er avdekket mellom NAV-kontorene i Oslo utgjør en risiko for at innbyggerne ikke får likeverdige tjenester.

5. Vil bydelen vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke?

Vi vil iverksette følgende tiltak for å sikre tilstrekkelig kartlegging:

- Etablere en felles praksis for kartlegging av barnefamilier
 Dette vil vi gjøre gjennom å innføre bruk av malen for barnekartlegging i Fasit, og legge til flere spørsmål om barn i kartleggingsskjemaet vi allerede bruker i kontoret. Videre vil vi innføre et krav om at det skal gjøres en oppdatert kartlegging av barnas situasjon to ganger hvert kalenderår. Vi vil gjennomføre en felles workshop for hele kontoret våren 2024 for å sikre opplæring og gjennomgang av ny felles praksis. Videre vil vi legge inn barnekartlegging som et eget punkt i onboardingplanen til nyansatte.
- Sikre at behovet til langtidsmottakere av sosialhjelp oppdateres jevnlig gjennom planlagte samtaler, og at behovet dokumenteres i journalnotat og aktivitetsplan.

Vi vil iverksette følgende tiltak for å sikre individuelle vurderinger:

- Sikre at kartleggingen som er gjort skal brukes aktivt i vurderingene og beslutningene i vedtakene.
 I vedtak som omhandler barn, skal det være synlig at vi har kartlagt familien, og informasjonen om barna skal brukes aktivt inn i vurderingen. Vi skal vise at vi sikrer ivaretagelse av barna, og at vi vurderer hva som er til barnets beste, også i vurderinger som ikke direkte omhandler barna.
- Sikre at alle vedtak inneholder individuelle vurderinger, både etter § 18, men også etter § 19 der søker ikke vurderes å ha rett etter § 18.

Vi vil iverksette følgende tiltak for å sikre våre rutiner for utmåling av nødhjelp er i tråd med rundskrivet for Lov om sosiale tjenester:

- Vi vil oppdatere egne interne rutiner for utmåling av økonomisk stønad i nødsituasjoner, og ta opp dette som tema i fagmøtet for sosialt arbeid 20. januar 2024.

Tiltakene skal følges opp gjennom vedtaksgodkjenningen og stikkprøvekontrollen. Vi har utarbeidet egne tiltak for å øke kvaliteten på vedtaksgodkjenningen og stikkprøvekontrollen:

- Sikre kompetanse og en felles praksis for vedtaksgodkjennerne. Her har vi gjennomført en heldagssamling for vedtaksgodkjennerne, der tema var kartlegging og vurderinger.
- Se på muligheter for å utarbeide en digital løsning for å gi systematiske tilbakemeldinger til veileder og vedtaksgodkjenner etter stikkprøvekontrollen.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltakene?

Noen av tiltakene er allerede iverksatt, mens andre tiltak er satt med en frist i utgangen av mai 2024. Dette for at vi skal kunne planlegge og sikre kvalitet i gjennomføringen av tiltakene.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for bydelen? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Bydel Vestre Aker oppfatter rapporten som konkret og nyttig for bydelen. Den er spesielt nyttig i vårt arbeid for å kvalitetssikre og forbedre tjenestene til innbyggerne våre.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Bydel Vestre Aker vurderer rapportens oppbygning som ryddig og oversiktlig. Språket i rapporten er tydelig og enkelt å forstå.

Vennlig hilsen

Ingrid Ringhus
enhetsleder

Vilde Borgersen
fagkoordinator



Oslo

Oslo Kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. +21 80 21 80

Rapport 21/2023

Du finner mer informasjon
om Kommunerevisjonen
og våre rapporter på:

www.krv.oslo.kommune.no