

## Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad

**HELSETILSYNET**

tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene





Rapport fra Helsetilsynet 4/2011  
Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad.  
Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i Nav

Februar 2011

ISSN: 1503-4798 (elektronisk utgave)  
ISBN: 978-82-90919-36-3 (elektronisk)  
ISBN: 978-82-90919-37-0 (trykt)

Denne publikasjonen finnes på Helsetilsynets nettsted  
[www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no)

Design: Gazette  
Trykt og elektronisk versjon: 07 Xpress AS

Statens helsetilsyn  
Postboks 8128 Dep, NO-0032 OSLO, Norway  
Telefon: 21 52 99 00  
Faks: 21 52 99 99  
E-post: [postmottak@helsetilsynet.no](mailto:postmottak@helsetilsynet.no)

## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Økonomisk stønad – en kommunal tjeneste .....</b>	<b>6</b>
1.1 Sikring av livsopphold .....	6
1.2 Nav-kontoret .....	6
1.3 Kommunens ansvar for sosiale tjenester.....	6
<b>2 Landsomfattende tilsyn med økonomisk stønad.....</b>	<b>8</b>
2.1 Tema for fylkesmennenes tilsyn .....	8
2.2 Gjennomføringen av tilsynet.....	8
<b>3 Økonomisk stønad – i tråd med kravene i loven? .....</b>	<b>10</b>
3.1 Lovbrudd i 45 av 50 kommuner .....	10
3.1.1 Svikt i flere kommuners håndtering av henvendelser om økonomisk stønad .....	10
3.1.2 Kommunene tilrettelegger ikke alltid for skjermet samtale ved henvendelser om økonomisk stønad.....	11
3.1.3 Kartlegging og innhenting av opplysninger tilfredsstillende ikke alltid lovens krav.....	11
3.1.4 Vurdering og beslutning foretas ikke alltid slik loven forutsetter .....	13
3.2 Kommunenes styring av behandling av søknad om økonomisk stønad .....	14
<b>4 Statens helsetilsyns vurderinger og anbefalinger .....</b>	<b>16</b>
<b>Čoahkkáigeassu .....</b>	<b>17</b>
<b>English summary .....</b>	<b>18</b>

## Sammendrag

I 2010 ble det gjennomført landsomfattende tilsyn med deler av de kommunale sosiale tjenestene i Arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav). Sosialtjenesten er fremdeles en kommunal tjeneste, selv om den forvaltes i Nav-kontoret. Fylkesmennene har undersøkt 50 kommuner og bydeler. Tilsynene ble gjennomført som systemrevisjon. Det innebærer at det ble undersøkt om kommunene, ved sin internkontroll, sikrer forsvarlig tildeling av økonomisk stønad.

Det ble undersøkt om kommunene i Nav håndterer henvendelser om sosial stønad i samsvar med lovens krav. Fylkesmennene har sett på hvordan kommunene sikrer at søkerens situasjon kartlegges og at saken blir tilstrekkelig opplyst. Det ble også undersøkt om kommunen foretar individuell vurdering av hva søkeren har krav på, og at dette legges til grunn ved tildeling og utmåling av stønad.

Fylkesmennene fant lovbrudd i 45 av 50 undersøkte kommuner og bydeler. Denne oppsummeringsrapporten gir en samlet framstilling av funnene og hvordan Statens helsetilsyn vurderer dem.

### *Håndtering av henvendelser*

Mange kommuner sikret ikke at søknader ble identifisert i en henvendelsessituasjon, og søkere får ikke alltid nødvendig hjelp til å skrive ned en muntlig søknad. Kommunene mangler ofte retningslinjer og rutiner for å fange opp hva som kan være en søknad og sikrer

ikke at det gis råd og veiledning til den enkelte søker.

Mange kommuner sikrer ikke overholdelse av taushetsplikten i det åpne Nav-mottaket, ettersom de ikke har lagt til rette for skjerming når det er behov for det. Samtaler mellom søkere og ansatte i mottak kan i mange tilfelle overhøres av uvedkommende.

### *Kartlegging og innhenting av opplysninger*

I nesten halvparten av de undersøkte kommunene påpeker fylkesmennene lovbrudd når det gjelder kartlegging av søkerens situasjon og innhenting av nødvendig dokumentasjon for å opplyse saken.

I omtrent halvparten av kommunene er det ikke sørget for at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter, og det mangler nødvendige retningslinjer og rutiner for oppgaven. De ansatte har ikke fått opplæring i regelverket og mangler kjennskap til hva som er nødvendig råd og veiledning, informasjon og dokumentasjon i søknadsfasen. Kartleggingen omfatter ofte ikke alle relevante opplysninger: Det innhentes informasjon om økonomiske forhold, men ofte innhentes ikke informasjon om sosiale og helsemessige forhold av betydning for vurdering av søknadene.

Kartleggingen skal legge grunnlag for individuell vurdering av stønadsbehovet. Det innebærer at svikt i denne fasen kan

føre til svikt når det gjelder tildeling av ytelse.

#### *Vurdering og beslutning*

Fylkesmennene har også funnet at kommunene ikke sikrer at vurderinger og beslutninger om økonomisk stønad er i tråd med lov- og forskriftskrav. Ytelser tildeles med utgangspunkt i normer uten at det foretas individuelle vurderinger av stønadsbehov.

Etter regelverket skal den som ikke har krav på stønad til livsopphold etter lovens § 18, alltid få vurdert om han eller hun kan ha rett til stønad etter § 19, som kan gi stønad i særlige tilfeller. Fylkesmennene fant at flere kommuner rutinemessig lar være å vurdere retten etter § 19.

#### *Styring, kontroll og ledelse*

Sosialtjenesten i Nav er en kommunal tjeneste, og kommunen har det overordnede ansvar for at tjenestene ytes i samsvar med regelverket. Plikt til internkontroll er innført som et virkemiddel som skal bidra til å sikre at tjenestene er forsvarlige.

Som et ledd i internkontrollen skal kommunen sørge for at de som skal utføre oppgaver etter lov om sosiale tjenester i Nav – enten de er kommunalt eller statlig ansatte – har tilstrekkelig forutsetninger til å kunne utføre dem. Det innebærer blant annet at kommunen må sørge for at de ansatte kjenner de aktuelle delene av regelverket, har oversikt over ansvar og myndighet, har rett kompetanse og ferdigheter, og får nødvendig oppfølging av hvordan de løser oppgavene. Kommunen må også organisere tjenesten slik at de sørger for rett kompetanse til alle oppgaver. Kommunen plikter å skaffe oversikt over risikoområder knyttet til forvaltningen av saker som gjelder økonomisk stønad.

Fylkesmennene fant at kommunene ikke i tilstrekkelig grad ivaretar disse styringsoppgavene, verken når det gjelder henvendelser, vurdering eller beslutning ved søknader om økonomisk stønad. Rapportrutinene mellom Nav-kontoret og rådmann inneholdt ofte ingen informasjon om hvilke behov og

utfordringer tjenesten har når det gjelder utførelsen av oppgavene.

#### *Statens helsetilsyns vurderinger*

Statens helsetilsyn er bekymret når tilsyn med behandling av søknad om økonomisk stønad har avdekket lovbrudd som kan innebære at brukere ikke får de ytelse de har rett til.

Mangler ved styringen øker sannsynligheten for at en utsatt og sårbar brukergruppe ikke får økonomisk stønad i samsvar med regelverket.

Det er alvorlig at henvendelser ikke håndteres med nødvendig kompetanse og tilstrekkelige rutiner slik at regler om taushetsplikt etterleves.

Statens helsetilsyn vurderer det også som alvorlig at mange kommuner ikke sikrer at de oppfyller sin plikt til å opplyse saker så godt som mulig, eller gjennom tilstrekkelig styring sikrer forsvarlig kartlegging av søkerens totale situasjon. Det er videre alvorlig at individuell vurdering ikke gjennomføres slik loven forutsetter.

For kommunene er det særlig utfordrende å styre oppgaver de har ansvar for, men som utføres av Nav-kontoret. Den enkelte kommune må gjennomgå styringsrutinene som skal sikre at tjenestene til enhver tid er i samsvar med regelverket. Det er særlig behov for å etablere rutiner for å overvåke om taushetsplikten overholdes i mottaket, om det innhentes tilstrekkelige opplysninger fra den enkelte søker til å sikre individuell vurdering, og at stønad tildeles i tråd med regelverket.

De kommunene som har hatt tilsyn vil bli fulgt opp av fylkesmennene inntil forholdene er brakt i orden. Kommuner og Nav-kontor som *ikke* har hatt tilsyn i denne omgang, anbefales å gå gjennom oppsummeringsrapporten og diskutere status for sine sosialtjenester i Nav, med sikte på å forhindre at lignende lovbrudd skjer i egen kommune.

# 1 Økonomisk stønad – en kommunal tjeneste

## 1.1 Sikring av livsopphold

Ett formål med økonomisk stønad er å ha et sikkerhetsnett for de mest vanskeligstilte i samfunnet. Hvert år mottar over 100 000 personer økonomisk stønad fra sosialtjenesten. Stønad skal ivareta hjelpebehovet til mennesker som ikke kan sørge for sitt livsopphold ved arbeidsinntekt, trygderettigheter eller på annen måte.

Mange brukere vil i tillegg ha andre hjelpebehov. Den som søker hjelp kan ha behov for råd og veiledning av sosial og økonomisk art, trenge bistand med å komme i arbeid eller bistand til å skaffe bolig. Noen brukere vil også ha behov for tiltak fordi de har svekket helse eller rusproblemer.

De ofte sammensatte og ulike hjelpebehovene denne gruppen har kan gjøre dem sårbare og utsatt hvis kommunens saksbehandling er utilstrekkelig. De har ingen sterke talsmenn eller interessegrupper som ivaretar den enkeltes rettigheter. Det er derfor viktig at kommunen sikrer forsvarlighet i tjenesten ved å sørge for et faglig tilstrekkelig og helhetlig perspektiv i hele saksbehandlingsprosessen.

## 1.2 Nav-kontoret

En hovedhensikt med Nav-reformen var å unngå at brukere blir “kasteballer” mellom offentlige kontorer eller “inne-stengt” i én etat, uten at det blir grepet fatt i den enkeltes totalsituasjon med

tanke på å komme ut av rollen som stønadsmottaker. I perioden 2006–2009 ble det etablert felles Nav-kontor i alle landets kommuner. Kontorene forvalter både statlige og kommunale ytelser som sikrer inntekt. Samarbeidet mellom stat og kommune er regulert i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. juni 2006 (NAV-loven).

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (lov om sosiale tjenester i Nav) trådte i kraft 1. januar 2010 og viderefører deler av lov om sosiale tjenester fra 1991, bl.a. bestemmelsene om økonomisk stønad.

På Nav-kontorene i kommunene er det både kommunalt og statlig ansatte.

## 1.3 Kommunens ansvar for sosiale tjenester

Oppgaver knyttet til de kommunale tjenestene etter lov om sosiale tjenester i Nav kan utføres av både kommunalt og statlig ansatte. Stat og kommune har likevel hver for seg ansvar for henholdsvis statlige og kommunale tjenester. Det betyr at kommunene skal forvalte de tjenestene som er regulert i lov om sosiale tjenester i Nav, inkludert økonomisk stønad etter lovens §§ 18 og 19.

Kommunen er i lov om sosiale tjenester i Nav § 5 pålagt å ha internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter lovens kapittel 4 styres slik at den utføres i samsvar med krav fastsatt i

eller i medhold av lov eller forskrift.  
Kravet til internkontroll med disse  
tjenestene trådte i kraft 1. januar 2010.  
Forskrift om internkontroll etter lov om  
sosiale tjenester i Nav trådte i kraft først  
19. november 2010.

## 2 Landsomfattende tilsyn med økonomisk stønad

Fra 1. januar 2010 fører landets fylkesmenn tilsyn med at kommunene oppfyller de plikter de har etter lov om sosiale tjenester i Nav kapittel 4 Individuelle tjenester. Statens helse-tilsyn har det overordnede faglige ansvar for tilsynet.

### 2.1 Tema for fylkesmennenes tilsyn

Statens helsetilsyn foretok tidlig i 2010 en vurdering av risiko knyttet til bestemmelsene om individuelle tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav. Vurderingen tok utgangspunkt i rapporter fra forskning og utredninger, erfaringer fra tjenesten og erfaringer fra fylkesmennenes arbeid med saksområdene.

På bakgrunn av disse vurderingene besluttet Statens helsetilsyn at tema for det landsomfattende tilsynet i 2010 skulle være:

**Om kommunen sikrer at håndtering og behandling av henvendelser eller søknader om økonomisk stønad skjer i tråd med lov- og forskriftskrav.**

Temaet ble utdypet i tre undertemaer:

- om kommunen sikrer at håndtering av henvendelser om økonomisk stønad skjer i henhold til lov- og forskriftskrav
- om kommunen sikrer at det foretas kartlegging, inkludert innhenting av

opplysninger, i henhold til lov- og forskriftskrav

- om kommunen sikrer at det foretas vurderinger og beslutninger ved avgjørelse om økonomisk stønad i henhold til lov- og forskriftskrav, med særlig vekt på kravet om at det skal foretas en individuell vurdering av om stønad skal ytes, stønadens størrelse og stønadsform.

### 2.2 Gjennomføringen av tilsynet

Det ble gjennomført tilsyn i mellom to og fem kommuner eller bydeler i hvert fylke, til sammen 50 tilsyn i 2010. Hvilke kommuner og bydeler det ble ført tilsyn med er bestemt av det enkelte fylkesmannsembete på bakgrunn av deres lokale kunnskap og risikovurdering.

Tilsynene ble utført som systemrevisjoner, det vil si at det ble undersøkt om kommunen sikrer at de aktuelle tjenestene planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med kravene i regelverket, og at styringsiltakene samlet sett sikrer forsvarlig tildeling.

Første del av tilsynet bestod i å gjennomgå styringsdokumenter som gir en oversikt over hvordan kommunen planlegger og organiserer de aktuelle sosialtjenestene. Eksempler på slike dokumenter er mål, planer, organisasjonskart, prosedyrer, avtaler, delegasjonsreglement, kompetanseplaner, rapporteringsrutiner, risikoanalyser etc.



Under selve tilsynsbesøket intervjuet tilsynslagene ansatte som utfører de oppgavene tilsynet omfattet samt leder i Nav-kontoret. I tillegg ble en representant for kommunens ledelse, som regel rådmannen eller bydelsdirektøren, intervjuet. Fylkesmennene gjorde seg også kjent med de fysiske forholdene på Nav-kontoret, særlig mottaket. Fylkesmennene gjennomgikk også brukermapper og elektroniske journalutskrifter.

Fylkesmennene har deretter utarbeidet en tilsynsrapport for hvert tilsyn hvor det redegjøres for de observasjoner som er gjort. Dersom kommunen på ett eller flere områder ikke oppfyller krav i lov og forskrift, konkluderer fylkesmennene med at det foreligger et *avvik*. Kommuner som bryter regelverket må bringe forholdene i orden innen en gitt frist. Tilsynsmyndigheten kan også påpeke områder der det er ønskelig med forbedring uten at det er brudd på lov eller forskrift. I tilsynsrapportene omtales dette som *merknad*.

De enkelte tilsynsrapporter er tilgjengelige på [www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no). Der ligger også denne oppsummeringsrapporten.

Flere av avvikene som er påpekt i de enkelte rapporter fra dette tilsynet er allerede utbedret. Fylkesmennene følger opp kommunene og påser at forholdene blir rettet.

## 3 Økonomisk stønad – i tråd med kravene i loven?

Kapittel 3.1 bygger på en systematisk gjennomgang av de 50 rapportene som fylkesmennene har utarbeidet etter hvert tilsyn. I kapittel 3.2 drøftes kommunenes styringsutfordringer sett på bakgrunn av de funn som er beskrevet i rapportene.

### 3.1 Lovbrudd i 45 av 50 kommuner

Fylkesmennene fant lovbrudd i nesten alle de undersøkte kommunene. Det er et gjennomgående trekk at manglende og utilstrekkelig styring medfører, eller gir stor risiko for, at håndtering, behandling og vurdering av søknad om økonomisk stønad ikke gjennomføres i henhold til lov- og forskriftskrav. Kun fem kommuner hadde ikke brudd på lov- og forskriftskrav. I to av disse fant fylkesmennene likevel grunnlag for å peke på behov for forbedring.

#### 3.1.1 Svikt i flere kommuners håndtering av henvendelser om økonomisk stønad

Når en person oppsøker Nav med behov for økonomisk stønad, skal han eller hun tas i mot på en måte som sikrer at bistandsbehovet avklares, selv om ”bestillingen” er vag eller uklart formulert. Den som henvender seg har ansvar for å forsøke å formidle sitt behov, samtidig har kommunen ansvar for å bringe på det rene om henvendelsen er å anse som en søknad. Muntlige søknader skal nedtegnes og registreres på lik linje med skriftlige henvendelser.

Kommunen skal påse at det finnes prosedyrer eller retningslinjer som styrer oppgaveutføringen, og skal påse at disse er kjent for alle ansatte som skal håndtere henvendelser og mottak av søknader om økonomisk stønad. Det skal være klart definert hvilke oppgaver som skal utføres i mottaket, og det skal være kjent hvilket ansvar og hvilken myndighet som ligger til de ansatte som tar i mot søkeren. Særlig viktig er det at oppgaver som grenser mot oppgaver i neste fase i saksbehandlingsløpet (kartlegging, vurdering og beslutning) er tydelig beskrevet slik at ikke viktige forhold knyttet til en sak eller søknad ”glipper”.

Kommunen må sørge for at ansatte som skal ta i mot søknader har de nødvendige kunnskaper og ferdigheter. De skal ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne gi søkerne råd og veiledning som skal bidra til at personer i en vanskelig livssituasjon får ivaretatt sine behov på en forsvarlig måte.

Fylkesmennene fant i flere kommuner at ansatte i mottak ikke håndterer søknader i tråd med regelverket. Muntlige søknader blir ikke alltid registrert. De ansatte har ikke fått opplæring i å identifisere en søknad og i å sørge for at søknaden registreres. De har heller ikke fått tilstrekkelig opplæring i å gi råd og veiledning. Flere steder er det heller ikke sørget for at de ansatte i mottaket innhenter tilstrekkelig eller riktig dokumentasjon.

Fylkesmennene har i rundt en tredjedel av kommunene gjort observasjoner som tyder på at det ved henvendelser og søknadsmottak svikter i innhenting av opplysninger.

*”Det finnes ingen opplærings- eller kompetanseplan som kan ivareta kompetansebehovet hos ansatte i mottaksteam. Ansatte i mottak har ikke fått opplæring i ny lov om sosiale tjenester i Nav og kontoret har heller ikke hatt en felles gjennomgang av denne. Det er opp til den enkelte ansatte å sette seg inn i regelverket.”*

*”Det er ikke utarbeidet rutine eller et annet system for å fange opp, nedskrive og legge muntlige søknader til behandling ....”*

**3.1.2 Kommunene tilrettelegger ikke alltid for skjermet samtale ved henvendelser om økonomisk stønad**  
De som henvender seg til sosialtjenesten for å søke økonomisk stønad, skal kunne fremføre sitt behov uten at andre kan overhøre fortrolige opplysninger. De ansatte som tar i mot dem må kjenne til kravene til taushetsplikt, og mottaket må være tilrettelagt slik at opplysninger kan innhentes uten at samtalen overhøres av uvedkommende.

Lov om sosiale tjenester i Nav setter ikke særskilte krav til utformingen av mottak. Nav-kontorene er gjennomgående utstyrt med åpne mottakslokaler, der brukere av alle tjenester henvender seg ved samme ”disk” uavhengig av ærend. I slike situasjoner må kommunen gjøre en konkret vurdering av hvordan den kan sikre at taushetsbelagte opplysninger ikke overhøres av uvedkommende.

I noen kommuner fant fylkesmennene at det ikke var lagt til rette slik at brukere fikk fremføre sine behov i fortrolighet. De ansatte hadde til dels mangelfulle kunnskaper om taushetspliktsreglene, og den fysiske tilretteleggingen av mottaket ga ikke muligheter for skjermede samtaler.

Det var flere steder ikke kjent for de ansatte i mottaket hvilken informasjon som skulle innhentes der som grunnlag for videre saksbehandling. De ansatte hadde ofte heller ikke fått kunnskap om i hvilke situasjoner de skulle sørge for samtale med en veileder et annet sted enn i mottaket.

Ved noen kontor røper ansatte også klientforhold ved å etterspørre eller gi sensitiv informasjon direkte til bruker eller i telefon i lokalet hvor andre kan høre.

I noen kommuner har de ansatte rapportert problemer knyttet til overholdelse av taushetsplikten til sin Nav-leder, uten at dette er rapportert videre til kommunens ledelse. Noen steder er brudd på taushetsplikten meldt til kommunens ledelse uten at kommunen har satt i verk tiltak som ivaretar brukerne.

*”Brukere gir sensitive opplysninger om seg selv i publikums-mottaket. Veiledere i mottaket opplyser om taushetsbelagte forhold til bruker.”*

*”Saksbehandlere fra korttidsoppfølging har et eget samtale-rom. Saksbehandlere fra langtidsoppfølging snakker med bruker også om taushetsbelagt forhold ute i publikums-mottaket ...”*

### **3.1.3 Kartlegging og innhenting av opplysninger tilfredsstillende ikke alltid lovens krav**

Kommunen har ansvar for å påse at det innhentes opplysninger som muliggjør en individuell vurdering av om søknad skal innvilges, og eventuelt hva det skal innvilges stønad til. Kartleggingen legger grunnlag for å vurdere nivå på stønaden, stønadsform og utbetalingsmåte. Sakene skal være så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak.

Økonomisk ytelse etter lov om sosiale tjenester i Nav skal være en midlertidig ytelse som kan bidra til at den enkelte

blir selvhjulpen. Det er derfor nødvendig med en helhetlig vurdering av en søkers totale økonomiske og sosiale situasjon. Det må innhentes tilstrekkelige opplysninger om personlige forhold, familieforhold, sosiale forhold som aktiviteter og interesser, helsemessige utfordringer, søkers inntekter og inntektsmuligheter og utgifter.

Hvor omfattende kartleggingsprosessen må være i den enkelte sak må vurderes individuelt. Opplysninger kan innhentes ved at søker fyller ut søknadsskjema, gjennom samtale på kontoret, på telefon, ved innhenting av dokumentasjon fra andre instanser osv. Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med søker.

Opplysningene og kartleggingen bør dokumenteres skriftlig slik at videre vurdering og beslutning kan foretas med bakgrunn i dokumenter eller nedtegnede opplysninger som er framkommet i samtale med søker. Dette blir særlig viktig når vurdering og beslutning i saken foretas av andre enn den eller de som kartlegger.

I nærmere halvparten av tilsynsrapportene fremkommer det at kartleggingen er for dårlig og at kommunen ikke har sikret at sakene er så godt opplyst som mulig.

Fylkesmennene fant at søknadene om økonomisk stønad i liten grad inneholder opplysninger ut over personalia og i beste fall enkelte økonomiopplysninger. Det mangler ofte opplysninger om helse, sosiale forhold, familie og barn og spesielle behov knyttet til dette. Barns situasjon i familier med marginal inntekt synliggjøres ofte ikke gjennom den kartlegging og utredning som er foretatt.

Kommunene mangler ofte retningslinjer eller sjekklister for hva som skal kartlegges og hvordan mottatt informasjon systematisk skal registreres og benyttes i saken.

Journalnotater skrives ikke som ledd i kartlegging og kartlagte opplysninger er heller ikke dokumentert på annen måte i

sakene. Samarbeid med søker i kartleggingsfasen er vanskelig å spore.

Flere kommuner har ikke sørget for at de ansatte som skal innhente opplysninger har kunnskap eller ferdigheter til å kartlegge brukerens ofte mer skjulte eller sammensatte tjenestebehov. De forholder seg ofte kun til presentert problem om økonomi.

Mange kommuner har ikke gjennomført opplæring og mangler planer som ivaretar behov for økt kompetanse og ferdigheter om kartlegging. De ansatte må selv finne ut av regelverket og hvordan kartlegging bør gjøres. Dette resulterer i flere kommuner i utilstrekkelig og tilfeldig kartlegging som kan gi ufullstendig grunnlag for videre vurdering.

*”Det er ikke føreteke ei identifi-  
sering av kva for feil som kan  
oppstå, som vil kunne ha alvor-  
lege konsekvensar for brukarar  
(risikovurdering) når det gjelder  
opplysning av saker. Dette gjeld  
til dømes ved manglande  
journal skriving.”*

*”Det er uklar oppfatning av  
ansvarsfordelingen mellom de  
tre avdelingene når det gjelder  
vanskelige og kompliserte saker.  
Veileder som først møter søker  
har ikke tilstrekkelig kompetanse  
til å avdekke eller kartlegge  
omfattende og sammensatte  
tjenestebehov hos søker.”*

*”Ved henvendelser kan kart-  
leggingen påbegynnes i mottaks-  
team, og evt. fullføres hos  
saksbehandler dersom bruker  
henvises videre til sosialteam.  
Dersom henvendelsen ikke går  
videre til sosialteam blir verken  
søknad eller opplysninger ned-  
tegnet. Mottaksteam gir konkrete  
råd før tilstrekkelig kartlegging  
har skjedd.”*

### 3.1.4 Vurdering og beslutning foretas ikke alltid slik loven forutsetter

Ved avgjørelse om økonomisk stønad skal kommunen sikre at det foretas vurderinger og beslutninger i henhold til lov- og forskriftskrav. Når det foreligger tilstrekkelige opplysninger og saken er tilstrekkelig kartlagt, skal det vurderes om betingelsene for å innvilge stønad er oppfylt, og det skal fattes beslutning om hva det skal ytes stønad til og om nivået på stønaden. Det skal også vurderes om stønaden skal utbetales som bidrag, lån eller rekvisisjon og til hvem stønaden skal utbetales.

Det skal foretas en individuell vurdering både av søkers inntekter og utgifter. Kommunen har en plikt til å legge til grunn utgifter søker har for å dekke sitt livsopphold. Livsopphold er ikke et entydig begrep og det er ikke nærmere presisert i loven. I lov om sosiale tjenester i Nav og Rundskriv I-34/2001 redegjøres det for hva som ligger i kjerneområdet av livsoppholdsbegrepet.

Kommunen har både rett og plikt til å utøve skjønn og gjennomføre en konkret individuell vurdering. Selv om det skal foretas individuell vurdering, skal dette skje innen rammen av regelverket. Lovens forutsetning om individuell behovsprøving når det gjelder *utmåling* av stønaden er overordnet de statlige veiledende retningslinjene som er gitt og eventuelle lokalt fastsatte normer for utmåling av stønad. Den individuelle vurderingen skal gjøres på bakgrunn av opplysningene som er innhentet i den aktuelle saken.

Søkeren kan selv fremme søknad om, eller opplyse om behovet for, stønad til å dekke utgifter som ligger utenfor kjernen av livsoppholdsbegrepet. Kommunen har uansett plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst slik at det kan foretas en vurdering av om også spesielle utgifter skal legges til grunn når tildeling og utmåling skal vurderes.

Det gis ingen veiledning i loven om stønadsnivå, utover at stønaden skal ligge på et forsvarlig nivå. Dersom en utgift ikke anses å være nødvendig for søkerens livsopphold etter loven § 18,

plikter kommunen å vurdere om det kan ytes stønad etter § 19. Ved vurderinger etter denne bestemmelsen kan sosialtjenesten legge mindre vekt på de økonomiske forholdene, og mer på andre hensyn enn ved en vurdering etter § 18. Eksempelvis kan hensyn til barn, søkerens fysiske og psykiske helse, muligheten for å få en meningsfylt hverdag og lignende tillegges avgjørende vekt.

Kommunen kan vurdere stønadsform og kan også ut fra en konkret vurdering beslutte at stønaden skal utbetales direkte til en kreditor. Det må framgå tydelig i saken eller i vedtaket begrunnelse for hvorfor dette er gjort.

Fylkesmennene fant i flertallet av de undersøkte kommunene at det ikke ble foretatt tilstrekkelig individuell vurdering ved utmåling av økonomisk stønad eller valg av stønadsform. I to tredjedeler av tilsynene påpeker fylkesmennene at en kommunal norm i praksis ble brukt som standardytelse. Det ble i for liten grad individuelt vurdert om søkeren hadde behov for stønad ut over, eller under dette veiledende beløpet.

I flere kommuner viser ikke vedtakene hva som er vektlagt når man har utmålt stønaden. Det framkommer heller ikke *om* og *hvordan* man har individuelt vurdert om kommunens satser er relevante i den enkelte sak. I noen kommuner fremstår det som uklart for de ansatte hvilke utgifter som forutsettes dekket av kommunens anbefalte normbeløp og hvordan andre utgifter skal vurderes.

Vedtak er i flere tilfeller mangelfullt begrunnet. Flere kommuner avslår søknader uten at det framkommer hvilke individuelle vurderinger som er gjort.

Kommunene har til dels ikke sørget for at de ansatte vet hva som skal regnes som ytelser etter § 18 og hva som kan vurderes etter § 19. Vedtak viser til både § 18 og § 19 uten at det tydelig framgår hvordan ytelsen er vurdert etter § 19.

I en del kommuner gis det avslag på søknader begrunnet med at det mangler dokumentasjon, uten at det er spesifisert hvilken dokumentasjon som mangler.

Også når det gjelder utbetalingsform har fylkesmennene funnet brudd på kravene i regelverket. Ytelser er gitt som rekvisisjon eller matpose uten at det framkommer i saken hvordan dette er vurdert eller begrunnet.

I flere kommuner sendes stønadsbeløpet direkte til kreditor uten at det fremkommer noen vurdering av eller begrunnelse for hvorfor dette gjøres.

*”Gjennomgang av vedtak syner at kommunal rettleiande sats gjennomgåande vert nytta ved utmåling av økonomisk stønad til livsopphald.”*

*”Gjennomgang av dokument viste i liten grad kva ein har lagt vekt på for å sikre at det blir gjort individuelle vurderingar.”*

*“Det fremkommer ikke hvilke vurderinger som ligger til grunn for valg av stønadsform, for eksempel lån eller rekvisisjon/ utlevering av matpose.”*

*”Det fremgår at det benyttes rekvisisjon og utbetaling til kreditor for å sikre at pengene brukes til tiltenkt formål uten individuell vurdering. Det kan også fattes vedtak om bruk av rekvisisjon ut fra hvem/hvor mange som er på jobb.”*

### **3.2 Kommunenes styring av behandling av søknad om økonomisk stønad**

Flere av funnene som er pekt på i 3.1 viser til manglende systematisk styring av behandlingen av søknader om økonomisk stønad. Lov om sosiale tjenester i Nav § 5 stiller krav om internkontroll med virksomheten. Det innebærer krav om systematisk styring og tiltak som sikrer at virksomheten til enhver tid

drives lovlig. Kommunens styringsaktiviteter skal samlet sett sikre forsvarlige tjenester. I dette kapitlet vil vi trekke frem noen observasjoner fra tilsynene som er gjennomgående og som illustrerer manglende oppfyllelse av krav til systematisk styring.

Tilsynene viser at kommunene ofte mangler en helhetlig oversikt over sosialtjenesten i Nav og hvor det kan være risiko for svikt. I en tredjedel av tilsynene er det avdekket at det ikke er laget analyse eller oversikt som viser hvor det kan svikte, hvilke konsekvenser dette vil kunne få og hvilke tiltak som må settes inn for å forbedre tjenesten og forebygge svikt.

Fylkesmennene fant at mange kommuner ikke har sørget for en tydelig fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til å håndtere og behandle henvendelser om økonomisk stønad. Både på Nav-kontoret og i kommunen for øvrig er det usikkerhet om hvem som har myndighet og ansvar for de ulike oppgavene.

Kommunene har heller ikke alltid sikret at den som er delegert myndighet har tilstrekkelig kompetanse til å utøve denne. I en del kommuner mangler stillingsbeskrivelser eller andre dokumenter som sikrer en felles forståelse av ansvars- og myndighetsplassering.

I 24 av 50 kommuner er det rapportert lovbrudd knyttet til manglende styring ved hjelp av prosedyrer, rutiner og tiltak som skal sikre at praksis er i tråd med lov- og forskriftskrav. Retningslinjer kan mangle helt, kan være uklare eller foreligge i flere utgaver, og de ansatte er usikre på hva som faktisk gjelder.

Kommunene har ikke sikret at ansatte som skal arbeide med sosial stønad har den nødvendige kompetansen til å utføre oppgavene. I omtrent halvparten av de undersøkte kommunene mangler opplæring og opplæringsplaner på områdene lovforståelse, ferdigheter, fagkunnskap eller generell kunnskap om saksbehandling. Noen kommuner har for eksempel ikke satt i verk tilstrekkelige opplæringstiltak for å sørge for at ansatte som jobber i front eller i

mottak har tilstrekkelig kunnskap om taushetspliktsregler. På en del kontor er lov om sosiale tjenester i Nav ikke gjennomgått med ansatte, og ansatte er usikre på hva som fortsatt gjelder av forskrifter og rundskriv.

Kommunen følger ofte heller ikke med på om de ansatte har arbeidsoppgaver som passer slik at kontoret har tilstrekkelig og god nok kompetanse i alle ledd i saksbehandlingen. Noen steder er kontoret organisert slik at de som har sosialfaglig kompetanse kun fatter vedtak, mens ingen i mottak har slik kompetanse.

Nav-kontoret har flere steder signalisert til kommunens ledelse at opplæringsbehovet er stort, uten at dette synes registrert eller at det er satt i verk kompetansehevende tiltak.

I minst en tredjedel av tilsynene ser vi at kommunene ikke systematisk sørger for at erfaringer med feil eller uheldige hendelser brukes til forbedring. Flere steder viser det seg at det ikke fører til endring av praksis når Fylkesmannen har omgjort vedtak etter en klage. Uheldige situasjoner knyttet til brudd på taushetsplikt er noen steder meldt til kommuneledelsen uten at tiltak er satt i verk. I omtrent halvparten av kommunene har fylkesmennene funnet at de har rutiner for melding av feil og lovbrudd.

Tilsynene viser at mange kommuner ikke har sørget for gode systematiske tiltak for kontroll, rapportering og gjennomgang av drift og resultater. Det er for sjelden, eller aldri, faste møter mellom Nav-leder og rådmann, og det er heller ikke sørget for jevnlig kommunikasjon ved at Nav-leder deltar i rådmannens ledergruppe eller andre faste fora. Kommunens ledelse holdes ikke løpende orientert om, og etterspør heller ikke om økonomisk stønad behandles i tråd med kravene i lovverket og på en slik måte at brukeres rettssikkerhet ivaretas.

## 4 Statens helsetilsyns vurderinger og anbefalinger

I rapporten her presenteres funn etter tilsyn som fylkesmennene har gjennomført i 50 kommuner og bydeler. I 45 av disse har fylkesmennene konkludert med at det foreligger lovbrudd, blant annet brudd på styringskravene.

Etter Statens helsetilsyns vurdering er det alvorlig at kommunene ikke i tilstrekkelig grad sikrer forsvarlig håndtering av henvendelser og behandling av søknad om økonomisk stønad. Dette påvirker kvaliteten i tjenestene og fører til at sosialtjenestens sårbare brukergruppe står i fare for ikke å få forsvarlige tjenester. Når kommunen for eksempel ikke sørger for at tjenestene utføres av ansatte med tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter, eller at de har gode arbeidsverktøy i form av prosedyrer eller retningslinjer for å gjøre oppgavene, innebærer dette risiko for uforsvarlige tjenester.

Integreringen av sosialtjenesten i Nav har skapt nye styringsutfordringer for kommunene. Nye styringsmodeller krever at kommunene gjennomgår og skaffer seg oversikt over områder med fare for svikt. Funnene i dette landsomfattende tilsynet kan tyde på at det er behov for at de fleste kommuner revurderer og forbedrer sine styringsaktiviteter for å sikre den utøvende tjenesten.

Det er avdekket svært mange avvik knyttet til mottak, behandling og vurdering av søknader om sosial stønad. Statens helsetilsyn mener dette tyder på at også kommuner som ikke har hatt tilsyn bør undersøke sine egne tjenester.

På bakgrunn av dette tilsynet finner vi grunn til å stille spørsmål om kommuner generelt har for dårlig oversikt over og kontroll med driften og kvaliteten i tjenesten økonomisk stønad.

Statens helsetilsyn anbefaler at kommunene drøfter og vurderer følgende:

- Har kommunen gjennomgått hvilke elementer i deres internkontroll som kan forbedres, slik at styring av sosialtjenesten kan bli bedre?
- Har kommunen god nok oversikt over områder som er utsatt for svikt, og har de systematisk analysert hva som kan svikte og konsekvensene for brukerne?
- Hvordan skal det sikres at de ansatte som skal forvalte tjenesten har tilstrekkelig kompetanse, og at organiseringen sikrer at oppgaver er fordelt og tilpasset slik at kompetansen utnyttes best mulig?
- Hvordan skal kommunen sikre at intern rapportering og kontakt mellom Nav-leder og kommune også berører faglige utfordringer og kvalitet i tjenesten?

Tilsynsrapporter fra fylkesmennene inneholder nyttig informasjon for flere kommuner. De kan leses på [www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no). Kommuner og Nav-kontor som ikke har hatt tilsyn i denne omgang anbefales å gå gjennom slike rapporter og diskutere status for tjenesten i egen kommune for å forhindre at lignende avvik finnes eller oppstår der.



# Suohkanat rihkkot lága ruðalaš doarjaga ohcamiid gieðahallamis

## Čoahkkáigeassu: Nav sosiála doarjagiid riikkaviidosas bearráigeahčču 2010

Dearvvašvuodageahču Raportta 4/2011 čoahkkáigeassu

Ekonomalaš doarjja Nav sosialbálvalusa olis lei vuosttaš geardde riikkaviidosas bearráigeahču vuolde 2010:s. Dán rapporttas lea čoahkkáigeassu bearráigeahččus maid riikka fylkkamánnit čadahedje 50 suohkanis ja gávpotoasis. Rapporttas lea oppalaš govva das mii iskkaduvvui ja mii gávnnavuvvui. Loahpas leat Stáhta dearvvašvuodageahču árvvoštallamat ja ávžžuhusat.

Fylkkamánnit gávnnavjedje ahte mánggat suohkanat eai fuolat iežaset stivrendoaimma dakkár vuogi mielde ahte sihkkarastet bálvalusaid lága gáibadusaid mielde. Gávnnavuvvojedje lánkarihkkumat 45 suohkanis dan 50 iskojuvvon suohkanis. Suohkanat eai álo fuolat ahte ohcamat váldojuvvot vuostá rievttis vuogi mielde. Ohcciid dilálašvuoda kárten lea dávjá dievasmeahtun, eai ge čadahuvvo álo oktagaslaš árvvoštallamat doarjaga dárbbu hárrái. Mánnga suohkana eai leat sihkkarastán ahte bargiin lea doarvái gelbbolašvuolta ja bargonjuolggadusat, eai ge suohkanat gozit ahte bálvalusfálaldat doallá dási. Dat sáhtta dagahit dohkketmeahtun vejolašvuoda ahte ohccit eai oáččo doarjaga masa lea riekti.

Stáhta dearvvašvuodageahčču ávžžuha ahte riikka buot suohkanat guorahallet iežaset vuogádaga doarjjaohcamiid gieðahallamis ja árvvoštallet ahte sáhttet go sin bálvalusas leat váilevuodat.

# **Municipalities break the law when dealing with applications for social security benefits**

## **Summary of countrywide supervision in 2010 of social services in the Norwegian Labour and Welfare Service (Nav)**

**Summary of Report from the Norwegian Board of Health Supervision 4/2011**

In 2010, social security benefits in the social services dealt with by Nav was an area for Countrywide supervision. This is the first time this area has been investigated. In this report, we summarize the findings from supervision, which was carried out by the offices of the county governors in 50 municipalities and urban districts. We present an overview of what was investigated and what we found. Finally, we present our assessments and recommendations.

The offices of the county governors found that several municipalities do not fulfil their management tasks in a way that ensures that services are provided in accordance with statutory requirements. Breaches of the legislation were identified in 45 out of 50 municipalities. The municipalities do not always ensure that applications are received correctly. Assessment of the applicants' situation is often inadequate, and individual assessments of the need for social security benefits are not always made. In several municipalities, staff are not given adequate training, routines are inadequate, and the quality of the service is not monitored. This can result in an unacceptable risk for applicants not receiving the social security benefits they have the right to receive.

The Norwegian Board of Health Supervision recommends that all municipalities make an assessment of the way in which applications for social security benefits are dealt with, and whether there is a risk of deficiencies in the service.

# Rapport fra Helsetilsynet

## Utgivelser 2010

**1/2010** Tannhelsetjenesten – med særlig blikk på offentlige tannhelsetjenester til prioriterte grupper

**2/2010** Det vil helst gå bra... Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2009 med kommunale sosial- og helsetjenester til barn i barne- og avlastningsboliger

**3/2010** Distriktpsikiatriske tenester – likeverdige tilbud? Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 og 2009 med spesialisthelsetenester ved distriktpsikiatriske senter

**4/2010** Risikobildet av norsk kreftbehandling

**5/2010** Meldesentralen – årsrapport 2008–2009

**6/2010** Geir Godager og Sverre Grepperud: Har leger realistiske oppfatninger om tilsynsmyndighetenes bruk av reaksjoner?

**7/2010** Sårbare pasienter – utrygg tilrettelegging. Funn ved tilsyn med legemiddelbehandling i sjukeheimar 2008–2010

Alle utgivelsene i serien finnes i fulltekst på Helsetilsynets nettsted [www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no). Enkelte utgivelser finnes i tillegg i trykt utgave som kan bestilles fra Statens helsetilsyn, Postboks 8128 Dep, 0032 Oslo, tlf. 21 52 99 00, faks 21 52 99 99, e-post [postmottak@helsetilsynet.no](mailto:postmottak@helsetilsynet.no).

## Utgivelser 2011

**1/2011** Meldesentralen – meldinger om uønskede hendelser rapportert fra psykisk helsevern

**2/2011** Nytt syn på gammel aktivitet. Tilsyn 2010 med verksemder som er godkjende for å handtere hornhinner m.m. til bruk på menneske i Noreg: Gjennomføring og erfaringar

**3/2011** Korleis tek fødeinstitusjonen og kommunen vare på behova til barselkvinnar og det nyfødde barnet i barseltida? Rapport frå tilsyn med barselomsorga

**4/2011** Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i Nav

**5/2011** Krevende oppgaver med svak styring. Samlerapport fra landsomfattende tilsyn i 2010 med kommunenes sosial- og helsetjenester til eldre

## Tilsynsmeldinger

Tilsynsmelding er en årlig publikasjon fra Statens helsetilsyn. Den benyttes til å orientere omverdenen om saker som er sentrale for barnevern og sosial- og helsetjenestene og for offentlig debatt om tjenestene.

Tilsynsmeldinger fra og med 1997 finnes i fulltekst på [www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no). De nyeste kan også bestilles i trykt utgave.

I serien Rapport fra Helsetilsynet formidles funn og erfaring fra klagebehandling og tilsyn med barnevern og sosial- og helsetjenestene.

Serien utgis av Statens helsetilsyn.  
Alle utgivelser i serien finnes i fulltekst på  
[www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no)

**HELSETILSYNET**  
tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

## OPPSUMMERING

Rapport fra Helsetilsynet 4/2011

### **Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i Nav**

Økonomisk stønad i sosialtjenesten i Nav var for første gang tema for landsomfattende tilsyn i 2010. Denne rapporten oppsummerer tilsyn landets fylkesmenn har gjennomført i 50 kommuner og bydeler. Den gir en samlet oversikt over hva som ble undersøkt og hva tilsynene fant. Avslutningsvis oppsummeres Statens helsetilsyns vurderinger og anbefalinger.

Fylkesmennene fant at flere kommuner ikke ivaretar sine styringsoppgaver på en måte som sikrer at tjenestene gis i tråd med lovens krav. Det ble avdekket lovbrudd i 45 av 50 kommuner. Kommunene sikrer ikke alltid at søknader tas i mot på rett måte. Kartlegging av søkeres situasjon er ofte utilstrekkelig og det gjøres ikke alltid individuelle vurderinger av stønadsbehovet. Flere kommuner sikrer ikke at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse og rutiner og de følger ikke med på kvaliteten i tjenestetilbudet. Dette kan føre til uakseptabel risiko for at søkere ikke får den stønad de har rett på.

Statens helsetilsyn anbefaler at alle landets kommuner gjennomgår sin håndtering av søknader om økonomisk stønad og vurderer om tjenesten kan være utsatt for svikt.