

TILSYNSRAPPORT

Rapport fra tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad, i Alta kommune ved Nav Alta Kvæningen og Loppa 2023

Tidsrom for tilsynsbesøket:

24.01.23 - 26.01.23

Statsforvalteren i Troms og Finnmark

02.05.2023

Innholdsfortegnelse

1. Tilsynets tema og omfang
2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet
3. Beskrivelse av faktagrunnlaget
4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag
5. Statsforvalterens konklusjon
6. Oppfølging av påpekte lovbrudd

Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet

Statsforvalteren gjennomførte tilsyn med Alta kommune og besøkte i den forbindelse Nav Alta Kvæningen og Loppa fra 24.01 til 26.01.2023. Vi undersøkte om Alta kommune sørger for at Nav- kontorets ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad blir utført i samsvar med aktuelle lovkrav, slik at tjenestemottakerne får trygge og gode tjenester.

Tilsynet ble gjennomført som del av et landsomfattende tilsyn initiert av Statens helsetilsyn.

Statsforvalterens konklusjon:

1. Nav- kontoret ivaretar ikke en tilstrekkelig kartlegging av barns behov når familien søker om økonomisk stønad.
2. Nav- kontoret foretar ikke en forsvarlig vurdering og beslutning ved søknad om økonomisk stønad fra familier.

3. Nav- kontoret tilbyr i liten grad oppfølging gjennom samtaler, samarbeid med andre tjenester og/ eller fatter vedtak etter lovens 17, opplysning råd og veiledning.

Dette er lovbrudd på: lov om sosiale tjenester i Nav §§ 4, 5, 17, 18, 19, 42 og 43, forvaltningsloven §§ 17, 24, 25 og 41 og kommuneloven § 25-1.

Kommunen sine styringstiltak sikrer ikke at familiens behov blir kartlagt, og at utmålingen av stønad er konkret og individuelt begrunnet. Det kan derfor være stor risiko for svikt i tjenesteytingen da kommunen ikke har tilstrekkelig styring med kvaliteten på tjenestene. Svikten kan med dette få store konsekvenser for det enkelte barn i den enkelte familie.

Alta kommune ved Nav Alta Kvæningen Loppa hadde ingen kommentarer til foreløpig rapport.

1. Tilsynets tema og omfang

I dette kapittelet beskriver vi hva som ble undersøkt i tilsynet.

Statsforvalteren har undersøkt og vurdert om kommunen ivaretar barns behov i saker om økonomisk stønad, ved å vurdere om:

- Nav- kontoret foretar en tilstrekkelig kartlegging av barns behov ved søknad om økonomisk stønad.
- Nav- kontoret foretar en forsvarlig vurdering og beslutning ved søknad om økonomisk stønad til familier.
- Familier som mottar økonomisk stønad, får oppfølging ved behov

Statsforvalterens tilsyn er gjennomført som en systemrevisjon. Det innebærer at Statsforvalteren har ført tilsyn med hvordan kommunen gjennom styring og ledelse oppfyller kravene til forsvarlige sosiale tjenester til familiene. Brukerens meninger om og erfaringer med tjenestetilbudet i kommunen er viktig informasjon for tilsynsmyndighetene. Et utvalg brukere er derfor blitt intervjuet i dette tilsynet.

2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet

Statsforvalteren er gitt myndighet til å føre tilsyn med sosiale tjenester i Nav, etter sosialtjenesteloven § 9. Etter bestemmelsen kan det også føres tilsyn med kommunens internkontroll med plikter etter kapittel 4, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 25- 1.

Et tilsyn er en kontroll av om virksomheten er i samsvar med lov- og forskriftsbestemmelser. Vi gir derfor her en oversikt over kravene som ble lagt til grunn i tilsynet.

- sosialtjenesteloven
- forvaltningsloven
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav- loven)
- Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen

Formålet med sosialtjenesteloven er 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 overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet, jf. § 1. Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Sosialtjenesteloven slår fast at kommunen er forpliktet til å sørge for forsvarlige tjenester. Det følger av regelverket at kommunen skal sørge for at alle tjenester som ytes etter sosialtjenesteloven er forsvarlige, jf. § 4. Kravet til forsvarlighet er en rettslig standard hvor innholdet i vesentlig grad vil bli bestemt av normer utenfor

selve loven, og utvikles over tid med utgangspunkt i anerkjent faglig praksis, fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjonene, faglige retningslinjer og generelle samfunnsetiske normer. Forsvarlighetskravet har et helhetlig utgangspunkt og innholdet må tolkes i sammenheng med de øvrige bestemmelsene i sosialtjenesteloven.

Krav til kartlegging

Nav- kontoret skal foreta en helhetlig kartlegging av familiens situasjon, hvor behovene til hvert enkelt familie-medlem må undersøkes. Målsettingen er å fange opp, avverge og avhjelpe vanskelige livssituasjoner for barn og unge som lever i utsatte familier. Nav- kontoret skal kartlegge familiens materielle behov med tanke på at barna skal ha mulighet til å delta på de samme sosiale arenaene som jevnaldrende barn der de bor.

Kommunen har en plikt til å innhente tilstrekkelige opplysninger før vedtaket fattes, jf. forvaltningsloven § 17. Sosialtjenesteloven §§ 18 og 19 sammenholdt med § 1 danner utgangspunkt for hvilke opplysninger som er nødvendige for å avgjøre en søknad om økonomisk stønad.

Det kommer ikke alltid tydelig frem hva familien har behov for. En del av kartleggingen blir å avdekke behov for stønad og hvordan familien bør følges opp for å oppnå lovens formål. Særlig nye brukere av sosiale tjenester er ikke alltid klar over at det kan søkes om stønad til andre utgifter utover livsopphold, husleie og strøm.

Hva som skal kartlegges vil avhenge av familiens situasjon og omfanget av hjelpebehovet. Opplysningene som innhentes kan være både muntlige og skriftlige. Muntlige opplysninger skal nedtegnes, jf. forvaltningsloven 11 d.

For førstegangssøkere vil det som hovedregel være behov for en grundig kartleggingssamtale. Ved løpende søknader er det viktig med jevnlig samtaler for at opplysningene blir oppdatert og eventuelle nye behov blir avdekket.

Brukermedvirkning skal være sentralt i kartleggingen, og tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med familiene. Det er viktig at Nav-kontoret innhenter barnas synspunkter, direkte eller gjennom foreldrene. Det er opp til avtale mellom Nav- kontoret og familien om kartleggingssamtalene skjer på Nav- kontoret, ved hjemmebesøk eller på andre arenaer.

I samtale eller ved hjemmebesøk hvor det er språkutfordringer, er det viktig at Nav- kontoret bruker tolk slik at bruker får mulighet til å beskrive situasjonen. Manglende tolk kan medføre at Nav- kontoret får uriktige eller mangelfulle opplysninger slik at kartleggingen ikke blir tilstrekkelig.

Krav til vurdering og beslutning

Etter at Nav- kontoret har foretatt en tilstrekkelig kartlegging, skal Nav- kontoret gjøre en vurdering og fatte en beslutning om hvorvidt økonomisk stønad skal innvilges og eventuelt hva som innvilges. Har ikke Nav- kontoret foretatt en tilstrekkelig kartlegging, er det fare for at det kan oppstå følgefeil når søknaden skal vurderes og det skal fattes en beslutning.

Nav- kontoret skal foreta en individuell vurdering, basert på opplysningene som har kommet frem i kartleggingen. Nav- kontoret må også synliggjøre hvordan barnets beste er vurdert ut fra situasjon og behov, og hvordan hensynet til barnet er vektet opp mot andre hensyn i saken.

I vurderingen etter § 18 skal familiens faktiske inntekter og utgifter legges til grunn. Fra 1. september 2022 fikk sosialtjenesteloven § 18 et nytt tredje ledd, hvor det kommer frem at barnetrygd skal holdes utenfor beregningen av økonomisk stønad.

I vurderingen av hjelpebehovet skal Nav- kontoret legge til grunn familiens utgifter til et forsvarlig livsopphold. Det er ikke spesifisert i bestemmelsen hvilke utgifter som inngår i livsoppholdet, men formålsbestemmelsen og kravet om forsvarlig livsopphold gir anvisning om stønadsnivået.

Statlige og kommunale satser gir kun et utgangspunkt for vurdering av stønadsnivået. Nav- kontoret må alltid foreta en konkret og individuell vurdering, hvor det blant annet tas hensyn til hvert enkelt barn.

Dersom Nav- kontoret avslår etter § 18, skal det vurderes om stønad i særlige tilfeller kan innvilges etter § 19. I likhet med § 18 må det foretas en konkret og individuell 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.

Krav til oppfølging

Familier som mottar økonomisk stønad, vil i mange tilfeller ha behov for tett oppfølging for at lovens formål skal nås. Hensikten med oppfølgingen er å løse eksisterende sosiale problemer, og å forebygge at slike problemer oppstår. Oppfølgingen skal støtte opp under familiens mulighet til å bli selvhjelpen.

Kommunene har stor grad av frihet til å velge hvordan oppfølging av familier skal gjennomføres og organiseres. Det kommer frem av veilederen til § 17 at oppfølgingen kan omfatte alt fra enklere veiledning for å kunne håndtere hverdagen, til faglig kvalifiserte råd og familieoppfølging.

Ifølge rundskrivet skal Nav- kontoret gjennom motivasjons- og endringsarbeid styrke familiens mulighet til å mestre sin livssituasjon på ulike områder. Dette innebærer at Nav- kontoret skal tilby familien samtaler, og at samtaler er det viktigste elementet i oppfølgingen. Som utgangspunkt skal Nav- kontoret tilby oppfølgingssamtaler i alle saker hvor familier mottar økonomisk stønad. Imidlertid kan det være faglige årsaker til at det ikke er gjennomført samtaler i enkelte saker.

Nav- kontorets oppfølgingsansvar inneholder ikke mer enn det Nav- kontoret har ansvaret for etter sosialtjenesteloven, og gjelder ikke utføring av tjenester og oppgaver som ligger til andre instanser. Samtidig er forsvarlig oppfølging ofte betinget av at Nav- kontoret samarbeider med andre tjenester.

Nav- kontorene skal ivareta sin oppfølgingsplikt ved at de fatter vedtak om opplysning, råd og veiledning etter § 17. At en avgjørelse er et enkeltvedtak har betydning for hele søknadsprosessen; fra informasjon, søknad og utredning, til avgjørelsens innhold og form og muligheten til å klage. Det kan enten fattes eget vedtak etter § 17, eller det kan fattes sammen med vedtak om økonomisk stønad.

Krav til styring og ledelse

Krav til ledelse, organisering og styring er viktige elementer i kommunens ansvar for å tilby og yte forsvarlige tjenester. God styring og ledelse bidrar til at brukerne får oppfylt sine rettigheter. Det kan derfor være stor risiko for svikt i tjenesteytingen hvis kommunen ikke har tilstrekkelig styring med kvaliteten på tjenestene. Svikten kan få store konsekvenser for den enkelte bruker.

I sosialtjenesteloven § 5 vises det til at kommunene skal ha internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1. Styringssystemet skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, og ha det omfang som er nødvendig.

3. Beskrivelse av faktagrunnlaget

Her gjøres det rede for hvordan virksomhetens aktuelle tjenester fungerer, inkludert virksomhetens tiltak for å sørge for at kravene til kvalitet og sikkerhet for tjenestemottakerne blir overholdt.

Alta kommune

Alta kommune ligger i Finnmark og er en del av Troms og Finnmark fylke. Med over 21.000 innbyggere er byen den største i Finnmark, og en kommune med stor årlig befolkningsvekst. Alta er langstrakt og består av en rekke små og litt større bydeler. Kommunen grenser i nord mot Hasvik, Hammerfest og Loppa, i øst mot Porsanger, i sør mot Kautokeino og Karasjok, og i vest mot Kvæningen. Alta har utviklet seg til å bli det viktigste handels- og servicesenteret for Finnmark og Nord-Troms.

KOSTRA tall fra SSB oppgir at 724 av innbyggerne er sosialhjelpsmottakere i 2021. Dette utgjør 3,5 % av befolkningen, mot et landsgjennomsnitt på 2,3 %. 157 av de 724 er mellom 18 og 24 år. 257 av innbyggere har mottatt stønad i mer enn 6 måneder, og alle disse har sosialhjelp som hovedinntekt. 8,2 % av barna i kommunen bor i familier som mottok sosialhjelp i 2021. På landsbasis er tallet 5,7 %. Ifølge årsmeldingen for 2021 har kommunens utgifter til økonomisk sosialhjelp gått ned fra 2020 til 2021. Andelen netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp ble redusert fra 48,6 % i 2020 til 46,9 % i 2021.

Vertskommunesamarbeid

Alta kommune etablerte Nav-kontor i 2009. Fra 01.09.2021 inngikk Alta kommune vertskommunesamarbeid med kommunene Kvæningen og Loppa. Alta kommune ble vertskommune for tjenestene som kommunene har ansvaret for etter sosialtjenesteloven og som gis i Nav-kontoret, mens Kvæningen og Loppa er samarbeidskommuner, jf. kommuneloven kapittel 20. Bakgrunnen for avtalen var at et formelt samarbeid mellom de tre kommunene vil danne grunnlag for driftssikre og kvalitativt bedre Nav-tjenester for innbyggerne i kommunene. Tjenesten har hovedkontor i Alta, og tjenestested i Burfjord i Kvæningen og i Øksfjord i Loppa.

Generelt om organiseringen

Alta kommune er organisert i en tonivåmodell med to beslutningsnivåer, rådmannsnivået og virksomhetsnivået. Rådmannens ledergruppe består av fem kommunalledere og kommunikasjonsrådgiver. Kommunalledere for helse- og sosialtjenesten, herunder Nav-kontoret, har rådmannens fullmakt innenfor sine ansvarsområder. Virksomhetslederne, herunder leder for Nav-kontoret, er ansvarlig for å lede sine respektive virksomheter innenfor de fullmakter som er delegert fra kommunalleder. Dette innebærer at virksomhetsledere har den myndighet som er nødvendig for å sikre tjenesteområdets drift både når det gjelder personell, økonomi og fag.

Nav-kontoret har 51 stillinger, hvorav 16 av stillingen er kommunale. Kontoret er organisert i to avdelinger, avdeling for service og marked og oppfølgingsavdelingen. Brukerne er fordelt på de ansatte etter fødselsdato. Kontoret har egen gjeldsrådgiver og to av de kommunalt ansatte jobber med frivillig forvaltning. Ifølge Nav-leder har avdelingsleder og fagkoordinator ansvaret for å følge opp det sosialfaglige arbeidet i kontoret. Avdelingsleder og fagkoordinator har også delegert myndighet for godkjenning av alle vedtak som fattes etter sosialtjenesteloven. Ved fravær av disse funksjonene er det Nav-leder som godkjenner vedtak.

Kontoret har faste fagmøter hver 14. dag hvor saker diskuteres. I disse møtene skal også klagesaker som har vært til behandling hos Statsforvalteren, deltakelse på nettseminar i regi av Statsforvalteren og andre opplæringsaktiviteter være tema. Det er uklart hvor systematisk dette gjennomføres.

Møtene ledes av fagkoordinator. I tillegg har kontoret ulike tverrfaglige møter, men det er uklart om alle deltar på disse og hva som er tema.

Overordnet styring og ledelse

Kommunalleder for helse- og sosialtjenesten har ukentlig møte med Nav-leder. En gang i kvartalet inviteres alle i lederstillinger på Nav-kontoret til møte med kommunalleder. Nav-leder deltar også på rådmannens ledermøter en gang i kvartalet, i tillegg til at hun rapporterer til helse- og sosialutvalget i kommunen. Det gjennomføres partnerskapsmøter sammen med kommunen og Nav fylke to ganger i året.

På systemnivå har Nav-kontoret samarbeidsavtaler med barneverntjenesten. Barneverntjenesten og Nav-kontoret har månedlige møter hvor også enkeltsaker kan diskuteres. Nav-kontoret jobber med å få på plass en samarbeidsavtale også med rus- og psykiatritjenesten i kommunen.

Avvikssystem

Nav- kontoret har kun rutiner for avvikshåndtering på HMS- området. Avvik på dette området meldes i statlig avvikssystem av alle ansatte i kontoret. Når det gjelder avvikshåndtering og avviksmeldinger tilknyttet tilsynsområdet er det meldt i egenrapporteringsskjema at kontoret ikke har eget avvikssystem eller skjema for dette. Slike avvik meldes avdelingsleder som følger opp. Avvik som må til høyere nivå enn Nav- leder meldes av Nav- leder til kommunalleder enten per telefon eller e-post. Det føres ingen oversikt over disse avvikene og det er dermed heller ikke mulig å hente ut rapporter.

Nav- kontoret har et skjema for stikkprøvekontroll hvor en går inn i 10 ulike brukersaker og ser på konkrete vedtak. Kartlegging av barneperspektivet er et av temaene for stikkprøvekontrollen. I intervju kommer det fram at det er avdelingsleder med ansvaret for de sosiale tjenestene som er ansvarlig for å gjennomføre kontrollene. Det bekreftes i intervju med Nav- leder at det ikke er gjennomført slike kontroller etter februar 2022. Skjemaene inneholder et punkt om at avvik skal meldes leder og lukkes innen to uker, og at det skal sies noe om hvordan avviket er håndtert etter utgått frist. Ingen av disse punktene er fylt ut i forbindelse med stikkprøvekontrollene.

Vi finner ikke at det er gjort risiko- og sårbarhetsanalyse/ vurderinger på tilsynsområdet. Rådmann informerte i intervju om at kommunens to satsingsområder for 2023 er internkontroll og rekruttering. Rådmann bekrefter at Nav- kontoret skal inngå i kommunens internkontrollarbeid det kommende året.

Funn fra tilsynet

Tilsynsmyndigheten redegjør videre for de funn som ble avdekket gjennom dokumentgjennomgang, intervju med ansatte, Nav- leder, kommunalleder, rådmann og brukere. Vi sendte ut invitasjon til brukerintervju i 15 av sakene. Vi gjennomførte fire intervju i forkant av selve tilsynsbesøket.

Funnene sorteres under tilsynets hovedtema; kartlegging, vurdering og beslutning, og oppfølging. Vi har fått tilsendt de fire siste vedtakene med tilhørende søknader for 26 brukere med barn. 10 av disse sakene er i tillegg gjennomgått i saksmappegjennomgang under selve tilsynsbesøket. I gjennomgangen har vi også i 15 av de 26 sakene sett etter journalnotater fra dialog med brukerne både i det kommunale fagsystemet Velferd og det statlige fagsystemet Arena.

Kartlegging

Kartleggingen av familien skal gjøres av den som får tildelt ansvaret for brukeren. I intervju informeres det om at det er en del omfordeling av datoer som følge av fravær i kontoret. De fleste søknadene om økonomisk stønad mottas digitalt.

Ved gjennomgang av saksmappene har vi ikke funnet saker som tilfredsstillende tilsynets krav til kartlegging. Det finnes i alle sakene opplysninger om hvor mange barn som tilhører familien, samt alder på barna. Det fremkommer imidlertid ingen systematisk kartlegging av familiens og barnas behov. Innhenting av informasjon er i hovedsak knyttet til økonomi og faktiske forhold rundt den konkrete søknaden som er til behandling. I den grad det er gjort kartlegging er det tilknyttet materielle behov det søkes om stønad til, eksempelvis klær, fritidsaktivitet, SFO og barnehage. I de sakene vi har gjennomgått spørres det ikke særskilt om forhold ved barna, foruten i en sak hvor det gjennom samtale med bruker kom frem behov for klær og tilskudd til en ferietur. Familien ble innvilget stønad til disse formålene.

I intervju med ansatte og brukere får vi bekreftet at det ikke gjøres en helhetlig kartlegging ved behandling av søknader om økonomisk stønad. I saksbehandlingen forholder man seg til det foreldrene søker om, og det foretas ikke noen kartlegging utover dette.

Gjennom intervju kom det fram at det er ei målsetting for kontoret at alle førstegangssøkere skal kartlegges, men det ble også uttrykt usikkerhet om dette faktisk gjøres. Det ble sagt at hvor mye som kartlegges vil kunne avhenge av kapasitet hos den enkelte veileder. Vi får inntrykk av at det ofte gjennomføres samtaler med førstegangssøkere, og at samtaler i stor grad tas over telefon og ut fra informasjonen som kommer fram i søknads-

skjemaet. Vi finner imidlertid få eller ingen spor av journalføring i saksbehandlingssystemene fra samtaler med brukerne i den enkelte sak. Det vi finner at informasjon er i noen saker nedtegnet i selve vedtaket. Nav- leder er tydelig på at all dialog skal dokumenteres og journalføres i det kommunale fagsystemet Velferd. I intervju får vi ulike svar på om og hvor informasjon skal nedtegnes. Noen bekreftet Nav- leders forventninger om bruk av kommunalt fagsystem, andre igjen refererer til journalfunksjon i det statlige saksbehandlingssystemet Arena. Vi fikk også inntrykk av at noen mente at det holdt å få med den viktigste informasjonen i selve vedtakene.

Nav- kontoret opplyser at de over år ikke har medregnet barnetrygden som inntekt ved behandling av søknader om økonomisk stønad.

I intervju med brukerne etterlyste de mer informasjon om rettigheter og tjenester de hadde mulighet å søke på. Flere opplyste at de ikke informerte om hvilke behov barna eller familien har, fordi de ikke var kjent med at de kunne søke om stønad til det aktuelle formålet. Brukerne ga uttrykk for at hjelpen de fikk varierte ut fra hvem de hadde som saksbehandler. Dette bekreftes også i intervju med ansatte på Nav- kontoret. Muntlig kommunikasjon ble ikke nedtegnet, og ifølge brukerne vi snakket med samsvarte ikke vedtakene alltid med hva som ble informert om i samtale med bruker forut for selve vedtaket.

I intervju bekreftes det at ansatte bruker tolk ved behov, og at vurderingen av behovet for tolk er opp til den enkelte veileder.

Vurdering og beslutning

En tilstrekkelig kartlegging er en forutsetning for en konkret og individuell vurdering, og sakene vi gjennomgikk manglet en tilstrekkelig kartlegging. Ved mappegjennomgang var det ikke dokumentert en konkret og individuell vurdering med hensyn til hvert enkelt barns behov i vedtakene. Vi ser i noen få vedtak at det er gjort konkrete vurderinger. Dette er i tilfeller der foreldrene har fremsatt behov i søknaden. I saksbehandlingen var det ikke synliggjort hvordan barnets beste er vurdert ut fra situasjon og behov.

I intervju med brukere ble det opplyst at Nav- kontoret ikke hadde informert dem om stønadsrettigheter for barna etter sosialtjenesteloven, og at de derfor kan ha gått glipp av ytelser de kunne hatt krav på.

Vi får informasjon om at det gjennomføres få eksterne møter med aktuelle samarbeidspartnere rundt barnefamilier, foruten et månedlig møte med barnevernet hvor saker kan tas opp og drøftes mellom virksomhetene.

Alta kommune bruker statens veiledende satser for livsopphold. I tillegg bruker de egne korttidssatser og nødhjelpssatser. Mappegjennomgang og intervju viser at økonomi og beregning over og under sats er avgjørende for utmålingen av stønad. Vi oppfatter at det er sterke føringer for bruk av statens veiledende livsoppholdssats ved behandling av søknader. Det kommer det fram i intervjuene at det er ønskelig med en større prioritet på oppfølging av brukere, med formål om å bidra til at brukerne blir selvforsørget.

Vi ser i mappegjennomgangen at barnetrygden ikke er tatt med som inntekt.

Vi registrerer at kontoret har et høyt antall nødhjelpssøknader, noe som bekreftes i intervjuene. I nødhjelpssakene brukes det egne fastsatte nødhjelpssatser og det innvilges nødhjelpsats langt utover noen få dager i enkelte tilfeller. Ved behandling av nødhjelpssøknader kan vi ikke se at det gjøres kartlegging og konkrete og individuelle vurderinger av barns behov. Nav- kontoret bruker faste satser for nødhjelp for barn også.

Det opplyses i intervju at det er hovedutvalget for helse- og sosial som har besluttet bruk av statens veiledende satser, nødhjelpssatser og satser for etablering. Det framkommer ikke opplysninger om at bruk av slike faste satser er diskutert med de ansatte, og vi oppfatter at det er ulik forståelse om hvorvidt satsene kun er veiledende eller ikke.

Oppfølging

Gjennom intervju og gjennomgang av saksmapper kommer det fram at brukerne i liten grad følges opp med samtaler og veiledning, utover den kontakt som følger av innleverte søknader og utbetaling av stønad. Det er fravær av journalnotater i nesten alle sakene, og det vi ser av spor av personlig kontakt med brukerne er først og fremst nedtegnet i selve vedtakene.

Vedtakene inneholder standardtekst om tjenesten opplysning, råd og veiledning etter lovens § 17. Vi finner imidlertid få saker hvor Nav- kontoret går aktivt inn i den enkelte sak og avdekker konkrete behov for tjenesten og tilbyr brukerne oppfølging tilpasset deres behov. I mappegjennomgang så vi et vedtak etter § 17 i en sak hvor bruker ble innvilget oppfølging fra gjeldsrådgiver. Intervjuene bekrefter våre funn.

Det fremkommer ikke at det avdekkes behov for tjenester og oppfølging fra andre deler av hjelpeapparatet. I vår gjennomgang så vi konkrete saker hvor Nav- kontoret burde informert om aktuelle tjenester og etablert et samarbeid med blant annet barnevern og rus- og psykiatritjenesten sammen med bruker for felles oppfølging.

I brukerintervju fikk vi tilbakemelding om at det var flere som opplevde at oppfølgingen og samhandlingen for å bedre deres situasjon var mangelfull. De mente også at de heller ikke var informert om alle sine rettigheter utfra de behov de selv opplevde å ha.

Styring og ledelse

I egenrapporteringen og i intervju med ledere og ansatte bekreftes det at Nav- kontoret ikke har kartleggings-skjema knyttet til tema for tilsynet. Nav- leder bekrefter at arbeid med felles kartleggingsskjema er satt på vent.

Gjennom intervjuene finner vi at praksisen ved Nav- kontoret er varierende. Det er lite systematikk i form av rutiner og forventninger til veilederne om den enkeltes ansvar i dette arbeidet, og det blir dermed tilfeldig hva som faktisk gjøres i den enkelte sak. Det er i liten grad felles forståelse av hvordan arbeidet skal utføres. Flere etterlyser rutiner og faglig påfyll på tema. Kontoret har heller ikke retningslinjer for hvilke opplysninger som skal kontrolleres ved godkjenning av vedtak. Det kommer også fram at barn og unge er lite tema i interne møter.

Opplæring av nytilsatte er satt i system. Hvordan oppfølging av kompetansebehov for øvrige ansatte skjer er uklart.

Gjennom intervju er det uklart hvorvidt fagkoordinator er delegert et faglig ansvar sammen med avdelingsleder for de sosiale tjenestene i Nav- kontoret.

4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag

I dette kapittelet vurderer vi fakta i kapittel 3 opp mot lovbestemmelsene i kapittel 2.

Kartlegging

Vi vurderer at Nav- kontoret ikke sikrer at sakene er tilstrekkelig opplyst og kartlagt før det fattes vedtak om økonomisk stønad. De gjennomgåtte mappene inneholder få eller ingen opplysninger om barnas situasjon. Vi vil spesielt fremheve at det mangler kartlegging av forhold knyttet til helse, bolig, omsorgssituasjon, sosialt nettverk, deltakelse på fritidsaktiviteter, utstyr og andre særlige behov barna måtte ha. Det at Nav- kontoret i liten grad etterspør og nedtegner informasjon om barns behov medfører en stor risiko for at familiene ikke tilbys målrettede og individuelt tilpassede tjenester, slik loven krever.

Vurdering og beslutning

Vi anser at Nav- kontoret ikke vurderer barnas behov konkret og individuelt ved søknad om økonomisk stønad. Barnets beste er heller ikke vurdert opp mot andre hensyn. Manglende systematisk kartlegging av barns behov medfører følgefeil i den videre saksbehandlingen og ved vurdering av den enkeltes families tjenestebehov. Manglende retningslinjer for godkjenning av vedtak forsterker risikoen for at mangler heller ikke avdekkes gjennom godkjenningssløyfene som gjøres av fagkoordinator, avdelingsleder og Nav- leder.

Økonomisk stønad utmåles etter veiledende satser uten at det foretas konkrete og individuelle vurderinger verken ved behandling av ordinære søknader eller søknader i nødstilfeller. Det vil dermed være fare for at familier og det enkelte barn ikke ytes nødvendig bistand slik loven krever.

Nav-kontoret har siden 2006 holdt barnetrygden utenfor i økonomisk beregning. Vi oppfatter imidlertid at kontoret fortsatt har en praksis i saksbehandlingen der de i vurdering og beslutning viser til at barnetrygden skal gå til dekning av utgifter til barnet som f.eks. klær og fritidsaktiviteter. Kontoret har i mindre grad ytt stønad til disse formålene. Vi har et inntrykk gjennom intervju at praksis dermed ikke er helt i tråd med lovendringen som kom 1. september 2022.

Samlet sett vurderer vi at Nav- kontoret ikke foretar konkrete og individuelle vurderinger, og dermed ikke kan gjøre forsvarlige beslutninger.

Oppfølging

Samtaler er et viktig verktøy i oppfølgingen av brukere. Hensikten med oppfølgingsarbeidet er å løse eksisterende sosiale problemer og å forebygge at slike problemer oppstår. Av innhold i vedtakene ser vi at Nav- kontoret har dialog med flere av sine brukere. Dialogen er imidlertid i liten grad knyttet til barns behov eller familiens helhetlige behov, utover det som beskrives eller søkes konkret om.

Manglende systematisk kartlegging av barns behov gjør at det svært vanskelig å avdekke hvilke behov familien og barna har for videre oppfølging, både på kort og lang sikt. Det er heller ikke mulig å avgjøre om hvorvidt Nav- kontoret samarbeider godt nok med andre tjenester når behovene ikke kartlegges og avdekkes.

I intervjuene med ansatte er det flere som gir uttrykk for et ønske å jobbe mer med oppfølging, og mindre med økonomi og saksbehandling. Dette vises imidlertid ikke i praksis gjennom vårt tilsyn. Det er lite fokus på relasjons- og endringsarbeid. Vi vurderer at det ikke i tilstrekkelig grad tilbys oppfølging, og at oppfølgingsarbeidet ikke er systematisk og målrettet. Når Nav- kontoret i liten grad tilbyr oppfølging, øker risikoen for at familiene blir værende unødig lenge i en vanskelig situasjon, og ikke får nødvendig støtte for å klare seg selv.

Styring og ledelse

For å kvalitetssikre arbeidet har Nav- kontoret fagmøter, samhandler på tvers av fagområdene og har godkjenningssløyfer for vedtak som fattes etter sosialtjenesteloven. Manglende rutiner og fokus på tilsynets tema utgjør imidlertid en risiko for at de ansatte i kontoret ikke har en felles forståelse for hva dette arbeidet innebærer, og det er fare for at kontoret ikke har en lik og omforent praksis.

Det er tett og god kontakt mellom Nav- leder og kommunalleder for helse- og omsorg og rådmann. Det er rutiner for faste møter og rapportering. Denne kontakten er også nyttig for å binde kommunens tjenester tettere sammen og gi et helhetlig tilbud til kommunens innbyggere. Vi kan imidlertid ikke se at samordningen og søke-lys på barns behov på systemnivå, har bidratt til at barnas behov blir ivaretatt i tilstrekkelig grad på individnivå.

Nav- kontoret har skjema for månedlig stikkprøvekontroll og gjennomgang av vedtak og konkrete saker. Tilsynet ser imidlertid at denne delen av interkontrollen ikke har blitt gjennomført etter februar 2022. Det er heller ikke klare rutiner for når og hvordan avvik skal følges opp for å sikre forbedring og læring i virksomheten. Mangel på systemer for registrering og oppfølging av avvik som ikke dreier seg om HMS kan medføre at avvik ikke meldes, og at avvik som meldes ikke tatt med i videre planlegging og forbedring av tjenesten.

Vi vurderer at mangel på rutiner, felles praksis og forståelse av arbeidet øker risikoen for uforsvarlige tjenester. Manglende system for oppfølging av avvik er med på å forsterke risikoen for svikt i tjenestene.

5. Statsforvalterens konklusjon

Her presenterer vi konklusjonen av vår undersøkelse, basert på vurderingene i kapittel 4.

1. Nav- kontoret ivaretar ikke en tilstrekkelig kartlegging av barns behov når familien søker om økonomisk stønad.
2. Nav- kontoret foretar ikke en forsvarlig vurdering og beslutning ved søknad om økonomisk stønad fra familier.
3. Nav- kontoret tilbyr i liten grad oppfølging gjennom samtaler, samarbeid med andre tjenester og/ eller fatter vedtak etter lovens 17, opplysning råd og veiledning.

Dette er lovbrudd på: Sosialtjenestelovens §§ 4, 5, 17, 18, 19, 42 og 43, forvaltningslovens § 17, 24, 25 og 41 og kommunelovens § 25-1.

Kommunen sine styringstiltak sikrer ikke at familiens behov blir kartlagt, og at utmålingen av stønad er konkret og individuelt begrunnet. Det kan derfor være stor risiko for svikt i tjenesteytingen da kommunen ikke har tilstrekkelig styring med kvaliteten på tjenestene. Svikten kan med dette få store konsekvenser for det enkelte barn i den enkelte familie.

6. Oppfølging av påpekte lovbrudd

I dette kapittelet redegjør vi for hva Statsforvalteren forventer at kommunen skal gjøre i prosessen for å rette påpekte lovbrudd.

Vi ber kommunen utarbeide en plan med tiltak som er nødvendige for å endre hvordan søknader om økonomisk stønad behandles og måten denne tjenesten styres på.

Planen sendes til Statsforvalteren innen 15.05.23.

Planen skal inneholde følgende:

- Hvilke tiltak som skal gjennomføres for endring av praksis
- Frister for iverksetting av tiltak - med hvem som har ansvar for hva
- Frister for evaluering/justering av tiltakene (etter at tiltakene har virket en periode)
- Hvordan ledelsen vil følge med på, og kontrollere at tiltakene blir iverksatt
- Hvordan ledelsen vil gjennomgå om tiltakene har virket som planlagt

Første dialogmøte med Statsforvalteren om oppfølgingen, vil avholdes kort tid etter at vi har gjennomgått kommunens plan. Vi vil invitere til dialogmøte i løpet av uke 21. Ytterligere dialogmøter vil avholdes etter avtale med Nav-kontoret.

For å undersøke om tiltakene har resultert i forsvarlig praksis, vil kommunen bli bedt om å utføre egenkontroll. I egenkontrollen skal kommunen gjennomgå saker ved å fylle ut et skjema med spørsmål. Tidspunkt for gjennomføring av egenkontrollen avtales i første dialogmøte. Vedlagt rapporten finner dere skjema for egenkontroll. Skjemaet kan brukes som et hjelpemiddel i planleggingen av forbedringstiltak.

Med hilsen

Gunn-Annie Kileng
Seniorrådgiver

Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet

I dette vedlegget omtaler vi hvordan tilsynet ble gjennomført, og hvem som deltok. Varsel om tilsynet ble sendt 25.11.2022.

Tilsynsbesøket ble gjennomført ved Nav Alta Kvæningen Loppa 24.01-26.01.2023, og innledet med et kort informasjonsmøte på Teams den 25.11.2022. Oppsummerende møte med gjennomgang av funn ble avholdt 04.01.2023 på Teams. Tema for tilsynet er Nav-kontorets ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad.

En del dokumenter var tilsendt og gjennomgått på forhånd, mens andre dokumenter ble mottatt og gjennomgått i løpet av tilsynsbesøket. Følgende dokumenter ble gjennomgått og vurdert som relevante for tilsynet:

- Skjema for egenrapportering og dokumentinnhenting
- Oversikt over ansatte som utover tjenester etter sosialtjenesteloven 2023
- Organisasjonskart for Nav Alta Kvæningen Loppa
- Årsmelding for 2021 Alta kommune
- Virksomhetsplan 2022 Nav Alta Kvæningen Loppa
- Oversikt over møtestruktur i Nav-kontoret
- Partnerskapsavtale mellom Nav og Alta kommune
- Presentasjon og referat fra partnerskapsmøte i Alta 03.2022
- Delegeringsreglement Alta kommune
- Rutine og sjekklister ved vedtaksgodkjenning
- Rutiner for avvikshåndtering, avviksskjema og eventuelle avviksmeldinger
- Oversikt over fagsystemene som brukes
- Risiko- og sårbarhetsanalyse/- vurderinger
- Signert avtale vertskommunesamarbeid
- Referat partnerskapsmøte GEO Vest- Finnmark
- Opplæringsplan Nav Alta
- Serviceklager på de sosiale tjenestene
- Brukerundersøkelser om sosiale tjenester

Det ble valgt 26 mapper etter følgende kriterier:

- Nye familier
- Langtidsmottakere
- Familier med flere enn tre barn
- Personer med samvær
- Hastesaker

I tabellen under gir vi en oversikt over hvem som ble intervjuet, og hvem som deltok på oppsummerende møte ved tilsynsbesøket.

Ikke publisert her

4 brukere ble intervjuet i forbindelse med tilsynet.

Disse deltok fra tilsynsmyndigheten:

- Seniorrådgiver Gunn- Annie Kileng, revisjonsleder
- seniorrådgiver Elisabeth Munkeby, revisor
- rådgiver Linn- Charlotte Nordahl, revisor

2022–23 Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov ved tildeling av sosiale tjenester

Søk 

Søk etter tilsynsrapporter