



HELSETILSYNET

tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

Internserien 13/2010
Utgitt av Statens helsetilsyn

**Veileder for tilsyn med sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen:
Behandling av søknad om økonomisk stønad (stønad til livsopphold og stønad i særlige tilfelle)**

Godkjent av Lars E. Hanssen 10. mai 2010

Innhold

1 Innledning	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Tilsystema	3
2 Generelt om det rettslige grunnlaget.....	5
2.1 Innledning	5
2.2 Tilsynsansvaret	5
2.3 Generelt om relevante lov- og forskriftsbestemmelser	6
2.4 Internkontroll – krav til styring	6
3 Behandling av søknad om økonomisk stønad	7
3.1 Innledning	7
3.2 Håndtering av henvendelser.....	7
3.2.1 Beskrivelse av området	7
3.2.2 Rettslig grunnlag og revisjonskriterier	8
3.3 Kartlegging / innhenting av relevante opplysninger	12
3.3.1 Beskrivelse av området	12
3.3.2 Rettslig grunnlag og revisjonskriterier	12
3.4 Vurdering og beslutning	17
3.4.1 Beskrivelse av området	17
3.4.2 Rettslig grunnlag og revisjonskriterier	17
3.5 Internkontrollkrav når kommunen behandler søknader om økonomisk stønad.....	21
3.5.1 Dokumentasjon av internkontrollen	25
3.6 Oppsummering av revisjonskriterier	26
4 Forberedelse og gjennomføring	29
5 Referanser	32

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Statens helsetilsyn har besluttet at fylkesmennene i 2010 skal gjennomføre landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav). Temaet er behandling av søknad om økonomisk stønad. Gjennom tilsynet skal det undersøkes om kommunen ved sine styringsaktiviteter (internkontroll) sikrer at søkeres rett til økonomisk stønad blir ivaretatt. For å undersøke dette tas det utgangspunkt i bestemmelsene om økonomisk stønad i lov om sosiale tjenester i Nav §§ 18 og 19, i saksbehandlingskrav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, og i krav til internkontroll.

Tilsynene skal gjennomføres som systemrevisjoner. Det betyr at Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon skal følges og mal for rapport skal benyttes. Denne veilederen er laget som et hjelpemiddel for gjennomføring av tilsynene. I veilederen konkretiseres tilsynsområdene, og det redegjøres for lov- og forskriftskrav på de prioriterte områdene og for revisjonskriteriene utledet av gjeldende lov- og forskriftskrav.

Veilederen er utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av: Kjersti Sahlberg fra Fylkesmannen i Østfold, Sissel Tho fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Merete Tholfsen fra Fylkesmannen i Telemark, Jarle Landås fra Fylkesmannen i Hordaland, Finn Asbjørn Trones fra Fylkesmannen i Nordland. Fra Statens helsetilsyn har følgende deltatt: Toril Sagen avd. I, Sverre Nesheim avd. II, Alf Sverre Johnson avd. II, Cathinka By avd. II, Lars Ivar Widerøe avd. II og oppgaveansvarlig Charlotte Stokstad avd. II. Ansvarlig fagsjef Jo Kittelsen avd. II. Eventuelle spørsmål om veilederen kan rettes til Charlotte Stokstad.

Etablering av Arbeids- og velferdsforvaltningen innebærer at det skal være Nav-kontor i alle norske kommuner. Hvert Nav-kontor skal som et minimum forvalte de kommunale tjenestene som er regulert i lov om sosiale tjenester i Nav, herunder økonomisk stønad etter lovens §§ 18 og 19. På Nav-kontoret er det både kommunalt ansatte og statlig ansatte, og det åpnes for at oppgaver knyttet til forvaltning av den sosiale tjenesten økonomisk stønad kan utføres også av statlig ansatte, jf. bestemmelsene i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav-loven) § 2, jf. §§ 13 og 14, jf. forskrift 26.01.2007 nr. 107 "Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen". Forskriften har regler om at det skal utarbeides en samarbeidsavtale som regulerer partnerskap mellom den enkelte kommune og staten v/Nav fylkesledd. Avtalen skal blant annet omhandle delegasjon.

Delegasjonsbestemmelsene i Nav-loven, jf. forskrift om delegering mellom stat og kommune, fritar ikke den kommunale administrative ledelsen (rådmannen) for ansvaret for å sikre forsvarlige tjenester. Kommunen er ansvarlig for de sosiale tjenestene i Nav, følgelig er det kommunen vi fører tilsyn med.

1.2 Tilsynstema

Lov om sosiale tjenester i Nav § 9 hjemler en rett og plikt for Fylkesmannen til å føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine plikter knyttet til forvaltningen av sosiale tjenester i Nav. Loven trådte i kraft den 1. januar 2010 og utvidet derved fra denne dato Fylkesmannens tilsynsansvar. Tilsynsansvaret omfatter nå blant annet økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram med stønad.

Det er mange aktuelle tilsystema innen området sosiale tjenester i Nav, og det er foretatt en bred vurdering med vekt på risiko- og sårbarhetsanalyser for å beslutte tema for det landsomfattende tilsynet 2010.

Rett til økonomisk stønad i dens nåværende form har vært gjeldende siden 1993 og retten til kvalifiseringsprogram med stønad har vært lovfestet siden 2007. Arbeidet med kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad er fremdeles under etablering. Det er besluttet at økonomisk stønad skal være tema for tilsynet i 2010.

Vi har lagt vekt på å komme frem til områder med fare for svikt og der konsekvensen av svikt er stor. Kunnskap og erfaring fra fylkesmennene inngår som grunnlag for beslutningen. Det er påpekt mangelfull kompetanse blant ansatte og mangelfull individuell vurdering ved behandling av søknad om økonomisk stønad. Konsekvenser av svikt i prosessen fra søknad identifiseres til vedtak fattes kan være svært alvorlige for brukere. Det er over 100.000 personer som hvert år mottar økonomisk sosialhjelp.

Det er besluttet følgende tema for landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i Nav:

Om kommunen sikrer at søknader om økonomisk stønad behandles i henhold til lov- og forskriftskrav.

Det skal særlig legges vekt på å undersøke om kommunen sikrer at det foretas individuelle vurderinger.

Med *økonomisk stønad* menes stønad til livsopphold, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 18, og stønad i særlige tilfelle, jf. samme lovs § 19.

Med *behandling* av søknad siktes det til prosessen fra og med identifisering av søknad om økonomisk stønad til vedtak er fattet. Vi har inndelt søknadsbehandlingsprosessen i faser i denne veilederen for å tydeliggjøre lovkravene innen de ulike fasene.

Nav-kontorene mottar ulike typer henvendelser, herunder henvendelser som er mer eller mindre klare og tydelige søknader om økonomisk stønad. En viktig oppgave er å få klarhet i hva henvendelsene gjelder, slik at en eventuell søknad om økonomisk stønad kan identifiseres.

Med *søknad* menes i det følgende alle henvendelser – skriftlige som muntlige – der det gis, mer eller mindre klart og tydelig, uttrykk for at det søkes om økonomisk stønad.

Det skiller ofte mellom søknader om *akutt hjelp* (nødhjelp) og ordinære søknader. Behovet for akutt hjelp uttrykkes både av langtidsmottakere av økonomisk stønad og av førstegangssøkeren som kan ha behov for hjelp meget raskt. Tilsynet omfatter alle søknadstyper uavhengig av akuttpreg. Det stilles ulike krav til søknadsbehandlingsprosessen avhengig av hvor akutt behovet er.

Et sentralt prinsipp er at det ved behandling av søknader om økonomisk stønad skal foretas *konkret(e), individuell(e) vurdering(er)* både om det skal ytes stønad, ved eventuell utmåling av stønaden, ved avgjørelse om stønadsform og ved stønadsutbetaling. Kommunen har både rett og plikt til å foreta en skjønnsmessig vurdering (individuell vurdering) i hver sak. Individuelle vurderinger skal gjøres innen rammen av gjeldende lov- og forskriftsbestemmelser.

Kravet om individuell vurdering får innvirkning på søknadsbehandlingen før vurderinger og beslutninger tas. Kravet om individuell vurdering er blant annet styrende for hvilke opplysninger som må foreligge for at saken skal være tilstrekkelig opplyst.

Ved utmåling av stønadsbeløpet er lovens forutsetning om individuell behovsprøving overordnet både de statlige veiledende retningslinjene som er gitt og eventuelle lokalt fastsatte normer for utmåling av stønad. Kommunale normer og statlig veiledende retningslinjer er kun veiledende for utmålingen av stønad. (Se nærmere om kravet til individuell vurdering i veilederens kapittel 3.)

2 Generelt om det rettslige grunnlaget

2.1 Innledning

Lov om sosiale tjenester i Nav trådte i kraft 1. januar 2010. Det fremgår blant annet av lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 103 (2008-2009), Prop. 13 L (2009-2010) og Innst. 87 L (2009-2010)) at hensikten med den nye loven er å tydeliggjøre sammenhengen mellom de sosialpolitiske og arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene. Det vurderes som hensiktsmessig at de av kommunens tjenester som skal inngå i Nav-kontoret etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13, blir forankret i egen lov. Lov om sosiale tjenester i Nav viderefører deler av lov om sosiale tjenester, herunder bestemmelsene om økonomisk stønad.

På området økonomisk stønad er de viktigste endringene i og tilføyelsene ved den nye loven at Fylkesmannen har fått utvidet tilsynsansvar, at forvaltningen av tjenesten skal ligge til Nav og at det er lovfestet plikt til internkontroll for kommunen også knyttet til forvaltningen av økonomisk stønad. Videre er det foretatt en presisering av gjeldende rett, ved at det er lovfestet et forsvarlighetskrav i lov om sosiale tjenester i Nav § 4. Det står i Innst. 87 L (2009-2010) følgende:

”Det foreslås å modernisere sosialtjenestelovens begrepsbruk, uten at dette medfører materielle endringer. I tillegg foreslås en lovfesting av gjeldende rett, ved å ta inn en bestemmelse om at tjenestene som ytes etter lovforslaget skal være forsvarlige.”

På denne bakgrunn er de rundskriv som gir tolkninger av de relevante bestemmelsene i sosialtjenesteloven lagt til grunn i dette tilsynet.

2.2 Tilsynsansvaret

Lov om sosiale tjenester i Nav kapittel 2 inneholder regler om plassering av ansvar og konkretisering av hva ansvaret innebærer etter loven. I § 9 fastsettes Fylkesmannens tilsynsansvar, og følgelig hjemmelen for og rammen for dette tilsynet. Fylkesmannen har fra 1. januar 2010 rett (og plikt) til å føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine plikter knyttet til forvaltningen av økonomisk stønad.

Fylkesmannens tilsynshjemmel innebærer at Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapittel 4 og § 16 første ledd. Kapittel 4 regulerer de individuelle tjenestene etter loven (økonomisk stønad, kvalifiseringsprogram, midlertidig botilbud mv.). Det fremgår av Innst. 87 L (2009-2010) at Fylkesmannen, på samme måte som etter den gamle sosialtjenesteloven, vil kunne kontrollere at kommunen følger de bestemmelser som regulerer tildeling av disse tjenestene. Det vil da fortsatt være slik at Fylkesmannen vil kunne føre tilsyn med at kommunen sikrer at den som søker en

tjeneste blir hørt ved utforming av tjenesten, selv om bestemmelsen om brukermedvirkning ligger i lovens kapittel 5.

På samme måte vil Fylkesmannen kunne føre tilsyn med at kommunen følger saksbehandlingsreglene ved tildeling av tjenester, selv om saksbehandlingsreglene dels følger av kapittel 5, og dels av forvaltningsloven. Det samme gjelder kravet til forsvarlighet i lovens kapittel 2.

2.3 Generelt om relevante lov- og forskriftsbestemmelser

I dette avsnittet gjennomgår vi materielle rettsregler og saksbehandlingsregler som regulerer områdene som skal undersøkes i tilsynet.

Lov om sosiale tjenester i Nav innholder bestemmelser om økonomisk stønad. Loven hjemler retten til stønad til livsopphold i § 18 og har bestemmelse om stønad i særlige tilfeller i § 19. Lovens formålsbestemmelse, jf. § 1, har betydning for tolkningen av bestemmelsene om økonomisk stønad. Formålsbestemmelsen lyder:

”Formålet med loven 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.

Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.”

Videre inneholder loven regler om vilkår, stønadsformer og saksbehandlingsregler. I reglene om saksbehandling vises det til at forvaltningslovens (fvl.) bestemmelser gjelder der ikke annet er bestemt i særloven. I tilsynet vil flere av saksbehandlingsreglene i fvl. være av betydning som grunnlag for revisjonskriteriene.

Kravet om at det ved behandling av søknader om økonomisk stønad skal foretas en konkret, individuell vurdering kommer til uttrykk i bestemmelsene om økonomisk stønad, og fremheves også i rundskriv I-34/2001 gitt av Sosial- og helsedepartementet som et bærende, ufravikelig prinsipp.

Utøvelsen av skjønnet (individuelle vurderinger) skal skje innen de rammer loven setter. I rundskriv I-34/2001 gis det grundig veiledning i hvordan loven er å forstå. Der er det blant annet redegjort for hva som skal legges til grunn som søkers inntekter og hva som skal vurderes som utgifter til livsopphold. Det gis også veiledende satser for stønad til livsopphold. Disse er senere justert, sist ved rundskriv fra Arbeidsdepartementet A-68/2009. Se også rundskriv IS-6/2004 og U-2/2004.

2.4 Internkontroll – krav til styring

Kommunen er i lov om sosiale tjenester i Nav § 5 pålagt å ha internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapittel 4 er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Loven redegjør ikke nærmere for internkontrollplikten innhold, og det foreligger ingen forskrift gitt med hjemmel i forskriftshjemmelen i § 5 som konkretiserer kravet. Det er imidlertid gitt forskrift 20. desember 2002 nr. 1731 om internkontroll i sosial- og helsetjenesten (ikf.). Den gjelder på andre områder innen sosialtjenesten og gjaldt også for noen av de tjenestene som nå er overført til lov om sosiale tjenester i Nav.

Kravene til internkontroll, som konkretiseres i ikf., baserer seg på alminnelige styringsprinsipper som skal bidra til forsvarlig virksomhet. Ikf. er ikke hjemmel for de kravene til internkontroll som legges til grunn i dette tilsynet, men det er sett hen til ikf. når kravene beskrives.

Hjemmelen for internkontrollkravene som gjelder for kommunen ved behandling av søknader om økonomisk stønad er lov om sosiale tjenester i Nav § 5.

Internkontroll er systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov. Styringsaktivitetene skal tilpasses virksomhetens egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av lov – her lov om sosiale tjenester i Nav. Internkontrollen skal dokumenteres (være skriftlig) i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse.

Enkelte internkontrollkrav fremkommer imidlertid i lovgivningen for øvrig – f.eks. krav til opplæring, jf. lov om sosiale tjenester Nav § 6, og krav til tiltak for å bidra til klare ansvars- og myndighetsforhold mellom stat og kommune i Nav, jf. Nav-loven § 14, jf. forskrift til Nav-loven 26.01.2007 nr. 107 "Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen".

Vi redegjør for internkontrollkravene i punkt 3.5.

3 Behandling av søknad om økonomisk stønad

3.1 Innledning

I dette kapittelet redegjøres det for de krav som gjelder på de valgte tilsynsområdene. Kapittelet er inndelt i tre underkapitler. Underkapitlene representerer de tre hovedområdene som skal undersøkes i tilsynet. Områdene kan også sees på som faser i søknadsprosessen fra søknad om økonomisk stønad foreligger til vedtak er fattet. De tre områdene eller fasene er:

- håndtering av henvendelser
- kartlegge og innhente relevante opplysninger
- foreta individuelle vurderinger og beslutninger

3.2 Håndtering av henvendelser

3.2.1 Beskrivelse av området

Et saksbehandlingsforløp starter oftest med en henvendelse fra bruker. På Nav-kontor mottas henvendelser om økonomisk stønad i kundesenter, telefonmottak el. En viktig oppgave er å klargjøre om henvendelsen er en søknad om økonomisk stønad. Denne oppgaven kan være lagt til ansatte i front (kundesenter/telefonmottak), eller til andre "lenger inn" i systemet.

Enkelte steder i landet er det etablert regionale telefonsentre (call-senter). I utgangspunktet skal de regionale telefonsentrene svare på henvendelser som gjelder den statlige delen av Nav. Dersom telefonsenteret ivaretar oppgaver som faller inn under tilsynsområdet *håndtering av henvendelser om økonomisk stønad*, skal det undersøkes om dette skjer i tråd med regelverkets krav.

Nav-kontor mottar henvendelser om økonomisk stønad ved at bruker møter på Nav-kontoret, ringer eller sender e-post. Uavhengig av om henvendelsen blir håndtert i kundesenteret ”over disk” eller per telefon, skal søknaden identifiseres, selv om den er vag og uklar. Dette gjøres som oftest ved at det må stilles noen spørsmål som bruker må svare på. Uavhengig av hvordan Nav-kontoret har organisert seg og hvordan lokalet er utformet, skal de ansatte overholde taushetsplikten slik at ikke taushetsbelagte opplysninger røpes overfor ev. andre på kundesenteret eller i venterommet.

Problematismen av taushetspliktsbestemmelsene vil variere i tilsynene avhengig av hvilke funksjoner som skal ivaretas i front – kundesenter eller resepsjon. Dersom mye kommunikasjon foregår i en åpen front vil det være mer utfordrende for kommunen å sikre at taushetsplikten overholdes, enn der det foregår lite muntlig kommunikasjon mellom bruker og ansatt. I tilsynet skal det undersøkes om kommunen overholder plikten til å sikre taushet i forhold til eventuelle andre brukere som er tilstede i resepsjonen eller venterommet.

Oftest vil det være behov for at søknaden skriftliggjøres. Det finnes søknadsskjemaer om økonomisk stønad ved alle Nav-kontor. De ligger ute i venterommet, eller kan finnes elektronisk på kommunens hjemmesider.

3.2.2 Rettslig grunnlag og revisjonskriterier

I dette avsnittet redegjør vi for det rettslige grunnlaget for kravene som gjelder på tilsynsområdet *håndtering av henvendelser*. Rettsgrunnlaget er tolket og tilpasset tilsynsområdet og revisjonskriteriene er utledet på bakgrunn av tolkningene.

Revisjonskriteriene som er utledet av internkontrollkravet, redegjøres det for i punkt 3.5.

Revisjonskriteriene med grunnlag i de materielle reglene, saksbehandlingsreglene og internkontrollkravet er oppsummert punktvis i punkt 3.6.

Følgende hovedkrav gjelder:

- Kommunen skal sikre at håndtering av henvendelser skjer i henhold til lov- og forskriftskrav.

Hovedkravet kan deles inn i underkrav (markert med hule kulepunkter). For å konkludere med avvik i henhold til hovedkravet må det minst være brudd på ett av underkravene som er hjemlet i materielle krav eller saksbehandlingskrav samtidig som det konstateres manglende etterlevelse av krav til styring av den aktuelle oppgaven.

Underkrav:

- Plikt til å gi veiledning for å identifisere søknad om økonomisk stønad

Hjemmel: Lov om sosiale tjenester i Nav § 17, jf. 41, jf. fvl. § 11, jf. forvaltningslovforskriften §§ 2, 3 og 5

For at søkers henvendelse skal behandles forsvarlig skal kommunen aktivt bidra til å identifisere om henvendelsen fra søker er en søknad om økonomisk stønad. Dersom søkers ”bestilling” er vag, er det viktig at hensikten med henvendelsen blir klar. Bruker har ansvar for å forsøke å formidle sitt behov, og kommunen har et ansvar for å forsøke å bringe på det rene om henvendelsen er å anse som en søknad om økonomisk stønad.

Plikten til å håndtere henvendelsen med tanke på å identifisere søknad om økonomisk stønad er hjemlet i lov om sosiale tjenester i Nav § 17. Bestemmelsen lyder:

”§ 17. Opplysning, råd og veiledning

Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.”

Bestemmelsen er en understrekning av at den generelle veiledningsplikten for forvaltningen som er hjemlet i fvl. § 11, og som også gjelder ved behandling av søknader om økonomisk stønad.

Forvaltningsloven § 11 første ledd lyder:

”§ 11. (veiledningsplikt).

Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.”

Formålet med veiledningsplikten er å gi søker mulighet til å ivareta sine behov på best mulig måte. Utgangspunktet i fvl. er at omfanget av veiledningen må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet. Den utvidede plikten til å gi råd og veiledning med hjemmel i lov om sosiale tjenester i Nav § 17, gjør sitt til at plikten skjerpes ved behandling av søknad om økonomisk stønad. F.eks. vil det i mindre grad aksepteres at manglende veiledning skyldes kapasitetshensyn når omfanget av veiledningsplikten for sosialtjenesten i Nav skal fastslås. Søkere av økonomisk stønad er ofte i en meget vanskelig livssituasjon. Dette kan føre til en skjerpet veiledningsplikt for kommunen. Av dette følger at kommunens veiledningsplikt ved behandling av søknad om økonomisk stønad består i aktivt å tilby veiledning ved henvendelser som inneholder uklar eller vag søknad om økonomisk stønad.

I forvaltningslovforskriften kap. 2 er veiledningsplikten presisert og det er gitt konkrete føringer for innholdet i plikten. I forskriftens § 2 reguleres det om veiledningen skal gis skriftlig eller muntlig. Det legges opp til at kommunen selv kan avgjøre dette, men det må antas at veiledning for å identifisere søknad ikke bare kan gis skriftlig. Det fremgår av bestemmelsen at det skal legges vekt på ønsket og behovet til den som skal få veiledning. Når bruker henvender seg muntlig vil det være mest naturlig å gi anledning til å kommunisere muntlig. Dersom bruker ikke gir uttrykk for ønske om muntlig veiledning, må det likevel vurderes om det er mest hensiktsmessig med muntlig dialog for å klargjøre situasjonen.

Der brukers henvendelse blir identifisert og vurdert å være en søknad om økonomisk stønad og kommunen foretrekker at søknaden skriftliggjøres, skal kommunen bistå ved behov.

Forvaltningsorganets plikt til å bistå ved utfylling av søknad reguleres i forvaltningslovforskriftens § 3. Bestemmelsen lyder:

”Bare når det er særskilt bestemt, har forvaltningsorganet plikt til å sette opp søknader, brev eller tilsvarende. Organet bør imidlertid hjelpe til med å fylle ut

skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp.”

Det er ikke særskilt bestemt (i lov) at kommunen har en slik plikt, men det vil stilles krav til at det tilbys hjelp når det synes å være behov for det. All erfaring tilsier at brukere som søker om økonomisk stønad ofte er i en vanskelig livssituasjon og har utfordringer slik at det kan være vanskelig å fylle ut skjemaer.

Oslo tingrett har i dom 2006-01-31 dømt Oslo kommune til å betale erstatning for manglende utbetalt økonomisk stønad. Retten konkluderte med at kommunens saksbehandling har vært så mangelfull at det foreligger et ansvarsbetingende erstatningsgrunnlag. Saksbehandlingen som særlig påpekes som mangelfullt ivaretatt, er at henvendelser ikke er håndtert forsvarlig og at de dermed urettmessig ikke er identifisert som søknad om økonomisk stønad.

Underkrav:

- Plikt til forsvarlig saksbehandling av søknader som mottas i front

Hjemmel: Kravet om forsvarlig saksbehandling generelt, med vekt på overholdelse av kravet om forsvarlig kartlegging, jf. fvl. § 17 og kravet om at det skal foretas individuelle vurderinger ved beslutning om økonomisk stønad, jf. lov om sosiale tjenester i Nav §§ 18 og 19.

Søknad om økonomisk stønad skal behandles. Vi redegjør for kravene til forsvarlig saksbehandling i veilederens punkt 3.3 og 3.4, men vi viser til kravene her også fordi det under tilsynet skal undersøkes om kommunen sikrer at søknader ikke avslås på sviktende grunnlag og uten tilstrekkelige vurderinger når søknader mottas i front. En kjent situasjon er at det gis muntlig avslag, eller at søknaden muntlig avvises i front, med begrunnelsen at det ikke foreligger tilstrekkelig dokumentasjon.

I Sivilombudsmannens sak 2005/390 (Årsmelding for 2005 nr. 45 side 192) redegjøres det for dialog mellom Sivilombudsmannen og Sosial- og helsedirektoratet om dokumentasjonskrav knyttet til søknad om økonomisk stønad. Sivilombudsmannen finner grunn til å bemerke direktoratets uttalelse om at det enkelte ganger kan være tvilsomt når en søknad om økonomisk stønad skal realitetsbehandles eller avvises. Direktoratet legger til grunn at dersom det ikke er mulig å ta stilling til om betingelse i §§ 18 og 19 er oppfylt på grunn av manglende dokumentasjon, vil søknaden i noen tilfeller kunne avvises i et enkeltvedtak. Sivilombudsmannen bemerker Sosial- og helsedirektoratets uttalelse slik: ”Det er vanskelig å utelukke at det kan forekomme tilfeller hvor avvisning er det korrekte. Generelt mener jeg imidlertid at det må være mest nærliggende å realitetsbehandle slike saker.” Sivilombudsmannen forsetter; ”Det har i noen klagesaker hit vært hevdet at sosialtjenesten treffer muntlige vedtak. Det er viktig å understreke at det også når dokumentasjonen anses utilstrekkelig, skal treffes et skriftlig vedtak, enten konklusjonen er avslag eller avvisning.”

Det er trolig større risiko for muntlig avslag/avvisning på bakgrunn av påstått manglende dokumentasjon når søknader håndteres i front/resepsjonen.

Underkrav:

- Ivaretagelse av taushetsplikten ved håndtering av henvendelser i front

Hjemmel: Lov om sosiale tjenester i Nav § 44, jf. fvl. §§ 13 til 13 e

Rettsområdet taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt er et omfattende tema innen forvaltningsområdet sosiale tjenester i Nav. I dette tilsynet skal bare en begrenset del av denne tematikken problematiseres og undersøkes. Det skal undersøkes om kommunen overholder taushetspliktregelen hjemlet i lov om sosiale tjenester i Nav § 44 når det gjelder oppgavene knyttet til å håndtere henvendelser i front, som på kundesenter, i telefonen, på e-post osv. Det skal med andre ord undersøkes om kommunen sikrer at søker som henvender seg til Nav får ivaretatt sin rett til at taushetsbelagte opplysninger ikke røpes overfor eventuelle andre som oppholder seg på steder der henvendelser blir håndtert. Kravet om taushetsplikt mellom ansatte i Nav er *ikke* tema.

Taushetsplikt er plikt til å tie om bestemte forhold og en plikt til å hindre at uvedkommende får innsyn i slike forhold. Plikten innebærer også plikt til å legge til rette for at taushetsbelagte opplysninger kan utveksles på skjermert sted. Søker skal ikke settes i en situasjon som gjør at vedkommende føler at taushetsbelagte opplysninger må oppgis når uvedkommende kan høre. Lov om sosiale tjenester i Nav § 44 første og andre ledd lyder:

”Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommunen etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Overtredelse straffes etter straffeloven § 121.

Taushetsplikten gjelder også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Opplysning om en tjenestemottakers oppholdssted kan likevel gis når det er klart at det ikke vil skade tilliten til kommunen.”

Taushetsplikt om personlige forhold er i hovedsak begrunnet i to hensyn – hensynet til personlig integritet og hensynet til tillitsforholdet mellom brukeren og forvaltningen. En rekke opplysninger som Nav mottar, er av en slik art at brukeren ofte ikke ønsker at de skal bli kjent. Kjennskap til visse opplysninger kan også røpe at bruker har et forhold til Nav som tilsier at det er økonomisk stønad vedkommende søker om. Etter samorganiseringen av arbeid, trygd og sosiale tjenester er det én dør inn til alle tjenestene, og ofte ett venterom og én resepsjon. I en slik setting skapes nye utfordringer når det gjelder å overholde taushetsplikten overfor andre som oppholder seg der henvendelsene håndteres.

For at forvaltningen av tjenesten økonomisk stønad skal utføres forsvarlig, skal det innhentes tilstrekkelige opplysninger for å kunne avgjøre en søknad. Ofte er det nødvendig med opplysninger av personlig karakter, og det er derfor viktig at forholdene er lagt til rette for at brukeren kan sikres at taushetsplikten overholdes. Dersom taushetsplikten ikke overholdes kan tilliten svekkes, og resultatet kan bli at viktige opplysninger holdes tilbake. I verste fall kan det føre til at brukere ikke oppsøker tjenesten.

3.3 Kartlegging / innhenting av relevante opplysninger

3.3.1 Beskrivelse av området

Det er en rekke opplysninger som må foreligge for å kunne vurdere søknader om økonomisk stønad.

Innhenting av relevante opplysninger for å vurdere søknad om stønad til livsopphold og stønad i særlige tilfelle (akutt/ikke-akutt) ”styres” av betingelsene for å innvilge stønad med hjemmel i §§ 18 og 19, og særlig kravet om at det skal foretas konkrete individuelle vurderinger.

Det må innhentes opplysninger som gjør at det kan foretas en individuell vurdering av om søknad skal innvilges, hva det skal innvilges stønad til, og nivået på stønaden. Videre må det foreligge tilstrekkelige opplysninger for å vurdere stønadsform og utbetalingsmåte.

Det må følgelig innhentes opplysninger om en rekke forhold: Personopplysninger, familieforhold, sosiale forhold som aktiviteter og interesser, helsemessige utfordringer, søkers inntekter/inntektsmuligheter, og søkers utgifter. Hvor omfattende kartleggingsprosessen må være, avhenger blant annet av om det søkes om stønad for å dekke et akutt behov, hva det søkes om stønad til osv.

Opplysninger fremkommer ofte gjennom søknadsskjema, gjennom samtale på kontoret eller på telefon, ved vedlagt dokumentasjon osv. Ved innhenting av opplysninger som ikke gis av søker, vil søker være mer eller mindre involvert. Det stilles imidlertid krav om at opplysninger så langt som mulig skal innhentes i samarbeid med søker.

På de fleste Nav-kontor behandles søknader om økonomisk stønad enten av saksbehandlere eller veiledere i mottaksenheten eller av saksbehandler/veileder i oppfølgingsenheten, avhengig av om søker er ”ny” eller har mottatt stønad over noe tid. Det er vanlig at hver bruker har ”sin” saksbehandler som kjenner brukeren og dennes situasjon.

3.3.2 Rettslig grunnlag og revisjonskriterier

Ved saksbehandling av søknad om økonomisk stønad gjelder saksbehandlingskapittelet i lov om sosiale tjenester i Nav. I denne lovens § 41 vises det til at fvl. gjelder der ikke særskilt fremkommer i lov om sosiale tjenester i Nav. Det fremgår indirekte i lov om sosiale tjenester i Nav at opplysninger skal innhentes når søknad skal vurderes, jf. § 43, men selve prinsippet om at kommunen har en plikt til å innhente tilstrekkelige opplysninger før vedtak fattes fremgår i fvl. § 17.

Følgende hovedkrav gjelder:

Kommunen skal sikre at det foretas kartlegging/innhenting av opplysninger i henhold til lov- og forskriftskrav

Det redegjøres samlet for internkontrollkravene under punkt 3.5.

Revisjonskriteriene er oppsummert punktvis til slutt i punkt 3.6.

Hovedkravet kan deles opp i underkrav (hule kulepunkt). For å konkludere med avvik på dette området må det være brudd på ett eller flere underkrav med utgangspunkt i materielle krav eller saksbehandlingskrav samtidig som det må konstateres manglende etterlevelse av krav til styringen av den aktuelle oppgaven.

Underkrav:

- Saken skal være så godt opplyst som mulig før det foretas vurderinger og tas beslutninger om økonomisk stønad

Hjemmel: Fvl. § 17

Forvaltningsloven § 17 første ledd lyder:

”Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes...”

Bestemmelsen skal bidra til at søker får de tjenestene han eller hun har krav på, og den understreker forvaltningens plikt til aktivt å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig. En søker kan imidlertid oppleve at bestemmelsen brukes som grunnlag for å stille krav om at alle opplysninger (relevante og irrelevante) må dokumenteres. Sosialtjenestens behov for å ha dokumentasjon må balanseres opp mot hensynet til søker og søkers evne og mulighet til å dokumentere opplysninger. Det må vurderes konkret i hver enkelt sak hvilke opplysninger som er nødvendige og relevante og følgelig også hvilke opplysninger som må dokumenteres. (Se nedenfor om forholdet mellom opplysninger og dokumentasjon.)

En søknad om akutt hjelp må vurderes raskt, noe som innebærer at kommunen ikke kan undersøke saken like grundig som ved behandling av ordinære søknader. Søker kan ha behov for akutt hjelp til helt nødvendige livsoppholdsutgifter som mat, og også ha behov for stønad til å dekke behov av mindre akutt karakter. Da kan det være hensiktsmessig å dele opp søknaden og behandle forholdene separat.

Ved vurdering av søknad om stønad fra førstegangssøker vil det som oftest være behov for en bred kartlegging. Dersom en bruker søker igjen om økonomisk stønad, må det innhentes tistrekkelig og oppdaterte opplysninger. Det kan tenkes situasjoner der kartleggingsbehovet for en førstegangssøker ikke er så omfattende, f.eks. der det fremkommer opplysninger som tilsier at søker kun trenger begrenset hjelp som et engangstilfelle.

Det må forligge et oppdatert kartleggingsbilde for vurdering og beslutning knyttet til hver søknad.

Hva må undersøkes for at saken skal være godt nok opplyst for å vurdere, og beslutte, med hjemmel i § 18?

Lov om sosiale tjenester i Nav § 18 danner utgangspunkt for hvilke opplysninger som er nødvendig for å avgjøre en søknad om økonomisk stønad.

Lov om sosiale tjenester i Nav § 18 lyder:

”§ 18 Stønad til livsopphold

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

Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.”

Det skal foretas en konkret individuell vurdering av om betingelsene i bestemmelsen er oppfylt. Prinsippet om individuell vurdering er styrende for hvilke opplysninger som er nødvendige for at saken skal være tilstrekkelig opplyst.

Dersom betingelsene for å innvilge stønad til livsopphold er oppfylt, må det vurderes og besluttes hvilken stønadsform som skal benyttes, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 21, og hvordan stønaden skal stilles til disposisjon for søker.

Forvaltningen av økonomisk stønad er bygget opp slik at det vurderes først om betingelsene for stønad etter § 18 er oppfylt, for så også eventuelt å vurdere om betingelser for stønad med hjemmel i § 19 er oppfylt. Listen over forhold som skal undersøkes gjelder følgelig også for § 19. (Det redegjøres senere også for særlige forhold som må undersøkes for å avgjøre om det bør innvilges stønad etter § 19.)

Det skal foreligge opplysninger om:

- søker og søkers familieforhold (sivilstatus og barn)
- søkers inntekter/inntektsmuligheter
- utgifter (hvilke og hvor høye); særlig undersøke behov for stønad til livsoppholdsutgifter til barn
- opplysninger for å vurdere om søker har spesielle utgifter som er nødvendig for søkers livsopphold

Videre skal det innhentes opplysninger etter behov om:

- sosiale forhold, helsemessige forhold, andre forhold som har betydning for å vurdere søkers inntektsmulighet mv. (ikke bare søkers forhold, men også eventuelle barns særskilte behov knyttet til sosiale og/eller helsemessige utfordringer)
- opplysninger for å vurdere, og beslutte, stønadsform
- opplysninger for å vurdere, og beslutte, utbetalingsmåte

Økonomisk stønad er ment å være en midlertidig ytelse og det kan blant annet av den grunn være nødvendig å foreta en helhetsvurdering av søkers totale økonomiske, sosiale og helsemessige situasjon i forbindelse med tildeling og utmåling av stønad. Kartlegging av søkerens muligheter og begrensinger kan innebære en omfattende prosess der det også må innhentes informasjon og vurderinger fra andre instanser, både offentlige og private.

Ordlyden i lov om sosiale tjenester i Nav § 18 gir lite føringer for hva som skal legges til grunn som søkers inntekter. Det samme gjelder hva som skal regnes som utgifter til livsopphold og eventuelt nivå på stønaden. Lov om sosiale tjenester i Nav § 1 må legges til grunn som tolkningsmoment når disse begrepene skal gis innhold.

I rundskriv I-34/2001 redegjøres det grundig for hva som skal legges til grunn på inntektssiden og hva som regnes som livsoppholdsutgifter. Nivået på utgifter til hva som regnes som kjernen i livsoppholdsbegrepet er det også gitt statlige veiledende retningslinjer for, disse er sist justert i rundskriv A-68/2009.

I nevnte rundskriv I-34/2001 er kjernen i livsoppholdet beskrevet som utgifter til mat, drikke, klær, sko, husholdningsartikler, tv-lisens, avis, telefon, fritidsaktiviteter, fritidsutstyr til barn og reisutgifter. Disse utgiftene er ofte ment å skulle dekkes av normer (statlige/kommunale). I kjernen ligger også boutgifter.

Videre omtales det som kan falle innenfor livsoppholdsbegrepet avhengig av søkers og søkers barns konkrete situasjon. Slike utgifter betegnes som *spesielle utgifter*. Spesielle utgifter, eller utgifter som er avhengig av den konkrete situasjonen, kan være en del av det som er nødvendig for livsoppholdet. Eksempel på spesielle utgifter er utgifter i forbindelse med høytids- og merkedager; fritidsutstyr, spedbarnsutstyr, barnepass, skolestart, videregående skole, utgifter knyttet til samvær med barn, lege, psykolog, legemidler,

tannbehandling og evt. annen behandling, syns- og hørselshjelpemidler, flytteutgifter, vedlikehold av egen bolig, bilhold. Se nærmere nærmere redegjørelse for livsoppholdsbegrepet under punktet om vurdering(er) og beslutning(er), avsnitt 3.4.

Opplysninger som er nødvendig for å vurdere og beslutte med hjemmel i § 19

Lov om sosiale tjenester i Nav § 19 regulerer muligheten kommunen har til å yte stønad i særlige tilfeller. Bestemmelsen lyder:

”§ 19 Stønad i særlige tilfeller

Sosialtjenesten 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.”

Lov om sosiale tjenester i Nav § 19 skal fange opp ulike behov for hjelp som ikke dekkes gjennom stønad til livsopphold etter § 18. Bestemmelsen skal bidra til å øke muligheten for å realisere lovens målsetting om at alle skal være i stand til å sørge for seg selv. § 19 er en utpreget skjønsmessig bestemmelse. Den gir vide rammer for når hjelp kan gis, men ingen nærmere veiledning. Selv om hjelp etter § 19 ikke er en pliktmessig ytelse, kan det i det konkrete tilfellet være åpenbart urimelig ikke å yte hjelp, slik at vedtaket kan omgjøres av klageinstansen i medhold av lov om sosiale tjenester i Nav § 48.

§ 19 gir hjemmel for å yte stønad i tilfeller der betingelsene etter § 18 ikke er oppfylt. Det kan for det første gjelde utgifter som i det konkrete tilfellet faller utenfor rammen for § 18, og med andre ord ikke er nødvendige for søkerens livsopphold. For det andre kan situasjonen være at ikke alle andre muligheter til selvforsørgelse er forsøkt.

Dersom utgifter som søkes dekket ikke anses å falle inn under søkers livsopphold, må sosialtjenesten vurdere om det skal ytes stønad etter § 19.

Opplysninger som er nødvendige for å vurdere og beslutte stønadsform og utbetalingsmåte

Dersom stønad innvilges må det innhentes tilstrekkelig opplysninger for å vurdere og beslutte stønadsform og utbetalingsmåte.

Når det gjelder opplysninger om *stønadsform* gir lov om sosiale tjenester i Nav § 21 retning for hvilke opplysninger som er nødvendig. Bestemmelsen lyder:

”Økonomisk stønad gis som bidrag, lån, garanti for lån, eller varer og tjenester.

Økonomisk stønad i form av lån bør vurderes i forhold til om stønadsmottakeren vil bli i stand til å tilbakebetale lånet.

Er stønaden gitt som lån eller garanti for lån, skal vedtaket inneholde bestemmelser om lånevilkårene.

Hvis det på grunn av særlige forhold må antas at stønadsmottakeren ikke vil bruke stønaden i samsvar med vilkår som er fastsatt etter § 20, kan det vedtas at stønaden helt eller delvis skal gis i form av varer og tjenester.”

Det går ikke direkte fram av lovteksten hva som skal være hovedregelen for beslutning om stønadsform, men i og med at låneformen skal vurderes i forhold til stønadsmottakers tilbakebetalingsevne, vil bidrag være den vanligste hjelpeformen. Stønaden kan også gis i

form av varer og tjenester, se bestemmelsens siste ledd. Det må innhentes opplysninger som kan legges til grunn ved vurdering av søkers tilbakebetalingsevne. Har vedkommende verdier som kan realiseres? Venter søker på en arv?

Hvordan stønaden skal stilles til søkers disposisjon er ikke lovregulert. Men et utgangspunkt er at dette må avtales med søker og være slik at det ivaretar søkers integritet. Taushetsplikten skal også ivaretas så langt det er mulig.

Underkrav:

- Opplysninger må innhentes i samarbeid med søker

Hjemmel: Lov om sosiale tjenester i Nav § 43

Den viktigste kilden til opplysninger for å avgjøre søknad om økonomisk stønad er søker selv. Ofte vil det være behov for samtale med søker for å få tilstrekkelig grunnlag til å vurdere og beslutte om søknad om økonomisk stønad skal innvilges. Samtalen med søker vil også være viktig for å finne ut av hvilke ytterligere opplysninger som må innhentes.

Å innhente opplysninger i samarbeid med tjenestemottaker er ofte også en forutsetning for å ivareta kravet om at bruker skal medvirke ved utformingen av tjenesten, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 42. Se nærmere om dette under punkt 3.4.

Kravet om at saken skal være tilstrekkelig opplyst og dokumentasjon av opplysningene

Utgangspunktet er at kommunen har en plikt til å sørge for at saken er godt nok opplyst for å kunne fatte avgjørelser om økonomisk stønad. Opplysningen gis oftest av søker og kommunen vil ofte be om at opplysningene bekreftes ved å stille krav om dokumentasjon.

Det foreligger ingen enkelt lovregelkrav om dokumentasjon i forskrift, rundskriv eller retningslinjer. I rundskriv IS-6/2004 blir imidlertid temaet belyst knyttet til sosialtjenestens adgang til å kreve kontoutskrift fremlagt ved behandling av søknad om økonomisk stønad. I rundskrivet presiseres det at dokumentasjonen må være relevant for sosialtjenestens behandling av saken. Kravet til fremvisning av dokumentasjon av inntekter (eventuelt innestående på konto) og utgifter har nær sammenheng med lovens subsidiære karakter: Alle aktuelle muligheter til egenforsørgelse skal utnyttes før det eventuelt ytes økonomisk stønad. I rundskriv I-34/2001 fremgår det at den enkeltes behov alltid må vurderes konkret i forhold til de utgifter vedkommende opplyser å ha, og som naturlig nok må dokumenteres så langt råd er, ref. Sivilombudsmannens årsmelding for 2005 nr. 45 s. 192.

Krav om dokumentasjon i nødhjelpssaker berøres indirekte i rundskriv I-34/2001 der det fremgår at en søknad om akutt hjelp må vurderes raskt, ofte samme dag som den er mottatt. Dette innebærer at sosialtjenesten ikke kan undersøke saken like grundig som ved ordinære søknader. Det kan blant annet medføre at stønad må ytes før alle utgifter og inntekter er dokumentert. Det må ved behandling av søknader om akutt hjelp vurderes hvilke opplysninger som er nødvendige, og i hvilken grad opplysningene skal kreves dokumentert.

Søker er oftest kilde til opplysninger som trengs for å fatte avgjørelser om økonomisk stønad, og søker er oftest også den nærmeste til å fremskaffe dokumentasjon. Kommunen kan selv kreve opplysninger og dokumentasjon av disse fra andre offentlige organer, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 43. Annen dokumentasjon må søker selv fremskaffe, f.eks. dersom søkeren ikke samtykker til at taushetsplikten opphører.

3.4 Vurdering og beslutning

3.4.1 Beskrivelse av området

Under dette området skal det undersøkes om kommunen sikrer at det blir foretatt vurderinger og beslutninger i henhold til lov- og forskriftskrav ved behandling av søknader om økonomisk stønad.

Som fremstillingen vil vise, går fasene *kartlegging/innhenting av relevante opplysninger og vurderinger og beslutninger* over i hverandre. Det vil derfor bli noen gjentakelser i dette kapitlet, men med en annen vinkling.

Når det foreligger tilstrekkelig opplysninger skal det foretas vurderinger av og beslutning om:

- betingelsene for å innvilge stønad etter lov om sosiale tjenester i Nav § 18, eventuelt § 19 er oppfylt
- eventuelt hva det skal ytes stønad til, og nivå på stønaden
- stønadsform og hvordan stønaden skal utbetales

Loven er bygget opp slik at det først skal vurderes om betingelsene for å innvilge stønad etter § 18 er oppfylt, for så eventuelt å vurdere om betingelsene hjemlet i § 19 er oppfylt.

Ofte foretas vurdering og beslutninger i én prosess slik at den som har myndighet til å vurdere også beslutter. Det er også vanlig at vurderinger og beslutninger godkjennes eller overprøves av ledelsesnivået over saksbehandler.

3.4.2 Rettslig grunnlag og revisjonskriterier

Følgende hovedkrav gjelder:

Kommunen skal sikre at det foretas vurderinger og beslutninger ved avgjørelse om økonomisk stønad i henhold til lov- og forskriftskrav

Det redegjøres for internkontrollkravene i punkt 3.5.

Revisjonskriteriene er oppsummert punktvis i punkt 3.6.

Hovedkravet kan deles i flere underkrav (hule kulepunkt under). Det må konstateres brudd på ett eller flere av de materielle kravene eller saksbehandlingskravene samtidig som det konstateres manglende overholdelse av styringskrav, før det eventuelt kan konkluderes med avvik fra hovedkravet.

Underkrav:

- Søknader om økonomisk stønad skal avgjøres etter en konkret individuell vurdering

Hjemmel: Lov om sosiale tjenester i Nav § 18

Søknad om økonomisk stønad skal avgjøres i rett tid etter en konkret individuell vurdering.

Hva som er *rett tid* avhenger av hvor akutt situasjonen er. Utgangspunktet er at en søknad om akutt hjelp må behandles raskt, ofte samme dag som den er mottatt. Vurdering av og beslutning om søknader om akutt hjelp kan få betydning for tildelingen og utmåling av stønaden. Det vil være mindre tid til å undersøke om vilkårene for å tildele er oppfylt, og også for hvilke livsoppholdsutgifter som skal legges til grunn. (Se nærmere om dette under.)

Den individuelle vurderingen tas på bakgrunn av opplysningene som er innhentet, se krav til innhenting av opplysninger i punkt 3.3. Som tidligere nevnt legger kravet om at det skal foretas individuelle vurderinger føringer for hvilke opplysninger som anses nødvendige for å avgjøre saken.

Kommunen har både rett og plikt til å utøve skjønn, dvs. gjennomføre en konkret individuell vurdering. Det skal foretas en skjønnsmessig vurdering i hver sak – det vil si for hver søker, og eventuelt hver gang søkeren søker. 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 de lokalt fastsatte normene for utmåling av stønad som eventuelt foreligger. (Se nærmere om dette under.)

Etter at det er innhentet tilstrekkelige opplysninger i saken og tatt i betraktning om søknaden må behandles raskt (akutt/nødhjelp), må det foretas en konkret, individuell vurdering av om det er grunnlag for å innvilge stønad etter § 18. Om vilkårene i det konkrete tilfellet er oppfylt slik at det foreligger en rett til økonomisk stønad, avhenger av en individuell vurdering av søkers inntekter og inntektsmuligheter og av livsoppholdsutgifter som skal legges til grunn i det konkrete tilfellet. Stønadens størrelse (utmålingen) avhenger følgelig av hvilke inntekter som legges til grunn og hvilke faktiske livsoppholdsutgifter som skal dekkes i det konkrete tilfellet. Det må videre foretas en konkret individuell vurdering av hvilken stønadsform som skal benyttes og hvordan stønaden skal utbetales. Hva som skal vurderes konkret og individuelt kan oppsummeres slik:

- søkers inntekter og inntektsmuligheter
- søkers livsoppholdsutgifter (foreligger det utgifter utover det som ligger i kjernen av livsoppholdsbegrepet?)
- utmåling av stønaden
- stønadsform
- hvordan stønaden skal utbetales

I rundskriv I- 34/2001 redegjøres det grundig for hvordan § 18 i lov om sosiale tjenester i Nav er å forstå (tidligere sotjl. § 5-1), og den videre redegjørelsen for kravet om individuelle vurderinger følger rundskrivets linjer og ordbruk.

Individuell vurdering av søkers inntekter og inntektsmuligheter

Søker har i utgangspunktet ansvar for å sørge for eget underhold ved å utnytte aktuelle muligheter til forsørgelse gjennom inntektsgivende arbeid eller ved å gjøre gjeldende andre økonomisk rettigheter. Oppsparte midler og realisering av verdier skal også i utgangspunktet legges til grunn på inntektssiden ved vurdering av søknaden.

Dersom brukeren søker stønad for første gang og kartlegging viser at søker ikke har inntektsgivende arbeid og heller ikke mottar annen stønad som sier noe om arbeidsevne, må det vurderes individuelt hvilke krav det skal stilles om å ta inntektsgivende arbeid.

Der arbeidsevnen er avklart og stabil ved at søker f.eks. mottar en trygdeytelse, består jobben i å vurdere hvilke inntekter og inntektsmuligheter som skal legges til grunn. Det vises til rundskriv I-34/2001 for nærmere redegjørelse for dette.

Individuell vurdering av søkers 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 presisert i loven. Lov om sosiale tjenester i Nav § 1 er en viktig tolkningskilde for å finne frem til hva som ligger i begrepet livsopphold. I rundskriv I-34/2001 redegjøres det for hva som ligger i kjerneområdet av livsoppholdsbegrepet. Slike utgifter skal alltid tas med ved vurdering av stønadsbehov og utmåling av stønad. Dette er utgifter til klær, mat, bolig og oppvarming samt andre sider av dagliglivet som fritid og sosiale behov. Det skal dessuten tas særlig hensyn til barns behov. Se nærmere om hva som ligger i kjernen i livsoppholdsbegrepet i rundskriv I-34/2001.

Også andre utgifter kan regnes som livsoppholdsutgifter. Her kommer kravet om individuell vurdering inn med full tyngde. Søker kan selv eksplisitt søke om, eller opplyse om behov for, stønad til å dekke utgifter som ligger utenfor kjernen av livsoppholdsbegrepet. Dersom dette ikke er gjort, har kommunen plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst slik at det kan vurderes om også utgifter til spesielle livsoppholdsutgifter skal legges til grunn. Eksempler på slike spesielle livsoppholdsutgifter er utgifter i forbindelse med høytids- og merkedager; fritidsutstyr, spedbarnsutstyr, barnepass, skolestart, videregående skole, utgifter knyttet til samvær med barn, lege, psykolog, legemidler, tannbehandling og evt. annen behandling, syns- og hørselshjelpemidler, flytteutgifter, vedlikehold av egen bolig, bilhold. Det vises til rundskriv I -34/2001 for nærmere redegjørelse.

Individuell vurdering av stønadsnivå med hjemmel i lov om sosiale tjenester i Nav § 18

Ved vurdering av om søker har krav på økonomisk stønad med hjemmel i § 18 sammenholdes søkers inntekter og utgifter til livsopphold. Der søker ikke har noen inntekter, vil søker få dekket alle sine utgifter til livsopphold av stønaden som utbetales. Der søker har noe inntekt, utbetales differansen (supplerende stønad).

Det gis ingen veiledning i loven om hvilket nivå stønaden skal ligge på, utover at den skal ligge på et forsvarlig nivå, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 4. Utgangspunktet er at det må vurderes konkret. Stønaden skal utmåles på grunnlag av en individuell vurdering av den enkeltes faktiske behov. På tross av dette utgangspunktet er det utarbeidet statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold. Retningslinjene gjelder kun utmåling av stønad til livsoppholdsutgifter som ligger i kjernen av livsoppholdsbegrepet.

Det er også vanlig at kommunen utarbeider egne normer for livsoppholdsutgifter – både slike som ligger innenfor kjernen av livsoppholdsbegrepet, og utgifter som ligger utenfor kjernen. I tillegg kommer retningslinjer for boutgifter. De kommunale retningslinjene for utgifter innenfor kjernen er ofte lik de statlige.

Veiledende satser for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold ble sist oppdatert i 2009, jf. rundskriv A-68/2009.

Lovens forutsetning om individuell behovsprøving ved utmåling av stønaden er uansett overordnet de statlige veiledende retningslinjene og eventuelle lokalt fastsatte normer. Kommunale normer og statlig veiledende retningslinjer er kun veiledende for utmålingen av stønad. Verken kommunale normer eller statlige veiledende retningslinjer gir noen konkret anvisning på stønadsnivået i det enkelte, konkrete tilfellet. Det er ikke uten videre

adgang til å sette en søkers utgifter lik satsen i en kommunal norm eller de statlige veiledende retningslinjene. På den annen side gir heller ikke normer eller statlige veiledende retningslinjer den enkelte søkeren en rett til å få et stønadsbeløp tilsvarende satsene.

I tilsynet må det følgelig undersøkes om de retningslinjer som følges er i samsvar med lovkrav. Det må videre undersøkes om kommunen har rutiner som bidrar til at retningslinjene kun benyttes som et utgangspunkt for vurderingen, og at det *alltid* foretas en konkret individuell vurdering av søkers stønadsbehov. Dersom kommunale normer eller de statlige veiledende retningslinjene benyttes som utgangspunkt for vurderingen av en stønadssak, må det i tillegg vurderes om søkeren har utgifter til livsopphold som ikke omfattes av normene/retningslinjene.

Den enkelte søkers hjelpebehov kan, etter en konkret vurdering, vise seg å være større enn nivået på den kommunale normen eller de statlige veiledende retningslinjene. Det kan også tenkes tilfeller der søkers hjelpebehov ligger under nivået for den kommunale normen eller de statlige veiledende retningslinjene. Blant annet gjelder dette ofte ved utmåling av stønad til livsopphold i akutte situasjoner. Ved kortidsytelser kan det være grunnlag for å legge til grunn at stønaden kun skal dekke helt nødvendige løpende utgifter, ved langtidsytelser må det tas hensyn til f.eks. terminvise utgifter.

Søknader kan ikke avslås kun med henvisning til at søker har inntekt over nivået for den kommunale eller de statlige veiledende retningslinjene.

Stønad i særlige tilfelle, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 19

Dersom en utgift ikke anses å være nødvendig for søkerens livsopphold etter lov om sosiale tjenester i Nav § 18, må kommunen vurdere om det kan ytes stønad etter § 19. Bestemmelsen hjemler ikke en pliktmessig ytelse, men det kan være åpenbart urimelig å ikke yte hjelp. Vedtak kan følgelig påklages og omgjøres av Fylkesmannen.

Bestemmelsen åpner for at det kan være aktuelt å yte stønad selv om kravet om at alle inntektsmuligheter skal være forsøkt ikke er oppfylt, dersom situasjonen og hjelpebehovet er slik at det vil være en stor belastning å kreve dette. Dette kan være tilfellet når det kan få negative konsekvenser på lang sikt å utnytte den aktuelle inntektsmuligheten, mens problemene må antas å være av kort varighet. Et eksempel på dette er at søkeren har høyere boligstandard og høyere boutgifter enn det som anses nødvendig, men må antas å kunne dekke boutgiftene og ellers sørge for seg selv innen kort tid.

Hjelp etter § 19 vil kunne gis i svært forskjellige situasjoner og til ulike persongrupper. Bestemmelsen er særlig aktuell i situasjoner der søkerens livssituasjon er blitt, eller står i fare for å bli, så vanskelig at vedkommende ikke kommer videre uten hjelp. Ved å yte målrettet støtte på et tidlig tidspunkt kan man bidra til at søkeren ikke kommer i en så vanskelig økonomisk situasjon at vedkommende blir avhengig av økonomisk stønad for framtiden.

Bestemmelsen gir videre sosialtjenesten mulighet til å gi økonomisk stønad dersom det er særlig ønskelig å stimulere visse tiltak, eller å komme i gang med bestemte aktiviteter. Sosialtjenesten kan for eksempel med hjemmel i § 19 yte stønad til deltakelse på ulike typer kurs og fritidsaktiviteter.

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 hensynet til barn, søkerens fysiske og psykiske helse, muligheten for å få en meningsfylt hverdag og lignende tillegges avgjørende vekt.

Vurdering og beslutning om stønadsform og utbetalingsmåte

Det må foretas en konkret individuell vurdering og beslutning om hvilken stønadsform som skal benyttes, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 21. Den vanligste hjelpeformen er *bidrag*. Dersom stønadsformen *lån* skal benyttes, må det ha vært foretatt en vurdering av og beslutning om at søker har tilbakebetalingsevne. Dersom stønadsformen *varer og tjenester* skal benyttes, må det ha vært fastsatt vilkår om f.eks. disponering av midler eller innlevering av kvitteringer, og det må foreligge brudd på vilkåret. Først da kan det besluttes at stønaden skal gis i form av varer og tjenester. Dette kan oppleves som tap av integritet og det må derfor kunne vises til grundige vurderinger, jf. også lovens formålsbestemmelse.

Det finnes ingen bestemmelse om hvordan stønaden skal utbetales eller stilles til disposisjon for søker. Lov om sosiale tjenester i Nav § 21 gjelder stønadsform, ikke utbetalingsmåte. I forarbeidene til sosialtjenesteloven blir imidlertid *kontantprinsippet* brukt. I dag må dette forstås som at stønaden skal stilles til disposisjon ved overføring til konto, postanvisning el. Hovedhensikten er at det må være en ordning som oppleves minst mulig belastende for søker.

Underkrav:

- Tjenestetilbudet skal utformes i samarbeid med søker

Hjemmel: Lov om sosiale tjenester i Nav § 42

Kravet innebærer en plikt for kommunen til så langt som mulig å rådføre seg med tjenestemottaker ved utforming av tjenestetilbudet (stønad til hva, stønadens størrelse, stønadsformen, stønadsutbetalingen). For å få dette til må det i det minste være en dialog mellom søker og kommunen. Det vanlige er at det tilbys samtale med søkers saksbehandler. Dialog kan også foregå i telefon eller skriftlig. Ofte kommer søkers ønsker til uttrykk i den skriftlige søknaden. Det er ulik praksis på hvor ofte samtale tilbys, men for å overholde kravet om at tjenestetilbudet skal utformes i samarbeid med søker må det forventes at det tilbys ”rom” der søker kan gi uttrykk for sine tanker om løsninger.

Det skal legges stor vekt på hva klienten mener, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 42. Dette kravet understreker at søker ikke bare skal få uttale seg, men det skal tas hensyn til søkers uttalelser i stor grad. Det er viktig at brukermedvirkningen oppleves reell. Det vil fort skape dårlig samarbeidsklima mellom søker og kommunen dersom søker stadig får bekreftet at det ikke legges vekt på hans eller hennes synspunkter.

Hvilken utbetalingsform som skal benyttets må også vurderes konkret og i samarbeid med søker.

3.5 Internkontrollkrav når kommunen behandler søknader om økonomisk stønad

I tilsynet skal det undersøkes om kommunens ved sine internkontrollaktiviteter sikrer overholdelse av lov- og forskriftskrav ved behandling av søknad om økonomisk stønad. I punkt 3.2, 3.3 og 3.4 er det redegjort for lov- og forskriftskrav (materielle krav og

saksbehandlingskrav). I dette punktet redegjør vi for internkontrollkravet hjemlet i lov om sosiale tjenester i Nav § 5.

Tilsynet må vurdere konkret om styringsaktivitetene er tilpasset virksomhetens egenart, aktiviteter og risikoforhold og om de har det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av lov. Dette gjelder både de materielle kravene og saksbehandlingskravene på tilsynsområdene. De materielle kravene og/eller saksbehandlingskravene må alltid vurderes sammen med internkontrollkravet. Det skal ikke konkluderes med avvik som kun er brudd på plikten til å føre internkontroll.

Brudd på internkontrollkravet skal benyttes som bevis for å underbygge eventuelle avvik.

Krav til internkontroll er krav om styring i form av systematiske tiltak som sikrer at virksomheten til enhver tid drives lovlig og bidrar til kontinuerlig forbedringsarbeid. Det skal stilles krav om at aktiviteter må planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov og forskrift.

Det må foretas en konkret vurdering av om kommunen har tilstrekkelige styringsaktiviteter på plass. Internkontrollkravet kan deles opp i underkrav. Disse presenteres nedenfor.

Underkrav:

- Ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til å håndtere henvendelser skal være plassert og kjent. Det samme gjelder ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til å innhente opplysninger og foreta konkrete individuelle vurderinger og beslutninger.

Det skal være klart hvilke oppgaver som skal gjøres i front og hva slags ansvar og myndighet som ligger til arbeidet. Særlig viktig er det at oppgaver som har grenseflater mot oppgaver i neste fase i saksbehandlingsløpet (kartlegging, vurdering og beslutning) er tydelig beskrevet, slik at ikke viktige forhold knyttet til en sak/søknad ”glipper”.

Videre er det viktig at ansvar og oppgaver er kjent og plassert også i ledersjiktet – helt fra kommuneledelsen til de som faktisk møter brukerne og håndterer henvendelsene. Ansvarsplasseringen bør fremgå av delegasjonsdokumenter, stillingsbeskrivelser mv. Det skal i henhold til Nav-loven inngås partnerskapsavtaler mellom kommunen og den statlige delen av Nav.

Underkrav:

- Avhengig av hvilke oppgaver, ansvar og myndighet som er lagt til front/resepsjonen, må kommunen sørge for at ansatte i front har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for det arbeidet de gjør. Det samme gjelder ansatte som kartlegger, vurderer og beslutter.

Dersom det ligger mer enn et ”lose videre-ansvar” til front/kundesenter, må aktuelle lover og forskrifter som regulerer råd og veiledningsplikten være tilgjengelig og kjent, og ansatte må ha tilstrekkelig kunnskap om betydning og innhold. Lovkrav om taushetspliktsreglene må være tilgjengelige, og det må være gitt opplæring i regelverket.

Lov om sosiale tjenester i Nav og forvaltningsloven er viktige lover ansatte må ha tilgang til. Disse lovbestemmelsene er imidlertid til dels lite konkrete og utfyllende, og det vil være behov for både forarbeider, forskrifter og rundskriv for å forstå innholdet i bestemmelsene. Disse rettskildene må det være lett tilgang til for ansatte som har ansvar for å innhente opplysninger, foreta vurderinger og fatte beslutninger med hjemmel i lov om sosiale tjenester i Nav §§ 18 og 19.

Underkrav:

- Kommunen skal sørge for at ansatte som behandler søknader om økonomisk stønad (alle fasene) har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter.

Kommunen har ansvar for at de ansatte som håndterer henvendelser har tilstrekkelig kompetanse og ferdigheter til å håndtere henvendelser i henhold til relevant lover og forskrifter. Særlig ved små kontorer kan de ulike fasene i saksbehandlingen bli ivarettatt av samme person(er) som veksler mellom ulike roller. Kravene til kompetanse vil variere med aktuell rolle.

Kommunen må ha kartlagt hvilken kompetanse og hvilke ferdigheter som er nødvendig for å behandle søknader om økonomisk stønad. Rekrutterings- og ansettelsesarbeid må baseres på denne kunnskapen.

Kommunen må sørge for at de ansatte får tilstrekkelig opplæring. Dette er et krav som følger at kompetansekravet med hjemmel i kravet om internkontroll, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 4. Kravet følger også av lov om sosiale tjenester i Nav § 6. Opplæring av de ansatte må sikres ved at det foreligger gode opplæringsrutiner ved ansettelse av nye medarbeidere, ved at det utarbeides opplæringsplaner osv. Kommunen må sørge for at opplæringsplanene gjennomføres og at opplæringen kontinuerlig tilpasses behovet.

Ansatte i front vil som regel alltid håndtere henvendelser, men hva oppgaven omfatter for personellet i resepsjon eller sentralbord, vil variere. Krav til kompetanse og ferdigheter vil følgelig også variere. Noen steder vil fronttjenesten bestå i å registrere navn og umiddelbart lose videre. Andre steder vil svært mye informasjonsutveksling foregå i front, også ved at saksbehandlere blir tilkalt til resepsjonen for å snakke med søker der og da. Nedenfor følger krav til kompetanse og ferdigheter som må innehas av ansatte som håndterer henvendelser:

- basiskompetanse om Navs ulike tjenesteområder
- kunnskap om økonomisk stønad generelt og kunne gjenkjenne at det er informasjon, råd og veiledning om denne tjenesten brukeren trenger, kunne lose videre til rett gruppe/person
- kunnskap om taushetspliktsreglene og kompetanse og ferdigheter slik at de kan overholdes
- kunnskap om opplysninger som er nødvendig for å behandle en søknad
- kunnskap om utfylling av søknadsskjema
- kunnskap om kontorets videre behandling av saker
- evne til på en god måte å forstå og avklare brukernes situasjon
- evne til raskt å kunne vurdere henvendelsen og informere om neste fase i prosessen
- kunnskap om møte med brukere og samtaleteknikker (vise forståelse og respekt)

For ansatte som skal ha samtale med søker, eller på annen måte kartlegge eller behandle saken (annen og tredje fase), vil også følgende kompetanse være nødvendig:

- kunnskap om og evne til kartlegging av søkers situasjon
- kunnskap om behovsavklaringer, informasjon, råd og veiledning
- kunnskap om sosialtjenestelovverket, forskrifter og rundskriv
- kunnskap om brukermedvirkning og hvordan den ivaretas
- kunnskap om og evne til individuell vurdering

Underkrav:

- Kommunen skal sørge for at ansatte som håndterer henvendelser i front, og ansatte som kartlegger, vurderer og beslutter, medvirker til at kunnskap og erfaring brukes i arbeidet med å forbedre tjenesten. Erfaringer som brukerne gir uttrykk for skal også brukes som grunnlag for kommunens forbedringsarbeid.

Nav-kontorene er under utvikling og i slike faser er evalueringsarbeid viktig, herunder risiko- og sårbarhetsvurderinger. Det er viktig at de ansatte medvirker. Medvirkning fra arbeidstakerne kan skje på ulike vis i møtevirksomhet, medarbeidersamtaler, undersøkelser, gjennomføring og gjennomgang av ROS-arbeid, deltakelse i rutinebeskrivelser og evalueringer av disse osv.

Brukererfaringer kan innhentes mer eller mindre systematisk. Brukere kan gi tilbakemeldinger av eget initiativ, f.eks. ved å klage. Det kan foretas brukerundersøkelser, eller brukere kan oppfordres til å gi tilbakemeldinger på annet vis.

Tilbakemeldingene er viktig som grunnlag for forbedringsarbeid.

Underkrav:

- Kommunen må utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forberede nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av lov- og forskriftskrav som gjelder behandling av søknader om økonomisk stønad.

Dette betyr at kommunen må sørge for at de som ivaretar oppgaver knyttet til søknader om økonomisk stønad, utfører oppgavene i tråd med lov- og forskriftskrav. Hvilke rutiner som gjelder kommer til uttrykk i den daglige praksisen, og det er derfor viktig å få klarhet i hvordan oppgavene faktisk utføres. Rutinene er ofte også (mer eller mindre) nedfelt skriftlig. Det bør foreligge skriftlige prosedyrer for saksbehandlingen og for hvem som har myndighet knyttet til de ulike oppgavene. (Se om krav til dokumentasjon av saksbehandlingen under.)

En viktig side av dette kravet er at kommunen må ha tiltak for å avdekke og registrere brudd på rutiner og prosedyrer og dermed implisitt brudd på gjeldende lov- og forskriftskrav. Det er viktig at ledelsen etterspør slike meldinger og at kunnskapen benyttes i virksomhetens forbedringsarbeid.

Det utarbeides ofte søknadsskjema som brukes som grunnlag for vurdering av søknader om økonomisk stønad. Slike skjemaer er ”verktøy” som bl.a. bidrar til at nødvendige opplysninger og informasjon blir innhentet. Det stilles krav til slike søknadsskjemaer i forvaltningsforskriften § 5, der det fremholdes blant annet:

”Søknadsskjemaer o.l. som det offentlige utarbeider til bruk for parter og andre i forvaltningssaker, skal gi nødvendig veiledning om utfyllingen og om dokumentasjon som bør være vedlagt. Dersom det er praktisk mulig, bør søknadsskjemaer o.l. også gi veiledning om de regler som gjelder på vedkommende saksområde.”

Retningslinjer og normer for hva som regnes som livsoppholdsutgifter og nivået på disse er som tidligere nevnt også mye brukt. Disse kan fremkomme i skriftlige rutiner og/eller ligge inne i det elektroniske saksbehandlingssystemet. I tilsynet er det viktig å undersøke om

rutiner i form av slike retningslinjer og normer er i henhold til lovkrav, og om de benyttes slik at lov- og forskriftskrav overholdes. Se mer om dette under punkt 3.4.2.

Det er en forutsetning kommunens rutine, prosedyrer osv. til en hver tid virker slik at lover og forskrifter overholdes. Rutinene må følgelig være slik at lov- og forskriftkrav overholdes ved å følge dem. Det er videre en forutsetning at rutinene er kjent og etterlevd.

Underkrav:

- Kommunen må foreta systematisk overvåking og jevnlig gjennomgang av internkontrollen (styringsaktiviteter) for på den måten å sørge for at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedringsarbeid.

Virkemidler for systematisk overvåking og gjennomgang av drift og resultater kan være intern rapportering, internrevisjon, mv.

Ledelsen på alle nivå må etterspørre resultater (f.eks. frekvens av klager og klagens innhold, samt avgjørelser tatt av Fylkesmannen) og kontrollere arbeidet med behandling av klagesaker på annen måte. Kunnskapen må benyttes i eget forbedringsarbeid.

3.5.1 Dokumentasjon av internkontrollen

Internkontrollen/styringstiltak/styringsaktiviteter skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig av hensyn til virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Alle kommuner vil ha dokumentert styringstiltak i mer eller mindre grad, og noe skriftlighet må forventes.

- Det er ofte spørsmål om krav til skriftlighet når det gjelder kommunens rutiner. Søkere som henvender seg for å søke økonomisk stønad er ofte i en svært vanskelig livssituasjon, og det er derfor viktig at de får den hjelpen de trenger i rett tid. Gode, skriftlige prosedyrer – f.eks. innarbeidet i kommunens elektroniske saksbehandlingssystem – kan bidra til dette.

Krav til skriftlighet hva gjelder rutiner, prosedyrer og instruksjoner for arbeidet med å håndtere henvendelser og for arbeidet med å kartlegge, vurdere og beslutte, må vurderes med utgangspunkt i de generelle føringene for dokumentasjon av internkontrollen. Noen momenter som taler for skriftlige rutiner for saksbehandlingen er:

- Ved store kontor behandles søknader om økonomisk stønad i stort omfang av mange ansatte, ofte med hyppig utskifting.
- Ofte ivaretas f.eks. ansvaret for å håndtere henvendelser (i front) ved at det rulleres blant saksbehandlerne slik at arbeidet med dette ikke har daglig kontinuitet. Ved arbeid som ikke gjøres daglig, kan gode skriftlige rutiner bidra til å sikre at arbeidet likevel utføres forsvarlig

På bakgrunn av disse momentene bør det finnes spor av skriftlige rutiner for behandling av søknader om økonomisk stønad. Eventuell mangel på skriftlige rutiner eller uriktige eller mangelfulle skriftlige rutiner kan, sammen med brudd på materielle krav, benyttes som *bevis* for å underbygge avvik.

3.6 Oppsummering av revisjonskriterier

- Kommunen sikrer at henvendelser håndteres i tråd med lov- og forskriftskrav
 - Kommunen gir veiledning slik at søknad om økonomisk stønad identifiseres
 - Kommunen hjelper til å formalisere søknaden (fylle ut søknadsskjema) ved behov
 - De ansatte som møter brukeren først kjenner sine oppgaver og har rett kompetanse
 - Ledere kontrollerer regelmessig den veiledning og hjelp som gis i denne fasen
 - Tilpassede opplæringstiltak (i personalmøter, ved arrangering av interne kurs, deltakelse i eksterne kurs og lignende) settes i verk når det er nødvendig for å sikre at en søknad identifiseres riktig
 - Kravene til forsvarlig saksbehandling overholdes ved håndtering av henvendelser
 - De som tar i mot henvendelser har tilstrekkelig kunnskap om regelverkets krav til saksbehandlingen av henvendelse som kan være en søknad om økonomisk stønad
 - De som gir slik råd og veiledning vet at den ikke kun bør gis skriftlig
 - Det sørges for at søknader ikke avslås eller avvises uten forsvarlig saksbehandling
 - Personalmøter eller annen internopplæring brukes til å sikre rett kompetanse, ved for eksempel å gjennomgå eksempler på behandling av henvendelser
 - Klagesaker til kommunen, og avgjørelser tatt av Fylkesmannen, gjennomgås for å avdekke mulige forbedringspunkter
 - Alle som håndterer henvendelser har tilgang på regelverk, eventuelle hjelpemidler i form av skriftlige prosedyrer eller lignende
 - Nyansatte vet hvem de skal henvende seg til for selv å få nødvendig veiledning
 - Taushetsplikten overholdes overfor eventuelle andre personer som oppholder seg der henvendelser håndteres
 - De ansatte har mulighet for å gjennomføre en samtale med brukere uten at den overhøres av andre

- De ansatte kjenner taushetspliktsbestemmelsene og kan veilede brukere uten at sensitiv opplysning spres til uvedkommende
 - De ansatte har kompetanse slik at taushetsplikten kan ivaretas
 - Ledelsen følger med på at henvendelser håndteres slik at taushetsplikten ivaretas. Kunnskapen benyttes i forbedringsarbeid
- **Kommunen sikrer at det innhentes relevante opplysninger i henhold til lov- og forskriftskrav**
 - Saken er så godt opplyst som mulig før det foretas vurderinger og tas beslutninger om økonomisk stønad
 - Det vurderes i hver sak, f.eks. avhengig av om søknaden gjelder stønad til å dekke akutte behov (nødhjelp), hvilke opplysninger som er nødvendige og relevante. Det innhentes opplysninger om
 - søker og søkers familie (har søker barn?)
 - søkers inntekter/inntektsmuligheter
 - utgifter (hvilke og hvor høye)
 - øvrige opplysninger ved behov, som opplysninger om sosiale forhold, helsemessige forhold, annet
 - opplysninger som er nødvendig for å vurdere, og beslutte, stønadsform og utbetalingsmåte
 - Det foreligger beskrivelser (sjekklister, rutiner, prosedyrer) eller muligheter for veiledning når det gjelder hvilke opplysninger som skal innhentes i ulike saker
 - Det er kjent hvem som skal kartlegge søkers situasjon og disse har rett kompetanse til å utføre oppgaven
 - Kommunen har rutiner for å følge med på om de riktige opplysningene hentes inn i de ulike sakene, og har rekrutteringsrutiner, opplæringstiltak eller tilsvarende å sette inn dersom det er nødvendig
 - Regelverket, lover, forskrifter og relevant tolkingsmaterie (rundskriv, veiledere), er tilgjengelig og kjent for de som skal kartlegge brukeres situasjon
 - Kommunen sørger for at ansatte holdes oppdatert om relevante faglige og juridiske tema (regelmessig internopplæring, kjøp av kurs, deltakelse i Fylkesmannens opplæringsvirksomhet og lignende)
 - Kommunen har identifisert hvilke feil som kan oppstå, og som vil ha alvorlige konsekvenser for brukere (risikovurdering) når det gjelder opplysning av saker, og har planlagt tiltak som kan forebygge slike feil (for eksempel som tema i personalmøter, påminnelser i rutinehåndbøker,

oppslag i interne datasystemer og lignende)

- De ansatte deltar i vurderingene av feil som kan oppstå og bidrar i planlegging og iverksetting av tiltak som skal forebygge at feil oppstår
- Kommunen bruker klager fra brukere og beslutninger fra Fylkesmannen i saker som er vurdert der i sitt forbedringsarbeid
- Opplysninger innhentes i samarbeid med søker
 - Ansatte kjenner regelverket om dokumentasjon av opplysninger
 - Relevante opplysningene kreves (kun) dokumentert i den grad det er relevant for sosialtjenestens behandling av saken
- **Kommunen sikrer at vurderinger og beslutninger om økonomisk stønad foretas i henhold til lov- og forskriftskrav**
 - Søknader om økonomisk stønad avgjøres etter en konkret individuell vurdering
Konkrete individuelle vurderinger foretas om:
 - søkers inntekter og inntektsmuligheter
 - søkers livsoppholdsutgifter (foreligger det utgifter utover det som ligger i kjernen av livsoppholdsbegrepet?)
 - utmåling av stønaden
 - stønadsform
 - hvordan stønaden skal utbetales
 - Dersom statlige veiledende satser og/eller kommunale veiledende satser legges til grunn for utmåling av stønad, vurderes det *alltid* om det på bakgrunn av den individuelle vurderingen er grunnlag for utmåling utover satsene (ev. grunnlag for lavere utbetaling enn satsene tilsier)
 - Dersom søknad avslås med hjemmel i lov om sosiale tjenester i Nav § 18, vurderes det om stønad kan ytes med hjemmel i § 19
 - Tjenestetilbudet utformes i samarbeid med søker/tjenestemottaker
 - Kommunen er klar over ansvaret den har for å vurdere, og avgjøre, søknader om økonomisk stønad forsvarlig
 - Kommunen har pekt ut ansvarlig for å følge med på at tjenestene er forsvarlig og for å sette i verk forbedringstiltak når det er nødvendig. Kommunen har utarbeidet mål for å følge med på og eventuelt forbedre arbeidet med økonomisk stønad.
 - Kommunene gjennomfører vurderinger av risiko for at regelverkets krav til vurderinger og beslutninger ikke etterleves. Slike risikovurderinger brukes

til å forebygge svikt.

- De ansatte vet hvem som har ansvar for å vurdere, og beslutte, søknader om økonomisk stønad. Disse har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre oppgavene.
 - De ansatte medvirker når risiko skal vurderes og forbedringstiltak (opplæringstiltak, innføring av nye rutiner) skal planlegges og iverksettes
 - Kommunen bruker klager fra brukere og beslutninger fra Fylkesmannen i saker som er vurdert der i sitt forbedringsarbeid
- Kommunen sørger for at nødvendig lover, forskrifter og relevant tolkningsmateriell (rundskriv og veiledere) er tilgjengelig for dem som har oppgaver og ansvar knyttet til behandling av søknad om økonomisk stønad
- Det er gitt informasjon og opplæring i hvilke regelverk som er relevant og hvor det er tilgjengelig
 - Det er gitt opplæring i hva lov- og forskriftskrav på områdene innebærer for utøvelsen av ansvaret den enkelte har for behandling av søknad om økonomisk stønad
 - Det er tilgang til lov om forskrift, samt annet veiledningsmateriell som gjelder
 - råd og veiledning
 - saksbehandlingsregler
 - taushetsplikt
 - økonomisk stønad
 - med mer.

4 Forberedelse og gjennomføring

Til sammen er fylkesmennene pålagt å gjennomføre 100 tilsyn med sosiale tjenester i Nav i 2010. Disse 100 er fordelt på det enkelte fylke med et antall som fremgår av årets embetsoppdrag. Minimum halvparten av de tilsynene hvert fylke er pålagt, skal gjennomføres i henhold til denne veilederen. I de minste fylkene skal det gjennomføres minst to slike tilsyn.

Tilsynslaget skal ha en leder og være sammensatt slik at det innehar nødvendig juridisk og tjenestefaglig kompetanse, samt kompetanse i tilsyn som systemrevisjon. Sammensetningen av laget og utpeking av leder er omtalt i prosedyren for systemrevisjon, 5.2.1.

Embetene velger selv **hvilke kommuner** tilsynet skal gjennomføres i, basert på kunnskap om hvor det kan være svikt eller risiko for svikt.

Tilsynene skal gjennomføres som systemrevisjon i henhold til Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon.

Varsel om tilsynet skal sendes kommunen, som er ansvarlig for tjenester etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Embetene må vurdere om det kan være behov for å sende kopi til lederen for Nav-kontoret.

Det skal legges vekt på å få utpekt **en kontaktperson** som har reell mulighet til å bidra til en vellykket gjennomføring av tilsynet. Personen må være i en posisjon som innebærer at vedkommende har god oversikt over organiseringen av Nav-kontoret og av kommunen.

Det enkelte embete må vurdere om det er behov for et **formøte**, jf. prosedyren kap 5.4. Ofte vil det i embetet være ansatte som har svært god kjennskap til det enkelte Nav-kontor. Erfaring tilsier imidlertid at når det skal gjennomføres tilsyn med nye tjenester eller etter nytt regelverk, er det svært nyttig å møte nøkkelpersoner i virksomheten i et formøte. Formålet med det slikt møte er både å gjøre seg kjent med den aktuelle organiseringen, styring og ansvar for blant annet å identifisere hvem som bør intervjues og å forklare tilsynets formål og metodebruk.

Ved **valg av personer som skal intervjues** må det tas utgangspunkt i tilsynets tema og i virksomhetens organisering. I dette tilsynet skal de som har oppgaver i en eller flere av de tre "fasene" vi har inndelt tilsynet i, intervjues. Det kan innebære at det vil bli aktuelt å intervjuer både statlig og kommunalt ansatte i Nav-kontoret. Intervjuene skal imidlertid bare omhandle spørsmål som er relevante for tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav og som bidrar til å skaffe grunnlag for å vurdere om kommunen overholder myndighetskrav på tilsynsområdene.

Antall personer som skal intervjues må vurderes lokalt. Det må sikres at personer som tar i mot brukere "i front", så vel som personer som gjennomfører samtaler, informasjonsinnhenting, vurdering og beslutning i enkeltsaker, intervjues. Ledere på ulike nivå må også intervjues, både de som er nært tjenesteutøvelsen og de som har mer overordnet ansvar. Kommunens rådmann eller bydelsdirektør og leder av Nav-kontoret skal som hovedregel intervjues for å sikre at vi får informasjon om hele styrings- og ansvarslinjen.

Dokumenter som skal gjennomgås før selve tilsynsbesøket skal velges på bakgrunn av tilsynstema og i samarbeid med kontaktpersonen. I Prosedyren for systemrevisjoner er det gitt en oversikt over aktuelle typer dokumenter. I dette tilsynet blir det særlig viktig å finne frem til dokumenter som beskriver forholdet mellom kommunen og Nav-kontoret. Samarbeidsavtalen mellom kommunen og Nav fylke og kommunens delegasjonssystem, særlig der Nav-leder er statlig ansatt, vil være sentrale styringsdokumenter. I tillegg vil kommunens organisasjonskart vise Nav-leders tilknytning til kommunens ledelse.

I tillegg til **styringsdokumenter** skal også ulike **resultatdokumenter** gjennomgås, vanligvis i løpet av selve tilsynsbesøket. Det kan være møtoreferater som sier noe om kompetansebygging, ivaretagelse av klienters rettigheter, samarbeid mellom Nav og kommunen, læring av feil eller uheldige hendelser etc.

Ulike rapporteringssystemer kan inneholde informasjon av relevans for tilsynet; oppsummering av klager, eventuelle beslutninger fattet av Fylkesmannen i enkeltklager, avvikshendelser osv.

For å kunne vurdere om kommunen overholder myndighetskrav innen tilsynsområdene vil det også være nødvendig å gjennomgå et visst antall **saksmapper**. Tilsynsmyndigheten har rett til innsyn i de dokumenter som er nødvendige for å kunne gjennomføre tilsynet. Om dette skal skje i form av tilgang til elektroniske systemer, papirbaserte klientmapper eller utskrifter fra datasystemene må avtales konkret ut fra hva som er mest praktisk. Vedtaket som er fattet i den enkelte sak vil gi informasjon om hvilke opplysninger som er innhentet og hvilke vurderinger som ligger til grunn for beslutning om å yte, eller ikke yte, økonomisk stønad.

Antall klientmapper/ brukermapper vil også måtte variere avhengig av klientomfanget. I dette tilsynet skal det vurderes saker som er behandlet etter lov om sosiale tjenester i Nav, hvilket vil si saker som er behandlet etter 1. januar 2010. Normalt vil det være vanskelig å finne systematiske trekk ved sakene hvis vi undersøker en svært liten andel. Ved store kontor kan det være aktuelt å velge de siste 20–30 sakene hvor det er gjort vedtak om å yte eller ikke yte økonomisk stønad. Disse bør fordeles slik at ca halvparten er saker hvor brukeren har vært i en situasjon som har medført at saken har hastet (nødhjelp).

Ved mindre kontor kan det være færre saker enn 20 i 2010. Hvis Fylkesmannen ut fra en risikovurdering velger å føre tilsyn med små kommuner/Nav-kontor må det tas hensyn til dette når det gjelder antall saker – det vil da ofte være aktuelt å gjennomgå alle saker slik at man ser systematiske trekk ved behandlingen av dem.

Det er opp til det enkelte embete å vurdere **tilsynsbesøkets varighet**, men selv med et relativt avgrenset tema som vi her har lagt opp til er det vanskelig å se at det skal være mulig å gjennomføre tilsynet på mindre enn halvannen arbeidsdag. De fleste vil nok trenge to dager for å fremskaffe nødvendig informasjon til å kunne konkludere, og for å planlegge et hensiktsmessig sluttmøte.

Tilsynet skal være **gjennomført innen 15. november** og alle rapporter må være i Statens helsetilsyn senest 1. desember. Siden dette tilsynet i stor grad skal gjennomføres i virksomheter som ikke har hatt tilsyn på denne måten tidligere, er det viktig å gjøre kommunene og Nav-kontorene oppmerksomme på at rapportene legges ut på www.helsetilsynet.no.

Tilsynet skal **følges opp** til påviste avvik er brakt i orden. Fylkesmannen må vurdere om det er tilstrekkelig å få tilsendt dokumenter som beskriver hvordan dette skal gjøres, eller om det er nødvendig med nye besøk, uanmeldte eller meldte, stikkprøver eller ved innhenting av et utvalg saker for vurdering.

Når Fylkesmannen vurderer at forholdene er brakt i orden og avslutter saken, skal dette gjøres skriftlig og med kopi til Statens helsetilsyn. Denne informasjonen blir påført den enkelte tilsynsrapport på våre hjemmesider.

5 Referanser

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.
(avlest 10.5.2010)

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
(avlest 10.5.2010)

Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften)
(avlest 10.5.2010)

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [« NAV-loven »]
(avlest 10.5.2010)

Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen
(avlest 10.5.2010)

Sosialtjenesteloven kapittel 5. Rundskriv I-34/2001
(avlest 10.5.2010)

Tildeling og utmåling av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven til samboere -
presisering av innholdet i sosialdepartementets rundskriv U-2/2004 pkt. 2. Rundskriv IS-
6/2004
(avlest 10.5.2010)

Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold.
Rundskriv A-68/2009.
(avlest 10.5.2010)

Sivilombudsmannen sak 2005/390 (Årsmelding 2005 nr. 45 s. 192) Dokumentasjonskrav
etter sosialtjenesteloven

Oslo tingrett – Dom 31. januar 2006. DOKNR/PUBLISERT TOSLO-2004-6520