



Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV

2019

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Rapport 01/2018 Svømmeopplæringen i barneskolen

Rapport 02/2018 Eierskapskontroll – Vigo IKS

Rapport 03/2018 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2017

Rapport 04/2018 Renovasjonsetatens anskaffelse av avfallsinnhenting

Rapport 05/2018 Sykehjemsetaten – kvalitetsutvikling i langtidshjem og helsehus

Rapport 06/2018 Overordnet styring av informasjonssikkerhet

Rapport 07/2018 Saksbehandlingstid reguleringsplaner – Detaljregulering i Oslo kommune

Rapport 08/2018 Barnevernsinstitusjoner – kompetanse og bemanning m.m.

Rapport 09/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge

Rapport 10/2018 Måloppnåelse og resultater i Områdeløft Tøyen

Rapport 11/2018 Styring av Boligbygg Oslo KF for å forebygge korrupsjon og misligheter

Rapport 12/2018 Eiendomstransaksjoner i Boligbygg Oslo KF

Rapport 13/2018 Eierskapskontroll – HAV Eiendom AS

Rapport 14/2018 Klimaetatens arbeid med kommunens klimamål

Rapport 15/2018 Rehabilitering i helsehus

Rapport 16/2018 Ernæringsarbeidet i hjemmetjenesten

Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole – Elvebakken videregående skole og Kuben videregående skole

Rapport 18/2018 Internkontroll i investeringsprosjekter i Omsorgsbygg

Rapport 01/2019 Sikkerhetskrav i IKT-anskaffelser

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene i NAV*.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 30.01.2018 (sak 7), og tilhører området myndighetsutøvelse og brukertilpassede tjenester med tilstrekkelig kvalitet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016–2020* av 22.06.2016 (sak 186).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4:

(...) systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

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

Prosjektet er gjennomført av prosjektleder Jorun Andreassen, prosjektmedarbeider Ragnhild Grøndahl Faller og konsulent Lars-Hugo Andersen.

Vi vil takke Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid, NAV Ullern og NAV Østensjø for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

18.01.2019



Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør



Jorun Andreassen
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	5
1. Innledning.....	11
1.1 Bakgrunn.....	11
1.2 Formål og problemstillinger.....	12
1.3 Avgrensninger.....	12
1.4 Revisjonskriterier	12
1.5 Organisering ved NAV Ullern og NAV Østensjø	13
1.6 Metodisk tilnærming og gjennomføring	13
1.7 Rapportens oppbygning	13
2. Informasjon om de sosiale tjenestene.....	15
2.1 Revisjonskriterium	15
2.2 Faktabeskrivelse.....	15
2.3 Kommunerevisjonens vurderinger	20
3. Tilpasset veiledning til brukere med kommunikasjonsutfordringer	22
3.1 Revisjonskriterium	22
3.2 Faktabeskrivelse.....	22
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	24
4. Kontakt med NAV	25
4.1 Revisjonskriterium	25
4.2 Faktabeskrivelse.....	25
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	32
5. Håndtering av henvendelser fra nye brukere	34
5.1 Revisjonskriterium	34
5.2 Faktabeskrivelse.....	34
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	38
6. Mulighet for å levere søknad om sosiale tjenester	40
6.1 Revisjonskriterium	40
6.2 Faktabeskrivelse.....	40
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger	45
7. Saksbehandlingstid	47
7.1 Revisjonskriterier	47
7.2 Faktabeskrivelse.....	47
7.3 Kommunerevisjonens vurderinger	51
8. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	52
8.1 Konklusjon	52
8.2 Anbefalinger.....	54
9. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	55
9.1 Byråden for eldre, helse og arbeid	55
9.2 Bydel Ullern.....	56
9.3 Bydel Østensjø	60
Referanser	63
Tabelloversikt.....	66
Figuroversikt.....	66
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	67

Vedlegg 2 Metode.....	75
Vedlegg 3 Omfang av økonomisk sosialhjelp.....	81
Vedlegg 4 Organisering av NAV-kontorene Ullern og Østensjø.....	82
Vedlegg 5 Tidligere undersøkelser av tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene i Oslo.....	87
Vedlegg 6 Informasjon om de sosiale tjenestene på nett.....	91
Vedlegg 7 Uttalelse fra byråden for eldre, helse og arbeid.....	95
Vedlegg 8 Uttalelse fra Bydel Ullern.....	100
Vedlegg 9 Uttalelse fra Bydel Østensjø.....	103

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene i NAV gjennom dels en dybdeundersøkelse ved NAV Ullern og NAV Østensjø og dels en breddeundersøkelse rettet mot samtlige NAV-kontorer.

Informasjon om de sosiale tjenestene var tilgjengelig på Internett eller ble gitt muntlig til brukerne. For brukere uten gode norskkunnskaper eller uten digitale ferdigheter kunne det være vanskelig å få informasjon om de sosiale tjenestene.

Det var ikke alltid mulig å oppnå telefonkontakt med NAV-kontorene i bydelene. Ved NAV Ullern og NAV Østensjø var det vanskeligere å oppnå telefonkontakt med saksbehandlere enn å oppnå kontakt med kontoret.

Det syntes videre å være en for høy terskel for å omsette vage og muntlige henvendelser om behov for sosiale tjenester til søknader.

En betydelig andel av søknadene om økonomisk sosialhjelp i Oslo ble ikke behandlet raskt og uten ugrunnet opphold.

Undersøkelsen viser at det ble gjort mye for å sikre tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene. Samtidig avdekker undersøkelsen at tjenestene ikke var tilstrekkelig tilgjengelige.

Sammendrag

Kommunen har ansvaret for å sikre at de sosiale tjenestene er forsvarlige. Det innebærer at kommunen skal sikre at brukere får tjenestene de har rettskrav på, til rett tid, med rett innhold og med rett omfang.

Formålet med undersøkelsen har vært å framskaffe informasjon og avdekke eventuelle forbedringspunkt ved tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene ved NAV-kontorer.

Undersøkelsen har hatt følgende problemstilling: Er kommunens sosiale tjenester tilstrekkelig tilgjengelige for kommunens innbyggere?

For å besvare problemstillingen er følgende spørsmål belyst:

- Informerer kommunen om de sosiale tjenestene i NAV?
- Sikrer kommunen informasjon og tilpasset veiledning til brukere med behov for tolk?
- Sikrer kommunen at nye og aktive brukere har mulighet for å komme i kontakt med NAV-kontoret og sin saksbehandler gjennom etablerte kanaler?
- Sikrer kommunen at publikumsmottakene er egnet til å fange opp hjelpebehovet til dem som henvender seg til NAV?
- Sikrer kommunen at innbyggerne har tilfredsstillende mulighet til å levere søknader om sosiale tjenester med nødvendig dokumentasjon til NAV-kontorene?
- Sikrer kommunen at søknader om økonomisk sosialhjelp behandles raskt og uten ugrunnet opphold?

Det er gjennomført en dybdeundersøkelse ved NAV Ullern og NAV Østensjø og en breddeundersøkelse av tilgjengelig informasjon på Internett og i publikumsmottak, responstiden på telefon og ventetid i publikumsmottakene ved samtlige NAV-kontorer.

Dybdeundersøkelsen bygger på gjennomgang av rutiner og dokumentasjon av brukerkontakt, og det er gjennomført intervjuer med ledere og ansatte ved begge NAV-kontorene samt telefonintervjuer med et utvalg brukere fra begge. Kommunerevisjonen har også samlet inn erfaringer med tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene i Oslo fra Pasient- og brukerombudet og frivillige organisasjoner.

Undersøkelsen beskriver praksisen mellom juli og november i 2018. Datainnsamlingen foregikk i hovedsak i perioden juli til november 2018. I det følgende presenteres rapportens sentrale vurderinger.

Informasjon om de sosiale tjenestene og tilpasset veiledning

Kommunen informerte hovedsakelig om de sosiale tjenestene i NAV på Internett. Det var informasjon om de sosiale tjenestene på norsk, samisk og engelsk på nav.no, men på engelsk var informasjonen litt mindre utfyllende og vanskeligere å finne fram enn informasjonen på norsk. På Oslo kommunes nettsider var informasjonen kun på norsk. Informasjonen der var godt skrevet og ryddig presentert, men gode norskkunnskaper og relativt gode digitale ferdigheter er forutsetninger for å komme til den på egen hånd.

I publikumsmottakene fikk brukere i liten grad trykt informasjon om de sosiale tjenestene, men ble vist til kommunens nettsider eller nav.no. Brukerne kunne be om bistand til å finne fram på nettsiden eller skrive ut informasjon på NAV Ullern og NAV Østensjø. Hovedsakelig ble det gitt muntlig informasjon tilpasset brukernes uttalte behov.

Pasient- og brukerombudet og de frivillige organisasjonene oppga at det generelt var vanskelig å få tolk i møte med NAV for brukere. Dette kunne føre til unødvendige misforståelser mellom NAV og bruker. Det var risiko for at brukere uten tilstrekkelige norskkunnskaper ikke fikk informasjon om de sosiale tjenestene og dermed ikke søkte på ytelser og tjenester de kunne ha rett til. Det er derfor Kommunerevisjonens vurdering at informasjonen om de sosiale tjenestene ikke var tilstrekkelig tilgjengelig for de svakeste brukerne.

Informasjonen om åpningstider var ikke korrekt ved alle NAV-kontorer, og enkelte kontorer stengte kølappsystemet eller skranker for henvendelser om sosiale tjenester før kontorets offentlig bekjentgjorte stengetider. Det er rimelig å forvente at publikum kan henvende seg om sosiale tjenester i NAV-kontorenes bekjentgjorte åpningstid og få nødvendig bistand.

Muligheter for å komme i kontakt med NAV

Samlet sett er Kommunerevisjonens vurdering at kommunen ikke i tilstrekkelig grad hadde sikret at alle brukerne hadde mulighet for å komme i kontakt med NAV-kontoret og sin saksbehandler gjennom etablerte kanaler.

Kommunerevisjonens tester av telefontilgjengelighet ved alle Oslos NAV-kontorer oppnådde kontakt med NAV-kontoret ved tre av fire oppringninger. Det syntes vanskelig for nye brukere å få en timeavtale med en saksbehandler per telefon. NAV Ullern og NAV Østensjø hadde ikke systemer for å ivareta telefontilgjengeligheten til saksbehandlere ved fravær, og det var vanskelig å komme gjennom til saksbehandlerne på telefon.

Kommunerevisjonens undersøkelser viste at det var relativt kort ventetid for nye brukere i publikumsmottakene ved de aller fleste NAV-kontorene. Aktive brukere som

møtte i publikumsmottak uten avtale, fikk i liten grad snakke med sin saksbehandler der og da. Det er risiko for at brukere som møter opp i publikumsmottaket fordi de ikke får tak i sin saksbehandler på telefon, opplever å bli avvist uten å få hjelp eller kontakt med saksbehandler.

Mangelfull journalføring av løpende brukerkontakt hvor brukere blant annet får individuell rådgivning og veiledning, gir risiko for at kontoret ikke kan dokumentere at det har gitt forsvarlige tjenester. Det kan ha konsekvenser for brukers rettssikkerhet.

Brukere av sosiale tjenester skal ikke behandles nedlatende eller respektløst i møte med NAV. En betydelig andel av de intervjuede brukerne ved NAV Ullern og noen av de intervjuede brukerne ved NAV Østensjø oppga å ha opplevd nedlatende eller respektløs behandling.

Håndtering av henvendelser i publikumsmottak

Kommunerevisjonen finner at publikumsmottakene syntes å være egnet til å fange opp hjelpebehovet til nye brukere som henvendte seg til NAV. Ved oppmøte synes det som at publikumsmottakene avklarte hva henvendelsen fra nye brukere gjaldt, og at det ble satt opp timeavtale etter brukeres uttalte behov.

Undersøkelsen viser at fagsystemet Fasit ikke kunne benyttes for å registrere henvendelser om sosiale tjenester før det eventuelt ble opprettet en sak ved NAV-kontorene i Oslo. Dette gir stor risiko for mangelfull praksis for å dokumentere henvendelser om sosiale tjenester som resulterer i møter med nye brukere. Dette har konsekvenser for etterprøvbareheten av NAV-kontorets håndtering av henvendelsen og eventuelt for brukerens rettssikkerhet. NAV Østensjø syntes å ha en god praksis for dokumentasjon av møter med nye brukere om sosiale tjenester før det ble opprettet sak.

Ved 3 av 15 observerte NAV-kontorer var publikumsmottaket utformet med såpass kort avstand mellom venteområde og skranke at opplysninger om personlige forhold ikke ble vernet godt nok.

Det var mulig å benytte utplasserte stasjonære PC-er ved samtlige kontorer, og de fleste hadde også skrivere og skannere, men ved flere av kontorene manglet PC-ene skjerming som kunne ivareta personvernet til brukerne.

Muligheter for å levere søknad om sosiale tjenester

Verken NAV Ullern eller NAV Østensjø hadde rutiner eller føringer for hvordan de skulle fange opp vage og muntlige søknader om sosiale tjenester. Både NAV Ullern og NAV Østensjø syntes å bistå med å nedtegne muntlige søknader, men dette var fra kjente brukere med psykiske helseproblemer og/eller rusproblemer. Begge kontorer hadde registrert flere henvendelser hvor nye brukere hadde gitt uttrykk for behov for økonomisk sosialhjelp og levert omfattende dokumentasjon i forbindelse med dette. Ved NAV Østensjø hadde brukere i flere tilfeller også signert et skjema hvor deres rettigheter og plikter som søkere framkom. Likevel var det ikke opprettet sak.

Det var derfor risiko for at vage og muntlige søknader ikke ble fanget opp, noe som i så fall svekker brukernes rettssikkerhet.

Begge NAV-kontorer syntes i liten grad å registrere søknader eller fatte vedtak om opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17. Det gjaldt også i tilfeller der brukere hadde uttrykt tydelige behov for strukturert veiledning over tid.

Det var gode muligheter for at brukerne kunne levere skriftlige søknader om sosiale tjenester ved alle byens NAV-kontorer. Videre framsto brukergrensesnittet i det digitale søknadsskjemaet om økonomisk sosialhjelp som godt, men det hadde vært enkelte problemer med å levere tilhørende dokumentasjon digitalt. Digital søknad forutsetter at bruker har gode norskkunnskaper og relativt god digital kompetanse – noe flere av brukerne av NAVs tjenester sannsynligvis ikke hadde. NAV Ullern hadde valgt å avvente promotering av digitale søknader. NAV Østensjø hadde informert aktivt og lagt godt til rette for at brukere med lav digital kompetanse fikk bistand.

Søknader om økonomisk sosialhjelp behandles raskt

Både NAV Ullern og NAV Østensjø syntes å ha lagt til rette for å avklare om behov var akutte, og i så fall håndtere behovene så raskt som mulig.

NAV Østensjøes praksis ved akutte henvendelser om midlertidig botilbud medførte imidlertid risiko for muntlig saksbehandling og at brukere kunne bli avvist og fratatt klageadgang. Kommunerevisjonen merker seg at NAV Østensjø oppga at kontoret var i ferd med å endre vedtakspraksis.

Oslo kommune hadde ikke i tilstrekkelig grad sikret at søknader om økonomisk sosialhjelp ble behandlet raskt og uten ugrunnet opphold. Oslo kommune hadde et måltall om at 95 prosent av alle søknader om økonomisk sosialhjelp skulle behandles innen 14 dager. Samlet måloppnåelse for alle NAV-kontorer var i gjennomsnitt 82 prosent. Måloppnåelse ved NAV Ullern var betydelig lavere enn bystyrets mål, ved NAV Østensjø var den noe lavere.

Verken NAV Ullern eller NAV Østensjø hadde etablert praksis med å sende foreløpige svar når saksbehandlingstiden var forventet å bli lengre enn en måned.

Konsekvensene ved lang saksbehandlingstid kan være store for brukerne og forverre allerede vanskelige livssituasjoner.

Samlet konklusjon

Samlet sett viser undersøkelsen at det ble gjort mye for å sikre tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene. Samtidig avdekker undersøkelsen at tjenestene ikke var tilstrekkelig tilgjengelige for alle brukere.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for eldre, helse og arbeid å iverksette tiltak som kan bidra til å sikre tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene ved alle byens NAV-kontorer, jf. rapportens vurderinger og konklusjoner. Herunder bør byråden vurdere tiltak som kan bidra til å sikre

- at informasjonen om sosiale tjenester er tilgjengelig, også for personer uten tilstrekkelige digitale ferdigheter og med lave norskkunnskaper
- at offentliggjort informasjon om publikumsmottakenes åpningstider er korrekt
- at det er mulig for brukere å få kontakt med NAV-kontor og saksbehandler gjennom etablerte kanaler
- at NAV-kontorene har en forsvarlig måte å registrere henvendelser som resulterer i gjennomførte møter før det eventuelt opprettes sak
- at publikumsmottakene ivaretar brukernes personvern
- at søknader om økonomisk sosialhjelp blir behandlet raskt og uten ugrunnet opphold

Kommunerevisjonen anbefaler at NAV Ullern og NAV Østensjø iverksetter tiltak for å sikre

- at telefontilgjengeligheten ivaretas generelt og ved saksbehandlers fravær
- at brukere som ikke har fått tak i saksbehandler på telefon og derfor møter opp i publikumsmottaket, ikke blir avvist, men at det sikres at relevant saksbehandler tar kontakt innen rimelig tid
- at vage og muntlige søknader om sosiale tjenester fanges opp og nedtegnes
- at søknader om opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 fanges opp, og at det fattes vedtak
- at alle brukere møtes med respekt

Kommunerevisjonen anbefaler at NAV Østensjø iverksetter tiltak for å sikre

- at henvendelser om akutte behov for midlertidig botilbud blir forsvarlig håndtert

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser fra byråden for eldre, helse og arbeid, Bydel Ullern og Bydel Østensjø. Alle varsler tiltak. Tiltakene er med et par unntak relevante for anbefalingene gitt dem i rapporten.

Det er redegjort nærmere for uttalelsene til rapporten i kapittel 9. Alle uttalelsene er i sin helhet tatt inn i vedlegg 7, 8 og 9.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Kommunens sosiale tjenester skal være velferdssamfunnets siste sikkerhetsnett for dem som trenger det. Kommunens ansvar for å forebygge sosiale problemer og for å gi dem som trenger det, bistand til å komme seg ut av vanskelige livssituasjoner er hjemlet i sosialtjenesteloven. NAV har ansvar for å gi råd og veiledning, forebygge, fange opp og bidra til å løse sosiale problemer og for å bidra til sosial og økonomisk trygghet.

Mennesker med behov for sosiale tjenester er ofte blant byens vanskeligst stilte. Noen kan ha et kortsiktig behov for råd og veiledning for å komme på rett kjørl, mens andre kan ha et vedvarende behov for råd og veiledning og økonomisk stønad. Ifølge medieoppslag har potensielle og aktive brukere opplevd lavere tilgjengelighet til informasjon, ytelser og tjenester etter at NAV-reformen trådte i kraft i 2006. Brukere har opplevd at åpningstidene er for korte, at det er vanskelig å komme gjennom på telefon til NAV-kontoret generelt og sine saksbehandlere spesielt, og at det er vanskelig å finne fram på digitale kanaler.

Dette viste også evalueringer og forskning på området (Lundberg 2018, Vågang-utvalget 2014, Grødem et al. 2014, Lundberg og Syltevik 2013). Vågang-utvalget evaluerte NAV i 2014. I sin første delrapport evaluerte utvalget brukernes møte med NAV og viste at mange brukere ble usikre fordi det er vanskelig å finne lett forståelig og riktig informasjon på egen hånd, og fordi en del opplevde at informasjonen varierte mellom saksbehandlere i NAV. I tillegg til at brukere ofte opplevde saksbehandlings-tiden som lang, kunne brev og vedtak være vanskelige å forstå. Fafo-rapporten *Unge mottakere av helserelaterte ytelser* (Grødem et al. 2014) tydet på at mange unge voksne med behov for og rett til sosiale tjenester ikke tok kontakt med NAV. Årsaker til det kunne være NAVs dårlige omdømme og manglende kunnskap og informasjon om rettigheter og plikter etter sosialtjenesteloven – dette til tross for at en av de sentrale målsettingene bak NAV-reformen var å gjøre møtet med velferdsstaten enklere for brukerne.

For å bli mer tilgjengelig iverksatte NAV en «kanalstrategi» overfor informasjons-søkende og brukere fra 01.04.2017. Strategien skulle gi brukere et mer tilgjengelig NAV og innebar økt vekt på selvbetjening ved informasjonsinnhenting og søknads-prosesser via nav.no. Strategien skulle samtidig bidra til at NAV kunne dra bedre nytte av sine ressurser og dermed gi brukerne med mest behov for hjelp bedre og mer målrettet oppfølging. Denne kanalstrategien har blitt kritisert for å gjøre NAV mindre tilgjengelig for brukere, særlig for brukere uten tilstrekkelige digitale ferdigheter og norskkunnskaper. Selv om strategien var rettet mot de statlige tjenestepakkene, har den også blitt kritisert for å ha hatt negativ innvirkning på de kommunale sosiale tjenestenes tilgjengelighet. Kort oppsummert ble åpningstidene på NAV-kontorer redusert, brukerne fortalte at det var vanskeligere å få hjelp ved uanmeldt oppmøte, og at det var blitt enda vanskeligere å nå NAV på telefon. Ifølge Statens helsetilsyn ga disse forholdene økt risiko for at de vanskeligst stilte ikke fikk hjelpen de trengte og hadde rett på, fordi NAV ble opplevd som så utilgjengelig at brukerne ikke oppsøkte hjelpen, ga opp før de nådde fram, eller ikke skjønte systemet (foredrag fra Helsetilsynet ved Beate Fisknes 08.08.2017 og Lundberg og Syltevik 2017).

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å framskaffe informasjon og avdekke eventuelle forbedringspunkt ved tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene ved NAV-kontorer.

Problemstillingen har vært denne:

- Er kommunens sosiale tjenester tilstrekkelig tilgjengelige for kommunens innbyggere?

For å besvare problemstillingen er følgende spørsmål belyst:

- Informerer kommunen om de sosiale tjenestene i NAV?
- Sikrer kommunen informasjon og tilpasset veiledning til brukere med behov for tolk?
- Sikrer kommunen at nye og aktive brukere har mulighet for å komme i kontakt med NAV-kontoret og sin saksbehandler gjennom etablerte kanaler?
- Sikrer kommunen at publikumsmottakene er egnet til å fange opp hjelpebehovet til dem som henvender seg til NAV?
- Sikrer kommunen at innbyggerne har tilfredsstillende mulighet til å levere søknad om sosiale tjenester med nødvendig dokumentasjon til NAV-kontorene?

Vi har gjennomført en breddeundersøkelse med tester av tilgjengeligheten ved alle NAV-kontorer i Oslo via telefon og oppmøte i publikumsmottak og en dybdeundersøkelse ved NAV Ullern og NAV Østensjø. Dybdeundersøkelsen bygger på dokumentgjennomgang av rutiner og dokumentasjon av brukerkontakt i fagsystemet, intervjuer med ledere og ansatte ved begge NAV-kontorene samt telefonintervjuer med et utvalg brukere fra begge. Vi har også samlet inn erfaringer med tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene i Oslo fra Pasient- og brukerombudet og frivillige organisasjoner som bistår brukere i møte med NAV eller gir gratis rettshjelp til brukere.

1.3 Avgrensninger

Det er kommunen som er ansvarlig for de sosiale tjenestene ved bydelenes NAV-kontorer (jf. sosialtjenesteloven § 3 og NAV-loven § 13). Kommunen har ifølge sosialtjenesteloven § 4 ansvaret for å sikre at de sosiale tjenestene er forsvarlige. Det innebærer at kommunen skal sikre at brukere får tjenestene de har rettskrav på, til rett tid, med rett innhold og rett omfang. I denne undersøkelsen konsentrerer vi oss om tilgjengeligheten til følgende sosiale tjenester etter sosialtjenesteloven: § 17 opplysning, råd og veiledning, §§ 18 og 19 økonomisk sosialhjelp og § 27 midlertidig botilbud. Vi undersøkte ikke den faktiske skjønnsutøvelsen i enkeltsaker.

Kravet om forsvarlige sosiale tjenester forutsetter at ansatte i NAV, også i mottaket, har tilstrekkelig med kunnskap og ferdigheter for å utføre oppgavene forsvarlig (sosialfaglig kompetanse). Vi har ikke kartlagt NAV-ansattes kompetanse på sosialtjenesteområdet eller kontorenes kompetanserettede arbeid. Undersøkelsen er avgrenset fra forhold som reguleres i arkivloven.

I rapporten refererer vi til personer som oppsøker NAV med behov for sosiale tjenester, eller som mottar sosiale tjenester, som brukere også før det eventuelt fremmes søknad eller fattes vedtak.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er hovedsakelig hentet fra forvaltningsloven og

sosialtjenesteloven med tilhørende forskrifter og fra føringer for det sosiale arbeidet i Oslo kommune. I konkretisering av revisjonskriteriene har vi fulgt rundskriv hovednummer 35 til sosialtjenesteloven, utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet (rundskriv 35).

1.5 Organisering ved NAV Ullern og NAV Østensjø

Vi valgte å gjennomføre dybdeundersøkelsen ved NAV Ullern og NAV Østensjø fordi dette var 2 av kontorene med lavest andel vedtak om økonomisk sosialhjelp som var fattet innen 14 dager.

NAV Ullern ble ledet av en felles enhetsleder med faglig og administrativt ansvar for både det kommunale og det statlige tjenesteområdet. Det var i overkant av 50 ansatte ved kontoret, med omtrent lik fordeling av statlige og kommunalt ansatte. Brukerne hadde i utgangspunktet fast saksbehandler, med mindre innsatsbehovet deres ble endret, for eksempel dersom de søkte om arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd – da fikk de en ny saksbehandler. Det var et eget vedtaksteam.

Ved NAV Østensjø var det både en statlig og en kommunal NAV-leder.¹ I begge styringslinjer lå budsjettansvar hos enhetsleder. Det var 50 statlig ansatte og 54,5 kommunalt ansatte ved kontoret. Brukerne hadde i utgangspunktet fast saksbehandler, og det var også denne som fattet vedtakene. Se for øvrig vedlegg 3 for mer informasjon om organiseringen ved disse to NAV-kontorene.

1.6 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen bygger på intervjuer med ansatte i NAV, brukere av kommunens sosiale tjenester og brukerorganisasjoner, mappegjennomgang, egne tester av tilgjengelighet på telefon og ved oppmøte i publikumsmottak.

Undersøkelsen er en dybdeundersøkelse ved NAV-kontorene i bydelene Ullern og Østensjø. I tillegg har vi gjennomført en breddeundersøkelse av responstiden på telefon og i publikumsmottakene ved samtlige NAV-kontorer.

Undersøkelsen vurderer praksis mellom juni og november 2018. Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk mellom juni og november 2018. Se vedlegg 2 for en mer utfyllende beskrivelse av de ulike elementene i metoden.

1.7 Rapportens oppbygning

I rapportens kapittel 2 presenteres hvor brukere av de sosiale tjenestene fikk informasjon om tjenestene, herunder på Internett og i publikumsmottakene. I kapittel 3 redegjør vi for hvordan NAV ga veiledning til brukere med kommunikasjonsutfordringer – herunder informasjon om de sosiale tjenestene på ulike språk samt NAV-kontorenes praksis med bruk av tolk i møte med brukere. Kapittel 4 omhandler brukernes muligheter for å komme i kontakt med NAV gjennom etablerte kanaler – telefon, oppmøte i publikumsmottaket og digitalt. I kapittel 5 redegjøres det for hvordan NAV håndterte henvendelser fra nye brukere, samt at vi gir en beskrivelse av publikumsmottakene. Kapittel 6 beskriver hvordan NAV identifiserte vage søknader, hvordan de bisto ved muntlige søknader, samt hvilke muligheter brukerne hadde for å levere søknad om sosiale tjenester. Kapittel 7 omhandler saksbehandlingstiden for søknad om økonomisk sosialhjelp og om det ble gitt et foreløpig svar dersom det var

¹ Som for NAV Ullern var det også her inngått en lokal samarbeidsavtale mellom bydelen og NAV Oslo.

ventet at saksbehandlingen ville ta tid. Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger presenteres i kapittel 8.

I kapittel 9 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene til rapporten. De mottatte uttalelsene følger i sin helhet som vedlegg 7, 8 og 9.

2. Informasjon om de sosiale tjenestene

For at de sosiale tjenestene skal være tilgjengelige, må potensielle brukere vite at de finnes. Det forutsetter at generell informasjon om kommunens sosiale tjenester gis til befolkningen på egnede måter. I dette kapittelet gjør vi først kort rede for den generelle informasjonen kommunen gir om de sosiale tjenestene. Så følger en gjennomgang av hvilken informasjon den enkelte bruker som oppsøker NAV-kontorene, får om de sosiale tjenestene.

2.1 Revisjonskriterium

Kommunerevisjonen legger følgende revisjonskriterium til grunn:

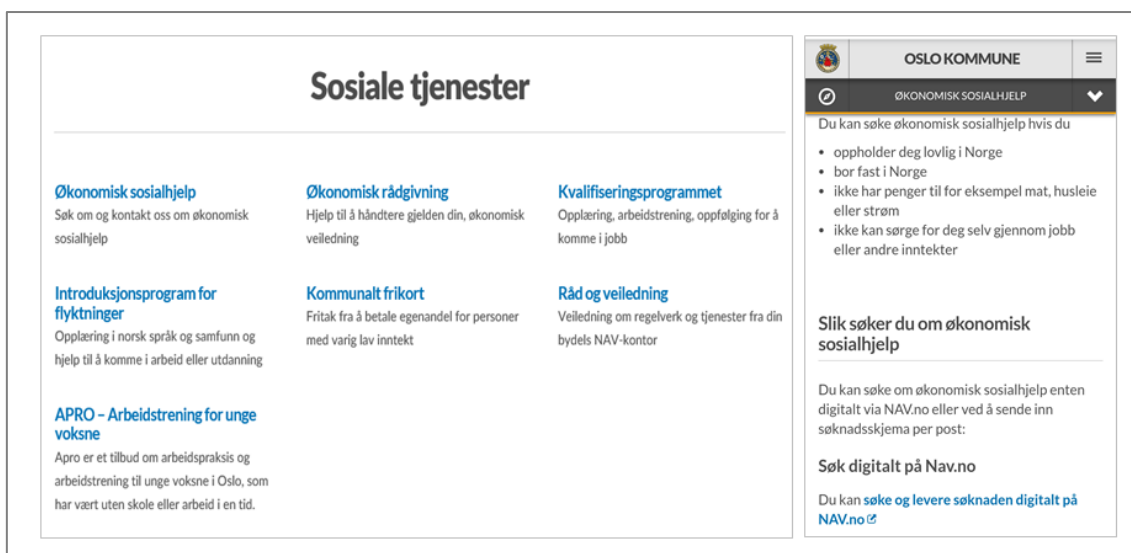
- Kommunen skal informere om de sosiale tjenestene i NAV, herunder
 - gi generell informasjon til befolkningen
 - gi tilpasset informasjon til den enkelte som henvender seg til NAV-kontoret
 - tilby informasjon, råd og veiledning tilpasset brukers behov

2.2 Faktabeskrivelse

2.2.1 Oslo kommunes nettsider

På Oslo kommunes hjemmeside lå informasjon om de kommunale sosiale tjenestene under fanen for bolig og sosiale tjenester.² Dette var kortfattet informasjon på norsk om blant annet hva tjenestene råd og veiledning, økonomisk sosialhjelp og midlertidig botilbud var, hvem som kunne søke, at bruker søker til sitt NAV-kontor, enten elektronisk, via post eller ved å levere søknaden på kontoret, og om hva som skjedde etter at man hadde søkt. I figur 1 vises to bilder fra oslo.kommune.no. Til venstre er det et oversiktsbilde over informasjonen om sosiale tjenester på oslo.kommune.no, til høyre er et bilde av noe av informasjonen om økonomisk sosialhjelp på en smarttelefon.

Figur 1 Skjermbilder av informasjon om sosiale tjenester på oslo.kommune.no, PC og smarttelefon



Note: Bildet til venstre er fra en desktop, bildet til høyre fra en mobil. Skjermdumpene ble tatt 19.11.2018.

² <https://oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/sosiale-tjenester>. Skjermdump 19.11.2018

Det var ikke informasjon om at bruker kunne få veiledning til å søke eller søke muntlig ved NAV-kontoret, under fanen om økonomisk sosialhjelp. Under fanen om råd og veiledning sto det at NAV-kontoret blant annet tilbyr hjelp til å fylle ut søknader.

Hvert av bydelenes NAV-kontor hadde egne hjemmesider på oslo.kommune.no. Her var følgende listet opp, med lenker til informasjon på Oslo kommunes nettsider:

- økonomisk sosialhjelp
- økonomisk rådgivning
- kvalifiseringsprogrammet
- introduksjonsprogram for flyktninger
- kommunalt frikort

Det var her ikke listet opp og lenket til opplysningene om informasjon, råd og veiledning utover økonomisk rådgivning eller midlertidig botilbud.

På hjemmesidene var det også opplysninger om det enkelte NAV-kontors kontaktinformasjon, om åpningstidene til publikumsmottak og til boligkontoret i de bydeler der boligkontoret lå under NAV.

2.2.2 Nav.no

På nav.no var det blant annet informasjon om de sosiale tjenestene økonomisk sosialhjelp, informasjon, råd og veiledning, økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning og midlertidig botilbud. Nettsiden var bygget opp slik at brukeren kunne velge temaet sosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp hvor all informasjon om dette var presentert samlet.³ Ellers kunne bruker navigere seg gjennom ved å trykke på *HVA ER DIN SITUASJON* og velge økonomisk sosialhjelp eller økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning.

I figur 2 vises oversiktsbildet over informasjonen om økonomisk sosialhjelp på nav.no til venstre og et bilde av informasjonen om økonomisk sosialhjelp på en smarttelefon.

³ <https://www.nav.no/no/Person/Flere+tema/Sosiale+tjenester>. Skjermdump 19.11.2018.

Figur 2 Skjermbilder av informasjon om økonomisk sosialhjelp på nav.no, PC og smarttelefon



Note: Skjermdumpene ble tatt 19.11.2018.

Alle bydelers NAV-kontorer hadde også hver sin side på nav.no med informasjon om telefonnummer, henvisning til NAVs skjemaveileder, postadresse for innsending av skjemaer og adresse til og åpningstider for publikumsmottak.

2.2.3 Informasjon om publikumsmottakenes åpningstider

Tolv av NAV-kontorenes publikumsmottak skulle ifølge NAV-kontorenes sider på oslo.kommune.no og nav.no være åpne klokka 09:00–15:00 på hverdager. Videre skulle to av NAV-kontorene være åpne mellom klokka 09:00 og 15:00 på fire hverdager og åpne først klokka 10:00 på torsdager. Ett kontor skulle være åpent mellom 11:00 og 15:00 på hverdager.

På oslo.kommune.no var det to kontorer som informerte om at kølappsystemet var i drift en kortere periode enn kontorets åpningstider. På nav.no var det tre kontorer som informerte om at kølappsystemet var i drift i en kortere periode enn publikumsmottaket åpningstider. Det var altså enkelte ulikheter i informasjonen som ble gitt på oslo.kommune.no og nav.no når det gjaldt åpningstider, og når kølappsystemene skulle stenge.

På oslo.kommune.no var det mulig å se åpningstider for publikumsmottaket inneværende uke og de to påfølgende ukene. For alle kontorer kunne det på nav.no bli informert om datoer hvor publikumsmottaket ville være stengt eller ha redusert åpningstid, og hvor brukere med akutte behov skulle henvende seg i det tidsrommet.

Vi gjennomførte befaringer i publikumsmottakene ved samtlige 15 NAV-kontorer, hvor vi blant annet fikk informasjon om ventetid før vi fikk snakke med en saksbehandler i skranken og lagt fram vår sak. Vi utga oss i utgangspunktet for å være nye søkere av sosiale tjenester, men avslørte egen identitet og formålet med besøket vårt når saksbehandleren ba om legitimasjon for å sjekke om vi tilhørte bydelen (se nærmere redegjørelse om metoden i vedlegg 2).

På våre befaringer fant vi at tre kontorer stengte for nye henvendelser om sosiale tjenester tidligere enn angitt åpningstid: Det var opplyst på Internett at disse skulle holde åpent til klokka 15:00, men kølappsystemene stengte henholdsvis klokka 14:45 og klokka 14:30. I det tredje publikumsmottaket var det en egen skranke for henvendelser om sosiale tjenester, men denne stengte klokka 14:00. På befaringen ankom vi klokka 14:03. Vi fikk da beskjed om at kontoret stengte skranken for henvendelser om sosiale tjenester klokka 14:00. De øvrige skrankene forble åpne til publikumsmottakets bekjentgjorte stengtids, klokka 15:00.

Ved én av våre observasjoner opplevde vi å komme til stengt dør. Hjemmesidene anga vanlige åpningstider denne dagen. Ved et annet NAV-kontor var det hengt opp en lapp på døra om at det åpnet klokka 13:00 og ikke klokka 9:00 en gitt dato, uten at det var informert om dette på kontorets hjemmesider.

Ett kontor skilte seg ut med lengre åpningstider enn bekjentgjort: NAV Alna informerte på kommunens nettsider om at publikumsmottaket var åpent klokka 09:00–15:00, og at kølappsystemet var åpent 10:00–13:30. Kontoret ba brukerne huske å trekke kølapp. På sine sider på nav.no informerte kontoret om at det kun tok imot timeavtaler og akutsaker klokka 09:00–10:00 og klokka 14:00–15:00. Våre observasjoner viste at publikumsmottaket ikke lenger hadde kølappsystem i drift, og at det var åpent for alle henvendelser klokka 09:00–15:00.⁴

2.2.4 Informasjon om de sosiale tjenestene i publikumsmottak

Trykt informasjon om de sosiale tjenestene i publikumsmottakene

Våre undersøkelser viste at de færreste NAV-kontorene hadde informasjonsmateriell om de sosiale tjenestene tilgjengelig i publikumsmottakene. Et par kontorer hadde visittkort med henvisning til informasjon om sosialhjelp på nav.no, plakater på veggene og radio/TV-skjerm i publikumsmottaket. Ett NAV-kontor hadde et skriv om økonomisk sosialhjelp som brukerne kunne ta med seg.

NAV Ullern og NAV Østensjø

NAV Ullern og NAV Østensjø hadde noe skriftlig informasjon om sosiale tjenester på plakater i publikumsmottaket. I en av skrankene ved NAV Ullern lå det visittkort med henvisning til informasjon om de sosiale tjenestene på nav.no. Publikumsmottakene hadde ingen skriftlig informasjon om rettigheter etter sosialtjenesteloven. Noen av plakatene i publikumsmottaket til NAV Østensjø gjaldt gjeldsrådgivning og viste til informasjon på nav.no og NAVs sentrale gjeldstelefon.

Vi fikk opplyst at det tidligere hadde vært brosjyrer om de sosiale tjenestene tilgjengelig i publikumsmottakene ved begge kontorer. Den kommunale enhetslederen ved NAV Østensjø fortalte at de ikke lenger hadde informasjonsbrosjyrer om de sosiale tjenestene i publikumsmottaket, da dette ikke var noe brukerne ønsket eller forventet lenger. Flere ansatte bekreftet at brukerne i liten grad etterspurte brosjyrer eller annen skriftlig informasjon om de sosiale tjenestene.

NAV-kontorene delte heller ikke ut eget informasjonsmateriell om de sosiale tjenestene andre steder, som helsestasjon eller bibliotek i bydelen. Lederne ved NAV Ullern og NAV Østensjø oppga at NAV samarbeidet med andre tjenester i bydelen slik at for

⁴ NAV Alna oppga at de hadde meldt fra til de ansvarlige for nettsidene om å korrigere informasjonen. Kontoret presiserte også at de tok imot akutthenvendelser i hele åpningstiden. Vi har sett at NAV Alna har oppdatert informasjonen om sine åpningstider til klokka 09:00–15:00.

eksempel helsestasjon og barnevern hadde informasjon om de sosiale tjenestene. Ifølge den kommunale enhetslederen ved NAV Østensjø informerte NAV-kontoret generelt mest om hvordan brukere kunne få hjelp til å komme i jobb, og mindre om at brukerne kunne få økonomisk stønad.

Ansatte vi snakket med, fortalte at de kunne bistå brukere som ønsket eller hadde behov for skriftlig informasjon, ved å skrive ut fra nav.no. Brukerne sto også fritt til selv å skrive ut informasjon fra PC-ene i publikumsmottakene.

Tilpasset informasjon til den enkelte som henvendte seg til NAV-kontoret

Våre undersøkelser tyder på at NAVs saksbehandlere gjerne avklarte bydelstilhorighet før de gikk inn i brukers konkrete situasjon og ga råd tilpasset brukers behov og/eller informasjon om de sosiale tjenestene. Etter en kort avklaring av hvorfor vi henvendte oss til NAV, ble vi bedt om å møte opp på kontoret eller avtale tidspunkt en annen dag for å få videre avklaring og hjelp. I noen tilfeller ble det uoppfordret informert om hvilken dokumentasjon vi burde ta med. Publikumsmottakene ga også informasjon om rettigheter etter andre lovverk – som rett til arbeidsavklaringspenger eller dagpenger – der det var aktuelt.

Ved oppmøte fikk brukere muntlig informasjon om de sosiale tjenestene av saksbehandlere i skrankene til publikumsmottakene (se også rapportens kapittel 4 om håndtering av henvendelser i publikumsmottak). Dette var også tilfellet ved NAV Ullern og NAV Østensjø. Våre undersøkelser viser at denne informasjonen generelt ble tilpasset brukers uttalte behov. Vi ble opplyst om at brukere ville tilbys mer inngående informasjon, råd og veiledning tilpasset sin situasjon på påfølgende timeavtaler. Ved begge kontorer ble det da gitt mye informasjon, særlig om hvilke rettigheter og plikter som gjaldt, og hva eventuelle vilkår i vedtak ville innebære for brukeren. Det ble understreket at mange av brukerne er veldig spent før og under møtet med NAV og har sagt at de derfor husker lite av samtalene etterpå: Brukerne befant seg i vanskelige livssituasjoner og hadde kanskje fått høre at det ikke var så lett å få hjelp av NAV.

Den skriftlige informasjonen til brukerne om de sosiale tjenestene kom i vedtakene. I vår mappegjennomgang så vi eksempler på at NAV ga informasjon, råd og veiledning knyttet til den enkelte brukers situasjon.

Brukererfaringer med informasjonen om de sosiale tjenestene

Vi gjorde et tilfeldig uttrekk av brukere av sosiale tjenester ved NAV Ullern og NAV Østensjø og intervjuet rundt 20 brukere ved hvert av kontorene.

Brukere ved NAV Ullern og NAV Østensjø som vi har snakket med, hadde forskjellige erfaringer med informasjonen de hadde fått om sosiale tjenester ved kontorene. Ved begge kontorer var flere fornøyde: Brukerne hadde fått informasjonen de trengte, og fortalte at informasjonen om de sosiale tjenestene var lett å forstå. Dersom det var noe de ikke skjønnte, opplevde brukerne at de kunne spørre NAV og få gode svar.

Samtidig var også flere brukere misfornøyde. Ved begge kontorer oppga henholdsvis seks av de brukerne vi snakket med, at informasjonen de fikk, var vanskelig å forstå, eller at de fikk for lite informasjon. Noen oppga at de hadde opplevd at saksbehandlere ikke hadde tid til å gi informasjon, råd og veiledning til dem, og at de allerede kjente informasjonen saksbehandleren ga. Dette opplevde enkelte av disse brukerne som lite tillitsbyggende fordi de da ikke fikk vite om muligheten til å søke på tjenester og ytelser som kunne bidratt til å bedre deres livssituasjon. To brukere ved NAV Østensjø sa for

eksempel at de ikke fikk informasjon om hva de kunne søke på, hvilke rettigheter de hadde, eller hva NAV kunne hjelpe dem med.

Ved begge kontorer oppga enkelte av de brukerne vi snakket med, at de savnet generell skriftlig informasjon om de sosiale tjenestene for å forstå sine rettigheter. For eksempel oppga en bruker ved NAV Østensjø at hun tidligere hadde hatt stor nytte av et informasjonshefte om rettigheter etter sosialtjenesteloven.

Et par brukere oppga at de hadde opplevd variasjon mellom saksbehandlerne når det gjaldt kjennskap til regelverket for sosiale tjenester, og at informasjonen de fikk, var personavhengig. En bruker ved NAV Østensjø sa for eksempel:

Jeg synes det varierer mye mellom saksbehandlerne om de kjenner lover og regler eller ikke. Jeg opplever ofte at det er store forskjeller fra person til person i hvordan lover og regler fortolkes. Flere ganger opplever jeg at den jeg snakker med, ikke kan svare.

Den skriftlige informasjonen brukerne fikk om de sosiale tjenestene, var i vedtakene. Flere brukere opplevde at vedtakene var vanskelige å forstå.

I tillegg til NAV-brukere har vi intervjuet Caritas, Gatejuristen, Jussbuss, Oslo Røde Kors og Pasient- og brukerombudet. De understreket at selv om digitalt tilgjengelig informasjon om de sosiale tjenestene opplevdes som en stor fordel for mange brukere, var det flere utfordringer knyttet til dette, særlig for personer med svake språkkunnskaper og/eller svake digitale ferdigheter. Felles var erfaringen at de sosiale tjenestene og informasjonen om dem hadde blitt vanskeligere tilgjengelig for de svakeste brukergruppene.

Caritas mente at det var problematisk at det kom beskjeder til brukerne elektronisk fra NAV, fordi mange brukere ikke hadde skjönt at de måtte sjekke elektroniske postkasser de ikke visste at de hadde. Caritas mente at mange gikk glipp av viktig informasjon og viktige frister av den grunn. Jussbuss mente også at digitaliseringen hadde økt distansen mellom NAV og de svakeste brukerne. Ifølge Oslo Røde Kors opplevde mange av brukerne mangelfull informasjon og dårlig kommunikasjon om sosiale tjenester i møte med NAV.

2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Generell informasjon om de sosiale tjenestene ble i hovedsak gitt på Oslo kommunes nettsider og nav.no. På de enkelte NAV-kontorers kommunale nettsider var det ikke informert om eller lenket til informasjon om midlertidig botilbud. Det var enkelt å finne fram på begge nettstedene, og informasjonen om de sosiale tjenestene var utfyllende og enkel å lese og forstå. Samtidig merker vi oss at tilgang til informasjonen forutsatte gode norskkunnskaper og relativt gode digitale ferdigheter samt tilgang til PC, nettbrett eller smarttelefon og Internett.

Hvert NAV-kontor hadde sin egen nettside både på nav.no og på Oslo kommunes nettsider, hvor blant annet kontaktinformasjon og åpningstider framgikk. Ved to av NAV-kontorene stemte ikke informasjonen om åpningstider for publikumsmottakene overens med det som sto på NAV-kontorenes respektive nettsider. Ved ytterligere tre av NAV-kontorene stemte ikke de oppgitte åpningstidene med publikumsmottakenes faktiske åpningstider. Informasjonen om åpningstider var ikke korrekt ved alle NAV-kontorer, og enkelte kontorer stengte kølappsystemet eller skranker for henvendelser om sosiale tjenester før kontorets offentlig bekjentgjorte stengetider. Det er rimelig å

forvente at publikum kan henvende seg om sosiale tjenester i NAV-kontorenes bekjentgjorte åpningstid og få nødvendig bistand.

I publikumsmottakene forelå i hovedsak ikke trykt informasjonsmateriell om de sosiale tjenestene. Ettersom noen brukere med behov for sosiale tjenester ikke hadde tilgang til eller kunne bruke Internett, kunne dette medføre at disse brukerne ikke fikk informasjon om de sosiale tjenestene slik at de selv kunne sette seg inn i sine rettigheter. De frivillige organisasjonene og Pasient- og brukerombudet ga uttrykk for at det at den skriftlige informasjonen bare var tilgjengelig på Internett, bidro til å gjøre de sosiale tjenestene mindre tilgjengelige for svake brukere.

Undersøkelsen viser at informasjonen om sosiale tjenester ble gitt muntlig til brukerne, og at den ble tilpasset brukers uttalte behov. Samtidig kunne det bli gitt mye og til dels overveldende informasjon om brukerens rettigheter og plikter. Brukere med behov for økonomisk sosialhjelp og/eller midlertidig botilbud var i krevende livssituasjoner som kunne gjøre det vanskeligere å huske informasjonen de fikk. At den enkelte bruker som henvendte seg til NAV, først og fremst fikk muntlig informasjon om de sosiale tjenestene fra saksbehandlere, innebar at brukeren var prisgitt den enkelte saksbehandlers kunnskap om kommunens sosiale tjenester og vilje til å gi brukerne denne informasjonen. Det var risiko for at den enkelte bruker ikke fikk nødvendig informasjon om tjenester og ytelser de kunne ha rett på, og risiko for at de ikke fikk med seg viktig informasjon.

3. Tilpasset veiledning til brukere med kommunikasjonsutfordringer

Personer med særskilte kommunikasjonsutfordringer kan trenge tilpasset veiledning for å få og forstå informasjon om sosiale tjenester de kan ha rett på. I dette kapittelet ser vi på informasjonen om sosiale tjenester som gis på andre relevante språk enn norsk, og praksis for bruk av tolk.

3.1 Revisjonskriterium

- Kommunen skal sikre at brukere med særskilte kommunikasjonsutfordringer får tilpasset veiledning av NAV, herunder
 - ved at informasjon om de sosiale tjenestene foreligger på relevante språk
 - ved bruk av tolk

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Informasjon om de sosiale tjenestene på relevante språk

Som vist i delkapittel 2.2 var det informasjon om de sosiale tjenestene på oslo.kommune.no og nav.no. På kommunens hjemmesider var informasjonen om sosiale tjenester kun tilgjengelig på norsk. På nav.no var informasjonen om sosiale tjenester i tillegg tilgjengelig på samisk og engelsk. Når man valgte engelsk som språk på nav.no, forsvant noen funksjonaliteter og veivalg. Det elektroniske søknadsskjemaet om økonomisk sosialhjelp forelå kun på norsk. NAV hadde ikke trykt informasjonsmateriell på engelsk eller andre fremmedspråk.

Det ble understreket at NAV ikke var forpliktet til å gi informasjon om de sosiale tjenestene på ulike språk, verken på nett eller i brosjyrer. Noen ansatte ved NAV Ullern oppga at det hadde vært nyttig å ha informasjonen tilgjengelig både på norsk og engelsk samt andre språk som arabisk og somali. En ansatt ved NAV Ullern forklarte at hun oversatte listen med hvilke dokumenter søkere skulle ha med seg på timeavtale, til engelsk for brukere med behov for det.

3.2.2 Bruk av tolk

Vi har lagt til grunn at kommunen skal sikre at brukere med særskilte kommunikasjonsutfordringer får tilpasset veiledning gjennom bruk av tolk. Ved både NAV Ullern og NAV Østensjø fikk vi opplyst at det alltid skulle brukes tolk ved behov for å sikre at personer med kommunikasjonsutfordringer skulle forstå informasjonen de fikk, og for at saksbehandlerne skulle forstå hva brukerne formidlet om deres situasjon og behov. Ansatte bekreftet at det ble brukt telefontolk, frammøtetolk og døvetolk (fra statlig tolketjeneste). I hovedsak ble telefontolk benyttet ved oppmøte uten avtaler, mens oppmøtetolk ble benyttet på timeavtaler.

Både NAV Ullern og NAV Østensjø hadde benyttet kommunens tolketjeneste for brukere av de kommunale tjenestene og tolketjenesten Salita for brukere av statlige tjenester. De ansatte ved begge kontorer oppga at det som regel hadde vært greit å få tak i tolk til timeavtaler. Det kunne være noe ventetid for å skaffe tolk til mer sjeldne språk. Ved begge kontorer understreket ansatte viktigheten av å benytte tolk, særlig i kartleggingssamtaler med nye brukere, da det ble gitt mye viktig informasjon om hvordan NAV fungerte, og om rettigheter og plikter. Ved begge kontorer ble vi forklart at det alltid skulle dokumenteres i journalnotatene når tolk var benyttet.

Ved begge kontorer var det kommunalt ansatte som til sammen behersket en rekke relevante språk, herunder arabisk, polsk, tysk, tyrisk, somali og urdu. Disse ansatte skulle imidlertid ikke benyttes som tolker. Samtidig fikk vi opplyst at det hadde vært akutte tilfeller hvor egne ansatte med rett språkkompetanse hadde bistått med nødvendig avklaring av hva henvendelsen gjaldt, og av hvor akutt hjelpebehovet til bruker var. Ved begge kontorer fikk vi opplyst at pårørende eller venner av bruker ikke ble benyttet som tolk. Det ble understreket at det var ulovlig å benytte barn som tolk, og at dette ikke ble gjort.

Leder for NAV Ullern fortalte at saksbehandlerne skulle gjøre en vurdering av behov for tolk i samtale med bruker. Hvis de opplevde at eller var usikre på om bruker eller saksbehandleren selv gjorde seg forstått, eller på om bruker ønsket det, skulle tolk benyttes. I perioden januar–august 2018 brukte kontoret 259 999 kroner til tolk for kommunale brukere.

Ved NAV Østensjø skulle behovet for tolk kartlegges for alle nye brukere. Tolk skulle bestilles når bruker ba om det, og når NAV-kontoret vurderte at det var behov for det. I perioden januar–september 2018 brukte kontoret 277 106 kroner i tolkeutgifter, herav 67 748 ved NAV sosial. I tillegg hadde andre tjenestesteder brukt tolk for 260 969 kroner som var bokført hos NAV Østensjø.⁵

3.2.3 Informasjonen i vedtakene til brukere med kommunikasjonsutfordringer

Vi fikk opplyst ved begge kontorer at alle vedtak NAV fattet, ble skrevet på norsk. Flere ansatte oppga at det var brukeren som hadde ansvar for å forstå informasjonen i vedtaket. NAV gikk ut fra at brukeren fikk hjelp til å forstå vedtaket, men understreket samtidig at brukere kunne be om timeavtale for å få forklart vedtaket.

3.2.4 Brukererfaringer

Enkelte brukere med svake norskkunnskaper som vi snakket med, oppga at de syntes vedtakene var vanskelige å forstå. En fortalte at hun brukte lang tid på å sette seg inn i dem, først prøvde hun å lese vedtaket med ordbok og Google før hun gikk gjennom innholdet sammen med en venninne. En annen bruker sa: «Det er ikke alltid jeg forstår det jeg får, men barna mine oversetter for meg.»

Caritas, Jussbuss, Oslo Røde Kors og Pasient- og brukerombudet hadde erfart at brukere med manglende norskkunnskaper opplevde en stor språkbarriere for å finne informasjon om de sosiale tjenestene. Caritas og Oslo Røde Kors understreket at språkbarrieren også var et hinder for brukere med norsk som morsmål, da terminologien i informasjonen kunne være fremmed for brukerne. Organisasjonene og ombudet hadde også erfart at det var vanskelig for brukere å få tolk i møter med NAV. Caritas oppga at brukerne derfor sjelden forsto den muntlige informasjonen som de fikk om de sosiale tjenestene når de hadde møtt opp i publikumsmottak eller hadde timeavtaler med NAV.

Caritas hadde opplevd at NAV henviste brukere med språkproblemer til dem for å få hjelp til å oversette og forstå innhold i vedtak og andre brev. Jussbuss understreket at manglende bruk av tolk kunne føre til unødvendige misforståelser mellom NAV og bruker.

⁵ Tolkeutgiftene til NAV Ullern og NAV Østensjø er sannsynligvis ikke direkte sammenlignbare, for det første fordi kontorene kan ha oppgitt litt ulike utgifter, og ikke minst fordi behovet for tolk ved kontorene nok er forskjellig.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

På kommunens nettsider var ikke informasjonen om de sosiale tjenestene på andre språk enn norsk. På nav.no var det informasjon om sosiale tjenester på norsk, samisk og engelsk, men på engelsk var det mindre informasjon og vanskeligere å navigere. Det kan ha gjort at det var vanskeligere for personer uten norskkunnskaper å finne informasjon om sosiale tjenester de kunne ha rett på.

I alle publikumsmottakene var det i hovedsak ikke tilgjengelig informasjon på relevante språk om de tre sosiale tjenestene informasjon, råd og veiledning, økonomisk sosialhjelp og midlertidig bosted. Det kan gi risiko for at brukere uten tilstrekkelige norskkunnskaper ikke får informasjon om de sosiale tjenestene og dermed ikke søker på ytelser og tjenester de kan ha rett til.

Undersøkelsen tyder på at NAV Ullern og NAV Østensjø brukte tolk for å gi tilpasset veiledning til brukere med særskilte kommunikasjonsutfordringer, men vi har ikke undersøkt om det gjaldt alle brukere med behov. For lite bruk av tolk kan gi risiko for at brukere ikke vet om eller får de tjenester eller økonomiske ytelsene de har rett på.

4. Kontakt med NAV

I dette kapitlet går vi gjennom muligheten brukere har for å komme i kontakt med NAV-kontoret og sin saksbehandler på telefon, via oppmøte og andre etablerte kanaler. For brukere av sosiale tjenester var telefon og oppmøte de vanligste kanalene for kontakt med NAV.

4.1 Revisjonskriterium

Kommunerevisjonen legger følgende revisjonskriterium til grunn:

- Kommunen skal sikre at brukerne har mulighet for å komme i kontakt med NAV-kontoret, og at brukere kommer i kontakt med sin saksbehandler gjennom etablerte kanaler.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Kontakt med NAV per telefon

Telefontilgjengelighet til NAV-kontorene

På NAV-kontorenes nettsider på oslo.kommune.no ble kontaktinformasjon oppgitt, og telefonnummeret var som regel Oslo kommunes sentralbord: 21 80 21 80. På de kommunale nettsidene til tre av kontorene, herunder NAV Østensjø, var det oppgitt et direkte nummer til kontoret. På nav.no ble det informert om at brukere i Oslo måtte ringe 21 80 21 80 for henvendelser om sosiale tjenester.

Kommunerevisjonen har gjennomført tester av responstiden på telefon ved alle NAV-kontorene. I perioden juli–oktober 2018 ringte vi hvert av NAV-kontorene mellom fire og åtte ganger. Det utgjorde til sammen 78 oppringninger hvor vi ga oss ut for å være nye brukere med behov for sosiale tjenester. Vi ringte nummeret som var oppgitt på NAV-kontorets kommunale hjemmeside – som regel 21 80 21 80.

Vi kom stort sett gjennom til Oslo kommunes sentralbord innen kort tid. I enkelte tilfeller måtte vi vente på svar i opptil fem minutter. Vi ble så satt over til det lokale NAV-kontoret vi spurte etter, og kom som oftest til kontorets vakttelefon. Dette var ikke tilfellet ved NAV Alna, da sentralbordet i Oslo kommune ikke satte over telefonhenvendelser fra nye brukere dit. Ifølge sentralbordet var dette etter avtale med NAV Alna.⁶ Nye brukere ble i stedet oppfordret til å møte opp i publikumsmottaket.

Ved flertallet av oppringningene hvor vi ble satt over fra sentralbordet, fikk vi personlig kontakt med NAV-kontoret hovedsakelig innen fem minutter. Ved 27 prosent av oppringningene oppnådde vi ikke kontakt med NAV-kontoret ved at oppringningen ikke ble besvart, at linjen ble brutt, eller at vi ikke ble oppringt i etterkant.

Ved flertallet av oppringningene der vi nådde gjennom, la vi fram «vår» sak før NAV-kontoret spurte om vi tilhørte bydelen. I noen tilfeller ble bydelstilhørighet avklart før vi fikk legge fram vår sak. Ved et fåtall av henvendelsene ble vi bedt om å oppgi personnummer før vi fikk legge fram vår sak. Vi ble så bedt om å møte opp på kontoret for å få videre avklaring. Ved et fåtall av oppringningene ble vi enten satt over internt eller gitt et nytt telefonnummer å ringe. I to slike tilfeller kom vi til en telefonsvarer og la igjen beskjed om at vi ønsket å bli oppringt, men vi ble ikke ringt opp.

⁶ NAV Alna oppga at de ikke hadde inngått denne avtalen, og at de hadde bedt om at informasjonen om at nye brukere ikke skulle settes over til NAV Alna, umiddelbart ble rettet opp.

I et fåtall av våre telefonhenvendelser opplevde vi å bli avvist. Ved ett kontor spurte vi for eksempel om vi kunne få hjelp til å få oversikt over og orden på egen økonomi og gjeld. Vi oppga å ha vansker med å betale regninger og at vi hadde en gjeld som vokste. Vi fikk da informasjon om at det ikke var mulig å få timeavtale for råd og veiledning uten å ha en eksisterende saksak ved kontoret. Ved enkelte henvendelser krevde saksbehandlerne å få oppgitt fødsels- og personnummer og adresse før vi fikk legge fram hva vi trengte hjelp til.

Telefontilgjengelighet til saksbehandler

Ved våre observasjoner i publikumsmottakene så vi at to kontorer, inkludert NAV Østensjø, hadde en liste med direktenummer til saksbehandlerne tilgjengelig. Ved de øvrige NAV-kontorene fikk vi opplyst om at brukere kunne få telefonnummer til saksbehandler ved behov.

NAV Ullern og NAV Østensjø

Ved begge kontorer fikk brukerne av de sosiale tjenestene oppgitt direktenummeret til sin saksbehandler, og de kunne ringe saksbehandleren hele kontortiden. Brukerne kunne også ringe vakttelefonen eller sentralbordet og bli satt over til sin saksbehandler. Vakttelefonen og sentralbordet ved begge kontorer kunne også gi informasjon om status i brukers sak, om når saksbehandler ville være tilgjengelig igjen, og kunne ta imot beskjeder til saksbehandler.

NAV Østensjø informerte brukerne om nummeret til sitt sentralbord på sine nettsider. Brukere kunne ringe 21 80 21 80 og få nummeret til vakttelefonen til NAV Ullern. Ved begge kontorer fikk vi informasjon om at antallet telefoner økte i omfang når det var lang saksbehandlingstid.

Flere ansatte ved begge kontorer fortalte at det var viktig å avklare hva slags telefontilgjengelighet brukerne kunne forvente, og at de hadde andre oppgaver og møter som gjorde at de ikke alltid kunne ta telefonen. Flere ansatte informerte også sine brukere om at de kunne sende SMS om hva det gjaldt, og at saksbehandleren da ville ringe tilbake. Telefonkontakten skulle ved begge kontorer dokumenteres, men dette ble ikke alltid gjort. Vår gjennomgang av dokumentasjon i brukermapper i Fasit viste få spor av dokumentert telefonkontakt med bruker.

Ved begge kontorer fikk vi opplyst at telefontilgjengeligheten var sårbar, særlig ved ferier og fravær.

Ved NAV Ullern var det ikke mulig å automatisk sette over saksbehandlerens telefoner til stedfortreder eller til vakttelefon ved fravær. En avdelingsleder fortalte at det var vanskelig å ringe opp 50 brukere når man hadde kort tid til rådighet på slutten av arbeidsdagen. Det at alle saksbehandlerne hadde mobiltelefoner, muliggjorde bruk av SMS. Brukere og samarbeidspartnere ble oppfordret om å sende SMS om hva det gjaldt. Dette gjorde det lettere å ringe tilbake til brukere, ifølge flere ansatte.

Ved NAV Østensjø fortalte ledelsen at de hadde klare føringer på at brukere skulle ringes opp senest innen to virkedager. Dersom bruker hadde lagt igjen beskjed, skulle saksbehandleren ringe opp samme dag. Hvis bruker hadde godkjent kommunikasjon via SMS, kunne saksbehandleren sende SMS. Det ble oppgitt at det var vanskelig å sette over telefoner ved fravær, og flere av saksbehandlerne hadde heller ikke telefonsvarer. Ved kontoret hadde flere saksbehandlere fortsatt bare fasttelefon som ikke kunne settes over, og det kunne være vanskelig å se hvem som hadde ringt.

Kommunerevisjonens telefontester av NAV Ullern og NAV Østensjø

Vi ringte direkte til seks kommunalt ansatte saksbehandlere i sosialtjenesten ved både NAV Ullern og NAV Østensjø. Våre undersøkelser viste at det var betydelig vanskeligere å komme gjennom til saksbehandler enn til NAV-kontorets vakttelefon eller sentralbord, samt at det var lettere å få kontakt med saksbehandlere med mobiltelefon enn med dem med fasttelefon. Når vi fikk kontakt med saksbehandler vi ikke hadde kommet gjennom til tidligere, fikk vi ved begge kontorer oppgitt sykdom og annet fravær som grunner til hvorfor de ikke tidligere hadde kunnet svare.

NAV Ullern

Ved NAV Ullern hadde alle saksbehandlerne vi ringte, mobiltelefon. Vi gjennomførte 33 oppringninger. Vi fikk kontakt i 42 prosent (14) av oppringningene, enten ved at saksbehandler svarte raskt eller ringte oss tilbake i løpet av samme dag. I 58 prosent (19) av oppringningene fikk vi ikke svar. Vi hadde stort sett synlig nummer, men ble ikke ringt tilbake. Ved seks av oppringningene hvor vi ikke fikk svar hadde vi skjult nummer, slik at det ikke var mulig for saksbehandler å ringe oss tilbake. Det var imidlertid heller ikke mulig for oss å legge igjen beskjed i disse tilfellene. Ved tre oppringninger la vi igjen beskjed om at vi ønsket å bli ringt tilbake, uten at vi ble oppringt. Dette gjaldt en og samme saksbehandler. Det var ikke mulig å legge igjen beskjed til alle saksbehandlerne.

NAV Østensjø

Ved NAV Østensjø hadde halvparten av saksbehandlerne vi ringte, mobiltelefon og halvparten fasttelefon. Vi gjennomførte 38 oppringninger. Vi fikk kontakt i 23 prosent (8) av oppringningene, enten ved at saksbehandler svarte raskt eller ringte oss tilbake i løpet av samme dag. I 78 prosent (30) av oppringningene fikk vi ikke svar. Vi hadde stort sett synlig nummer, men ble ikke ringt tilbake. Ved åtte av oppringningene hvor vi ikke fikk svar hadde vi skjult nummer, slik at det ikke var mulig for saksbehandler å ringe oss tilbake. Det var imidlertid ikke mulig for oss å legge igjen beskjed i seks av disse tilfellene. Ved sju oppringninger la vi igjen beskjed, men ble ikke ringt tilbake. Ved halvparten av oppringningene hvor vi ikke fikk svar, var det ikke mulig å få lagt igjen beskjed. Her ble linjen ofte brutt etter et par minutter. Vi ringte for eksempel en saksbehandler på fasttelefon seks ganger uten å få svar eller bli ringt opp.

Brukernes erfaringer med tilgjengeligheten per telefon

Brukerne vi snakket med, hadde forskjellige oppfatninger av om det var lett å komme i kontakt med NAV-kontoret og saksbehandleren sin per telefon. Ved både NAV Ullern og NAV Østensjø oppga omtrent halvparten av brukerne at de fikk tak i saksbehandler ved behov. Den andre halvparten oppga at det var vanskelig å komme i kontakt med NAV-kontoret, og særlig med saksbehandleren sin, på telefon. Flere brukere oppga at tilgjengeligheten hadde variert mellom saksbehandlere.

NAV Ullern

Av 19 brukere ved NAV Ullern som vi snakket med, oppga 11 at de opplevde at det var enkelt å få kontakt med NAV-kontoret og med saksbehandleren når de hadde behov for det. En bruker sa for eksempel at han opplevde at på NAV var de så tilgjengelige som de kunne være, og at han var svært takknemlig for hjelpen han hadde fått. En annen bruker fortalte om god kontakt med sin saksbehandler:

Jeg har direktenummer til min saksbehandler og får alltid raskt svar – enten på telefon ellers sender jeg SMS om saksbehandler ikke er tilgjengelig. Da ringer saksbehandler raskt tilbake. Jeg synes jeg har god kontakt med min saksbehandler.

Seks av brukerne vi snakket med, oppga at det var vanskelig å få kontakt med saksbehandler på telefon, og flere opplevde dette som frustrerende, de var avhengige av å formidle informasjon av betydning for deres sak eller få godkjenning av NAV for å eksempelvis kunne flytte. Flere oppga at det ofte tok flere dager før saksbehandlerne eventuelt ringte tilbake. En bruker fortalte følgende:

Saksbehandler er sjelden tilgjengelig. Jeg pleier ikke å legge igjen beskjed, det har jeg sluttet med. Det hender NAV ringer tilbake, men det er unntaket, ikke regelen.

Flere av brukerne sa at de ble nødt til å møte opp i publikumsmottaket når saksbehandleren ikke tok telefonen.

NAV Østensjø

Av 20 brukere ved NAV Østensjø som vi snakket med, oppga 7 at de syntes det var lett å komme i kontakt med kontoret og saksbehandler på telefon. En bruker var for eksempel svært fornøyd:

Det går kjempefint. NAV-kontoret svarer alltid høflig, og hvis jeg klager over at jeg ikke kommer i kontakt med saksbehandler, prøver de å sette over eller legger igjen beskjed. Jeg blir vanligvis raskt fulgt opp. Min saksbehandler er veldig støttende, og det er betydningsfullt for meg.

Ni av brukerne hadde opplevd det som vanskelig å få kontakt med saksbehandleren på telefon og opplevde dette som frustrerende. En bruker beskrev erfaringene sine slik:

Jeg har ringt flere ganger til sentralbordet uten å komme fram til riktig person. En av de som svarer på sentralbordet, er ikke hyggelig. Jeg har ringt mange ganger uten å få svar, og hvis jeg får svar, er det ofte svært lang ventetid når man blir satt videre. Lurer da på om de har glemt meg. Jeg har ringt rett til saksbehandleren min, men jeg kommer sjelden fram. Hvis jeg legger igjen beskjed, svarer hun ikke samme dag. Det går ofte to–tre dager før hun ringer tilbake. Mange ganger gir jeg opp.

Erfaring fra Pasient- og brukerombudet og frivillige organisasjoner

Pasient- og brukerombudet i Oslo skriver i sin årsrapport for 2017 at ombudet får mange henvendelser fra brukere som ikke får kontakt med NAV-kontoret eller sin saksbehandler i sosialtjenesten på telefon. Gatejuristen og Jussbuss hadde også erfart lignende utfordringer og at det var vanskelig å finne ut hvem brukeren skulle ringe, og hvem som kunne svare i saksbehandlers fravær.

Gatejuristen erfarte at manglende telefontilgjengelighet gjorde at brukere ikke fikk formidlet viktige opplysninger om sin sak til NAV og ikke fikk vite hva status i egen sak var. Brukere fikk da heller ikke vite hva forventet saksbehandlingstid var, og hadde ikke fått vite om alternative muligheter for å få hjelp. Jussbuss understreket at vanskelighetene med å komme gjennom på telefon bidro til å heve terskelen for å søke på ytelser og tjenester man kunne ha rett på.

4.2.2 Kontakt gjennom oppmøte i publikumsmottak

Både ved NAV Ullern og NAV Østensjø var det lagt opp til at brukerne skulle forhåndsavtale tidspunkt for å snakke med sin saksbehandler. Under observasjonene så vi også at det ved alle NAV-kontorene var brukere som satt i publikumsmottaket og ventet på timeavtale med saksbehandler. Vi observerte også noen brukere som møtte opp i publikumsmottak og spurte om å få snakke med sin saksbehandler, da de ikke hadde fått tak i vedkommende på telefon.

I intervjuene ved NAV Ullern og NAV Østensjø spurte vi ledere og ansatte om hva som var praksis når aktive brukere møtte opp i publikumsmottaket uten avtale og ba om å få snakke med sin saksbehandler. Med mindre det var en akutt situasjon, var hovedregelen ved begge kontorer at bruker ikke fikk snakke med sin saksbehandler der og da.

Saksbehandleren i mottaket kunne gi bruker noe informasjon, for eksempel om status i deres sak og om når saksbehandleren deres ville være tilgjengelig på telefon igjen. De kunne sende melding til saksbehandleren om å ta kontakt med bruker, enten via e-post eller via den statlige kommunikasjonsplattformen Gosys. Dersom det var en akuttsituasjon, fikk bruker snakke med saksbehandler eller bakvakt.

Ved NAV Ullern og NAV Østensjø var det satt inn tiltak for å gi bedre tilgjengelighet for unge brukere, blant annet ved at saksbehandlerne deres hadde færre brukere til oppfølging enn de øvrige saksbehandlerne. Saksbehandlerne for unge brukere hadde også mobiltelefon.

NAV Ullern opprettet høsten 2017 et eget ungdomsteam for brukere mellom 18 og 25 år. NAV-lederen oppga at fordi mange i teamet hadde sluttet og nye kommet til, var metoder og rutiner fortsatt under utprøving og utvikling. Saksbehandlerne i ungdomsteamet hadde ansvar for cirka 25 kommunale og cirka 70 statlige brukere, mot henholdsvis cirka 60 og cirka 100–120 brukere for de øvrige saksbehandlerne.

NAV Østensjø hadde et eget lokale for brukere mellom 18 og 30 år, kalt NAVigator Ung. NAVigator Ung hadde i hovedsak åpent klokka 12:00–15:00 hver dag. Hvis det ikke var åpent, var det et oppslag om at brukerne kunne henvende seg i publikumsmottaket. De fleste brukere som kom innom, fikk snakke med saksbehandleren sin med en gang dersom de ønsket det. Den enkelte saksbehandler hadde ansvaret for 30 til 40 unge brukere, mot rundt 66 brukere for saksbehandlerne i oppfølgingsavdelingen.

Både NAV Ullern og NAV Østensjø oppga at når publikumsmottaket, sentralbordet eller vakttelefonen fikk henvendelser de ikke kunne svare på, og når saksbehandler ikke var tilgjengelig, skulle det sendes en melding om at saksbehandler måtte kontakte bruker innen 48 timer.⁷ Dersom det var behov for et møte med bruker, skulle dette ved begge kontorer som hovedregel finne sted innen en uke etter at bruker hadde møtt opp i publikumsmottaket. Årsaken til at brukerne ikke fikk snakke med sin saksbehandler uten forhåndsavtale, var ifølge avdelingslederen ved NAV Østensjø å sikre at saksbehandler også fikk tid til å saksbehandle og til å gjennomføre forhåndsavtalte møter med brukerne.

Brukernes erfaringer

Brukere ved NAV Ullern

Mange av brukerne vi snakket med, oppga at de hadde oppsøkt publikumsmottaket uten timeavtale (17). Et flertall (elleve) av disse oppga at de fikk svar på det de kom dit for. Noen oppga at de fikk lite hjelp, eller at de skulle bli oppringt senere, men ikke ble det. Brukerne hadde både positive og negative erfaringer med å møte i publikumsmottak for å få snakke med sin saksbehandler:

Jeg har vært der flere ganger, og jeg får hjelp hver gang. Resepsjonen sier fra, og kontaktpersonen min kommer. Det har ikke tatt særlig lang tid. Siste gang jeg var der, skrev jeg en lapp i resepsjonen, og så ble jeg ringt opp av kontaktpersonen min etter 30 minutter.

⁷ Meldingen ble til dels sendt i den statlige kommunikasjonsplattformen Gosys. Meldinger i Gosys skulle besvares innen 48 timer, og kontorene førte statistikk over andel svar innen fristen. Siden en stor del av henvendelsene gjelder statlige tjenester, har vi ikke tatt resultatene inn her.

Sist jeg var på NAV, måtte jeg vente lenge i resepsjonen for å få snakke med noen. De sa de skulle ringe meg om noen dager, men de ringte ikke.

7 av de 19 brukerne vi snakket med, fortalte uoppfordret at de hadde opplevd å bli behandlet på en nedlatende eller respektløs måte ved NAV Ullern – det tilsvarer 37 prosent. Fordi de 19 brukerne var trukket tilfeldig blant 202 brukere som hadde søkt om økonomisk sosialhjelp i mai 2018, kan vi generalisere til alle disse. Vi kan med 90 prosent sikkerhet slå fast at mellom 21 og 56 prosent av brukerne som søkte om økonomisk sosialhjelp i mai 2018, hadde opplevd å bli behandlet på ufine eller respektløse måter ved NAV Ullern.

Brukerne beskrev saksbehandlere som oppførte seg dårlig, som ofte så på telefonen sin i samtale med brukeren, og som virket fraværende, som oppførte seg som om de gjorde brukerne en tjeneste, som var sure, eller som «oste av forakt». En av brukerne oppga følgende:

Jeg opplevde at personene som satt i skranken, var utrolig nedlatende og så ned på meg som kom dit for å få hjelp. De oppførte seg mot meg som bruker på en måte som ikke ville vært akseptert andre steder.

Brukere ved NAV Østensjø

Åtte av brukerne vi snakket med, oppga at de hadde møtt opp i publikumsmottaket fordi de ikke fikk tak i saksbehandleren sin på telefon. Av disse oppga fire at de fikk beskjed om å selv ringe sin saksbehandler. Tre av de åtte som hadde møtt opp fordi de ikke fikk svar hos saksbehandler, oppga at de hadde fått hjelp i publikumsmottaket.

Flere andre brukere oppga at de kontaktet publikumsmottak kun når de hadde gjort avtaler, andre oppga at de kun møtte opp for å levere søknad/dokumenter, og noen oppga at de ikke hadde møter med noen i NAV.

Ved NAV Østensjø var det 4 av 20 brukere vi snakket med, som uoppfordret fortalte at de hadde blitt behandlet med en uhøflig, lite hyggelig tone – det tilsvarer 20 prosent. Fordi brukerne var trukket tilfeldig blant 589 personer som hadde søkt om økonomisk sosialhjelp i mai 2018, kan vi generalisere til alle disse. Vi kan med 90 prosent sikkerhet slå fast at mellom 9 og 38 prosent av brukerne som søkte om økonomisk sosialhjelp i mai 2018, hadde opplevd å bli møtt med en uhøflig, lite hyggelig tone ved NAV Østensjø. En av brukerne oppga følgende:

Jeg synes det er mindre trivelig ved NAV-kontoret. Jeg har aldri brukt så mye energi på noe som kontakten med NAV. Jeg opplever lite hjelp og at NAV gjør det veldig vanskelig. Man mister all selvfølelse i møte med systemet.

Erfaring fra Pasient- og brukerombudet og frivillige organisasjoner

Caritas, Gatejuristen, Jussbuss, Oslo Røde Kors og Pasient- og brukerombudet understreket at manglende tilgjengelighet hadde betydelige negative konsekvenser for brukere de hadde bistått. Erfaringen var at manglende tilgjengelighet til de sosiale tjenestene gjorde det vanskeligere for brukerne å bli selvhjulpne, og at sårbare personer ikke fikk hjelpen som de hadde rett til og krav på. Små problemer fikk i stedet vokse seg store, og brukere fikk for eksempel inkassokrav, mistet boligen, og de kunne ta valg som ikke bedret deres situasjon. Caritas oppga eksempelvis at mange ikke kom så langt at de fikk søkt, enten fordi de misforsto sine rettigheter eller ga opp i et system som var for komplisert å navigere i. Oslo Røde Kors oppga at de opplevde at en del mennesker heller ikke fikk tilpasset råd og veiledning eller fikk hjelp til å avdekke tjenester eller ytelser de hadde hatt rett til, som følge av manglende tilgjengelighet.

Gatejuristen understreket at for brukere som hadde oppsøkt hjelp på et NAV-kontor, kunne det å bli henvist til en annen del av NAV-kontoret eller et NAV-kontor i en annen bydel oppleves som en avvisning. De opplevde at manglende tilgjengelighet var svært uheldig for deres klienter. Pasient- og brukerombudet erfarte også at brukere opplevde å bli avvist ved NAV-kontorer. Ombudet trakk fram situasjoner der brukerne kontaktet publikumsmottaket for å få snakke med sin saksbehandler og fikk beskjed om at denne skulle ta kontakt, men så ikke ble ringt opp, som problematiske. Slik behandling bidro til at brukerne følte seg avvist. På våre befaringer observerte vi også brukere som møtte opp i publikumsmottak og spurte om å få snakke med sin saksbehandler, da vedkommende ikke tok telefonen. Brukerne ble så bedt om å ringe saksbehandler selv.

Ombudet presiserte at manglende tilgjengelighet bidro til å hindre brukerne fra å få tjenesten opplysning, råd og veiledning, og at dette kunne føre til at NAV i mindre grad enn forutsatt forebygget og løste sosiale problemer. Jussbuss oppga at brukerne opplevde det som om saksbehandlerne egentlig ikke hadde tid til å høre på dem eller gi dem tilpasset veiledning. Små problemer vokste og ble store problemer. Jussbuss oppga videre at brukere som kontaktet dem, opplevde at det var vanskelig å få kontakt med NAV og sin saksbehandler. Mange erfarte også at kontorene hadde for begrensede åpningstider. Gatejuristen opplevde at tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene ikke var bra nok, men understreket at det var en viss variasjon ved NAV-kontorene generelt i Oslo. NAV Ullern ble trukket fram som ett av kontorene som Gatejuristen hadde mer positiv kontakt med. Oslo Røde Kors opplevde også stor variasjon i tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene mellom de ulike NAV-kontorene i Oslo. Enkelte kontorer var åpne for besøk uten forhåndsavtaler, mens andre kontorer var helt utilgjengelige på telefon, e-post og ved personlig oppmøte. I tillegg var erfaringen at tilgjengeligheten til saksbehandlere også varierte på de enkelte NAV-kontorene. Mange brukere opplevde ifølge Oslo Røde Kors lang ventetid for å få en timeavtale med NAV eller sin saksbehandler.

Ombudet og de frivillige organisasjonenes erfaring var videre at terskelen for å få tilgang til de sosiale tjenestene hadde blitt høyere for de svakeste brukerne, særlig som følge av digitaliseringen, og understreket at NAV måtte bistå personer uten digital kompetanse/utstyr som fremdeles var avhengige av personlig oppmøte, også om de kom uten forhåndsavtale.

4.2.3 Digitale kanaler

Brukere kunne også sende NAV-kontorene skriftlige henvendelser om sosiale tjenester via e-post eller gjennom statlige digitale kommunikasjonsplattformer på Ditt NAV.

Både ledelsen ved NAV Ullern og NAV Østensjø og flere av de ansatte oppga at e-post ikke skulle benyttes til brukerkontakt om sosiale tjenester. Dette var både fordi personvernet til brukerne ikke ble tilstrekkelig ivarettatt, og fordi det var svært sårbart ved saksbehandlers fravær. Dersom brukere ønsket å benytte e-post, skulle de informeres om at det var som å sende postkort med svært sensitiv informasjon. Ved NAV Østensjø kunne ansatte benytte kontorets fellesadresse dersom de måtte sende e-post til enkeltbrukere.

Brukerne fikk brev (vedtak, forvaltningsmeldinger eller andre viktige beskjeder) enten digitalt eller per post. Brev ble sendt digitalt via Digipost eller Altinn, og dersom det ikke ble åpnet i Altinn innen to virkedager, ble det sendt manuelt med post. Begge kontorer oppga at for noen brukere som ikke behersket digitale løsninger, ble det sendt brev manuelt per post.

De digitale kommunikasjonsplattformene på Ditt NAV var for statlige, arbeidsrettede ytelser – ikke for sosiale tjenester. Dersom bruker likevel brukte plattformen til å ta kontakt om sosiale tjenester, ville bruker få et svar om at de ikke kunne ta opp spørsmål om sosiale tjenester der (fordi systemet ikke var lagt opp til at sensitiv informasjon skulle skrives der), og bli bedt om å ta kontakt med NAV-kontoret eller sin saksbehandler på telefon.

Fra 28.05.2018 var det mulig å sende digitale søknader om økonomisk sosialhjelp. Bruker som søkte digitalt, kunne logge seg inn og følge med på status i sin sak, men kommunikasjonen rundt søknaden skjedde gjennom brev, møter og telefonisk kontakt.

Ifølge NAV Ullern ble det ikke automatisk opprettet sak i Fasit av digitale søknader. Dette krevde handling fra saksbehandler. Føringene var at saksbehandler skulle opprette sak samme dag som søknaden kom inn, med mindre saken kom helt på slutten av dagen, da kunne det hende at saken ble opprettet dagen etter.

En undersøkelse gjennomført av Statistisk sentralbyrå (2017) viser at det var stor variasjon i de digitale ferdighetene i befolkningen.⁸ Spesielt gjaldt dette aldersgruppen mellom 55 og 74 år hvor 34 prosent hadde mangelfulle digitale ferdigheter.

4.2.4 Dokumentasjon av brukerkontakt

For brukere med en aktiv sosialsak fikk vi ved begge kontorer opplyst at rutinen var at all brukerkontakt skulle journalføres. Ansatte oppga at de ikke hadde tid til å journalføre mer enn kontakt av betydning for brukerens sak.

I våre mappegjennomganger så vi lite dokumentert telefon- og annen brukerkontakt. Vi har også spurt NAV Østensjø om bestemte brukere hadde fått timeavtaler de hadde bedt om ved oppmøte, da disse ikke var dokumentert gjennomført. Vi fikk til svar at timeavtalene var gjennomført, bare ikke journalført. Ved NAV Ullern har vi stilt spørsmål om oppfølgingen av enkeltsøknader med lang saksbehandlingstid og fått til svar at det hadde vært avtalt møter med brukerne som ikke hadde blitt gjennomført på grunn av fravær. Dette framkom ikke i brukernes journaler.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonens tester av telefontilgjengelighet ved alle Oslos NAV-kontorer viste at vi fikk kontakt med NAV-kontorene ved tre av fire oppringninger. Det var vanskeligere å oppnå telefonkontakt med saksbehandlere ved NAV Ullern og NAV Østensjø enn ved sentralbordet ved NAV-kontorene. Verken NAV Ullern eller NAV Østensjø hadde et system for å ivareta telefontilgjengeligheten til saksbehandlere ved fravær. Det er Kommunerevisjonens vurdering at verken NAV Ullern eller NAV Østensjø i tilstrekkelig grad hadde sikret at brukerne hadde mulighet til å komme i kontakt med sin saksbehandler på telefon.

Kommunerevisjonens undersøkelser viste at det var relativt kort ventetid for nye brukere i publikumsmottakene ved de aller fleste NAV-kontorene. Aktive brukere som møtte i publikumsmottak uten avtale, fikk imidlertid i liten grad snakke med sin saksbehandler der og da. Det er risiko for at brukere som møter opp i

⁸ 59 prosent i aldersgruppen 16–34 år hadde gode samlede digitale ferdigheter, mot bare 24 prosent i gruppen 55–74 år. 34 prosent mellom 55 og 74 år hadde mangelfulle digitale ferdigheter, og 9 prosent brukte ikke Internett regelmessig. I aldersgruppen 16–34 år var så godt som alle internettbrukere, og bare 15 prosent hadde mangelfulle ferdigheter.

publikumsmottaket fordi de ikke får tak i sin saksbehandler på telefon, opplever å bli avvist uten å få hjelp eller kontakt med saksbehandler.

Mangelfull journalføring av løpende brukerkontakt gir risiko for at kontoret ikke kan dokumentere at det har gitt forsvarlige tjenester. Det medfører også konsekvenser for brukers rettssikkerhet og kan gi mangelfull styringsinformasjon.

Brukere av sosiale tjenester skal ikke behandles nedlatende eller respektløst i møte med NAV. En betydelig andel av de intervjuede brukerne ved NAV Ullern og noen av de intervjuede brukerne ved NAV Østensjø oppga å ha opplevd nedlatende eller respektløs behandling.

Samlet sett er Kommunerevisjonens vurdering at kommunen ikke i tilstrekkelig grad hadde sikret at alle brukerne hadde mulighet for å komme i kontakt med NAV-kontoret og sin saksbehandler gjennom etablerte kanaler.

5. Håndtering av henvendelser fra nye brukere

For at de sosiale tjenestene skal være tilgjengelige, forutsettes det at NAV-kontorene håndterer henvendelser fra nye brukere på en forsvarlig måte.

5.1 Revisjonskriterium

Kommunerevisjonen legger følgende revisjonskriterium til grunn:

- Kommunen skal sikre at publikumsmottaket er egnet til å fange opp hjelpebehovet til dem som henvender seg til NAV. Dette innebærer blant annet å:
 - avklare hva henvendelsen gjelder, og hva som er brukers situasjon
 - sette opp videre avtaler ved behov
 - registrere henvendelser om sosiale tjenester
 - sikre at mottakets utforming ivaretar taushetsplikten

Kommunerevisjonen legger til grunn at sosialtjenesten skal registrere og dokumentere oppfølgingen av henvendelser som resulterer i møter med nye brukere, ikke absolutt all kontakt med brukere.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Avklare henvendelser i publikumsmottak fra nye brukere

Vi gjennomførte to eller flere observasjoner i publikumsmottakene til samtlige bydelers NAV-kontorer for blant annet å undersøke hvor lang tid det tok før man som ny bruker fikk legge fram sin sak til relevant saksbehandler, og før NAV avklarte hva henvendelsen gjaldt, og hva som var brukers situasjon.

Det syntes vanskelig å få satt opp timeavtale for nye brukere over telefon, selv om man forklarte at man ikke hadde mulighet til å møte opp innenfor oppgitte åpningstider, eller om brukeren ikke kunne være borte fra skole, jobb eller arbeidsrettede tiltak i regi av NAV.

Ventetid i publikumsmottak

Publikumsmottaket skal ifølge *Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester* (2017) være organisert slik at det gir brukeren en god og rask avklaring. Ifølge kvalitetshåndboken skal det tilstrebes at ventetiden for personer uten avtale ikke overstiger 20 minutter. Det var i hovedsak kort ventetid under våre observasjoner. Ved 15 av de 33 observasjonene var ventetiden under 5 minutter før vi fikk snakke med en saksbehandler. For 8 av besøkene var ventetiden mellom 5 og 20 minutter. Ved 7 av besøkene var det over 20 minutters ventetid. Den lengste ventetiden vi observerte, var 55 minutter.

NAV-kontorene hadde noe ulike systemer for å ta imot brukerne i publikumsmottaket. Flertallet av kontorene benyttet kølappsystem. Ved sju kontorer ble brukere møtt av en veileder som spurte om hva henvendelsen gjaldt, før man fikk kølapp til sosialtjenesten i skranken. Ved fire kontorer kunne brukerne selv trekke kølapp. Ved publikumsmottakene med både kølappsystem og saksbehandler ute i lokalet var veilederen som gikk under benevnelsen «forvert» eller «svevevert», den første vi la fram for hva henvendelsen gjaldt. I enkelte tilfeller var det noe sjenerende å presentere saken sin blant andre ute i publikumsmottaket. Når verten var opptatt når ny bruker kom inn i mottaket, kunne det være vanskelig å forstå hvordan man skulle få kølapp. NAV Østensjø hadde en forvert plassert ved et lite bord litt ute i lokalet, som hilste nye brukere velkommen og gjorde en rask avklaring av hva henvendelsen gjaldt. Forverten ga brukere med behov for sosiale tjenester en kølapp for å legge fram sin sak med

veileder i skranken. I rolige perioder kunne forverten bistå brukere med selvbetjening på PC-ene og inne på nav.no i lokalet.

Fem av NAV-kontorene hadde ikke kølappsystemer. Fire av disse hadde en vert som gikk rundt i publikumsmottaket. Verten hilste nye brukere velkommen, viste brukere til rett skranke og bisto ved selvbetjeningsløsningene. Dersom verten var opptatt når ny bruker kom inn, var det vanskelig å forstå hvordan man skulle navigere. NAV Ullern var ett av kontorene uten kølappsystem. Vi fikk opplyst at kontoret planla å få en vert som skulle hilse nye brukere velkommen og bistå brukere ute i publikumsmottaket.

NAV Alna skilte seg ut fra de øvrige NAV-kontorene. Her var det ikke et eget køsystem for å håndtere henvendelser og forholdsvis stor pågang av brukere. En til to ansatte hilste oppmøtte velkommen og forsøkte å holde oversikt over hvem som kom, når. Det var også disse veilederne som bisto brukerne i skranken. Ved to av våre tre observasjoner ved kontoret fikk vi hjelp av en av veilederne kort tid etter at vi kom inn i publikumsmottaket. De ansatte forklarte at det ved stor pågang kunne være vanskelig å holde oversikt over hvem sin tur det var, men at de forsøkte så godt de kunne. Vi observerte at de ansatte hjalp brukerne som var mest frampå, først.⁹

Våre observasjoner viste at høy pågang kunne utløse delvis kaotiske tilstander i mottaket. Ved vår tredje observasjon ved NAV Alna var ventetiden nærmere én time: Dette var en formiddag ved månedsskiftet, og veilederen som hilste nye velkommen, var opptatt med en annen bruker da vi kom inn. Vi satte oss ned i venteområdet, da det så ut som det var vanlig. Etter omtrent ti minutters venting kom en ny gruppe brukere inn i lokalet. Da de fleste sitteplassene var opptatte, stilte de nye brukerne seg i en klynge foran skranken. Disse brukerne fikk hjelp før brukerne som satt og ventet. Noen brukere tok kontakt med en av veilederne med en gang de kom inn, og fikk umiddelbart hjelp. Andre ventet på tur. Etter hvert sto mer eller mindre samtlige av brukerne i publikumsmottaket i klynge rundt skranken, og det var brukeren som først gikk fram når en veileder ble ledig, som først fikk hjelp.

Vi fikk opplyst at ventetiden for å få snakke med en veileder i skranken normalt varierte mellom ulike tidspunkter på dagen og ut ifra når i måneden man besøkte publikumsmottakene.

5.2.2 Avklare brukers situasjon og sette opp videre avtaler

Ifølge *Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester* skal det avklares om den som henvender seg, er i en akutt nødssituasjon. Hvis det er tilfellet, skal «vedkommende tilbys umiddelbar samtale for avklaring av bistandsbehov, ellers tilbys det ordinær mottakssamtale innen syv dager». I tillegg skal vedkommende få, enten med seg eller tilsendt, skriftlig bekreftelse på avtalen hvor det framgår hvilken dokumentasjon han eller hun skal ta med seg.

Da vi kom fram til skranken, ga vi oss ut for å være nye brukere med behov for økonomisk sosialhjelp eller råd og veiledning for å løse gjeldsproblemer eller en midlertidig økonomisk vanskelig situasjon. Etter at bydelstilhørighet var avklart, ble

⁹ NAV Alna gikk vekk fra kølappsystemet i vårt publikumsmottak ved innføring av tjenestepakkene og oppga at omleggingen hadde ført til bedre brukermøter. Vi fikk samtidig opplyst at kontoret hadde sett for seg at spørsmålet om hvem som hadde ventet lengst, skulle håndteres ved å spørre brukerne til råds ved omlegging fra kølappsystem. NAV Alna har også oppgitt at det ved enkelte tidspunkter i løpet av måneden kan være utfordrende å få en god flyt i henvendelsene i publikumsmottaket. NAV Alna understreket at kontoret ikke hadde, og ikke skulle ha, en prosedyre som prioriterer hjelp til brukere der de som «roper høyest», får hjelp først.

enkelte forhold rundt vår situasjon og behov kartlagt, og det ble satt opp en ny timeavtale. I enkelte tilfeller mottok vi også noe informasjon om de sosiale tjenestene og om hvilken dokumentasjon vi skulle ta med til timeavtalen.

Vi presenterte oss og formålet med vår undersøkelse før veilederen i skranken *faktisk* opprettet en timeavtale, men spurte om hva som ville ha skjedd videre dersom vi hadde vært reelle søkere. Ved samtlige NAV-kontorer fikk vi informasjon om at vi ville fått time med en veileder, som så ville avklart vår situasjon samme dag dersom vår henvendelse gjaldt et akutt behov for nødhjelp, eller om vi hadde trengt et sted å sove i natt.

Ved ordinære henvendelser om sosiale tjenester varierte det mellom NAV-kontorene hvor raskt de kunne tilby en timeavtale med relevant saksbehandler. Ved sju NAV-kontorer ble det sagt at vi ville fått møte med saksbehandler samme dag. Ved de øvrige NAV-kontorene ville vi fått møte med relevant saksbehandler innen 72 timer og senest i løpet av en uke. Hos NAV Ullern kunne de tilby timeavtale med relevant saksbehandler innen 48 timer ved begge våre observasjoner, mens NAV Østensjø kunne tilby timeavtale (kalt nysøkervakt) innen 72 timer. To NAV-kontorer kunne først tilby møte med en relevant saksbehandler innen én-to uker ved ett av våre besøk til kontorene.

5.2.3 Dokumentasjon av møter med nye brukere om sosiale tjenester

I *Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester* framgår det at det skal skrives journalnotat fra alle mottakssamtaler for å sikre nødvendig dokumentasjon. Ordinær sosialhjelpssak skal opprettes når en eventuell søknad om sosiale tjenester mottas. I kvalitetshåndboken understrekes det at dette også gjelder for søknader om omfattende råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17. For enklere råd og veiledning etter forvaltningsloven § 11 skulle det ikke opprettes sak i fagsystemet Fasit.

Vi fikk opplyst at praksisen ved NAV Ullern og NAV Østensjø var at sosialsak først ble opprettet i Fasit etter at bruker hadde levert søknad.

Avdelingslederen for publikumsmottaket ved NAV Ullern oppga at det var et problem at fagsystemet Fasit ikke hadde en modul eller en god mulighet for journalføring og dokumentasjon av brukerkontakt før det ble opprettet en sak etter mottak av søknad om økonomisk sosialhjelp. Det gjorde det vanskelig å dokumentere de første møtene med bruker og henvendelsen som lå til grunn for dem. Det var forskjellig praksis mellom saksbehandlerne: Noen journalførte for hånd og oppbevarte notatene fra mottakssamtalene selv, mens andre satte journalnotatene i en perm som sto i en hylle på kontoret til saksbehandlerne som jobbet i mottaket. Permene var ifølge ledelsen innelåst i arkivskap utenom åpningstid. Det var få saker i mappene.

Ved NAV Østensjø ble journalnotater fra henvendelser i mottaket hvor bruker ble satt opp på mottakssamtale, og påfølgende timeavtaler satt i permer. Det var mange saker i permene. Disse ble oppbevart i låste skap i seks måneder inne i publikumsmottaket før notatene skulle makuleres. Vi fikk oppgitt at hvis brukeren kom tilbake innen seks måneder, var det nyttig å kunne se over den tidligere henvendelsen før sak eventuelt ble opprettet. Dersom bruker henvendte seg på nytt med en søknad, skulle journalnotatene journalføres i fagsystemet. Dersom skjemaet var makulert, måtte brukeren møte til timeavtale på nytt.

Erfaring fra Pasient- og brukerombudet og frivillige organisasjoner

Ombudet hadde reagert på manglende journalføring av henvendelser om sosiale tjenester der det ikke var opprettet sak. Ombudet hadde sett eksempler på at det ikke var registrert at brukere hadde hatt flere møter og samtaler med NAV om sosiale tjenester. Ombudet kjente til tilfeller der brukerne opplevde at de hadde levert søknad og dokumenter, men der det ikke var registrert hos NAV eller opprettet sak. Ombudet understreket at en slik praksis var svært uheldig, da brukeren ikke fikk tjenester eller ytelser de kunne ha rett på, og samtidig ble fratatt klageadgangen.

Ombudet var også kjent med flere tilfeller av muntlig saksbehandling hvor brukere hadde fått beskjed om at de ikke hadde rett på hjelp, og at det derfor ikke hadde noen hensikt å søke. Manglende dokumentasjon av slike tilfeller gjorde det vanskelig i ettertid å se hvilke vurderinger NAV hadde gjort.

5.2.4 Utforming av publikumsmottaket

Våre observasjoner viste at de vanligste grepene for å ivareta taushetsplikten i publikumsmottakene var å ha avstand mellom skranke og venteområdet, skillevegger mellom skrankene og musikk i lokalet. I tre publikumsmottak var avstanden mellom venteområdet og skrankene svært kort. Dette gjorde at andre brukere enkelt kunne høre innholdet i samtaler mellom bruker og saksbehandler.

Samtlige NAV-kontorer hadde også flere datamaskiner som brukerne fritt kunne benytte i publikumsmottaket, hovedsakelig for jobbsøking eller til selvbetjeningsløsninger på nav.no. Antallet PC-er syntes å være tilpasset antallet brukere på kontoret. Kontorene hadde også lett tilgjengelige kopimaskiner, skannere og printere. Ved sju av NAV-kontorene var det enkelt å se hva andre brukere leste eller skrev, enten ved at det ikke var skjerming mellom PC-ene, eller ved at PC-skjermene lyste mot og hadde kort avstand til venteområdet.

I publikumsmottaket til NAV Alna var PC-ene for brukere plassert i skrankene, og det var kort avstand til venteområdet som skjermene lyste mot. Vi observerte også at mottakskonsulenter hadde samtaler med nye brukere i skranken samtidig som en annen bruker benyttet PC-en i skranken til selvbetjeningsløsninger på nav.no. Vi så ikke at kontoret hadde kopimaskiner, skannere eller printere lett tilgjengelige for brukerne. Ifølge NAV hadde kontoret to publikumsmottak – ett for nye brukere, som vi besøkte, og ett for brukere med timeavtale med NAV – «Jobbsenteret». I Jobbsenteret var det tilgang til skannere, printere, kopimaskiner og PC-er. Vi hadde ikke befaringsrett i dette mottaket.

NAV Ullern

Ved NAV Ullern hadde publikumsmottaket blitt bygget om i 2015. Da ble det gjort lydmålinger av lokalene og satt inn tiltak for å bedre ivareta taushetsplikten. Lokalene var ifølge NAV-lederen ikke utformet optimalt for å dempe lyden, men de hadde satt opp ekstra lydisolering i veggene ved skranken, det var montert en radio, og det hadde blitt målt hvordan lyden spredde seg i rommet. For å ivareta taushetsplikten var ikke en åpen skranke helt optimalt, da brukerne henvendte seg på forskjellige måter og selv bestemte hva de fortalte, og hvor høyt de snakket. Ved akuttsamtaler og planlagte møter satt veileder og bruker i lukkede samtalerom.

NAV Østensjø

Også ved NAV Østensjø var det gjort tiltak for å ivareta taushetsplikten i publikumsmottaket. I mottaket sto forverten ved et lite bord ute i lokalet, noe unna

skrankene med veiledere. Her skulle det ifølge den kommunale NAV-lederen ikke snakkes om brukerens sak, men avklares hvor brukeren skulle videre. Først når bruker kom til skranken, skulle veilederne innhente informasjon om sak og personnummer. Videre skulle veilederne be om å få se identifikasjonsbevis, slik at brukerne slapp å si navn og fødselsnummer i påhør av andre besøkende. Ifølge NAV-lederen hadde kontoret også investert i musikkanlegg for å hindre at publikum overhørte sensitiv informasjon, og veilederne skulle be besøkende om å trekke tilbake om de sto for nært dem som ble betjent.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

NAV-kontorene hadde forskjellige systemer for å håndtere henvendelser fra brukere. Ved de aller fleste NAV-kontorer var det enkelt å forstå hvordan køsystemet fungerte, men ved et fåtall kontorer var det noe uklart. Det syntes som publikumsmottakene avklarte hva de nye brukernes henvendelser gjaldt, og satte opp videre avtaler ved behov.

Dokumentasjon av møter med nye brukere før det opprettes sak

Undersøkelsen viser at fagsystemet Fasit ikke kunne benyttes for å registrere henvendelser om sosiale tjenester før det eventuelt ble opprettet en sak ved NAV-kontorene i Oslo. Dette gir stor risiko for mangelfull praksis for å dokumentere henvendelser om sosiale tjenester som resulterer i møter med nye brukere. Dette har konsekvenser for om det er mulig å etterprøve NAV-kontorets håndtering av henvendelsen og eventuelt for brukerens rettssikkerhet. NAV Østensjø syntes å ha en god praksis for dokumentasjon av møter med nye brukere om sosiale tjenester før det ble opprettet sak.

Ved NAV Ullern var få slike henvendelser med påfølgende møter om sosiale tjenester dokumentert. Det syntes som de fleste saksbehandlerne oppbevarte til dels sensitiv dokumentasjon selv. Kommunerevisjonen finner at NAV Ullern ikke hadde et forsvarlig system for registrering og oppbevaring av henvendelser om sosiale tjenester hvor det ikke ble opprettet en sak i Fasit. Dette kunne medføre at vage og/eller muntlige søknader om sosiale tjenester ikke ble fanget opp. Det medførte at det var vanskelig å etterprøve hvilke vurderinger NAV hadde gjort, og om henvendelsene ble forsvarlig håndtert.

Publikumsmottakenes utforming og taushetsplikten

Når det gjelder 12 av 15 observerte NAV-kontorer, er vår vurdering at opplysninger om personlige forhold var vernet ved at utformingen sikret god avstand mellom skranke og venteområde, med skillevegger mellom skranker og gjennom bruk av radio. Ved noen av disse publikumsmottakene kom brukerne først til en vert som sto ute i lokalet. Her kunne det være mer utfordrende å verne opplysninger om personlige forhold, men det syntes som disse vertene prøvde å unngå at slike opplysninger framkom i samtaler med dem.

Ved 3 av 15 observerte NAV-kontorer var publikumsmottaket utformet med såpass kort avstand mellom venteområde og skranker at opplysninger om personlige forhold, slik Kommunerevisjonen vurderer det, ikke ble vernet godt nok.

NAV Ullern og NAV Østensjø hadde innført tiltak slik at publikumsmottakenes utforming ivaretok taushetsplikten.

Det var mulig å benytte stasjonære PC-er ved samtlige kontorer, og de fleste hadde også skrivere og skannere, men ved flere av kontorene manglet PC-ene skjerming som kunne ivareta personvernet til brukerne.

6. Mulighet for å levere søknad om sosiale tjenester

6.1 Revisjonskriterium

Kommunerevisjonen legger følgende revisjonskriterium til grunn:

- Kommunen skal sikre at innbyggerne har tilfredsstillende mulighet til å levere søknader om sosiale tjenester med nødvendig dokumentasjon, herunder
 - forsøke å identifisere vage søknader
 - bistå med å nedtegne muntlige søknader
 - informere om hvilken dokumentasjon som skal følge med søknaden
 - legge til rette for at søknaden kan leveres, både i mottak og gjennom andre kanaler

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Forsøke å identifisere vage søknader

Verken NAV Ullern eller NAV Østensjø hadde egne føringer eller retningslinjer knyttet til å fange opp vage søknader. Begge oppga imidlertid at det å avdekke brukernes behov, herunder vage behov, var en del av kartleggingsmetodikken de brukte.

Ved begge kontorene oppga informantene at dersom bruker ikke tydeliggjorde i søknad hva de søkte støtte om, eller dersom de søkte om støtte til for eksempel å dekke husleie, og saksbehandler i gjennomgangen av brukers økonomi så at bruker også hadde krav på støtte til livsopphold, ville også dette vurderes i saksbehandlingen av søknaden.

Det var lagt opp til en omfattende kartlegging av brukernes livssituasjon før det ble fattet vedtak på bakgrunn av søknadene ved begge kontorer (se mer om kontorenes kartleggingsmetodikk i vedlegg 4). Ved NAV Ullern fikk vi opplyst at nye brukere som henvendte seg, skulle få kartleggingstime etter kort tid. Ved NAV Østensjø skulle brukerne først få en kort timeavtale, hvor blant annet bydelstilhørighet ble avklart. Når saksbehandleren vurderte at bruker hadde rett på økonomisk sosialhjelp, og/eller at bruker ønsket å levere søknad, skulle bruker settes opp på en mer inngående kartleggingssamtale med saksbehandler.

Det var imidlertid ikke alle henvendelser til NAV som resulterte i en registrert søknad. Vi har derfor sett på kontorenes dokumentasjon av kontakten mellom dem og brukerne i de tilfellene hvor det ikke ble registrert noen søknad (se også kapittel 5.2.2).

NAV Ullern

NAV Ullern hadde tre fysiske permer med slik dokumentasjon. I den ene permen var det fire elektroniske søknader fra høsten 2018. Brukerne var i brev form innkalt til kartleggingssamtale tre til fire uker etter at søknad var datert. Det var ikke opprettet sak på disse søknadene i Fasit. NAV opplyste at saksbehandler hadde forsøkt å få kontakt med bruker, og at søknadene var trukket etter ønske fra bruker.

Den andre permen inneholdt dokumentasjon fra henvendelser fra 2016, 2017 og 2018. 6 av de 17 sakene var søknader om sommerklær og/eller støtte til husleie og livsopphold etter endt soning. Det framkom ikke av dokumentasjonen hvorfor det ikke var opprettet sak og søknadene ikke behandlet. Åtte av søknadene var ifølge kontoret trukket – de fleste muntlig – og årsak framgikk ikke av dokumentasjonen. Vi fikk opplyst at NAV ikke kan kreve noen begrunnelse for hvorfor bruker trekker søknaden. I noen av sakene

var det svært sensitiv informasjon, som epikriser fra både lege og psykolog. To av sakene var overført til andre NAV-kontorer, men dette var ikke datert.

I den tredje permen var det elleve registrerte henvendelser fra 2018. Dokumentene var ikke datert. De aller fleste av sakene fra 2018 hadde samme saksbehandler. I en sak sto det at bruker hadde arbeidsavklaringspenger, men at bruker etter betaling av husleie m.m. ikke hadde midler til å forsørge seg selv og derfor skulle få nødhjelp og supplerende for september 2018. Det var ikke noe informasjon i mappen om bruker faktisk hadde fått nødhjelp eller supplerende. I noen av sakene står det at bruker ikke kom tilbake til NAV, eller at NAV hadde forsøkt å ringe opp bruker. NAV oppga at fem av sakene var trukket, og at to var henvist til et annet NAV-kontor. NAV oppga at det var påført merknader på noen, men ikke alle sakene, og at kontoret jobbet med å sikre denne rutinen.

NAV Østensjø

NAV Østensjø hadde to store permer med brukermapper med informasjon fra ulike møter mellom bruker og NAV i saker hvor det *ikke* var opprettet en sak i Fasit. Vi gjennomgikk dokumentasjon på 40 av 70 henvendelser om sosiale tjenester fra permene. I 13 av disse hadde ikke bruker møtt opp til avtalt møte med NAV.

I flere av sakene var brukers situasjon godt dokumentert gjennom ett til to møter med NAV. Disse brukerne hadde levert omfattende dokumentasjon, og brukerne hadde også signert både egenerklæringsskjema, godkjenning av utbetaling til bankkonto og for bruk av SMS i kommunikasjon med NAV. I egenerklæringsskjemaet ble bruker referert til som søker, og han eller hun måtte blant annet skrive under på følgende:

Jeg/vi er inneforstått med at jeg/vi må gi nøyaktige og riktige opplysninger til NAV om alt som har betydning for NAV sin behandling av søknad og utmåling av økonomisk sosialhjelp (jfr. Lov om sosiale tjenester i NAV § 43 og Fvl. § 17).

I noen av sakene sto det at bruker lå over norm for å få økonomisk sosialhjelp, i andre saker at de lå under. Det ble ikke registrert søknad om økonomisk sosialhjelp eller opprettet sak i noen av disse tilfellene. Noen av henvendelsene gjaldt hjelp til å finne bolig. Brukerne ble bedt om å søke på finn.no og eventuelt ta kontakt med banker for å få lån til depositum. I andre saker hadde brukerne mye gjeld, og det var skrevet i skjemaet at det kanskje var aktuelt med gjeldsrådgivning.

Vi fikk opplyst at det ikke var opprettet sak i disse tilfellene fordi bruker ikke hadde levert inn søknad om økonomisk sosialhjelp eller andre sosiale tjenester. NAV Østensjø oppga at brukerne hadde blitt informert om at de kunne levere søknad i form av søknadsskjema eller sende en digital søknad, og om bruker ventet med å søke, var dette brukerens valg. At bruker var informert om at de skulle søke digitalt eller via søknadsskjema, var ikke dokumentert i mappene. Videre oppga NAV Østensjø at det hendte at brukere ikke ønsket å søke sosialhjelp etter at de hadde fått råd og veiledning i møtet med dem.

6.2.2 Bistå med å nedtegne muntlig søknad

Både ved NAV Ullern og NAV Østensjø oppga informantene at det var lov å avgi muntlig søknad, og at de ved behov hjalp brukere med å nedtegne en muntlig søknad.

NAV Ullern hadde et eget søknadsskjema som skulle benyttes ved muntlig søknad. Her skulle saksbehandler begrunne hvorfor de hadde tatt imot en muntlig søknad. NAV Østensjø hadde ikke eget søknadsskjema for muntlige søknader, men saksbehandler

skulle krysse av i det ordinære søknadsskjemaet om søknaden var skrevet på bakgrunn av en muntlig henvendelse fra bruker.

Begge kontorer oppga at muntlig søknad som oftest ble benyttet av brukere med psykiske utfordringer og rusproblematikk, og at søknadene oftest ble framsatt over telefon eller ved hjemmebesøk.

Videre oppga begge kontorene at det også kunne være at brukere av ulike årsaker ikke klarte å fylle ut søknadsskjemaet selv (dyslektikere, analfabeter, eldre og syke søkere), og at saksbehandler da bisto dem med å fylle ut skjemaet. I én av de gjennomgåtte sakene ved NAV Østensjø framkom det av et journalnotat at bruker hver måned hadde fått hjelp til å fylle ut søknad om økonomisk sosialhjelp. I gjennomgangen av utvalgte brukermapper så vi tre saker ved hvert av kontorene hvor det var levert en muntlig søknad. For alle disse sakene var det søknad om akutt midlertidig botilbud eller akutt støtte til livsopphold. Det virket som søkerne i flere av sakene hadde rusproblemer.

I våre gjennomganger av mottaksmappene ved NAV Ullern og NAV Østensjø så vi flere henvendelser hvor brukere oppga å ha et klart behov for planlagt og strukturert veiledning, for eksempel i forbindelse med gjeldsproblematikk og bistand til å finne bolig, uten at det ble dokumentert at saksbehandler informerte om muligheten til å søke på tjenesten informasjon, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17, og uten at henvendelsen ble registrert som en søknad om tjenesten. Ved begge kontorer ble praksis knyttet til denne tjenesten trukket fram som et forbedringsområde.

Begge kontorer fattet i liten grad vedtak om informasjon, råd og veiledning hjemlet i sosialtjenesteloven § 17 (jf. NAVs veileder til sosialtjenesteloven § 17). Ved NAV Ullern hadde det i 2017 blitt fattet to vedtak etter § 17. I 2018 var det per oktober ikke blitt fattet vedtak etter denne paragrafen. En avdelingsleder oppga at dette kunne skyldes at saksbehandlere oppfattet det som mer effektivt å gi brukere råd og veiledning heller enn å fatte vedtak om det. NAV Østensjø hadde fattet 67 vedtak etter § 17 i 2017. I 2018 var det per oktober fattet 17. Ved NAV Østensjø opplevde flere ansatte at det var utfordrende å avveie hva som ville være veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 sammenlignet med den allmenne veiledningsplikten i forvaltningsloven.

6.2.3 Informere om dokumentasjon som skal følge med søknaden

Ifølge *Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester* skulle nye brukere som ble satt opp på timeavtale, enten få med seg eller bli tilsendt skriftlig bekreftelse på avtalen hvor det framgår hvilken dokumentasjon han eller hun skal ta med seg. Både NAV Ullern og NAV Østensjø benyttet et skjema hvor tidspunkt for avtalen framgikk, og det var der krysset av for hvilken dokumentasjon brukeren skulle ta med til møtet. Dersom bruker var gift, var det informert om at tilsvarende dokumentasjon fra ektefelle skulle medbringes.

6.2.4 Legge til rette for å levere skriftlig søknad

Det var mulig å sende søknader med dokumentasjon i posten til alle kontorer. Ved omtrent halvparten av alle NAV-kontorene kunne brukerne levere skriftlige søknader og dokumentasjon i en egen postkasse i publikumsmottaket. Den andre halvparten av NAV-kontorene hadde ikke dette. Her måtte brukerne stå i kø og levere søknaden i skranken. Ved to av kontorene var det egne skranker for å levere søknader og dokumentasjon. Ved et annet kontor oppga de at de hadde en ansatt som samlet inn søknader på travle dager.

NAV Ullern hadde ikke egen postkasse hvor brukere kunne levere papirsøknader. Brukere kunne levere papirsøknad i skranken i publikumsmottaket og i møter. Det vanligste var å motta søknader på papir, enten i skranken i publikumsmottaket eller i posten. En saksbehandler oppga at dersom brukere hadde med tilstrekkelig dokumentasjon til kartleggingssamtalen med saksbehandler, kunne de levere søknaden i møtet. Av og til fikk kontoret søknader via e-post, men det var ikke ofte. Kontoret fikk også omtrent 10 prosent av søknadene om økonomisk sosialhjelp digitalt.

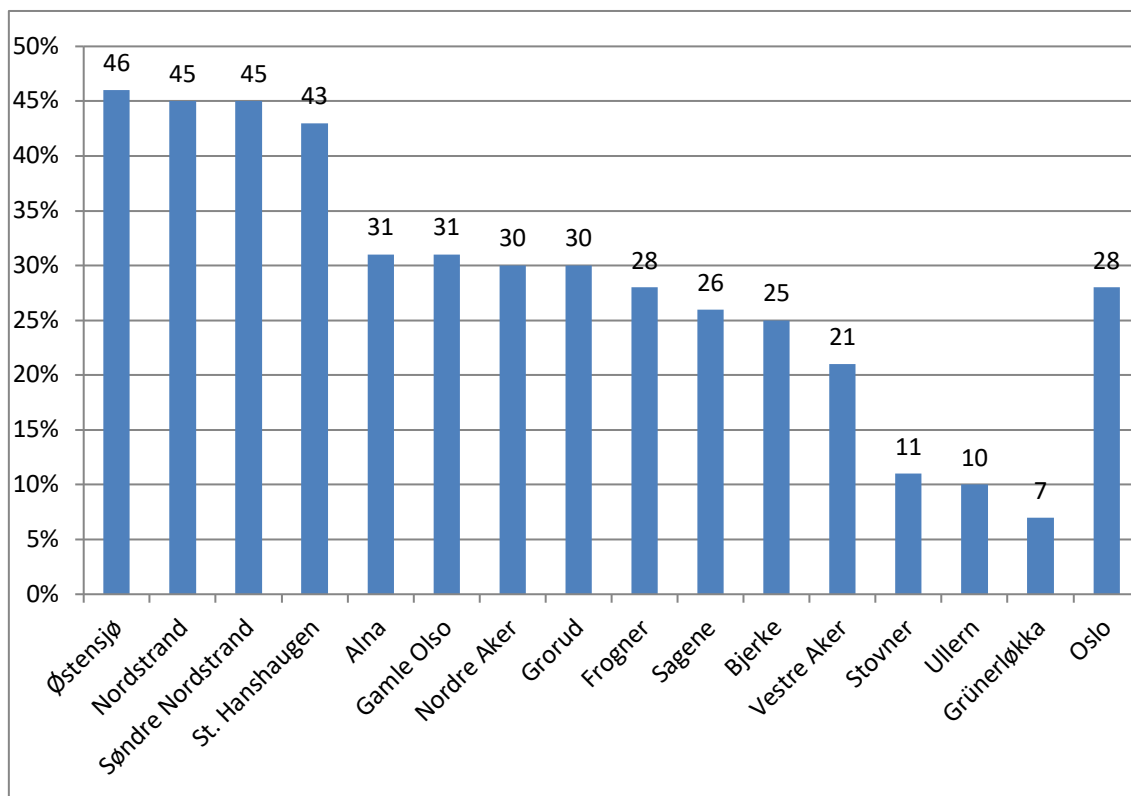
NAV Østensjø hadde en postkasse inne i mottaket for papirsøknader. Ledelsen oppga at rundt 30–40 prosent av søknadene ble levert i postkassa. I tillegg kom en del med posten. NAV Østensjø fikk svært få søknader per e-post. Rundt 47 prosent av søknadene om økonomisk sosialhjelp ble levert digitalt.

Dersom NAV Ullern og NAV Østensjø mottok en skriftlig søknad fra nye brukere som ikke hadde vært på timeavtaler før de søkte, ble søkerne kalt inn til timeavtale for kartlegging. Ved NAV Ullern skulle sak opprettes etter timeavtalen hvis bruker ønsket det, eller hvis NAV vurderte at bruker hadde behov for sosialhjelp. Ved NAV Østensjø ble det understreket at kontoret opprettet sak i Fasit så snart bydelstilhørigheten til disse nye søkere var avklart. Dersom bruker ikke møtte til timeavtale, eller hvis NAV-kontoret ikke fikk kontakt med søker for å avklare tilhørighet, skulle det ved begge kontorer bli opprettet sak.

Digital søknad

Muligheten for å levere søknad digitalt ble innført ved alle NAV-kontorer i Oslo i mai 2018. En forutsetning for at brukene skal benytte digital søknad, er at de har tilstrekkelig digital kompetanse. For brukere som allerede hadde en sak i NAV, var det også mulig å levere en forenklet digital søknad.

Figur 3 under viser andel digitale søknader om økonomisk sosialhjelp ved NAV-kontorene i Oslo og samlet for Oslo for september 2018. Samlet for hele Oslo var 28 prosent av alle søknadene om økonomisk sosialhjelp digitale.

Figur 3 Andel digitale søknader om økonomisk sosialhjelp. September 2018.

Note: Kilden er Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid.

Det var høyest andel digitale søknader i bydelene Østensjø, Nordstrand, Søndre Nordstrand og St. Hanshaugen (mellom 46 og 43 prosent). Andelen digitale søknader var lavest i bydelene Stovner, Ullern og Grünerløkka (mellom 11 og 7 prosent).

Vi gikk inn på nav.no for å teste ut hvordan den digitale søknaden fungerte. Søknadsskjemaet var lett å finne. Vårt forsøk på å fylle inn skjemaet viste at en del relevante opplysninger om søkeren ble automatisk fylt inn, at det var lagt til rette for å beskrive situasjonen både med fritekst og avkrysning, og at det var lagt til rette for å laste opp nødvendige vedlegg, for eksempel ved å ta bilder av papirer med mobiltelefonen. Vi lastet opp vedlegg på PC. Vi kunne enkelt gå fram og tilbake i søknaden. Det ble på undersøkelsestidspunktet rapportert om problemer knyttet til vedleggene i søknadene.

NAV Ullerns og NAV Østensjøs tilnærming til digitale søknader

Ledelsen ved NAV Ullern oppga at de på grunn av «barnesykdommene» i oppstartsfasen hadde tonet ned sin brukerrettede informasjon om digital søknad. De hadde opplevd store utfordringer med at vedleggene til søknadene var i et uhåndterlig og uleselig format. Når de hadde mottatt digitale søknader, hadde de vært nødt til å kontakte brukerne og bedt dem om å komme til kontoret med vedleggene. NAV Ullern hadde vært pilot for digitale søknader, men ledelsen oppga at de opplevde at digitale søknader enn så lenge var en halvveis løsning som de mente opplevdes ekstra tungvint for brukerne. De håpte imidlertid at digitale søknader skulle bli det vanligste på sikt, og vurderte om de skulle arrangere digital opplæring til brukerne som trengte det. Per oktober 2018 var andelen digitale søknader ved NAV Ullern 10,7 prosent.

NAV Østensjø hadde jobbet aktivt for å få brukere til å levere søknadene digitalt. Den første måneden etter oppstarten av digitale søknader hadde de en såkalt Digisov-vert i

publikumsmottaket, og de «kjørte hardt på» for å informere og veilede brukerne om digitale søknader. Når brukere kom for å fylle ut søknader og legge i postkassa, oppsøkte Digisos-verten dem og hjalp dem med å benytte den digitale løsningen hvis de selv ønsket det. I mappegjennomgangen så vi at NAV Østensjø hadde sendt brev til flere brukere i mai 2018 og orientert om muligheten for å søke digitalt. Etter innkjøringsperioden var det forverten i mottaket og andre ansatte som bisto brukere med å søke digitalt. På undersøkelsestidspunktet hadde de også et prøveprosjekt med ekstra bemanning to timer to dager i uken for å bistå dem som slet med digitale løsninger. På undersøkelsestidspunktet skulle NAV holde kurs for brukerne som ønsket digital opplæring. Per oktober 2018 var andelen digitale søknader ved NAV Østensjø 47 prosent.

Også NAV Østensjø oppga at det var noen begynnerutfordringer med digitale søknader. Vi fikk opplyst at hver søknad hadde svært mange vedlegg, da hver side i et dokument ble ett vedlegg. Videre var mange av vedleggene skannet inn med mobiltelefon, og det var ikke mulig å zoome inn eller snu enkeltarkene. Dette medførte at det var ganske krevende å gå gjennom og få oversikt over alle dokumentene.

Pasient- og brukerombudets erfaring med brukeres mulighet til å levere søknad

Ombudet hadde mottatt noen henvendelser fra brukere som hadde opplevd å bli avvist før de fikk lagt fram sin sak og levert søknad da de oppsøkte NAV-kontorer. I årsmeldingen for 2017 viste ombudet til eksempler hvor brukere som ikke kunne framvise gyldig legitimasjon på grunn av forhold i opprinnelseslandet, hadde blitt nektet adgang til å søke sosialhjelp. Ombudet var også kjent med flere tilfeller av muntlig saksbehandling, hvor brukere hadde fått beskjed om at de ikke hadde rett på hjelp, og at det derfor ikke hadde noen hensikt å søke. Videre hadde brukere fortalt ombudet at de hadde levert søknad og dokumentasjon, men at saksbehandler senere sa at NAV ikke hadde mottatt dette.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Verken NAV Ullern eller NAV Østensjø hadde rutiner eller føringer for hvordan de skulle fange opp og bistå med å nedtegne vage og muntlige søknader om sosiale tjenester. Begge kontorer hadde registrert flere henvendelser hvor nye brukere hadde gitt uttrykk for behov for økonomisk sosialhjelp i møter og levert omfattende dokumentasjon i forbindelse med dette. Likevel var det ikke opprettet sak. Ved NAV Østensjø hadde brukere i flere tilfeller også signert et skjema hvor deres rettigheter og plikter som søker framkom. Både NAV Ullern og NAV Østensjø syntes i hovedsak å bistå med å nedtegne muntlige søknader fra kjente brukere med psykiske helseproblemer og/eller rusproblemer. Samlet sett var det risiko for at vage og muntlige søknader ikke ble fanget opp og realitetsbehandlet etter sosialtjenesteloven, noe som ga risiko for manglende rettssikkerhet for brukerne.

Begge NAV-kontorer syntes i liten grad å registrere søknader eller fatte vedtak om opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17. Det gjaldt også i tilfeller der brukere hadde uttrykt tydelige behov for strukturert veiledning over tid.

Både NAV Ullern og NAV Østensjø informerte brukere om hvilken dokumentasjon som skulle følge med søknader.

Det var lagt til rette for å levere skriftlig søknader om sosiale tjenester ved alle NAV-kontorene. Dette kunne enten gjøres postalt, i skranken eller i møter. Søknadene kunne også leveres i en postkasse i publikumsmottaket ved halvparten av kontorene. Det

framstår som tungvint at brukere ved omtrent halvparten av byens NAV-kontorer kan være nødt til å stå i kø for å levere ferdigutfylte søknader.

Det var også mulig å søke digitalt om én av de sosiale tjenestene – økonomisk sosialhjelp. Brukergrensesnittet til digital søknad framsto som godt, forutsatt at bruker har gode norskkunnskaper og relativt gode digitale ferdigheter samt tilgang til Internett.

Når det gjaldt tilrettelegging for digital søknad, hadde NAV Ullern valgt å avvente promotering av dette. NAV Østensjø hadde informert aktivt og lagt godt til rette for at brukere med lav digital kompetanse skulle få bistand slik at de kunne benytte digital søknad.

7. Saksbehandlingstid

7.1 Revisjonskriterier

Kommunerevisjonen legger følgende revisjonskriterier til grunn:

- Kommunen skal sikre at søknader om sosiale tjenester behandles raskt og uten ugrunnet opphold. Det innebærer følgende:
 - NAV må avklare om søker befinner seg i en akutt nødssituasjon – eksempelvis med behov for nødhjelp eller midlertidig botilbud. Der søker befinner seg i en akutt nødssituasjon, skal søknaden behandles så raskt som mulig – ofte vil dette bety samme dag.
 - Ordinære søknader om økonomisk sosialhjelp bør behandles innen 14 dager.
- Dersom saksbehandlingen ventes å ta tid, skal søker gis foreløpig svar senest innen én måned.

7.2 Faktabeskrivelse

7.2.1 Avklare en eventuell akutt nødssituasjon

Ifølge *Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester* skal det «alltid avklares om henvendelsen gjelder en nødssituasjon. Er det en nødssituasjon skal bistandsbehovet avklares raskt og søknaden vurderes så snart som mulig, ofte vil dette bety samme dag».

Både ved NAV Ullern og NAV Østensjø var rutinene at når bruker var i en akutt nødssituasjon – eksempelvis med behov for nødhjelp eller midlertidig botilbud eller når det kunne være situasjoner knyttet til voldsrelasjoner – skulle saken behandles samme dag. Begge kontorene hadde også bakvakter i publikumsmottakene som kunne snakke med brukere og avklare situasjonen med en gang eller samme dag.

Alle informantene ved begge kontorene oppga at når en person oppsøkte publikumsmottaket og ba om hjelp, skulle verten i skranken først vurdere om behovet kunne være akutt. Dersom verten vurderte at behovet syntes akutt, ble enten brukers saksbehandler bedt om å komme i mottaket og snakke med brukeren, eller – dersom saksbehandleren var opptatt eller personen ikke hadde en aktiv sak – så fikk brukeren snakke med en bakvakt som avklarte om behovet var akutt og måtte håndteres samme dag. Vi så eksempler i mappene ved begge NAV-kontorer på at akutte henvendelser om overnatting og livsopphold var behandlet samme dag som søknaden ble framsatt.

Ved NAV Østensjø så vi også et par vedtak om midlertidig overnatting hvor søknadsdato var satt til dato for mottatt faktura for oppholdet, mens vedtaksdato var satt til dato for betaling av fakturaen. Vi fikk opplyst at ved akutt behov for midlertidig overnatting hadde det vært praksis ved NAV Østensjø å gi garanti for overnatting til bruker samme dag, men vedtak ble fattet etter at NAV mottok fakturaen for oppholdet. Dette kunne være lang tid etter oppholdet. NAV Østensjø oppga at denne praksisen ivaretok brukers behov, men at kontoret var i ferd med å skjerpe praksisen og skulle fatte vedtak når søknad forelå.

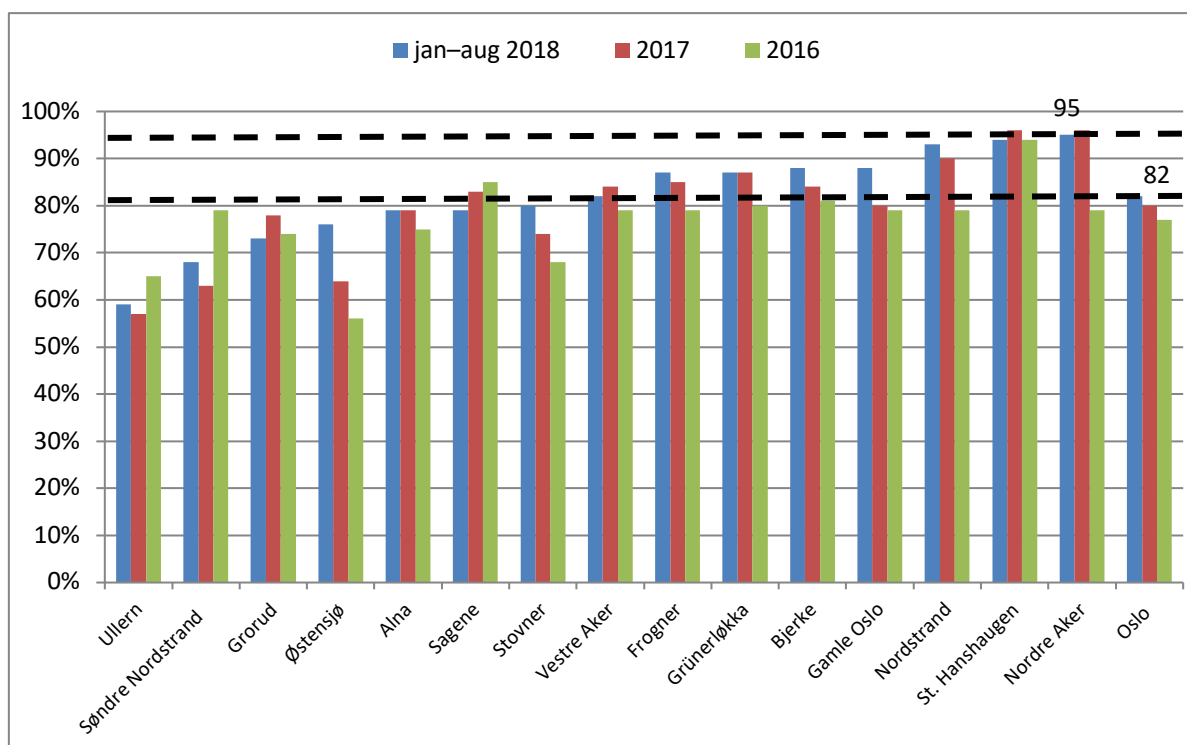
Dersom bruker hadde akutt behov etter stengetid ved NAV, var det Sosial og ambulant akuttjeneste (SAA) ved Legevakten i Oslo som bisto brukerne. Vi så eksempler i mappegjennomgangen på at brukere hadde fått akuttbistand til overnatting av legevakten. Vi har ikke undersøkt dette nærmere.

7.2.2 Saksbehandlingstid

Oslo kommune hadde et mål om at 95 prosent av alle søknader om økonomisk sosialhjelp skulle behandles innen to uker.

I figur 3 vises andel søknader om økonomisk sosialhjelp som var behandlet innen 14 dager i 2016, 2017 og perioden januar–august 2018.

Figur 4 Andel søknader om økonomisk sosialhjelp behandlet innen 14 dager i 2016, 2017 og perioden januar–august 2018



Note: Opplysningene i tabellen er fra Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid og fra bydelenes årsberetninger for 2016 og 2017. Gjennomsnittene for Oslo er ikke vektet, det er gjennomsnittet av bydelenes gjennomsnitt. Bydeler med få brukere og lav måloppnåelse tilsier at det uvektede gjennomsnittet blir lavere enn det vektete gjennomsnittet – og vice versa. Det vektete gjennomsnittet var 84 prosent. I det vektete gjennomsnittet veies bydelene etter antall av brukere.

Figur 3 viser at bydelene i gjennomsnitt behandlet 82 prosent av alle søknader om økonomisk sosialhjelp innen 14 dager i januar–august 2018. En bydel, Nordre Aker, nådde målet i 2018. De 14 øvrige bydelene nådde ikke målet om at 95 prosent av alle søknader om økonomisk sosialhjelp skulle behandles innen to uker.

I bydelene Ullern og Østensjø var andeler søknader behandlet innen to uker henholdsvis 59 og 76 prosent i denne perioden. Som vi ser av figuren, hadde disse to NAV-kontorene relativt lav måloppnåelse også de to foregående årene. For NAV Ullern var andelen lavere så langt i 2018 sammenlignet med i 2016, mens for NAV Østensjø var andelen betydelig høyere så langt i 2018 enn den hadde vært de to foregående årene – men fremdeles under gjennomsnittet for alle bydelene.

For november 2018 hadde NAV Ullern 66 prosent måloppnåelse. NAV Østensjø hadde 87 prosent.

Bydelene Søndre Nordstrand, Grorud, Alna, Sagene og Stovner behandlet mindre enn 80 prosent av søknadene i 2018 innen 14 dager. Bydelene med høyest andel saker som

var behandlet innen 14 dager, var som nevnt Nordre Aker og St. Hanshaugen og Nordstrand, som alle hadde over 90 prosent i 2018.

Når det gjelder søknadsbehandling over 14 dager, viser dataene at bydelene hadde behandlet 99 prosent eller mer av søknadene innen to måneder. Ved både NAV Ullern og NAV Østensjø var det enkelte tilfeller der søknadsbehandlingen hadde tatt mer enn to måneder.

Årsaker til lang saksbehandlingstid

Vi spurte ledelsen ved begge kontorer hva de mente var de viktigste årsakene til at saksbehandlingstiden ved kontoret var mye lengre enn ved de fleste andre kontorer.

Ved NAV Ullern ble det understreket at saksbehandlingstiden der, som et lite kontor, var sårbar ved fravær. I tillegg hadde det vært utilstrekkelig bemanning og stor turnover ved kontoret. Saksbehandlerne hadde gjerne hatt lang og muntlig dialog med brukerne når dokumentasjon manglet, for å kunne behandle søknaden i stedet for å sende brev til bruker med en gang og sette søknadsbehandlingen på «avvent» i fagsystemet.¹⁰

Ved NAV Østensjø fikk vi opplyst at saksbehandlingstiden varierte mellom saksbehandlerne og blant annet var avhengig av hvilke rutiner den enkelte saksbehandler hadde for å avdekke manglende dokumentasjon raskt, og arbeidspresset til den enkelte. Turnover og høyt sykefravær hadde også ført til stort press på saksbehandlerne.

Ved begge kontorer fikk vi opplyst at muligheten til å sette saker på «avvent», som resulterte i at telling av saksbehandlingstiden ble satt på pause når saksbehandler ba om mer dokumentasjon eller møter med bruker for å opplyse saken, var en relativt ny mulighet i fagsystemet.

Ved begge kontorer ble det vist til at lang saksbehandlingstid medførte at flere brukere tok kontakt for å få informasjon om saken sin, og at det var tidkrevende for saksbehandlerne å svare på disse henvendelsene. Dette var en ond sirkel som bidro til at saksbehandlingstiden ble lengre.

Ved begge kontorer fikk vi opplyst at de gjorde vurderinger av hvilke saker som skulle prioriteres når de var på etterskudd med saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Søknader om livsopphold og husleie skulle prioriteres framfor eksempel søknader om strøm eller ny komfyr.

Et annet forhold som kunne påvirke saksbehandlingstiden, var kontorenes praksis knyttet til varigheten av vedtakene. Varigheten av vedtakene var avhengig av brukernes behov – men også til en viss grad av kontorets praksis. Avdelingslederne ved både NAV Ullern og NAV Østensjø oppga at kontoret hadde flest korte vedtak – under én måned – men at de hadde oppfordret saksbehandlerne til å fatte vedtak av lengre varighet, tre–seks måneder, i tilfeller der brukernes situasjon var relativt stabil.

Ved NAV Ullern hadde 40 prosent av vedtakene om økonomisk sosialhjelp i 2017 en varighet på én måned eller kortere, 14 prosent av sakene hadde en varighet på én–to måneder, 23 prosent to–seks måneder og 3 prosent over seks måneder. Videre hadde 20 prosent av søknadene en varighet på null dager. Dette var akutte saker og

¹⁰ Helseetaten opplyste i e-post at når en sak settes til «avvent» i Fasit, settes saksbehandlingstiden på pause, og disse dagene telles ikke med i den totale saksbehandlingstiden.

engangsutbetalinger, som typisk gjaldt klær, komfyr og lignende. NAV Østensjø hadde ikke tilsvarende oversikt.

7.2.3 Foreløpig svar

Dersom saksbehandlingen var ventet å ta tid, skulle søker gis foreløpig svar senest innen én måned.

Avdelingsleder ved NAV Ullern oppga at han høsten 2018 hadde informert saksbehandlerne om at de skulle sende forvaltningsmelding når de så at saksbehandlingstiden ble lang – utover 14 dager. Det hadde imidlertid ikke vært praksis ved kontoret tidligere. Avdelingsleder oppga videre at saksbehandlerne de siste månedene hadde sendt flere forvaltningsmeldinger om saksbehandlingstid enn tidligere, men at det fremdeles ikke ble sendt så mange. Saksbehandlere vi snakket med, oppga at etter sommeren 2018 hadde ledelsen skjerpet praksisen. En saksbehandler oppga at de ofte hadde muntlig dialog med bruker over telefon hvor de orienterte om framdriften i saksbehandlingen, og at det var mer unntaket enn regelen at slike meldinger ble sendt.

Ved NAV Østensjø var det ikke noen føringer fra ledelsen om at det skulle sendes forvaltningsmelding når saksbehandlingstiden så ut til å bli utover én måned. Ifølge avdelingsleder var det mer opp til den enkelte saksbehandler hva han/hun tenkte var viktig i den enkelte sak.

Begge kontorene oppga at dersom en søknad manglet dokumentasjon, eller dersom det var behov for en timeavtale med søker, for eksempel på grunn av uklarheter i hjelpebehovet, skulle det sendes forvaltningsmelding. Søker fikk da 14 dager på seg til å framlegge etterspurt dokumentasjon. Saksbehandlingstiden ble stoppet/satt på «avvent» når forvaltningsmelding ble sendt, og begynte å løpe igjen når de fikk inn de etterspurte dokumentene. Ledelsen ved begge kontorene fortalte at det å sette søknader på «avvent» når det ble sendt forvaltningsmelding, var en relativt ny mulighet i saksbehandlingssystemet Fasit, noe som kunne medføre at ikke alle satte søknadene på «avvent» når de sendte forvaltningsmelding.

7.2.4 Konsekvenser av lang saksbehandlingstid for brukerne

Ansatte ved NAV Ullern oppga at for brukerne var lang saksbehandling veldig uheldig. Det kunne gi brukerne økonomisk utrygghet, det kunne medføre at brukerne ikke fikk betalt regningene eller ikke hadde penger til mat. En saksbehandler oppga at brukerne kunne risikere å miste hjemmene sine dersom det var gjentatte forsinkelser i stønaden, dette fordi noen utleiery var veldig strenge med at husleien ble betalt innen fristen.

Ved NAV Østensjø oppga en ansatt at lang saksbehandlingstid kunne medføre at brukerne ikke hadde mulighet til å betale husleie, kjøpe mat. Noen brukere måtte låne penger av venner og familie som de måtte betale tilbake. Andre måtte få akuttbehandlet deler av søknaden for å ha penger til mat, mens andre deler som husleie kunne vente. Det kunne også føre til at enkelte brukere ble sinte og laget uro i publikumsmottaket. Pasient- og brukerombudet understreket at et bystyrevedtak på 14 dagers saksbehandlingstid skapte store forventninger hos brukerne. Ombudet oppga at lang saksbehandlingstid var blant de vanligste grunnene til at brukere hadde tatt kontakt med dem: Det kunne gå både tre og fire uker før brukerne fikk svar på søknaden sin, ofte uten at brukeren hadde fått et foreløpig svar eller en forvaltningsmelding. Ombudet påpekte videre at brukerne som så seg nødt til å søke økonomisk sosialhjelp, ikke hadde noen reservekonto å ta av mens de ventet på å få saken behandlet.

Kommunerevisjonens mappegjennomgang

I mappegjennomgangen ved NAV Ullern så vi to saker med lang saksbehandlingstid som syntes å ha hatt store konsekvenser for brukerne. I den ene saken hadde bruker søkt om sosialhjelp i midten av juni 2018. Bruker hadde søkt fordi han skulle få besøk av barna i sommerferien. Søknaden ble først innvilget i slutten av august. Det ble ikke sendt forvaltningsmelding. NAV oppga at det var planlagt hjemmebesøk hos bruker, men at det ble utsatt på grunn av sykefravær, mange under opplæring og store restanser i søknader.

I den andre saken hadde bruker i slutten av mars 2018 søkt om å få dekket husleierestanse for å hindre utkastelse. Fravikelse av eiendom var bebudet i begynnelsen av mai, men ble ikke gjennomført. Søker fikk innvilget søknaden i midten av juni 2018. Det var dokumentert gjentatt kontakt med bruker som ga sterkt uttrykk for fortvilelse og at usikkerheten ga bruker og familien store belastninger og helseproblemer. NAV Ullern oppga at det var avtalt veiledningssamtale med bruker hvor dokumentasjon skulle gjennomgås før vedtak, men at det ble forsinkelser på grunn av sykefravær i NAV. Dette framkom ikke i brukers journal.

I en av mappene ved NAV Østensjø hadde bruker vært innom kontoret og gitt uttrykk for behov for råd og veiledning knyttet til barnehageregninger og inkassovarsler og søkt om støtte for å dekke regningene i mai 2018. Vedtaket om støtte til barnehageregningene ble fattet 08.10.2018. Vi fikk opplyst at bruker hadde fått timeavtale med råd og veiledning, men at dette ikke hadde blitt dokumentert i brukerens journal.

7.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Både NAV Ullern og NAV Østensjø syntes å ha lagt til rette for å avklare om behov var akutte, og i så fall håndtere behovene så raskt som mulig. Ofte var dette samme dag. NAV Østensjøs praksis medførte imidlertid risiko for muntlig saksbehandling og at brukere kunne bli avvist og fratatt klageadgang. Kommunerevisjonen merker seg at NAV Østensjø oppga at kontoret var i ferd med å endre vedtakspraksis for akutte henvendelser om midlertidig botilbud.

Oslo kommune hadde et mål om at 95 prosent av alle søknader om økonomisk sosialhjelp skulle behandles innen 14 dager. Det vil si at søknader som var akutte, skulle behandles så raskt som mulig, oftest samme dag, mens alle ordinære søknader om økonomisk sosialhjelp skulle behandles innen 14 dager. I november 2018 var 66 prosent av søknadene til NAV Ullern behandlet innen 14 dager. Tilsvarende andel var 87 prosent ved NAV Østensjø. Kommunerevisjonen merker seg at måloppnåelsen til NAV Østensjø hadde blitt betydelig bedre i 2018 sammenlignet med de to foregående år, mens måloppnåelsen på NAV Ullern hadde blitt noe bedre.

Det er Kommunerevisjonens vurdering at en vesentlig andel av søknadene ikke var behandlet raskt og uten ugrunnet opphold. Vi har ikke revidert øvrige bydeler, men merker oss at bare én bydel oppnådde målet om at 95 prosent av alle søknader om økonomisk sosialhjelp skulle behandles innen 14 dager, fra januar til august 2018.

Verken NAV Ullern eller NAV Østensjø hadde etablert en praksis med å sende foreløpige svar når saksbehandlingstiden var forventet å bli lengre enn en måned.

Brukerne som søker økonomisk sosialhjelp, befinner seg ofte i svært sårbare situasjoner. Konsekvensene ved lang saksbehandlingstid kan være store, gi psykiske påkjenninger og føre til en forverret livssituasjon.

8. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om de sosiale tjenestene i NAV er tilstrekkelig tilgjengelige for kommunens innbyggere.

8.1 Konklusjon

Informasjon om de sosiale tjenestene og tilpasset veiledning

Kommunen informerte hovedsakelig om de sosiale tjenestene i NAV på Internett. Informasjonen der var godt skrevet og ryddig presentert, men gode norsk- eller engelskkunnskaper og relativt gode digitale ferdigheter var forutsetninger for å komme til den på egen hånd. I publikumsmottakene ble det hovedsakelig gitt muntlig informasjon tilpasset brukernes uttalte behov. Det var risiko for at brukere uten tilstrekkelige norskkunnskaper ikke fikk informasjon om de sosiale tjenestene og dermed ikke søkte på ytelser og tjenester de kunne ha rett til. Samlet er det Kommunerevisjonens vurdering at informasjonen om de sosiale tjenestene ikke var tilstrekkelig tilgjengelig for de svakeste brukerne.

Informasjonen om åpningstider var ikke korrekt ved alle NAV-kontorer, og enkelte kontorer stengte kølappsystemet eller skranker for henvendelser om sosiale tjenester før kontorenes offentlig bekjentgjorte stengetider. Det er rimelig å forvente at publikum kan henvende seg om sosiale tjenester i NAV-kontorenes bekjentgjorte åpningstid og få nødvendig bistand.

Muligheter for å komme i kontakt med NAV

Kommunerevisjonens tester av telefontilgjengelighet ved alle Oslos NAV-kontorer viste at Kommunerevisjonen fikk kontakt med NAV-kontorene ved tre av fire oppringninger. Ved NAV Ullern og NAV Østensjø var det vanskeligere å oppnå telefonkontakt med saksbehandlere enn med sentralbordet. Det er Kommunerevisjonens vurdering at verken NAV Ullern eller NAV Østensjø i tilstrekkelig grad hadde sikret at brukerne hadde mulighet til å komme i kontakt med sin saksbehandler på telefon.

Det var risiko for at brukere som møtte opp i publikumsmottaket fordi de ikke fikk tak i sin saksbehandler på telefon, opplevde å bli avvist uten å få hjelp eller kontakt med saksbehandler.

Brukere av sosiale tjenester skal ikke behandles nedlatende eller respektløst i møte med NAV. En betydelig andel av de intervjuede brukerne ved NAV Ullern og noen av de intervjuede brukerne ved NAV Østensjø oppga å ha opplevd nedlatende eller respektløs behandling.

Samlet sett er Kommunerevisjonens vurdering at kommunen ikke i tilstrekkelig grad hadde sikret at alle brukerne hadde mulighet for å komme i kontakt med NAV-kontoret og sin saksbehandler gjennom etablerte kanaler.

Håndtering av henvendelser i publikumsmottak

Kommunerevisjonen finner at publikumsmottakene syntes å være egnet til å fange opp hjelpebehovet til nye brukere som henvendte seg til NAV.

Undersøkelsen viser at fagsystemet Fasit ikke kunne benyttes for å registrere henvendelser om sosiale tjenester før det eventuelt ble opprettet en sak ved NAV-kontorene i Oslo. Dette gir betydelig risiko for mangelfull praksis for å dokumentere

henvendelser om sosiale tjenester som resulterer i møter med nye brukere. Dette har konsekvenser for etterprøvbareheten av NAV-kontorets håndtering av henvendelsen og for brukerens rettssikkerhet.

NAV Østensjø syntes å ha en god praksis for dokumentasjon fra møter med nye brukere om sosiale tjenester før det ble opprettet sak, mens NAV Ullern ikke hadde et forsvarlig system.

Ved 3 av 15 observerte NAV-kontorer var publikumsmottaket utformet med såpass kort avstand mellom venteområde og skranker at opplysninger om personlige forhold ikke ble vernet godt nok.

Muligheter for å levere søknad om sosiale tjenester

Verken NAV Ullern eller NAV Østensjø hadde rutiner eller føringer for hvordan de skulle fange opp vage og muntlige søknader om sosiale tjenester. Begge kontorer hadde registrert flere henvendelser hvor nye brukere hadde gitt uttrykk for behov for økonomisk sosialhjelp og levert omfattende dokumentasjon i forbindelse med dette. Likevel var det ikke opprettet sak. Ved NAV Østensjø hadde brukere i flere tilfeller også signert et skjema hvor deres rettigheter og plikter som søker framkom.

Det er derfor risiko for at vage og muntlige søknader ikke ble fanget opp – noe som i så fall ga manglende rettssikkerhet for brukerne. Både NAV Ullern og NAV Østensjø syntes å bistå med å nedtegne muntlige søknader, men dette var fra kjente brukere med psykiske helseproblemer og/eller rusproblemer. Begge NAV-kontorer syntes i liten grad å registrere søknader eller fatte vedtak om opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17, også i tilfeller der brukere hadde uttrykt tydelige behov for strukturert veiledning over tid.

Søknader om økonomisk sosialhjelp behandles raskt

Både NAV Ullern og NAV Østensjø syntes å ha lagt til rette for å avklare om behov var akutte, og i så fall håndtere behovene så raskt som mulig. Ofte var dette samme dag. NAV Østensjø's praksis medførte imidlertid risiko for muntlig saksbehandling og at brukere kunne bli avvist og fratatt klageadgang ved akutte henvendelser om midlertidig botilbud. Kommunerevisjonen merker seg at NAV Østensjø oppga at kontoret var i ferd med å endre vedtakspraksis.

Oslo kommune hadde et mål om at 95 prosent av alle søknader om økonomisk sosialhjelp skulle behandles innen 14 dager. Det er Kommunerevisjonens vurdering at en vesentlig andel av søknadene ikke var behandlet raskt og uten ugrunnet opphold ettersom bare én bydel oppnådde målet fra januar til august 2018.

Brukerne som søker økonomisk sosialhjelp, befinner seg ofte i svært sårbare situasjoner. Konsekvensene ved lang saksbehandlingstid kan være store og føre til en forverret livssituasjon.

Samlet konklusjon

Samlet sett viser undersøkelsen at det ble gjort mye for å sikre tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene. Samtidig avdekker undersøkelsen at tjenestene ikke var tilstrekkelig tilgjengelige for alle brukere.

8.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for eldre, helse og arbeid å iverksette tiltak som kan bidra til å sikre tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene ved alle byens NAV-kontorer, jf. rapportens vurderinger og konklusjoner. Herunder bør byråden vurdere tiltak som kan bidra til å sikre

- at informasjonen om sosiale tjenester er tilgjengelig, også for personer uten tilstrekkelige digitale ferdigheter og med lave norskkunnskaper
- at offentliggjort informasjon om publikumsmottakenes åpningstider er korrekt
- at det er mulig for brukere å få kontakt med NAV-kontor og saksbehandler gjennom etablerte kanaler
- at NAV-kontorene har en forsvarlig måte å registrere henvendelser som resulterer i gjennomførte møter før det eventuelt opprettes sak
- at publikumsmottakene ivaretar brukernes personvern
- at søknader om økonomisk sosialhjelp blir behandlet raskt og uten ugrunnet opphold

Kommunerevisjonen anbefaler at NAV Ullern og NAV Østensjø iverksetter tiltak for å sikre

- at telefontilgjengeligheten ivaretas generelt og ved saksbehandlers fravær
- at brukere som ikke har fått tak i saksbehandler på telefon og derfor møter opp i publikumsmottaket, ikke blir avvist, men at det sikres at relevant saksbehandler tar kontakt innen rimelig tid
- at vage og muntlige søknader om sosiale tjenester fanges opp og nedtegnes
- at søknader om opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 fanges opp, og at det fattes vedtak
- at alle brukere møtes med respekt

Kommunerevisjonen anbefaler at NAV Østensjø iverksetter tiltak for å sikre

- at henvendelser om akutte behov for midlertidig botilbud blir forsvarlig håndtert

9. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Rapporten ble sendt til uttalelse til byråden for eldre, helse og arbeid, Bydel Ullern og Bydel Østensjø 14.12.2018. Kommunerevisjonen mottok uttalelse fra bydelene 14.01.2019 og fra byråden 15.01.2019. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 7, 8 og 9.

Under har Kommunerevisjonen oppsummert de mest sentrale elementene i uttalelsene og Kommunerevisjonens vurdering av disse.

Det er gjort enkelte justeringer i rapporten på bakgrunn av korrekturlesing og noen av uttalelsene fra Bydel Ullern, se nedenfor vedrørende sistnevnte. Endringene er ikke av betydning for Kommunerevisjonens vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger.

9.1 Byråden for eldre, helse og arbeid

9.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden uttalte at Kommunerevisjonens rapport ga nyttig og konkret informasjon som byrådsavdelingen ville ta med seg og bruke i det videre arbeidet med å sikre at de sosiale tjenestene er tilstrekkelig tilgjengelige. Byrådsavdelingen påpekte som spesielt nyttig de konkrete funn fra Kommunerevisjonen observasjoner ved NAV-kontorene i Oslo, samt fra oppringningene til alle NAV-kontorene.

Byrådsavdelingen oppga at den vil følge opp noen av funnene nærmere med enkelte bydeler. Når endelig rapport foreligger, vil byrådsavdelingen videre sikre at den gjøres kjent for bydelene.

Byrådsavdelingen bemerket videre at Kommunerevisjonen hadde vært tydelig på at undersøkelsen gjaldt de sosiale tjenestene i NAV, og skrev samtidig at selv om ansvaret for ulike oppgaver og tjenester var delt mellom stat og kommune, skulle NAV-kontorene fremstå som en samlet enhet. Videre står det i uttalelsen at det er byrådsavdelingens vurdering at de erfaringer som er innhentet fra frivillige organisasjoner kan være beheftet med noe usikkerhet. Dette med hensyn til om det bare refereres til erfaringer med de sosiale tjenestene, samt at noen uttalelser fremstår noe unyanserte og vanskelig verifiserbare.

Byrådsavdelingen varslet tiltak som den vil iverksette, knyttet til alle anbefalinger til avdelingen. Til anbefalingen om å sikre at informasjonen om sosiale tjenester er tilgjengelig, også for personer uten tilstrekkelige digitale ferdigheter og med lave norskkunnskaper, vil byrådsavdelingen ta initiativ til at NAV-kontorene i større grad skal veilede brukere ved behov. Byrådsavdelingen oppga videre at informasjon må være tilgjengelig på flere plattformer og flere språk. Videre vil avdelingen be bydelene sørge for at den offentliggjorte informasjonen om publikumsmottakene er korrekt.

Til anbefalingen om å sikre at det er mulig for brukere å få kontakt med NAV-kontor og saksbehandlere gjennom etablerte kanaler, meldte byrådsavdelingen at NAV-kontorene i Oslo vil gå over til felles statlig IKT og telefoni i løpet av 2019. NAVs Kontaktsenter skal ta i mot henvendelser, og ved saksbehandlers fravær skal senteret sende melding om at bruker ønsker kontakt. Meldingen skal besvares innen to virkedager. I påvente av dette, ville byrådsavdelingen be bydelene gå gjennom sine rutiner og sikre at bruker får kontakt med NAV-kontoret per telefon og mulighet for å få lagt fram sin sak.

Byrådsavdelingen ville også sette i gang et arbeid for å vurdere hvordan praksisen med å registrere brukerhenvendelser med påfølgende møter kan bli mer ensartet og hensiktsmessig, herunder for å unngå uklarheter om en bruker har søkt eller ei. Byrådsavdelingen ville også vurdere om det skal etableres en egen henvendelsesmodul i Fasit.

Byrådsavdelingen ville be relevante NAV-kontor om å vurdere utbedringstiltak for å sikre at personvern og taushetsplikt blir vernet godt nok.

Til anbefalingen om å sikre at søknader om økonomisk sosialhjelp blir behandlet raskt og uten ugrunnet opphold, meldte byrådsavdelingen at den følger utviklingen i saksbehandlingstid og andel digitale søknader i den enkelte bydel. Byrådsavdelingen ville ta initiativ til at NAV-kontorene i større grad veileder brukerne og jobber aktivt for at de tar i bruk digital søknad. Det skulle fortsatt være mulig å sende inn søknader per post eller levere søknaden på NAV-kontoret.

9.1.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen merker seg at byrådsavdelingen vil benytte rapporten i sitt videre arbeid med å sikre at tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene er tilstrekkelig.

Byrådsavdelingen påpekte at erfaringer innhentet fra frivillige organisasjoner kan være beheftet med noe usikkerhet og vanskelig verifiserbare. Kommunerevisjonen vil understreke at det i denne undersøkelsen om tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene er lagt stor vekt på å få brukernes erfaringer og synspunkter. Kommunerevisjonen har snakket med relativt mange brukere, men for å få erfaringer fra flere brukergrupper har Kommunerevisjonen valgt også å innhente erfaringer fra frivillige organisasjoner som bistår brukere av sosiale tjenester i møte med NAV. Kommunerevisjonen har brukt flere ulike kilder for å belyse de ulike problemstillingene. Flere av erfaringene de frivillige organisasjonene meldte om sammenfaller med funn fra andre kilder.

I samtalene med de frivillige organisasjonene presiserte Kommunerevisjonen at det var tilgjengeligheten til de *sosiale* tjenestene i NAV Kommunerevisjonen undersøkte. Likevel kan det være at erfaringene organisasjonene formidlet til Kommunerevisjonen også er farget av møter med de statlige tjenestene i NAV. Ettersom at NAV-kontorene skal framstå som en samlet enhet, kan det være viktig å få fram disse brukererfaringene.

Byrådsavdelingen meldte relevante tiltak til anbefalingene gitt til byråden. Når det gjelder tiltak for å sikre at søknader om økonomisk sosialhjelp blir behandlet raskt og uten ugrunnet opphold, stiller Kommunerevisjonen seg noe spørrende til om det er tilstrekkelig å følge med på utviklingen av saksbehandlingstid og andel digitale søknader.

9.2 Bydel Ullern

9.2.1 Bydelens uttalelse

Bydel Ullern oppga at den vil bruke rapporten i sitt kontinuerlige arbeid med å forbedre sine tjenester og tilgjengeligheten til disse.

Metodiske innvendinger

Bydelen mente det er tre metodiske mangler som kan bidra til å svekke tilliten til funnene i rapporten. For det første mente bydelen at det er uklart hvilke spørsmål som ble benyttet under intervjuene med brukerne. For det andre mente bydelen at det i en

rapport om tilgjengeligheten til sosiale tjenester kan være nyttig å reflektere over at mottakere av sosiale tjenester ofte er i svært vanskelige livssituasjoner, og at opplevelsen av møtet med NAV kan være preget av utfallet i sakene deres. Selv om sakene er behandlet i tråd med gjeldende lovverk og praksis, påpeker bydelen at mange brukere nok opplever at de ikke er hørt eller forstått hvis de får avslag på søknaden sin. For det tredje mente bydelen det er uklart om telefonoppringningene med skjult telefonnummer inngår i omfang henvendelser hvor det ikke ble ringt tilbake fra NAV.

Kommentarer til rapportens faktabeskrivelse

Bydelen skriver at i sammendraget i andre avsnitt under *Informasjon om de sosiale tjenestene og tilpasset veiledning* hvor det står at Pasient- og brukerombudet og de frivillige organisasjonene oppga at det var vanskelig å få tolk i møte med NAV for brukerne, var det uklart om dette gjaldt NAV Østensjø og Ullern eller alle NAV kontorene generelt.

Bydel Ullern påpekte at det er mangelfullt slik det står i kapittel 3.2.2 fjerde avsnitt om at saksbehandler skulle gjøre en vurdering av behov for tolk i samtale med bruker. Det korrekte var at slik vurdering skulle gjøres også før planlagte samtaler.

Bydel Ullern påpekte at det er feil slik det står i kapittel 1.5 andre avsnitt at «Brukere hadde i utgangspunktet fast saksbehandler, med mindre de søkte om arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.» Det riktige var at brukerne i utgangspunktet hadde fast saksbehandler, med mindre *innsatsbehovet* ble endret, for eksempel dersom brukerne søkte arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon – da fikk de ny saksbehandler.

Videre bemerket bydelen fakta om at planlagte møter med brukerne foregikk i lukkede samtalerom, også gjaldt ved akuttsamtaler, kapittel 5.2.4, fjerde avsnitt.

I kapittel 6.2.4, andre avsnitt beskriver Kommunerevisjonen på hvilke måter brukerne kunne levere søknader til NAV. Her står det blant annet at en saksbehandler oppga at dersom brukere hadde med tilstrekkelig dokumentasjon til kartleggingssamtalen med saksbehandler, kunne de levere søknaden i møtet. Til dette understreket bydelen at alle brukere kunne levere søknad i hvilket som helst møte med NAV.

Kommentarer til rapportens språkbruk

Bydelen mente at språkbruken i rapporten ikke alltid oppleves som objektiv, og at den framstår som negativt ladet med henfall til syning.

Bydelen mente videre at rapporten viser til de svakeste brukerne uten at det er definert hvilke spesifikke målgrupper som omfattes av begrepet.

Bydelen påpekte at forståelsen for NAVs todelte styringslinje har vært en utfordring i undersøkelsen og at det var mangelfullt å bare undersøke den kommunale delen av partnerskapet.

Varslede tiltak

Bydel Ullern varslet tiltak som den vil iverksette knyttet til rapportens konklusjoner og alle anbefalingene til bydelen.

Bydelen meldte at den har etablert tydeligere rutiner på backup på alle områder for å ivareta tilgjengeligheten ved fravær. Videre meldte bydelen at telefontilgjengeligheten vil forbedres når alle NAV-kontorene i Oslo kobles på NAVs Kontaktsenter i 2019. Bydelen meldte at den sikrer at alle brukere får kontakt med veileder senest innen to

virkedager. Videre ville bydelen skriftliggjøre den etablerte rutinen om å registrere vage og muntlige søknader om sosiale tjenester. Bydelen oppga at den vil jobbe systematisk med å sikre at søknader om opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 fanges opp og at det fattes vedtak. Det var planlagt nødvendig opplæring for alle veiledere med oppstart i februar 2019. I tillegg var det innført en rutine på månedlig rapportering på antall vedtak fattet etter § 17.

Bydel Ullern skriver at den skal møte alle sine brukere med respekt og melder at den nå vil iverksette ekstra tiltak. Bydelen ville vurdere å ta i bruk et enkelt verktøy for tilbakemeldinger fra brukerne etter hvert møte. Bydelen meldte at den vil jobbe videre med å møte mennesker med ulik psykisk helseproblematikk på riktig måte sammen med enhet for psykisk helse i bydelen og aktører fra spesialisthelsetjenesten.

Bydelen meldte for øvrig at den er i gang med å forbedre sine rutiner for håndtering av henvendelser fra nye brukere før det er opprettet sak i FASIT.

9.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Metodiske innvendinger

Til Bydel Ullerns uttalelse om at det er uklart hvilke spørsmål som ble benyttet under intervjuene med brukerne, vil Kommunerevisjonen minne om at der resultatene fra brukerundersøkelsen er presentert i rapporten, framkommer det hva brukerne har svart på. Brukerne ble ikke spurt om hvordan de opplevde å bli behandlet i møte med NAV, men som det står i rapporten, fortalte flere av brukerne uoppfordret om dette til Kommunerevisjonen.

Kommunerevisjonen er enig med bydelen i at mottakere av sosiale tjenester ofte er i svært vanskelige livssituasjoner, noe som også påpekes flere steder i rapporten. For noen brukere kan opplevelsen av møtet med NAV være preget av utfallet av deres søknader, som bydelen skriver. Kommunerevisjonen har intervjuet et relativt stort og tilfeldig utvalg av brukere, og kan derfor med 90 prosent sikkerhet generalisere deres tilbakemelding til å gjelde alle brukerne på det gitte tidspunktet. Hele 37 prosent av brukerne fortalte uoppfordret at de hadde opplevd å bli behandlet på en nedlatende eller respektløs måte ved NAV Ullern – dette er en betydelig høyere andel enn ved NAV Østensjø. Det er viktig å ta brukernes opplevelser og erfaringer i møte med NAV på alvor, og her handler brukernes tilbakemeldinger om noe mer alvorlig enn å oppleve ikke å bli hørt eller forstått ved et eventuelt får avslag på søknaden, som bydelen trekker fram.

Bydelen oppga at det framstår uklart om de telefonhenvendelsene der nummeret ikke var synlig inngår i antall henvendelser som ikke ble ringt tilbake. Det gjaldt et mindre antall i begge bydelene. I de tilfellene var det ikke mulig å legge igjen beskjed. Kommunerevisjonen kunne vært tydeligere i framstillingen av her. I kapittel 4.2.1, andre og tredje avsnitt under *Kommunerevisjonens telefontester av NAV Ullern og NAV Østensjø* er det derfor gjort tilføyelser for å klargjøre dette.

Bydel Ullern mente at disse metodemanglende kan bidra til å svekke tilliten til rapportens funn. Kommunerevisjonen kan ikke se at de påpekte forholdene rokker ved rapportens vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger. Kommunerevisjonen har benyttet en rekke ulike informasjonskilder, som alle underbygger hverandre.

Kommentarer til rapportens faktabeskrivelse

Kommunerevisjonen har foretatt noen presiseringer i rapportens framstilling av fakta på bakgrunn av merknader fra Bydel Ullern. Presiseringene har imidlertid ingen betydning for rapportens vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger.

I sammendraget, andre avsnitt under *Informasjon om de sosiale tjenestene og tilpasset veiledning* er det satt inn et linjeskift foran avsnittet om Pasient og brukerombudet og de frivillige organisasjonenes, og lagt til *generelt*.

I kapittel 1.5, andre avsnitt er setningen om at brukerne i utgangspunktet hadde faste saksbehandlere, med mindre de søkte arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon omformulert, og tilføyd at dette gjaldt dersom brukernes innsatsbehov ble endret.

I kapittel 2.2.4, nest siste avsnitt under *Trykt informasjon om de sosiale tjenestene i publikumsmottakene* er det lagt til at utsagnet kom fra den kommunale enhetslederen ved NAV Østensjø.

I kapittel 3.2.2, fjerde avsnitt som omhandler NAV Ullerns vurderinger for bruk av tolk, er ikke faktabeskrivelsen endret da Kommerevisjonen mener formuleringen er dekkende – veileder eller andre samtaler med bruker for å kunne vurdere behov for tolk, også før planlagte møter.

I kapittel 5.2.4, fjerde avsnitt er det lagt til at også akuttsamtaler med brukerne foregikk i lukkede samtalerom.

I kapittel 6.2.4, andre avsnitt er det lagt til at brukerne også kunne levere søknad i hvilket som helst møte med NAV.

Kommentarer til rapportens språkbruk

Bydel Ullern påpekte at språkbruken ikke alltid oppleves objektiv, og at den fremstår som negativt ladet med henfall til synsing. Bydelen ga følgende eksempel fra sammendraget i siste avsnitt under overskriften *Muligheter for å levere søknad om sosiale tjenester*: «(...) Digital søknad forutsetter at bruker har gode norskkunnskaper og relativt god digital kompetanse – noe flere av brukerne av NAVs tjenester sannsynligvis ikke hadde.»

Kommunerevisjonen etterstreber et objektivt språk i rapportens framstilling av fakta, men vil understreke at våre vurderinger er og skal være normative. Eksemplet som bydelen trekker fram er en oppsummering av Kommunerevisjonens normative vurderinger.

Denne undersøkelsen har ikke kartlagt de digitale ferdighetene eller norskkunnskapene til mottakere av sosiale tjenester, men det framkommer flere steder i rapporten og er for øvrig kjent at flere av sosialhjelpsmottakerne har svake norskkunnskaper og lave digitale ferdigheter. I kapittel 4.2.3, siste avsnitt vises det til en undersøkelse gjennomført av Statistisk sentralbyrå (2017) hvor det framkommer at en betydelig andel av befolkningen hadde mangelfulle digitale ferdigheter.

Flere kilder viste også til at en del av brukerne av de sosiale tjenestene har dårlige norskkunnskaper. Både NAV Ullern og Østensjø hadde egne rutiner for og en felles forståelse av viktigheten av bruk av tolk, og begge kontor hadde også hatt utgifter

knyttet til tolk for kommunale brukere. Noen av brukerne i brukerundersøkelsen hadde ikke tilstrekkelig norskkunnskap til at vi kunne gjennomføre intervju med dem. Bydelen påpekte videre at det flere steder i rapporten henvises til «de svakeste brukerne» uten at det er definert hvilke grupper dette gjelder. Det framgår av konteksten hvilke grupper som omtales som svake brukere. I eksempelet Bydel Ullern trekker fram, kapittel 8.1, første avsnitt, er temaet tilgjengelig informasjon om de sosiale tjenestene. I denne sammenhengen var kjennetegnene på svake brukere at de er uten tilstrekkelige norskkunnskaper og uten tilstrekkelige digitale ferdigheter til å finne fram og tilegne seg informasjonen som er tilgjengelig på nett, på egenhånd.

Kommunerevisjonen deler ikke bydelens forståelse av at NAVs todelte styringslinje har ligget som et utfordringsbilde for denne revisjonen. Selv om det er et uttalt mål at NAV skal fremstå som én enhet som skal ivareta brukerens helhetlige behov, opprettholder NAV-loven en klar ansvarsdeling mellom stat og kommune. Kommunen har ansvaret for de sosiale tjenestene i NAV. Som Oslo kommunes valgte revisor, er mandatet å revidere den kommunale delen av NAV, ikke den statlige. De sosiale tjenestene utgjør velferdsstatens siste sikkerhetsnett, og det er derfor svært viktig og vesentlig å få informasjon om disse tjenestene og ytelsene er tilstrekkelig tilgjengelige for personer med behov for dem.

Varslede tiltak

Bydel Ullern varslet med ett unntak relevante tiltak til anbefalingene til bydelen. Når det gjelder tiltak for å sikre at saksbehandlere tar kontakt med brukere som har forsøkt å få kontakt med dem, synes det som om bydelen beskriver gjeldende praksis og ikke et nytt tiltak.

9.3 Bydel Østensjø

9.3.1 Bydelens uttalelse

Bydel Østensjø opplevde det som nyttig med revisjon for å sikre at den leverer tilfredsstillende lovpålagte tjenester. Bydelen fant at Kommunerevisjonens konklusjon bygger på objektive funn og anser disse som viktige innspill i det videre arbeidet med sin tilgjengelighet.

Bydelen oppga at den har iverksatt og vil iverksette ytterlige tiltak med bakgrunn i rapportens konklusjoner og anbefalinger. For å sikre telefontilgjengeligheten har samtlige veiledere ved NAV Østensjø fått mobiltelefon. Bydelen meldte videre at brukere som møter opp i publikumsmottaket og ønsker kontakt med sin veileder, får bistand av en vert i Publikumsmottaket. Verten skal sende melding og be veileder kontakte bruker innen 48 timer. Akutte henvendelser behandles særskilt. Nærmeste leder følger daglig opp at meldingene er besvart innen fristen.

Til anbefalingen om at vage og muntlige søknader om sosiale tjenester fanges opp og nedtegnes, meldte bydelen at kartleggingen av brukerne er revidert, slik at avtalen med bruker om å levere søknad er avklart. I kartleggingssamtalen vil det også avklares om bruker trenger hjelp til å nedtegne søknad. Bydelen meldte videre at det vil bli laget en rutine på muntlig søknad om sosialhjelp.

Videre meldte bydelen at praksis knyttet til § 17 i sosialtjenesteloven – fatte vedtak om råd og veiledning – vil gjennomgås på fagmøte første tertial 2019.

Bydelen oppga at den tar tilbakemeldingen om at noen av brukerne opplever ikke å bli møtt med respekt på alvor, og at den vil følge dette opp i den daglige oppfølgingen av veiledere og på avdelingsmøter i NAV.

Bydelen oppga at den har endret rutinene for å sikre forsvarlig håndtering av henvendelser om akutt behov for midlertidig botilbud.

9.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Bydel Østensjø meldte med ett unntak relevante tiltak til anbefalingene til bydelen. Når det gjelder tiltak for å sikre at saksbehandlere tar kontakt med brukere som har forsøkt å få kontakt med dem, synes det som om bydelen beskriver gjeldende praksis og ikke et nytt tiltak.

Referanser

Her lister Kommunerevisjonen opp sentrale dokumenter som er vist til i rapporten. Dette er ikke en fullstendig oversikt over det kildematerialet som er benyttet.

a) Referanser fra Oslo kommune

Bydelenes årsberetninger for 2017.

Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester brev til bydelene om tilgjengelighet til NAV-kontorene, datert 06.06.2017.

Fellesskriv til bydelene nr. 8/2014 fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester:
Ansvarsfordeling mellom bydelene i saker om personrettede tiltak.

Helse- og sosialombudets årsmelding for 2009 og 2010.

Helse-, sosial- og eldreombudet i Oslos årsmelding for 2014.

Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester, Oslo kommune, Velferdsetaten. Revidert av Velferdsetaten. Sist oppdatert mars 2017.

Kommunerevisjonens rapport 07/2017 *Unge sosialhjelpsmottakere – i aktivitet eller arbeid?* Kommunerevisjonens rapport 17/2011 *Etablering og drift av NAV-kontorene i Oslo.*

Oslo kommunes vedtatte budsjett for 2017 og 2018.

Oslo kommunes nettsider for bolig og sosiale tjenester
<https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/sosiale-tjenester/>,
besøkt regelmessig mellom juni og desember 2018.

Oslo statistikken om sosiale tjenester:
<http://statistikkbanken.oslo.kommune.no/webview/>

Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus' årsmelding for 2015 og 2017.

Sentral samarbeidsavtale mellom NAV Oslo og Oslo kommune (01.01.2010).

Velferdsetatens brukerundersøkelser blant NAV-brukere i Oslo for 2014 og 2017.

b) Eksterne referanser

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

LOV-2018-06-15 nr. 38 Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]

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

FOR-2006-12-15 nr. 1456: Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften)

Ot.prp. nr. 75 (1993–1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven mv. Utgitt av Justis- og politidepartementet.

Dom i sak om *Erstatning for manglende utbetalt sosialhjelp* mellom saksøker, ved Advokat Njaal Sæveraas mot Oslo kommune. Dommen ble avsagt i Oslo Tingrett 31.01.2006.

Grødem, Anne Skrevik, Nielsen, Roy A. og Strand, Anne Hege (2014): *Unge mottakere av helserelaterte ytelser. Fordelingen mellom offentlig og familiebasert forsørgelse av unge NEET*. Fafo-rapport 2014:37.

Tilsynsrapporter fra tilsyn med lov om sosiale tjenester ved bydelene i Oslo i perioden 2013–2017 fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Lundberg, Kjetil (2018): «The Welfare Subject in the ‘One-stop Shop’: Agency in Troublesome Welfare Encounters», *The Journal of Sociology & Social Welfare*: Vol. 45: Iss. 2 , Article 7: <https://scholarworks.wmich.edu/jssw/vol45/iss2/7>

Lundberg, Kjetil og Syltevik, Liv Johanne (2017): «NAV og ny kanalstrategi – utfordringer ved digitaliseringa», *Tilsynsmelding 2017*, Helsetilsynet, side 26–28.

Lundberg, Kjetil og Syltevik, Liv Johanne (2013) «Brukererfaringer med Nav i reformperioden: Kompleks organisasjon, bakkebyråkrati og ustabile relasjoner». *Fontene forskning* 2013 (2), side 19–30.

Helsetilsynet (2017): *Hvordan utfordrer kanalstrategien de sosiale tjenestene i NAV? – sett fra Helsetilsynets ståsted*. Foredrag ved Beate Fisknes 08.08.2017.

Helsetilsynet: *Veileder for tilsyn med sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen: Behandlingen av søknad om økonomisk stønad (stønad til livsopphold og stønad i særlige tilfelle)*. Internserien 13/2010.

Helsetilsynet: *Med lua i hånda? Oppsummering av det landsomfattande tilsynet med kommunane sitt arbeid med sosiale tenester i Nav 2015 og 2016 – tenestene opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad til personar mellom 17 og 23 år*. Rapport fra Helsetilsynet 3/2017

NAV – Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014): *Veileder til sosialtjenesteloven § 17. Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning?*

NAVs nettsider om sosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp, <https://www.nav.no/no/Person/Flere+tema/Sosiale+tjenester>, besøkt regelmessig mellom juni og november 2018.

Rundskriv Hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven. Utarbeidet 22.06.2012 av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Fagstab tjenester, Seksjon sosiale tjenester.

Rundskriv R21-00-3-J17 Rundskriv til forvaltningslov kap. 21: Del III – lov av 10. februar 2067 om behandlingsmåten i forvaltningssaker. Saksbehandlingsrundskriv utarbeidet av NAV – Arbeids- og velferdsetaten. Publisert 01.11.1997.

Sivilombudsmannens uttalelse *Brukars høve til samtale med sakshandsamar i NAV* (2010/946).

Sivilombudsmannens uttalelse *Navs veiledningsplikt overfor brukere med særskilte kommunikasjonsbehov* (2016/689).

SSB (2017): *Digitale ferdigheter i ulike aldersgrupper. Unge og høyt utdannede er flinkest foran PC-en*. Publisert 06.06.2017. Besøkt 15.10.2018.
<https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/unge-og-hoyt-utdannede-er-flinkest-foran-pc-en>

Vågeg-utvalget: *Brukernes møte med NAV*. Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV. Avgitt 15. september 2014.

Woxholt, Geir (2006): *Forvaltningsloven med kommentarer*. Gyldendal Akademisk.

Tabelloversikt

Tabell 1 Populasjon, utvalg, frafall og antall intervjuer. Brukere som søkte sosiale tjenester ved NAV Ullern og NAV Østensjø i mai 2018.....	77
Tabell 2 Omfang av økonomisk sosialhjelp per bydel i 2017	81

Figuroversikt

Figur 1 Skjermbilder av informasjon om sosiale tjenester på oslo.kommune.no, PC og smarttelefon.....	15
Figur 2 Skjermbilder av informasjon om økonomisk sosialhjelp på nav.no, PC og smarttelefon.....	17
Figur 3 Andel digitale søknader om økonomisk sosialhjelp. September 2018.	44
Figur 4 Andel søknader om økonomisk sosialhjelp behandlet innen 14 dager i 2016, 2017 og perioden januar–august 2018	48

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriteriene blir utledet fra autoritative kilder, i tråd med *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Revisjonskriteriene for denne undersøkelsen er blant annet utledet fra forvaltningsloven og sosialtjenesteloven med tilhørende forskrifter, den sentrale samarbeidsavtalen mellom NAV Oslo og Oslo kommune samt fra føringer for det sosiale arbeidet i Oslo kommune. I konkretisering av revisjonskriteriene har vi fulgt rundskriv 35, utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Hovedproblemstillingen for denne undersøkelsen har vært denne:

- Er kommunens sosiale tjenester tilstrekkelig tilgjengelige for kommunens innbyggere?

Det er kommunen som er ansvarlig for de sosiale tjenestene som ivaretas og forvaltes ved bydelenes NAV-kontorer (jf. sosialtjenesteloven § 3, NAV-loven § 13). Kommunen har ifølge sosialtjenesteloven § 4 ansvaret for å sikre at de sosiale tjenestene er forsvarlige. Det innebærer at kommunen skal sikre at brukere får tjenestene de har rettskrav på, til rett tid, med rett innhold og med rett omfang.

Et sentralt prinsipp i sosialt arbeid er at tjenestetilbudet så langt det er mulig, skal utformes med utgangspunkt i tjenestemottakerens behov og ønsker, jf. sosialtjenesteloven § 42. I rundskriv 35, utgitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, kapittel 5.42 1 og 2 understrekes NAV-kontorets ansvar for å sikre brukermedvirkning. Det står blant annet:

NAV-kontoret må sørge for at tjenestemottaker får mulighet til å legge fram sin situasjon og uttale seg om egen sak ved å skape rom for dialog. Tillit og trygghet i relasjonen er vesentlig for samarbeid og videre oppfølging.

I det følgende gjøres det nærmere rede for undersøkelsens revisjonskriterier og grunnlaget for disse.

Tilgjengelig informasjon

For at de sosiale tjenestene skal være tilgjengelige, må potensielle brukere vite om dem. Det forutsetter at generell informasjon om kommunens sosiale tjenester gis til befolkningen og til den enkelte bruker som henvender seg til NAV-kontoret.

Kommunerevisjonen legger følgende revisjonskriterium til grunn:

- Kommunen skal informere om de sosiale tjenestene i NAV, herunder
 - gi generell informasjon til befolkningen
 - gi tilpasset informasjon til den enkelte som henvender seg til NAV-kontoret

Under følger utledningen til kriteriet:

Forvaltningsloven § 11 første ledd første og annet punktum sier:

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.

Den alminnelige veiledningsplikten innebærer ikke bare å drive med alminnelig opplysningsvirksomhet. Sosialtjenesteloven § 17 er en presisering av den allmenne veiledningsplikten på sosialtjenesteloven sitt område og sier:

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.

For de sosiale tjenestene skal befolkningen informeres. I rundskriv 35, utgitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, punkt 4.17.1 står det blant annet følgende til sosialtjenesteloven § 17:

I tillegg til å være en individuell tjeneste, innebærer bestemmelsen også en plikt til å gi generell informasjon ut til befolkningen [...].

Videre står det i punkt 4.17.2.3 om alminnelig veiledningsplikt:

Kommunen og NAV-kontoret skal gjøre råd og veiledningstilbudet tilgjengelig ved å gjøre tjenesten allment kjent. Råd og veiledningsplikten gjelder ovenfor alle som oppholder seg i kommunen. Denne plikten gjelder generelt, og omfatter oppslag om tjenesten på nettsider, i kundemottak, eller gjennom andre allmenne informasjonskanaler.

Sosialtjenesteloven § 12 tredje ledd sier følgende:

Kommunen skal spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen.

Kommunerevisjonen ser i denne undersøkelsen ikke på kommunens plikt til å spre kunnskap om sosiale forhold, kun på plikten til å gi informasjon om de sosiale tjenestene som forvaltes av NAV. Denne plikten innebærer å opplyse om de sosiale tjenestene, eksempelvis på kommunens eller bydelens nettsider. Det kan for noen være tilstrekkelig at kommunen har lenket til mer informasjon på NAVs nettsider.

Ettersom noen brukere med behov for sosiale tjenester ikke har tilgang til eller kan bruke Internett, må kommunen også legge til rette for informasjon om de sosiale tjenestene via andre kanaler. Det kan for eksempel være gjennom distribusjon av informasjonsskriv i publikumsmottak, på informasjonsmøter og møter med potensielle brukergrupper samt ved å informere om de sosiale tjenestene til relevante samarbeidspartnere som kriminalomsorgen, kommunale helsetjenester som fastlegekontor og helsestasjon, krisesenter og barnevernet samt å sørge for at informasjonen om de sosiale tjenestene finnes på relevante språk.

For at de sosiale tjenestene skal være tilgjengelige, forutsettes det at informasjonen kommunen gir, er relevant for brukerne som henvender seg til NAV-kontoret, enten det er via telefon, e-post eller ved oppmøte. Potensielle og nåværende brukere som tar kontakt med NAV-kontoret, skal få informasjon om de sosiale tjenestene dersom henvendelsen tyder på at han eller hun kan ha behov for disse tjenestene.

Oppsummert skal NAV-kontorene både gi generell informasjon til befolkningen og til dem som oppsøker NAV, videre skal informasjon og veiledning om sosiale tjenester gjennom de ulike kanalene være tilpasset brukernes forutsetninger og behov.

NAVs håndtering av henvendelser

For at de sosiale tjenestene skal være tilgjengelige, forutsettes det videre at NAV-kontoret håndterer potensielle og nåværende brukeres henvendelser forsvarlig. NAV skal aktivt bidra til å identifisere brukers hjelpebehov, jf. sosialtjenesteloven § 4. Videre forutsettes det at brukerne har mulighet for å komme i kontakt med NAV gjennom etablerte kanaler som oppmøte i kontorets publikumsmottak, via telefon og gjennom digitale kanaler.

Kommunerevisjonen legger følgende revisjonskriterier til grunn:

- Kommunen skal sikre at publikumsmottaket er egnet til å fange opp hjelpebehovet til dem som henvender seg til NAV. Dette innebærer blant annet å:
 - avklare hva henvendelsen gjelder og hva som er brukers situasjon
 - registrere henvendelser om sosiale tjenester
 - tilby informasjon, råd og veiledning tilpasset brukers behov
 - sette opp videre avtaler ved behov og
 - at mottakets utforming ivaretar taushetsplikten
- Kommunen skal sikre at brukerne har mulighet for å komme i kontakt med NAV-kontoret, og at bruker kommer i kontakt med sin saksbehandler gjennom etablerte kanaler.
- Kommunen skal sikre at brukere med særskilte kommunikasjonsutfordringer får tilpasset veiledning av NAV, herunder
 - ved bruk av tolk
 - ved at informasjon om de sosiale tjenestene foreligger på relevante språk

Kommunerevisjonen legger til grunn at sosialtjenesten skal registrere og dokumentere oppfølgingen av henvendelser som resulterer i møter med nye brukere, ikke absolutt all kontakt med brukere.

Under følger utledningen:

Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester (2017) sier blant annet følgende om mottaksarbeidet:

Ved oppmøte på et NAV-kontor, er publikumsmottaket det første en person møter. Der skal henvendelsen avklares og behov for bistand og videre veiledning avgjøres. [...] Publikumsmottaket skal være slik organisert at det gis god og rask avklaring, samt opplysninger, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Det skal tilstrebes at ventetiden for personer uten avtale ikke overstiger 20 minutter.

Ifølge kvalitetshåndboken innebærer avklaring av henvendelse blant annet å finne ut hva henvendelsen gjelder, og eventuelt henvise til andre instanser dersom det finnes andre muligheter enn tjenester og ytelser fra NAV. I tillegg til avklaring av brukers situasjon skal mottakssamtalen med veileder ifølge kvalitetshåndboken benyttes til å formidle viktig informasjon til den som henvender seg. Samtalen skal gi relevant informasjon om lovverk, rettigheter og plikter knyttet til det henvendelsen gjelder, og vedkommende skal gis anledning til å stille spørsmål ved uklarheter.

Sentral samarbeidsavtale mellom NAV Oslo og Oslo kommune (01.01.2010) sier i kapittel 3 at publikumsmottaket skal være døråpner til NAV. Publikumsmottaket skal være «en felles og helhetlig førstelinjetjeneste som skal oppleves som en samlet etat». Videre heter det at «[p]ublikumsmottaket skal foreta behovsvurdering etter arbeids- og velferdsloven § 14 a, og skal veilede og følge opp de brukerne som etter lokalt vedtatte grensesnitt ikke er i behov for oppfølging fra en oppfølgingsavdeling».

For at veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 skal oppfylles, må den tilpasses brukerens forutsetninger. Ifølge rundskriv R21-00-3-J17 om saksbehandlingsregler i forvaltningssaker skal NAV særlig ta i betraktning hvor ressurssterk brukeren er. For brukergrupper som har behov for særlig tilpasset veiledning, innebærer det at det lokale NAV-kontoret av eget tiltak både må klarlegge brukerens spesielle behov for veiledning og virkemidlene som eventuelt vil være nødvendige for å ivareta dette behovet.

Veiledningsplikten skal bidra til at søkeren får mulighet til å ivareta sine behov på best mulig måte. Ettersom søkere av sosiale tjenester ofte befinner seg i svært vanskelige livssituasjoner, betyr det at kommunens veiledningsplikt består i å tilby veiledning tilpasset brukers behov, særlig ved henvendelser som inneholder uklar eller vag søknad, særlig søknader om økonomisk stønad, jf. sosialtjenesteloven § 17.

Der brukers henvendelse blir identifisert som en søknad om sosiale tjenester, og der NAV-kontoret foretrekker at søknaden skriftliggjøres, skal kontoret bistå ved behov. NAV-kontorets plikt til å bistå ved utfylling av søknad er hjemlet i forvaltningslovforskriften § 3:

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.

Videre legger Kommunerevisjonen til grunn at NAV-kontoret skal sikre ivaretagelsen av taushetsplikten i sin håndtering av henvendelser i publikumsmottaket (jf. sosialtjenesteloven § 44 og forvaltningsloven § 13). Personer som henvender seg til NAV, skal kunne være trygge på at taushetsbelagte opplysninger ikke røpes overfor eventuelle andre som oppholder seg der henvendelser blir håndtert.

I mottaksarbeidet skal det ifølge kvalitetshåndboken avklares om den som henvender seg, er i en akutt nødssituasjon, og tilbys timeavtaler etter behov, enten med en gang eller innen sju dager:

Dersom det er en nødssituasjon skal vedkommende tilbys umiddelbar samtale for avklaring av bistandsbehov, ellers tilbys det ordinær mottakssamtale innen syv dager. Vedkommende skal få med seg eller få tilsendt skriftlig bekreftelse på timeavtalen der det står hvilken dokumentasjon vedkommende skal ta med seg til samtalen.

Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid understreker i brev til bydelene 06.06.17 at det kan «være enkeltinnbyggere med særlige utfordringer som ikke alltid vet, eller umiddelbart klarer å formidle hva de trenger hjelp til, eller hva som er deres utfordringer. Det er viktig at disse blir ivaretatt på en god måte».

Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester sier at det skal skrives journalnotat for å sikre nødvendig dokumentasjon av alle mottakssamtaler (side 18). Kommunerevisjonen legger til grunn at journalnotater opprettes på en hensiktsmessig måte, også uten at det opprettes sosialsak. Videre sier kvalitetshåndboken følgende om hva som skal dokumenteres:

Når det er gitt enklere råd og veiledning under timeavtalen eller over telefon, skal det ikke opprettes sak i fagsystemet. Først når eventuell søknad mottas, opprettes ordinær sosialsak. Dette gjelder også ved søknad om mer omfattende råd og veiledning, jf. sosialtjenesteloven § 17.

God forvaltningsskikk tilsier at offentlige organer bør ha skriftlighet og journalføre møter mellom saksbehandlere og brukere, særlig der det offentlige organet foretrekker at slike møter avholdes før bruker sender søknad, og der det er opprettet sak.

Offentlig forvaltning skal sikre at brukerne gis likeverdige tjenester. Noen brukere har vanskeligheter med å bruke eller ha nytte av ordinære kommunikasjonsmidler som telefon, e-post og nettbaserte løsninger. Det kan skyldes svekket syn og/eller hørsel, lese- og skrivevansker eller manglende norskkunnskaper. Sivilombudsmannen har understreket i en uttalelse om NAVs veiledningsplikt overfor personer med særskilte

kommunikasjonsutfordringer (sak 2016/689) at veiledningen må tilpasses den enkelte brukers forutsetninger:

For brukergrupper som har behov for særlig tilpasset veiledning, innebærer det at det lokale Nav kontoret «av eget tiltak» både må klarlegge brukerens spesielle behov for veiledning, og virkemidlene som eventuelt vil være nødvendig for å ivareta dette behovet. Det forutsetter at den enkelte veileder er kjent med de virkemidler Nav lokalt har til disposisjon for nettopp å oppfylle veiledningsplikten overfor denne gruppen brukere. (Side 4)

Kommunerevisjonen legger til grunn at NAV-kontoret har retningslinjer for å bestille tolk/tegnspråktolk for å gi veiledning til brukere med særskilte kommunikasjonsbehov grunnet sanseetap eller manglende norskkunnskaper, at retningslinjene er kjent ved kontoret, og at tolk benyttes i veiledningen.

Informasjon om de sosiale tjenestene og hvem som kan ha rett til dem, bør også foreligge på relevante språk. I rundskriv 35, punkt 5.41.2.2, står følgende:

NAV-kontoret har plikt til å gi informasjon og veiledning om tjenester, rettigheter og plikter etter loven. Informasjonen kan gis både muntlig og skriftlig og må være tilpasset mottakers individuelle forutsetninger, herunder språkferdigheter.

Videre står det følgende i rundskrivet om bruk av tolk:

NAV-kontoret skal holde tjenestemottaker informert gjennom hele søknadsprosessen. All informasjon skal tilpasses tjenestemottakers forutsetninger. NAV-kontoret må sørge for at fremmedspråklige forstår den informasjonen som gis, og de som trenger det har krav på bruk av tolk. Tjenestemottakers barn skal aldri brukes i stedet for tolk.

For tjenestemottakere med spesielle behov kan det ifølge rundskriv 35, utgitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, være aktuelt å tilrettelegge for brukermedvirkning ved å møte bruker/søker utenfor NAV-kontoret: Det kan være hjemme hos personen, på offentlig sted, i institusjon eller på arbeidsplassen.

Mange brukere har også behov for informasjon fra NAV om de sosiale tjenestene og gangen i sin sak etter at han eller hun har sendt inn søknad. Dersom brukeren har levert søknad, blir forvaltningsloven sine bestemmelser om at en part som har saklig grunn for det, skal ha mulighet til å drøfte saken muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorganet som behandler saken hans eller hennes, relevant. Forvaltningsloven § 11 d første ledd første punktum lyder som følger:

I den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det, skal en part som har saklig grunn for det, gis adgang til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken.

Som utgangspunkt gjelder dette rett til samtale på forvaltningsorganet sitt kontor. Loven blir oppfattet slik at det også skal være mulig å nå tjenestemenn ved forvaltningsorganet per telefon. Med andre ord: Parten har en allmenn rett til å kreve samtale, ikke samtale med en bestemt saksbehandler. Det betyr ikke at samtalen kan være med enhver tjenestemann ved NAV-kontoret. Sivilombudsmannen viser i uttalelse 2010/946 *Brukarens høve til samtale med sakshandsamar i Nav* til at tjenestemannen brukeren får samtale med, må ha tilstrekkelige forutsetninger for å drøfte den konkrete saken for at retten til muntlig samtale skal være en realitet og bli meningsfylt (jf. Woxholt, *Forvaltningsloven 2006*, side 232). Sivilombudsmannen viste videre til at en part kan ha svært saklige grunner for å ville komme i kontakt med saksbehandler i sin sak, for eksempel når bare saksbehandler kan besvare spørsmål om når et vedtak om økonomiske ytelser vil fattes.

Muligheten til å levere søknad

Det skal være mulig å søke om kommunens sosiale tjenester, og søknaden skal bli vurdert.

Kommunerevisjonen legger følgende revisjonskriterier til grunn:

- Kommunen skal sikre at innbyggerne har tilfredsstillende mulighet til å levere søknader om sosiale tjenester med nødvendig dokumentasjon, herunder
 - forsøke å identifisere vage søknader
 - bistå med å nedtegne muntlige søknader
 - informere om hvilken dokumentasjon som skal følge med søknaden
 - legge til rette for at søknaden kan leveres, både i mottak og gjennom andre kanaler

Under følger utledningene:

NAV-kontoret plikter å fange opp om en henvendelse skal betraktes som en søknad om sosiale tjenester. En henvendelse til NAV-kontoret kan komme via forskjellige kanaler, som ved brev, ved oppmøte, per post, via nettbaserte løsninger og per telefon.

Publikumsmottak skal ha forsvarlig saksbehandling av søknader som mottas, herunder skal også henvendelser registreres.¹¹

Der henvendelsen er en søknad om sosiale tjenester, eller når henvendelsen indikerer at søknad om sosiale tjenester vil følge, må søknaden realitetsbehandles. Det innebærer at søkeren ikke kan avvises, og at søknaden ikke kan avslås muntlig. NAVs plikt til å fange opp hjelpebehov og identifisere søknader om sosiale tjenester gjelder også for personer som er i løpende kontakt med NAV om andre tjenester og ytelser.

Forvaltningsloven § 17 første ledd sier at forvaltningsorganet «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes». For at søknaden skal behandles, må søker levere inn relevant dokumentasjon. For behandlingen av søknader om sosiale tjenester må NAVs behov for dokumentasjon balanseres opp mot hensynet til søker og søkers evne og mulighet til å dokumentere opplysninger. Ifølge Helsetilsynets *Veileder for tilsyn med sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* må det «vurderes konkret i hver enkelt sak hvilke opplysninger som er nødvendige og relevante og følgelig også om hvilke opplysninger som må dokumenteres» (Statens helsetilsyn 2010, side 13).

Kommunerevisjonen legger til grunn at NAV-kontoret skal utvise fleksibilitet og være i stand til å ta imot dokumentasjon på en måte som er forsvarlig og etterrettelig.

Kommunerevisjonen legger til grunn at NAV skal informere brukerne om hvilken dokumentasjon som skal følge med deres søknad om sosiale tjenester, og at det skal være fysisk mulig for bruker å levere inn dette til NAV-kontoret. God forvaltningsskikk tilsier at NAV-kontoret bør kunne gi søkere som ber om det, en bekreftet kopi av søknad og dokumentasjon som leveres ved brev og ved oppmøte.

Saksbehandlingstid for søknader om økonomisk sosialhjelp

At kommunens sosiale tjenester er forsvarlige, forutsetter at de er tilgjengelige for dem som har behov for dem, og at de ytes i tide (se rundskriv 35, utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, punkt 2.4). Saksbehandlingstiden kan variere ut fra tjenestemottakers situasjon og tjenesten det søkes om. De som søker om økonomisk

¹¹ I dom 2006-01-31 ble Oslo kommune dømt til å betale erstatning for manglende økonomisk stønad. Retten konkluderte med at henvendelser ikke ble forsvarlig håndtert, og med at de urettmessig ikke ble identifisert som søknader om økonomisk stønad.

sosialhjelp til å dekke livsopphold eller i særlige tilfeller, befinner seg ofte i krevende livssituasjoner hvor det er avgjørende at søknaden behandles raskt.

Kommunerevisjonen legger følgende kriterier til grunn:

- Kommunen skal sikre at søknader om sosiale tjenester behandles raskt og uten ugrunnet opphold, herunder:
 - NAV må avklare om søker befinner seg i en akutt nødssituasjon.
 - Der søker befinner seg i en akutt nødssituasjon – eksempelvis med behov for nødhjelp eller midlertidig botilbud – skal søknaden behandles så raskt som mulig – ofte vil dette bety samme dag.
 - Ordinære søknader om økonomisk sosialhjelp bør behandles innen 14 dager.
 - Dersom saksbehandlingen ventes å ta tid, skal søker gis foreløpig svar senest innen én måned.

Utleddningen følger under:

Sosialtjenesteloven § 18. Stønad til livsopphold skal sikre alle som oppholder seg lovlig i Norge et forsvarlig livsopphold. Bestemmelsen sier:

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

Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulp.

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

Videre sier sosialtjenesteloven § 19. Stønad i særlige tilfeller:

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

Sosialtjenesteloven § 27 hjemler NAVs plikt til å avhjelpe akutt bostedsløse med å sørge for et midlertidig botilbud. Bestemmelsen sier:

Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.

Akutt bostedsløshet betyr at tjenestemottaker ikke har et sted å sove og oppholde seg det neste døgnet. Ifølge rundskriv 35, kapittel 4.27, innebærer bestemmelsen en plikt til å gi en naturalytelse, her innebærer det at «NAV-kontoret må fremskaffe et konkret og tilgjengelig botilbud til den som ikke klarer det selv».

Saksbehandlingskapittelet i sosialtjenesteloven viser i § 41 til at forvaltningsloven gjelder der annet ikke særskilt framkommer i sosialtjenesteloven. Forvaltningsloven § 11 a angir ikke en konkret ramme for saksbehandlingstiden, men sier i første ledd at «[f]orvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Kriteriet «uten ugrunnet opphold» er skjønnsmessig. Hva som i det enkelte tilfellet vil være en forsvarlig saksbehandlingstid, varierer ifølge Ot.prp. nr. 75 (1993–1994) med sakens art og omfang.

I rundskriv 35, utgitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, under kapittel 2.41 står blant annet følgende om tilgjengelighet og saksbehandling:

NAV-kontoret må sørge for at søknader behandles uten ugrunnet opphold, og ivareta hjelpebehovet mens søknaden er til behandling. Saksbehandlingstiden vil variere ut fra tjenestemottakers situasjon og tjenesten det søkes om.

Ifølge *Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester* innebærer mottaksarbeidet til NAV som nevnt å avklare situasjonen til den som henvender seg, herunder om den som henvender seg til NAV-kontoret, befinner seg i en akutt nødssituasjon. Dersom bruker er i en akutt

nødssituasjon, skal han eller hun få tilbud om en samtale umiddelbart. Det er ikke uvanlig at brukere som henvender seg til NAV med behov for økonomisk stønad, befinner seg i nettopp en nødssituasjon. Ifølge *Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester* (side 18) skal bistandsbehovet «avklares raskt og søknaden vurderes så snart som mulig, ofte vil dette bety samme dag».

Videre sier forvaltningsloven § 11 a følgende i andre og tredje ledd:

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

Forvaltningsloven § 17 første ledd sier at forvaltningsorganet «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes». I Oslo kommunes vedtatte budsjett, dokument 3 2018, er blant annet «gi rask hjelp og aktive tiltak» angitt under mål 3 *Bedre levekår, rettferdig fordeling og utjevning*. Ifølge *Kvalitetshåndboken til sosiale tjenester* i Oslo kommune har Oslo kommune som mål å behandle 95 prosent av alle søknader om økonomisk sosialhjelp innen 14 dager (jf. resultatindikatoren på området i dokument 3, 2018).

Dersom saksbehandlingstiden forventes å ta lengre tid enn en måned, skal NAV-kontoret ifølge *Kvalitetshåndboken til sosiale tjenester* umiddelbart sende en forvaltningsmelding til bruker med beskjed om forventet saksbehandlingstid, jf. også forvaltningsloven § 11 a. I følgende tilfeller skal søker ifølge *Kvalitetshåndboken til sosiale tjenester* også sendes umiddelbar forvaltningsmelding:

- Utfyllingen av søknaden er mangelfull.
- Søknaden mangler nødvendig dokumentasjon.
- Det er behov for en samtale med den som har søkt.

Oppsummert skal NAV-kontoret sørge for å avklare søkers situasjon og at søknader behandles uten ugrunnet opphold slik at de sosiale tjenestene søker har rett på, ytes i tide.

Vedlegg 2 Metode

Forvaltningsrevisjon

Undersøkelsen er gjennomført i tråd med standard for god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon RSK 001. Med utgangspunkt i problemstillingene som lå i oppdraget fra kontrollutvalget, har vi utledet relevante revisjonskriterier. Deretter har vi kartlagt og beskrevet de undersøkte virksomhetenes systemer og rutiner, praksis og resultater på aktuelle områder. Beskrivelsen av faktaene er så vurdert opp mot revisjonskriteriene. Dette danner grunnlaget for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Prosjektgjennomføringen

Prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 30.01.2018 (sak 7). Prosjektet ble formelt startet ved utsendelse av oppstartsbrev 11.06.2018 til byråden for eldre, helse og arbeid og bydelene Ullern og Østensjø. Øvrige bydeler ble informert i brev 03.07.2018 og om endringer i undersøkelsesopplegget i brev 04.09.2018.

Det ble gjennomført oppstartsmøte 19.06.2018 med Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid, Bydel Ullern og Bydel Østensjø.

Utkast til revisjonskriterier med utledninger ble 31.08.2018 sendt byrådsavdelingen og bydelene Ullern og Østensjø, med mulighet for å komme med innspill eller kommentarer til utkastet. Vi mottok ingen kommentarer.

Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i perioden juni–november 2018.

Utkast til faktabeskrivelse ble sendt til bydelene Ullern og Østensjø 16.11.2018. Tilbakemeldingene ble mottatt 27.11.2018 fra bydelene Ullern og Østensjø.

Alle bydelene var omfattet av breddeundersøkelsen. Svarene fra denne undersøkelsen er presentert anonymt, bortsett fra for Bydel Alna. Årsaken til det er at bydelen skilte seg negativt ut på flere områder. Vi valgte derfor å la bydelene lese igjennom faktaene og komme med eventuelle kommentarer. Bydel Alna fikk faktaene som omhandlet dem, 19.11.2018, og vi mottok kommentarene 26.11.2018.

Det ble avholdt en forhåndspresentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger 06.12.2018. Representanter fra bydelene Ullern og Østensjø og Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid var til stede.

Byrådsavdelingen og bydelene Ullern og Østensjø fikk rapporten til uttalelse 14.12.2018.

Utvalgte virksomheter

Undersøkelsen har vært gjennomført dels som en dybdeundersøkelse ved NAV Ullern og NAV Østensjø og dels som en breddeundersøkelse rettet mot samtlige NAV-kontorer.

Vi valgte NAV Ullern og NAV Østensjø fordi de var to av kontorene med lavest andel vedtak om økonomisk sosialhjelp som var fattet innen 14 dager. Lav måloppnåelse på dette området tilsa risiko for dårlig tilgjengelighet for brukerne. Vi tok også hensyn til belastningen av andre forvaltningsrevisjons- og regnskapsrevisjonsprosjekter, slik at

bydeler som de siste årene hadde blitt revidert innenfor sosialtjenesteområdet eller hadde hatt mange forvaltningsrevisjoner generelt, ikke ble valgt ut.

Metode for datainnhenting

Undersøkelsen er basert på informasjon samlet inn gjennom intervjuer, mappe- og dokumentgjennomgang samt egne systemtester.

Intervjuer

Ansatte ved NAV Ullern og NAV Østensjø

Ved NAV Ullern intervjuet vi NAV-lederen, avdelingslederen med ansvar for arbeid og avklaring og publikumsmottaket samt fire sosialkonsulenter/veiledere.

Ved NAV Østensjø intervjuet vi den kommunale enhetslederen for kontoret, teamlederne for publikumsmottaket og for oppfølging samt tre sosialkonsulenter/veiledere.

Alle intervjuene er gjennomført som individuelle intervjuer. Kommunerevisjonen valgte selv ut hvilke medarbeidere vi ville snakke med, ut fra oversikter vi mottok fra NAV-kontorene.

Vi gjennomførte semistrukturerte intervjuer. Det innebærer at vi hadde utformet hovedspørsmålene på forhånd, og at vi stilte oppfølgende spørsmål der dette ble vurdert som nyttig eller nødvendig underveis. Informantene hadde også anledning til å fortelle fritt om forhold de anså som relevante innenfor temaene som ble dekket i intervjuene.

Referatene fra intervjuene er verifisert av de aktuelle informantene.

Brukere av sosiale tjenester

Vi ønsket å intervju rundt 15–20 brukere ved hvert av de 2 NAV-kontorene. For å ta høyde for frafall gjennomførte vi ved hvert kontor et tilfeldig utvalg av 80 brukere blant alle som hadde søkt om økonomisk sosialhjelp i mai 2018. Ved å velge ut 80 brukere og kun intervju 20 av dem sikret vi også brukernes anonymitet overfor NAV-kontorene. Vi ga listen med de utvalgte brukerne til NAV-kontorene og ba om tilbakemelding på om det var eventuelle brukere som vi av ulike årsaker ikke burde intervju, fordi de ikke snakket norsk, eller fordi de hadde såpass store utfordringer i livene sine at det ikke var forsvarlig å kontakte dem. NAV Ullern oppga at dette gjaldt 18 av de utvalgte brukerne, mens NAV Østensjø oppga 10 brukere.

Vi utarbeidet et brev til brukerne der vi orienterte om undersøkelsen, at vi eventuelt ville ta kontakt med dem på telefon, og hva vi ønsket å snakke med dem om. Vi skrev også at det var frivillig å snakke med oss, og at om de ikke ønsket at vi skulle ringe dem opp, kunne de gi beskjed til NAV-kontoret om det. To brukere ved NAV Østensjø ga beskjed til NAV om at de ikke ønsket delta i undersøkelsen, og ingen ved NAV Ullern. NAV Østensjø fikk to av brevene i retur, da brukerne hadde flyttet og én av brukerne hadde likevel ikke noen sak. En bruker ved NAV Østensjø kontaktet oss og oppga at han ikke ønsket å snakke med oss fordi han snakket dårlig norsk. Vi oppga også i brevet at brukerne kunne si fra til oss når vi ringte, at de ikke ønsket å snakke med oss.

Vi fikk navn, telefonnummer og vite hva brukerne hadde søkt om sosialhjelp for, av NAV-kontorene. NAV-kontorene sendte de utvalgte brukerne brevet vi hadde utarbeidet, med post. Vi ventet minst én uke før vi kontaktet brukerne på telefon.

I to av intervjuene vi gjennomførte med brukerne, opplevde vi det som svært vanskelig å forstå hverandre. Disse intervjuene har ikke gått inn i vårt datagrunnlag.

I tabell 1 gjengir vi omfang på populasjonen vi har trukket brukerutvalget fra, og hvor stort brutto- og nettoutvalget var.

Tabell 1 *Populasjon, utvalg, frafall og antall intervjuer. Brukere som søkte sosiale tjenester ved NAV Ullern og NAV Østensjø i mai 2018.*

	Populasjon	Brutto- utvalg	Tatt ut av NAV	Dårlig norsk, kunne ikke intervjues	Oppringt, ville ikke intervjues	Svarte ikke	Passet ikke	Intervjuet
NAV- Østensjø	589	80	18	0	1	11	3	20
NAV- Ullern	202	80	8	6	1	13	4	21

Note: Vi fikk liste med ID på brukerne og trakk selv utvalget.

Vi gjennomførte individuelle intervjuer på telefon med 20 brukere ved hvert av de 2 NAV-kontorene. Vi hadde på forhånd utarbeidet en intervjuguide med hovedspørsmål. Ved behov stilte vi oppfølgingsspørsmål, og noen av brukerne fortalte også uoppfordret, for eksempel om hvordan de hadde opplevd å bli møtt i kontakten med NAV-ansatte. Intervjuene ble ikke verifisert i etterkant.

Ombudet og friville organisasjoner som bistår brukere i møte med NAV

Vi har via møter og brev innhentet erfaringer med tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene fra Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus og eldre- og sosialombudet i Oslo¹² (referert til som Pasient- og brukerombudet og ombudet i rapporten) og de frivillige organisasjonene Caritas Ressurssenter¹³ og Oslo Røde Kors, rettshjelpsorganisasjonene Jussbuss¹⁴ og Gatejuristen¹⁵. Vi har spurt daglig leder (eller tilsvarende ansvarlige for organisasjonens arbeid med å bistå brukere i kontakt med NAV om sosiale tjenester) om hvilke erfaringer de har gjort seg på vegne av sine klienter og som organisasjon. Vi snakket med daglig leder for infosenteret til Oslo Røde Kors, som supplerte sine skriftlige svar med utsagn fra andre deler av Oslo Røde Kors. Vi har ikke spurt om tilgjengeligheten eller andre forhold knyttet til statlige tjenester eller ytelser i NAV.

¹² Pasient- og brukerombudet skrev i sin årsmelding for 2017 at det daglig møtte personer som var avhengige av hjelp fra de sosiale tjenestene i NAV for å ha til sitt livsopphold i en periode i livet. I 2017 var det 1435 personer som tok kontakt med ombudet om forhold knyttet til de sosiale tjenestene i NAV. Manglende tilgjengelighet var ifølge Ombudet en av de hyppigste årsakene til at brukere tok kontakt med dem.

¹³ Caritas Ressurssenter i Oslo sentrum tilbyr forskjellige tjenester, inkludert informasjon og veiledning på forskjellige språk og juridisk rådgivning i samarbeid med Advokatfirmaet Tveter og Kløvfjell til EØS-borgere og andre innvandrere som ikke har opparbeidet seg eller har krav på fulle rettigheter i Norge. Ressurssenteret har omtrent 15 000 besøkende i året. 30 prosent av henvendelsene dreier seg om spørsmål knyttet til NAV. Caritas tilbyr også helserådgivning, norskkurs og jobbsøkerkurs.

¹⁴ Jussbuss gir gratis rettshjelp i enkeltsaker.

¹⁵ Gatejuristen gir gratis rettshjelp til folk som har eller har hatt rusproblemer. Dette er personer som ofte opplever å møte stengte dører, og som har en høy terskel for å oppsøke rettshjelp. Gatejuristen Oslo behandler årlig rundt 1000 saker og har nærmere 70 frivillige jurister, advokater og jussstudenter som saksbehandlere og ressurspersoner.

Brukermapper

Brukermapper i Fasit

Vi gjennomgikk 15 elektroniske brukermapper ved NAV Ullern og 11 ved NAV Østensjø. Vi fikk tilgang til saksbehandlingssystemet Fasit og til de to statlige plattformene Gosys og Modia. Vi så hovedsakelig på saker fra mai 2018. Vi valgte ut brukere med saker som hadde både kort og lang saksbehandlingstid, og hastesaker. Vi så blant annet etter følgende informasjon: om det framkom at bruker hadde fått tilpasset informasjon, om hjelpebehovet syntes avklart, om de hadde fått informasjon, råd og veiledning, om det var benyttet tolk, om det var en søknad og et vedtak, om det var en muntlig søknad, om akutte nødssituasjoner ble avklart samme dag, om det var sendt forvaltningsmelding når det mangler dokumenter/timeavtale, og ved lang saksbehandlingstid, og om kontakt med bruker var dokumentert. Vi gjennomgikk en rekke journalnotater og så etter spor av brukerkontakt i Gosys og Modia.

Mottaksmapper

Ved NAV Østensjø ble journalnotater fra henvendelser i mottaket og påfølgende timeavtaler satt i permer. Det var mange saker i permene, og vi gjennomgikk 40 tilfeldige mapper.

Ved NAV Ullern fikk vi tre ulike permer med både gamle og nye saker, inkludert fire saker som var digitale søknader om økonomisk sosialhjelp. Vi gjennomgikk samtlige 32 saker.

Dokumenter

Vi ba NAV Ullern og NAV Østensjø om å få dokumenter knyttet til arbeidet med sosiale tjenester. Vi ba blant annet om å få henvendelses- og kartleggings skjemaer, dokumentasjonsliste til nye brukere og den lokale samarbeidsavtalen mellom stat og kommune. Videre ba vi om kontorenes retningslinjer for publikumsmottaket, for brukerkontakt og for saksbehandling av søknader om sosiale tjenester, herunder føringer for å fange opp vage søknader og brukernes hjelpebehov. Vi etterspurte også det kontorene hadde av brukerrettet informasjon om de sosiale tjenestene og annen dokumentasjon de mente var relevant for å kartlegge tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene.

Egne systemtester – breddeundersøkelser

Vi har gjennomført en breddeundersøkelse av ventetiden i publikumsmottakene og responstiden på telefon ved samtlige NAV-kontorer.

Responstid på telefon

Vi har gjennomført egne tester av responstiden på telefon ved alle NAV-kontorene. I perioden juli–oktober 2018 ringte vi hvert av NAV-kontorene mellom 4 og 8 ganger, til sammen 78 oppringninger, hvor vi ga oss ut for å være nye brukere med behov for sosiale tjenester. Vi ringte nummeret som var oppgitt på NAV-kontorets kommunale hjemmeside – som regel 21 80 21 80.¹⁶

Vi ringte også direkte til seks kommunalt ansatte saksbehandlere i sosialtjenesten ved både NAV Ullern og NAV Østensjø. Vi ringte også direkte til seks kommunalt ansatte saksbehandlere i sosialtjenesten ved både NAV Ullern og NAV Østensjø. Ved begge NAV-kontorer hadde brukerne fått tilgang til sine veilederes direkte nummer. Til

¹⁶ Kommunerevisjonen har forsøkt å ringe NAV Alna seks ganger og ble aldri satt over fra sentralbordet i Oslo kommune. Disse oppringningene er ikke inkludert i gjennomgangen. Når vi teller med disse, hadde vi til sammen 84 oppringninger, og vi kom ikke gjennom til NAV-kontorene 27 av 84 ganger.

sammen ringte vi 33 ganger til saksbehandlerne ved NAV Ullern og 38 ganger til NAV Østensjø. Vi ringte både med skjult nummer og ikke skjult nummer. Vi var fire personer som ringte med fire ulike telefoner.

Ventetid i publikumsmottak

Vi gjennomførte til sammen 32 befaringer i publikumsmottak, 3 ved 2 kontorer og 2 ved de øvrige. Vi gjennomførte befaringene i løpet av perioden 11.09.2018–11.10.2018. Befaringene ble gjennomført på ulike tidspunkter i løpet av dagen og i løpet av måneden. Hensikten med befaringene var å få informasjon om ventetid, når vi ville få timeavtale for videre oppfølging, organisering, innretning, personvern, taushetsplikt, venteforhold, om informasjonsmateriell og søknadsskjemaer var lett tilgjengelige, og om det var disponible PC-er. Vi var fire personer som gjennomførte befaringene.

Da vi oppsøkte publikumsmottakene og nådde fram i skranken, la vi fram en situasjon som tilsa behov for eller informasjon om sosiale tjenester. Vi ga oss med andre ord ut for å være reelle nye søkere av økonomisk sosialhjelp eller andre sosiale tjenester. Da de spurte etter identifikasjon og personnummer, oppga vi at vi var fra Kommunerevisjonen, og at dette var en test som vi gjennomførte ved samtlige NAV-kontorer. Vi oppga stort sett også at dette var en systemtest og ikke en test av den enkelte ansatte. I noen få tilfeller viste vi informasjonsskrivet om undersøkelsen som var sendt ut til alle NAV-kontorer, og vi identifiserte oss med ID-kort. Etter at vi hadde avslørt oss, spurte vi om når vi ville ha fått time hos veileder dersom vi hadde vært faktiske brukere. Ved et fåtall av andregangsbesøkene la vi ikke fram egen sak fordi det var lang kø og vi ville ikke oppta tid hos veilederne. I disse tilfellene så vi hvor lang tid det tok før en annen bruker fikk snakke med veileder.

Gyldighet og pålitelighet

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

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, som dokumenter, mapper, intervjuer med ansatte, brukere og brukerorganisasjoner, egne systemtester, jf. også beskrivelsene ovenfor av de ulike metodevalgene i undersøkelsen.

Vi berørte de samme temaene i intervjuene med lederne og de ansatte og oppfatter det slik at det var stor grad av konsistens i framstillingene deres.

Spesielt problemstillingene knyttet til NAV-kontorenes praksis med å fange opp vage og muntlige søknader var vanskelige å vurdere, dette fordi kontorene ikke hadde spesifikke rutiner knyttet til dette, og ikke minst fordi det kunne være mange henvendelser fra brukere som ikke ble fanget opp og dokumentert, og som det derfor var umulig å ettergå. Når det gjaldt bruk av tolk, var det også vanskelig å vurdere om dette alltid ble benyttet ved behov. Også problemstillingen om at akutte nødssituasjoner skal behandles raskt – som oftest samme dag – var vanskelig å vurdere. Vi har derfor vært forsiktige i våre vurderinger på disse områdene.

Vi foretok et tilfeldig utvalg av brukere vi kunne intervjuer – dette skulle bidra til å sikre representative svar. Vi intervjuet rundt 20 brukere ved hvert av de 2 NAV-kontorene. Ved at brukerne er trukket tilfeldig, gir det grunnlag for generalisering til alle brukere

som utgjorde gruppen vi trakk fra. Et større utvalg ville gitt høyere presisjon i generaliseringen. I tilfellene der vi har generalisert til alle brukere, har vi oppgitt hvilken statistisk usikkerhet det innebærer. Når man finner mangler ved NAV-kontorenes praksis selv i relativt små tilfeldige utvalg, kan man med høy sikkerhet konkludere at tilsvarende mangler forekommer også i tjenestene til brukerne man ikke har sett på. Vi innhentet også brukererfaringer fra ulike brukerorganisasjoner, og deres erfaringer underbygget på flere områder det brukerne fortalte oss.

Samlet vurdering

På grunnlag av det ovennevnte vurderer Kommunerevisjonen at de innsamlede dataene samlet sett har tilstrekkelig gyldighet og pålitelighet som grunnlag for rapportens vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 3 Omfang av økonomisk sosialhjelp

Omfanget av økonomisk sosialhjelp

Tabell 2 viser gjennomsnittlig antall sosialhjelpsmottakere per måned og andel av befolkningen (18–66 år) for alle bydelene i 2017. Som tabellen viser, var antall sosialhjelpsmottakere i gjennomsnitt per måned høyest i bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene, med over 1000 personer. Lavest antall hadde bydelene Ullern, Vestre Aker og Nordstrand. Bydeler med høyest andel sosialhjelpsmottakere i befolkningen var Gamle Oslo, Grorud, Søndre Nordstrand og Sagene med 2,7 prosent–3,1 prosent. Bydelene med lavest andel var de samme som med lavest antall, og andelen var rundt 1 prosent.

Tabell 2 Omfang av økonomisk sosialhjelp per bydel i 2017

	Gjennomsnittlig antall sosialhjelpsmottakere per måned i 2017 *	Sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18–66 år, i prosent av befolkningen **, ***
Gamle Oslo	1333	3,1 %
Grünerløkka	1065	2,2 %
Sagene	949	2,7 %
St. Hanshaugen	588	1,9 %
Frogner	636	1,4 %
Ullern	180	0,8 %
Vestre Aker	293	0,9 %
Nordre Aker	365	1,1 %
Bjerke	593	2,7 %
Grorud	547	2,8 %
Stovner	556	2,6 %
Alna	543	1,6 %
Østensjø	524	1,6 %
Nordstrand	331	1,0 %
Søndre Nordstrand	739	2,8 %
Hele Oslo	9243	1,9 %

Note: Fra Velferdsetaten: Datakilder: Fagsystemet Fasit og Oslo statistikkbank.

* Datagrunnlaget for antall sosialhjelpsmottakere er Fasit, ikke KOSTRA. KOSTRA-tallene viser antall unike mottakere i løpet av et år, mens tallgrunnlaget her er basert på gjennomsnittstall per måned. De kan derfor ikke sammenlignes direkte med KOSTRAs tall. Gjennomsnittstall vil gjennomgående være vesentlig lavere enn antall unike mottakere i løpet av et år. Samtidig vil gjennomsnittstall ta hensyn til at personer er registrert i flere bydeler i løpet av et år, dette er noe KOSTRA-tallene ikke tar hensyn til. I datauttrekket til KOSTRA registreres en stønadsmottaker kun på den bydelen vedkommende sist var registrert i løpet av 2017.

** Når vi ser på sosialhjelpsmottakere i prosent av befolkningen, har vi valgt å ta utgangspunkt i den yrkesaktive delen av befolkningen (dvs. dem i aldersgruppen 18–66 år). Denne gruppen er litt mindre enn samlet antall sosialhjelpsmottakere fordi det er enkelte eldre i pensjonsalder (og som dermed ikke telles med). Det er også noen få personer under 18 år som heller ikke blir med i prosentberegningen.

*** Befolkningstall er basert på Oslo kommunes statistikkbank. Det foreligger kun befolkningstall per bydel ved årsskiftet. I vår prosentberegning har vi beregnet gjennomsnittlig befolkning i 2017 ved å legge sammen befolkning i 1. januar 2017 med befolkning i 1. januar 2018 og deretter dividere med to.

Vedlegg 4 Organisering av NAV-kontorene Ullern og Østensjø

Organisering av NAV Ullern

NAV Ullern ble ledet av en felles enhetsleder med faglig og administrativt ansvar for både kommunale og statlige tjenestoområder.¹⁷ Enhetsleder var statlig ansatt. Ledergruppen ved NAV Ullern besto av enhetsleder og statlige og kommunale avdelingsledere. Publikums-mottaket var bemannet med ansatte fra statlig og kommunal del. Det samlede sykefraværet ved kontoret var til og med september i 2018 i gjennomsnitt på 14,8 prosent.

Det var i overkant av 50 ansatte ved kontoret, med omtrent lik fordeling av statlige og kommunalt ansatte. Lederen oppga på undersøkelsestidspunktet at kontoret var i en organisatorisk endringsfase, og at det nye organisasjonskartet enda ikke var helt avklart.¹⁸ Det var et mål at kontoret skulle jobbe helhetlig rundt brukerne, at arbeidet ikke skulle deles inn etter ytelse, men etter den enkeltes behov.

Brukerne som kunne greie å søke jobb selv, ble fulgt opp av avdeling for oppfølging 1 / arbeid og avklaring – publikums-mottaket var i denne avdelingen. Brukere som hadde behov for lengre avklarings- og kvalifiseringsløp, og brukere med varig tilpassede innsatsbehov ble fulgt opp av avdeling for oppfølging 2. Oppfølgingen brukeren fikk, var avhengig av brukerens behov, det var derfor viktig at saksbehandlerne så tidlig som mulig avklarte brukernes helse og arbeidsevne. De arbeidsrettede tiltakene fra statlig side ble benyttet dersom brukerne hadde behov for dem. Brukerne skulle ha samme veileder hele veien – fordelt på dato til saksbehandlerne. Tidligere hadde publikums-mottaket hatt ansvaret for nye brukere i tre måneder, før de ble overført til oppfølgingsavdelingen.

Dersom det viste seg at innsatsbehovet tilsa at brukere ikke hadde mulighet til å komme i arbeid selv, fikk de ny veileder når de sendte inn søknad om arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

I den midlertidige organiseringen på undersøkelsestidspunktet var det et eget vedtaksteam – målet med denne endringen var å få ned saksbehandlingstiden på søknader om økonomisk sosialhjelp. Vedtaksteamet var i dialog med veilederne ved behov, de innhentet dokumenter fra brukerne, men primært skulle de ikke ha brukerkontakt i tilknytning til behandling av søknadene. Vedtaksteamet bisto også i mottak og på vakttelefonen.

Organisering av NAV Østensjø

Ved NAV Østensjø besto den kommunale delen av tre avdelinger – avdeling stab, avdeling for oppfølging av brukere og avdeling for kvalifiserings- og introduksjonsprogrammet. I tillegg var det en avdeling for publikums-mottak med både statlige og kommunalt ansatte. Kontoret hadde videre et fagforum som var ansvarlig for fagutvikling og samarbeidsrutiner på tvers av avdelingene – med seks fagansvarlige samt controller og markedsrådgiver som hadde ansvaret sammen for å sikre en helhetlig og faglig tilnærming til løsning av kontorets kjerneoppgaver knyttet til veiledning av brukerne.

¹⁷ Det var inngått en lokal samarbeidsavtale mellom Bydel Ullern og NAV Oslo med grunnlag i den sentrale samarbeidsavtale mellom Oslo Kommune v/ byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid og NAV Oslo.

¹⁸ Vi fikk tilsendt det nye organisasjonskartet som var gjeldende fra 05.11.2018.

Nye brukere kom først til avdeling for publikumsmottak. Her ble ulike tiltak for å få brukerne i arbeid prøvd ut. Brukere fikk egen veileder, den samme som gjennomførte kartleggingssamtalen, og som fattet vedtaket. Brukere som ikke kom seg ut i arbeid eller ble selvhjulpen av andre ytelser, ble overført til oppfølgingsavdelingen – i hovedsak etter tre måneder eller mer. Også brukere som manglet bolig, fikk bistand i publikumsmottaket. Dersom det etter tre måneder ikke var framskaffet bolig, kunne saken overføres til oppfølgingsavdelingen.

NAV Ullern og NAV Østensjø metoder for å kartlegge brukers situasjon og behov

Våre undersøkelser viste at det ble gjort en overordnet avklaring av brukers situasjon ved henvendelser i mottaket og satt opp påfølgende timeavtaler ved behov. I disse timeavtalene skulle brukers helhetlige situasjon kartlegges, og han eller hun skulle også få informasjon, råd og veiledning tilpasset sin situasjon. Dersom behovet var akutt, skulle brukerne i hovedsak få bistand samme dag.

Når det ble levert søknader om sosiale tjenester, ble nye brukere som regel innkalt til kartleggingssamtaler før søknaden ble behandlet.

NAV Ullern

Skranken i publikumsmottaket

Når en ny bruker henvendte seg i publikumsmottaket, fikk de en kort avklaringssamtale med en vert i skranken. Dersom det var aktuelt for bruker å søke økonomisk sosialhjelp, fikk bruker beskjed om at en veileder ville ta kontakt innen 48 timer for å avtale møtetidspunkt for en kartleggingssamtale, og møtet skulle som hovedregel være innen en uke etter oppmøte i mottaket.

Brukerne fikk med seg en skriftlig dokumentasjonsliste, og verten i mottaket krysset av for hvilken dokumentasjon brukeren skulle ha med til kartleggingssamtalen. I dokumentasjonslisten som NAV Ullern og NAV Østensjø ga brukerne, sto det at de skulle ha med seg en rekke dokumenter til kartleggingssamtalen.¹⁹ Videre sto det at dersom søker var gift, måtte også tilsvarende dokumentasjon for ektefelle tas med. I mappegjennomgangen så vi at det i noen vedtak sto hvilke dokumenter som måtte vedlegges ved en eventuell ny søknad.

Kartleggingssamtale

I kartleggingssamtalen med veilederen ble situasjonen til bruker kartlagt. Informantene oppga at de kunne benytte et kartleggingsskjema som et hjelpeverktøy i denne samtalen. Alle viktige forhold i brukers livssituasjon ble kartlagt – som helse, økonomi, jobb og bolig. Skjemaet var omfattende og inneholdt blant annet følgende sjekkpunkter: tilhørighet, hva henvendelsen gjelder, statsborgerskap, sivilstatus, barn – alder, arbeidsforhold, bolig, inntekt, oppsparte midler, formue, bostøtteutgifter. For bostedsløse var det spørsmål om hvor de hadde bodd fram til nå, og hva de hadde gjort selv for å skaffe seg bolig. Videre skulle det gis informasjon til bruker om følgende: at økonomisk sosialhjelp var ment å være en kortvarig ytelse, at alle andre muligheter skulle være prøvd før stønad ytes, at saksbehandlingstiden var en til to uker, at man hadde plikt til å gi korrekte opplysninger. Det skulle også gis informasjon om vilkår, klageadgang og at saksbehandlingstiden løp fra all dokumentasjon var innlevert. Videre oppga en informant at hun i kartleggingssamtalen ga brukeren en god del informasjon

¹⁹ «Legitimasjon, vedtak om oppholdstillatelse/bosettingsvedtak, husleiekontrakt/bostedsbekreftelse/kjøpekontrakt og nedbetalingsplan, skattemelding og skatteoppgjør, kontoutskrifter fra alle dine kontoer for tre måneder tilbake og totalkontooversikt, andre inntektsopplysninger, BankID.»

om økonomisk sosialhjelp og om brukernes rettigheter og plikter, særlig om aktivitetsplikten og hvilke konsekvenser det fikk å ikke møte opp.

En informant oppga at dersom bruker hadde med tilstrekkelig dokumentasjon til samtalen, tok hun imot søknad da. Om noe dokumentasjon manglet, kunne brukerne levere dokumentene og søknaden i skranken.

Slik forklarte en veileder hvordan de avklarte brukers behov i kartleggingssamtalen:

Det viktigste vi gjør for å avklare brukers situasjon og behov, er å bruke kartleggingsskjema. Går gjennom alle punkter med brukeren – fra helse, økonomi, jobb og bolig. Hvis brukeren er vag, for eksempel om de ikke selv sier at de ønsker å søke sosialhjelp, men at det kommer tydelig fram at de har behov for det, gir hun informasjon og veileder slik at de kan søke og ivareta sine rettigheter til økonomisk sosialhjelp eller eventuelt dagpenger.

NAV Østensjø

Vurdering av brukers behov ble gjort i tre ulike etapper:

Skranken i publikumsmottaket

Dokumentasjon fra mottakssamtalene, før det eventuelt ble opprettet sak i Fasit, ble oppbevart i egne fysiske mottaksmapper i publikumsmottaket. Sakene ble sortert etter fødselsdato, slik at de veilederne som senere fikk sakene, lett kunne finne dem i mappene.

Når en ny bruker henvendte seg i publikumsmottaket, kom de først til en forvert som kort spurte hva bruker ønsket å snakke med NAV om. NAV var veldig opptatt av at samtalen med forverten skulle være kort, og at de ikke skulle snakke om sensitive opplysninger i fellesområdet. Dersom det var mulig, kunne brukeren benytte seg av selvbetjeningsløsningene og søke digitalt, de ville da bli innkalt til samtale med NAV. Nye brukere fikk en kølapp fra forverten og fikk en kort samtale med verten i skranken. Verten fylte ut et skjema «henvendelse mottak», med kort informasjon om personalia, kopi av legitimasjon, sjekket ut om bruker allerede var registrert hos NAV, sjekket bydelstilhørighet og kort hvorfor bruker hadde kontaktet NAV. Verten satte så bruker opp på en avtale med en veileder – den såkalte nysøkervakten – ved første ledige time kommende mandag, onsdag eller fredag. Dersom bruker hadde behov for tolk, ble dette også registrert på skjemaet.

Nysøkervakt

Samtalen med nysøkervakten skulle være maksimalt 20 minutter. Formålet med samtalen var å sjekke tilhørighet og avklare om bruker kunne benytte seg av andre muligheter enn økonomisk sosialhjelp. NAV oppga at en del av brukerne som kom til nysøkervakten, hadde andre muligheter, for eksempel oppsparte midler. Det ble innhentet informasjon om blant annet brukers oppholdsadresse, om bruker eide eller leide bolig, nasjonalitet, familiesituasjon, inntekter, formue og utgifter, arbeidstilknytning og annet av relevans. På bakgrunn av dette skulle vakten vurdere om brukers økonomiske situasjon var over eller under normen for å motta sosialhjelp. Vakten skulle også ved behov informere om potensielle muligheter bruker kunne ha for å få bostøtte, søke avdragsfrihet på lån, endre skatteprosent, ha rettigheter til andre trygdeytelser, eventuelt ha feriepengar eller skattepengar til gode. I løpet av denne samtalen skulle vakten vurdere om bruker hadde behov for å søke om økonomisk sosialhjelp, og/eller om det kun var nødvendig med råd og veiledning. En saksbehandler oppga at «vi gir informasjon om hvilke kriterier som må være til stede for å få sosialhjelp, men om de vil søke selv om de ikke oppfyller kriteriene, er det ok».

Når vekten vurderte at bruker hadde rett på økonomisk sosialhjelp, og/eller at bruker ønsket å levere søknad, skulle bruker settes opp på en timeavtale med veileder, som så skulle gjennomføre kartleggingen av eventuelle behov mer i detalj. Denne samtalen skulle holdes innen kort tid. Bruker skulle få med seg en dokumentasjonsliste²⁰ slik at de hadde all nødvendig dokumentasjon klar til kartleggingssamtalen. Ved behov skulle nysøkervakten også bestille tolk til kartleggingssamtalen (og til nysøkervakten).

Dersom det ikke ble satt opp en samtale, skulle skjemaet ligge i permen i mottaket. Avdelingslederen oppga at det hendte at brukere fikk informasjon om at de kunne søke om avdragsfrihet på lån, eller at de måtte benytte oppsparte midler før de fikk sosialhjelp m.m., i flere tilfeller valgte vedkommende å ikke søke om økonomisk sosialhjelp.

Kartleggingssamtale

Informantene oppga at de benyttet et kartleggingsskjema i kartleggingssamtalen med brukerne – samtalen tok cirka én time. Skjemaet var omfattende og inneholdt blant annet følgende sjekkpunkter²¹: tilhørighet, familieforhold, bolig, inntekt, utgifter, arbeid og helse, aktivitetsplikt / anbefalte vilkår, behov videre og anbefalte/avklarte henvisninger.

Her fikk brukere også informasjon om at de kunne søke om økonomisk sosialhjelp, enten gjennom å fylle ut et skjema eller digitalt.

Brukere som søkte digitalt, ble oppringt av en saksbehandler. De ble satt opp direkte på kartleggingssamtale så fremt det ikke var spesielle årsaker til at dette ikke burde gjøres. Brukere som ikke tok telefonen, ble imidlertid kalt inn til nysøkervakt før kartleggingssamtalen. Vedtak ble ikke fattet før kartleggingssamtalen var gjennomført.

Innføringen av NAVs kanalstrategi og statlige tjenestepakker

Som nevnt i innledningen innførte NAV sentralt en «kanalstrategi» overfor informasjonssøkende og brukere fra våren 2017. Strategien skulle gi brukere et mer tilgjengelig NAV og innebar økt vekt på selvbetjening for informasjonsinnhenting og søknadsprosesser via *nav.no*. Strategien skulle samtidig bidra til at NAV kunne dra bedre nytte av sine ressurser og dermed gi brukerne med mest behov for hjelp bedre og mer målrettet oppfølging. Dette innebar blant annet at informasjon om NAVs statlige ytelser ikke lenger skulle bli gitt i skrankene på lokalkontorene, men at brukerne i stedet skulle få informasjonen via NAVs kontaktsenter.

Som følge av kanalstrategien hadde flere bydeler meldt byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid om at køene i publikumsmottakene hadde blitt betydelig kortere og i noen tilfeller nesten blitt borte. Publikum som nå oppsøkte sitt NAV-kontor, syntes i større

²⁰ «Legitimasjon, vedtak om oppholdstillatelse/bosettingsvedtak, husleiekontrakt/bostedsbekreftelse/kjøpekontrakt og nedbetalingsplan, skattemelding og skatteoppgjør, kontoutskrifter fra alle dine kontoer for tre måneder tilbake og totalkontooversikt, andre inntektsopplysninger, BankID. Dersom bruker er gift, skal de også ha med dokumentasjon for ektefelle.»

²¹ Tilhørighet (oppholdstillatelse, bostedsbekreftelse), familieforhold (ektefelle, barn – alder, barnehage, skole, AKS), bolig (leiekontrakt, kjøpspapirer, tidligere restanser), inntekter (arbeid, trygd, bostøtte, feriepenger, skattepenger, formue, verdipapirer), utgifter (husleie, strøm, renter på lån, AKS/barnehage, forsikringer innbo, gjeld), arbeid og helse (registrert arbeidssøker, sender meldekort, helseutfordringer, aktiv behandling, venter på behandling, behov for behandling, informere om innhenting av legeopplysninger), aktivitetsplan / anbefalte vilkår (vilkår – jobbjobb, kurs, jobbsøk, ungdomsverksted – under 25 år), behov videre (forvaltning av egen økonomi, ruskonsulent, booppfølging, bolig) anbefalte/avklarte henvisninger (boligkonsulent, tiltakssenteret)

grad å være brukere med behov for de sosiale tjenestene i NAV og kanskje ikke fullt digitalt selvhjulpne.

NAV Ullern hadde for eksempel merket en nedgang i antall besøkende per dag i publikumsmottaket. Før innføringen av kanalstrategien var det mellom 80 og 100 besøkende daglig, mens det på undersøkelsestidspunktet var omtrent 30 besøkende daglig. Ved NAV Østensjø var det i mars 2017 – før kanalstrategien – i gjennomsnitt 110 kølapper til verten i skranken, mens antallet i mars 2018 var 26. Kontorene hadde i større grad planlagte, forhåndsavtalte møter, mange også utenfor kontorets lokaler.

Vedlegg 5 Tidligere undersøkelser av tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene i Oslo

Som nevnt har utfordringer knyttet til tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene vært velkjent. I dette vedlegget oppsummerer vi noen tidligere funn som indirekte kan belyse om tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene i kommunen har endret seg over tid.

Tilsyn med tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV

Helsetilsynet ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus har ført en rekke tilsyn med de sosiale tjenestene i flere bydeler. Fylkesmannen har flere ganger funnet at de sosiale tjenestene ved NAV-kontorer i Oslo ikke var tilgjengelige i tilstrekkelig grad, samt at flere bydeler ikke alltid sikret at lov- og forskriftskrav ble fulgt når det gjaldt håndtering av henvendelser om sosiale tjenester.

De siste to årene har Fylkesmannen i Oslo og Akershus blant annet ført tilsyn med

- om økonomisk rådgivning var tilgjengelig for alle kommunens innbyggere, og med at innhold og kompetanse i utførelsen av tjenesten var forsvarlig ved NAV St. Hanshaugen 2017. Fylkesmannen fant at Bydel St. Hanshaugen ikke sikret gjennom styring og kontroll at lov- og forskriftskrav følges ved tildeling og gjennomføring av tjenesten økonomisk rådgivning. Tilsynet fant blant annet at registrerte henvendelser i mange saker viste et behov for bistand uten at det framkom at behovet er imøtekommet med tjenesten økonomisk rådgivning. Det er dermed en risiko for at tjenesten ikke blir tildelt personer som kan ha et behov for økonomisk rådgivning. Tilsynet avdekket også at det var uklart hva som ble ansett som en søknad om økonomisk rådgivning.
- behandling av søknad om økonomisk stønad til livsopphold, stønad i særlige tilfeller, vilkår og klagesaksbehandling ved NAV Alna 2016. Ett av de tre lovbruddene som Fylkesmannen fant, var at kommunen ikke sikret at lov- og forskriftskrav alltid ble fulgt når det gjaldt håndtering av henvendelser om sosiale tjenester. I tilsynet ble det blant annet avdekket at det i rådgivings- og veiledningssamtaler ble satt opp foreløpige økonomiske beregninger som viste om bruker etter veiledende normer for livsopphold ville ha rett på økonomisk stønad eller ikke. En risiko ved å gi bruker denne informasjonen var at det kunne medføre at brukere da ikke søkte om økonomisk sosialhjelp, og brukers konkrete situasjon ble dermed ikke individuelt vurdert i hver enkelt sak.
- om kommunen sikret at de sosiale tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad var forsvarlige og tilgjengelige for personer mellom 17 og 23 år ved NAV Nordre Aker i 2016. Ett av de to lovbruddene som Fylkesmannen fant, var at NAV-kontoret ikke sikret at unge mellom 17 og 23 år ble informert om at de kan søke tjenesten opplysning, råd og veiledning etter § 17 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, og at det ikke ble fattet vedtak etter denne lovbestemmelsen.
- behandling av søknader om økonomisk stønad ved NAV Gamle Oslo i 2014, som en oppfølging av et tidligere tilsyn i 2011 hvor det ble funnet avvik av betydning for tilgjengelighet. Under oppfølgingstilsynet ble det funnet to avvik, at NAV Gamle Oslo ikke sikret tilstrekkelig tilgjengelighet per telefon til dem som trenger det, og at NAV Gamle Oslo ikke alltid sikret at det ble foretatt konkrete og individuelle vurderinger i alle saker.

Fylkesmannen inviterte for øvrig seks bydeler til å gjøre en egenvurdering av tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene ved sine NAV-kontorer høsten 2018.

Kommunerevisjonens undersøkelser

Kommunerevisjonen har gjennomført flere undersøkelser hvor spørsmål om de sosiale tjenestenes tilgjengelighet har vært berørt. I Kommunerevisjonens rapport 07/2017 *Unge sosialhjelpsmottakere – i aktivitet eller arbeid?* var et gjennomgangstema blant brukerne at det var problematisk å oppnå kontakt med NAV per telefon. Det kom blant annet fram at ikke alle saksbehandlere hadde mobiltelefon. Noen av brukerne oppga at tjenestene på NAV-kontoret generelt var vanskelig tilgjengelige. Kommunerevisjonen gjennomførte en brukerundersøkelse om tjenestene blant unge mellom 18 og 24 år som hadde en sosialsak i bydelene Bjerke og Søndre Nordstrand i 2016.

Kommunerevisjonen innhentet tilbakemeldinger fra 26 brukere. Mens halvparten av informantene opplevde sin kontaktperson i NAV som tilgjengelig for dem når de hadde behov for kontakt, opplevde den andre halvparten sin kontaktpersonen som lite tilgjengelig.

Kommunerevisjonens rapport 17/2011 *Etablering og drift av NAV-kontorene i Oslo* viste at det var en rekke utfordringer i oppstarten av lokale NAV-kontorer i bydelene. Kommunerevisjonen fant blant annet at publikumsmottakene i utvalgte bydeler ikke oppfylte kravene som var satt i reformen. Publikumsmottakene skulle være en felles dør inn til velferdsstaten, men hadde for eksempel fortsatt to køsystemer – ett til statlige og ett til kommunale tjenester. Videre fant Kommunerevisjonen at den fysiske utformingen av publikumsmottakene var uhensiktsmessig for å håndtere taushetsbelagt informasjon, og flere ansatte oppga at de ikke hadde fått opplæring i å bemanne mottakene. I tiden etter åpningen av publikumsmottakene opplevde flere at besøk på noen NAV-kontorer var preget av lange køer. Kun 6 av 15 kontorer rapporterte om ventetid i publikumsmottaket opp mot måltallet på 20 minutter. Av disse oppfylte bare ett av kontorene dette kravet.

Pasient- og brukerombudets årsmeldinger

Pasient- og brukerombudet for Oslo og Akershus og eldre- og sosialombudet i Oslo har i sine årsmeldinger meldt bekymring knyttet til tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene og lang saksbehandlingstid på søknader om økonomisk sosialhjelp over tid.

Ifølge Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus og eldre- og sosialombudet i Oslo sin årsmelding 2017 var manglende tilgjengelighet en av de hyppigste årsakene til henvendelsene fra NAV sosialtjenestes brukere i Oslo. Ombudet bisto anslagsvis 1500–1600 brukere årlig. Omtrent 20 prosent av sakene handlet om at brukerne opplevde at sosialtjenesten var utilgjengelig.

I Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus' og Eldre- og sosialombudet i Oslos årsrapport for 2015 skrev ombudet at det ble kontaktet av flere fordi det var vanskelig å få kontakt med sosialtjenesten: Det var vanskelig for brukere å få timeavtale, og brukere ble ikke oppringt når de ba om det. Også ombudet erfarte at det kunne være vanskelig å få kontakt med sosialtjenesten. Klienter søkte også til ombudet fordi de ikke hadde forstått innholdet i vedtaket sitt. Ombudet fant i tillegg at sosialtjenesten med fordel kunne benyttet tolk i flere av sine samtaler med brukere.

Helse-, sosial- og eldreombudet i Oslos årsmelding for 2014 viste at ombudet det året mottok 1410 henvendelser fra brukere av NAV sosialtjeneste. I årsmeldingen kommenterte ombudet følgende om resultatene fra brukerundersøkelsen fra publikumsmottakene ved NAV-kontorene i Oslo 2014:

Hovedfunnene i undersøkelsen samsvarer i stor grad med Ombudets erfaringer av hva som er tjenestens utfordringer. For de fleste er ikke tilgjengeligheten i Publikumsmottaket det mest

krevenne, men tilgjengeligheten til saksbehandler. Og som tilbakemeldingene i undersøkelsen viser er det stor forskjell mellom de ulike kontorene. Dette bekymrer Ombudet. Uavhengig av om årsaken er ressurser eller ledelse, betyr dette at bosted avgjør kvaliteten på hjelpen.

I årsmeldingen for 2010 viste ombudet til bekymringer for store utfordringer knyttet til tilgjengeligheten til sosialtjenesten, eksempelvis var det vanskelig å nå saksbehandlere i sosialtjenesten per telefon. Sentralbordet i Oslo kommune hadde vært i drift siden 2004 og skulle bidra til brukervennlig forenkling av telefontilgjengeligheten i kommunen. Når ombudets ansatte kontaktet sosialtjenesten via 02180, var den eller de medarbeidere i sosialtjenesten ombudet ønsket kontakt med, ofte utilgjengelige. På spørsmål om det fantes stedfortreder eller alternativ kontakt, kunne 02180 være i tvil om hvem som kunne kontaktes. Ombudet erfarte at mange brukere klaget over at de gjentatte ganger ringte sine saksbehandlere uten å få kontakt.

Daværende Helse- og sosialombuds årsmelding for 2009 rapporterte om en økning av henvendelser knyttet til økonomisk sosialhjelp, noe som trolig skyldtes at omleggingen av sosialtjenesten til NAV hadde ført til overgangsproblemer for tjenesten og brukere av kommunens sosiale tjenester i flere bydeler. I 2009 hadde ombudet mottatt flere henvendelser om lang saksbehandlingstid ved søknad om støtte etter sosialtjenesteloven, også ved henvendelser om nødhjelp, og ved klagebehandling. Ombudet erfarte at dårlig tilgjengelighet hos saksbehandler forsterket klientenes frustrasjon når saksbehandlingen tok lang tid, og at dårlig tilgjengelighet ofte var en kilde til problemer. Ombudet tok også opp at personers mangelfulle språkkunnskaper i liten grad ble tatt hensyn til når innhold i rettigheter og plikter ble formidlet, og oppfordret sosialtjenesten til å i større grad benytte tolk og påse at vedtak oversettes til et språk søker behersker.

NAVs brukerundersøkelser

Utfordringer knyttet til tilgjengelighet har også kommet fram i resultatene fra Velferdsetatens brukerundersøkelser blant NAV-brukere i Oslo (2017).²² Samlet var 75 prosent av brukerne helt enig i påstanden «Jeg forstod informasjonen jeg fikk». Et flertall av respondentene, 69 prosent, var også enig i påstandene «Saksbehandler/veileder lyttet til det jeg sa» og «Jeg ble møtt med respekt da jeg var i kontakt med NAV-kontoret». Samlet sett var respondentene, 44 prosent, minst enige i påstanden «Det har vært lett å få kontakt med NAVs saksbehandler/veileder de siste seks månedene».

Samtidig var brukerne av kommunens tjenester gjennomgående mindre fornøyde enn brukerne av statlige tjenester. Under 50 prosent av respondentene som hadde vært i kontakt med NAV om økonomisk sosialhjelp og bolig, var enig i at de fikk den informasjonen de trengte, og at veileder hadde god oversikt.

Brukerne som hadde vært i kontakt med NAV om sosialhjelp og bolig, var minst enige i påstandene «Jeg ble møtt med respekt da jeg var i kontakt med NAV-kontoret» og «Jeg er trygg på at mitt NAV-kontor ivaretar mine rettigheter». Brukerne som var enige i påstandene, og som hadde vært i kontakt med NAV om sosialhjelp, var henholdsvis 55 og 41 prosent. Av brukere som hadde tatt kontakt om bolig, var henholdsvis 58 og 46 prosent enige.

Et gjennomgående råd fra brukerne var at NAV burde bli mer tilgjengelig: Det burde være lettere å få tak i saksbehandler, lettere å komme gjennom på telefon, og NAV

²² Svarprosenten var 18.

burde ta kontakt med brukere som hadde lagt igjen beskjed. Flere brukere advarte NAV mot å fjerne seg for mye fra personlig kontakt med brukerne. Et annet råd som gikk igjen, var at NAV burde vise større grad av empati og forståelse for brukernes situasjon og møte brukerne med høflighet og respekt.

Opplegget til brukerundersøkene ble endret i 2017, slik at de tidligere resultatene ikke er direkte sammenlignbare. Undersøkelsen i 2017 var rettet mot brukere med oppfølging fra NAV. Brukerundersøkelsen for 2014 ble gjennomført blant besøkende i publikumsmottakene som benyttet seg av tjenester ved NAV-kontorene i Oslo en uke i oktober 2014. 77 prosent av respondentene oppga å være fornøye eller svært fornøye med servicen helhetlig sett. Mest fornøye er brukerne som besøkte publikumsmottaket for informasjon/veiledning fra NAV, og de som kom for å levere noe. Brukerne som besøkte publikumsmottak fordi de ikke kom fram på telefon, var minst fornøye. Spørsmålene hvor lavest andel respondenter svarte «ja», var om det var enkelt å finne ønsket informasjon om NAVs tjenester på Internett (her svarte 61 prosent «ja»), og om det var mulig å legge fram saken sin uten at andre hører det (her svarte 67 prosent «ja»). Videre viste undersøkelsen at brukertilfredsheten varierte mellom NAV-kontorene.

Vedlegg 6 Informasjon om de sosiale tjenestene på nett

Oslo kommunes hjemmesider

På Oslo kommunes sentrale hjemmeside lå informasjon om de kommunale sosiale tjenestene under fanen for bolig og sosiale tjenester.²³ Dette var kortfattet informasjon blant annet om hva tjenestene råd og veiledning, økonomisk sosialhjelp og midlertidig botilbud var, hvem som kunne søke, hvor man søkte, og om hva som skjedde etter at man hadde søkt. Informasjonen var tilgjengelig på norsk.

Om *råd og veiledning* sto blant annet at man ikke nødvendigvis måtte være i en vanskelig livssituasjon for å få dette ved sitt NAV-kontor.²⁴ Videre var det noen eksempler på hva slags råd og veiledning man kan få ved NAV-kontoret, blant annet om

- opplysninger om saksbehandlingsregler, klageadgang og saksbehandlingstid
- hjelp til å fylle ut søknader
- informasjon om boligspørsmål
- opplysninger om økonomisk rådgivning
- informasjon om økonomisk sosialhjelp
- råd og veiledning til rusmisbrukere og deres pårørende

For å få tjenesten ble det informert om at bruker skulle ta kontakt med NAV-kontoret i bydelen sin for å avtale tid for en samtale.

Det var oppgitt hvem som kunne søke om *økonomisk sosialhjelp*, blant annet at søker måtte ha lovlig opphold og fast bopel i Norge og ikke ha penger til for eksempel mat, husleie eller strøm og ikke kunne sørge for seg selv gjennom jobb eller andre inntekter. Det ble også opplyst at søknaden skulle gå til NAV-kontoret i bydelen til brukeren.²⁵

For økonomisk rådgivning var det informasjon om at NAV-kontoret kunne bistå med å få oversikt over økonomien og blant annet sette opp budsjett for personer som hadde problemer med å få pengene å strekke til, hadde vanskeligheter med å betale regningene sine og/eller hadde problemer med å betale tilbake gjeld.²⁶ Det var også vist til NAVs sentrale hjelpenummer for gjeldsrådgivning (800 45 353) og muligheten for å få hjelp over en chattetjeneste på NAV.no.

Det var videre informert om hvordan man kunne gå fram for å søke økonomisk sosialhjelp og gjeldsrådgivning, samt hvilken dokumentasjon som burde følge med søknadene. For økonomisk sosialhjelp var det lenket til et digitalt søknadsskjema via NAV.no²⁷, og det var mulig å laste ned søknadsskjemaer²⁸ om økonomisk sosialhjelp og gjeldsrådgivning for å sende i posten eller levere til NAV-kontoret i brukers bydel. Det var en nedtrekksmeny som viste kontaktinformasjon til NAV-kontorene etter bydel. Det var ikke mulig å laste ned, fylle inn og sende inn søknadsskjemaet man kunne laste ned elektronisk.

²³ <https://oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/sosiale-tjenester>

²⁴ <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/sosiale-tjenester/rad-og-veiledning/>

²⁵ <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp/>

²⁶ <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/sosiale-tjenester/okonomisk-radgivning>

²⁷ I Oslo ble det mulig å sende digital søknad om økonomisk sosialhjelp via NAV.no 28.05.2018.

²⁸ Det var også mulig å laste ned forenklet søknadsskjema om økonomisk sosialhjelp for brukere som hadde søkt tidligere.

Når det gjaldt *midlertidig botilbud*, ble det informert om at personer som av ulike grunner ikke klarte å skaffe bolig selv, kunne få midlertidig overnatting på døgnbasis.²⁹ Det var videre informert om at man måtte ta kontakt med sitt NAV-kontor om man trengte tjenesten, samt at man kunne kontakte Legevakten i Storgata 40 dersom behovet for overnatting meldte seg utenfor NAV-kontorets åpningstider.

Nav.no

Under fanen for *informasjon, råd og veiledning* lå informasjon om at alle kunne få informasjon, råd og veiledning tilpasset sin situasjon av NAV for å forebygge og løse sosiale problemer. Det var understreket at alle hadde rett til denne tjenesten, uavhengig av om man befant seg i en vanskelig livssituasjon, eller av om man var bruker av andre tjenester fra NAV.

Under fanen *Økonomisk sosialhjelp – dette kan du søke om* lå informasjon om hva man kunne søke NAV-kontoret sitt om å dekke, under områdene å leve, å bo og helse- og tannbehandling:

- Under fanen *å leve* lå informasjon om at bruker kunne få stønad til å dekke de helt grunnleggende behovene i livet, altså mat, klær, bolig og strøm. I tillegg var det informert om at NAV regnet med at en rekke andre utgifter, som til fritidsaktiviteter, telefoni, transport og helse- og tannlegebehandling, skulle dekkes av livsoppholdet som eventuelt ble innvilget.
- Under fanen *å bo* lå informasjon om at brukere kunne søke om å få støtte til løpende boutgifter samt støtte til innbo og å flytte. Det var også informasjon om at NAV kunne gi råd om å finne rimeligere bolig.
- Under fanen *helse- og tannbehandling* lå informasjon om at helse- og tannbehandling var forutsatt dekket av livsoppholdet, eventuelt via Helfo³⁰, og at bruker ikke kunne få stønad til alternativ behandling. Det ble informert om at NAV i enkelte tilfeller kunne gi støtte til tannbehandling, og hvilken dokumentasjon som burde følge med søknad i slike tilfeller.

Under samme fane informerte nav.no også om at økonomisk sosialhjelp ikke skulle dekke utgifter til gjeld, men at brukere med gjeldsproblemer kunne få økonomisk rådgivning. Det ble også informert om at NAV kunne vurdere å dekke utgifter til gjeld, for eksempel når bruker sto i fare for å miste bolig eller strøm. Denne informasjonen fant vi ikke på Oslo kommunes nettsider.

Under fanen *Slik søker du* lå informasjon om hva slags tjeneste økonomisk sosialhjelp var, og hvilke betingelser som var satt for å få stønad:

Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig inntekt. Målet med stønaden er at du så raskt som mulig skal kunne klare deg selv. Før du kan få stønad må du vurdere alle andre muligheter til å forsørge deg selv. Dette kan for eksempel være gjennom jobb, andre inntekter eller egne midler.

Det sto videre følgende om saksbehandlingen: «Du får et skriftlig vedtak når søknaden din er behandlet. Dersom saksbehandlingen tar lenger enn én måned, får du et foreløpig svar. Hvis du har akutt behov for hjelp, skal du få et raskt svar.» Under fanen *Slik foregår et møte* ble det informert om at nye søkere av økonomisk sosialhjelp vanligvis

²⁹ <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/bolig/midlertidig-botilbud-dognovernatting/>

³⁰ Utgifter til lege, psykolog, tannlege, viktige legemidler og syns- og hørselshjelpemidler kan i noen tilfeller bli dekket gjennom folketrygdloven ved Helfo. Helfo, tidligere kjent som Helseøkonomiforvaltningen, er Helsedirektoratets ytre etat.

ble innkalt til en samtale med en veileder. Våre undersøkelser viste at brukerne ble kalt inn til minst én timeavtale før søknaden ble behandlet.

Under fanen *Økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning* lå informasjon om at NAV kunne tilby gratis råd og veiledning hvis man hadde økonomiske problemer, slik at bruker ble i stand til å styre økonomien sin selv. Det var informasjon om hvem som kunne søke om økonomisk rådgivning, og om hvilken hjelp bruker kunne forvente å få. Eksempelvis kunne bruker få hjelp til å få oversikt over sin økonomiske situasjon og å sette opp budsjett. Brukere kunne også få råd om hvordan han eller hun kunne redusere sine utgifter, og hjelp til å gjøre avtaler med kreditorer, søke om betalingsutsettelse, forhandle med kreditorer og inngå gjeldsordningsavtaler. Det ble informert om hvilken dokumentasjon bruker burde ha med til økonomisk rådgivning hos NAV, samt vist til økonomirådstelefonen i NAV Gjeldsrådgivning eller chattetjenesten om økonomiske problemer på NAV.no. Det var også en egen side med informasjon og råd til personer som opplevde at økonomien sviktet (NAV.nos side med tips og råd når økonomien svikter).

Under fanen *Bolig* lå informasjon om *Midlertidig botilbud (nødhjelp)*. Det ble informert om at NAV skulle finne et midlertidig botilbud i akutte situasjoner hvis man ikke klarte dette selv, og det ble gitt eksempler på slike situasjoner. Det ble også informert om hva botilbudet kunne innebære, herunder at bruker kunne få opphold på et pensjonat, hospits eller et annet husvære som egnet seg, samt at NAV skulle sikre seg at det midlertidige botilbudet var forsvarlig. Det ble videre informert om at et midlertidig botilbud kun unntaksvis burde vare lenger enn tre måneder, samt at NAV skulle gi råd og veiledning for å oppnå et varig botilbud. Det sto videre at NAV kunne bistå med å skaffe bolig for brukere som ikke klarte å ivareta sine interesser på boligmarkedet. Det ble informert om at man søkte gjennom å ta kontakt med sitt NAV-kontor, og lenket til en søkeside hvor man kunne finne sitt NAV-kontor ut fra kontornavn eller postnummer.

Digitale søknader

Vi gikk inn på nav.no for å teste ut hvordan den digitale søknaden fungerte. Vi kom til en fane hvor det sto *Trenger du økonomisk sosialhjelp?* Der var knappen *SØK DIGITALT* godt synlig på siden. Vi startet søket og kom inn ved hjelp av BankID på mobil og fødselsnummer. Først var det lenket til informasjon om at andre muligheter for å forsørge seg selv måtte undersøkes før vi søkte. Videre var det informasjon om hvordan personopplysningene ble behandlet.

Da vi startet søknaden, kom det opp personopplysninger om oss hentet fra andre offentlige registre – adresse, telefonnummer, kontonummer, hvilket NAV-kontor søknaden ville bli sendt til. Så skulle vi beskrive kort hva vi søkte om. Videre skulle vi gi en kort begrunnelse for søknaden – hjelpeteksten her var denne:

Fortell kort hva som er situasjonen din. Her kan du også utdype informasjon som du ikke får gitt senere i søknaden. Opplysningene du skriver her kan være til hjelp for oss når vi skal vurdere søknaden din.

Opplysninger om arbeidsforhold og familiesituasjon kom automatisk opp. På de påfølgende sidene skulle vi krysse av for informasjon om bosituasjon, inntekt og formue m.m. Så kom det en side om *Økonomiske opplysninger og vedlegg*:

Her skal du oppgi hva du har av inntekter og utgifter. Feltene under er basert på opplysninger du har gitt underveis i søknaden. Det er viktig at du, så langt det er mulig, fyller ut alle opplysninger om den økonomiske situasjonen din og dokumenterer opplysningene skriftlig. Har du vedlegg på papir kan du skanne dem eller ta bilde av vedleggene med mobiltelefonen

din³¹. Du kan laste opp vedlegg etter at du har sendt søknaden. Du kan også sende dokumentasjonen i posten eller levere den på NAV-kontoret ditt.

For hvert tema skulle vi laste opp vedlegg som dokumenterte det vi hadde krysset av for tidligere – for eksempel lønsslipp, bostøttevedtak, saldo på brukskonto, sparekonto og BSU, husleiekontrakt, strømfaktura, skattemelding og skatteoppgjør, andre utgifter vi ønsket å legge til, m.m. Vi kunne også krysse av for om det enkelte vedlegg var levert tidligere. Vi kunne enkelt gå fram og tilbake i søknaden. Når alt var fylt ut, kom vi til en oppsummering av alle temaene vi hadde fylt ut. Ved å klikke på det enkelte tema så vi hva vi hadde registrert, og vi kunne klikke på *endre* om noe var feil. Før knappen *SEND SØKNAD* sto det hvilket NAV-kontor søknaden ville bli sendt til, og vi krysset av for at vi bekreftet at opplysningene vi hadde gitt, var riktige.

Søknaden og påbegynte søknader var lagret på *nav.no / Ditt NAV / Dine saker*. Om vi ikke sendte inn søknaden, kunne vi gå tilbake til lagret søknad og fortsette innsendingen senere. Søknaden ville være lagret i to uker før den ble slettet. Her kunne vi også laste opp vedlegg og ettersende dem.

³¹ Ved å klikke på denne kom vi til en side som beskrev hvordan vi kunne ta bilde av vedleggene med mobilen.

Vedlegg 7 Uttalelse fra byråden for eldre, helse og arbeid



Oslo kommune Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Ofll § 5 andre ledd

Deres ref:	Vår ref (saksnr):	Saksbeh:	Dato: 15.01.2019
	201804574-11	Marit Hestad	Arkivkode: 126

RAPPORT TIL UTTALELSE: TILGJENGELIGHET TIL SOSIALE TJENESTER I NAV

Det vises til Kommunerevisjonens brev, datert 14.12.2018, og rapport til uttalelse – *Tilgjengelighet til sosiale tjenester i NAV*.

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid er bedt om å kommentere rapporten med utgangspunkt i 8 spørsmål:

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

Spørsmål 1-3

Informasjon om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klart, og byrådsavdelingen har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

Byrådsavdelingen gjør oppmerksom på at Kvalitetshåndboken er under evaluering og oppdatering.

Byrådsavdelingen oppfatter at kommunerevisjonen har vært tydelig på at undersøkelsen gjelder de sosiale tjenestene i NAV. Selv om ansvaret for ulike oppgaver og tjenester er delt mellom

Byrådsavdeling for eldre, helse
og arbeid

Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

Org.nr.:

stat og kommune, skal NAV-kontorene fremstås om en samlet enhet. Det er byrådsavdelingens vurdering at de erfaringer som er innhentet fra frivillige organisasjoner kan være beheftet med noe usikkerhet. Dette med hensyn til om det bare refereres til erfaringer med de sosiale tjenestene, samt at noen uttalelser fremstår noe unyanserte, og de er vanskelig verifiserbare.

Spørsmål 4 - 5

Kommunerevisjonen konkluderer med at det blir gjort mye for å sikre tilgjengelighet til de sosiale tjenestene. Samtidig avdekket undersøkelsen at tjenestene ikke var tilstrekkelig tilgjengelig for alle brukere.

Rapporten gir nyttig og konkret informasjon som byrådsavdelingen vil ta med seg og bruke i det videre arbeidet med å sikre at de sosiale tjenestene er tilstrekkelig tilgjengelige. Konkrete funn som er gjort ved at Kommunerevisjonen selv har oppsøkt NAV-kontorene i Oslo, samt ringt alle kontorene flere ganger, er spesielt nyttige.

Byrådsavdelingen er av den oppfatning at noen av funnene som er gjort gjør det nødvendig å følge opp enkelte bydeler nærmere, og vil be om møte med Kommunerevisjonen for mer informasjon.

Når endelig rapport foreligger vil byrådsavdelingen sikre at den gjøres kjent for bydelene. Rapporten er på flere områder så detaljert at vi antar at en del informasjon vil være gjenkjennelig for enkelte bydeler.

Kommunerevisjonen anbefaler byråden å vurdere tiltak som kan bidra til å sikre at:

- *informasjonen om sosiale tjenester er tilgjengelig, også for personer uten tilstrekkelige digitale ferdigheter og med lave norskkunnskaper*

Samfunnsutviklingen går i retning av økt digitalisering, også når det gjelder informasjon om og levering av offentlige tjenester. Digitalisering skal blant annet bidra til forenkling, forbedring og sikker informasjon. Byrådet har en klar visjon for digitalisering av Oslo kommune, også innenfor NAV og de sosiale tjenestene. En undersøkelse publisert av SSB i 2017, viser at Norge har en befolkning med gode digitale ferdigheter. Det fleste behersker, og gjør regelmessig, er å søke etter informasjon på nettet.

Byrådsavdelingen vil ta initiativ til at NAV-kontorene i større grad veileder brukere slik at flere får tilstrekkelig kompetanse til å søke informasjon på nettet og ta i bruk digital søknad. Opplæring og veiledning, der det er mulig, er en investering og en hjelp som setter bruker i stand til å orientere seg i samfunnet og nyttiggjøre seg andre tjenester der det henvises til å finne informasjon på nett. Resultatene ved NAV Østensjø så langt, tilsier at med noe hjelp og bistand, vil svært mange brukere kunne benytte seg av digitale løsninger.

Det er dokumentert i den internasjonale undersøkelsen om voksnes ferdigheter, PIAAC, at 800 000 voksne nordmenn mangler grunnleggende IKT-ferdigheter. Selv om det er ønskelig at NAV-kontorene jobber aktivt for at brukerne tar i bruk digitale løsninger, er det svært viktig at NAV-kontorene alltid tilpasser seg til innbyggeres ulike behov og ulike kompetanse. Informasjon må være tilgjengelig på flere plattformer og flere språk.

- *offentliggjort informasjon om publikumsmottakenes åpningstider er korrekt,*

Byrådsavdelingen vil kontakte bydelene og be dem sørge for at informasjonen er korrekt, og at praksis er i samsvar med offentliggjort informasjon.

- *det er mulig for brukere å få kontakt med NAV-kontor og saksbehandler gjennom etablerte kanaler*

Byrådsavdelingen vil understreke at organiseringen av NAV-kontorene i Oslo skal være slik at den enkelte kan oppnå kontakt og få lagt frem sin sak, uavhengig av om henvendelsen skjer via digitale kanaler, per telefon eller ved personlig oppmøte. Dette skal være kjent for bydelene.

NAV-kontorene i Oslo vil i løpet av 2019 gå over til felles statlig IKT og telefoni. Brukerne av de sosiale tjenestene vil da få tilgang til NAV Kontaktsenter, og det vil være ett felles telefonnummer for alle. Kontaktsenteret kan gi generell informasjon, råd og veiledning. Dette vil redusere behovet for kontakt med saksbehandler og det lokale NAV-kontoret. Dersom bruker er i behov for eller ønsker kontakt med egen saksbehandler, og vedkommende ikke er tilgjengelig, sender Kontaktsenteret melding med informasjon om hva saken gjelder og eventuelt at bruker ønsker å bli oppringt. Ordningen skal sikre at brukers ønske om kontakt registreres, og at saksbehandlers/NAV-kontorets respons registreres. Målet er at henvendelser skal besvares innen to virkedager.

Det jobbes også med å legge til rette for at Kontaktsenteret skal få tilgang til opplysninger i det kommunale fagsystemet, Fasit, slik at de kan gi individuelle opplysninger og informasjon om brukers egen sak.

Digisos, digital søknad, skal videreutvikles med flere funksjoner. For 2019 planlegges det for innsyn og dialog. Digisos er et nasjonalt prosjekt.

I påvente av felles telefoniløsning, vil byrådsavdelingen be bydelene gjennomgå sine rutiner og sikre at brukerne får kontakt med NAV-kontoret per telefon og mulighet for å få lagt frem sin sak. Byrådsavdelingen vil be om skriftlige rutiner.

- *NAV-kontorene har en forsvarlig måte å registrere henvendelser som resulterer i gjennomførte møter for det eventuelt opprettes sak*

Hverken sosialtjenesteloven eller forvaltningsloven regulerer hvordan henvendelser til det offentlige skal registreres, med unntak av forvaltningslovens § 11 d, - om muntlige konferanser og nedtegnelse av «nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken». De alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene må legges til grunn, som blant annet innebærer at saksbehandlingen skal være forsvarlig, kravene til god forvaltningsskikk og mulighet for kontradiksjon må ivaretas. Det kan innebære å svare på henvendelser uten ugrunnet opphold, registrere innkomne dokumenter/søknader og journalføring eller nedtegnelse av opplysninger som blir gitt muntlig. Imidlertid vil ikke forvaltningen kunne skrive ned eller registrere alt den foretar seg. Det må derfor bli en avveining av forskjellige hensyn.

Det som registreres ved henvendelser der det ikke opprettes sak/ikke er levert søknad om stønad, må tilpasses dette. Praksisen i dag ser ut til å være ulik og noen bydeler har en bedre praksis enn andre. Dette vil byrådsavdelingen følge opp.

Byrådsavdelingen vil igangsette et arbeid der det vurderes hvordan praksisen kan bli mer ensartet og hensiktsmessig. En viktig del blir å sikre at uklarheter om hvorvidt bruker har søkt, ikke søkt, eller har ment å søke om stønad, unngås. Det vurderes også om det skal etableres en

egen henvendelsesmodul i Fasit. Byrådsavdelingen vil også søke dialog med Fylkesmannen i dette arbeidet.

- *publikumsmottakene ivaretar brukernes personvern*

Byrådsavdelingen vil be NAV-kontor der publikumsmottakene er utformet slik at personvern og taushetsplikt ikke blir vernet godt nok, om å vurdere utbedringstiltak. Byrådsavdelingen vil be Kommunerevisjonen om nærmere informasjon om aktuelle NAV-kontor.

- *søknader om økonomisk sosialhjelp blir behandlet raskt og uten ugrunnet opphold*

Byrådsavdelingen følger med på saksbehandlingstid og på andelen digitale søknader, og kan følge utviklingen i enkeltbydeler. At flere brukere tar i bruk digital søknad ser ut til å ha en positiv effekt, jf. særlig erfaringene fra NAV Østensjø.

Digitalisering av søknader skal gi økt rettsikkerhet, økt tilgjengelighet og raskere søknadsprosess for brukerne og gi raskere saksbehandling. Det er ønskelig at NAV-kontorene jobber aktivt for at brukerne tar i bruk digital søknad. At flere tar i bruk selvbetjeningsløsninger, frigjør tid for NAV til å følge opp og bistå brukere som trenger mer individuell oppfølging.

De brukerne som ikke kan eller vil søke digitalt, skal fortsatt kunne sende inn søknader per post, eller møte opp på NAV-kontoret for å levere søknaden.

Spørsmål 6

Tidsperspektivet for iverksettelse og gjennomføring av tiltak vil være 2019. Noen tiltak vil kunne iverksettes raskt, andre vil ta noe mer tid. Når det gjelder felles IKT og telefoni, er planen at det skal være på plass innen høsten 2019.

Spørsmål 7

Rapporten oppfattes som nyttig, se svar på spørsmål 4-5.

Spørsmål 8

Byrådsavdelingen har ingen vesentlige merknader.

Avslutningsvis vil byrådsavdelingen vise til at byrådet gjennom Sak 1–2019 har innført *likeverdige tjenester og koordinering på tvers* som to av tre styringsprinsipper for virksomheter underlagt byrådsavdelingen. Dette vil påvirke styring og oppfølging av virksomhetene og gjennomføring av tiltak.

Byrådsavdelingen vil også vise til vårt brev til bydelene av 06.06.2017 om tilgjengelighet til NAV-kontorene. Der det gis uttrykk for at NAV-kontorene skal være åpne og tilgjengelige, fleksible og gi tilpasset oppfølging, råd og veiledning.

I forbindelse med innføringen av NAVs kanalstrategi og tjenestepakke, ble åpningstider og tilgjengelighet ved mange NAV-kontor betydelig redusert. Det skjedde ikke i Oslo og Oslos NAV-kontor er fortsatt blant de NAV-kontorene som har lengst åpningstid. I tillegg har Oslo

kommune, som eneste kommune i landet, en døgnåpen vaktjeneste som også ivaretar akutt- og nødhjelpsbehov for brukere av de sosiale tjenestene.

Byrådsavdelingen vil også bemerke at alle tilsyn utført av Fylkesmannen er avsluttet.

Med hilsen

Tone Tellevik Dahl
byråd for eldre, helse og arbeid

Godkjent elektronisk

Vedlegg 8 Uttalelse fra Bydel Ullern



Oslo kommune
Bydel Ullern
Bydelsadministrasjonen

OSLO KOMMUNE KOMMUNEREVISJONEN
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Dato: 11.01.2019

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

2018/857

Anne Bakkeli,

043.0

UTTALELSE TIL RAPPORT: TILGJENGELIGHETEN TIL SOSIALE TJENESTER I NAV

Det vises til brev av 14.12.18, der Kommunerevisjonen ber om uttalelse til rapport Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV.

Nedenfor følger svar på spørsmål Kommunerevisjonen stiller bydelen i sitt brev.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Ja.

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

Det er uklart hvilke spørsmål som ble benyttet under intervjuene med brukerne.

I en rapport om tilgjengeligheten til sosiale tjenester kan det være nyttig å reflektere over at mottakere av sosiale tjenester ofte er i svært vanskelige situasjoner i livet sitt, og at opplevelsen av møtet med NAV kan være preget av utfallet i sakene deres. Selv om sakene er behandlet i tråd med gjeldende lovverk og praksis, opplever nok mange at de ikke er hørt eller forstått hvis de får avslag på søknaden sin.

Ved oppringning til kontorene skriver Kommunerevisjonen at de stort sett brukte synlige nummer, men at de ikke ble ringt tilbake. (s. 29) Det fremstår uklart om de henvendelsene der nummeret ikke var synlig inngår i antall henvendelser som ikke ble ringt tilbake.

Disse metodemanglene kan være med på å svekke tilliten til funnene i rapporten.

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

Nei.

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

Vi vil bruke rapporten i vårt kontinuerlige arbeid med å forbedre våre tjenester og tilgjengeligheten til disse.



Bydel Ullern
Bydelsadministrasjonen

Besøksadresse:
Hoffsveien 48
Postadresse:

Telefon : 21 80 21 80 Bankgiro : 1315 01 00156
Telefaks: 22 51 58 69 Org.nr : 971 022 051
E-post: nostmottak@bun.oslo.kommune.no

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

Se utfyllende svar i kommentaren under.

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

Se utfyllende svar i kommentaren under.

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

Ja.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapportens oppbygning oppfattes logisk og relevant.

Språkbruken oppleves ikke alltid objektiv, og den fremstår som negativt ladet med henfall til synsing. Eksempel på dette finner vi på side 8 «(...) Digital søknad forutsetter at bruker har gode norskkunnskaper og relativt god digital kompetanse – noe flere av brukerne av NAVs tjenester sannsynligvis ikke hadde.»

Det henvises flere steder i rapporten til «de svakeste brukerne» uten at det i rapporten er definert hvilke spesifikke målgrupper som omfattes. Det er uklart om det kun henvises til minoritetsspråklige eller om det også gjelder andre målgrupper. Eksempel på dette finner vi på side 57 «(...) Kommunen informerte hovedsakelig om de sosiale tjenestene i NAV på Internett. Informasjonen der var godt skrevet og ryddig presentert, men gode norsk- eller engelskkunnskaper og relativt gode digitale ferdigheter var forutsetninger for å komme til den på egenhånd. I publikumsmottakene ble det hovedsakelig gitt muntlig informasjon tilpasset brukernes uttalte behov. Det var risiko for at brukere uten tilstrekkelige norskkunnskaper ikke fikk informasjon om de sosiale tjenestene, og dermed ikke søkte på ytelser og tjenester de kunne ha rett til. Samlet er det Kommunerevisjonens vurdering at informasjonen om de sosiale tjenestene ikke var tilstrekkelig tilgjengelig for de svakeste brukerne.

Vi ønsker å påpeke noen feil, upresisiteter og uklarheter i rapporten:

På s. 13 står det at «NAV Ullern ble ledet av en felles enhetsleder med faglig og administrativt ansvar for både det kommunale og det statlige tjenestområdet. Det var i overkant av 50 ansatte ved kontoret, med omtrent lik fordeling av statlige og kommunalt ansatte. Brukerne hadde i utgangspunktet fast saksbehandler, med mindre de søkte om arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Det var et eget vedtaksteam.»

Slik dette avsnittet er skrevet på side 13 blir informasjonen feil, slik vi leser det. Under revisjonsperioden så hadde brukerne i utgangspunktet fast saksbehandler, men at dette endret seg, altså de fikk ny saksbehandler, når de søkte uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger (AAP). Dette blir misvisende fordi ved NAV Ullern har vi delt inn avdelingene og brukeroppfølgningen på dato etter brukernes innsatsbehov, dvs. hvilken grad av oppfølging brukerne er i behov av; standard innsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats. Dette følger av NAV lovens § 14.

Derfor er det korrekte, for å beskrive vår organisering, å si at den følger brukernes innsatsbehov og ikke ytelse. Det betyr at det ikke nødvendigvis er en søknad om AAP eller uføre som utløser skifte av veileder, det kan være andre momenter i brukers liv som gir utslaget for endret innsatsbehov, og da bytte av veileder. Et annet moment er at om bruker har AAP og søker uføre, så følges bruker fortsatt opp av samme veileder.

Avdeling Oppfølging 1, ved Arbeid- og avklaringsteamet, følger opp brukere med standard og situasjonsbestemt innsatsbehov. Avdeling Oppfølging 2 følger opp brukere med spesielt tilpasset og varig innsatsbehov. Bytte av saksbehandler skjer når innsatsbehovet til bruker endres. Denne endringen er altså ikke avhengig av en ytelse.

Det som står i fakta verifiseringen er for så vidt greit, fordi det her vises til at bytte av saksbehandler fra Arbeids- og avklaringsteamet f.eks. skjer når bruker søker om AAP eller utføre. Det vises altså kun til et eksempel på hva som kan utløse endret innsatsbehov, som igjen fører til bytte av veileder.

s. 19 «(...) Ifølge lederen informerte NAV-kontoret generelt mest om hvordan brukere kunne få hjelp til å komme i jobb og mindre om at brukerne kunne få økonomisk stønad.»
Det er uklart hvilken leder det refereres til her. Vi ønsker å bemerke at det informeres om både arbeid og økonomisk stønad, med mål om selvstendige liv og selvforsørgethet.

s. 24 «(...) Leder for NAV Ullern fortalte at saksbehandlerne skulle gjøre en vurdering av behov for tolk i samtale med bruker. Hvis de opplevde eller var usikre på om bruker eller saksbehandleren selv gjorde seg forstått, eller bruker ønsket det, skulle tolk benyttes.»
Uttalelse i kursiv er mangelfull. Det som er korrekt informasjon fra leder er at saksbehandler/veileder skal gjøre en vurdering av behov for tolk før planlagte samtaler, og underveis i alle samtaler med minoritetsspråklige der det oppleves usikkerhet for om partene gjør seg forstått eller forstår.

s. 41 «(...) Ved planlagte møter satt veileder og bruker i lukkede samtalerom.»
Vi ønsker å bemerke at også akuttsamtaler foretas i lukkede samtalerom.

s. 46 «(...)NAV Ullern hadde ikke egen postkasse hvor brukere kunne levere papirsøknader. Brukere kunne levere papirsøknad i skranken i publikumsmottaket. Det vanligste var å motta søknader på papir, enten i skranken i publikumsmottaket eller i posten. En saksbehandler oppga at dersom brukere hadde med tilstrekkelig dokumentasjon til kartleggingssamtalen med saksbehandler, kunne de levere søknaden i møtet. Av og til fikk kontoret søknader via e-post, men det var ikke ofte. Kontoret fikk også omtrent 10 prosent av søknadene om økonomisk sosialhjelp digitalt.»
Dette er upresist gjengitt. Det er viktig for oss igjen å understreke at alle brukere kan når som helst, i hvilket som helst møte med NAV, levere søknad om økonomisk sosialhjelp.

s. 6 «(...) I publikumsmottakene fikk brukere i liten grad trykt informasjon om de sosiale tjenestene, men ble vist til kommunens nettsider eller nav.no. Brukerne kunne be om bistand til å finne fram på nettsiden eller skrive ut informasjon på NAV Ullern og NAV Østensjø. Hovedsakelig ble det gitt muntlig informasjon tilpasset brukernes uttalte behov. Pasient- og brukerombudet og de frivillige organisasjonene oppga at det var vanskelig å få tolk i møte med NAV for brukere. Dette kunne føre til unødvendige misforståelser mellom NAV og bruker.»
I dette avsnittet er det uklart når det vises til hva som gjelder Østensjø og Ullern, og når det vises til andre kontor eller alle kontorene generelt.

Vedr. punkt om tiltak eller kommentar til anbefalingen om sikre at «vage og muntlige søknader fanges opp og nedtegnes»

NAV Ullern vil skriftliggjøre den allerede etablerte rutinen om å registrere vage og muntlige søknader om sosiale tjenester. Rutinen er som følger; dersom vi i kartlegging av nye brukere, i samtale med kjente brukere eller i samtale med samarbeidspartnere fra andre etater får

opplysninger om at bruker kan ha behov av sosiale tjenester, så bes bruker om å søke eller det opprettes muntlig søknad dersom bruker p.t. ikke er i stand til å søke selv. I tillegg vil vi fortsatt ha kontinuerlig fokus på dette som tema i våre fagmøter og i utviklingen av kartleggings-, veilednings- og oppfølgingsmetodikken.

Øvrige kommentarer til rapporten:

Bydel Ullern opplever Kommunerevisjonens rapport som viktig og relevant. Samtidig synes det som om forståelsen for NAVs todelte styringslinje har ligget som et utfordringsbilde for denne revisjonen. Verken de ansatte eller brukerne tenker i sin samhandling at nå gir eller får jeg kommunal eller statlig tjeneste. Begge parter tenker menneskets helhetssituasjon. Derfor mener vi det er mangelfullt å kun undersøke den ene halvparten av partnerskapet.

NAV i Bydel Ullern jobber kontinuerlig med å være tilgjengelige for de som trenger det mest. Alle akutsaker håndteres samme dag. Vi sikrer at alle brukere får kontakt med veileder eller stedfortreder så raskt som mulig, senest innen 2 virkedager, og raskere i de tilfeller det er behov for det. Vi har nå etablert tydeligere rutiner på backup på alle områder for å ivareta tilgjengeligheten ved fravær. Tilgjengeligheten, forutsigbarheten og tilgang på informasjon om tjenestene for brukere som henvender seg pr telefon vil forbedres og forenkles når alle NAV kontorene i Oslo kobles på NAVs Kontaktsenteret i 2019.

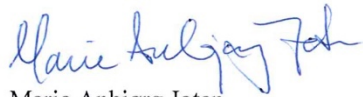
NAV Ullern har i NAVs brukerundersøkelser hatt gode resultater når vi har vært målt på å behandle brukere på en imøtekommende og respektfull måte. Vi vil nå iverksette ekstra tiltak på dette området. Vi vurderer bl.a. å ta i bruk et enkelt verktøy for vurdering og tilbakemelding fra brukere etter hvert møte. Serviceklager står som fast informasjons- og drøftingspunkt på agendaen på brukerutvalgsmøtene i region vest (NAV Ullern, NAV Frogner, NAV Vestre Aker og NAV Nordre Aker). NAV Ullern har jevnlig hatt temaet å møte brukere med respekt oppe på møter, i daglige drøftinger og på egne fagdager om etikk, i dialogtrening og veiledning. Vi skal møte alle våre brukere med respekt i alle kommunikasjonskanaler og i hvert møte. Vi har reflektert over hva det betyr å møte bruker med respekt, og hvordan vi skal jobbe i vår veiledning med dette. Vi har i høst gjennomført et todagers seminar om arbeid og psykisk helse med bl.a. mål om å få økt kompetanse og riktige verktøy til å møte mennesker med ulik psykisk helseproblematikk på riktig måte. Vi vil jobbe videre med dette sammen med enhet for psykisk helse i bydelen og aktører fra spesialisthelsetjenesten.

Vi er enige i Kommunerevisjonens anbefalinger i kapittel 5 Håndtering av henvendelser fra nye brukere om at et sikkert system for oppbevaring og håndtering av henvendelser fra brukere uten opprettet sak i Fasit er viktig for ivaretagelse av rettssikkerheten til brukerne. Vår rutine har alltid har vært at sensitiv dokumentasjon alltid skal låses inn i arkivskap når de ikke er i bruk og utenom åpningstider. Vi er nå i gang med å forbedre våre rutiner, etter modell fra NAV Østensjø.

Det er en mangel at fagsystemet FASIT ikke har en modul eller en god mulighet for å journalføre brukerkontakt før det opprettes en sak. Vi vil i 2019 jobbe systematisk med å sikre at søknader om opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenestelovens § 17 fanges opp og at det fattes vedtak. Det er planlagt nødvendig opplæring for alle veiledere. Opplæringen vil starte i februar og vedvare til de ansatte er trygge på dette.

Vi har innført rutine på at det skal rapporteres månedlig på antall § 17 vedtak. Dette vil sørge for implementering av denne typen vedtak ved kontoret. Dette vil sikre at brukernes rettigheter til råd og veiledning innenfor gitt tidsrom blir ivaretatt. Dette sikrer også klageadgang.

Med hilsen



Marie Anbjørg Joten
bydelsdirektør



Anne Bakkeli
avdelingsdirektør

Vedlegg 9 Uttalelse fra Bydel Østensjø



Oslo kommune
Bydel Østensjø
Bydelsadministrasjonen

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 14.01.2019

Deres ref:
18/00541

Vår ref (saksnr):
201800728-10

Saksbeh:
Kjetil Ødegaard, 23480022

Arkivkode:
126.2

TILGJENGELIGHETEN TIL SOSIALE TJENESTER I NAV - RAPPORT TIL UTTALELSE

Vi viser til brev fra kommunerevisjonen av 14.12.2018, hvor det ønskes svar på følgende spørsmål tilknyttet «Rapport til uttalelse: tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV»:

Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Vi har mottatt tilstrekkelig og tydelig informasjon om prosjektets hensikt.

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

Bydelen har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.

Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner?

Bydelen har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for deres konklusjoner.

Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Bydelen finner at konklusjonen bygger på objektive funn og anser disse som viktige innspill i det videre arbeidet med vår tilgjengelighet.

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

Bydelen har iverksatt og vil iverksette ytterligere tiltak med bakgrunn i rapportens konklusjoner og anbefalinger. Dette er:

- Telefontilgjengelighet: Samtlige veiledere har fått mobiltelefon, noe som fremheves i rapporten at øker veileders tilgjengelighet. Veileder kan se hvilket nummer som har ringt og vil ringe tilbake. Videre skal alle mobiltelefoner slås av ved dagens slutt slik at bruker ikke opplever å ikke få besvart sitt anrop ved veileders fravær.
- Brukere som møter ved NAV Østensjø skal ikke avvises. Brukere som ønsker kontakt med veileder får bistand av vert i Publikummottaket. Verten sender en «Kontakt bruker» - oppgave i Gosys til aktuell veileder, som skal besvares innen 48 timer. Dette sikrer at



Bydel Østensjø
Bydelsadministrasjonen
Besøksadresse:
Olaf Helsets vei 6
0694 Oslo

Postadresse:
Pb 39, Bogerud
0621 Oslo
E-post:
postmottak@bos.oslo.kommune.no

Telefon: 23 43 85 00

Bankgiro: 1315.01.00725
Org.nr: 974 778 807

aktuell saksbehandler tar kontakt med bruker innen rimelig tid. Akutte henvendelser behandles særskilt. Brudd på besvarelse innen frist følges opp daglig av nærmeste leder.

- Kartleggingsskjema er revidert slik at avtalen med bruker om å levere søknad er avklart. I kartleggingssamtalen vil det også avklares om bruker trenger hjelp til å nedtegne søknad etter lov om sosiale tjenester. Det vil bli laget en rutine på muntlig søknad om sosialhjelp.
- Vi merker oss at vi har et forbedringspotensial når det gjelder å fatte vedtak om råd og veiledning, jf. Lov om sosiale tjenester i NAV §17. På fagmøte sosial vil §17 bli gjennomgått i løpet av første tertial 2019.
- Vi tar på alvor tilbakemelding om at noen brukere opplever å ikke bli møtt med respekt. Vi er opptatt av å forbedre vår service til bydelens innbyggere og vil følge dette opp i den daglige oppfølgingen av veiledere samt på avdelingsmøter.
- Midlertidig bolig: NAV Østensjø har endret rutine for henvendelser med behov for akutt midlertidig botilbud for å sikre at dette blir forsvarlig håndtert. Søknad om akutt bolig skal besvares innen rimelig tid, dette vurderes i de fleste tilfeller å være samme eller påfølgende dag.

Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Ovenstående tiltak er startet opp/vil startes opp innen første tertial 2019. Tiltakene vil følges opp fortløpende.

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

Bydelen opplever det som nyttig å ha revisjon av våre tjenester for å sikre at vi leverer lovpålagte tjenester tilfredsstillende.

Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapportens oppbygning anses å være logisk oppbygd samt med tydelig i funn og vurderinger.

Med hilsen



Tove Stien
bydelsdirektør



Mary Ann Gursli
avdelingsdirektør



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no