



# HELSETILSYNET

tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep

0032 OSLO

DERES REF: / YOUR REF:

VÅR REF: / OUR REF:

2015/1274 1 BEF

DATO: / DATE:

7. september 2015

## **Avgir høringsuttalelse - "Et NAV med muligheter" - sluttrapport fra ekspertgruppa**

Statens helsetilsyn viser til høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementets høringsbrev av 23. april 2015 vedrørende Vångeng-utvalgets sluttrapport: "Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet"

### **Innledning**

Statens helsetilsyn (Helsetilsynet) er overordnet faglig klage- og tilsynsorgan for fylkesmennenes klagebehandling og tilsyn med sosiale tjenester i NAV. Vi kommenterer utvalgets vurderinger og forslag til tiltak med bakgrunn i vår kunnskap om rettighetene i sosialtjenesteloven, brukere med behov for sosiale tjenester, områder hvor det vurderes å være fare for svikt og svikt som beskrives i fylkesmennenes rapporter fra tilsyn med NAV.

Etter vår vurdering er dette en nødvendig, viktig, grundig og god gjennomgang av møtet mellom brukere og NAV. Rapporten inneholder gode forslag til tiltak for å bedre kvaliteten i brukermøtene, få mer effektive brukerforløp og bedre måloppnåelse for den enkelte og for NAV. Sosiale tjenester skal være velferdssamfunnets sikkerhetsnett. Tjenestene skal dekke grunnleggende behov og bidra til sosial og økonomisk trygghet og aktiv deltakelse i samfunnet. For mange brukere av sosiale tjenester kan det kreve tid, ressurser og tilpasset individuell oppfølging før målet om selvforsørgelse gjennom arbeid kan bli en realitet.

Som det beskrives i rapportens kapittel 6 er det i organiseringsmodellen for NAV-kontoret organisatoriske spenninger og dilemmaer som medfører at prioriteringer av foreslåtte tiltak og ressursbruk internt kan ha betydning for om formålene i sosialtjenesteloven kan oppfylles. Det er viktig at NAV har oppmerksomhet på dette slik at brukere som står langt fra arbeidslivet ikke taper i disse prioriteringene.

Høringssvaret er bygget opp etter samme struktur som sluttrapporten:

1. NAVs rolle i arbeidsmarkedet
2. Oppfølgingsarbeidet i NAV
3. Styring, ledelse, organisering – myndige NAV-kontor

## 1. NAVs rolle i arbeidsmarkedet

For i større grad å nå et av hovedmålene for NAV-reformen, ”flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad”, mener utvalget at NAV må styrke sin rolle i arbeidsmarkedet.

Dette foreslås gjort ved tettere kontakt med arbeidsgivere, utvikle arbeidsmarkedskompetanse, sikre en nasjonal base med grunnlagsdata for stillingsmarkedet, bidra med formidlingstjenester til arbeidssøkere og rekrutteringstjenester til arbeidsgivere, og selv iverksette og følge opp arbeidsrettede tiltak i ordinært arbeidsliv.

NAV skal betjene hele gruppen av arbeidssøkere, også de som står lengst fra arbeidslivet. Det er viktig å prioritere innsatsen på en måte som sikrer ressurser til dekning av brukernes ulike behov for at flest mulig skal inkluderes i arbeidslivet. Kontorene må ha fokus på dette i egne risikovurderinger for å sikre at brukere av sosiale tjenester ikke blir nedprioritert. Dette følger også av § 4 i forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen, heretter kalt internkontrollforskriften.

Økonomisk stønad er fra lovgivers side ment å være midlertidig og behovene som skal dekkes vurderes med dette som utgangspunkt. Det er viktig at brukere av sosiale tjenester, som står langt fra arbeidslivet, ikke nedprioriteres i NAVs arbeidsmarkedsarbeid. Når aktivitetsplikten i sosialtjenesteloven § 20 trer i kraft blir det særlig viktig å sikre at stønadsmottakere ikke blir gående i ulike kommunale tiltak i stedet for å få bistand til å på sikt komme i lønnet arbeid. Etter vår vurdering er det svært viktig at stønadsmottakere, og barn som forsørges av sosialstønad, ikke over en lengre periode må leve på et minimumsnivå som kan hindre sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnslivet, i strid med sosialtjenestelovens målsettinger i § 1.

## 2. Oppfølgingsarbeidet i NAV

### Redusere styringsmekanismer og prosedyre- og dokumentasjonskrav

Helsetilsynet er enig med utvalget i at:

- kvalitet i oppfølging primært handler om brukermøtene og ikke dokumentene
- både styring og rapportering i større grad må legge vekt på resultater for brukerne og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter
- de to eierne av NAV-kontoret må få en likere forståelse av utøvelse av mål- og resultatstyring

Det er imidlertid viktig å stille krav til systematisk styring og til dokumentasjon for

- å sikre at det blir gjort forsvarlige vurderinger og begrunnelser
- å bidra til kontinuitet i oppfølgingen av en bruker uavhengig av saksbehandler
- å sikre likebehandling og hindre myndighetsmisbruk
- å styrke rettssikkerheten ved at avgjørelser kan etterprøves

Som tilsynsmyndighet ser vi ofte at svikt i tjenestene følger av at krav til saksgang, vurderinger, begrunnelser, dokumentasjon og styring gjennom internkontroll ikke blir fulgt. Hvis ulike krav til styring og dokumentasjon skal reduseres, er det viktig å beholde de kravene som har betydning for kvalitet i tjenestene.

### **Behovs- og arbeidsevnevurderinger**

Behovs- og arbeidsevnevurderinger nevnes flere steder i rapporten og i flere av forslagene. Det fremheves at praktiseringen av behovs- og arbeidsevnevurderinger har utviklet seg annerledes enn det som var intensjonene da verktøyene kom i NAV-loven § 14a i 2010. Utvalget foreslår flere forenklinger og økt kompetanse hos NAV-veiledere som utfører arbeidsevnevurderinger.

Erfaringer fra tilsyn og klagesaker viser at det er betydelige utfordringer med behovs- og arbeidsevnevurderinger overfor mottakere av sosiale tjenester. Intensjonen var at dette skulle være fellesverktøyene for stat og kommune og de skulle legge grunnlaget for arbeidsrettet oppfølging for alle brukere med behov for bistand til å komme i arbeid. I tillegg skulle arbeidsevnevurderingen brukes i behandling av søknader om både kvalifiseringsprogram og arbeidsavklaringspenger for å hindre to tilsvarende vurderinger av samme bruker. Tilsyn og klagesaker viser imidlertid at arbeidsevnevurderingene ofte er mangelfulle, eller ikke foreligger, i forkant av vedtak om kvalifiseringsprogram. For mottakere av økonomisk stønad utføres det i svært liten grad behovs- og arbeidsevnevurderinger.

Helsetilsynet er enig i at behovs- og arbeidsevnevurderingene bør gjennomgås med tanke på forbedringer:

- Det bør tas stilling til om verktøyene fortsatt skal favne vidt eller få et snevrere bruksområde. Hvis de fortsatt skal favne vidt, må temaer som er egnet til å fange opp sosiale problemer og å kartlegge brukerens helhetlige situasjon, herunder eventuelle barns situasjon, være del av vurderingene.
- Det må sikres at alle som skal ha behovs- og arbeidsevnevurdering faktisk får det, og at vurderingen oppdateres ved behov for å sikre at brukeren får riktig arbeidsrettet oppfølging.
- Arbeidsevnevurdering må foretas uavhengig av om brukeren antas å være aktuell for arbeidsavklaringspenger eller kvalifiseringsprogram. Samtidig må det sikres at det gjennomføres arbeidsevnevurdering for alle som er aktuelle for kvalifiseringsprogram, jfr. sosialtjenesteloven § 29.
- Det bør tas hensyn til endringene i sosialtjenesteloven § 20 om vilkår og det som står i Prop. 39 L om sammenhengen mellom behovs- og arbeidsevnevurderinger og fastsettelse av vilkår om arbeidsrettet aktivitet.

Helsetilsynet støtter forslaget om at brukermedvirkningen må styrkes.

Landsomfattende tilsyn med utvalgte kommuners arbeid med kvalifiseringsprogrammet i NAV i 2013 og 2014 viste lite spor av brukermedvirkning. I nær halvparten av de undersøkte kommunene var kartleggingen før igangsettelse av program vurdert til ikke å være forsvarlig. En årsak til dette var at egenrevisning som del av arbeidsevnevurderinger nesten ikke ble benyttet.

Helsetilsynet mener at det bør vurderes å gi fylkesmennene tilsynshjemmel for behovs- og arbeidsevnevurderinger i tilknytning til sosiale tjenester. Riktige arbeidsevnevurderinger er en forutsetning for å lykkes med kvalifiseringsprogram, og

har betydning for oppfølging av mottakere av økonomisk stønad. Det er derfor en svakhet at vurderingene ikke kan kontrolleres i tilknytning til kontroll av tjenestene. NAV-veilederne som skal foreta arbeidsevnevurderinger må også ha kompetanse på sosiale tjenester, sosialfaglig kartlegging og hvordan man fanger opp sosiale problemer og barns behov. Hvis behovs- og arbeidsevnevurderingene skal gis et snevrere bruksområde ved å bli mer spisset mot en statlig arbeidsrettet oppfølging, må det vurderes om lover, forskrifter og rundskriv må endres. Hensynene knyttet til mottakere av sosiale tjenester må da ivaretas på andre måter.

### **Krav om aktivitet og sanksjoner**

Vi er enig i utvalgets konklusjon om at:

- NAV og øvrige myndigheter må tydeliggjøre hva ulike grupper kan forvente av NAV slik at begrepet "oppfølging" og betydningen av ulike "servicegrupper" blir klart og forståelig for den enkelte bruker.
- Krav om aktiv arbeidssøking, dokumentasjon og eventuell avstenging må formidles på en klarere måte.

Helsetilsynet er enig i at likere og enklere regler og praktisering av aktivitetskrav og sanksjoner gjør det enklere for både brukere og NAV. Vi støtter imidlertid ikke forslaget om at alle mottakere av arbeidsrelaterte ytelser i avstengningsperioder kun skal være berettiget til nødhjelp fra kommunen. Dagens regelverk åpner ikke for at brudd på betingelser etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven skal kunne føre til sanksjoner etter sosialtjenesteloven. Sosialtjenesteloven åpner heller ikke for å fravike lovens grunnleggende prinsipp om individuelle vurderinger hvor hensyn til bolig, helse osv., og særlig hensynet til barn, skal vektlegges. Det er i grunn til å stille spørsmål ved at utgifter ved sanksjoner knyttet til statlige ytelser skal belastes kommunene.

Tilsyns- og klagesakerfaringer viser at vilkår, vilkårsbrudd og sanksjoner i forbindelse med tildeling av økonomisk stønad er vanskelig å praktisere. I stor grad forvaltes det feil, det er byråkratisk og ressurskrevende (vedtak, aktivitet/dokumentasjon, kontroll, vedtak, sanksjon, klage) og reduserer brukernes rettsikkerhet. Økonomisk tillegg for aktivitet, framfor sanksjoner ved brudd på vilkår, er et enklere og mindre ressurskrevende virkemiddel som det kan være hensiktsmessig å benytte seg mer av.

### **Mer kostnads- og formåls effektive måter for kontakt**

Helsetilsynet er kjent med at det er store prosjekter og etableringer på gang i NAV som handler om kanalstrategi og IKT-løsninger og -utvikling. Etableringene, som inkluderer NAV Kontaktsenter, er i stor grad startet med utgangspunkt i behov knyttet til statlige tjenester, og enkelte av dem utvikles etter hvert med tanke på å også kunne omfatte kommunale tjenester.

Helsetilsynet vil presisere at

- sosialtjenestelovens krav til tilgjengelige og forsvarlige tjenester, forebyggende arbeid og organisering som sikrer at hjelpebehov blir fanget opp og hindrer utstøting, gjelder for all forvaltning av sosiale tjenester.
- kommunikasjonsformer som krever tilgang til mobiltelefon eller internett og et visst nivå av bruks-, lese- og skriveferdigheter kan føre til at terskelen for å oppsøke NAV blir uforsvarlig høy for de som trenger sosiale tjenester mest.

- etableringene må ha klare ansvarslinjer med hensyn til kommunens ansvar, brukerens klagemulighet og fylkesmennes tilsynsoppgaver.

Problemstillinger knyttet konkret til NAV Kontaktsenter er tatt opp i brev til Arbeids- og sosialdepartementet av 12.juni 2015.

### **Oppfølging av sykmeldte**

Oppfølging av sykmeldte omtales grundig i rapporten, men uten at sosiale tjenester nevnes. Intensjonen med NAV er å samle de statlige og kommunale tjenester og tiltak i en verktøykasse som kan brukes overfor alle brukere. Sykmeldte kan også ha rett til sosiale tjenester og det er derfor viktig å gi informasjon og gjøre tjenestene tilgjengelige også for dem. En måte å gjøre dette på er å informere og veilede om sosiale tjenester i dialogmøte 2.

### **Ungdom**

Helsetilsynet er enig utvalgets beskrivelser av betydningen av å implementere erfaringer fra vellykkede prosjekter når det gjelder å motivere ungdom til deltakelse. Spesielt vil vi peke på betydningen av forpliktende samarbeid mellom skolen, fylkeskommunen og NAV. Vi er videre enige i at ungdom i sin alminnelighet bør være i utdanning og ikke på arbeidsmarkedet. Det er en stor samfunnsutfordring at mange unge sliter, særlig med psykiske lidelser. Høsten 2014 ble det lagt frem tall som tilsier at så mange som 40.000 unge ikke går på skole, er under utdanning, jobber eller har kontakt med NAV.

Det er viktig å sikre at ungdom som trenger det:

- kommer i kontakt med hjelpeapparatet
- får tilrettelagt tilbud fra utdanningsmyndighetene og NAV i samarbeid
- får god hjelp og støtte og tilgang til sosiale tjenester, som tjenestene opplysning, råd og veiledning og individuell plan

Ved en eventuell gjennomgang av livsoppholdsytelser til ungdom er det viktig å være oppmerksom på at foreldres dårlige økonomi kan føre til at ungdom slutter på skolen fordi de ikke har råd til elektroniske hjelpemidler, sosiale aktiviteter osv., eller fordi de føler at de bør bidra med å tjene penger selv. Landsomfattende tilsyn i 2012, om behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn, viste at barn og unges situasjon og behov i liten grad ble kartlagt og vektlagt i avgjørelser om økonomisk stønad til foreldrene. Erfaringer fra tilsyn og klagesaker i årene etter dette viser en positiv tendens som det er viktig å sikre at fortsetter.

### **Samarbeid med barneverntjenesten**

Helsetilsynet støtter forslaget om å etablere faste rutiner og en tydeligere ansvarsfordeling mellom NAV og barneverntjenesten. Samarbeid på individnivå må starte i god tid før barnet fyller 18 år. Ungdom i barneverntjenesten er en sårbar gruppe, ofte med behov for oppfølging og støtte når de skal etablere seg. Det er viktig at hjelpeapparatet har forståelse for utfordringene ungdommene kan ha og tilrettelegger for en god overgang inn i voksenlivet. Roller, ansvar, rettigheter, plikter og krav bør kommuniseres tydelig og i god tid.

### **Sikre parallellitet mellom behandling og arbeidsrettede tiltak**

Helsetilsynet støtter forslaget om en samlet gjennomgang av ansvar, roller og gråsoner på arbeids- og helseområdet for å sikre et godt og konsistent tilbud til brukerne.

### **Bedre den individuelle tilpasningen av kvalifiseringsprogrammet**

Helsetilsynet støtter forslaget om at NAV-kontorene må bedre den individuelle tilpasning av kvalifiseringsprogrammet. Landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kvalifiseringsprogrammet viste at omtrent halvparten av de undersøkte kommunene ikke tilbød program med tilfredsstillende individuell tilpasning. Programmene bestod eksempelvis av standardiserte kurs eller tiltak som ikke samsvarte med deltakerens behov. Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til at den enkelte kommer i arbeid, og det er en engangsrettighet. For å lykkes med kvalifiseringen er det avgjørende at programmet brukes riktig. Tilsynet viste at programmet i stor grad ikke brukes riktig, og det kan indikere at det bør foretas en gjennomgang av loven, forskrifter og praksis for å finne ut hva som må endres for å få til et hensiktsmessig tilbud for målgruppen.

## **2. Styring, ledelse, organisering – myndige NAV-kontor**

Som overordnet tilsynsmyndighet med barnevern, helse- og sosialtjenester blir betydningen av samhandling mellom de ulike kommunale tjenestene tydelig for oss. Vi ser det som svært viktig at det er sammenheng og helhet mellom kommunale helse- og omsorgstjenester, skole, barnevern og sosialtjenester for å sikre at mennesker i sårbare situasjoner får tjenester med den kvalitet de ulike lovverk forutsetter. Etter vår vurdering må forbedringer og reformer ta hensyn til brukernes behov for helhetlige kommunale tjenester.

### **Internkontrollforskriftens prioritet i arbeids- og velferdsforvaltningen**

I rapporten, punkt 9.2 under overskriften ”Forskjell i kommunal og statlig styring generelt og NAV-kontoret spesielt”, fjerde avsnitt, står det at den kommunale lovfestede plikten til internkontroll på statlig side, er motsvart av statens økonomireglement. Utvalget konkluderer derfor med at forskjellen i styring og oppfølging ikke kan forklares med at det er grunnleggende ulike rammevilkår, men at forskjellene i større grad bygger på ulik praksis mellom kommune og stat.

Det er viktig å merke seg at internkontrollforskriften stiller krav til kommunens styring og kontroll av tjenesteutførelsen og tiltak. Kravet til økonomistyring følger av annen lovgivning. Formålet med internkontrollen er å sikre brukere av sosiale tjenester et forsvarlig tjenestetilbud etter loven. Vi har merket oss at utvalget ikke har tatt stilling til hvordan disse kravene, som er forpliktende for styring av NAV-kontorene og for samhandling mellom kontorene og kommunens ledelse, ivaretas i praksis. Mange av tiltakene som foreslås i kapittel 9 bygger imidlertid på styringsprinsipper som følger av forskriften, selv om de ikke er dekkende for alle de tiltak som internkontrollforskriften krever. Det er viktig at alle sider av kravene til systematisk styring vurderes i det videre arbeidet med utvalgets forslag.

Det er videre hensiktsmessig at de styringskrav som stilles til kommunene ikke varierer fra sektor til sektor i større grad enn det som følger av tjenestenes behov. Kravene til systematisk styring er i dag de samme på de ulike kommunale velferdsområdene. Etter vår vurdering bør det tilstrebes slik likhet i styringskravene også fremover.

### **Færre NAV-kontor og regionale enheter**

Som følge av både videreutvikling av NAV og kommunereformen, kommer det til å bli færre NAV-kontor fremover. Som omtalt i rapporten arbeider NAV Stat utelukkende med statlige NAV-tjenester og -oppgaver, mens sosiale tjenester i NAV kun utgjør en liten del av kommunens ansvars- og oppgaveportefølje. For kommunen er det imidlertid som nevnt viktig at sosiale tjenester ses i sammenheng med øvrige tjenester og inngår i kommunalt planarbeid. Eventuelt nye organiseringsstrukturer må derfor også være egnet til å ivareta kommunale behov og kompetansetilbud.

Å etablere større NAV-kontor kan være hensiktsmessig for å kunne gi brukere et forsvarlig og helhetlig tjenestetilbud ved å sikre kompetanse, redusere sårbarhet, utnytte handlingsrommet mer effektivt og få til et godt samarbeid med andre offentlige instanser og arbeidsgivere. Samtidig må hensynet til brukerens lokale tilknytning, noe som var med i forutsetningene for NAV-reformen, ivaretas. Det finnes ulike måter å sikre tilgjengelige tjenester, lave terskler, lokalkunnskaper og kravet om individuelt utformet tjenestetilbud, en måte kan være å etablere kontaktpunkter for brukerne utenfor selve kontorlokalene.

### **Fylkesmannens ansvar for faglig råd og veiledning flyttes til NAV region**

Ved å overføre fylkesmannens råd og veiledning til regionale NAV-enheter vurderer utvalget at det blir en mer koordinert og konsistent rådgivning til NAV-kontoret, samtidig som fylkesmannens tilsyns- og klagerolle blir klarere.

Helsetilsynet ser at det er klare fordeler ved et slikt forslag, men vil samtidig peke på noen bekymringer når det gjelder betydningen av å ivareta kvalitet i sosialtjenesten:

- Det er kommunen som har ansvar for å gi nødvendig opplæring til både kommunale og statlige ansatte ved NAV-kontoret som yter tjenester og utfører oppgaver etter sosialtjenesteloven, jfr. lovens § 6. Vi kan ikke se at dette ansvaret er nevnt i rapporten, og følgelig heller ikke ansvarsfordelingen mellom kommunen og nye regionale NAV-enheter.
- En del fylkesmenn melder at kommuner synes det er utfordrende å holde kontroll og fokus på sosiale tjenester i NAV fordi de statlige tiltakene og tjenestene og styringslinjene er dominerende. Det er viktig at staten bidrar til gode rammer for, og ivaretagelse av, sosiale tjenester. Stat og kommune har i partnerskapet et felles ansvar for brukernes rettssikkerhet.
- Fylkesmannen har mye kunnskap om svikt og fare for svikt i sosialtjenesten fra tilsyn og klagesaksbehandling som må videreformidles gjennom opplæring og råd til NAV-ansatte og ledelse uavhengig av organisering og ansvar. Kunnskapen er også viktig i forbedringsarbeidet som forutsettes i internkontrollforskriften § 4.

### **Kompetanse, utvikling, forskning og læringsløyper**

Det er av avgjørende betydning for at kravet om forsvarlige sosiale tjenester kan oppfylles, at ansatte i NAV har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter for å utføre oppgavene forsvarlig. Det er kommunen som har opplæringsansvaret etter sosialtjenesteloven § 6, og internkontrollforskriften § 4.

Helsetilsynet støtter forslagene om etterutdanning, læring og innovasjon, lederprogram, forskning, læringsløyper og utvikling av innholdet i utdanningene. Vi vil imidlertid påpeke at sosialfaglig kompetanse må være del av tiltakene som eventuelt settes i

gang, ikke bare helse- og arbeidsdimensjonene som nevnes i rapporten. Informasjons- og læringssløyfene bør også inkludere kommunene samt i noen grad fylkesmennene og Statens helsetilsyn. Dette er viktig for å styrke samhandling, læring av svikt som avdekkes gjennom tilsyn og klagesaker, og kunnskap om kravene som følger av internkontrollforskriften.

Det er også viktig at de sosialfaglige perspektivene er med når det reflekteres over kompetansebehovene i NAV. Hvis utvalgets forslag om å gi NAV-kontoret større frihet, myndighet og handlingsrom tas til følge, forutsetter det kompetente ansatte som kan forvalte friheten og ansvaret innenfor de rammer som følger av lov og retningslinjer og best tilgjengelig kunnskap også innenfor faget sosialt arbeid.

Med hilsen

Jo Kittelsen etter fullmakt  
assisterende direktør

Beate Fisknes  
seniorrådgiver

*Brevet er godkjent elektronisk og sendes derfor uten underskrift*

Saksbehandler: Beate Fisknes, tlf. 21 52 99 93