



Informasjonsskriv 3/2024

Tilsyn med Navs behandling av klager på vedtak om økonomisk stønad

Statsforvalteren i Oslo og Viken har hatt tilsyn med Nav sin behandling av klager på vedtak om økonomisk stønad

Statsforvalteren som tilsynsmyndighet, har som mål å avdekke svikt og bidra til forbedring i tjenestene. Ved å undersøke hvordan klager på vedtak om økonomisk stønad behandles, ønsket vi å se om og hvor det foreligger svikt. Avdekkes lovbrudd, skal tilsynsmyndigheten følge opp til praksis samsvarer med de kravene loven stiller. Målet med dette tilsynet var om brukere som er uenige i vedtak om økonomisk stønad, fikk en forsvarlig saksbehandling fra klage ble innlevert til saken ble oversendt Statsforvalteren.

Vi fant at 4 av 7 Nav-kontor behandlet klagen forsvarlig. Alle kontorene vi undersøkte ga informasjon om klageretten og la til rette for at klager kunne fremmes. De kontorene som hadde vurdert risikoen for hva som kunne gå galt ved klagebehandlingen, og iverksatte tiltak for å redusere risikoen, prioriterte saker som hastet og hadde forsvarlig behandling av klager slik vi vurderte det.

Tilsyn med Nav-kontor i 2023 og 2024

Statsforvalteren i Oslo og Viken har i perioden 2023 og 2024 gjennomført tilsyn med 7 Nav-kontor. Tema for tilsynet var Nav sin behandling av klager på vedtak om økonomisk stønad. Statsforvalterens tilsyn var rettet mot Nav og ivaretagelse av klageretten på vedtak om økonomisk stønad.

Tilsynet ble gjennomført som et dokumenttilsyn. Vi gjennomgikk innsendt dokumentasjon og Nav sin vurdering av egen praksis. Statsforvalteren ba Nav svare på spørsmål og sende inn relevant dokumentasjon. Vi intervjuet Nav-leder og avdelingsledere. Formålet med tilsynet var å sikre at Nav ga brukerne informasjon om retten til å klage og å påse at klagesaker ble behandlet forsvarlig. Brukere skal kjenne til klageadgangen og gis anledning til å klage, dersom de er uenig i vedtak om økonomisk stønad.

I dette informasjonsskrivet redegjør vi for hvordan tilsynet ble gjennomført, valg av tema, hva vi undersøkte, hva vi fant og hvordan de som fikk påvist lovbrudd har arbeidet videre med dette.

Bakgrunn for valg av tema

Statsforvalteren hadde, over tid, både på landsbasis og i vår egen region, sett en tydelig nedgang i antall klagesaker etter lov om sosiale tjenester i Nav. Fra 2019 til 2022 så vi en tydelig nedgang i klagesaker. Nedgang i antall klagesaker har imidlertid endret seg i 2023. I 2023 kom det inn 1061 klagesaker mot 869 klagesaker i 2022.

2019	2020	2021	2022
1 412	1 286	942	864

Retten til å klage på et enkeltvedtak er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Klageretten innebærer at Nav skal legge til rette for at alle kan få klagd, uavhengig av om de har språkutfordringer, mangler bank-ID eller har digitale utfordringer. Sosiale tjenester i Nav er samfunnets siste sikkerhetsnett og det er derfor særlig viktig at Nav har lagt til rette for at brukere kan klage og at klagesakene blir behandlet forsvarlig.

I tillegg til at vi mottok færre klagesaker enn tidligere, registrerte vi også at enkelte Nav-kontor hadde lang saksbehandlingstid. Til tross for nedgang i antall saker fra Nav-kontorene, var behandlingstiden lang fra klagen ble mottatt til den ble sendt til Statsforvalteren. Statistikk fra 2022 viste at Nav-kontorene hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som varierte mellom 0,5 måneder og 14,2 måneder. Ut ifra dette vurderte vi at enkelte Nav-kontor hadde uforsvarlig lang saksbehandlingstid på klagesaker. Forvaltningsloven § 11 a fastslår at forvaltningen skal forberede og avgjøre saker «uten unnet opphold». Kravet om ugrunnet opphold omfatter også klagesaker.

Saksbehandlingstid på klagesaker og risikovurdering

Statsforvalteren har også forut for tilsynet fulgt opp Nav-kontor med lang behandlingstid. I 2021 var det 15 kontor som ble fulgt opp med undersøkelser eller tilsyn. Vi har gjennomført 5 hendelsesbasert tilsyn og 10 undersøkelser. Vi konkluderte med lovbrudd i 3 av tilsynene. I det ene tilsynet lot Nav-kontoret klagesaker ligge ferdigbehandlet i flere måneder, før klagesakene ble oversendt til Statsforvalteren. I to andre tilsyn vi gjennomførte var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for klagesaker lang. I tillegg hadde ikke Nav-kontorene en god begrunnelse for den lange saksbehandlingstiden, noe som førte til at vi konkluderte med lovbrudd i begge tilsynene. I etterkant av de ti undersøkelsene, fant vi ikke grunnlag for å gå videre med sakene.

Oppsummeringsrapporten fra den landsomfattende undersøkelsen av tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav 2020-2021 fra Helsetilsynet, viste også at korte åpningstider på Nav bidro til at brukere med akutte behov sjelden fikk snakke med veileder samme dag. Det førte også til at noen brukere hadde gitt opp å ta kontakt. Dette kan også ha vært årsaken til at Statsforvalteren fikk inn færre klagesaker, da de som hadde behov ikke fikk søkt om stønad, grunnet begrensede åpningstider eller ga opp å søke. Lang ventetid på telefon hos Nav kontaktsenter (NKS) var også en medvirkende faktor nevnt i rapporten. Dersom bruker ønsket kontakt med Nav, svarte Nav sjeldent på telefon fra NKS. Dersom bruker la igjen en beskjed og ønsket å bli oppringt og bruker ikke var tilgjengelig på telefon, måtte bruker ringe NKS på nytt. Til slutt er det nevnt at også Navs kanalstrategi påvirket de kommunale sosiale tjenestene.

Videre er Statsforvalteren klar over at det ikke finnes et eget digitalt skjema for å klage på sosiale tjenester, herunder økonomisk stønad. Selv om mange brukere løser det ved å klage via søknadsskjema om sosiale tjenester, så er det ikke alle brukere som vet om eller benytter en slik løsning. I kommuner hvor avstanden til Nav lokalkontor er stor, vil det kunne ha betydning at det ikke er tilrettelagt i tilstrekkelig grad for å klage digitalt på vedtak om sosiale tjenester i tillegg til korte åpningstider.

Hva undersøkte vi i tilsynet?

I tilsynet undersøkte vi om brukere som var uenig i vedtaket sitt om økonomisk stønad, fikk ivaretatt sin rett til å klage på vedtaket. Tilsynet var avgrenset mot de fire andre tjenestene i sosialtjenesteloven.

Vi undersøkte om Nav-kontoret la til rette for god informasjon om retten til å klage på vedtaket, og forsvarlig saksbehandling når en bruker ga uttrykk for eller ønsket å klage på vedtaket. For at brukere skal få forsvarlige tjenester må hele prosessen være forsvarlig, fra kartlegging til vedtak fattes. Alle tjenester som ytes etter sosialtjenesteloven skal være forsvarlige, dette innebærer også klagesaker på de fem tjenestene.

Statsforvalteren tok i dette tilsynet utgangspunkt i klagesaker om økonomisk stønad etter §§ 18 og 19 og undersøkte om de var behandlet forsvarlig. Vi tok stilling til om klagesaker var behandlet i tråd med kravene i sosialtjenesteloven og forvaltningsloven. Om en klage er behandlet etter kravene i sosialtjenesteloven og forvaltningsloven, kan være utslagsgivende for om tjenestemottakeren får en forsvarlig tjeneste. Forsvarlig saksbehandling bidrar til å sikre riktige avgjørelser.

I tilsynet undersøkte vi både ordinære klagesaker og klagesaker av akutt karakter. Dette gjorde vi ved å gå gjennom ulike kilder som skriftlig dokumentasjon av Nav-kontorets rutiner, mappegjennomgang og samtale med Nav-ledelsen.

Vi undersøkte fire krav/kriterier:

- om Nav-kontoret informerte brukerne om klageretten
- om Nav-kontoret la til rette for at brukerne kunne fremme klagen
- om klager på avgjørelser om økonomisk stønad ble behandlet i tråd med lovkrav
- om ledelsen kontrollerte og evaluerte klagesaksbehandlingen.

Hva ønsket vi å oppnå med tilsynet?

Statsforvalteren som tilsynsmyndighet har som mål å avdekke svikt og bidra til forbedring i tjenestene. Målet med tilsynet var at brukere som var uenige i vedtaket om økonomisk stønad skulle kunne klage på vedtaket og deretter få en forsvarlig behandling av klagen. Tilsynet skulle i hovedsak avdekke uforsvarlig klagesaksbehandling. Uforsvarlig klagesaksbehandling vil kunne ha store konsekvenser for gruppen sosialtjenesteloven er ment å ivareta. Det kan i ytterste konsekvens medføre at bruker ikke får stønaden vedkommende har krav på.

Ved lovbrudd i tilsynet skulle Statsforvalteren følge opp Nav-kontoret frem til klagesaksbehandlingen ble forsvarlig. Statsforvalteren vurderte at de Nav-kontorene som fikk lovbrudd etter tilsynet, i større grad ville kunne ivareta brukerens klagerett ved at de ville få tilstrekkelig og tilpasset oppfølging fra Statsforvalteren ut ifra omfanget på lovbruddet.

Metode for tilsynet

Tilsynet ble gjennomført som et skriftlig tilsyn. Det innebar at vi sendte ut et varsel om tilsyn sammen med et vedlegg som inneholdt ti spørsmål som Nav-kontoret skulle redegjøre for. Vedlagt varselet lå det også et skjema som Nav-kontoret skulle fylle ut. I skjemaet ba vi om en oversikt over behandlede og ubehandlede klagesaker.

Nav skulle besvare spørsmålene og fylle ut skjema og oversende det til Statsforvalteren. Statsforvalteren gjennomførte en samtale med Nav-leder mens tilsynet pågikk. I tillegg til Nav-leder, hadde alle Nav-kontorene mulighet til å ha med en fagansvarlig/avdelingsleder, noe alle valgte å gjøre.

I tilsynet undersøkte vi begrensede funksjoner ved virksomheten. I dette tilfellet om Nav hadde en forsvarlig behandling av klagesaker etter §§ 18 og 19, jf. § 4.

I tilsyn må Statsforvalteren ha klare kriterier for det som undersøkes, og sørge for at det skriftlige tilsynet gir tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere og konkludere.

Statsforvalteren ba om journaler/saksmapper og annen dokumentasjon for å undersøke bestemte målepunkter, tidsangivelser, ulike krav til vedtak, mv. Som nevnt ovenfor, så vi det også som hensiktsmessig å gjennomføre samtale med Nav-ledelsen på det aktuelle kontoret.

Lovgrunnlag

Statsforvalteren har både rett og plikt til å føre tilsyn, jf. Sosialtjenesteloven § 9 (1) første punktum. Statsforvalteren har hjemmel til å blant annet føre tilsyn med om kommunen oppfyller sine plikter etter sosialtjenesteloven kapittel 4, herunder økonomisk stønad jf. §§ 18 og 19. Etter bestemmelsen kan det også føres tilsyn med kommunens internkontroll med plikter etter kapittel 4, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 25-1.

Reglene i kommuneloven kapittel 30, gjelder for tilsyn etter første ledd. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om statsforvalterens tilsyn.

Sentrale lover som var grunnlaget for tilsynet

- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Hva fant vi i tilsynet?

I 4 av 7 Nav-kontor var klagesaksbehandlingen forsvarlig. Hos 3 Nav-kontorer ble det konkludert med lovbrudd. Vi tar utgangspunkt i tidligere nevnte krav/kriterier, når vi redegjør for våre funn.

Om Nav informerer brukere om klageretten og legger til rette for at brukerne kan fremme klage

Alle Nav-kontorene informerte om klageretten og la til rette for at brukere som ønsket det kunne klage. Både mappegjennomgang, intervjuer og øvrig innsendt dokumentasjon viste dette. Informasjon om klagerett sto tydelig i alle vedtak samt informasjon om hvor en eventuell klage skulle sendes. Videre ble det også gitt informasjon om klagerett i publikumsmottak (PM), i samtale med bruker, i oppfølgingsarbeid med mer.

Selv om enkelte kontorer hadde noe reduserte åpningstider sammenlignet med andre Nav kontorer i større byer, viste tilsynet at Nav-kontorene var fleksible og ga bistand ut ifra brukernes behov. For eksempel fikk brukere timeavtale dersom de ønsket bistand til å nedtegne en klage.

Flertallet av Nav-kontorene hadde postkasse som ble tømt en eller flere ganger daglig slik at klager kunne fanges opp. Videre viste også tilsynet at ved behov var kontorene oppmerksomme på innhenting av tolk.

I tillegg til at i saker med advokat/fullmektig ble vedtak og annen relevant informasjon oversendt advokat/fullmektig hos de fleste Nav-kontorene.

Om klager på avgjørelser om sosiale tjenester behandles i tråd med lovkrav

Vi så flere vedtak hos ulike Nav-kontorer hvor vedtak ble avvist grunnet oversittet klagefrist. Mappegjennomgangen viste at en fellesnevner hos disse Nav-kontorene var at forvaltningsloven § 31 ble tolket for strengt. I flere vedtak ble det dermed heller ikke foretatt en reell vurdering av om det forelå særlige grunner til å overprøve klagen til tross for oversittet klagefrist. Tjenestens karakter og at personer som søker om økonomisk stønad kan være i en sårbar situasjon gjør at lovtolker har gitt Nav føringer om at klagefrist ikke skal tolkes strengt. Det var også et gjennomgående funn at flere Nav-kontorer manglet rutiner for når saker skal avvises.

Et gjennomgående forbedringspunkt hos flertallet av Nav-kontorene gikk ut på manglende utsending av foreløpig svar om forventet saksbehandlingstid etter forvaltningsloven § 11a. I mappegjennomgangen så vi at foreløpig svar ble sendt ut i varierende grad og var et forbedringspunkt i flere kontor. Noen Nav-kontor kunne forbedre hvordan de innhentet opplysninger og dokumentasjon før de behandlet klagen. Nav hadde i tillegg forbedringspunkt knyttet til å oppdatere egne rutiner slik at de var i samsvar med gjeldende praksis.

Et annet forbedringspunkt, som ikke hadde direkte sammenheng med tilsynsystema, men som Statsforvalteren så gjennom mappegjennomgangen, var utilstrekkelig kartlegging på søknadstidspunktet. Dette medførte i enkelte saker følgefeil, som at bruker ikke fikk rett tjeneste til rett tid.

Et positivt funn under dette kriteriet var rask saksbehandlingstid hos flere Nav-kontor. Flere kontorer prioriterte og behandlet også akutte saker raskt. Vi kunne ikke se spor av vurderingen som ble gjort knyttet til hastegraden i form av journalnotat, men i praksis ble sakene prioritert. Også klagesaker som var til gunst for klager, ble prioritert. Det bør likevel nevnes at enkelte kontor hadde klagesaker som hadde ligget ubehandlet over lang tid uten at det forelå en god begrunnelse for det.

Om ledelsen kontrollerer og evaluerer klagesaksbehandlingen

Det var varierende hvor mange kontorer som hadde gjennomført en risikovurdering knyttet til tilsynsystema. Gjennom tilsynet så vi noen gode risikovurderinger. Eksempelvis ble det som en konsekvens av risikovurderingen hos ett kontor utarbeidet nødvendig rutine for klagesaksbehandling slik at den ikke lenger var personavhengig. Manglende rutine utgjorde en særlig risiko på dette kontoret, da det var få som jobbet med økonomisk stønad. Deres internkontroll avdekket også feil og mangler i klagesaksbehandlingen, noe som resulterte i at kontoret ansatte en fagansvarlig for å øke kompetansen på området og for å sikre korrekt lovanvendelse. Et annet Nav-kontor hadde også innført stikkprøvekontroll, slik at de kunne avdekke risiko og fikk satt inn nødvendige tiltak på bakgrunn av den. Enkelte Nav-kontorer hadde utarbeidet en oversikt med merknader hentet fra Statsforvalterens behandlede klagesaker for så å bruke oversikten til å avdekke risiko og for å vurdere hva de ansatte hadde behov for i form av opplæring med mer.

På den andre siden var det noen kontorer som ikke gjennomførte risikovurderinger. Manglende risikovurdering bidro til at deres praksis ikke var i samsvar med kravene i forvaltningsloven og

sosialtjenesteloven. Risikoen for svikt ble ikke fanget opp og nødvendige tiltak ble dermed heller ikke iverksatt.

Systematikken i opplæring, rutiner og bruk av rutiner var varierende. Flere kontorer hadde gode rutiner knyttet til klagesaksbehandling som var kjent for de ansatte og som var tatt i bruk, men vi så likevel at det ikke kompenserte for manglende opplæring om forvaltningsloven og sosialtjenesteloven.

Enkelte kontorer hadde ikke systematisk opplæring på tema klagesaksbehandling. I andre kontor så vi at klagesaker jevnlig ble tatt opp som erfaringsdeling i møter hvor også ledelsen deltok. I et kontor så vi at alle ansatte hadde en individuell opplæringsplan og en fadder. I tillegg var det faggruppen som var mest involvert i opplæringen til de ansatte. De siste årene hadde alle som jobbet med sosialtjenesteloven gjennomgått opplæring i forbindelse med at kontoret hadde endret på hvem som behandler klagesakene. Nå var det veilederne selv, og ikke en fast saksbehandler, som behandlet klagesakene. Denne endringen medførte ifølge ledelsen på det aktuelle Nav-kontoret at sakene ble bedre opplyst og det sikret i større grad riktige avgjørelser for klageren. På et annet Nav-kontor hadde kontoret et dokument på teams som var lett tilgjengelig. Her ble det registrert saker som for eksempel hadde prinsipiell betydning eller av andre årsaker var viktig at alle fikk med seg. I dokumentet lå det id nummer og dato for vedtaket, slik at alle kunne få læringsutbytte av vedtaket.

Det var også varierende om ledelsen ved kontorene fulgte med og var kjent med opplæringsbehov, saksbehandlingstid, om akutte klagesaker ble prioritert, og utfallet av klagebehandlingen. På enkelte kontor kunne ledelsen være kjent med at noen klagesaker hadde ligget ubehandlet lenge uten en god grunn, men likevel ba ikke ledelsen om at sakene skulle bli prioritert på bakgrunn av det. Mens på andre kontorer så vi at ledelsen hadde kontroll og oversikt over ubehandlede klagesaker ved at de var tett på i klagesaksbehandlingen, godkjente klagesaker og deltok i møter hvor klagesaker var tema. I tillegg var klagesaksbehandling et eget tema i ledermøter. I et kontor så vi at ledelsen kontrollerte saksbehandlingstiden på ubehandlede saker ved å ta ut statusrapport omtrent annenhver måned. Statusrapporten ga en oversikt over hvor mange klagesaker og ordinære saker som lå ubehandlet i systemet

Status lovbrudd i 2024

Av totalt 7 Nav-kontor konkluderte Statsforvalteren med lovbrudd på 3 Nav-kontor. Felles for dem var at forvaltningsloven § 31 (oversitting av klagefrist) ble tolket for strengt og at det ikke ble foretatt en vurdering rundt om saken skulle behandles likevel sett i lys av tjenestens karakter. Det var også manglende rutiner rundt avvising. Hos 2 av kontorene var det også lang saksbehandlingstid og mangler ved internkontrollen.

Når Statsforvalteren konkluderer med lovbrudd etter tilsyn, ber vi om en plan for hvordan bydelen eller kommunen skal følge opp og lukke lovbruddet. Denne planen skal forankres i ledelsen og inneholde frister for det videre arbeidet.

2 Nav-kontor jobber fremdeles med å lukke lovbruddene og Statsforvalteren følger opp inntil lovbrudd er lukket.