



KARMØY KOMMUNE
Postboks 167
4291 KOPERVIK

Kontakt saksbehandler
Gunn Idland, 51 56 88 65

Rapport etter tilsyn med Karmøy kommune - NAV-kontorets ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad

Statsforvalteren gjennomførte tilsyn med Karmøy kommune og besøkte i den forbindelse NAV Karmøy-Bokn fra 26.04.2023 til 27.04.2023. Vi undersøkte om kommunen sørger for at arbeidet med å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad blir utført i samsvar med aktuelle lovkrav, slik at slik at det blir gitt trygge og gode tjenester.

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

Statsforvalterens konklusjon:

Karmøy kommune sørger ikke for at det enkelte barns behov blir kartlagt i alle saker der foreldrene søker om økonomisk stønad. Dette kan føre til at familien ikke får de tjenestene de har rett på.

Ledelsen har ikke tilstrekkelige styringstiltak som sikrer at kartleggingen er forsvarlig.

Dette er lovbrudd på:

Sosialtjenesteloven §§ 18 og 19, jf §§ 4 og 43, forvaltningsloven §§ 11 d og 17 og kommuneloven § 25-1

Statsforvalteren sendte ut foreløpig rapport til kommunen for gjennomlesing med frist for tilbakemelding 16.06.23. Kommunen hadde et innspill til en liten korrigerende kommentar, som er tatt inn i den endelige rapporten.

For oppfølging av lovbrudd vises det til kapittel 6 «Oppfølging av lovbrudd».



Innhold

Rapport etter tilsyn med Karmøy kommune - NAV-kontorets ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad	1
1. Tilsynets tema og omfang.....	3
2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet.....	3
3. Beskrivelse av faktagrunnlaget	5
4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag	12
5. Statsforvalterens konklusjon.....	13
Vedlegg	



1. Tilsynets tema og omfang

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

Statsforvalteren har undersøkt og vurdert om kommunen ivaretar barns behov i saker om økonomisk stønad.

Statsforvalteren har undersøkt om:

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

Statsforvalterens tilsyn er gjennomført som en systemrevisjon. Det innebærer at Statsforvalteren har ført tilsyn med hvordan kommunen gjennom styring og ledelse oppfyller kravene til forsvarlige sosiale tjenester til familiene.

Brukerens meninger om og erfaringer med tjenestetilbudet i kommunen er viktig informasjon for tilsynsmyndighetene. Et utvalg brukere er derfor blitt intervjuet i dette tilsynet.

2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet

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

Et tilsyn er en kontroll av om virksomheten er i samsvar med lov- og forskriftsbestemmelser. Nedenfor gis det en beskrivelse av lovkrav som ble lagt til grunn i tilsynet.

Krav til kartlegging

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

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

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



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

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

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

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

Krav til vurdering og beslutning

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

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

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

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

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

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

Stønad i særlige tilfeller er ikke en pliktmessig ytelse, men kan innvilges etter en konkret og individuell vurdering for å fange opp ulike behov for økonomisk hjelp som ikke dekkes gjennom § 18.

Krav til oppfølging

Familier som mottar økonomisk stønad, vil i mange tilfeller ha behov for tett oppfølging for at lovens formål skal nås. Hensikten med oppfølgingen er å løse eksisterende sosiale problemer, og å



forebygge at slike problemer oppstår. Oppfølgingen skal støtte opp under familienes mulighet til å bli selvhjulpen.

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

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

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

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

Krav til styring og ledelse

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

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

3. Beskrivelse av faktagrunnlaget

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

Kapittelet er bygd opp ved at vi først gir en kort beskrivelse av kommunen og NAV-kontorets organisering. Vi vil deretter gjennomgå faktagrunnlaget som er innhentet gjennom styrende dokumenter, kommunen sin egenvurdering, intervju av brukere og ansatte og gjennomgang av saksmapper. Overskriftene i faktagrunnlaget følger kravene i tilsynet, som beskriver hva som må være til stede i NAV-kontoret sine arbeidsprosesser for at barnefamilier skal få den hjelpen de trenger og at tjenestene er forsvarlige. Til slutt vil vi beskrive kommunens styring på området.



Arbeidsprosesser

Kommunen og NAV-kontorets organisering

Karmøy kommune har 42 945 innbyggere, ifølge SSB tall fra første kvartal 2023. Kommunen har i sin rapportering til Statsforvalteren for 2022 meldt om en økning i antall sosialhjelpsmottakere, i antall unge mottakere og antall mottakere med forsørgelsesplikt det siste året.

Karmøy kommune har tre tjenesteområder: Helse- og omsorg, Teknisk og Oppvekst og kultur. NAV Karmøy-Bokn er organisert under tjenesteområdet Helse og omsorg. Ifølge kommunens organisasjonskart, som Statsforvalteren har fått oversendt, er kommunalsjef Helse og omsorg NAV-leders nærmeste overordnede. I partnerskapsavtalen mellom Karmøy kommune og NAV Rogaland framgår det at NAV-leder rapporterer til helsesjef. Dette bekreftes i intervju med ledelsen.

Kontoret har ca 105 ansatte og er organisert med fem avdelinger: Oppfølgingsavdelingen, Jobb og veiledningsavdelingen, Ungdomsavdelingen, Integreringsavdelingen og Sosialavdelingen. I Sosialavdelingen er det på tilsynstidspunktet 9 ansatte, men vi er informert av ledelsen om at kontoret er i ferd med å rekruttere fire nye stillinger til denne avdelingen. Disse stillingene vil både erstatte personer som har sluttet, men også være en styrking av bemanningen. Vi har også fått opplyst at kontoret er i en omorganiseringsprosess.

NAV-leder har vært i stillingen i vel et år. Avdelingsleder Sosial har tidligere hatt funksjonen kvalitetsutvikler, men har fra juni – 22 fungert som avdelingsleder. I hennes fravær som kvalitetsutvikler er det en annen veileder som har denne funksjonen. Arbeidet med å ansette ny avdelingsleder for Sosialavdelingen var akkurat avsluttet på tilsynstidspunktet.

Av oversendt dokumentasjon fremgår det at ansatte i tre avdelinger behandler søknader etter sosialtjenesteloven: Sosialavdelingen, Ungdomsavdelingen og Integreringsavdelingen.

NAV Karmøy-Bokn har i en treårsperiode fra 2019 mottatt tilskuddsmidler til to stillinger i prosjektet #FIN - Familiekontakt i NAV. Etter prosjektperioden er tiltaket gått inn i vanlig drift i Sosialavdelingen. På tilsynstidspunktet er det en 70% stillingen som jobber med oppgavene. Vi får opplyst at dette er av praktisk personalmessige årsaker, som fravær og økt saksmengde på andre områder.

Møtevirksomhet

Det er ukentlig drøftingsmøter og fortløpende drøftingsnettprat på teams for alle som behandler søknader etter sosialtjenesteloven.

Kvalitetsutvikler leder drøftingsmøtene. Det føres ikke referat fra disse møtene, men dersom det deles viktig informasjon, legges denne også ut på teams. Avdelingsleder deltar i liten grad på disse møtene på grunn av møtekollisjon med ledermøtet.

Vi får opplyst i intervju at det ikke er noen faste møter mellom avdelingsleder og kvalitetsutvikler, men at det var det tidligere.



I tillegg til ukentlige drøftingsmøter i Sosialavdelingen, er det månedlige fagmøter. Disse ledes av avdelingsleder. Annenhver uke er det kontormøter, som NAV-leder har ansvar for. Utover presentasjon av kartleggingsskjema for barnefamilier, som hele kontoret skal bruke, og informasjon om tilsynet, får vi opplyst i intervju at det ikke har vært noe særskilt søkelys på barneperspektivet i disse møtene.

Det er ukentlige møter mellom NAV-leder og avdelingslederne. I disse møtene rapporterer avdelingsleder Sosial på antall familier som mottar sosialhjelp, antall bostedsløse og antall nye brukere. Videre informeres det om venteliste for avtale med familiekontakt og økonomisk rådgiver. Det er hyppig kontakt mellom avdelingsleder Sosial og NAV-leder, da de sitter i kontorfellesskap.

NAV-leder har møter med helsesjef hver 14. dag. Vi får opplyst i intervju med ledelsen at han holder henne orientert om situasjonen, og det er særlig fokus på midlertidige boliger. Plan for forebygging av omsorgssvikt og atferdsproblemer arbeid har også vært tema.

Kartlegging av barns behov ved søknad om økonomisk stønad

I kommunenes egenrapportering opplyses det at det brukes kartleggingsskjema i alle avdelinger hvor brukere har barn.

Vi har fått oversendt retningslinjer for vurdering av søknader om sosial stønad ved NAV Karmøy. Her står det blant annet om kartlegging:

«De som jobber med oppfølging tar seg av brukerne over 30 år. Alle barnefamilier som tar kontakt, skal kartlegges. Veileder skal gå gjennom kartleggingsskjema sammen med brukere med hjemmeboende barn. Skjemaet skannes i Gosys.»

Det bekreftes i intervju at dette skjemaet ikke brukes systematisk. Vi finner ett slikt skjema i de 18 mappene vi har gjennomgått. Det bekreftes i intervju at skjemaene skal skannes inn i Gosys.

Når det gjelder kartleggingsarbeidet, er det stor forskjell på den kartleggingen som blir gjort av familiekontakten og øvrig kartlegging. Kartleggingsskjemaet som blir benyttet her – familiekartleggingsskjemaet – er en helhetlig kartlegging av familien, i samsvar med kartleggingspunktene i helsetilsynets veileder for dette tilsynet. Det kommer frem både av mappgjennomgangen og intervju at det blir brukt tid på kartleggingen. Videre fremgår det av intervju og mappgjennomgang at hvert enkelt barns situasjon og behov blir kartlagt.

Familiekontakten har begrenset kapasitet og mange familier vil derfor ikke bli kartlagt på denne måten. Den begrensede kapasiteten gjør også at det sjeldnere foretas hjemmebesøk.

Den videre oppsummeringen om kartleggingsarbeidet dreier seg om de familiene som ikke er kartlagt av familiekontakten, og bygger på halvparten av mappene tilsynet har gjennomgått, samt intervju og annen dokumentasjon.

I intervju er det opplyst at det gjennomføres samtaler på kontoret og per telefon i forbindelse med første søknad. Det er ikke føringer for hvordan førstegangskartlegginger skal gjennomføres.

Det opplyses videre at det gjennomføres samtaler med brukere som mottar stønad. Det er opp til den enkelte veileder om samtalen skal gjennomføres på telefon, på NAV-kontoret eller på hjemmebesøk. Det legges vekt på brukers eventuelle ønsker i denne sammenheng.



Det er ingen rutine for at behovet til familien skal kartlegges jevnlig etter første kartlegging. Det opplyses at det tas en gjennomgang ved ny søknad, men dette handler om den økonomiske situasjonen og baserer seg i stor grad på informasjon i søknad.

Vi finner ikke i mappene at det enkelte barn blir kartlagt. Dette bekreftes i intervju. Skjemaet som er utarbeidet og som skal brukes av alle, omfatter ikke en helhetlig kartlegging av det enkelte barns behov. Det opplyses i intervju at dette er kjent, og at skjemaet er et kompromiss slik at alle ansatte i NAV-kontoret skal kunne bruke skjemaet.

I mappene finner vi at det som kartlegges, er behovet for barnehage/SFO, fritidsaktiviteter barns kjønn og alder, men vi finner lite journalføring. Disse opplysningene kommer frem i hovedsak i vedtak. Vi får opplyst at kartleggingen i stor grad er basert på søknaden fra bruker.

De ansatte opplyser i intervju at i den grad de innhenter barnas synspunkter, skjer dette gjennom foreldrene. Det kommer fram av intervju at det ikke er systematisk innhenting av informasjon om det enkelte barn.

Mappegjennomgangen viser at bosituasjonen kartlegges i liten grad utover husleiekontrakt. I intervju opplyses det at veilederne tidligere gikk oftere på hjemmebesøk og fikk et mer helhetlig inntrykk av bosituasjonen. I intervju opplyses det at det er begrenset kapasitet til hjemmebesøk nå.

Tolk brukes ved behov. Samtaler med tolk gjennomføres primært med telefontolk. Ved behov blir det gjort med frammøtetolk. Barn brukes ikke som tolk for de voksne.

Ved kartlegging av behov i saker av akutt karakter opplyses det i intervju at søknadene behandles ut ifra søkers behov der og da. Eventuelle behov hos barn blir ikke etterspurt.

I kommunens egenrapportering på området som vi har fått tilsendt, er det opplyst at kommunen sørger for at alle relevante opplysninger i arbeidet dokumenteres, slik at de lett kan finnes. Som nevnt over, finner vi lite spor av kartlegging i journal, og det er heller ikke skannet inn dokumenter/kartleggingsskjema.

Vi får opplyst i intervju at det er den som behandler søknad om økonomisk stønad som skal kartlegge brukers situasjon og eventuelt sjekke hvilken kartlegging som foreligger fra før. Videre opplyses det at informasjon om brukere mellom de ulike teamene, kan bli oppgitt muntlig fra veileder til veileder og ikke alltid nedtegnet i journal. Vi kan ikke se av mappegjennomgangen at informasjonen fra den kartleggingen som blir gjort av familiekontakt er tatt med i vurderingen av søknadene. Dette bekreftes i intervju. Det opplyses at det er utfordrende med journalføringen av familiens situasjon i de statlige journalsystemene (modia).

Veiledere opplyser å ha mye kontakt med brukere på sms, og at dette journalføres i varierende grad.

Ansatte forteller om stort tidspress. De prioriterer saksbehandling og utbetaling av stønad. Det bekreftes i intervju med ansatte og ledelse at dette er en tydelig føring.

Vurdering og beslutning ved søknad om økonomisk stønad

Barnetrygden blir holdt utenfor ved beregning av økonomisk stønad. Vi får opplyst i intervju at veilederne ser helt bort fra barnetrygden ved utmåling av stønad, også når det søkes spesifikt om ytelser til barn. Dette ser vi også i mappene.



Det opplyses i intervju at de statlige veiledende satsene til livsopphold følges ved utmåling av stønad. Stønadens reduseres ikke i store familier med flere barn, og det utmåles stønad i tråd med statens veiledende sats for hvert enkelt barn. Dette bekreftes i mappene. Ansatte forteller at det i enkelte tilfeller er utmålt stønad som er høyere enn de veiledende satsene, etter en konkret og individuell vurdering.

Det er utarbeidet retningslinjer for vurdering av søknader om sosial stønad ved NAV Karmøy-Bokn som oppdateres jevnlig. Vi får opplyst at det er avdelingsleder og kvalitetsutvikler som er ansvarlig for å holde retningslinjene oppdatert. Det er også utarbeidet felles vedtaksmaler som skal sikre lik praksis.

Ansatte forteller at det er ukentlig drøftingsmøter og fortløpende drøftingsnettprat på teams. Drøftingsmøtene og nettpraten er for alle som behandler saker etter sosialtjenesteloven. De ansatte i Sosialavdelingen som behandler søknader, sitter i landskap. Saker drøftes fortløpende, og de leser hverandres vedtak ved behov.

Vi får opplyst i intervju at det ofte gis tilleggsytelser til barn. Dette fremgår også til dels av mappegjennomgangen. Det er en ordning i Karmøy kommune med aktivitetstilskudd, som innebærer tilgang til blant annet kino og svømmehall, samt dekning av kontingent til en fritidsaktivitet. Ansatte forteller at utgifter til utstyr, lommepenger, cup og lignende dekkes av NAV. Av retningslinjene på området fremgår det at slike søknader alltid skal tas opp på drøftingsmøte. Det samme gjelder for eksempel søknad om sykkel.

Ved mappegjennomgang er vurdering av barnets beste ikke synlig i de fleste saker. I intervju fremgår det at det tas hensyn til hva som er best for barnet. Ansatte nevner eksempler på fritidsaktiviteter det er gitt støtte til, støtte til bolig over kommunenes norm, ekstra stønad til ungdom i familie med uføre foreldre, elektrisk sparkesykkel. I enkelte saker blir det også sett bort fra at ungdom mottar stipend ved beregning og utmåling av stønad.

Vurderinger av barnets beste er ikke en innarbeidet praksis i alle saker. Dette kommer frem i intervju.

I retningslinjene for behandling av søknader om akutthjelp er det fastsatt egne satser for voksne for de fire første dagene. Satsene økes til 75% av korttidssats fra femte dag. For barn gjelder korttidssats fra første dag. Av intervju fremgår det at satsene blir fulgt, og at det ikke er rutine for å spørre spesifikt om barns behov.

Vi ser i mappene eksempler på at det blir gjort vurderinger av om det skal ytes stønad etter § 19 i sosialtjenesteloven der det er gitt avslag etter § 18. I intervju får vi opplyst at det gis stønad etter § 19, og at i noen av disse tilfellene burde stønaden ha vært gitt etter § 18.

Ifølge oversendt dokumentasjon vurderer avdelingsleder om veiledere som har jobbet i 2 år kan godkjenne egne vedtak selv. Kvalitetsutvikler godkjenner vedtak for ansatte som har jobbet mindre enn to år. Avdelingsleder godkjenner i kvalitetsutviklers fravær. Vi får opplyst i intervju at det som undersøkes ved godkjenning av vedtak, er søknaden og vedtaket, ikke hvilken kartlegging som ligger til grunn for vurdering og beslutning.

Det er opplyst at saker blir returnert veileder dersom de ikke er i tråd med retningslinjene.



Oppfølging av familier som mottar økonomisk stønad

Vi finner spor av samtaler i de fleste av mappene vi har gjennomgått, men det kommer i liten grad frem om barna har vært tema i samtale.

Det opplyses i intervju at det gis tilbud om samtaler både på kontoret og på telefon. Veiledere kan ved behov benytte hjemmebesøk, men dette gjøres i liten grad på grunn av kapasitet. Familiekontakten har tidligere gått på hjemmebesøk i alle saker, men gjør det i liten grad nå.

Ansatte opplyser at det er lite tid til oppfølging, og det bekreftes fra ledelsen at dette ikke har blitt prioritert, utover den oppfølgingen familiekontakten gir.

Av intervju kommer det frem at det ikke er føringer for at barnefamilier skal få tilbud om oppfølging fra veiledere som arbeider med sosiale tjenester, utenom økonomiske forhold. Det blir opplyst i intervju at familiekontakten kobles på dersom veileder vurderer at det er behov, eller at bruker har takket ja til dette ved gjennomgang av kartleggingskjemaet. I retningslinjene er det en rutine for at veileder blant annet skal ta kontakt med bruker og tilby oppfølging av familiekontakt ved avslag om økonomisk stønad til familier. Dette ser vi også i mappegjennomgang og får bekreftet i intervju. Vi får ulike svar når vi spør hvordan dette følges opp videre, om det undersøkes at bruker møter og hvordan brukere følges opp når familiekontakt ikke har kapasitet.

Vi finner journalnotat i noen mapper om at bruker ikke har møtt til samtale. Vi ser også at det gis tilbud om ny samtale ved manglende oppmøte.

Det kommer frem av mappegjennomgang og intervju at det foregår samarbeid med barneverntjenesten i enkelte saker. I intervju opplyses det at det også samarbeids med MO-senteret, DPS og flere andre instanser i enkeltsaker

Vi får opplyst i intervju at NAV sjelden tar initiativ til samarbeid med andre, bortsett fra i de sakene hvor familiekontakten er inne.

Vi finner i mappene, og det bekreftes i intervju at det blir fattet § 17 vedtak i de sakene hvor familiekontakt gir oppfølging, og i de sakene hvor det gis økonomisk rådgivning.

Ansatte opplyser at også dette er et kapasitetsspørsmål, og at de som arbeider med de sosiale tjenestene i NAV er kjent med at de skal fatte vedtak på § 17, men at de gjør det i liten grad.

Styring og ledelse

Beslutningsmyndighet

Ifølge gjeldende delegasjonsreglement har veileder som har jobbet med saksbehandling etter sosialtjenesteloven i to år, fullmakt til å godkjenne egne vedtak, med visse begrensninger. Det er avdelingsleder som avgjør hvem som får denne fullmakten. Saker av prinsipiell karakter, ulike tilleggssytelser, høye boutgifter mm, tas opp i det ukentlige drøftingsmøtet. Dette møtet ledes av kvalitetsutvikler, og avdelingsleder har sjelden anledning til å delta. Veilederne i Sosialavdelingen som jobber med behandling av søknader sitter sammen i landskap, og vi får opplyst at de bruker hverandre til kvalitetssikring av vedtakene. De leser hverandres vedtak og drøfter ulike problemstillinger.



Risikovurdering

Vi har fått oversendt en risiko- og sårbarhetsanalyse for Sosialavdelingen.

Analysen har ikke spesielt søkelys på tilsystema. De tre risikohendelsene som er valgt ut, er:

- At det tas feil avgjørelse
- At brukerne ikke får tjenestene de har krav på etter sosialtjenesteloven
- Opplevelsen av å ikke kunne gi tilstrekkelig veiledning til brukerne

Tidspress og manglende opplæring er blant kildene til risiko. Det er pågående tiltak for å redusere risikoen, blant annet er det opprettet en «lavterskeltelefon», slik at brukere kan ringe og be om informasjon og veiledning. Dette tiltaket er nytt, og ikke så godt kjent enda, får vi opplyst i intervju med ledelsen.

Veilederne er i varierende grad kjent med risikovurderingen når vi spør om dette. NAV-leder er orientert, og helsesjefen har ikke kjennskap til den.

Oppfølging, kontroll og forbedring av praksis

I kommunenes egenrapportering fremgår det at kommunen sørger for at alle ansatte får nødvendig opplæring og veiledning for å kunne utføre arbeidet som forventes av dem på området.

Opplæringsplan for nyansatte er et av tiltakene i risikovurderingen. Vi får opplyst i intervju at opplæringen fram til nå har vært tilfeldig og lite systematisk. Av dokumentasjonen fremgår det at det er avdelingsleder som er ansvarlig for at det gis opplæring til nyansatte. Dette har i stor grad skjedd ved skulder-til-skulder-opplæring fra ulike veiledere. Det er også en liste som skal benyttes, men den blir i liten grad brukt.

I intervju får vi opplyst at det ikke har blitt gitt noe særskilt opplæring i arbeidet med barnefamilier.

Avdelingsleder gjennomfører årlig mestrings- og utviklings samtale samt medarbeidersamtale. Her er et av temaene behov for kompetanse, og ansatte opplyser at det er en anledning til å komme med ønsker og behov.

Vi får opplyst i intervju at det som undersøkes ved godkjenning av vedtakene til de veilederne som ikke selv har godkjenningsmyndighet, er søknaden og vedtaket, ikke hvilken kartlegging som ligger til grunn for vurdering og beslutning. Videre opplyses at ledelsen ikke gjennomfører stikkprøver på området, eller på andre måter følger med på vedtak som blir fattet. Avdelingsleder deltar i liten grad på drøftingsmøter, og NAV-leder deltar ikke på møter i Sosialavdelingen.

I kommunenes egenrapportering opplyses det at kommunen har et avvikssystem, og at det sørges for at ansatte vet hva som er faglige avvik/uønsket praksis, og hvordan dette skal meldes. Dette skjer gjennom kompetansekrav ved ansettelse og nyansattopplæring.

I intervju fremgår det at det i svært liten grad meldes faglige avvik, og ikke alle ansatte er kjent med at kommunens avvikssystem Compilo skal benyttes til dette.

Ledelsen opplyser at dette ikke er et prioritert område nå.



4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag

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

Kartlegging av barns behov ved søknad om økonomisk stønad

NAV-kontoret skal gjøre en helhetlig kartlegging av familiens situasjon, der også behovene til hvert enkelt barn må undersøkes. Tilstrekkelig kartlegging danner grunnlaget for vurdering av behov og avgjørelse om stønad. Er det ikke gjennomført en forsvarlig kartlegging, er det risiko for at det kan oppstå følgefeil.

Mangelfull journalføring i forbindelse med kartleggingen gjør det vanskelig for andre ansatte, NAV-leder og brukere å se hva som er kartlagt i saken og hva som danner grunnlaget for vurdering og beslutning. Manglende spor av kartleggingsskjema og samtaler i saksmappene indikerer at det ikke er foretatt en tilstrekkelig kartlegging for å kunne identifisere barns behov.

Kartleggingen vi finner spor av dreier seg i hovedsak om antall barn, alder, om de går i SFO eller barnehage og om de deltar i fritidsaktiviteter. Journalføringen er mangelfull. Kartleggingsskjemaet som er utarbeidet, er i liten grad tatt i bruk, og det omfatter heller ikke en helhetlig kartlegging av det enkelte barns behov. Bortsett fra den kartleggingen som er utført etter familiekartleggingsskjemaet, som familiekontakten bruker, finner vi at det enkelte barns behov og helhetlige situasjon ikke blir tilstrekkelig kartlagt.

Ved søknader om akutthjelp er det ingen rutine eller praksis for å kartlegge barns behov.

Statsforvalteren vurderer at den eksisterende praksisen ikke er i tråd med lovkravene på området.

Vurdering og beslutning ved søknad om økonomisk stønad

NAV Karmøy-Bokn legger som hovedregel til grunn statens veiledende satser til livsopphold ved utmåling av stønad til livsopphold, også i barnerike familier. Det gis tilleggsstønader til barn, uten at det tas hensyn til barnetrygden.

Statsforvalteren vurderer at det generelt tas hensyn til barns behov ved utmåling av stønad, men det er ikke en innarbeidet praksis å vurdere barnets beste i alle saker. Det er ikke en innarbeidet praksis å bruke informasjonen fra kartleggingen gjort av familiekontakten som grunnlag for vurdering og beslutning i saker om økonomisk stønad. Det er en risiko for at det kan oppstå følgefeil når søknaden skal vurderes og det skal fattes en beslutning, fordi kartleggingen av det enkelte barns behov ikke er tilstrekkelig i alle saker og den kartleggingen som er gjort ikke blir lagt til grunn.

Oppfølging av familier som mottar økonomisk stønad

Statsforvalteren vurderer at intervju og mappegjennomgang viser at det er stor forskjell på oppfølgingen som tilbys av familiekontakt og den som gis av andre veiledere. Tidspress gjør at oppfølgingsarbeidet blir nedprioritert, og dette er kjent for ledelsen.

Selv om det i liten grad kommer fram opplysninger om barna i oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontoret, skal dette tilsynet ikke vurdere kvaliteten og innholdet i oppfølgingen. I intervju får vi opplyst at det er liten kapasitet til oppfølging, bortsett fra den oppfølgingen som blir gjort av familieveileder.

Vi finner spor av samtaler, samarbeid med andre tjenester og/eller vedtak etter § 17 i mer enn 50% av mappene og legger derfor til grunn at det tilbys oppfølging. Vi vil derfor ikke gi lovbrudd på oppfølgingen på dette området.



Statsforvalteren vil peke på at mangelfull kartlegging også vil kunne påvirke innholdet i oppfølgingen, og om oppfølgingen er i samsvar med familiens behov.

Styring og ledelse

Det er nær sammenheng mellom styringen av tjenesten og at tjenestene er forsvarlige.

Kommunen har i egenrapporteringen sin svart at de sørger for at alle relevante opplysninger i arbeidet blir dokumentert. Dette er gjort ved at det skrives journalnotater og at all relevant dokumentasjon blir skannet inn.

Mappegjennomgang og intervju viser at relevante opplysninger ikke blir dokumentert i tilstrekkelig grad og at journalnotatene er mangelfulle. Dette gjelder i særlig grad kartleggingsarbeidet, men også på oppfølgingsområdet.

Kommunen har også opplyst at kartleggingsskjema av barnefamilier er tatt i bruk. Intervju og mappegjennomgang viser at dette ikke er tilfelle.

Ledelsen har ikke tilstrekkelige kontrolltiltak for å sikre at det foretas en helhetlig kartlegging av barnefamiliens behov før vurdering og tildeling av økonomisk stønad. I vedtak som godkjennes av kvalitetsutvikler/avdelingsleder, blir det ikke kontrollert om kartleggingen som er gjort, er tilstrekkelig. Ledelsen gjennomfører ikke stikkprøver av vedtak som blir fattet av veiledere med godkjenningfullmakt, eller kontrollerer på annen måte hvilken kartlegging som ligger til grunn for vedtakene.

Ledelsen deltar i liten grad på drøftingsmøter hvor en diskuterer praksis på området, og det er få føringer for arbeidet.

Kommunens avvikssystem blir ikke benyttet til å melde faglige avvik på området, og ledelsen har heller ikke styringstiltak som kan fange opp områder med risiko for svikt.

Statsforvalteren vurderer på denne bakgrunn at ledelsen ikke har tilstrekkelig styring med at kartleggingsarbeidet blir utført på en forsvarlig måte.

5. Statsforvalterens konklusjon

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

Karmøy kommune sørger ikke for at det enkelte barns behov blir kartlagt i alle saker der foreldrene søker om økonomisk stønad. Dette kan føre til at familien ikke får de tjenestene de har rett på.

Ledelsen har ikke tilstrekkelige styringstiltak som sikrer at kartleggingen er forsvarlig.

Dette er lovbrudd på:

Sosialtjenesteloven §§ 18 og 19, jf §§ 4 og 43, forvaltningsloven §§ 11 d og 17 og kommuneloven § 25-1



6. Oppfølging etter lovbrudd

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

Vi ber kommunen utarbeide en plan med nødvendige tiltak for å rette lovbruddet, og sender den til Statsforvalteren innen 08.09.23. Planen skal inneholde følgende:

- Hvilke tiltak som skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen
- Frister for iverksetting og evaluering av om tiltakene har virket som planlagt
- Hvordan ledelsen vil følge med på og kontrollere at tiltakene blir iverksatt
- Hvordan ledelsen vil gjennomgå om tiltakene har virket som planlagt

Kort tid etter at planen er mottatt, vil Statsforvalteren ta kontakt med kommunen for å avtale tidspunkt for dialogmøte. Det er kommunens plan som vil være tema på møtet, i tillegg til at det planlegges for videre dialog.

For å undersøke om tiltakene har resultert i forsvarlig praksis, vil kommunen bli bedt om å utføre en egenkontroll. I egenkontrollen skal kommunen gjennomgå saker ved å fylle ut et skjema med spørsmål som er utarbeidet av Statens helsetilsyn. Tidspunkt for gjennomføring av egenkontrollen avtales i dialogmøte.

Statsforvalteren kan i tillegg utføre en stikkprøvekontroll dersom det er nødvendig.

Endelig rapport oversendes Statens helsetilsyn for publisering på www.helsetilsynet.no.

Med hilsen

Andres Neset (e.f.)
fylkeslege/avdelingsdirektør

Gunn Idland
fagleder/seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

BOKN KOMMUNE
NAV KARMØY-BOKN

Boknatunvegen 37
Postboks 114

5561
4291

BOKN
KOPERVIK