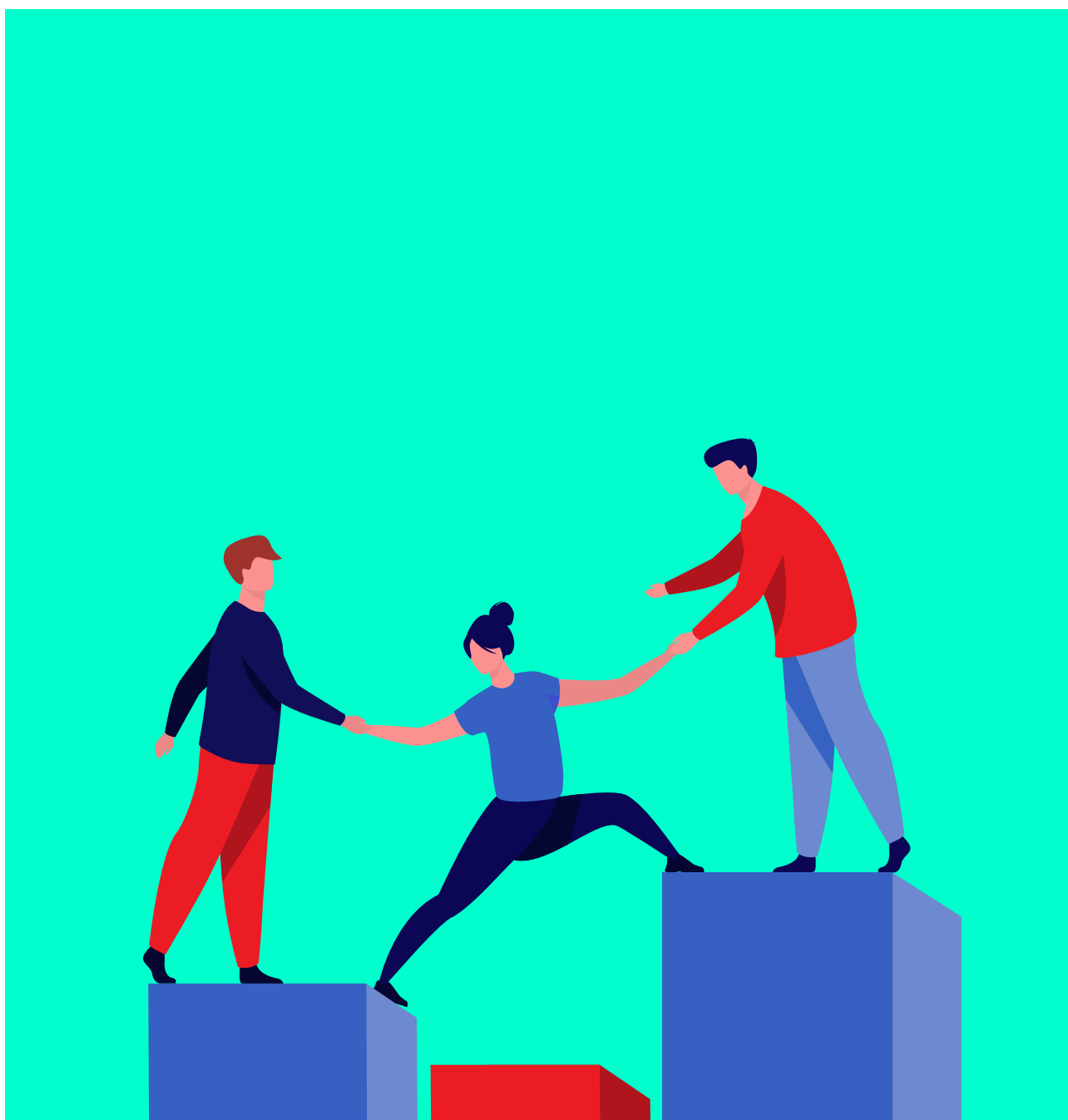


Undersøkelse av Nav Kontaktsenter 2020-2021. Del av den landsomfattende undersøkelsen av tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav

«Hei, og velkommen til Nav!
Gjelder det økonomisk sosialhjelp,
midlertidig botilbud eller andre
sosiale tjenester, tast 1»



Sammendrag



«Brukerne har ofte behov for informasjon og veiledning som ikke kan imøtekommes av NKS og mange må derfor settes i kontakt med Nav-kontoret.»

Helsetilsynet har de siste årene fått informasjon fra brukere, ansatte i Nav-kontor og statsforvalterne om en økende bekymring for at de sosiale tjenestene har blitt mindre tilgjengelige for brukerne. De sosiale tjenestene er velferdssamfunnets siste sosiale og økonomiske sikkerhetsnett, og personer med behov for slike tjenester er ofte i utsatte situasjoner. Det er derfor særlig viktig at brukerne har god tilgjengelighet til de sosiale tjenestene.

Helsetilsynet har satt i gang en landsomfattende undersøkelse av tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene i Nav-kontorene. Statsforvalterne undersøker situasjonen i kommunene, og Helsetilsynet har undersøkt Nav kontaktsenter (NKS) som tar imot henvendelser på telefon til Nav.

Formålet med å undersøke NKS var å få mer kunnskap om telefoniløsningen i Nav, og hvordan løsningen påvirker tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene. Når bruker har behov for å ringe Nav-kontoret, er det NKS som tar imot henvendelsen. Dersom bruker møter barrierer i denne kanalen, kan det påvirke tilgjengeligheten til tjenestene og ha uheldige konsekvenser for brukerne.

NKS-undersøkelsen ble gjennomført i perioden oktober 2020 til april 2021. Informasjonen er blant annet innhentet fra observasjoner av telefonsamtaler mellom NKS og brukere, samtaler med ansatte og ledere, og gjennomgang av skriftlig materiale.

Flere forhold ved Nav kontaktsenter fungerer som barrierer mot at brukerne får hjelp

Undersøkelsen viste at brukere som ringer NKS blir møtt av ansatte med gode samtaleferdigheter. Samtidig viste undersøkelsen at flere forhold ved telefoniløsningen i praksis fungerer som barrierer slik at brukerne ikke får hjelpen de trenger til riktig tid.

Brukerne har ofte behov for informasjon og veiledning som ikke kan imøtekommes av NKS og mange må derfor settes i kontakt med Nav-kontoret. Spørreanropene fra NKS til Nav-kontoret blir kun unntaksvis besvart. Brukerne blir dermed satt i en ny ventekø. Når NKS ikke får svar fra Nav-kontoret, sendes det skriftlig melding til Nav-kontoret om at bruker ønsker kontakt. Meldingene blir sendt i et system som ikke er tilrettelagt for sosiale tjenester, og skal derfor formuleres generelt slik at det ikke skal være mulig å knytte meldingen til sosiale tjenester. Dette kan føre til at Nav-kontoret ikke fanger opp alvorligheten i henvendelsen, og at brukeren ikke blir kontaktet raskt slik at behovet for hjelp blir avklart i tide.

Undersøkelsen viste også at noen av rutinene til NKS åpner for at NKS kan gi brukerne veiledning som beveger seg inn i den saksforberedende prosessen. De sosiale tjenestene skal gis etter individuelle vurderinger, >

slik at bruker får hjelp etter sitt konkrete behov. Godt sosialt arbeid er en forutsetning for å gjøre slike vurderinger, og det er derfor Nav-kontoret som skal vurdere hva som er riktig veiledning for den enkelte bruker.

Helsetilsynet mener at funnene i undersøkelsen er alvorlige. De påvirker tilgjengeligheten til sosiale tjenester i Nav, både ved at det kan ta lang tid før brukerne får den informasjonen og veiledningen de har behov for og fordi det er også risiko for at brukernes hjelpebehov ikke blir fanget opp og dermed ikke får vurdert behovet av Nav-kontoret.

Det er også en utfordring at telefonløsningen er svakt forankret, både i lovverk og i avtaler mellom den enkelte kommune og NKS. Manglende forankring gjør at det er utfordrende for kommunene og Arbeids- og velferdsetaten å få et helhetlig bilde av hvordan løsningen fungerer for brukerne. Det er utfordrende for kommunene å drive forbedringsarbeid gjennom internkontrollen, og det er utfordrende for Arbeids- og velferdsetaten å utvikle tjenesten i takt med kommunenes forbedringsarbeid. Tydeligere forankring i lovverk og avtaleverk er ingen garanti for at tilgjengeligheten til sosiale tjenester blir bedre. Samtidig kan et tydelig rammeverk gi bedre grunnlag for å kontrollere tjenesten og drive forbedringsarbeid. Kontroll og forbedringsarbeid vil kunne bidra til bedre tilgjengelighet til tjenestene for brukerne.

Det er ingen hjemmel i sosialtjenesteloven til å føre tilsyn med NKS som selvstendig tilsynsobjekt, og Helsetilsynet mener det bør innføres en hjemmel som gjør det mulig for tilsynsmyndigheten å kontrollere NKS.

Helsetilsynets anbefalinger

Helsetilsynet anbefaler overordnede faglige myndigheter, som Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og sosialdepartementet, og kommunene om å iverksette tiltak som sikrer at tjenestene bli tilgjengelige for brukerne gjennom telefonløsningen.

Helsetilsynet anbefaler at:

- Det iverksettes tiltak som sørger for at telefonløsningen i Nav og oppgaveløsningen både i NKS og i Nav-kontoret ivaretar bistandsbehovet for alle brukere av sosiale tjenester.
- Det iverksettes tiltak som sikrer at den skriftlige kommunikasjonen mellom NKS og Nav-kontoret kan formuleres tydelig gjennom sikre fagsystemer som ivaretar taushetsplikten.
- Kommunene tar et større ansvar for å besvare telefonhenvendelser som kommer fra bruker via NKS.
- Alle kommuner oppretter vakttelefon som NKS kan nå i sine åpningstider.

>

Sammendrag

- Rutiner som NKS benytter gjennomgås og endres slik at de blir i tråd med intensjonen i sosialtjenesteloven om at det er NKS som gir generell informasjon og veiledning, og at det er kommunen ved Nav-kontoret som skal gi individuell veiledning til brukerne basert på konkrete vurderinger og individuelt skjønn.
- Det iverksettes tiltak som bidrar til bedre forankring av telefoniløsningen i Nav i lovverk og avtaleverk.
- Det innføres hjemmel i sosialtjenesteloven til å føre tilsyn med NKS som selvstendig tilsynsobjekt
-

Innhold

Sammendrag	2
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn, formål og problemstilling	7
1.2 Definisjon av sentrale begreper	8
1.3 Avgrensning	9
1.4 Metode og gjennomføring	9
2 Telefoniløsningen i Nav	11
2.1 Eierskap og styringslinjer	11
2.2 Ansvar og oppgaver	12
2.3 Digitale løsninger for sosiale tjenester	13
3 Resultater fra undersøkelsen	14
3.1 Brukerne blir møtt av veiledere med gode samtaleferdigheter	14
3.2 Hindringer i kontakten mellom bruker og NKS påvirker tilgjengeligheten	14
3.2.1 Begrenset tilgang til informasjon fra de kommunale fagsystemene	15
3.2.2 Brukernes fullmakter er ikke tilgjengelige for NKS	16
3.2.3 Ulikt tjenesteinnhold, organisering og praksis i Nav-kontorene fører til lengre ventetid	16
3.2.4 «Kontorinformasjonen» er ikke alltid oppdatert og fører til feilinformasjon	17
3.2.5 Kommunene gir ulik informasjon til Personkortet	18
3.3 Hindringer i kontakten mellom NKS og Nav-kontoret som påvirker tilgjengeligheten	19
3.3.1 Brukerne får ikke tilgang til Nav-kontoret via NKS og må vente i to køer	19
3.3.2 Brukerne blir kasterballer mellom NKS og Nav-kontoret når det haster	20
3.3.3 Ikke alle Nav-kontor har vakttelefon som bruker kan nå via NKS	21
3.3.4 Uklare beskjeder fra NKS til Nav-kontoret kan forsinke hjelpen til brukerne	22

Innhold

3.4	Blir brukerne veiledet bort fra å søke sosiale tjenester?	26
3.5	Er telefoniløsningen godt nok forankret gjennom lovverk og avtaler?	29
4	Helsetilsynets oppsummering og samlede vurderinger	31
5	Referanser	34
6	Samisk og engelsk sammendrag	35

1



«Brukere i vanskelige livssituasjoner skal få tilgang til nødvendige sosiale tjenester fra Nav-kontoret til riktig tid og av tilstrekkelig omfang.»

Innledning

1.1 Bakgrunn, formål og problemstilling

Helsetilsynet har de siste årene fått informasjon fra brukere, ansatte i Nav-kontor, samarbeidspartnere og statsforvalterne om en økende bekymring for at de sosiale tjenestene har blitt mindre tilgjengelige for brukerne. De sosiale tjenestene er velferdssamfunnets siste sosiale og økonomiske sikkerhetsnett, og personer med behov for disse tjenestene er ofte i utsatte situasjoner.

Helsetilsynet har satt i gang en landsomfattende undersøkelse av tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene i Nav-kontorene. Statsforvalterne gjennomfører undersøkelser i et utvalg av landets kommuner i perioden 2020 og 2021.

NKS tar imot telefonhenvendelser fra brukere til Nav-kontoret, uavhengig av hvor bruker ringer fra i landet og hva saken gjelder. Telefonløsningen i Nav er derfor en sentral kanal når brukere ønsker kontakt med Nav-kontoret. Svikt i telefonløsningen vil påvirke tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene og ha uheldige konsekvenser for brukerne. Brukere i vanskelige livssituasjoner skal få tilgang til nødvendige sosiale tjenester fra Nav-kontoret til riktig tid og av tilstrekkelig omfang.

For å få et helhetlig kunnskapsgrunnlag om tilgjengeligheten til sosiale tjenester i Nav, ba Helsetilsynet Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) om mulighet til å inkludere NKS som en del av den landsomfattende undersøkelsen. I brev av 12. september 2019¹, åpnet ASD for at Helsetilsynet kunne undersøke hvordan NKS håndterte henvendelser på sosialtjenesteområdet.

I denne rapporten presenterer Helsetilsynet resultatene fra undersøkelsen av NKS. Rapporten beskriver hovedfunnene, Helsetilsynets vurderinger av funnene og hvilke konsekvenser de kan få for brukerne. Resultatene vil sammen med statsforvalternes undersøkelser bli et kunnskapsgrunnlag for prioritering av framtidige tilsyn og for Helsetilsynets anbefalinger til fagmyndighetene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sin tolkningsuttalelse datert 24. august 2018 definert tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav:

«Personer med et hjelpebehov skal kunne henvende seg til Nav for å få lagt frem sin sak, stille spørsmål, få informasjon og veiledning og eventuelt hjelp til å fylle ut søknad. Hvis behovet er akutt må behovet vurderes raskt, ofte samme dag. Kommunen kan ivareta kravet til tilgjengelighet på ulike måter, men brukernes behov bør være styrende for hvordan kommunen sikrer tilgjengelighet til sine tjenester. Kommunen er ansvarlig for at Nav-kontoret er organisert slik at tilgjengeligheten til tjenestene er forsvarlig.» >

¹ Brev til Statens helsetilsyn fra Arbeids- og sosialdepartementet datert 12. september 2019.

Helsetilsynet tolker begrepet tilgjengelighet til at «brukerne kommer i kontakt med noen som kan hjelpe dem ut ifra deres situasjon og eventuelle behov for hjelp, til rett tid».

Formålet med undersøkelsen av NKS er å få fram hvordan Navs telefoniløsning påvirker tilgjengeligheten til sosiale tjenester i Nav for brukerne.

Undersøkelsens problemstilling er:

Har organiseringen av telefoniløsningen i Nav og oppgaveløsningen i NKS betydning for om de sosiale tjenestene i Nav er tilgjengelige slik at brukerne kommer i kontakt med noen som kan hjelpe dem ut ifra deres situasjon og eventuelle behov for hjelp, til rett tid?

1.2 Definisjon av sentrale begreper

I dette avsnittet har vi definert noen av de sentrale begrepene vi bruker i rapporten.

Med kommunale tjenester mener vi de sosiale tjenestene i Nav etter sosialtjenesteloven, det vil si tjenestene som tilhører minimumsløsningen² i Nav. Vi bruker som oftest begrepet sosiale tjenester, men vi bruker kommunale tjenester der det er viktig å tydeliggjøre skillet mellom stat og kommune.

Med kommunale eller sosiale henvendelser mener vi henvendelser fra brukere til NKS om sosiale tjenester i Nav.

Med statlige tjenester mener vi i denne sammenhengen tjenester som gis av Nav-kontoret etter blant annet folketrygdloven og arbeidsmarkedsløven. For enkelthets skyld bruker vi gjennomgående begrepet statlige tjenester i rapporten.

Med statlige henvendelser mener vi henvendelser fra brukere til NKS om statlige tjenester.

Samspillet er et digitalt verktøy som brukes av Nav-kontor og NKS for å utveksle tilbakemeldinger om hendelser og for å løfte problemstillinger. Alle ansatte i Nav kan bruke verktøyet, og det er en forventning i NKS om at alle skal bruke det, både når det gjelder ris og ros. NKS bruker meldingene i Samspillet i sitt forbedringsarbeid og i kontakten med det enkelte Nav-kontor.

Begrepet veiledning kan forstås på forskjellige måter. I denne rapporten brukes begrepet som et samlebegrep for all muntlig kommunikasjon mellom henholdsvis NKS og bruker og Nav-kontoret og bruker.

Service rutiner er skriftlige beskrivelser av hvilke oppgaver NKS har ansvar for, hvordan de skal løses og ansvarsfordelingen mellom NKS og Nav-kontoret. Service rutinene er tilgjengelige for alle ansatte i Nav på Navs intranett, Navet. NKS avdeling Leikanger lager service rutinene og samarbeider med Arbeids- og velferdsdirektoratet om rutinene ved behov.

² Med minimumsløsningen menes de fem obligatoriske tjenestene opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, kvalifiseringsprogram, individuell plan og midlertidig botilbud.

>

1.3 Avgrensning

NKS har i tillegg til å besvare henvendelser på telefon, også ansvar for chat, Facebook og Skriv til oss. Disse tjenestene er ikke nærmere omtalt i rapporten.

Brukere som opplever at de har fått dårlig service fra Nav, kan levere serviceklage. Nav får noen serviceklager som gjelder NKS og sosiale tjenester. Klagene gjelder ikke vedtak om tjenester. Antallet serviceklager om sosiale tjenester er lavt, og det er derfor ikke mulig å si noe generelt om innholdet i disse klagene. Helsetilsynet har derfor valgt ikke å ta med serviceklager i denne rapporten.

Noen Nav-kontor har flere tjenester enn sosiale tjenester som for eksempel Husbankens bostøtteordning, rustjenesten, flyktningetjenesten og frivillig og tvungen forvaltning. Disse tjenestene har ikke vært en del av undersøkelsen.

1.4 Metode og gjennomføring

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden oktober 2020 til april 2021. Helsetilsynet hadde møter med Arbeids- og velferdsdirektoratet og NKS i forbindelse med planleggingen av undersøkelsen. Hovedvekten av informasjonen er innhentet fra besøk hos fire av landets elleve kontaktsentre:

- Nav Kontaktsenter Nord-Vestlandet, avdeling Leikanger
- Nav Kontaktsenter Agder, avdeling Mandal
- Nav Kontaktsenter Innlandet, avdeling Hamar
- Nav Kontaktsenter Troms og Finnmark, avdeling Tromsø

Besøkene ble gjennomført i oktober 2020. Ett av besøkene ble gjennomført fysisk med tre ansatte fra Helsetilsynet til stede, og resten ble gjennomført digitalt med to ansatte fra Helsetilsynet.

Besøkene startet med et innledende møte hvor Helsetilsynet informerte om hensikten med undersøkelsen og hvordan den skulle gjennomføres. En representant fra Nav Kontaktsenter styringsenhet deltok i det innledende møtet og ga supplerende informasjon. Etter hvert innledende møte hadde vi en samtale med leder av enheten, til sammen seks ledere.

Deretter lyttet vi til NKS-veiledernes samtaler med brukere, til sammen 64 samtaler. Fem av samtalene gjaldt statlige tjenester og ble tatt ut av datamaterialet. Materialet består derfor av 59 samtaler som gjaldt sosiale tjenester. Hver medsittsekvens varte én time.

I medsittsekvensene lyttet vi kun til NKS-veilederen sin del av brukersamtalen for å ivareta hensynet til personvern og taushetsplikt. >

Besøkene ble avsluttet med en gruppesamtale med veilederne vi hadde observert og fagansvarlig. I Leikanger deltok i tillegg to veiledere som jobbet med chatbot i denne samtalen. Til sammen 14 ansatte deltok i gruppesamtalene.

Leikanger har fagansvar for sosiale tjenester i NKS. Dette besøket skilte seg fra de andre besøkene ved at vi fikk mer inngående informasjon om organiseringen av telefoniløsningen i Nav og NKS og hvordan de har lagt opp arbeidet. Vi ble vist servicrutiner, meldinger i Samspillet og noen eksempler på serviceklager. Vi ble vist chatbot for sosiale tjenester som er tilgjengelig på nav.no, og hvordan NKS utvikler denne funksjonen.

Etter hvert besøk ble det skrevet et notat som ble sendt til den aktuelle NKS-enheten og styringsenheten for innspill. Endelig notat ble etter endringer sendt NKS-enheten, styringsenheten og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

I tillegg til besøkene har vi gått gjennom dokumentasjon som statistikk, brukerundersøkelser, servicrutiner og meldinger i Samspillet. Vi har gått gjennom kommunesidene på nav.no og KS sine nettsider som omhandler partnerskapet i Nav. I møter med NKS og Arbeids- og velferdsdirektoratet har også fått informasjon om organisering og avtaler mellom kommunene og Arbeids- og velferdsetaten. ●



2



«Arbeids- og velferdsetaten og kommunen har et felles ansvar for driften av Nav-kontoret og leder sammen i et partnerskap. Partnerskapet skal sikre et samordnet tjenestetilbud til brukerne og er regulert i Partnerskapsavtalen.»

Telefoniløsningen i Nav

2.1 Eierskap og styringslinjer

Arbeids- og velferdsforvaltningen består av Arbeids- og velferdsetaten (den statlige delen av Nav som forvalter tjenester etter folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven) og de kommunale tjenestene som inngår i Nav-kontorene³. Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontor som dekker alle kommuner. Arbeids- og velferdsdirektoratet leder Arbeids- og velferdsetatens virksomhet⁴ og kommunedirektøren leder den samlede kommunale administrasjonen⁵, og har delegert ansvaret for å lede de kommunale tjenestene i Nav-kontoret til Nav-leder.

I tillegg til å lede Arbeids- og velferdsetatens virksomhet er også Arbeids- og velferdsdirektoratet fagdirektorat for sosiale tjenester i Nav. Arbeids- og velferdsdirektoratet sender årlig ut Kommunebrevet⁶ med direktoratets prioriteringer og anbefalinger på sosialtjenesteområdet.

Arbeids- og velferdsetaten og kommunen har et felles ansvar for driften av Nav-kontoret og leder sammen i et partnerskap. Partnerskapet skal sikre et samordnet tjenestetilbud til brukerne og er regulert i Partnerskapsavtalen⁷.

NKS er en del av Arbeids- og velferdsetaten og eies og driftes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. NKS har flere lokasjoner, og alle lokasjoner besvarer henvendelser uavhengig av hvor i landet bruker ringer fra, og hva saken gjelder. De besvarer henvendelser om både statlige og sosiale tjenester.

Alle landets kommuner, unntatt Bergen og Oslo, koblet seg til NKS i perioden 2011-2015. I 2018 og 2019 koblet også Bergen og Oslo seg på, og pr. i dag benytter alle landets kommuner NKS sine tjenester. Telefontjenesten på sosialtjenesteområdet har dermed blitt sentralisert for hele landet.

Nav Kontaktsenter Nord-Vestlandet, avdeling Leikanger, har et overordnet ansvar for sosiale tjenester i NKS på nasjonalt nivå. De lager og videreutvikler rutiner og opplæringsmateriell og bidrar til fagutvikling for alle ansatte i NKS. >

³ Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 2

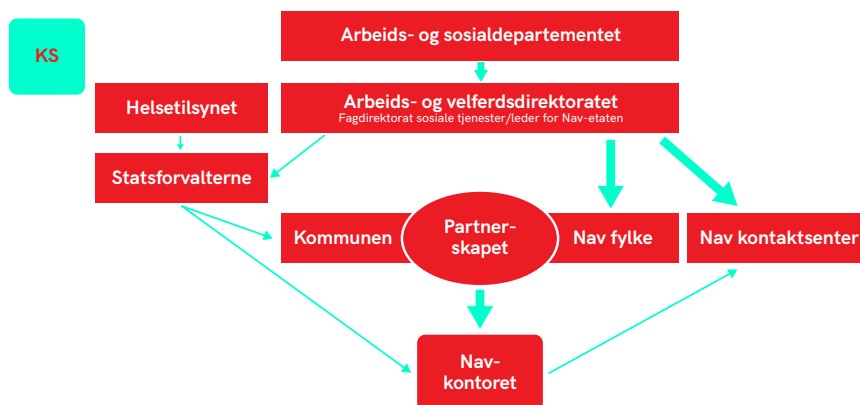
⁴ Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 3

⁵ Kommuneloven § 13-1

⁶ Nasjonale mål og hovedprioriteringer 2021

⁷ Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14

Modell 1: Myndighetsstruktur i Nav-systemet



2.2 Ansvar og oppgaver

NKS har ulikt mandat for statlige og kommunale henvendelser. De har tilgang til de statlige fagsystemene og kan derfor gi brukere med statlige tjenester individuell informasjon, råd og veiledning om brukerens konkrete situasjon.

NKS skal gi generell veiledning etter forvaltningsloven § 11 om de obligatoriske sosiale tjenestene som opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, kvalifiseringsprogram, og individuell plan. Dette innebærer at de ikke skal gå inn i den konkrete saken, men kun gi generell veiledning om det bruker selv kan finne på nav.no. De gir også informasjon om det enkelte Nav-kontor som åpningstider, vaktordninger og rutiner for levering av søknader og dokumentasjon.

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 16 annet ledd gir ansatte ved NKS tilgang til sentrale opplysninger om individuelle kommunale stønadssaker uten hinder av taushetsplikten. I forarbeidene til bestemmelsen⁸ framgår det at informasjonen i Personkortet angir hvilke opplysninger NKS kan få tilgang til, eksempelvis vedtak om stønad, opplysninger om utbetaling, vilkår for utbetaling og mottatte dokumenter i saken. Opplysningene i Personkortet er utgangspunktet for veiledningen NKS til brukerne.

Kommunen har ansvar for å yte tjenester til innbyggerne etter sosialtjenesteloven § 3. Selv om kommunen har organisert telefonløsningen slik at NKS gir generell veiledning og noe individuell veiledning har kommunen fortsatt ansvar for å gi veiledning både etter forvaltningsloven § 11 og sosialtjenesteloven § 17. >

⁸ Prop. 14 L (2014-2015) s. 14

NKS skal også fungere som et bindeledd mellom bruker og Nav-kontor. Når bruker ønsker kontakt med Nav-kontoret, settes telefonen enten over til Nav-kontoret, eller det sendes en melding om at bruker ønsker kontakt. De er derfor en sentral kanal inn til de sosiale tjenestene.

2.3 Digitale løsninger for sosiale tjenester

Det foregår en digitalisering av sosiale tjenester (Digisos) som påvirker veiledningen NKS gir til brukerne. Digitaliseringsarbeidet utvikles av Arbeids- og velferdsdirektoratet i samarbeid med kommuner og KS. Digital søknad om økonomisk stønad er utviklet og er pr. august 2021 tatt i bruk i 330 av landets 356 kommuner.

Det er også laget en innsynsløsning som ble testet ut i noen kommuner i 2020. I denne løsningen får brukerne digitalt innsyn i deler av egen sak og vil kunne lese vedtak, se utbetalinger og få beskjed om eventuell manglende dokumentasjon. Pr. august 2021 benytter 140 kommuner innsynsløsningen.

Høsten 2021 blir innsynsløsningen testet ut i NKS. NKS får tilgang til sentrale opplysninger om individuelle kommunale stønadssaker⁹. Det framgår av Kommunebrevet for 2021 at innsynsløsningen på sikt vil erstatte Personkortet som brukes i dag. Dette er også informert om til alle kommuner i eget brev i mai 2021.

Alle kommuner som benytter digital søknad og digitale innsynsløsninger har inngått databehandleravtaler med Arbeids- og velferdsdirektoratet. ●

⁹ Jf. Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 16 annet ledd

3



«Helsetilsynet vurderer at brukerne ble møtt med en profesjonalitet hvor veilederne var vennlige, serviceorientert, støttende og empatiske.»

Resultater fra undersøkelsen

I dette kapittelet presenterer Helsetilsynet de viktigste funnene fra undersøkelsen av NKS.

3.1 Brukerne blir møtt av veiledere med gode samtaleferdigheter

I samtaler med ledere og ansatte fikk Helsetilsynet opplyst at NKS stiller krav til minimum 3-årig utdanning på høyskole/universitetsnivå når de rekrutterer nye veiledere. Alle nyansatte går gjennom et fire ukers opplæringsløp. Samtaleteknikk og samtaleferdigheter er sentrale tema i opplæringen. Det lages felles opplæringsmaterieil for alle kontaktsentrene, og fagansvarlige har ansvar for å følge opp veilederne i den løpende oppgaveløsningen.

Helsetilsynet observerte 59 brukersamtaler i fire kontaktsentre og til sammen åtte veiledere som svarte på henvendelser fra brukere om sosiale tjenester.

Helsetilsynets vurdering

Helsetilsynet vurderer at de ansattes kompetanse gir et godt utgangspunkt for å håndtere oppgavene i NKS. NKS har rutiner for opplæring og oppfølging av de ansatte, og rutiner og opplæringsmaterieil er felles for alle som jobber i NKS. Dette bidrar til at de ansatte i NKS har det samme utgangspunktet for å håndtere kommunale henvendelser. I samtalene med de ansatte i alle fire kontaktsentre som ble besøkt ble det uttrykt en omforent forståelse av hvordan de skulle håndtere henvendelser på sosialtjenesteområdet.

Våre observasjoner av samtaler med brukere underbygger også at opplæringen og oppfølgingen av de ansatte er av god kvalitet. Helsetilsynet vurderer at brukerne ble møtt med en profesjonalitet hvor veilederne var vennlige, serviceorientert, støttende og empatiske. De tok seg god tid og svarte på brukernes henvendelser ut fra informasjonen de hadde tilgang til. Vi vurderer at brukerne blir møtt på en god måte.

3.2 Hindringer i kontakten mellom bruker og NKS påvirker tilgjengeligheten

De ansatte i NKS peker på flere utfordringer knyttet til kommunale henvendelser, som bidrar til de ikke får veiledet brukerne av sosiale tjenester så godt som de ønsker. >



«I samtaler med Helsetilsynet opplyste ansatte i NKS at mange brukere ikke forstår innholdet i vedtaket, og at de ønsker hjelp av NKS for å forstå hva vedtaket betyr for dem.»

3.2.1 Begrenset tilgang til informasjon fra de kommunale fagsystemene

NKS har tilgang til informasjon i de statlige fagsystemene og kan gi brukerne av statlige tjenester individuell veiledning ut fra denne informasjonen¹⁰. Helsetilsynet har fått opplyst at NKS løser ca. 90 prosent av de statlige henvendelsene, uten at det er behov for å sette over telefonen til Nav-kontoret.

NKS sin veiledning til brukere av sosiale tjenester er begrenset til informasjonen som kommer fram av Personkortet. I samtaler med Helsetilsynet opplyste ansatte i NKS at mange brukere ikke forstår innholdet i vedtaket, og at de ønsker hjelp av NKS for å forstå hva vedtaket betyr for dem. Innholdet i et vedtak kommer ikke fram i Personkortet, og NKS har derfor ikke mulighet til å forklare innholdet i et vedtak. De ansatte i NKS formidlet at de ønsker å ha tilgang til å lese brukernes vedtak, slik de kan på de statlige tjenestene. Da kunne de ha hjulpet brukerne bedre.

De ansatte opplyste i samtaler med Helsetilsynet at de har forståelse for at det er lover som regulerer dette og at reglene må overholdes, men sa samtidig at brukerne ofte ikke forstår at NKS må gi forskjellig veiledning ut fra om henvendelsen gjelder statlige eller kommunale tjenester.

Det kom også fram i samtaler at de ansatte mente at brukere med statlige tjenester får bedre tjenester enn brukere med kommunale tjenester, fordi de ikke er så avhengige av Nav-kontoret for å gi brukere med statlige tjenester tilstrekkelig veiledning.

Helsetilsynets vurdering

Nav har hatt som mål at brukerne skal ha tilgang på like god informasjon og veiledning, uavhengig av om de mottar statlige eller kommunale tjenester¹¹. Det er imidlertid forskjeller i lovreguleringen og i utformingen av tekniske løsninger som bidrar til at det er forskjell på kommunale og statlige henvendelser. NKS formidlet i samtaler med Helsetilsynet at de opplevde disse forskjellene som utfordrende. De ansatte oppfattet at de ikke fikk gitt brukerne den hjelpen de hadde behov for, for eksempel hjelp til å forstå innholdet i vedtak om økonomisk stønad.

Helsetilsynet har forståelse for at de ansatte i NKS opplever det som utfordrende at de ikke kan gi veiledning ut fra brukernes uttrykte behov. Samtidig mener vi at de sosiale tjenestene er basert på behovsprøving og utstrakt bruk av individuelt skjønn. Det er kommunen ved Nav-kontoret som fatter vedtak og setter vilkår. NKS har etter Helsetilsynet vurdering ikke hjemmel til å veilede om innholdet i vedtaket. En ansatt i NKS som ikke kjenner bruker og hvilke forutsetninger og vurderinger som ligger bak vedtaket, vil heller ikke ha de nødvendige >

¹⁰ Mål- og disponeringsbrev til NAV Kontaktsenter 2021.

¹¹ Se for eksempel Prop. 14 L (2014-2015) s. 14.



«Når telefoniløsningen er organisert slik at NKS som sitter i «førstelinjen» har begrenset myndighet til veiledning, fordrer dette at Nav-kontoret er tilgjengelig for henvendelser som handler om å forstå innholdet i et vedtak.»

forutsetningene for å gi korrekt veiledning til bruker om innholdet i vedtaket.

Helsetilsynet mener at veiledning om innholdet i brukernes vedtak ligger utenfor NKS sitt mandat og at Nav-kontoret, skal besvare slike henvendelser. Når telefoniløsningen er organisert slik at NKS som sitter i «førstelinjen» har begrenset myndighet til veiledning, fordrer dette at Nav-kontoret er tilgjengelig for henvendelser som handler om å forstå innholdet i et vedtak.

Dersom NKS ikke får satt over telefoner til Nav-kontoret, eller hvis Nav-kontoret ikke besvarer henvendelsen fra bruker raskt, vil dette gjøre de sosiale tjenestene mindre tilgjengelige for brukerne.

3.2.2 Brukernes fullmakter er ikke tilgjengelige for NKS

Noen brukere har behov for bistand fra en støtteperson i dialogen med Nav. Ansatte i NKS opplyste i samtaler med Helsetilsynet at de ikke har tilgang til fullmakter hvor bruker har gitt en annen person mulighet til å snakke med NKS på vegne av bruker, og få opplysninger i saken. De ansatte ønsket at de skulle hatt tilgang til fullmaktene, slik de har det på de statlige tjenestene. I dag oppbevares fullmakten i sosialsaker kun i Nav-kontoret, og dette vanskeliggjør veiledning av disse brukere.

Helsetilsynets vurdering

NKS opplyste også at de kunne gitt bedre veiledning dersom de hadde hatt tilgang til brukers fullmakter. Helsetilsynet er enig i at tilgang til fullmakter ville bidratt til økt tilgjengelighet til de sosiale tjenestene. Noen brukere har behov for hjelp av en annen i dialogen med Nav. Dersom fullmaktene var tilgjengelige for NKS, kunne de raskt startet en dialog med personen som henvender seg på vegne av bruker.

3.2.3 Ulikt tjenesteinnhold, organisering og praksis i Nav-kontorene fører til lengre ventetid

Som tidligere beskrevet har stat og kommune gjennom partnerskapet et felles ansvar for driften av Nav-kontoret, og for å sikre et samordnet tjenestetilbud til brukerne. Partnerskapet reguleres av den lokale samarbeidsavtalen som er inngått mellom kommunen og Navs fylkesdirektør. Avtalen inneholder blant annet hvilke kommunale tjenester som skal inngå ut over minimumsløsningen. Innholdet i Nav-kontorene vil derfor variere. Dessuten er de sosiale tjenestene organisert på ulike måter, for eksempel med egne team for ulike brukergrupper. >



«De ansatte opplevde at de ble sittende med et større ansvar enn de skulle ha for brukere av de sosiale tjenestene.»

NKS skal betjene alle disse ulike Nav-kontorene. I samtaler med Helsetilsynet uttrykte de ansatte at dette kan være krevende i dialogen med brukerne. NKS-ansatte ønsket at det var mulig å lage en mer ensartet praksis på sosialtjenesteområdet. Det oppleves lettere å komme fram til ensartet praksis på andre fagområder.

I tillegg til forskjeller i tjenesteportefølje og organisering, har Nav-kontorene ulik praksis på enkelte områder. De ansatte i NKS nevner som eksempel at det stilles strengere dokumentasjonskrav i enkelte Nav-kontor enn i andre. Noen Nav-kontor krever alltid at bruker skal levere kontoutskrift, og noen skiller ikke mellom dokumentasjonskrav og vilkår. Noen krever at brukerne ringer og avtaler tidspunkt for levering av dokumentasjon, og det gis ikke anledning til å komme innom med dokumentasjon på drop-in.

NKS betjener alle Nav-kontor, og de fanger opp at tilgjengeligheten i de ulike Nav-kontorene er forskjellig. De ansatte i NKS uttaler at det har vært en utfordring under covid-19 pandemien at Nav-kontorene stenger ned, og de har erfart at brukere ikke får hjelp til rett tid. De ansatte opplevde at de ble sittende med et større ansvar enn de skulle ha for brukere av de sosiale tjenestene. De formidlet at det er forskjeller i tilgjengeligheten mellom de ulike Nav-kontorene, og at det burde være et krav at alle kontor skulle ha vakttelefon for akutte henvendelser.

3.2.4 «Kontorinformasjonen» er ikke alltid oppdatert og fører til feilinformasjon

I tillegg til at Nav-kontorene har ulik tjenesteportefølje, ulik organisering og ulik praksis, er det også ulikt hvordan de holder NKS løpende oppdatert om opplysninger NKS trenger for å gi brukerne veiledning.

NKS har tilgang til kontorinformasjon, det vil si informasjon om Nav-kontorets åpningstider, telefontider, veiledernes kalendre, vaktordninger og om kontorene har postkasse hvor brukerne kan levere dokumentasjon. Ifølge servicerutiner skal Nav-kontoret gjøre kontorinformasjonen tilgjengelig for NKS. De ansatte i NKS har opplyst av de er avhengig av denne informasjonen når de skal veilede brukerne, og de så det som særlig viktig at kontorinformasjonen er oppdatert og korrekt fordi mange henvendelser om sosiale tjenester ofte må settes over til Nav-kontoret.

I samtaler med Helsetilsynet opplyste de ansatte at det varierer hva Nav-kontorene gjør tilgjengelig av informasjon, og om informasjonen er oppdatert til enhver tid. De ansatte uttalte at mer likhet vil bidra til bedre kvalitet i arbeidet ved at de kan gi brukerne tydeligere beskjeder; at kontorfeltet alltid er oppdatert og likt oppbygd for alle Nav-kontor, >

at kalenderen alltid er oppdatert, også med opplysninger om når en er tilgjengelig på telefon.

Fra meldinger i Samspillet ser vi eksempler på at NKS etterspurte bedre informasjon om det enkelte Nav-kontor:

«Kunne tenkt meg mer utfyllende informasjon om hvem som er stedfortreder når veileder er på ferie/fraværende. Særlig når det ikke er en aktiv vakttelefon. Brukte 30 min på å ringe andre veiledere/ledere.»

«Forsøkte å ringe vakttelefon i oppgitt åpningstid. Det står at denne skal være bemannet mellom kl. 8 - 15, men etter flere forsøk uten svar ga jeg opp. Det er veldig viktig at vakttelefonene er bemannet i den åpningstiden som er gitt til KS. Om det er feil, må dette endres i kontorfeltet.»

3.2.5 Kommunene gir ulik informasjon til Personkortet

Nav-kontoret skal sørge for at det er en aktiv integrasjon mellom kommunens fagsystem og Personkortet slik at opplysninger blir lastet opp og dermed tilgjengelige for NKS.

De ansatte i NKS opplyste i samtaler med Helsetilsynet at informasjonen i Personkortet kan variere mellom kommunene. Kommunene har forskjellige fagsystemer som avgir forskjellig type informasjon til Personkortet. Det er forskjeller mellom fagsystemene, men det er også forskjeller mellom Nav-kontor innenfor samme fagsystem. De ansatte sa at det kan være hindringer i selve systemet, men det kan også være hindringer som er lagt der av saksbehandler selv. De ansatte opplevde at noen Nav-kontor hadde særlig dårlig tilgjengelighet med ekstra barrierer og rutiner. De kan for eksempel ha egne rutiner som gjør at det ikke er mulig for NKS å se om en stønad er innvilget før den faktisk er utbetalt.

Det er også forskjeller i NKS sin tilgang til å se om det er satt vilkår for økonomisk stønad. De ansatte uttrykte at de ønsket at de alltid hadde mulighet til å se om det er stilt vilkår og hva vilkåret går ut på i Personkortet. Nav-kontorene har mulighet til å gjøre dette synlig, men ikke alle gjør det.

Helsetilsynets vurdering

Helsetilsynet vurderer at det er to ulike forvaltningsideologier som møtes i NKS – det kommunale selvstyret med et mangfold av ulike kommunale løsninger, og en mer strømlinjeformet statlige styring som legger til grunn at én sentralisert telefoniløsning kan betjene alle enhetene i landet. >



«Helsetilsynet mener at kommunene har ansvar for at tilgjengeligheten til sosiale tjenester via telefon er forsvarlig, selv om de har overlatt til NKS å ta imot telefonhenvendelsene.»

Noe av hensikten med partnerskapsmodellen er at kommunene har et helhetsansvar for innbyggerne gjennom sine ulike tjenester og tiltak. Nav-kontorets tjenester skal ses i sammenheng med kommunens øvrige ansvar. Partnerskapsmodellen innebærer at det alltid vil være ulikheter i tjenesteportefølje og organisering i Nav-kontorene. Dette er en forutsetning som NKS og Arbeids- og velferdsdirektoratet må ta høyde for når innretninger som telefonløsningen i Nav utvikles.

Samtidig er det ikke mulig for de ansatte i NKS å ha kjennskap til organisering og rutiner på alle landets Nav-kontor uten at kontorene avgir korrekt og oppdatert informasjon. Helsetilsynet mener at kommunene har ansvar for at tilgjengeligheten til sosiale tjenester via telefon er forsvarlig, selv om de har overlatt til NKS å ta imot telefonhenvendelsene. Kommunene må derfor understøtte NKS sitt oppdrag ved å sørge for at NKS til enhver tid har riktig informasjon om Nav-kontoret som de kan gi videre til brukerne.

Helsetilsynet mener at når kommunen skal ta stilling til hva som er forsvarlig tilgjengelighet til sosiale tjenester, må de foreta en helhetsvurdering av tilgjengeligheten i alle kanaler. Dersom et Nav-kontor stenger dørene for fysisk oppmøte, kommer det flere henvendelser til NKS. Nav-kontorene må være bevisste på at NKS ikke har alle virkemidlene for å bistå brukere som har behov for sosiale tjenester. Vakttelefon i alle Nav-kontor som NKS kunne ringt til, med samme åpningstid som åpningstiden i NKS, ville avhjulpet flere av utfordringene som oppstår når bruker ønsker kontakt med Nav-kontoret via NKS.

Helsetilsynet vurderer det som uheldig at kommunene har forskjellig praksis for hva som registreres i Personkortet. Dette kan ha bidratt til at brukere av sosiale tjenester i noen kommuner har fått dårligere informasjon og veiledning enn brukerne i andre kommuner, og at dette har ført til en uhensiktsmessig forskjellsbehandling.

3.3 Hindringer i kontakten mellom NKS og Nav-kontoret som påvirker tilgjengeligheten

3.3.1 Brukere får ikke tilgang til Nav-kontoret via NKS og må vente i to køer

I samtale med Helsetilsynet opplyste de ansatte i NKS at ca. halvparten av alle henvendelser om sosiale tjenester blir løst av NKS. Helsetilsynet observerte 59 samtaler i fire kontaktsentre. Av de 59 observerte samtalene ble 15 avsluttet av NKS. Til sammenlikning viser statistikk at i underkant av ni av ti henvendelser om statlige tjenester avsluttes av NKS. >



«Det kan oppstå uenighet om henvendelser skal besvares av Nav-kontoret eller av NKS.»

Over halvparten av henvendelsene om sosiale tjenester settes derfor i kontakt med Nav-kontoret, enten ved at telefonen blir forsøkt satt over, eller at det sendes skriftlig melding til Nav-kontoret om at bruker ønsker kontakt. Disse brukerne står derfor først i én kø for å komme fram til NKS, og deretter må de vente på svar fra Nav-kontoret. Nav-kontoret har som hovedregel en frist på to arbeidsdager til å ringe tilbake. Det gjøres unntak fra hovedregelen i hastesaker.

Helsetilsynets observasjoner viste at NKS forsøkte å sette over 44 av de 59 samtalene til Nav-kontoret. Kun 6 av de 44 spørreanropene ble tatt imot og besvart av Nav-kontoret. For spørreanropene som ikke ble besvart, sendte NKS melding om at bruker ønsket kontakt med veileder i Nav-kontoret.

I samtalene med Helsetilsynet opplyste ansatte i NKS at de ønsket at Nav-kontoret tok imot flere telefoner enn de gjorde. De opplyste også at Nav-kontorene foretrekker at NKS formidler beskjed om at bruker har ringt, framfor å snakke med bruker selv. Ansatte fortalte at det kunne være vanskelig for NKS å formidle beskjeder mellom bruker og Nav-kontoret fordi det ofte var behov for oppfølgingsspørsmål som det ikke var enkelt for NKS å svare på.

De ansatte i NKS fortalte også at det kan oppstå uenighet om henvendelser skal besvares av Nav-kontoret eller av NKS. NKS opplevde at de fikk større ansvar enn de burde hatt når Nav-kontorene ikke ønsket å ta imot telefoner fra brukerne. Dette gjaldt særlig før helg og høytid. NKS skal på vegne av Nav-kontoret formidle til brukerne at de må vente, selv om det nærmer seg stengetid. Brukerne kan være fortvilet, og NKS kan ikke gjøre noe med det.

Fra Samspillet så vi flere eksempler på at brukere har fortalt NKS at Nav-kontoret ikke har ringt tilbake innen fristen for å besvare henvendelsen på to arbeidsdager.

3.3.2 Brukerne blir kasteballer mellom NKS og Nav-kontoret når det haster

NKS har en egen rutine som følges for henvendelser som haster. I hastesituasjoner skal enten Nav-kontorets vakttelefon eller leder/ stedfortreder ringes eller kontaktes på SMS. De ansatte i NKS fortalte at de må vurdere konkret om henvendelsen haster, og de opplevde at det var utfordrende å finne faste holdepunkter for når det haster.

Fra meldinger i Samspillet så vi flere eksempler på diskusjoner mellom NKS og Nav-kontoret om hva som skulle defineres som en hastesak, og når Nav-kontorets vakttelefon skulle benyttes. Det var gjengitt eksempler på at brukere hadde blitt henvist fram og tilbake mellom NKS og Nav-kontoret. Vi så eksempler på at NKS hadde vurdert at saken >



«Sosiale tjenester dreier seg ikke kun om forvaltning av ytelse, men også om sosialt arbeid i form av relasjons- og endringsarbeid.»

hastet, mens Nav-kontoret ikke ønsket å snakke med brukeren. Nav-kontorene på sin side har meldt fra i Samspillet om at NKS setter over telefoner til vakttelefonen som etter deres vurdering ikke er hastesaker. Vi så også meldinger om at ansatte på Nav-kontor forklarte at de heller vil ha melding om å ringe tilbake til bruker slik at de kan forberede seg bedre til samtalen, enn at NKS setter bruker direkte over.

3.3.3 Ikke alle Nav-kontor har vakttelefon som bruker kan nå via NKS

Ansatte i NKS pekte på at ikke alle Nav-kontor hadde vakttelefoner for akutte henvendelser. De viste også til eksempler på at de hadde blitt avvist av leder i Nav-kontoret selv om NKS selv vurderte at henvendelsen hastet. De ansatte påpekte at det er viktig å ha et system for å få kontakt med Nav-kontoret når henvendelser ikke kan vente. De mente vaktordningen burde være lik ved alle Nav-kontor slik at alle brukerne som ringer inn får samme service.

Fra meldinger i Samspillet så vi flere eksempler på at selv om Nav-kontoret har vakttelefon, er det ikke alltid at NKS får svar:

«Utrolig vanskelig situasjon for oss på kontaktsenteret når man forsøker å ringe vakttelefonen 3 ganger uten å få svar!»

«Ingen vakttelefon eller ledere som svarte telefonen. Vakttelefonen gir automatisk telefonsvarer om at kontoret er stengt.»

Helsetilsynets vurdering

Helsetilsynet vil påpeke at tett kontakt mellom bruker og veileder i Nav-kontoret er en forutsetning for at brukerne får de tjenestene de har behov for. For det første er de sosiale tjenestene behovsprøvd og basert på faglige skjønnsvurderinger. Endringer i brukerens situasjon kan få konsekvenser for hjelpebehovet, for eksempel når det settes vilkår som bruker må dokumentere at er oppfylt. For det andre er brukerne av tjenestene ofte i vanskelige livssituasjoner hvor de har behov for tett sosialfaglig oppfølging. Sosiale tjenester dreier seg ikke kun om forvaltning av ytelse, men også om sosialt arbeid i form av relasjons- og endringsarbeid. Mange mottakere av sosiale tjenester har derfor behov for å snakke med veileder i Nav-kontoret, enten på telefon eller ved fysisk oppmøte.

Helsetilsynet antar at det er en utilsiktet konsekvens av telefonløsningen at det er ventetid i to køer for mange som henvender seg om sosiale tjenester. Brukere av sosiale tjenester har ofte behov for rask hjelp, og vi mener at det innebærer en risiko for svikt når brukerne med størst behov for hjelp må vente lengst på bistand. Hvis brukerne ikke oppnår kontakt med Nav-kontoret i rett tid for å få hjelp til sitt >



«Helsetilsynet mener at kommunene må ta et større ansvar for å besvare telefonhenvendelser som gjelder sosiale tjenester.»

behov, er ikke tjenesten tilgjengelig. Dette innebærer at brukernes rettigheter ikke blir oppfylt.

Tilgjengelighet er særlig viktig i saker som haster. Helsetilsynet mener at hvis det oppstår uenigheter mellom NKS og Nav-kontoret om hvilke henvendelser som haster, går det ut over tilgjengeligheten til de mest vanskeligstilte. Hensikten med Nav-reformen var å hindre at brukere ble kasteballer mellom ulike systemer. Brukerne skal heller ikke bli kasteballer innad i Nav. Vi mener at hovedansvaret for hastesakene ligger til Nav-kontoret. NKS har ikke myndighet til å vurdere om brukeren er i en situasjon som haster. Nav-kontorene må derfor ta høyde for at ikke alle henvendelser som settes over som hastesaker vil være akutte, ut fra Nav-kontorets egne vurderinger. Sett fra brukernes ståsted er det bedre at for mange henvendelser settes over som hastesaker enn for få.

Helsetilsynet mener at kommunene må ta et større ansvar for å besvare telefonhenvendelser som gjelder sosiale tjenester. Selv om vi kun har observert et fåtall av alle henvendelsene NKS mottar, mener vi det er urovekkende at kun seks av de 44 spørreanropene ble tatt imot og besvart av Nav-kontoret. Vi anbefaler derfor at fagmyndighetene i samarbeid med kommunene innretter telefonløsningen på en måte som ivaretar bistandsbehovet for brukere av sosiale tjenester. Løsningen må sikre at NKS kommer i kontakt med Nav-kontorene når det er nødvendig for å ivareta brukernes behov.

3.3.4 Uklare beskjeder fra NKS til Nav-kontoret kan forsinke hjelpen til brukerne

Skriftlig kommunikasjon mellom NKS og Nav-kontoret om en bruker, foregår ved at det sendes meldinger i det statlige digitale systemet Gosys. Ansatte i NKS har opplyst til Helsetilsynet at meldingen ikke skal kunne knyttes til sosiale tjenester av hensyn til taushetsplikten. Det framgår av servicerutiner at tilgangsstyring og manglende regulering gjennom databehandleravtaler er begrunnelsen for dette:

«Vi skal ikke røpe at en person har søkt eller mottar tjenester etter Sosialtjenesteloven. Individuelle tjenester etter Sosialtjenesteloven er økonomisk sosialhjelp, KVP (kvalifiseringsprogram), midlertidig botilbud, individuell plan og opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning.»

«Ingen kommuner har inngått databehandleravtaler med NAV stat som kunne ha regulert at NAV kan bruke Gosys og Modia (statlige systemer) til sosiale saker i NAV. Gosys mangler også tilgangsstyring som tilfredsstillende taushetsplikten. Henvendelser til NKS om sosiale tjenester eller andre kommunale tjenester som skal til NAV-kontoret formidles >

gjennom spørreanrop eller som Kontakt bruker-oppgave i Gosys med tema "Kommunale tjenester". Merk at oppgaven ikke skal inneholde opplysninger som røper at en bruker har søkt eller mottar tjenester etter Sosialtjenesteloven.»

De ansatte fortalte at dette førte til at NKS ikke kan skrive samtalereferat på samme måte som for henvendelser om statlige tjenester. De kan ikke formidle skriftlig til Nav-kontoret hva de har snakket med bruker om, eller forklare hvorfor bruker ønsker å snakke med veileder i Nav-kontoret. I meldingen til Nav-kontoret må NKS benytte generelle formuleringer og korte beskjeder som ikke røper brukers tilknytning til sosiale tjenester.

De ansatte fortalte at de ønsket at de kunne hatt mulighet til å skrive samtalereferat, for å styrke brukerservicen og brukers rettssikkerhet. Dette ville gitt bedre kontinuitet når bruker ringet flere ganger, og forhindre at bruker måtte gjenta historien sin. Systemet legger opp til at brukeren skal skjermes, men de ansatte mener at det er det motsatte som skjer. De ønsket at de hadde sluppet å benytte det de omtalte som koder når de skriver meldinger i Gosys.

De ansatte fortalte at begrensningene gjør det vanskelig å formidle viktige beskjeder fra bruker til Nav-kontoret. Når de mottar henvendelser fra brukere som har fått beskjed av Nav-kontoret om å ringe for å informere om at dokumentasjonen er levert, er det vanskelig å formidle beskjeden videre på grunn av begrensninger i hva de kan skrive i Gosys.

Servicerutiner gir forslag til standardformuleringer som skal brukes når NKS skal sende meldinger til Nav-kontoret. Ansatte i NKS har opplyst at de som hovedregel bruker standardformuleringene når de sender meldinger til Nav-kontoret som gjelder sosiale tjenester.

Eksempler på standardformuleringer:

Brukers situasjon	Eksempler på standardformuleringer som NKS skal skrive i melding til Nav-kontoret
Hvis bruker har fått varsel om stenging eller fått stengt strømmen:	Gjelder varsel om stenging av strøm Gjelder stenging av strøm
Hvis bruker er i en krisesituasjon:	Sendt sms til leder, Nav Navensen, 18.5 kl. 14.02. Er uten bolig, har søkt og kommer seg ikke på NAV-kontoret. Tilgj. på tlf. 123 45 678.

En av servicerutinene inneholder en oversikt som heter «Ord og uttrykk vi bør unngå». Dette er en liste over begreper som bør unngås i meldinger fra NKS til Nav-kontoret, og forslag til hvordan de NKS-ansatte kan skrive om hva henvendelsen egentlig gjelder: >

3 Resultater fra undersøkelsen

Uttrykk	Forslag til omskriving
Avrusning	Behandling
Barnevernet	Hvis henvendelse fra den kommunale barneverntjenesten ifm. felles bruker: «NN v/Oslo kommune» eller «samhandler»
Depositum, husleie	Dokumentasjon
Etableringssøknad	Søknad, henvis til søknadsdato hvis du har det tilgjengelig.
Fengsel	Institusjon
Garanti	Avtale, eventuelt vedtak eller søknad med aktuell dato hvis bruker ønsker kontakt om depositumsgaranti.
Gjeld	Situasjon, f.eks. «Bruker ønsker kontakt vedrørende sin situasjon.» eller «Ønsker rådgivning».
Gjeldsrådgiver	Rådgiver, attester beskjeden til aktuell gjeldsrådgiver ved kontoret
Husleiekontrakt	Dokumentasjon, dokumenter. Hvis aktuelt, legg ved dato for søknaden.
Individuell plan	Plan, f.eks. «Bruker ønsker kontakt angående utarbeidelse av plan for videre oppfølging».
Innbo	Se punkt om etablering.
Juletilskudd, etc.	Søknad, henvis til søknadsdato hvis du har det tilgjengelig
Kontoutskrift, lønsslipp	Dokumentasjon. Hvis aktuelt, legg ved dato for søknaden.
Kostnadsoverslag	Dokumentasjon. Hvis aktuelt, legg ved dato for søknaden.
Krav om innløsning av depositumsgaranti	Når utleiere etterlyser svar på kravet: «Utleier NN etterlyser tilbakemelding på krav postlagt X dager siden»
Krisesenter	Institusjon.
Kronekort	Gjelder utbetaling.
Kvalifiseringsprogram	Oppfølging, situasjon, f.eks. «Bruker ønsker kontakt vedrørende videre oppfølging»
Kvalifiseringsstønad	Utbetaling
Mat	Unngå å bruke, se punkt om nødhjelp og nødsituasjon.
Medisiner	Unngå å bruke, se punkt om nødhjelp og nødsituasjon.
Midlertidig botilbud	Hvis bruker behøver midlertidig botilbud fra en gitt dato: <ul style="list-style-type: none"> • «Bruker er uten bolig fra og med...».
Nedbetalingsplan, -avtale	Dokumentasjon. Hvis aktuelt, legg ved dato for søknaden.
Nødhjelp, akutthjelp	Unngå å referere til denne formen for søknad.
Nødhjelp, akutthjelp	Unngå å referere til denne formen for søknad. <ul style="list-style-type: none"> • «Bruker har behov for rask avklaring» kan i benyttes.
Nødssituasjon, prekær situasjon o.l.	Har du sendt en oppgave hvor du ikke informerer om svarfrist? <ul style="list-style-type: none"> • Har ikke orientert bruker om svarfrist pga. saken behøver rask avklaring. Har bruker fått endring i sin situasjon som gjør at svarfrist må brytes? <ul style="list-style-type: none"> • Brukers situasjon har blitt endret og behøver rask avklaring.
Omsorgssenter	Institusjon
Rus	Ikke skriv noe om rusproblematikk.
Sykehus	Institusjon
Tannlegebehandling	Søknad, rekvisisjon eller vedtak, avhengig av situasjon.
Økonomi	Bruk situasjon, f.eks. «bruker ønsker nærmere veiledning om sin situasjon».

Selv om de ansatte i NKS formidlet at de er oppmerksomme på at de ikke skal knytte henvendelsene til sosiale tjenester i Gosys, viser meldinger i Samspillet flere eksempler på at ansatte i Nav-kontoret har gitt beskjed om at dette likevel er gjort: «Røper at bruker har søkt om sosiale tjenester.», «Informasjon om sosiale tjenester i oppgave.» og «Minner om at veileder i statlig fagsystem ikke skal røpe om bruker har søkt om eller mottatt kommunale tjenester, i henhold til rutine.»

Helsetilsynets vurdering

Navs ordning for formidling av beskjeder fra bruker til Nav-kontoret via NKS innebærer at de ansatte i NKS skal bruke omskrivninger og standardformuleringer, istedenfor å skrive konkret hva henvendelsen gjelder. Ordningen er etablert for å ivareta taushetsplikten, og intensjonen er etter Helsetilsynets vurdering god. For brukerne er det imidlertid viktigst å få god hjelp til riktig tid. Helsetilsynet mener at ordningen utgjør en risiko for at brukere i vanskelige situasjoner ikke får ivaretatt sine behov for sosiale tjenester til riktig tid. Når NKS bruker koder og generelle formuleringer, kan det oppstå misforståelser i kommunikasjonen mellom NKS og Nav-kontoret. Det er stor risiko for at Nav-kontoret ikke fanger opp alvorligheten i brukers situasjon, og at bruker ikke kommer raskt nok i kontakt med en veileder i Nav-kontoret. I slike situasjoner vil Navs telefonløsning utgjøre en barriere som gjør de sosiale tjenestene mindre tilgjengelige for brukerne.

Helsetilsynet kan heller ikke se at intensjonen om å unngå brudd på taushetsplikten oppnås, da de fleste i Nav-systemet vil forstå at meldingen omhandler sosiale tjenester. Meldingene skal registreres som Kommunale tjenester, som i de fleste tilfeller er ensbetydende med sosiale tjenester. Allerede på dette tidspunktet er brukers tilknytning til sosiale tjenester røpet. Forslagene til omskrivninger er også allment kjent blant de ansatte i Nav, og brukers relasjon til sosiale tjenester blir dermed identifisert når standardformuleringene brukes. Ulikheten i formen på beskjedene for statlige og kommunale henvendelser indikerer også eventuell tilknytning til sosiale tjenester. Henvendelser om statlige ytelser og tjenester kan omtales konkret og direkte, mens henvendelser om sosiale tjenester blir formidlet med vage og generelle formuleringer.

Vi ser også at flere av standardformuleringene som for eksempel «Gjelder varsel om stenging av strøm» og «Er uten bolig, har søkt og kommer seg ikke på NAV-kontoret» indikerer tydelig at det er snakk om sosiale tjenester. Det er ingen andre ytelser som forvaltes av Nav som er aktuelle dersom en bruker har fått stengt strømmen eller er uten bolig. >



«Helsetilsynet mener det er alvorlig at Arbeids- og velferdsetaten har laget en løsning som i praksis fører til misforståelser, slik at det er risiko for at bruker ikke får tilgang til Nav-kontoret ut fra sitt behov.»

Vi vil understreke at ordningen er en utfordring på systemnivå. De ansatte i NKS forsøker å løse situasjonen på best mulig måte for bruker i tråd med skriftlige rutiner. Helsetilsynet mener det er alvorlig at Arbeids- og velferdsetaten har laget en løsning som i praksis fører til misforståelser, slik at det er risiko for at bruker ikke får tilgang til Nav-kontoret ut fra sitt behov. Ordningen oppfyller heller ikke intensjonen om at brukers tilknytning til sosiale tjenester ikke røpes.

Helsetilsynet mener det er alvorlig at Arbeids- og velferdsetaten har innført en telefoniløsning som brukere av sosiale tjenester må benytte der de ansatte i NKS etter dagens lovverk og tekniske løsning ikke har anledning til å formidle beskjeder fra brukere til Nav-kontoret på en tydelig og sikker måte. Velferdstjenestene kan ikke baseres på at ansatte må skrive det de oppfatter som kodete beskjeder om brukerne. Dagens ordning innebærer etter vår vurdering en risiko for at brukerens rettsikkerhet ikke blir ivarettatt.

Helsetilsynet mener at fagmyndighetene i samarbeid med kommunene må iverksette tiltak for å sikre tydelig og sikker kommunikasjon mellom NKS og Nav-kontoret, som både ivaretar taushetsplikten og som sikrer at brukerne får tilstrekkelig tilgang til Nav-kontoret slik at de får den hjelpen de trenger til riktig tid.

3.4 Blir brukerne veiledet bort fra å søke sosiale tjenester?

Helsetilsynet har fått tilgang til servicerutiner som NKS benytter når de besvarer henvendelser fra brukere av sosiale tjenester. Servicerutinene beskriver hvordan ansatte skal veilede brukere av sosiale tjenester i ulike situasjoner.

Eksempel hentet fra rutine «Krisehenvendelse»:

Kommunen har ansvaret for de sosiale tjenestene i NAV, og dette ansvaret kan ikke delegeres. Det betyr at dersom vi velger å vise til frivillige organisasjoner, f. eks. Kirkens bymisjon og Røde Kors, så skal det alltid skje som et tillegg til veiledningen om NAV sine plikter og brukeren sine rettigheter. Vi må aldri veilede mot frivillige organisasjoner på en slik måte at det oppleves som om vi delegerer ansvaret for de sosiale tjenestene i NAV til andre.

Eksempel hentet fra rutine «Barnefamilier: økonomisk sosialhjelp, ferie- og fritidstilbud, aktivitetskort»: >

3 Resultater fra undersøkelsen

- Sosialtjenesteloven skal bidra til utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.
- Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelig skole og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi.
- I vurdering av økonomisk sosialhjelp skal det tas særlig hensyn til barn og unges behov for samfunnsmessig, religiøs og kulturell tilhørighet.
- Økonomisk vanskeligstilte barnefamilier kan søke om økonomisk sosialhjelp til å realisere ferie og fritidsaktiviteter, og utgifter knyttet til høytider og/eller merkedager som konfirmasjon, dåp eller fødselsdag.
- Har du utgifter til barnehage og/eller SFO og kan det være aktuelt å søke om redusert foreldrebetaling i barnehage og SFO.
- Det er flere organisasjoner og aktører som er opptatt av å gi barn og unge som vokser opp i lavinntektsfamilier et tilbud om ferie- og aktivitetsopplevelser.
- Nettsiden til kommunen kan inneholde nærmere informasjon om aktivitetstilbud i din kommune.

På servicerutinen er det lenker til følgende sider:

- **Aktivitetskort, fritidskort, opplevelseskortet (Join)**
- **Blå Kors Ferier**
- **Coop-dugnaden (Støtte til fritidsaktiviteter, et samarbeid mellom Coop Norge og Røde Kors)**
- **Ferie for alle (Røde Kors)**
- **Feriesentralen (Unicef)**
- **Ungfritid.no**

Eksempel hentet fra rutine «Økonomi og gjeldsrådgivning»:

- Når bruker gir uttrykk for økonomiske bekymringer eller midlertidige betalingsproblemer: Gi tips om hva bruker kan gjøre selv, som å ta kontakt med bank/annen låneinstans eller kreditor. Bruk og vis til nav.no/økonomi i veiledningen. Du finner også nyttige tips til samtalen i [svarberedskap Økonomiske bekymringer](#).
- Vi informerer om mulighet for å ta kontakt med NAV Økonomi- og gjeldsrådgivning på telefon 55 55 33 39 eller chat, og NAV-kontoret sitt tilbud om økonomisk rådgivning. Vis til nav.no/økonomi.
- Når bruker trenger eller ønsker å avtale et møte med en økonomisk rådgiver, informer om at bruker kan kontakte NAV Økonomi- og gjeldsrådgivning på telefon (55 55 33 39). De kan videreformidle ønsket til NAV-kontoret.
- Vi kan også videreformidle ønske om kontakt til NAV-kontoret etter avklaring.
- Dersom bruker har spørsmål om hvor de finner søknad om økonomisk rådgivning eller gjeldsrådgivning, kan det i enkelte tilfeller være en egen søknad på kommunens nettside. Alternativt kan søknaden skrives på et eget ark eller i søknad om økonomisk sosialhjelp.



«Helsetilsynet mener at det er sannsynlig at brukerne vil oppfatte NKS som Nav-kontorets førstelinje, og dermed som en del av kommunens sosiale tjenester.»

Helsetilsynets vurdering

Helsetilsynet har vurdert hvilken betydning noen av servicerutinene kan ha for tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene. Servicrutinene vi viser til gjelder krisehenvendelser, barnefamilier - økonomisk sosialhjelp, ferie- og fritidstilbud, aktivitetskort og økonomi og gjeldsrådgivning.

I servicerutinen for krisehenvendelser går det fram at NKS kan informere brukere i krise om frivillige organisasjoner, som for eksempel Kirkens bymisjon og Røde Kors. Det understrekes i denne rutinen at NKS aldri må veilede mot frivillige organisasjoner på en slik måte at brukeren opplever at NKS delegerer ansvaret for de sosiale tjenestene i Nav til andre enn Nav-kontoret.

I servicerutinen for barnefamilier framgår det informasjon om frivillige organisasjoner som kan tilby ferie og aktivitetsopplevelser til barnefamilier. Det er satt inn lenker til hjemmesiden til ulike frivillige aktører. I denne rutinen er det ingen påminnelse om at det er kommunen som er ansvarlig for sosiale tjenester, og at man ikke kan henvise brukerne til frivillige organisasjoner.

I servicerutinen for økonomi og gjeldsrådgivning framgår det informasjon om hva bruker kan gjøre selv, som å ta kontakt med bank/ annen låneinstans eller kreditor. Økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning er et komplekst felt som ofte gis som en tjeneste av Nav-kontoret etter § 17 i sosialtjenesteloven.

Helsetilsynet mener at dersom disse rutinene blir fulgt, går NKS for langt inn i veiledningen og beveger seg over i saksforberedende prosesser i form av kartlegging og vurdering. På området for økonomi og gjeldsrådgivning kan man stille spørsmål ved om man også nærmer seg tjenesten opplysning, råd og veiledning i sosialtjenesteloven § 17 ved at man går for langt i å gi råd og veiledning fra NKS.

Helsetilsynet mener at det er sannsynlig at brukerne vil oppfatte NKS som Nav-kontorets førstelinje, og dermed som en del av kommunens sosiale tjenester. Informasjonen NKS gir om for eksempel frivillige organisasjoner kan derfor oppfattes som budskap om at Nav vil gi avslag på denne typen hjelp. Dette kan føre til at brukere veiledes bort fra å søke økonomisk stønad. Noen kan miste muligheten til å få kartlagt og vurdert sitt behov av Nav-kontoret, og NKS kan bli en barriere slik at de sosiale tjenestene blir mindre tilgjengelige for brukerne.

Under Helsetilsynets observasjoner av samtaler mellom NKS og brukere så vi ingen eksempler på at det ble gitt veiledning i tråd med ovennevnte rutiner. Samtidig vurderer vi at det er risiko for at veiledning kan bli gitt i tråd med disse rutinene. Helsetilsynet anbefaler at NKS gjennomgår >

alle sine servicerutiner for å sikre at de er i tråd med NKS sitt mandat og at de ikke gir føringer som kan bidra til at brukere veiledes bort fra å søke bistand fra Nav-kontoret, og dermed miste muligheten til å få prøvd sine rettigheter.

3.5 Er telefoniløsningen godt nok forankret gjennom lovverk og avtaler?

Kommunen har ansvar for å yte tjenester til innbyggerne etter sosialtjenesteloven § 3. Selv om kommunen har organisert telefoniløsningen slik at NKS gir generell veiledning og noe individuell veiledning er det fortsatt kommunen som har ansvar for å gi veiledning både etter forvaltningsloven § 11 og sosialtjenesteloven § 17.

Kommunene har ansvar for at formålet i sosialtjenesteloven om å bedre levekårene for vanskeligstilte og bidra til sosial og økonomisk trygghet oppnås, jf. § 1 og at tjenestene som ytes etter kapittel 4 i loven er forsvarlige jf. § 4. For å oppnå formålet og kravet til forsvarlighet, må tjenestene være tilgjengelige. Kommunen skal etter § 5 føre internkontroll med de sosiale tjenestene etter reglene i kommuneloven § 25-1. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Målet for god internkontroll, som en del av kommunens samlede styring og ledelse, er å levere gode tjenester som er innenfor krav fastsatt i lover og forskrifter.

Telefoniløsningen i Nav er ikke regulert i sosialtjenesteloven.

Helsetilsynet har undersøkt hva som finnes av avtaler mellom kommuner og Arbeids- og velferdsetaten om fordeling av ansvar og oppgaver i telefoniløsningen. Partnerskapsavtalen regulerer samarbeidet mellom stat og kommune i Nav-kontoret. Avtalen skal inneholde hvilke kommunale tjenester som skal inngå i Nav-kontoret. Tjenestene etter sosialtjenesteloven er obligatoriske i Nav-kontoret, men partnerskapet kan avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret¹². Avtalen skal også inneholde bestemmelser om organisering og drift av kontoret og kan inneholde andre bestemmelser¹³. KS har i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten utarbeidet en oppdatert mal for partnerskapsavtale¹⁴. Avtalemalen inneholder ikke et obligatorisk punkt om telefoniløsningen.

Vi har i møte med Arbeids- og velferdsdirektoratet 12. mars 2021 fått informasjon om hvilke avtaler som er inngått. To av landets kommuner har inngått samarbeidsavtaler med Arbeids- og velferdsetaten. Bergen kommune koblet seg til NKS i 2018, og det ble inngått samarbeidsavtale mellom NKS og Bergen kommune. Samarbeidsavtalen inneholder punkter om hvilke tjenester NKS skal levere til Bergen kommune, >

¹² Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13

¹³ Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14

¹⁴ Mal for partnerskapsavtale (se Veileder til partnerskapsavtalen på Navs nettsider)



«Helsetilsynet vurderer at det ikke er gitt tydelige rammer i lovverket for hvordan NKS skal håndtere telefonhenvendelser for kommunene på sosialtjenesteområdet.»

kostnader, overordnede endringer og oppsigelse. Det ble også inngått en oppkoblingsavtale som regulerer oppkobling, drift og bruk av Personkortet. Oslo kommune koblet seg til NKS i 2019, og det ble inngått tilsvarende avtaler som da Bergen koblet seg på.

Ingen av landets øvrige kommuner har inngått samarbeidsavtaler, eller oppkoblingsavtaler i forbindelse med at kommunene begynte å bruke NKS som det første leddet i telefonløsningen.

Helsetilsynets vurdering

Helsetilsynet vurderer at det ikke er gitt tydelige rammer i lovverket for hvordan NKS skal håndtere telefonhenvendelser for kommunene på sosialtjenesteområdet. Dette gjelder både hvilke oppgaver NKS har og hvordan det skal føres kontroll med hvordan NKS løser oppgavene. Kommunen har ansvar for å yte tjenester til innbyggerne etter sosialtjenesteloven § 3, og dette ansvaret kan ikke kommunen delegere til NKS. Når NKS besvarer henvendelser som gjelder sosiale tjenester, blir det vanskelig for kommunen å følge opp veiledningen som gis. Det blir også vanskelig for tilsynsmyndigheten å føre kontroll med om brukerne får veiledningen de har behov for.

Dersom det rettslige grunnlaget ikke er klart, vil avtaler kunne kompensere helt eller delvis for manglende juridiske rammer. Samarbeidsavtaler kan være et godt utgangspunkt for å tydeliggjøre oppgavefordelingen, men er i seg selv ingen garanti for at brukerne får den veiledningen de har behov for. Oslo og Bergen er imidlertid de eneste av landets kommuner som har inngått samarbeidsavtaler med NKS¹⁵.

Når lovreguleringen er lite tydelig og samarbeidsavtaler mangler i alle unntatt to kommuner, blir løsningen sårbar. Dette gir risiko for at brukernes behov for nødvendig bistand fra Nav til riktig tid, ikke blir ivaretatt når de ringer til Nav.

Helsetilsynet vurderer at telefonløsningen i Nav må reguleres på lik linje med andre offentlige velferdstjenester for å sikre at brukere med behov for sosiale tjenester får den hjelpen de trenger.

Ansvarsfordelingen mellom kommunen i Nav-kontoret og NKS må klart framgå av reguleringen. Det bør også framgå hvem som har ansvar for å kontrollere at løsningen fungerer godt slik at de sosiale tjenestene blir tilgjengelige for brukerne. ●

¹⁵ Helsetilsynet har ikke vurdert kvaliteten i Oslo og Bergens samarbeidsavtaler.

4



«Helsetilsynet vurderer at lang ventetid, utydelige beskjeder og veiledning som kan veilede bruker bort fra å komme i kontakt med Nav-kontoret, medfører stor risiko for at bruker ikke får ivaretatt sine behov.»

Helsetilsynets oppsummering og samlede vurderinger

Tjenestene må utformes slik at de blir tilgjengelige for brukerne

De sosiale tjenestene i Nav er velferdssamfunnets siste sikkerhetsnett og skal fange opp behovene til de mest vanskeligstilte. Brukere som har behov for sosiale tjenester kan ha forskjellige utfordringer som manglende språkferdigheter, rusproblemer, helseproblemer og svak økonomi. Ofte er brukernes behov akutte, og det haster å få hjelp. Det er avgjørende at de sosiale tjenestene er tilgjengelige slik at brukerne får tilgang til tjenestene og at de får riktig hjelp til riktig tid. Det stilles særlige krav til utformingen av tjenestene for denne brukergruppen slik at alle, uansett hvilke utfordringer de har, får tilgang til tjenesten og dermed får vurdert og ivaretatt sitt behov.

Telefoniløsningen påvirker tilgjengeligheten

Helsetilsynets undersøkelse viser at organiseringen av telefoniløsningen i Nav og oppgaveløsningen i NKS har mangler som påvirker tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene negativt, og får uheldige konsekvenser for brukerne. Flere forhold ved løsningen innebærer en risiko for at brukerne ikke får den hjelpen de trenger til riktig tid.

Selv om de ansatte i NKS har gode samtaleferdigheter, er ventetiden for å få snakket med veilederen i Nav-kontoret ofte lang. Brukerne må først vente i kø for å få snakket med en ansatt i NKS, og deretter må de vente på svar fra Nav-kontoret. De ansatte i NKS må skrive beskjeder til Nav-kontoret i generelle formuleringer for å unngå at brukers tilknytning til sosiale tjenester røpes. Rutiner åpner for at NKS kan veilede om andre muligheter enn sosiale tjenester, og dermed veilede brukere bort fra å søke økonomisk stønad eller annen hjelp.

Helsetilsynet vurderer at lang ventetid, utydelige beskjeder og veiledning som kan veilede bruker bort fra å komme i kontakt med Nav-kontoret, medfører stor risiko for at bruker ikke får ivaretatt sine behov.

Ulike logikker i Nav møtes i NKS, og kommunene må ta større ansvar for telefonhenvendelsene

Helsetilsynet undersøkelse viser at det er to forskjellige kulturer eller logikker som møtes i NKS. På den ene siden de statlige tjenestene som eies og styres av staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet, og på den andre siden de sosiale tjenestene som eies og styres av den enkelte kommune. De statlige tjenestene styres nasjonalt og kan i større grad harmoniseres enn de sosiale tjenestene som styres av den enkelte kommune som er egne autonome administrative og politiske enheter med selvråderett. De ansatte i NKS ser ulikheten mellom statlig og kommunal logikk i møte med brukerne. Dette fører i praksis til at brukere som mottar kommunale tjenester får dårligere service enn brukere som mottar statlige tjenester. >

Helsetilsynet mener at det fortsatt må være slik at det er Nav-kontoret som skal besvare de fleste henvendelser fra brukere av sosiale tjenester, da det er nødvendig å ha kjennskap til brukeren og saken for å kunne gi riktig veiledning. For å bedre tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene mener Helsetilsynet at det er kommunene som må ta et større ansvar for telefonhenvendelser som gjelder sosiale tjenester, og ikke at NKS skal få utvidet sitt mandat. Brukerne av tjenestene er ofte i vanskelige livssituasjoner hvor de har behov for tett sosialfaglig oppfølging. Sosiale tjenester dreier seg ikke kun om forvaltning av ytelser, men om sosialt arbeid i form av relasjons- og endringsarbeid. Mange mottakere av sosiale tjenester har derfor behov for å snakke med veileder i Nav-kontoret, enten på telefon eller ved fysisk oppmøte.

Telefoniløsningen er svakt forankret i lov- og regelverk

Helsetilsynet mener også det er en utfordring at telefoniløsningen er svakt forankret, både i lovverk og i avtaler mellom den enkelte kommune og NKS. Det er ingen hjemmel i sosialtjenesteloven for løsningen, og det er kun to av landets kommuner som har inngått samarbeidsavtaler. Malen for partnerskapsavtale inneholder ikke et obligatorisk punkt for samhandling mellom NKS og kommunen om telefoniløsningen.

Med manglende forankring i lovverk og avtaler er det utfordrende for kommunene og Arbeids- og velferdsetaten å få et helhetlig bilde av hvordan løsningen fungerer for brukerne. Det er utfordrende for kommunene å drive forbedringsarbeid gjennom internkontrollen, og det er utfordrende for Arbeids- og velferdsetaten å utvikle tjenesten i takt med kommunenes forbedringsarbeid. Mangel på et overordnet blikk på telefoniløsningen i Nav for de sosiale tjenestene gir stor risiko for at brukernes behov for nødvendig bistand fra Nav ikke blir ivaretatt. Manglende juridisk og avtalemessig forankring kan også bidra til at det blir uklart hvem som er ansvarlig for telefoniløsningen. Uklare ansvarsforhold kan føre til at ingen tar ansvar og at stat og kommune kan peke på hverandre.

Mulighet for tilsyn med NKS kan bidra til bedre tilgjengelighet til tjenestene

Det er ikke etablert en tilsynsordning som kontrollerer om telefoniløsningen som helhet fungerer godt for brukerne og sikrer god tilgjengelighet til de sosiale tjenestene. Tilsyn er et virkemiddel som skal bidra til å sikre forsvarlige tjenester til brukerne, og det er etter Helsetilsynets vurdering en svakhet at det ikke er etablert tilsynsordning for telefoniløsningen i Nav.

Helsetilsynet mener at NKS utgjør en så sentral del av tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene at det bør innføres en hjemmel i sosialtjenesteloven til å føre tilsyn med NKS som selvstendig tilsynsobjekt. >

Helsetilsynets anbefalinger

Helsetilsynet anbefaler overordnede faglige myndigheter som Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og sosialdepartementet i samarbeid med kommunene om å iverksette tiltak som bidrar til bedre tilgjengelighet til de sosiale tjenestene gjennom telefoniløsningen, slik at brukerne får ivaretatt sine behov for bistand til rett tid.

Helsetilsynet anbefaler at:

- Det iverksettes tiltak som sørger for at telefoniløsningen i Nav og oppgaveløsningen både i NKS og i Nav-kontoret ivaretar bistandsbehovet for brukere av sosiale tjenester.
- Det iverksettes tiltak som sikrer at den skriftlige kommunikasjonen mellom NKS og Nav-kontoret kan formuleres tydelig gjennom sikre fagsystemer som ivaretar taushetsplikten.
- Kommunene tar et større ansvar for å besvare telefonhenvendelser som kommer fra bruker via NKS.
- Alle kommuner oppretter vakttelefon som NKS kan nå i sine åpningstider.
- Rutiner som NKS benytter gjennomgås og endres slik at de blir i tråd med intensjonen i sosialtjenesteloven om at det er NKS som gir generell informasjon og veiledning, og at det er kommunen ved Nav-kontoret som skal gi veiledning til brukerne basert på konkrete vurderinger og individuelt skjønn.
- Det iverksettes tiltak som bidrar til bedre forankring av telefoniløsningen i Nav i lovverk og avtaleverk.
- Det innføres hjemmel i sosialtjenesteloven til å føre tilsyn med NKS som selvstendig tilsynsobjekt.

•

5

Referanser

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

Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV. R35-00.

LOV-2018-06-22-83. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

LOV-2006-06-16-20. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (nav-loven).

Prop 14 L (2014-2015). Endringer i folketrygdlova og einskilde andre lover (samleproposisjon).

Nasjonale mål og hovedprioriteringer for de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen i 2021 (Kommunebrevet). Brev fra Nav til landets kommuner, 04.02.2021.

Endelig mål- og disponeringsbrev 2021 til Nav Kontaktsenter. Brev av 15.03.21, Saksnr. 20/18057.

Veileder for landsomfattende undersøkelse 2020-2021 om tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav. Internserien 2/2020. Oslo: Statens helsetilsyn, 2020.

nav.no (Navs nettside med informasjon om tjenestene i Nav).

Mal for partnerskapsavtale mellom Nav stat og kommunen

Servicerutiner (Navs interne rutiner som beskriver framgangsmåter og ansvarsfordeling mellom NKS og Nav-kontor).

Samspeilet (Navs interne meldesystem for tilbakemeldinger om tjenesteutførelsen mellom tjenestesteder i Nav).

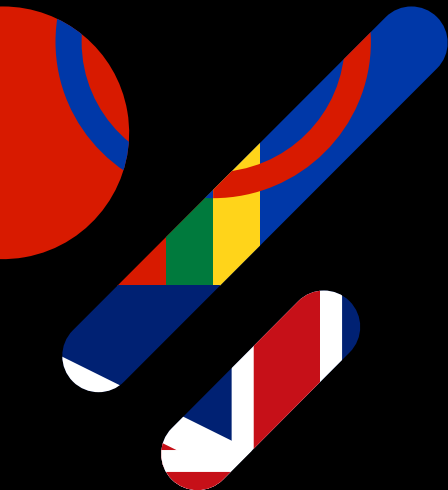
Statistikk (Navs interne statistikk over ventetid, type henvendelser mm.).

Brukerundersøkelser (Navs resultater fra brukerundersøkelser sendt på sms til brukere som ringer Nav kontaktsenter).

Samarbeidsavtale mellom Bergen kommune og Nav Kontaktsenter.

6

Samisk og engelsk sammendrag





«Hei, ja bures bohtin NAVi! Jus guoská ekonomalaš sosiálaveahkkái, gaskaboddosaš ássanfálaldahkii dahje eará sosiála bálvalusaide, deaddel ovtteža (1)»

NAV OKTAVUODAGUOVDDÁŽA ISKKADEAPMI 2020-2021 OASSI
RIIKKAVIIDOSAŠ NAV SOSIÁLA BÁLVALUSAID FIDNEMA ISKKADEAMIS
RAPORTA 5/2021
JUOVLAMÁNNU 2021

Nava sosiála bálvalusat leat čálgoservodaga maŋemus sihkkarvuodafierpmádat. Lea danne earenoamáš deatalaš ahte geavaheaddjit álkít fidnejit bálvalusaid. Nav oktavuodaguovddáš lea vuosttaš oktavuodabáiki geavaheddjiide geat váldet oktavuoda Navin telefonna bokte, ja doaibmá čanastatlađasin gaskal geavaheaddji ja Nav-kantuvrra. Dearvvašvuodabearráigeahčču lea iskan movt telefodnačoavddus váikkuha sosiála bálvalusaid fidnemii.

Iskkadeapmi čájeha ahte geavaheaddjit deaividit bargiiguin geain leat buorit ságastallangálggat. Seammás oaidnit mii cakkiid telefodnabálvalusas sáhttet dahkat daid sosiála bálvalusaid unnit olámuddui geavaheddjiide. Váikkuhusat leat ahte geavaheaddjit eai álo oaččo rievttis veahki rievttis áigái. Dearvvašvuodabearráigeahčču oaivvilda ahte fuomášumit leat duodalaččat.

Geavaheaddjit geat váldet oktavuoda sosiála bálvalusaid birra dárbbasit dávjá eanet dieđuid ja bagadeami go dan mii lea Nav oktavuodaguovddáža vástádus ovddasvástádussuorgi, ja fertejit biddjot oktavuhtii Gieldda Nav-kantuvrrain oažžut vástádusa. Nav kantuvra vástida dušše soames háve telefodnajeardagaid mat bohtet oktavuodaguovddážiis ja Nav oktavuodaguovddáš ferte sáddet dieđu ahte geavaheaddji háliida oktavuoda. Geavaheaddjit fertejit danne vuordit odđasit, ja dat sáhtta ádjánit ovdal go sii ožžot veahki maid dárbbasit.

Sosiála bálvalusat galget addot individuála árvvoštallamiid maŋgil, vai geavaheaddji oažžu veahki iežas dihto dárbei. Buorre sosiála bargu lea eaktun dahkat dakkár árvvoštallamiid, ja lea danne Nav-kantuvra mii galgá veardidit mat leat rievttis rávvagat iešguhtege geavaheaddjái.

Sosiála bálvalusaid telefodnabálvalus lea hejot ruohtastuvvon, sihke lágain ja šiehtadusain. Dat dahká váttisin sidjiide geaid ovttasvástádus čoavddus lea oažžut ollislaš gova movt dat doaibmá praktihkalaččat geavaheddjiide ja álggahit deaivilis buoridandoaimmaid dahkan dihte bálvalusaid fidnema jođáneabbon ja buorebun telefonnas.

Dearvvašvuoda bearráigeahčču ávžžuha fágaeiseválddiid ja gielddaid álggahit doaibmabijuid mat sihkkarastet ahte bálvalusaid fidne álkít telefonnas nu ahte geavaheaddjit ožžot veahki dárbbuide mas lea rievttis viidodat ja rievttis áigái. ●



“Hello and welcome to NAV! For financial assistance, temporary housing or other social services, please press 1”

SURVEY BY NAV'S CALL AND SERVICE CENTRE 2020-2021.
PART OF THE NATIONWIDE SURVEY ON THE ACCESSIBILITY
OF SOCIAL SERVICES PROVIDED BY NAV
REPORT 5/2021
DECEMBER 2021

The social services provided by the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) are the welfare state's last social safety net. It is therefore especially important that these services are readily accessible to users. NAV's Call and Service Centre is the first point of contact for users who contact NAV by phone and acts as a link between users and NAV's offices. The Norwegian Board of Health Supervision has looked at how the telephone service affects the accessibility of NAV's social services.

The survey shows that users are served by employees at NAV's Call and Service Centre who possess good communication skills. At the same time, we see barriers in the telephone service which can make the organisation's social services less accessible to users. As a result, users do not always get the help they need at the right time. The Norwegian Board of Health Supervision considers these findings to be serious.

Users who contact social services often need information and guidance outside the remit of the call and service centre, and have to be put in contact with the relevant NAV office in the local municipality in order to get answers to their questions. Query calls from NAV's Call and Service Centre are only answered occasionally by NAV's offices, and the Call and Service Centre is forced to send a message stating that the user wishes to contact the office. As a result, users have to wait in another queue and it can take too long before they get the help they need.

Social services must be provided on the basis of individual assessments, so that users receive help according to their own particular needs. High-quality social work is a prerequisite for making such assessments, and it is therefore the NAV offices that must assess what constitutes the right guidance for each individual user.

The telephone service for social services is poorly anchored, both in legislation and in agreements. This makes it difficult for those responsible for the services to obtain a holistic picture of how it all works in practice for users, and to implement appropriate improvements which result in faster and better access to services over the telephone.

The Norwegian Board of Health Supervision recommends that the competent authorities and municipalities implement measures to ensure good accessibility to the services by telephone, so that users are provided with the right services at the right time. ●

Videre lesning på www.helsetilsynet.no

Veileder for landsomfattende undersøkelse 2020-2021 om tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav.
Internserien 2/2020.

“Med lua i handa?” Oppsummering av det landsomfattende 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 3/2017

Alle utgivelser i **Rapport fra Helsetilsynet** finnes i fulltekst med sammendrag på engelsk og samisk på www.helsetilsynet.no

ISBN 978-82-93595-44-1
Rapport fra Helsetilsynet 5/2021
“Hei, og velkommen til Nav! Gjelder det økonomisk sosialhjelp, midlertidig botilbud eller andre sosiale tjenester, tast 1” Undersøkelse av Nav Kontaktsenter 2020-2021. Del av den landsomfattende undersøkelsen av tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav», elektronisk versjon.

«Hei, og velkommen til Nav! Gjelder det økonomisk sosialhjelp, midlertidig botilbud eller andre sosiale tjenester, tast 1»

Undersøkelse av Nav Kontaktsenter 2020-2021.
Del av den landsomfattende undersøkelsen av
tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav

RAPPORT FRA HELSETILSYNET 5/2021 • DESEMBER 2021

Sosiale tjenester i Nav er velferdssamfunnets siste sikkerhetsnett. Det er derfor særlig viktig at brukerne har god tilgjengelighet til tjenestene. Nav kontaktsenter er første kontaktpunkt for brukere som henvender seg til Nav på telefon, og fungerer som et bindeledd mellom bruker og Nav-kontoret. Helsetilsynet har undersøkt hvordan telefonløsningen påvirker tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene.

Undersøkelsen viser at brukerne blir møtt av ansatte i Nav kontaktsenter med gode samtaleferdigheter. Samtidig ser vi barrierer i telefonløsningen kan gjøre de sosiale tjenestene mindre tilgjengelige for brukerne. Konsekvensene er at brukerne ikke alltid får riktig hjelp til riktig tid. Helsetilsynet mener at funnene er alvorlige.

Brukere som henvender seg om sosiale tjenester har ofte behov for informasjon og veiledning utover det som er kontaktsenterets ansvarsområde, og må settes i kontakt med Nav-kontoret i kommunen for å få svar. Spørreanropene fra Nav kontaktsenter blir kun unntaksvis besvart av Nav-kontoret, og Nav kontaktsenter må sende melding om at bruker ønsker kontakt. Brukerne må dermed vente i en ny kø, og det kan ta for lang tid før de får nødvendig hjelp.

Sosiale tjenester skal gis etter individuelle vurderinger, slik at bruker får hjelp etter sitt konkrete behov. Godt sosialt arbeid er en forutsetning for å gjøre slike vurderinger, og det er derfor Nav-kontoret som skal vurdere hva som er riktig veiledning for den enkelte bruker.

Telefonløsningen for sosiale tjenester er svakt forankret, både i lovverk og i avtaler. Det gjør det vanskelig for de som har ansvar for løsningen å få et helhetlig bilde av hvordan den fungerer i praksis for brukerne og å sette inn treffsikre forbedringstiltak som gir raskere og bedre tilgang til tjenestene på telefon.

Helsetilsynet anbefaler fagmyndigheter og kommuner å iverksette tiltak som sikrer god tilgjengelighet til tjenestene på telefon slik at brukerne får ivarettatt sine behov av riktig omfang og til riktig tid.



Helsetilsynet

TILSYN MED BARNEVERN, SOSIAL- OG HELSETJENESTENE

I serien Rapport fra Helsetilsynet formidles funn og erfaring fra klagebehandling og tilsyn med sosiale tjenester, barnevern- og helse- og omsorgstjenestene.

Serien utgis av Statens helsetilsyn. Alle utgivelser i serien finnes i fulltekst på www.helsetilsynet.no