



**Statsforvalteren**

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato:

16.01.2025

Vår ref:

2024/32008

Deres dato:

Deres ref:

Fredrikstad kommune  
Postboks 1405  
1602 FREDRIKSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Hallvard Øren, 22003611

## Rapport om Nav sitt ansvar for tjenesten økonomisk rådgivning til personer i en vanskelig økonomisk situasjon i Fredrikstad kommune

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus gjennomførte tilsyn med Fredrikstad kommune og besøkte i den forbindelse Nav Fredrikstad fra 31.10.24 til 08.11.24. Oppsummerende møte ble avholdt 28.11.24. Vi undersøkte om Fredrikstad kommune ved Nav gir tjenesten økonomisk rådgivning til personer i krevende økonomiske situasjoner med behov for tjenesten.

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

### Statsforvalterens konklusjon

Ved dette tilsynet ble det ikke avdekket lovbrudd.

Statsforvalteren ba om tilbakemelding på utkast til rapport innen 10.01.2025 for eventuelle kommentarer. Kommunen informerte i epost datert 08.01.2025 at de ikke hadde innsigelser eller kommentarer til innholdet.

---

E-postadresse:  
[sfospost@statsforvalteren.no](mailto:sfospost@statsforvalteren.no)  
Sikker melding:  
[www.statsforvalteren.no/melding](https://www.statsforvalteren.no/melding)

Postadresse:  
Pb 325  
1502 Moss

Besøksadresse:  
Moss: Vogts gate 17  
Drammen: Dr. Hansteinsgate 9  
Oslo: Stensberggata 27

Telefon: 69 24 70 00  
[www.statsforvalteren.no/os](https://www.statsforvalteren.no/os)  
Org.nr. 974 761 319



## Innhold

1. Tilsynets tema og omfang .....	2
2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet .....	2
3. Beskrivelse av faktagrunnlaget.....	4
4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag .....	10
5. Statsforvalterens konklusjon .....	12

### 1. Tilsynets tema og omfang

Statsforvalteren har undersøkt og vurdert om tjenesten økonomisk rådgivning til personer i en vanskelig økonomisk situasjon er forsvarlig.

Statsforvalteren har undersøkt om:

- Nav-kontoret gjør tjenesten økonomisk rådgivning tilgjengelig
- Nav-kontoret fatter skriftlig vedtak om tjenesten og starter opp tjenesten til riktig tid
- Nav-kontoret sørger for en forsvarlig oppfølging av tjenesten økonomisk rådgivning

Statsforvalterens tilsyn er gjennomført som en systemrevisjon. Det betyr at Statsforvalteren har ført tilsyn med hvordan kommunen gjennom styring og ledelse oppfyller kravene til forsvarlig økonomisk rådgivning.

Brukerens meninger om og erfaringer med tjenestetilbudet i kommunen er viktig informasjon for tilsynsmyndighetene. Statsforvalteren har derfor hatt samtale med et utvalg brukere i dette tilsynet.

### 2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet

Statsforvalteren har 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 lovkravene som ble lagt til grunn i tilsynet.

Økonomisk rådgivning er en del av tjenesten opplysning, råd og veiledning som er hjemlet i sosialtjenesteloven § 17. I følge § 4 skal tjenesten skal være forsvarlig. Forsvarlighetskravet er en rettslig standard, og betyr at forsvarlighetskravet er en bindende rettsregel som er dynamisk og endrer seg over tid. Hva som er forsvarlige tjenester må vurderes i forhold til faglig utvikling, endret verdiopfatning og det som vurderes som god praksis på området. Formålsbestemmelsen, samfunnsutviklingen og gjeldende normer for godt sosialfaglig arbeid, vil være styrende for om tjenesten er forsvarlig.

Tjenesten skal gis ut fra nivå på brukers økonomiske utfordringer:

- Nivå 0-1: Forebygging og avdekke økonomiske problemer
- Nivå 2: Midlertidige betalingsvansker



- Nivå 3: Varige betalingsvansker

Det er kommunen som er ansvarlig for at alle tjenester som uformes og ytes etter sosialtjenesteloven, er forsvarlige. Kommunen må gjennom sin internkontroll sørge for at Nav-kontoret er organisert på en måte som sikrer forsvarlige tjenester.

For å kontrollere om tjenesten er forsvarlig har statsforvalteren undersøkt:

#### **Krav til forsvarlig tilgjengelighet til tjenesten**

Nav-kontoret gjør tjenesten økonomisk rådgivning tilgjengelig, se sosialtjenesteloven §§ 17 og 4, forvaltningsloven § 11 og kommuneloven § 25-1.

Kravet innebærer at kommunen ved Nav-kontoret

- identifiserer personers mulige behov for økonomisk rådgivning
- ikke avviser personer med mulig behov for økonomisk rådgivning ved å henvise til Økonomi- og gjeldsrådgivningstelefonen i Nav eller andre aktører
- gir personer med mulig behov for økonomisk rådgivning tilpasset informasjon ut fra personens forutsetninger og behov, slik at de blir i stand til å søke om tjenesten
- nedtegner og dokumenterer muntlige søknader om økonomisk rådgivning.

#### **Krav til forsvarlig beslutning og oppstart av tjenesten**

Nav-kontoret fatter skriftlig vedtak om tjenesten og starter opp tjenesten i riktig tid, se Sosialtjenesteloven §§ 17, 4, 41, 42 og 43, forvaltningsloven §§ 17 og 23 og kommuneloven § 25-1.

Kravet innebærer at kommunen ved Nav-kontoret

- gir brukeren mulighet til samtale om sitt behov før det fattes vedtak
- fatter skriftlige vedtak om økonomisk rådgivning
- setter frist for oppstart av tjenesten i vedtaket, ut fra brukerens behov og om saken haster
- starter tjenesten ut fra brukerens behov og om saken haster.

#### **Krav til forsvarlig oppfølging**

Nav-kontoret sørger for en forsvarlig oppfølging av tjenesten økonomisk rådgivning.,

Sosialtjenesteloven §§, 17, 4 og 42, kommuneloven § 25-1 forvaltningsloven §§ 17.

Kravet innebærer at kommunen ved Nav-kontoret

- gir brukeren tilbud om samtaler under oppfølgingen
- kartlegger brukerens økonomiske forhold, det vil si inntekter, utgifter, eiendeler/ og gjeld, og om brukeren har prioritert bort nødvendige utgifter
- kartlegger særskilte utgifter til barn, når brukeren har forsørgeransvar
- kartlegger om andre forhold i brukerens livssituasjon kan påvirke valg av tiltak i den økonomiske rådgivningen
- kartlegger i samarbeid med brukeren
- utformer tiltakene i samarbeid med brukeren
- tilbyr økonomisk rådgivning for ulike typer av økonomiske problemer med ulik alvorlighetsgrad
- dokumenterer opplysninger som kommer fram i oppfølgingen, slik at opplysningene kan kontrolleres og etterprøves, og for å sikre kontinuitet i tjenesten.

#### **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. Styringsystemet skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, og ha det omfang som er nødvendig.

For mer utfyllende informasjon, se [Veileder for landsomfattende tilsyn 2024-25 Nav-kontorenes ansvar for tjenesten økonomisk rådgivning til personer i en vanskelig økonomisk situasjon](#)

### 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.

#### **Generelt om kommunen og organiseringen av de sosiale tjenestene**

Fredrikstad kommune ligger i Østfold fylke, og har eget Nav-kontor. Det bodde 85 541 innbyggere i kommunen pr. andre kvartal 2024. Nav Fredrikstad har åpent publikumsmottak for alle hver dag mellom kl. 11.00 og 14.00.

Nav var inntil nylig organisert under samme kommunalsjef som helsetjenestene, i ny organisering er Nav en del av kommunalsjef for Samfunns ansvarsområde. Nav-leder viser til god kommunikasjon med kommunens ledelse, og fremhever at Nav har tydelig rapportering til kommunens ledelse. Kommunens ledelse bekrefter at Nav rapporterer om sosiale tjenester, og at det leveres statistikk. Navs ressursituasjon er også eksempel på tema i dialogen.

Nav Fredrikstad har totalt 260 årsverk. Nav-leder har vært leder ved kontoret siden juli 2016. Etter en endring fra oktober 2024 består Nav-kontoret av fem avdelinger: Arbeid og ungdom, Over 30, Arbeid og inkludering, Marked og inkludering og Organisasjon og utvikling. Hver avdeling er ledet av en avdelingsleder, og er organisert med ett eller flere team ledet av en teamleder. I Arbeid og inkludering har Nav et kartlegging- og mottaksteam der de også tar imot henvendelser og søknader fra nye brukere. Oppfølgingen skjer i ulike team i avdelingene: Over 30, Arbeid og ungdom og Arbeid og inkludering.

Det er veileder som indentifiserer behov for økonomisk råd og veiledning, avklarer hastegrad og undersøker på hvilket nivå rådgivningen skal gis. Veileder fatter vedtak om økonomisk rådgivning etter § 17 på nivå 1 og økonomisk rådgiver fatter vedtak og gir økonomisk rådgivning på nivå 2 og 3. Dersom veileder avdekker behov for økonomisk rådgivning på nivå 2 eller 3, sendes det en henvisning til økonomisk rådgiver. Rådgiver fatter § 17-vedtaket.

Det er fem økonomiske rådgivere ved kontoret. De tilhører kartlegging- og mottaksteamet. Organiseringen skal bidra til at rådgiverne kobles på tidlig for nye brukere. De økonomiske rådgiverne har ansvar for oppfølging av ett team hver. Rådgiverne rullerer på vakt i publikumsmottaket, og har også en rullerende bakvaktordning ved hovedbiblioteket i kommunen. De økonomiske rådgiverne har i tillegg oppgaver med frivillig forvaltning av brukeres inntekt. Ansatte opplyser forvaltning er en ressurskrevende oppgave.

Nav styrer tjenesten gjennom avdelingsledere og teamledere. Disse har ansvar for sine enheter, og rapporterer til nærmeste leder. Teamene har besluttere som godkjenner vedtak etter sosialtjenesteloven. Beslutterne har faste møter med ledelsen.



Kvalitetsrådgiver, som arbeider tett med Nav-leder, leder arbeidet med Navs internkontrollsystem. Kvalitetsrådgiveren sitter også i kommunens avviksgruppe. Nav-leder har det overordnede direkte ansvaret for kvalitetsarbeidet, mens kvalitetsrådgiveren har det praktiske ansvaret på området. Teamlederne og avdelingslederne er involvert i kontorets oppfølging av stikkprøver/egenkontroll. Hver tredje måned gjennomføres det egenkontroll av et visst antall saker med tema rådgivning etter § 17. Andre tema kontrolleres også. Kontrollene avdekker saker som ikke har god nok kvalitet. Teamleder og beslutter er med på kontrollene. I etterkant av egenkontrollen følger teamleder opp svikt i tjenesten på teamnivå, lager forbedringstiltak og evaluerer tiltak fra forrige kontroll. Dette rapporteres inn til ledermøte hver 3. måned. Teamleder får etter egenkontrollen tilgang til konkrete saker som har behov for oppfølging. Ledelsen kan sammenligne resultatene helhetlig og mellom hvert team.

Nav opplyser at de i mars/april 2024 gjennomførte stikkprøver med saker fra «familier med barn som mottar økonomisk sosialhjelp» for å avdekke svikt i tjenesten på § 17. Saker med behov for oppfølging ble tatt videre av teamlederne. Ung-teamet har videre i september/oktober 2024 deltatt i en landsomfattende saksgjennomgang av «unge under 30 år uavhengig av ytelse». Der valgte Nav Fredrikstad å ha med et eget sjekkpunkt om tjenesten § 17. Også her vil teamleder følge opp saker som blir avdekket for oppfølging.

I tillegg til egenkontrollen har Nav-leder en ytterligere porteføljegjennomgang. Der går hun, to avdelingsledere og utvalgte veiledere gjennom brukersaker på to og to datoer. Dette er en ekstrakontroll for at leder skal se om brukerne får tjenestene de har krav på, med særlig fokus på brukere som har mottatt sosialhjelp over lang tid.

Kvalitetsrådgiveren utarbeider månedsrapporter. Rapportene inneholder blant annet antallet vedtak etter sosialtjenesteloven § 17. Ledelsen kan følge utviklingen på antallet saker, og følge opp de enhetene der det er nødvendig. Nav-kontoret har arbeidet systematisk med forståelsen av § 17 og økonomisk rådgivning i flere år. Ledelsen viser til at de har satt seg som mål at antallet § 17-vedtak skal økes. Ledelsen viser til at de har vært tydelig på at alle veiledere skal fatte vedtak etter § 17, noe som bekreftes i intervju med veilederne. Ledelsen oppgir at de nå vil arbeide videre med kvaliteten på tjenesten basert på at de har fått opp kvantiteten på vedtak etter § 17.

Nav skriver i egenrapporteringen til tilsynet at de gjennomfører risikovurderinger på økonomisk råd og veiledning. Nåværende risikovurdering er gjeldende fra 20.10.23 til 20.10.25 og ble orientert om i ledermøte 10.09.24. Gruppen som gjennomførte risikovurderingen bestod av avdelingsleder, teamledere, besluttere og veiledere og her er det fanget opp og vurdert hvor det er fare for svikt. Høsten 2023 gjennomførte Nav en egen risikovurdering av tjenesten økonomisk rådgivning med bakgrunn i at nabokommunen hadde tilsyn med tilsvarende tjeneste.

Kvalitetsrådgiver arbeider også med rutiner og å endre rutinene ut fra behovet i organisasjonen. Eksempelvis viser ledelsen til utfordringen med grensesnitt mellom noen team om vedtak etter § 17 der rutinene ble endret for å bidra til klarhet i hvem som skal fatte vedtak.

Nav bruker kommunens avvikssystem for å melde feil og mangler både for kommunale og statlig tjenester og ytelser. Det er opplæring i avvik to ganger i året i hvert team. Avvik som meldes blir brukt systematisk for forbedring, og meldes til ledelsen hver måned.

### **Krav til forsvarlig tilgjengelighet til tjenesten**

På kommunens nettsider er det lenket til [nav.no](http://nav.no) hvor det ligger informasjon om økonomisk gjeldsrådgivning. Kommunens nettside har også kontaktinformasjon og informasjon om tjenesten



økonomisk rådgivning i Nav-kontoret. Det er også beskrevet hva Nav kan bistå med og hvordan innbyggere kan søke om tjenesten økonomisk rådgivning. Nettsiden har også e-postadresse for å få direkte kontakt med spesialistene på økonomisk rådgivning. I Nav er det informasjon om økonomisk rådgivning på skjermer i mottaket.

Intervju med veiledere og ledere at tjenesten er synlig i lokalmiljøet. Kontoret fokuserer på å fange opp behov tidlig, og har derfor utadrettet informasjon om tjenesten.

Spesialistene ruller på å være tilgjengelige på hovedbiblioteket. De informerer også hos andre tjenester, som Fontenehuset, Blå Kors, og i tilknytning til områdesatsningen. Nav får henvendelser om tjenesten både direkte fra brukere, via kontaktsenteret, via samarbeidsinstanser, via Namsfogden, Navs økonomi- og gjeldstelefon, og via biblioteket.

Rutinen «Opplysning, råd og veiledning § 17» har som formål å sikre brukers ivaretagelse av rettigheter for opplysning, råd og veiledning, og at saksgangen ved søknad/behov for råd og veiledning blir riktig. Rutinen dekker hele prosessen fra identifisering, beslutning av tjenesten, kartlegging og oppfølging. Rutinen beskriver også de ulike nivåene for økonomisk rådgivning ved Nav. Rutinen inneholder punkt for identifisering knyttet til faktorer for å fange opp behov for tjenesten, og prosess når det skjer. Rutinen beskriver hvordan veileder skal gå frem når bruker ikke ønsker tjenesten.

Journalnotater fra gjennomgåtte brukersaker viser at Nav i flere av sakene identifiserer behov gjennom samtaler med brukere uten at bruker konkret har bedt om økonomisk rådgivning. For eksempel ser vi at brukere har sagt at de henger etter med regninger, at de sliter med å få økonomien til å gå rundt, at de er bekymret for økonomien i forbindelse med inntektsnedgang eller utgiftsøkning, eller at de har husleierestans og i ett tilfelle et varsel om tvangssalg. Vi ser at veileder da har spurt om bruker ønsker økonomisk rådgivning.

Samtidig ser vi saker hvor det er gjentatte nødhjelpssøknader og en sak hvor bruker søker om dekning av flere regninger som har gått til inkasso, uten at det går fram av vedtak eller journal at Nav har informert om tjenesten. I noen av disse sakene er behovet for økonomisk rådgivning fanget opp i samtaler med bruker senere.

Enkelte brukerne vi intervjuet opplyste også at for eksempel arbeidsavklarings-veileder ikke spør om økonomi. Det er språk i hvordan brukerne opplevde at Nav identifiserte behovet de hadde. Noen tok selv kontakt og fikk bistand, for andre er det mer uklart hva som skjedde.

Veiledere vi intervjuet opplyser at de kartlegger økonomi, betalingsvansker og gjeld når de snakker med nye brukere. De sier dette er en åpenbar del av den innledende kartleggingen. Kontoret har en kartleggingsguide for første samtalen. Økonomi er et punkt i denne samtalen og herunder om det er behov for veiledning eller tettere oppfølging, jf. § 17.

Videre oppgir veilederne at besluttere returnerer vedtak om økonomisk sosialhjelp hvis ikke økonomi og barn er kartlagt. Rutinen for besluttere og sjekkliste for vedtak beskriver at det skal fremgå av saken at inntekter, utgifter, formue og gjeld er kartlagt, og at det skal fremkomme informasjon om hvorvidt det er vurdert tjenester etter § 17 eventuelt om brukeren eventuelt har takket nei.

I brukermapper har vi både sett at Nav gir informasjon om tjenesten, men også tilfeller der de ikke gjør det. Veilederne oppgir i intervjuer at de er oppmerksomme på at mange ikke kjenner til



tjenesten, og dermed ikke eksplisitt kan be om den. Veilederne er også oppmerksomme på at det kan være både vanskelig og skambelagt å be om hjelp med økonomien og det å ikke håndtere dette selv. De sier også at de motiverer til å ta imot tjenesten når de ser at behovet hos en bruker er stort. Som beskrevet over har kontorets rutiner i tilfeller der brukeren takker nei til tjenesten og beskriver at veileder da skal gi tilpasset informasjon for å motivere bruker til å ta imot tjenesten. Spesialistene oppgir at de har utadretta informasjon blant annet til skoler og til friomsorgen i tillegg til opplæring på kontoret. De tilpasser informasjonen til brukergruppa, men fokuserer på at det er en lavterskeltjeneste og at de kan hjelpe både med hverdagsøkonomi og budsjettering og med å kartlegge og håndtere gjeld.

I brukerintervjuene kom det fram at de opplevde møtet og informasjon fra Nav om økonomisk rådgivning ulikt. En av brukerne hadde behov for tolk, og fortalte at Nav bruker tolk i samtaler med henne. Vi har også sett eksempel på dette i gjennomgåtte brukersaker.

Når det gjelder brukere som registrerer seg som arbeidssøkere og tilsynelatende er økonomisk selvhjulpne, blir det oppgitt i intervju med veiledere at ikke alle blir fanget opp. Det er ikke sikkert det blir avdekket om de har behov for økonomisk rådgivning hvis de ikke sier det selv. Det blir også nevnt at det kan være utfordrende å fange opp eksempelvis personer med rus og psykiske utfordringer og personer uten fast bosted med økonomiske problemer. Ledelsen opplyser at de ser utfordringen det er å fange opp behovet den enkelte de er i kontakt med har, inkludert at personer de har kontakt med kan få et behov for rådgivning etter en stund.

Ingen ansatte svarer at de henviser noen til økonomi- og gjeldsveiledningstelefonen. Ledelsen svarer det samme. Både mappegjennomgang og brukerintervjuer bekrefter dette.

Rutinen sier at muntlige søknader skal journalføres og det skal opprettes sak. Det fremgår ikke av rutinen hva som skal være søknadstidspunktet for henvendelser om økonomisk rådgivning.

I intervjuene opplyser veilederne at de er oppmerksomme på muntlige søknader, skriver journalnotat og oppretter sak når brukere sier de har behov for økonomisk rådgivning. De opplyser at de ikke krever skriftlig søknad. Ledelsen sier at de mener de ansatte fanger opp behov. Ved gjennomgang av brukersaker finner vi et stort antall saker med økonomisk rådgivning, og vi kan i mange tilfeller koble disse til journalnotater der det kommer frem at bruker har meldt et behov og veileder har avklart at brukeren ønsker tjenesten. I vedtakene kommer det frem når behovet er meldt. I saker på nivå 1 ser vi at veileder registrerer denne datoen som søknadsdato. I noen vedtak ser vi at det er registrert en annen søknadsdato, senere i forløpet. Spesialistene forklarer i intervju at de ofte refererer til enten henvisningsdato eller dato for når behov er meldt som søknadsdato i vedtaket. I tilfeller der spesialistene blir kontaktet direkte fra bruker eller fra Nav Kontaktsenter bruker de henvendelsesdato som søknadsdato.

### **Forsvarlig beslutning og oppstart av tjenesten**

I en typisk sak der tjenesten er gitt på nivå 1 opplyser veilederne at når behov for tjenesten er avklart har de der og da eller innen kort tid, en samtale. Der blir brukers behov for tjenesten kartlagt, og det blir informert om og avklart om brukeren ønsker tjenesten. I noen tilfeller henviser veileder videre til spesialist med en gang, fordi de har kartlagt at det er mye gjeld som håndteres. Av brukermapper ser vi at det i disse sakene ikke alltid gjennomføres en ny samtale før spesialisten fatter vedtak. Spesialistene oppgir i intervju at de da forholder seg til kartleggingen veileder har gjort for å avklare behovet, og at dette i tillegg til henvisningsskjemaet gir nok informasjonsgrunnlag til å fatte vedtak



om tjenesten. Spesialistene oppgir i intervju at de i de fleste tilfeller tar en telefonsamtale til brukeren for avklaringer med bruker.

Veiledere sier de prøver å ha åpninger i kalenderen, for å ta samtaler som haster på kort varsel. De prioriterer saker ut fra hva det gjelder, som å stoppe trekk, dekke regninger etc. De fleste får samtale innen to uker, og som oftest i løpet av den uka behovet er fanget opp eller meldt. I de tilfellene de må henvise videre til spesialist, kan ventetiden for samtale bli noe lenger.

Rutinen Opplysning, råd og veiledning § 17 sier at veiledere teamene i arbeid og oppfølging, vedtaksteamet, ungdomsteamet og i mottaket skal fatte vedtak på nivå 1, mens spesialistene skal fatte vedtak på nivå 2 og 3.

I vår gjennomgang av brukersaker har vi sett vedtak i saker hvor vi ikke kan se tydelig at et tidligere samme type § 17-vedtak om tjenesten er avsluttet. Vi har også sett en sak der både veileder og spesialist har fattet vedtak om tjenesten innenfor et kort tidsrom, og vi har sett saker der rådgivningen bærer preg av å være mer generell veiledning. Flere ansatte oppgir at de er usikre på når det skal fattes vedtak, og kriteriene for når det skal fattes vedtak. De oppgir at de da ofte skriver vedtak på tjenesten.

Nav har beskrevet i rutinen Opplysning, råd og veiledning § 17 at «fristen for oppstart av tjenesten skal være forsvarlig og fremkomme i vedtaket». Rutinen viser til eksempler på at det haster kan være at brukeren har fått varsel om fravikelse av eiendom, fått varsel om utleggstrekk, fått varsel om stengning av strøm, fått boliglån som forfaller i sin helhet eller gått til inkasso, eller forsørgeransvar for barn.

Vi ser i de sakene at brukeren i vedtaket får et tidspunkt for neste samtale der rådgivningen skal starte opp (oppstartstidspunkt). Det er ulik ventetid i sakene, og ofte kortere ventetid på rådgivning på nivå 1. Vi ser likevel at Nav differensierer ut fra hastegrad. I mange saker er det kort ventetid, ofte 1-2 uker. For eksempel ser vi i sak som gjelder tvangssalg at Nav ringer brukeren dagen etter at vedkommende meldte behov, og brukeren får time innen kort tid. I saker med lengre ventetid har vi sett at Nav skriver i vedtaket at ventetiden er vurdert som forsvarlig. I noen av disse sakene fremstår ferieavvikling å være hovedårsaken til ventetiden. Nav har da informert brukeren om dette. I en slik sak ble brukeren likevel kalt inn til samtale før fristen i vedtaket. Vi ser imidlertid ikke alltid i vedtak eller journal at det er gjort en konkret vurdering av hastegraden.

Veiledere forteller også at i mange tilfeller starter de med tiltak i saken, som å skaffe oversikt, før neste samtale som i vedtakene ofte er satt som oppstartstidspunkt for tjenesten.

Spesialistene sier de vurderer hastegrad, og prioriterer særlig unge og saker med utleggstrekk der trekket går utover livsoppholdet. Hvis det ikke er hastesak, tar de sakene i fortløpende rekkefølge.

Det er ikke etablert noe system fra ledelsen for å følge opp om tjenesten blir satt i gang i samsvar med frist på dette området.

Etter vedtak er fattet ser vi i gjennomgåtte saker at de aller fleste brukerne har fått tilbud om samtale i tråd med oppstartsdatoen i vedtaket. Vi har sett noen tilfeller av saker hvor Nav har utsatt oppstart på grunn av sykdom, i disse tilfellene har brukeren fått beskjed om at samtalen er utsatt for eksempel to dager. Det var eksempel fra brukerintervju vi hadde at de opplevde at det tok lang tid for oppstart av tjenesten.



### Forsvarlig oppfølging

Vi ser i de fleste brukersakene vi har gjennomgått at Nav tilbyr samtaler i starten av tjenesten, og også underveis. I noen saker ser vi at det blir noen dagers utsettelse på grunn av sykdom hos veileder. I minst ett av disse tilfellene har brukere selv avlyst neste samtale, og møtte deretter ikke til neste.

Flere av veilederne vi intervjuer nevner at det er knyttet mye skam til det å ha økonomiske utfordringer, og de kobler manglende oppmøte til at brukeren synes det er skummelt og vanskelig å møte til slik rådgivning.

Veiledere vi intervjuet er kjent med nivåinndelingen. De sier de har samtaler om og kartlegger økonomi som en viktig del av arbeidet. I flere saker vi har gjennomgått er økonomibildet i Socio ikke utfylt tilstrekkelig. Ifølge rutine skal det fylles ut inntekter, utgifter, formue og gjeld i Socio. I et flertall av sakene kommer inntekter fram, og når det gjelder utgifter er det minimum kartlagt husleie, fellesutgifter, boliglån og barnehage. I journal ser vi spor av at det snakkes om utgifter, hvorvidt brukeren ligger etter med regninger og har gjeld. Skattemeldingen innhentes og i mange saker har Nav innhentet diverse regninger. I de fleste rådgivningssakene på nivå 3 ser vi at det er hentet inn diverse opplysninger fra ulike kreditorer. Vi ser også utskrifter fra Inkassoregisteret med gjeldsoversikt. I få saker har vi sett kartlegging av formue, men vi ser av journaler at dette er kartlagt grundig for eksempel i sak om tvangs salg. I sakene hvor brukere får rådgivning på nivå 3 ser vi at gjelden kartlegges. I mange saker forteller brukeren selv om utgifter vedkommende henger etter med, og vi ser at veiledere også kartlegger dette i noen grad også på nivå 1 og 2.

Det kartlegges og registreres om brukeren har barn. Vi har sett eksempel på barnekartleggingsskjemaer i brukersakene. Både veiledere og ledere sier i intervjuer at de er opptatt av kartlegging av barn, at de har rutine for dette og at dette er noe ledelsen er opptatt av. Flere veiledere sier at besluttere sender saker i retur dersom barnekartleggingen ikke er utført. Noen veiledere nevner i intervju at barns behov og utgifter til barn kartlegges i stor utstrekning, men at brukerne kanskje ikke opplever at det blir tatt hensyn til det som er kartlagt. Noen brukere har bekreftet dette i intervjuer. I rene gjeldssaker er det lite spor av kartlegging av utgifter til barn.

Spesialistene peker også på at de vurderer hvor mye de kartlegger med tanke på hva som er relevant for oppfølgingen de skal gjøre, men nevner at de ser i fagsystemet om brukeren for eksempel har helseproblemer. De leser det som er gjort av kartlegging før brukeren er henvist til dem.

Spesialistene sier de er klar over at det kan ta tid å få fram hjelpebehovet, og at det er noen grad av unnvikelsesatferd i mange saker. Brukerne er i mange tilfeller åpne om flere forhold ved situasjonen sin, og det kan være med på å bygge tillitt. De tilpasser hva de kartlegger til brukerens situasjon, og kan eksempelvis bruke Gosys og tidligere journal for å få innsikt i situasjonen og vurdere hva som er nødvendig å kartlegge. Det blir i intervju nevnt eksempel på brukerne de mister kontakten med etter en stund. De prøver å minne om samtaler på sms i forkant, og ringer dersom bruker ikke møter opp.

Brukermappene viser at brukerne får ulike oppgaver som skal gjøres underveis i oppfølgingen og på den måten også bidrar i egen sak. Spesialistene ber ofte brukerne registrere seg i inkassoregisteret i forkant av samtale, men de fleste klarer ikke det selv. Da gjør de det sammen.

Det er ikke alltid de får svar på alt i første samtale, men må da dele opp arbeidet med å kartlegge og gi tiltak. I flere saker på nivå 3 ser vi at det ligger samtykkeskjema for innhenting av opplysninger.



Veilederne oppgir i intervju at innbyggerens ønsker påvirker valg av tiltak. Noen brukere vil ha kontroll selv, mens andre vil at Nav skal gjøre ting for dem. Brukerens problematikk er utgangspunktet for hva Nav hjelper til med. Det blir vist til at brukeren må bidra i egen sak ved for eksempel å si hva som haster og hva som kan vente. Spesialistene oppgir at de er opptatt av brukers fokus og hva brukeren kan få til selv, og hvilke tiltak som er mulige med tanke på økonomi og livssituasjon. Det er ikke alltid de finner en løsning, men de opplever at brukerne er takknemlige for at de har fått kartlagt situasjonen og fått informasjon. Vi ser i journaler at veileder eller spesialist snakker med brukeren om hvilke tiltak de kan tilby, og også at de fordeler oppgaver, slik at brukeren gjør noe og veileder/spesialist gjør noe.

Det er eksempel fra brukersamtaler om at brukerne opplevde å bli hørt og få sine ønsker ivaretatt. Samtidig er det noen brukere som opplevde at de må gjøre for mye selv.

Vi har sett saker på både rådgivningsnivå 1, 2 og 3. Vi ser imidlertid at det i noen saker hvor bruker har fått rådgivning på nivå 3, er et større behov for videre rådgivning også på nivå 1. Hverdagsøkonomien er da fortsatt vanskelig etter en tid med rådgivning på nivå 3. Brukerintervju bekrefter dette.

Nav har som del av kvalitetsarbeidet innført et skille i journalføringen mellom spesialistene og andre veiledere, der journalføringen blir kodet ulikt i Socio. Det oppgis at det dermed blir lettere og mer oversiktlig å ha oversikt over ulike rådgivning som blir gitt.

#### **4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag**

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

##### **Forsvarlig tilgjengelig tjeneste**

Nav Fredrikstad informerer om tjenesten økonomisk rådgivning på mange måter både eksternt hos andre tjenester, på internett og i mottak, som bidrar til at tjenesten er kjent for personer som trenger den. De som kontakter Nav og ønsker tjenesten får tilbud om tjenesten, og Nav klarer også å identifisere mange personer som de mener trenger tjenesten. Nav bruker kartleggingsverktøy som gjør at de avdekker nye brukere med økonomiske problemer. Nav ser utfordringen med at det kan være vanskelig å identifisere alle personer med et behov for økonomisk rådgivning. Vi legger vekt på at Nav her har iverksatt tiltak som øker muligheten for å tilby tjenesten til de som trenger det gjennom organisering av tjenesten, felles praksis og ledelsesstyring.

Nav henviser ikke noen som tar kontakt om økonomisk rådgivning til Navs økonomi- og gjeldsveiledningstelefon, og Nav har en praksis om at muntlige søknader blir nedskrevet og dokumentert. Vi vurderer at veilederne er godt kjent med at behovet for økonomisk rådgivning kan komme på mange måter, og både muntlig og skriftlig, og at det er en rettighet å få tjenesten.

Brukersaker vi har sett på viser det er noe uklarhet i søknadstidspunktet for saker om økonomisk rådgivning. Det kan være en risiko for at personer som trenger rådgivning ikke får det eller får det til rett tid. Variasjonen i dager er liten, og Nav fanger opp de sakene som haster. I de sakene vi har gjennomgått har brukeren fått rettighetene ivaretatt uten at det gikk lang tid uavhengig av hastegrad. Vi har derfor vurdert at risikoen på tilsynstidspunktet ikke er for høy.



### **Forsvarlig beslutning og oppstart av tjenesten**

Slik vi vurderer det får de som trenger det samtaler før det fattes vedtak. Nav har måltall for vedtak etter sosialtjenesteloven § 17 som gjør at det er fattet et stort antall rettighetsvedtak. Ledelsen følger med på at antall vedtak øker. Samtidig ser vi at veilederne i noen grad er usikre på når vedtak skal fattes. Det resulterer i at vedtak fattes også der vedtaket ikke gir brukeren de rettighetene et vedtak skal gi. Vi vurderer at de som har rett til vedtak etter § 17 får retten til tjenesten.

Vi ser en variasjon blant veilederne hvordan de setter frist for å få tjenesten i vedtaket. Det resulterer i at oppstart av tjenesten ikke alltid samsvarer med tidspunkt i vedtaket. I praksis har dette ikke ført til at brukere ikke får tjenesten ut fra situasjonen sin, ettersom avvikene kun er på få dager. Nav kan forbedre praksisen på dette punktet.

### **Forsvarlig oppfølging**

Brukere som har fått vedtak på tjenesten får samtaler, og ofte er oppstartstidspunktet i vedtaket et møtetidspunkt. Vi ser videre at det skjer kartlegging som del av oppfølgingsarbeidet som veilederne gjør. Vi har sett mange journalnotater om økonomisk rådgivning i mappegjennomgangen. Det er også enkelte notater som mangler, og økonomibildene er ikke alltid fylt ut. Det er forbedringspunkter for mer synlig systematikk i sakene, særlig på nivå 1. Dette har ledelsen også avdekket i egne kontroller. Nav arbeider med dette på tilsynstidspunktet. Ledelsen har også poengtert at kvaliteten i oppfølgingen er et arbeid de er i prosess med å utvikle, og vil fortsette med dette videre.

Brukerne får i stor grad medvirke til egen sak, noe som i seg selv vil bidra til at Nav lykkes med å gi tjenestene best mulig. Samtidig har veilederne et sosialfaglig perspektiv på behovene brukeren har, og at økonomiske problemer ofte har negative følelser og opplevelser for brukeren. Vi vurderer at veilederne dermed har et godt utgangspunkt for å bistå brukernes behov.

Det er styring av tjenesten og fordeling av saker ut fra nivå, og felles forståelse av praksis gjør at de som har behov for spesialistoppfølging på nivå 2 og 3 får dette. Spesialistene er tilgjengelige for veiledere som gir rådgivning på nivå 1. Det er vår vurdering at dette bidrar til at brukerne også har fått forsvarlig økonomisk rådgivning også på nivå 1.

### **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 skal sikre at brukerne får oppfylt sine rettigheter. Det kan derfor være risiko for svikt dersom ledelsen ikke har tilstrekkelig styring med kvaliteten på tjenestene. Svikt i utøvelsen av tjenesten kan få store konsekvenser for brukeren.

Det er vår vurdering at økonomisk rådgivning gis systematisk i Nav Fredrikstad. Ledelsen sikrer en felles forståelse av hva tjenesten innebærer og hvem som er ansvarlig for å utføre de ulike trinnene i tjenesten. Vi ser at kontoret har en fungerende internkontroll, som sikrer evaluering og justering av praksis. Nav-leder tar ansvaret for tjenesten og er godt informert og følger med på hvordan kontoret tilbyr og gir tjenesten. Det er et sosialfaglig fundament for ledelse av kontoret, og ledelsen og de ansatte er oppmerksomme på helheten i brukers situasjon.

Ledelsen følger med på jobben den enkelte gjør, ved jevnlig porteføljegjennomgang, tilbakemeldinger og oppfølging og opplæring. Veilederne oppgir til oss at de opplever at de har det de trenger av kunnskap og verktøy til å gi tjenesten, og de vet hvem de skal spørre om de lurer på noe.



Kontoret har systemer for å fange opp avvik og følge opp disse. Det fremstår for tilsynet at det oppleves trygt å ta opp feil, og at tilbakemeldinger blir brukt som nyttig læring.

Økonomisk rådgivning har hatt fokus ved kontoret gjennom lang tid. Det har vært iverksatt tiltak for å øke antall vedtak, og ledelsen mener at alle team bør ha vedtak på § 17 for sine brukere. Ledergruppa styrer dette arbeidet og går månedlig gjennom hvor mange vedtak som er skrevet i hvert team. Teamlederne har ansvar for tiltak i sitt team for å øke kvantitet, og at det fører til at hele organisasjonen er inkludert ved å drøfte og ha økonomisk rådgivning oppe i de fleste møter.

Nav-leder gir kommunens ledelse relevant informasjon fra Nav slik at de kan følge med på tjenesten.

## 5. Statsforvalterens konklusjon

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

### Statsforvalterens konklusjon

Ved dette tilsynet ble det ikke avdekket lovbrudd.

Med hilsen

Atle Grønstøl  
seksjonssjef  
Sosial- og barnevernavdelingen

Grete Nanna Finstad  
seksjonssjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

NAV Fredrikstad

Postboks 1405

1602

FREDRIKSTAD

Vedlegg:

Gjennomføring av tilsynet