

Samfunnets siste sikkerhetsnett må også fange opp barna

**Oppsummeringsrapport fra
landsomfattende tilsyn med Nav-kontorenes
ansvar for å ivareta barns behov når
familien søker økonomisk stønad
(2022-2023)**

Rapport fra Helsetilsynet 6/2024

[Pdf-versjon for print av [Rapport 6/2024](#), publisert på [helsetilsynet.no](#)]



Innhold

1	Sammendrag	3
2	Bakgrunnen for det landsomfattende tilsynet	4
2.1	<i>Hvorfor tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov?</i>	<i>4</i>
2.2	<i>Sosiale tjenester i Nav og ansvaret etter barnekonvensjonen</i>	<i>4</i>
2.3	<i>Ansvaret for å ivareta barns behov i sosialtjenesteloven.....</i>	<i>5</i>
3	Hvordan ble tilsynet gjennomført?	6
3.1	<i>Tilsynsmetode.....</i>	<i>6</i>
4	Kartlegging av barnets behov ved søknad om økonomisk stønad	8
4.1	<i>Statsforvalterne fant lite informasjon fra kartleggingssamtaler</i>	<i>8</i>
4.2	<i>Nav-kontoret kartla behovet ut fra det foreldrene skrev i søknaden.....</i>	<i>10</i>
4.3	<i>Nav-kontorene innhentet sjelden barnets synspunkter</i>	<i>11</i>
4.4	<i>Saksmappene inneholdt lite informasjon</i>	<i>11</i>
4.5	<i>Mangelfull styring og ledelse av kartleggingsarbeidet</i>	<i>12</i>
4.6	<i>Hva kjennetegnet praksis i Nav-kontor uten lovbrudd?</i>	<i>12</i>
4.7	<i>Helsetilsynets vurderinger og anbefalinger.....</i>	<i>12</i>
5	Vurdering og beslutning om økonomisk stønad	14
5.1	<i>Ofte manglet en individuell vurdering av hjelpebehovet</i>	<i>15</i>
5.2	<i>Mange ga ytelser i tillegg til livsoppholdssatsen – hvis foreldrene søkte om det</i>	<i>16</i>
5.3	<i>Mange la automatisk stordriftsfordeler til grunn – men ikke alle.....</i>	<i>17</i>
5.4	<i>De fleste holdt barnetrygden utenfor ved vurdering av stønadsnivået</i>	<i>18</i>
5.5	<i>Manglende vurderinger og «skjulte avslag» i vedtakene.....</i>	<i>18</i>
5.6	<i>Ofte manglet gode rutiner for vedtaksgodkjenning</i>	<i>19</i>
5.7	<i>Hva kjennetegnet praksis i Nav-kontor uten lovbrudd?</i>	<i>19</i>
5.8	<i>Helsetilsynets vurderinger av resultatene</i>	<i>20</i>
6	Oppfølging av familier som mottar økonomisk stønad	23
6.1	<i>Mange brukere fikk tilbud om oppfølgingssamtaler.....</i>	<i>23</i>
6.2	<i>Det varierte om Nav-kontorene samarbeidet med andre tjenester.....</i>	<i>24</i>
6.3	<i>Det varierte om Nav-kontorene fattet vedtak om opplysning, råd og veiledning.....</i>	<i>24</i>
6.4	<i>Prosjekter om helhetlig oppfølging overføres ikke alltid til daglig drift.....</i>	<i>25</i>
6.5	<i>Hva kjennetegnet praksis i Nav-kontor uten lovbrudd?</i>	<i>25</i>
6.6	<i>Helsetilsynets vurdering av resultatene.....</i>	<i>25</i>
7	Helsetilsynets anbefalinger	26
Vedlegg I	27

1 Sammendrag

Statsforvalterne gjennomførte i 2022-2023 landsomfattende tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad. Statsforvalterne undersøkte om praksis i Nav-kontorene oppfylte følgende krav:

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

Til sammen undersøkte statsforvalterne 68 Nav-kontor i tilsynet. I 58 av Nav-kontorene ble det avdekket lovbrudd. Dette utgjør ca. 80 prosent av tilsynene. Nav-kontorene kunne ha ett, to eller tre lovbrudd, siden statsforvalterne undersøkte tre områder. Ti Nav-kontor hadde ikke lovbrudd.

Kartlegging

Et gjennomgående funn i tilsynet, er at mange Nav-kontor bare forholdt seg til det foreldrene skrev i søknaden om økonomisk stønad, og kartla ikke barnas behov ut over dette. Det var ikke vanlig at Nav-kontorene på selvstendig grunnlag kartla de individuelle og helhetlige behovene til hvert enkelt barn i familien, dersom behovene ikke ble tatt opp av foreldrene i en søknad. I flere av tilsynene påpekte statsforvalterne at mye av ansvaret for å identifisere barnas behov ble lagt på foreldre, som ikke alltid visste hva de kunne søke stønad til. I mange av tilsynene var det vanskelig for statsforvalterne å få innblikk i omfanget av kartleggingssamtaler og om barnas behov var tema i disse samtalene fordi det fantes få journalnotater. Nav-kontorene innhentet sjelden barnas synspunkter i saker som angikk dem, verken direkte eller gjennom foreldrene.

Vurdering og beslutning

Tilsynet viser at det er en sammenheng mellom manglende kartlegging og manglende individuelle vurderinger av hjelpebehovet og stønadsbeløpet. Fordi det sviktet i kartleggingen, ble vurderingen og beslutningen om økonomisk stønad gjort på et sviktende grunnlag. Det er vanskelig å innfri kravet om at det skal gjøres en vurdering av barnets beste, og at stønaden skal baseres på en individuell vurdering, dersom man ikke har kjennskap til den konkrete familien og deres behov.

Mange Nav-kontor gjorde ikke en konkret og individuell vurdering av hjelpebehovet, men innvilget hjelpen kun i tråd med satser i veiledende retningslinjer for økonomisk stønad (Rundskriv A-3/2023 Statlege rettleiande retningslinjer for økonomisk stønad for 2024), eller i tråd med egne kommunale satser. Det var mange Nav-kontor som ga ytelser til bestemte formål i tillegg til den veiledende satsen, dersom familien søkte om dette. Utfordringen med dette er at ikke alle foreldrene vet hva de kan søke hjelp til. De fleste Nav-kontorene holdt barnetrygden utenfor da de beregnet stønadsbeløpet.

Oppfølging

De fleste Nav-kontorene ga brukerne noe oppfølging, gjerne i form av samtaler. Det varierte om de samarbeidet med andre tjenester. Det var få som fattet vedtak om tjenesten opplysning, råd og veiledning. Statsforvalterne undersøkte ikke innholdet og kvaliteten i oppfølgingen. Noen av tilsynsfunnene tyder på at brukere som fikk hjelp fra familiekoordinatorer og familieteam, eller var med i egne forsknings- og utviklingsprosjekter om oppfølging av barnefamilier, fikk tettere oppfølging enn andre brukere.

2 Bakgrunnen for det landsomfattende tilsynet

I 2022 og 2023 gjennomførte statsforvalterne landsomfattende tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad. I et landsomfattende tilsyn fører alle statsforvalterne tilsyn med det samme temaet. Formålet er å bidra til forbedring i tjenestene ved å undersøke praksis og avdekke svikt, og å skape nasjonal oppmerksomhet om temaet.

I denne rapporten oppsummerer vi de viktigste funnene fra tilsynet. Oppsummeringsrapporten bygger på tilsynsrapportene fra de enkelte tilsynene, som du kan lese på Helsetilsynets nettside.

2.1 Hvorfor tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov?

Helsetilsynet har over tid vært bekymret for hvordan Nav-kontorene ivaretar barns behov. I 2020-2021 gjennomførte vi en risikovurdering av sosiale tjenester i Nav. De områdene som ble vurdert med høyest risiko for svikt, var manglende kartlegging av barns behov når familier søker sosiale tjenester, og at barn og unge ikke får et samordnet tjenestetilbud.

I 2012 gjennomførte statsforvalterne (den gang fylkesmennene) tilsyn med kommunenes behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn (Rapport fra Helsetilsynet 2/2013). I tilsynet undersøkte statsforvalterne om kommunene sikret forsvarlig kartlegging, og om det ble gjort individuelle vurderinger som grunnlag for beslutninger om økonomisk stønad. I tilsynet påpekte statsforvalterne lovbrudd i 59 av 67 kommuner.

2.2 Sosiale tjenester i Nav og ansvaret etter barnekonvensjonen

I Grunnloven § 104 er det regler om barns rettigheter. Bestemmelsen inneholder sentrale menneskerettigheter som gjelder barn, og bygger på barnekonvensjonens regler. Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov. Dette kommer fram av menneskerettsloven § 2. Hvis det er motstrid mellom bestemmelser i barnekonvensjonen og bestemmelser i annet lovverk, skal bestemmelser i barnekonvensjonen gå foran.

Flere av bestemmelsene i barnekonvensjonen har vært viktige i dette tilsynet:

- **Barnets beste - artikkel 3**
Ved alle handlinger som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Prinsippet har flere sider hvor det både er et tolkningsprinsipp, en rettighet og en saksbehandlingsregel.
- **Barnets rett til å bli hørt – artikkel 12**

Barn har rett til å bli hørt i saker som har betydning for dem. Artikkel 12 slår fast at synspunktene skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet.

- **Barns rett til sosial sikkerhet – artikkel 26**
Foreldre som ikke har tilstrekkelig med midler, skal få hjelp slik at barna får en trygg og god oppvekst. Det innebærer hjelp slik at foreldrene kan kjøpe mat, klær og andre viktige ting.
- **Barns rett til sosial og økonomisk trygghet og retten til et trygt hjem – artikkel 27**
Artikkelen legger til grunn at alle barn har rett til å ha god nok levestandard, slik at de kan utvikle seg og ha en meningsfull hverdag.
- **Barns rett til lek, fritid og hvile – artikkel 31**
Alle barn har rett til lek, fritid og hvile, og til å delta i kunst- og kulturliv.

Den 21. mars 2024 publiserte Arbeids- og velferdsdirektoratet «Barnets beste – en veileder for deg som jobber i NAV». Denne veilederen kom etter at tilsynet var ferdig, men Nav-kontorenes forpliktelser etter barnekonvensjonen var de samme også før veilederen ble publisert.

2.3 Ansvar for å ivareta barns behov i sosialtjenesteloven

Formålet med lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.

De sosiale tjenestene er velferdssamfunnets siste sikkerhetsnett, og Nav-kontorene har et særlig ansvar for de som faller utenfor eller som ikke får nok hjelp fra andre velferdsordninger. Familier som trenger sosiale tjenester er ofte i utsatte livssituasjoner, og det kan få alvorlige konsekvenser dersom sikkerhetsnettet svikter.

Det er kommunene som har ansvar for sosiale tjenester i Nav. Kommunen skal ha systematiske tiltak som sikrer at tjenestene til barnefamilier planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lov- og forskriftskrav.

I Rundskriv til lov om sosiale tjenester i Nav (Rundskriv 35), punkt 4.18.2.6 står det følgende om Nav-kontorets ansvar for barnefamilier:

«Hvis tjenestemottaker har barn, skal det tas særlige hensyn til deres behov i alle vurderinger som foretas. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi. Dette innebærer at utgifter til barn og unge kan være del av livsoppholdet, selv om tilsvarende utgifter for voksne ikke er det.»

Økonomisk stønad er en skjønnsbasert stønad. Det kan variere fra familie til familie hva de trenger til et forsvarlig livsopphold. Hovedprinsippet for behandling av søknad om økonomisk stønad, er at Nav-kontoret skal gjøre konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov,

stønadsbeløp og stønadsform. Nav-kontoret har både rett og plikt til å gjøre skjønnsmessige vurderinger i hver enkelt sak. I alle vurderinger skal Nav-kontoret legge vekt på å fremme lovens formål best mulig (Rundskriv 35, pkt. 4.18.1).

Arbeids- og inkluderingsdepartementet utgir rundskriv med statlige, veiledende livsoppholdssatser. Livsoppholdssatsene omfatter utgifter til helt grunnleggende behov, som mat, klær, kommunikasjon og hygiene med mer. De tar også hensyn til andre deler av dagliglivet, som fritid og sosiale behov. Utgifter til andre nødvendige ting, som boutgifter og strøm, inngår i livsoppholdet, men er ikke inkludert i de veiledende satsene, siden dette er utgifter som varierer mye. Satsene er bare veiledende, og kan ikke erstatte individuelle vurderinger (Rundskriv A-3/2023 Statlege rettleiande retningslinjer for økonomisk stønad for 2024).

3 Hvordan ble tilsynet gjennomført?

Sosialt arbeid med barnefamilier er en viktig oppgave i Nav-kontorene. Nav-kontorene skal kartlegge familienes behov, gjøre nødvendige vurderinger og beslutninger av hvilken hjelp familien har krav på, og å gi familiene den oppfølgingen de har behov for. Tilsynet ble bygget opp etter disse fasene i saksgangen, der en familie leverer en søknad om økonomisk stønad.



Kravene til Nav-kontorenes praksis som statsforvalterne undersøkte var:

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

Framstillingen i denne rapporten er bygget opp på samme måte, hvor kapittel 4, 5 og 6 viser resultatene i de tre fasene kartlegging, vurdering/beslutning og oppfølging.

3.1 Tilsynsmetode

For en mer detaljert fremstilling av tilsynsmetoden, se kapittel 6 i veileder for tilsynet: [Veileder for landsomfattende tilsyn 2022-2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad \(helsetilsynet.no\)](#)

3.1.1 Veiledningsmaterieill

Før statsforvalterne startet opp tilsynene i Nav-kontorene, utarbeidet Helsetilsynet veiledningsmaterieill. Veiledningen ga statsforvalterne detaljert informasjon om lovgrunnlaget for tilsynet, hva de skulle undersøke og om tilsynsmetoden. Veiledningen ga også praktisk veiledning i hvordan statsforvalterne skulle planlegge og gjennomføre tilsynet.

Helsetilsynet fikk mange innspill til arbeidet med veiledningsmateriellet. Vi opprettet en drøftingsgruppe med fire statsforvaltere og et tjenestepanel med fire Nav-kontor. Vi fikk også innspill fra Barneombudet, Brukerombudet i Fredrikstad og Pasient- og brukerombudet i Oslo og Viken.

3.1.2 Systemrevisjon

Statsforvalterne brukte systemrevisjon som metode da de gjennomførte tilsynene. Systemrevisjon egner seg godt til å undersøke om tjenestene har en systematisk styring (internkontroll) som sikrer at brukerne får forsvarlige tjenester. I dette tilsynet undersøkte statsforvalterne Nav-kontorenes praksis gjennom ulike kilder som blant annet:

- egenrapportering om Nav-kontorenes/kommunenes styringssystem (internkontroll)
- intervju med brukere, ansatte og ledere
- gjennomgang av saksmapper

Statsforvalterne vurderte funn fra disse kildene opp mot kravene i tilsynet. Etter at tilsynet var ferdig, beskrev statsforvalterne resultatene i en tilsynsrapport. Dersom statsforvalteren fant lovbrudd, måtte Nav-kontoret endre praksisen som førte til svikt. Statsforvalteren fulgte med på at tjenestene gjorde de nødvendige forbedringene slik at praksis ble i samsvar med lovgivningen.

3.1.3 Utvalg av Nav-kontor

Statsforvalterne førte tilsyn med til sammen 68 Nav-kontor i alle landets fylker. Statsforvalterne gjennomførte 22 tilsyn i 2022 og 46 tilsyn i 2023. Flere av Nav-kontorene var del av interkommunalt samarbeid/vertskommunesamarbeid.

Statsforvalterne avgjør selv hvilke Nav-kontor de skal føre tilsyn med. Nav-kontorene er valgt ut på bakgrunn av lokal kunnskap om risiko for svikt. Dette kan innebære at de har funnet mer svikt enn om utvalget av Nav-kontor hadde vært tilfeldig. Funnene i oppsummeringsrapporten gir ikke nødvendigvis et representativt bilde av forholdene på landsbasis.

Samtidig gir framstillingen i oppsummeringsrapporten et bilde av tilstanden på undersøkelsestidspunktet i de aktuelle Nav-kontorene. Antallet Nav-kontor er stort nok til at funnene gir et inntrykk av de utfordringene som finnes i Nav-kontorenes praksis.

3.1.4 Involvering av brukere i tilsynet

Brukernes erfaringer med tjenestene er en sentral del av faktagrunnlaget i tilsynene. Erfaringene er viktige for at tilsynet skal være relevant og bidra til forbedring. I hvert tilsyn intervjuet statsforvalterne mellom 5-10 brukere, avhengig av kommunestørrelse. Brukerintervjuene var anonyme, og det var ikke kjent for Nav-kontorene hvilke brukere statsforvalterne intervjuet. Statsforvalterne intervjuet brukerne før tilsynsbesøkene, slik at informasjonen fra brukerne kunne brukes som grunnlag i intervjuer med ledere og ansatte.

3.1.5 Oppsummering av funn fra tilsynsrapporter

Denne oppsummeringsrapporten er en sammenstilling av funn fra tilsynsrapportene fra de enkelte tilsynene.

Formålet med tilsynsrapportene er først og fremst å gi en tilbakemelding til Nav-kontoret/kommunen om resultatet av tilsynet. Av den grunn er rapportene ulike og inneholder ikke alltid samme type informasjon. Det gjør det vanskelig å nøyaktig tallfeste mange av funnene. For denne rapportens del er tilsynsrapportene derfor å regne som sekundærkilder skrevet for et annet formål enn oppsummering. De funnene vi gjengir i denne oppsummeringsrapporten er vanlige i de Nav-kontorene som fikk lovbrudd. Dersom et funn bare gjelder et mindretall av Nav-kontorene, har vi presisert dette.

I oppsummeringen har vi brukt sitater fra tilsynsrapportene for å illustrere typiske funn. I sitatene har vi anonymisert hvilket Nav-kontor eller hvilken kommune som er omtalt. Dette er fordi vi i denne sammenhengen ønsker å synliggjøre hva som kan svikte i Nav-kontorenes praksis på landsbasis, og ikke knyttet til det enkelte kontor. Dessuten har alle Nav-kontorene som fikk påvist lovbrudd, i etterkant gjennomført forbedringsarbeid for å rette lovbruddene. Praksis på disse kontorene kan derfor ha endret seg siden statsforvalterne var på tilsyn.

4 Kartlegging av barnets behov ved søknad om økonomisk stønad

Statsforvalterne undersøkte om Nav-kontorene gjorde en tilstrekkelig kartlegging av barnas behov ved søknad om økonomisk stønad. Se vedlegg I for mer detaljert informasjon om hvilke målepunkter statsforvalterne undersøkte.

Målsettingen med Nav-kontorenes kartlegging er å fange opp, avverge og avhjelpe vanskelige livssituasjoner for barn og unge som lever i utsatte familier. Nav-kontoret skal kartlegge familiens materielle behov med tanke på at barna skal ha mulighet til å delta på de samme sosiale arenaene som jevnaldrende der de bor. Samtaler er et viktig verktøy for å kartlegge brukernes behov.

Hva Nav-kontoret skal kartlegge i den enkelte familie, vil være avhengig av familiens situasjon og omfanget av hjelpebehovet. Nav-kontoret skal innhente nok informasjon om barnets behov til at de kan gjøre en reell vurdering av hva som er til barnets beste, og til at de kan gjøre en konkret og individuell vurdering av familiens samlede behov for hjelp. Utmålingen av stønadsbeløpet skal gjøres med utgangspunkt i informasjonen og vurderingen av behovet.

Statsforvalterne konkluderte med lovbrudd i kartleggingen i 51 av 68 Nav-kontor. Det vil si at tre av fire Nav-kontor ikke sikret at sakene var tilstrekkelig opplyst før de fattet vedtak om økonomisk stønad.

4.1 Statsforvalterne fant lite informasjon fra kartleggingsamtaler

Statsforvalterne undersøkte om Nav-kontorene gjennomførte og tilrettela for kartleggingsamtaler hvor barnets behov var tema.

I mange av Nav-kontorene fikk statsforvalterne opplysninger fra ledere og ansatte om at familiene fikk tilbud om kartleggingssamtaler, men ofte fant de lite dokumentasjon om samtaleene da de gikk gjennom saksmapper. I flere av kontorene fant statsforvalterne få eller ingen referat fra kartleggingssamtaler. Ved disse kontorene var det vanskelig for statsforvalterne å få klarhet i omfanget av kartleggingssamtaler, og hva samtaleene handlet om:

«Samlet sett, finner vi i flere saker svært få journalnotat eller annen dokumentasjon som viser om det er gjennomført samtaler med familiene. Selv om vedtak til familiene noen ganger viser til at det er gjennomført samtaler, fører manglende journalføring til at det ikke er mulig å vite hva samtaleene handlet om eller hva som eventuelt ble kartlagt.»

Noen statsforvaltere påpekte at de sjelden fant informasjon i saksdokumentene om temaer som det ikke er så lett å sette ord på i en søknad, for eksempel hvordan familiens økonomiske situasjon påvirket barnas hverdag. Dette er forhold som best lar seg belyse i kartleggingssamtaler:

«Gjennomgang av saksmappene viste at kontoret behandler de behov som konkret er beskrevet i søknadene, og at samtaler ikke ble benyttet for å eventuelt avdekke andre behov.»

Tilsynsrapportene viser at det noen steder var stor variasjon i praksis innad på det enkelte Nav-kontoret. Noen Nav-kontor hadde ansatt egne familiekoordinatorer eller deltok i forsknings- og utviklingsprosjekter med egne ansatte som fulgte opp barnefamilier. Familier som var valgt ut til å delta i slike prosjekter, eller til å bli fulgt opp av en familiekoordinator, fikk ofte tilbud om flere samtaler enn andre familier. Det var også eksempler på at ansatte som behandlet søknader om økonomisk stønad for deltakere i prosjektet, ikke hadde direkte tilgang til opplysningene som familiens kontaktperson i prosjektet hadde, men måtte etterspørre slik informasjon:

«Familiekoordinator til den enkelte familie i prosjektet gjennomfører en systematisk kartlegging. Denne kartleggingen inngår i prosjektet, og er ikke synlig for saksbehandlere som behandler søknader om økonomisk stønad. Veileder kan ta kontakt med familiens kontaktperson i prosjektet dersom behov for informasjon om barna i familien.»

Noen steder fikk familier sjelden eller aldri tilbud om kartleggingssamtaler:

«Vi har også sett enkeltsaker der familier ofte søker om nødhjelp. I disse sakene finner vi få spor av at det er gjennomført kartleggingssamtaler for å undersøke hvorfor familiene ofte havner i en nødssituasjon. I en illustrerende sak som omhandler en aleneforsørger for ett hjemmeboende barn, søkes det om nødhjelp 18 ganger i en periode på ett år. Ut fra det vi kan se er bruker tilbudt et fysisk møte i løpet av perioden.»

I statsforvalternes intervjuer med brukere, kom det fram ulike erfaringer om de fikk tilbud om samtaler. Noen fortalte at Nav-kontoret ga dem tilbud om samtaler, mens andre sa at de fikk samtaler dersom de ba om det selv. Noen fortalte at de ikke fikk tilbud om samtaler, eller at planlagte samtaler ikke ble gjennomført.

4.2 Nav-kontoret kartla behovet ut fra det foreldrene skrev i søknaden

Statsforvalterne undersøkte hva Nav-kontorene kartla om barnas behov når foreldrene søkte om økonomisk stønad.

Et gjennomgående funn i tilsynet, var at mange Nav-kontor bare forholdt seg til det foreldrene skrev i søknaden om økonomisk stønad, og kartla ikke barnas behov ut over dette. Det var ikke vanlig at Nav-kontorene på selvstendig grunnlag kartla de individuelle og helhetlige behovene til hvert enkelt barn i familien, dersom behovet ikke ble tatt opp av foreldrene i en søknad.

«I intervju med ansatte og brukere får vi bekreftet at det ikke gjøres en helhetlig kartlegging ved behandling av søknader om økonomisk stønad. I saksbehandlingen forholder man seg til det foreldrene søker om, og det foretas ikke noen kartlegging utover dette.»

Statsforvalterne har i flere av tilsynene påpekt at mye av ansvaret for å identifisere barnas behov ble lagt på foreldre, som ikke alltid visste hva de kunne søke stønad til. Dette ble bekreftet i intervju med brukere. Mange brukere opplevde at de ikke fikk tilstrekkelig informasjon og manglet kunnskap om hva de kunne søke om. Ikke alle brukere visste at Nav-kontoret skal innvilge stønad etter en individuell vurdering av hjelpebehovet, og at man kan ha krav på hjelp ut over veiledende sats for livsopphold.

«I intervju med brukerne etterlyste de mer informasjon om rettigheter og tjenester de hadde mulighet å søke på. Flere opplyste at de ikke informerte om hvilke behov barna eller familien har, fordi de ikke var kjent med at de kunne søke om stønad til det aktuelle formålet.»

Mange av statsforvalterne konkluderte med at Nav-kontorene ikke sikret at sakene var tilstrekkelig opplyst før de fattet vedtak om økonomisk stønad. Statsforvalterne vektla at stønaden skal ytes og utmåles på bakgrunn av en konkret og individuell vurdering av familiens helhetlige situasjon og faktiske behov, og hvor hensynet til barnets beste skal inngå i vurderingen.

Noen temaer var kartlagt i de aller fleste sakene som statsforvalterne gikk gjennom, som foreldrenes økonomiske situasjon i form av inntekter, bo- og strømutfgifter. I de aller fleste tilfellene kartla Nav-kontoret antall barn i familien og barnas alder og kjønn, og om barna gikk i barnehage eller på SFO. Familiens bosituasjon ut over utgiftene kartla de sjelden.

«Brukere opplyser i intervju at Nav i liten grad spør hvordan de bor. Mappegjennomgangen viser få opplysninger om hvordan familiene bor og om de har en egnet bolig.»

I mange saker fant statsforvalterne informasjon om hvorvidt barna deltok i fritidsaktiviteter. Det varierte imidlertid om Nav-kontorene kartla dette på en systematisk måte. I noen tilfeller kartla de om barna deltok i aktiviteter, men de kartla ikke hva aktiviteten kostet, de praktiske mulighetene for å gjennomføre aktiviteten som transport, eller behov for utstyr knyttet til aktiviteten.

4.3 Nav-kontorene innhentet sjelden barnets synspunkter

«Statsforvalteren vurderer at selv om ansatte og Nav-leder uttrykker engasjement og fokus på barns behov, så er realiteten at barnas stemme er fraværende i saksdokumentene.»

Statsforvalterne undersøkte om Nav-kontoret innhentet barns synspunkter i saker som angikk dem, enten ved at ansatte ved Nav-kontoret snakket direkte med barn, eller ved at ansatte ved Nav-kontoret innhentet barnas synspunkter gjennom foreldrene.

Tilsynsrapportene viser at det var svært få Nav-kontor som innhentet barnas synspunkter direkte. Dette var heller ikke et krav i tilsynet. Det var noen Nav-kontor som i enkelte situasjoner snakket direkte med barn. Dette gjaldt særlig Nav-kontor der ansatte ofte dro på hjemmebesøk og snakket med barna i den forbindelse. I Nav-kontor som hadde egne prosjekt om oppfølging av barnefamilier, var det mer vanlig at de ansatte snakket direkte med barn.

Tilsynsrapportene viser imidlertid at det også var få Nav-kontor som innhentet informasjon om barnas synspunkter gjennom foreldrene.

«Fordi Nav-kontoret ikke har en praksis for å innhente barnets egne synspunkter, er det ofte hva Nav-kontoret eller foreldrene mener er det beste for barna som vurderes. I en illustrerende sak hvor foreldrene søker om stønad til flytting, vurderer Nav-kontoret at det på generelt grunnlag ikke er til beste for barn å flytte. Fordi barnas egne synspunkter ikke er undersøkt, er det etter vår vurdering heller ikke mulig å vurdere hva som er barnets beste i den konkrete saken.»

Det var noen eksempler på Nav-kontor som hadde gode rutiner for å innhente barns synspunkter:

«Både dette tilsynet og forskning viser at husholdninger med lav inntekt som følge av dyrtid og prisstigninger, kan havne i en situasjon hvor de har måtte stramme inn på barnas fritidsaktiviteter. Statsforvalteren vil derfor trekke frem som svært positivt at vi i flere saker ser at Nav-kontoret er opptatt av at barn skal kunne delta på fritidsaktiviteter selv om familien har en utfordrende økonomi. Dersom barna ikke deltar på aktiviteter fra før, får foreldrene råd om å undersøke med barna om det er noe de ønsker å være med på og informasjon om at Nav kan bidra med støtte.»

4.4 Saksmappene inneholdt lite informasjon

«Fordi det er lite informasjon i vedtakene og svært få journalnotat, er det vanskelig å få innsikt i familien og barnas situasjon gjennom saksdokumentene»

Nav-kontorene kan innhente opplysninger både skriftlig og muntlig i forbindelse med en søknad om økonomisk stønad. Kontoret skal dokumentere muntlige opplysninger fra kartleggingssamtaler eller annen muntlig kommunikasjon med brukerne.

I mange Nav-kontor fant statsforvalterne at barnas behov i liten grad var nevnt i saksdokumentene. I intervjuer med ansatte, kom det fram at noen var usikre på hvilke opplysninger om barn de skulle dokumentere skrive ned, og hvor de skulle dokumentere notere (evt. skrive) opplysningene. I noen kontor fant statsforvalterne at opplysningene var spredt i ulike fagsystemer, noe som gjorde det vanskelig å få en helhetlig oversikt. Noen steder fortalte de ansatte at de hadde mye «taus kunnskap» om barn og familier som ikke ble dokumentert noe sted.

4.5 Mangelfull styring og ledelse av kartleggingsarbeidet

«I intervju med avdelingsleder ble det bekreftet at praksis beskrevet i rutinen om kartlegging, er ønsket praksis og ikke faktisk praksis.»

Tilsynet viser at mange Nav-kontor manglet systematikk i styring og ledelse av arbeidet med å kartlegge barns behov. Det var uklart hvem som hadde ansvar for å følge med på om sakene var tilstrekkelig opplyst, og ledelsen sørget ikke for å systematisk følge med på om kartleggingspraksisen var forsvarlig. Flere av kontorene manglet rutiner, og de ansatte på samme kontor hadde ulik praksis uten at dette var faglig begrunnet. Noen ansatte påpekte at de ikke hadde fått tilstrekkelig opplæring.

I andre Nav-kontor var det utarbeidet rutiner og prosedyrer for hva de ansatte skulle kartlegge i barnefamilier, men disse ble ikke alltid brukt på en systematisk måte. Noen ansatte fulgte rutinene, og andre ikke. Det var også eksempler på utdaterte rutiner, rutiner som inneholdt feil eller rutiner som ikke var kjent blant de ansatte. Mange av Nav-kontorene hadde kartleggingsskjemaer, men det var stor variasjon i om de ansatte brukte dem. Noen ansatte oppga i intervjuene at de var usikre på når kartleggingsskjemaer skulle brukes, og hvordan de skulle brukes.

4.6 Hva kjennetegnet praksis i Nav-kontor uten lovbrudd?

Til sammen 17 Nav-kontor hadde ikke lovbrudd i kartleggingen. Det som kjennetegner praksis i disse kontorene, var at de tok et tydelig ansvar for å kartlegge familienes helhetlige behov. De ansatte hadde samtaler med foreldrene der de aktivt spurte om barnas situasjon og behov. I samtalene ble det blant annet snakket om barnas hverdagssituasjon, deres trivsel, behov for klær og utstyr og deltakelse i fritidsaktiviteter og eventuelt spesielle behov. Kontorene var oppmerksomme på hvordan familiens vanskelige økonomiske situasjon påvirket barna. I noen tilfeller gjennomførte ansatte ved kontorene hjemmebesøk for å få en bedre innsikt i barnas bo- og levestandard.

4.7 Helsetilsynets vurderinger og anbefalinger

4.7.1 Nav-kontorene bør prioritere kartleggingssamtaler hvor barns behov er tema

Et gjennomgående funn i tilsynet, er at Nav-kontorene kartla behovet ut fra det foreldrene skrev i søknaden. Mye av ansvaret for å opplyse saken ble dermed overlatt til den enkelte familie. Helsetilsynet er bekymret for at Nav-kontorene legger for mye av ansvaret for å identifisere barns behov på foreldre som ikke alltid har kunnskap om hva de kan søke stønad til. Dette kan føre til at Nav-kontoret ikke fanger opp barnas hjelpebehov, og at familiene ikke får den hjelpen de har behov for.

Når kartleggingen ikke er grundig nok, kan det føre til følgefeil. Hvis Nav-kontoret ikke sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst, kan det føre til at vurderinger og beslutninger om økonomisk stønad gjøres på feil grunnlag. Dessuten kan det føre til at Nav-kontorene ikke avdekker at familien kan ha behov for oppfølging, eller at det er behov for å innlede et samarbeid med andre tjenester. Helsetilsynet mener at Nav-kontorene må ta et tydelig ansvar for kartleggingsarbeidet.

Helsetilsynet vurderer at det er positivt at mange av Nav-kontorene sa at de ga brukerne tilbud om kartleggingssamtaler. Men fordi det ofte manglet journalnotater, var det i mange tilfeller vanskelig for statsforvalterne å få et klart bilde av omfanget av slike samtaler, og om barnas behov var tema i samtalen.

Helsetilsynet anbefaler at kartleggingssamtaler bør brukes til å få innsikt i barnas behov, slik at sakene blir bedre opplyst. Ikke alle behov er enkle å formulere i et søknadsskjema. Dette kan være opplysninger om hvordan familiens økonomiske situasjon påvirker barna, for eksempel om barna blir ekskludert fra sosiale arenaer som bursdager eller fritidsaktiviteter fordi foreldrene ikke har råd til å prioritere det. Samtaler er derfor viktige for å opplyse saken tilstrekkelig.

Samtaler er et viktig verktøy i det sosialfaglige motivasjons- og endringsarbeidet Nav-kontoret må gjøre for å oppfylle formålet med sosialtjenesteloven. I NTNU sin rapport «UTVEI – Utvikling av veiledningssamtalen i NAV Forskningsbasert utviklingsarbeid for og med veiledere» fra 2018, står det:

«Samtalen er et uunnværlig arbeidsredskap for veilederne, spesielt i komplekse saker, og den gir veilederne anledning til å innhente og vurdere informasjon fra brukerne som ikke er tilgjengelig via andre kanaler» (s. 4).

Helsetilsynet mener at tillit er avgjørende for at brukerne skal føle seg trygge nok til å fortelle den ansatte på Nav-kontoret hva de trenger hjelp til. Det er derfor viktig at Nav-kontorene sørger for at de ansatte har nødvendig kompetanse til å snakke med personer i vanskelige livssituasjoner.

Helsetilsynet anbefaler at samtalen også brukes til å gi foreldrene informasjon om sine rettigheter og plikter. Det er viktig at Nav-kontoret forklarer hvorfor de spør om barna, og forklarer at det er fordi de skal gi hjelp som er tilpasset behovene til alle i familien.

4.7.2 Nav-kontoret må innhente barns synspunkter i saker som angår dem

Barn har etter barnekonvensjonen artikkel 12 rett til å bli hørt i saker som har betydning for dem. Hensikten med barnets rett til å bli hørt, er at behovene til barn og unge blir tatt hensyn til i avgjørelser som angår dem. For å kunne vurdere hva som er til det beste for barnet, er det viktig å lytte til hva barnet selv mener er viktig. Kravene i artikkel 12 er sentrale i kartleggingsarbeidet. I Rundskriv 35 pkt. 5.42.2 står det at hvis barn er berørte av tjenestetilbudet, skal deres behov og eventuelle synspunkter som hovedregel fremmes gjennom foreldre og foresatte.

Ansatte i Nav-kontorene kan enten innhente barns synspunkter gjennom foreldrene, eller de kan snakke direkte med barnet. Tilsynet viser at Nav-kontorene i liten grad gjorde noen av delene.

Få Nav-kontor snakket direkte med barn, og dette var heller ikke et krav i tilsynet. Dette er som forventet, siden det ikke har vært vanlig at Nav-kontorene har direkte kontakt med barn, bortsett fra ved hjemmebesøk. Men det var også få Nav-kontor som innhentet barnets synspunkter gjennom foreldrene, slik det er formulert i Rundskriv 35 pkt. 5.42.2. Dette kan skyldes at det ikke har vært tilstrekkelig oppmerksomhet på denne delen av barns rettigheter i Nav-kontorene, og at de ansatte ikke har tilstrekkelig kompetanse om dette.

De ansatte i Nav-kontorene skal innhente barns synspunkter i saker som angår dem, og det er et ledelsesansvar å sørge for at barn blir hørt på riktig måte. Vi mener det er positivt at barns rett til å bli hørt er omtalt i Arbeids- og velferdsdirektoratets nye veileder «Barnets beste – en veileder for deg som jobber i NAV», og at dette vil være til hjelp i Nav-kontorenes arbeid. Helsetilsynet mener det også er positivt at Arbeids- og velferdsdirektoratet har levert en utredning til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om når ansatte skal snakke direkte med barn som berøres av sosiale tjenester.

4.7.3 Dokumentasjonen av opplysninger må være forsvarlig og ivareta barns rett til personvern

I tilsynet kom det fram at ansatte var usikre på hvilke opplysninger om barn de skulle nedtegne, og hvor de skulle nedtegne opplysningene. I noen Nav-kontor fant statsforvalterne at opplysningene var spredt i ulike fagsystemer. Noen steder fortalte de ansatte at de hadde mye «taus kunnskap» om familiene som ikke ble dokumentert.

En konsekvens av mangelfull dokumentasjon, er at det blir vanskelig for brukerne, ledere og andre ansatte å se hva som er kartlagt, og hva som danner grunnlaget for vurderinger og beslutninger om økonomisk stønad og oppfølging. Manglende dokumentasjon kan føre til at familiene ikke får tjenester som er basert på en individuell vurdering av behovet for hjelp. Dette kan være et rettssikkerhetsproblem.

I de sosiale tjenestene registreres opplysninger om barn på foreldrenes sak. Samtidig har barn rett til personvern. Noen av Nav-kontorene problematiserte dette under tilsynet. Vi vurderer at noe av usikkerheten om registrering av opplysninger kan ha sammenheng med usikkerhet om hvordan personvernreglene skal forstås. Funnene i tilsynet tyder på at ansatte trenger mer veiledning i hvordan de kan ivareta både hensynet til personvernet og hensynet til å sørge for tilstrekkelig dokumentasjon.

I Nav sin nye veileder, «Barnets beste – en veileder for deg som jobber i NAV», står det at det kan være behov for å utarbeide egne rutiner for hvor og hvordan det Nav-ansatte skal dokumentere innenfor de ulike fagområdene. Helsetilsynet anbefaler at direktoratet vurderer om det er behov for egne rutiner for dokumentasjon av opplysninger om barn i de sosiale tjenestene. Vi vil påpeke at fagsystemene i Nav-kontorene må kunne ivareta både barns rett til personvern og samtidig ivareta kravet til forsvarlig dokumentasjon av opplysninger.

5 Vurdering og beslutning om økonomisk stønad

Statsforvalterne undersøkte om Nav-kontorene gjorde forsvarlige vurderinger og beslutninger basert på opplysningene de fikk i kartleggingen. Se vedlegg I for mer detaljert informasjon om hvilke målepunkter statsforvalterne undersøkte.

Siden stønad etter sosialtjenesteloven er en skjønnsbasert ytelse, skal Nav-kontoret gjøre konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehovet og stønadsbeløpet. Nav-kontoret må i

søknadsbehandlingen vurdere hva som vil være til det beste for barnet ut fra situasjon og behov. Det må fremgå hvordan hensynet til barnet er vektet opp mot andre hensyn. De må også vise, det vil si dokumentere, vurderingene i begrunnelsen for beslutningen.

Statsforvalterne konkluderte med lovbrudd i 53 av de 68 av Nav-kontorene de førte tilsyn med. Det vil si at det var lovbrudd i om lag tre av fire Nav-kontor.

5.1 Ofte manglet en individuell vurdering av hjelpebehovet

Statsforvalterne undersøkte om den økonomiske stønaden ble utmålt på bakgrunn av en konkret og individuell vurdering av familiens situasjon og behov, slik kravene er i sosialtjenesteloven. De undersøkte også om Nav-kontorene i saksbehandlingen synliggjorde hvordan barnets beste ble vurdert ut fra situasjon og behov, og om det gikk fram hvordan hensynet til barnet ble vektet opp mot andre hensyn.

Det er et gjennomgående funn i tilsynet at Nav-kontorene ikke gjorde en konkret og individuell vurdering av hjelpebehovet, men innvilget hjelpen i tråd med veiledende satser for livsopphold. Dette ble bekreftet både gjennom intervjuer med ansatte og i gjennomgang av saksmapper.

«Vi finner at Nav utmåler livsopphold utelukkende med en henvisning til gjeldende satser, og uten en systematisk vurdering av behov, barnets beste og hvorvidt utmålt hjelp kan anses som forsvarlig.»

Som vist i forrige kapittel, var det mange av Nav-kontorene som ikke kartla barnas behov i tilstrekkelig grad. Dette førte til at de ofte ikke hadde tilstrekkelig informasjon til å gjøre en vurdering av barnets beste.

«Som følge av at Nav-kontoret ikke kartlegger barns behov, kan det heller ikke gjøres en reell individuell vurdering av barnets beste. Når kartleggingen mangler, har ikke Nav-kontoret tilstrekkelig kjennskap til barnets faktiske situasjon og eventuelle behov. Statsforvalteren vurderer at dette medfører stor risiko for at hjelpebehov ikke identifiseres. Og i verste fall, tas beslutninger på feil eller mangelfullt grunnlag.»

Siden det i liten grad ble gjort vurderinger av hva som var til barnets beste, var det naturlig nok heller ikke synliggjort hvordan barnets beste ble vektet opp mot andre hensyn.

I noen tilsyn går det fram at Nav-kontorene gjorde seg generelle betraktninger om hva som er bra for barn, for eksempel at det er bra for barn å delta i fritidsaktiviteter, eller at det er bra for barn med ferie sammen med familien. Men det ble i liten grad gjort vurderinger av hva som ville være til barnets beste i den konkrete familien, og som dermed kunne synliggjøre hva som lå til grunn for den aktuelle beslutningen.

Som del av tilsynet undersøkte statsforvalterne hvilken praksis Nav-kontorene hadde i saker hvor familier var i en akutt vanskelig situasjon og sto uten penger til mat. De måtte derfor søke nødhjelp. Heller ikke i disse sakene var det vanlig at Nav-kontorene gjorde en individuell vurdering av hjelpebehovet og hva som var til barnets beste. De innvilget gjerne nødhjelpen etter faste, lave satser uten å kartlegge barnas behov. I noen tilfeller ga Nav-

kontoret nødhjelp til barnefamilier over lengre perioder enn det som er anbefalt (noen få dager), uten at de gjorde en vurdering av om stønadsbeløpet var forsvarlig.

«Ved nødhjelp er det nytta formuleringar som «Vi har teke utgangspunkt i ein sats på ... kroner dagen til deg og barna dine, og har ikkje opplysningar som viser at de treng meir enn dette», utan at det går fram at Nav har gjort noko for å avklare om det er behov for meir.»

«I ei sak var det innvilga nødhjelp med til saman kr. 1080 for 8 dagar til ein familie med barn. Sidan søkar hadde kr. 54 på konto blei det trekt frå stønaden og det blei utbetalt kr. 1026. Heller ikkje her såg vi at det var gjort ei kartlegging og individuell vurdering.»

Statsforvalterne gikk gjennom saker hvor barnet ikke bodde fast sammen med den av foreldrene som søkte økonomisk stønad, men kun hadde samvær. Også i disse sakene ble det avdekket manglende individuelle vurderinger av hjelpebehovet. For eksempel ble det i noen Nav-kontor gitt stønad til samvær etter «et regnestykke» hvor veiledende satser ble lagt til grunn, og ikke basert på reelle utgifter i forbindelse med samværet.

«Vi finner tilsvarende at det utmåles relativt lave og standardiserte beløp ved samvær uten en vurdering av behov, alder, eventuelle aktiviteter m.m. Rutinebeskrivelsen henviser her til at: «Livsopphold ved samvær er regulert til kr 100 per dag.»

Dersom Nav-kontoret ikke innvilger nødvendig hjelp til livsopphold etter § 18 i sosialtjenesteloven, skal de alltid ta stilling til om hjelpen skal innvilges etter § 19 som gjelder stønad i særlig tilfeller for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Tilsynet viser at mange av Nav-kontorene ikke gjorde reelle vurderinger av om hjelpen burde gis etter § 19. Noen ansatte sa de var usikre på når de skulle bruke henholdsvis §§ 18 og 19.

5.2 Mange ga ytelser i tillegg til livsoppholdssatsen – hvis foreldrene søkte om det

I gjennomgangen av saker så statsforvalterne at mange Nav-kontor innvilget ytelser til bestemte formål i tillegg til veiledende sats til nødvendig livsopphold. Dette kunne være ytelser som var ment til å dekke utgifter som for eksempel fritidsaktiviteter, klær, internett, transport, barnehage, sommerferie eller høytider.

Det er et gjennomgående funn i tilsynet at Nav-kontorene bare innvilget slike ytelser i tillegg til livsoppholdssatsen på bakgrunn av en konkret søknad fra en familie.

«I de tilfellene hvor brukeren har uttrykt et tydelig behov med tilsvarende beløp, eksempelvis ved behov for skolesekk og klær til barna, innvilger Nav beløpet i samsvar med det brukeren har opplyst i søknaden.»

I intervju med statsforvalterne sa flere brukere at de var usikre på hva de kunne søke hjelp til. Ikke alle familier søkte om ytelser i tillegg til livsoppholdssatsen, og det varierte hva de eventuelt søkte slike ytelser til.

Det var også eksempler på at slike ytelser til bestemte formål ble innvilget uten at Nav-kontoret undersøkte hvor store utgifter familien faktisk hadde. Dette gjaldt særlig der familien

ikke oppga et spesifikt angitt beløp i søknaden. Nav-kontoret kunne ha egne fastsatte satser for eller rutiner for slike ytelser.

«Ved søknad om tilleggsytelser, for eksempel til klær eller etablering, er det utarbeidet egne kommunale satser.»

«I enkelte vedtak stod det at ekstra stønad til klær kun gis én gang i året, og at øvrige behov må dekkes innenfor livsoppholdssatsen.»

Det var også flere eksempler på Nav-kontor som ikke innvilget slike ytelser til bestemte formål, men henviste til beløpet familien hadde fått til livsopphold som tilsvarte den veiledende satsen.

«Nav-kontoret har laget en egen liste over diverse rutiner ved behandling av søknader. Her står det at ved søknad om ekstra til klær, skal livsopphold dekke utgiftene til klær da dette en del av livsoppholdet.»

Det var eksempler på at Nav-kontorene innvilget ekstra stønad til barns deltakelse i fritidsaktiviteter, men også eksempler på at slik stønad ble avslått. Noen Nav-kontor begrunnet avslag med at utgiften skulle dekkes av stønaden familien fikk til livsopphold. Andre henviste til ulike ordninger hvor man kunne låne utstyr gratis, slik som Bua.

5.3 Mange la automatisk stordriftsfordeler til grunn – men ikke alle

Statsforvalterne undersøkte om Nav-kontorene automatisk la stordriftsfordeler til grunn når de vurderte hjelpebehovet til store barnefamilier. Denne praksisen betyr at Nav-kontorene reduserer stønaden til livsopphold til store barnefamilier, og ikke utbetaler full stønadssats for alle barna i familien. Nav-kontorene beregner ofte stordriftsfordeler fra det tredje, fjerde eller femte barnet. I Rundskriv 35 står det at Nav-kontoret alltid må ta stilling til hvordan en eventuell stordriftsfordel vil slå ut i det konkrete tilfellet. En praksis hvor det automatisk legges stordriftsfordeler til grunn, vil være lovstridig.

Mange Nav-kontor la automatisk stordriftsfordeler til grunn, uten at det ble gjort individuelle vurderinger av stønadsnivået. Stønaden ble automatisk redusert uten at Nav-kontoret tok hensyn til de spesifikke behovene til hvert enkelt familiemedlem. På enkelte kontor var det sperrer i saksbehandlingssystemet som automatisk reduserte livsoppholdsbeløpet til store barnefamilier. I noen tilfeller var det politiske vedtak i kommunestyrene som lå til grunn for praksisen.

«XXX kommune har et politisk vedtak som henviser til at det som utgangspunkt kun skal beregnes barnetillegg for de to eldste barna i familien. Denne praksisen samsvarer med kontorets rutine for økonomisk støtte til barnefamilier. Gjennom ansattintervjuer opplyses det om at øvrige barn utover de to eldste, skal henvises til forsørgelse av barnetrygden.»

I samtaler med de ansatte, i rutiner eller i politiske vedtak ble bruken av stordriftsfordel begrunnet. Flere av Nav-kontorene begrunnet bruk av stordriftsfordel med at de mente det ble uforholdsmessig høye utbetalinger av stønader i familier med mange barn, noe som kunne gjøre det mindre attraktivt for foreldrene å komme i arbeid. Andre begrunnet bruken av stordriftsfordeler med at store familier med mange barn generelt har lavere utgifter per

familiemedlem til mat og husholdningsutgifter enn familier med få barn. Noen viste også til at i store familier kan klær og utstyr arves mellom søsken.

Flere av Nav-kontorene som ble undersøkt, la ikke stordriftsfordeler til grunn for beregningen av økonomisk stønad. Noen av disse kontorene oppga at de hadde lagt stordriftsfordeler til grunn tidligere, men hadde endret praksis.

5.4 De fleste holdt barnetrygden utenfor ved vurdering av stønadsnivået

Fra 1. september 2022 ble sosialtjenesteloven § 18 tredje ledd endret, slik at Nav-kontorene ikke lenger kan ta hensyn til barnetrygden ved vurdering av søknad om økonomisk stønad. Før dette var det ulik praksis i Nav-kontorene. Noen steder ble barnetrygden lagt til grunn som inntekt, og andre steder ble den holdt utenfor beregningen.

Funnene fra tilsynet viser at de fleste Nav-kontorene holdt barnetrygden utenfor ved beregningen av økonomisk stønad. Dette ble bekreftet både i intervjuer med ansatte og i gjennomgang av vedtak. Mange av Nav-kontorene hadde altså en praksis som er i tråd med endringene i sosialtjenesteloven.

«Gjennomgang av saker og opplysninger fra ansatte viser at Nav-kontoret har endret praksis fra 1. september slik at barnetrygd holdes utenfor beregningen av økonomisk stønad.»

Selv om mange Nav-kontor ikke inntektsberegnet barnetrygden, var det likevel en god del som ga beskjed om at barnetrygden skulle dekke bestemte utgifter:

«Selv om Nav-kontoret har som praksis at barnetrygden ikke blir medberegnet i den økonomiske beregningen, har vi sett tilfeller der familier blir bedt om å bruke barnetrygden på utgifter som det er søkt om stønad til. Dette er feil lovanvendelse som kan ha ført til at noen familier har fått mindre stønad enn de har rett på.»

I noen tilfeller oppdaget statsforvalterne Nav-kontor som fremdeles inntektsberegnet barnetrygden.

5.5 Manglende vurderinger og «skjulte avslag» i vedtakene

«Statsforvalteren hadde i sin vedtaksgjennomgang i forkant av tilsynsbesøket, vansker med å forstå hva opplysningene i mange av vedtakene faktisk betyr.»

I gjennomgangen av saksmapper, så statsforvalterne at Nav-kontorene ofte brukte vedtaksmaler med standardtekster, og at disse ikke ble tilpasset det aktuelle vedtaket. Ofte manglet det informasjon i vedtakene om hvordan Nav-kontoret hadde kommet fram til stønadsbeløpet. I flere tilfeller utmålte Nav-kontorene stønaden som en samlet sum til hele familien, uten at det ble forklart hvor mye stønad som var beregnet til hvert enkelt familiemedlem eller til spesielle formål.

Noen brukere fortalte i intervju med statsforvalterne at det var store variasjoner i utbetalinger fra måned til måned, og de forsto ikke beregningene som var lagt til grunn. Siden Nav-kontoret ikke skrev hvilke vurderinger som lå til grunn for beslutningen om stønadsbeløpet,

ble det vanskelig for familiene å ivareta sine interesser og eventuelt klage på vedtak de var uenige i.

I gjennomgangen av saksmapper så statsforvalterne at flere av Nav-kontorene avslo relativt få søknader fra barnefamilier. Det var imidlertid mange som ikke svarte på alt som foreldrene hadde skrevet i søknadsskjemaet. Det var også eksempler på at Nav-kontoret ikke alltid nedtegnet utgifter som familiene fortalte om i samtaler og registrerte dette som en søknad. En av statsforvalterne omtalte dette som «skjulte avslag». Det var eksempler på at Nav-kontoret i stedet for å avslå stønad til en bestemt utgift, bare ga informasjon i vedtaket om at utgiften inngikk i stønaden til livsopphold. Dette kunne for eksempel være søknader om fritidsaktiviteter, klær eller helseutgifter som familien hadde søkt om å få støtte til i tillegg til livsoppholdsbeløpet. Der hvor Nav-kontoret avslo søknader, kunne det mangle tydelige begrunnelser for avslaget. I noen tilfeller var det uklart hva Nav-kontoret hadde innvilget og hva de hadde avslått.

«I mappene kommer det frem at det er søkt stønad til bestemte utgifter det ikke er tatt stilling til, utover informasjon i vedtaket om at utgiften inngår i livsoppholdet. Det er uklart om utgiften er innvilget eller avslått - eksempelvis søknad om støtte til klær, skoleutstyr, internett og regninger.»

5.6 Ofte manglet gode rutiner for vedtaksgodkjenning

Statsforvalterne undersøkte om ledelsen sørget for at de ansatte i Nav-kontorene hadde en felles og riktig forståelse av hvilke vurderinger de skulle gjøre i søknader om økonomisk stønad. De undersøkte også om ledelsen i Nav-kontorene sørget for at beslutningene om økonomisk stønad ble riktige, og om ledelsen kontrollerte vedtak slik at de var i tråd med regelverket.

Nav-kontorene hadde ulik praksis for hvem som kontrollerte og godkjente vedtak. De fleste hadde en to-trinns ordning for godkjenning. De som godkjente vedtakene kunne være avdelingsledere, fagkoordinatorer, Nav-ledere eller andre ansatte som hadde fått delegert myndighet. I noen få Nav-kontor godkjente de ansatte sine egne vedtak.

Siden mange av kontorene hadde lite oppmerksomhet på kartlegging av barns behov og vurderinger av barns beste, var det heller ikke mye oppmerksomhet på dette i beslutningsfasen, det vil si i vedtaksgodkjenningen. Mange steder manglet Nav-kontoret systematikk og felles forståelse for hva godkjenner skulle kontrollere, og det var ikke en tilstrekkelig kvalitetskontroll av vedtakene. Et eksempel på dette var at det ikke ble kontrollert (for eksempel ved stikkprøvekontroll) om det lå en tilstrekkelig kartlegging til grunn for vedtaket. Et annet problem var at de ansatte ikke fikk tilbakemeldinger dersom vedtakene inneholdt feil eller mangler.

5.7 Hva kjennetegnet praksis i Nav-kontor uten lovbrudd?

Det var 15 tilsyn hvor det ikke ble påvist lovbrudd i Nav-kontorenes vurderinger og beslutninger om økonomisk stønad. I disse kontorene ble det ofte gjennomført en grundig kartlegging av familienes hjelpebehov. Nav-kontoret brukte deretter opplysninger fra kartleggingen til å gjøre konkrete og individuelle vurderinger av familienes stønadsbehov, og hvor de også vurderte hva som var til barnets beste. De holdt barnetrygden utenfor ved beregning av stønaden, og la ikke automatisk stordriftsfordeler til grunn. Ved behov innvilget

de ekstra stønad til formål som klær, fritidsaktiviteter og utstyr. Vedtakene var lette å lese og forstå. Det var en tydelig sammenheng mellom Nav-kontorets vurderinger, og den endelige beslutningen om økonomisk stønad.

I noen kontor uten lovbrudd så statsforvalteren eksempler på at vedtakskontrollen brukes i forbedringsarbeidet:

«Kommentarer til veileder i forbindelse med godkjenning av det enkelte vedtaket, går i kopi til ledelsen og de øvrige seniorrådgiverne. Denne rutinen gir ikke bare en god kvalitetssikring i den enkelte sak, men også et godt grunnlag for å avdekke risikoområder og hvilke temaer som må tas opp i forbedringsarbeidet.»

5.8 Helsetilsynets vurderinger av resultatene

5.8.1 Hensynet til barnets beste – Nav-kontorene skal vurdere, vekte og vise

Tilsynet viser at det er en sammenheng mellom manglende kartlegging og manglende individuelle vurderinger av hjelpebehovet og stønadsbeløpet. Fordi det sviktet i kartleggingen, ble vurderingen og beslutningen om økonomisk stønad gjort på et sviktende grunnlag. Det er vanskelig å innfri kravet om at det skal gjøres en vurdering av barnets beste, og at stønaden skal baseres på en individuell vurdering, dersom man ikke har kjennskap til den konkrete familien og deres behov.

Det er et krav at Nav-kontorene skal ta hensyn til barnets beste i saker som direkte eller indirekte berører barn. Tilsynet viser at det var mange Nav-kontor som ikke vurderte hensynet til barnets beste. Helsetilsynet synes det er positivt at Arbeids- og velferdsdirektoratets nye veileder, «Barnets beste – en veileder for deg som jobber i NAV», redegjør for barnerettighetsvurderinger steg for steg. En vurdering av barnets beste inneholder stegene vurdere, vekte og vise. Helsetilsynet mener at kommunene må sørge for at de ansatte med ansvar for sosiale tjenester får opplæring i hvordan de skal vurdere barnets beste, og at Nav-kontorene bør ta i bruk den nye veilederen.

Helsetilsynet anbefaler at Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer om det er behov for å tilpasse deler av innholdet i veilederen til sosiale tjenester, og også vurdere om det er behov for egne opplæringstiltak om bruken av veilederen.

På bakgrunn av tilsynsresultatene, anbefaler vi at Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer behovet for en egen bestemmelse om barnets beste i sosialtjenesteloven, noe vi også påpekte i vårt høringssvar av 26.1.2024 til rapporten «En barndom for livet. Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier».

5.8.2 Individuelle vurderinger av livsoppholdssatsen eller ekstra ytelser i tillegg?

Et gjennomgående resultat fra tilsynet, var at Nav-kontorene innvilget stønaden med utgangspunkt i satsene i veiledende retningslinjer for økonomisk stønad, og sjelden gjorde konkrete og individuelle vurderinger av satsen for livsopphold.

Det var imidlertid flere av Nav-kontorene som innvilget ytelser til bestemte formål i tillegg til livsoppholdssatsen til barnefamilier når foreldrene søkte om det. Dette kunne for eksempel være ekstra stønad til klær eller fritidsaktiviteter. Mange av tilleggsytelsene var til formål som

inngår i et nødvendig livsopphold, og hvor Nav-kontoret vurderte at livsoppholdssatsen ikke var tilstrekkelig.

Helsetilsynet mener det er positivt at mange Nav-kontor innvilget ytelser til bestemte formål dersom brukerne synliggjorde et behov for det. Vi mener imidlertid at det er et problem at slike ytelser hovedsakelig ble innvilget etter søknad fra familiene. Noen familier søker ofte om ekstra ytelser, mens andre familier ikke gjør det. Det er ikke alle mottakere av økonomisk stønad som er godt kjent med hvilke rettigheter de har, og hva de kan søke støtte til. Noen brukere oppfatter at livsoppholdssatsen er en «fast sum» som de har krav på, og ønsker ikke å be om mer.

Vi mener derfor at Nav-kontorene ikke bare skal respondere på søknader om ytelser til bestemte formål. De bør på eget initiativ gjøre individuelle vurderinger av behovene til barn i alle familier som mottar økonomisk stønad, også de som ikke søker om ekstra hjelp til konkrete formål. Dette forutsetter at Nav-kontorene først har kartlagt hva familiene har behov for. Vi vil påpeke at også ytelser til bestemte formål skal utmåles på grunnlag av individuelle vurderinger av familiens behov, og ikke bare på grunnlag av satser som kommunen har fastsatt.

Forbruksforskningsinstituttet SIFO har i rapporten «Utredning av kunnskapsgrunnlaget for sosialhjelpssatser» på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet utarbeidet et kunnskapsgrunnlag for departementets arbeid med å utrede retningslinjene for økonomisk stønad (Skuland mfl., 2024). I rapporten anbefaler SIFO at det gis særlig støtte i tillegg til livsoppholdssatsen til enkelte utgifter (s.90-91). Disse utgiftene er:

- Bredbåndabonnement eller bredbånd og TV-kanalpakkeabonnement
- Kollektivtransport (månedskort)
- Kontingent og utstyr nødvendig for deltakelse i fritidsaktivitet for barn og unge
- Organisering av bursdagsfester eller andre høytidsfeiringer for husholdningen
- Noen lengre reiser for å besøke nære slektninger og venner

Disse anbefalingene er en presisering av prinsippet i Rundskriv A 3/2023 om at utgifter til nødvendige ting som varierer mye fra person til person, skal gis i tillegg til livsoppholdsbeløpet. Slik er det i dag med utgifter til bolig og strøm.

Statsforvalternes tilsynsfunn underbygger at en slik ordning kan være hensiktsmessig, fordi den vil være i tråd med en allerede innarbeidet praksis hvor Nav-kontorene ofte gir ytelser i tillegg til livsoppholdssatsen. Vi anbefaler at Arbeids- og inkluderingsdepartementet utreder dette videre. Vi vil særlig trekke fram kontingent og utstyr som er nødvendig for deltakelse i fritidsaktiviteter for barn og unge og bursdagsfeiringer eller høytidsfeiringer som særlig viktige for barn i familier som mottar økonomisk stønad. Dersom slike utgifter skal dekkes særskilt, er det en forutsetning at Nav-kontorene gir alle familier grundig informasjon, slik at alle aktuelle mottakere vet at de kan søke.

5.8.3 Det er behov for flere analyser om stordriftsfordeler

I tilsynet ser vi at det er stor variasjon i om Nav-kontorene beregner stordriftsfordeler for store barnefamilier. Ifølge SIFO-rapporten som nevnt ovenfor, er kunnskapsgrunnlaget for bruk av stordriftsfordeler svakt (Skuland mfl., 2024 s. 87-88). SIFO anbefaler at Nav-kontorene ikke

beregner stordriftsfordeler, og at det bør gjøres tilleggsanalyser med utgangspunkt i SSBs forbruksundersøkelse 2023 når dataene fra denne er tilgjengelig.

Helsetilsynet er enig i at det er behov for videre analyser om bruk av stordriftsfordeler. Dette er særlig viktig fordi tilsynet viser at flere Nav-kontor ikke gjorde individuelle vurderinger av hjelpebehovet i den enkelte familie, men automatisk la stordriftsfordeler til grunn. I noen kommuner var det også politiske vedtak om bruk av stordriftsfordeler. Slike vedtak oppfatter Nav-kontoret at de var forpliktet til å følge, men det er i strid med sosialtjenesteloven å ikke basere den økonomiske stønaden på individuelle vurderinger.

5.8.4 Barnetrygden ble stort sett holdt utenfor ved beregning av stønad

De fleste Nav-kontorene holdt barnetrygden utenfor ved beregning av stønad. Dette er i tråd med lovendringen fra 1. september 2022 da sosialtjenesteloven § 18 tredje ledd ble endret.

Når statlige fagmyndigheter ønsker en praksisendring i kommunale tjenester, må de velge egnet virkemiddel. Helsetilsynet vil påpeke at lovregulering som gir tydelig og konkret anvisning for praksis ser ut til å ha fungert på mange Nav-kontor.

Noen Nav-kontor viste fremdeles til barnetrygden når familier søkte om å få dekket utgifter til barn som klær eller fritidsaktiviteter. Dette kan ha ført til at noen familier har fått mindre stønad enn de har rett på. Det er viktig at alle Nav-kontor har en praksis som er i tråd med sosialtjenesteloven.

5.8.5 Styrk godkjennerollen

Det fattes mange vedtak om sosiale tjenester i Nav-kontorene. Siden alle vedtakene skal godkjennes, gir det ledelsen i Nav-kontorene en unik mulighet til å følge med på praksis. I dette tilsynet så statsforvalterne eksempler på at Nav-kontoret godkjente vedtak til tross for at de manglet individuelle vurderinger, ikke alt det ble søkt om ble besvart i vedtaket, eller at det ikke ble kontrollert om det lå en forsvarlig kartlegging til grunn for vedtaket.

Gjennom godkjenningen av vedtak får ledelsen innsikt i kontorets samlede praksis og hvor det ofte kan svikte. Denne innsikten bør inngå i Nav-kontorenes internkontroll for å utarbeide en felles og riktig forståelse av hvordan de ansatte skal kartlegge behov i barnefamilier, og hvordan de skal gjøre individuelle vurderinger av søknader. Ledelsen bør bruke vedtakskontrollen i kontorets kontinuerlige forbedringsarbeid, ved blant annet å gi ansatte tilbakemelding dersom vedtakene inneholder feil eller mangler, og ved å sette i gang nødvendige opplæringstiltak ved behov.

Tilsynet viser at godkjennerrollen kan være sentral for å forebygge svikt. Arbeids- og velferdsdirektoratet sin nye veileder «Barnets beste – en veileder for deg som jobber i NAV», har et eget kapittel om vurdering av barnets beste for de som jobber med ledelse eller produksjonsstyring (kap. 4.1.4.). Veilederen presiserer at ledere i Nav har et overordnet ansvar for at vurderinger av barnets beste blir gjort på de områdene man har ansvar for. Helsetilsynet vurderer at punktene som listes opp i veilederen kan være til hjelp for ledere som har ansvar for at vurderinger og beslutninger om økonomisk stønad er i tråd med kravene:

- Er det (tilstrekkelig) vurdert, beskrevet og dokumentert hvordan barn eller grupper av barn kan bli direkte eller indirekte berørt på mitt fagområde?

- Har vi rutiner for når vi skal gjøre vurderinger av barns beste i enkeltsaker?
- Har min enhet den nødvendige kompetansen og kunnskapen til å gjøre en vurdering av om barn er direkte eller indirekte berørt?

6 Oppfølging av familier som mottar økonomisk stønad

Statsforvalterne har undersøkt om Nav-kontorene sørger for at familier som mottar økonomisk stønad får oppfølging ved behov. Se vedlegg I for mer detaljert informasjon om hvilke målepunkter statsforvalterne undersøkte.

Familier som mottar økonomisk stønad, vil i mange tilfeller ha behov for tett oppfølging for at lovens formål skal nås. Hensikten med oppfølgingen er å løse eksisterende sosiale problemer, og å forebygge at slike problemer oppstår. Oppfølgingen skal støtte opp under foreldrenes mulighet til å bli selvhjulpne. Nav-kontorene skal også sørge for at familier som trenger hjelp fra flere instanser, får samordnede og koordinerte tjenester.

Statsforvalterne konkluderte med lovbrudd i 14 av 68 tilsyn. Kravet som ble undersøkt i tilsynet var om Nav-kontoret enten ga tilbud om oppfølging gjennom samtaler, om de samarbeidet med andre tjenester eller om de fattet vedtak om opplysning, råd og veiledning etter § 17 i sosialtjenesteloven. Statsforvalterne vurderte ikke innholdet i eller kvaliteten på oppfølgingen.

Det var få lovbrudd i oppfølgingen sammenlignet med de andre områdene i tilsynet. Dette viser at de aller fleste Nav-kontorene ga en form for oppfølging av familier med barn. Tilsynsfunnene sier imidlertid ikke noe om innholdet i oppfølgingen eller om kvaliteten på oppfølgingen. Kvalitet og innhold er vanskelig å undersøke i tilsyn, siden kommunene har stor frihet til å velge hvordan de vil organisere og gjennomføre oppfølgingen. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke utarbeidet faglige anbefalinger for oppfølging av familier.

6.1 Mange brukere fikk tilbud om oppfølgingssamtaler

Statsforvalterne undersøkte om Nav-kontorene gjennomførte og tilrettela for oppfølgingssamtaler. Gjennom motivasjons- og endringsarbeid skal Nav-kontorene styrke familiers mulighet til å mestre sin livssituasjon på ulike områder. Oppfølgingssamtaler er et viktig element i dette arbeidet.

I mange Nav-kontor fikk brukerne tilbud om oppfølgingssamtaler. Samtalene handlet ofte om søknader om økonomisk stønad og andre økonomiske forhold. Men det var også eksempler på at samtalene dreide seg om råd og veiledning på flere livsområder, blant annet arbeid, bolig og familiesituasjon. Familier som fikk oppfølging av egne familiekoordinatorer eller familieteam, fikk gjerne tilbud om flere samtaler enn andre.

Det varierte hvor ofte brukerne fikk tilbud om samtaler. I noen tilsyn så statsforvalterne at Nav-kontoret tok initiativ til samtaler, men ofte var det brukerne selv som tok initiativ. Noen brukere fortalte at de bare fikk tilbud om oppfølgingssamtaler hvis de ba om det selv, og andre sa at det meste av kommunikasjonen foregikk på telefon eller digitalt.

«Brukarar som får løpande økonomisk stønad og som sjølv ber om ein samtale, får i hovudsak det. Dei tilsette tilbyr i enkelte høve samtalar om dei ser at det er behov for det.»

Noen Nav-kontor ga i liten grad tilbud om oppfølgingsamtaler. Brukerne på disse kontorene ble ikke fulgt opp med samtaler og veiledning, utover kontakten de hadde med Nav-kontoret i forbindelse med innlevering av søknader og utbetaling av stønad. På noen av disse kontorene uttrykte de ansatte ønske om å jobbe mer med oppfølging.

6.2 Det varierte om Nav-kontorene samarbeidet med andre tjenester

Statsforvalterne undersøkte om Nav-kontorene samarbeidet med andre tjenester, siden en forsvarlig oppfølging ofte er betinget av at Nav-kontoret samarbeider med andre.

Funnene fra tilsynet viser at det var stor variasjon i hvilken praksis Nav-kontorene hadde for samarbeid. I noen Nav-kontor var det etablert samarbeid med andre tjenester. Dette samarbeidet kunne være formalisert gjennom samarbeidsavtaler, som for eksempel mellom Nav-kontoret og barneverntjenesten. Samarbeidet kunne også være mer uformelt og basert på initiativ fra den enkelte ansatte. Samarbeidet kunne omfatte ulike tjenester, som barnevern, skole, helsestasjon, og flyktningetjenester. I noen tilfeller deltok Nav-kontoret i ansvarsgruppemøter. I de kontorene som hadde familiekoordinator, samarbeidet denne ofte med andre tjenester:

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

Det var også Nav-kontor hvor det ikke var etablert noe samarbeid med andre tjenester. Det var eksempler på at Nav-kontoret ikke deltok i kommunens helhetlige satsing på barn og unge. Noen Nav-kontor tok sjelden initiativ til samarbeid med andre, og det var i hovedsak andre instanser som initierte samarbeidet. Noen steder hadde de ansatte dårlig kjennskap til andre tjenesters roller og ansvarsområder. Det var også noen eksempler på at brukerne ikke ønsket at Nav-kontoret skulle involveres i samarbeidet med andre tjenester.

6.3 Det varierte om Nav-kontorene fattet vedtak om opplysning, råd og veiledning

Når familier har behov for oppfølging av et visst omfang, skal Nav-kontoret fatte vedtak om opplysning, råd og veiledning etter § 17 i sosialtjenesteloven. Det at en avgjørelse er å anse som et enkeltvedtak har betydning for hele søknadsprosessen; fra informasjon, søknad og utredning, til avgjørelsens innhold og form og muligheten til å klage.

Tilsynsfunnene viser at Nav-kontorene ofte fattet vedtak om opplysning, råd og veiledning dersom brukerne hadde behov for økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning. Det var mindre vanlig at de fattet vedtak etter § 17 for annen råd og veiledning, som mer generell sosialfaglig oppfølging av familier. Noen kontor fattet sjelden eller aldri slike vedtak.

I mange tilfeller ga Nav-kontorene råd og veiledning uten å fatte vedtak. Grunnen til dette kunne være mangel på kunnskap om hva tjenesten opplysning, råd og veiledning etter § 17 innebar, og når det var nødvendig å fatte vedtak. Noen hadde en oppfatning av at de kunne gi tjenesten uten vedtak, spesielt hvis veiledningen var enkel. Noen Nav-kontor sa at det dreide seg om kapasitetsproblemer, og at de ikke hadde tid eller ressurser til å fatte vedtak i alle tilfeller der de ga råd og veiledning.

«Statsforvalteren vurderer at Nav-kontoret gir opplysning, råd og veiledning til familier, men at det i liten grad fattes egne vedtak om tjenesten. Dette understøttes av at ansatte forteller at de gir tjenesten, samtidig som det ikke er fattet vedtak om § 17 i de sakene vi har gjennomgått.»

6.4 Prosjekter om helhetlig oppfølging overføres ikke alltid til daglig drift

«Familieteamet og «Nye Mønstre – trygg oppvekst» skiller seg ut med tettere oppfølging.»

Noen av Nav-kontorene som har hatt tilsyn, har deltatt i prosjektbasert utviklingsarbeid om oppfølging av barnefamilier i Nav. Resultatene fra tilsynet tyder på at familier som ble fulgt opp i slike prosjekter, eller av egne familieteam eller familiekoordinatorer, hadde tilgang til tettere oppfølging enn andre. Samtidig viser tilsynet at erfaringer fra utviklingsarbeid ikke alltid blir videreført innad på det enkelte Nav-kontor til ansatte som ikke har deltatt i prosjektet. Det er eksempler på Nav-kontor som hadde en todelt praksis i hele brukerforløpet. Familier som deltok i oppfølgingsprosjekter ble ofte grundigere kartlagt, noe som bidro til mer treffsikre vurderinger og beslutninger, og tettere oppfølging i tråd med familiens behov. Familier som ikke deltok i prosjektet, fikk ikke tilgang til den samme oppfølgingen.

6.5 Hva kjennetegnet praksis i Nav-kontor uten lovbrudd?

Statsforvalterne undersøkte ikke innhold eller kvalitet i oppfølgingen. Statsforvalterne så i tilsynet at de fleste Nav-kontorene ga brukerne en form for oppfølging. I mange av kommunene manglet det vedtak etter § 17 i sosialtjenesteloven, og det varierte om kontorene samarbeidet med andre tjenester. De fleste ga imidlertid brukerne tilbud om oppfølgingssamtaler.

6.6 Helsetilsynets vurdering av resultatene

6.6.1 Mye viktig kunnskap fra forsknings- og utviklingsarbeid om oppfølging av barnefamilier

Helsetilsynet vurderer at det er positivt at det er få lovbrudd i oppfølgingen. Dette tyder på at mange familier som mottar økonomisk stønad får en form for oppfølging fra Nav-kontoret.

Selv om det var få lovbrudd, vet vi lite om kvalitet og innhold i oppfølgingen. Kvalitet og innhold er vanskelig å undersøke i tilsyn, og forskning vil trolig være mer egnet til å undersøke dette.

Noen av tilsynsfunnene tyder på at brukere som fikk hjelp fra familiekoordinatorer, familieteam eller var med i egne prosjekter om oppfølging av barnefamilier, fikk tettere oppfølging enn andre brukere.

Det er utviklet mye viktig kunnskap om oppfølging av barnefamilier i ulike forsknings- og utviklingsprosjekter. Eksempler på slike prosjekter er «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier» (HOLF) eller «Nye mønstre – trygg oppvekst». Erfaringer fra slike prosjekter kan Arbeids- og velferdsdirektoratet og statsforvalterne bidra med å spre til Nav-kontorene.

7 Helsetilsynets anbefalinger

Ansatte i Nav-kontorene ønsker at familier med barn skal få god hjelp, men tilsynene viser at de mangler rammebetingelser for å gi hjelpen på en forsvarlig måte. I dette tilsynet avdekket statsforvalterne mye svikt. Helsetilsynet vurderer at både Nav-kontorene, kommunene, statsforvalterne, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet må bidra ut fra sin rolle og sitt ansvar, slik at barns behov blir ivaretatt når familier søker økonomisk stønad.

Helsetilsynet gir følgende anbefalinger:

Anbefalinger til Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet bør vurdere behovet for en egen bestemmelse om barnets beste i sosialtjenesteloven.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet bør bruke resultatet fra tilsynet i videre utredning av retningslinjene for økonomisk stønad, og se resultatene i sammenheng med kunnskapsgrunnlaget i Forbrukerforskningsinstituttet SIFO sin rapport «Utredning av kunnskapsgrunnlaget for sosialhjelpssatser» (Skuland m.fl. 2024).

Anbefalinger til Arbeids- og velferdsdirektoratet:

- Arbeids- og velferdsdirektoratet bør vurdere om det er behov for å tilpasse deler av innholdet i veilederen «Barnets beste – en veileder for deg som jobber i Nav» til sosiale tjenester. Direktoratet bør også vurdere om det er behov for egne opplæringstiltak.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet bør vurdere om det er behov for egne rutiner for hvor og hvordan ansatte med ansvar for sosiale tjenester skal dokumentere opplysninger om barn.

Anbefalinger til Nav-kontorene/kommunene:

- Kommunene må sørge for at de ansatte får opplæring i hvordan de skal vurdere barnets beste.
- Nav-kontorene bør bruke «Veileder Barnets beste En veileder for deg som jobber i Nav» i kartlegging, vurdering/ beslutning og oppfølging av barnefamilier.
- Nav-kontorene bør prioritere kartleggingssamtaler hvor barns behov er et tema.
- Nav-kontorene må innhente barnas synspunkter i saker som angår dem.
- Nav-kontorene må sørge for en forsvarlig dokumentasjon av opplysninger om barn i saker om økonomisk stønad, samtidig som de ivaretar barns personvern.
- Nav-kontorene bør styrke godkjennerrollen (godkjenning av vedtak) i tråd med føringer i Arbeids- og velferdsdirektoratets veileder «Barnets beste – en veileder for deg som jobber i NAV».

Vedlegg I

Målepunkter

Målepunkter kartlegging

Statsforvalteren skal undersøke tre målepunkter som skal gi et bilde av om Nav-kontoret foretar en tilstrekkelig kartlegging av barns behov ved søknad om økonomisk stønad:

1. Nav-kontoret gjennomfører og tilrettelegger for kartleggingssamtaler hvor barns behov inngår som tema.
2. Nav-kontoret innhenter, muntlig og skriftlig, opplysninger om barna hvor opplysningene ikke allerede foreligger.
3. Saksmappene inneholder opplysninger om barna i tråd med listen Barnas særskilte behov og situasjon som må kartlegges.

Statsforvalteren skal ikke overprøve enkeltsaker, men se på om det systematisk foretas kartlegging i tråd med regelverket.

Tips til kilder:

- Saksmapper – særlig journalnotater
- Klagesaker
- Intervju med ansatte
- Intervju med brukere
- Rutiner
- Kartleggings skjema
- Søknadsskjema

Barnas særskilte behov og situasjon som må kartlegges (listen er ikke uttømmende):

- Antall barn og alder
- Sosial- og helsesituasjon – psykisk og fysisk
- Bosituasjon (eie/leie, antall rom, standard, beliggenhet og andre relevante forhold)
- Overgangs- og etableringsfase
- Omsorgssituasjon – samvær
- Familiens nettverk
- Kontakt med andre deler av kommunen/andre sektorer
- SFO/AKS/barnehage/annen barnepass
- Barnas skolesituasjon
- Fritidsaktiviteter
- Behov for utstyr (eks. PC og mobiltelefon) og klær
- Internetttilgang og mobilabonnement
- Andre særlige behov (eks. bil)

Målepunkter vurdering og beslutning

Statsforvalteren skal undersøke fem målepunkter som skal gi et bilde av om Nav-kontoret foretar en forsvarlig vurdering og beslutning ved søknad om økonomisk stønad til familier:

1. Nav-kontoret holder barnetrygden utenfor beregningen.
2. Nav-kontoret foretar en individuell vurdering basert på kartleggingen, hvor det tas hensyn til hvert enkelt barns behov.
3. I saksbehandlingen synliggjøres det hvordan barnets beste er vurdert ut fra situasjon og behov. Det må fremgå hvordan hensynet til barnet er vektet opp mot andre hensyn.
4. Nav-kontoret foretar en vurdering etter § 19 hvor det omsøkte avslås etter § 18.
5. Beslutningene henger sammen med vurderingene.

Statsforvalteren skal ikke overprøve enkeltsaker, men se på om det systematisk foretas vurderinger og beslutninger i tråd med regelverket.

Tips til kilder:

- Saksmapper – særlig vedtak
- Klagesaker
- Intervju med ansatte
- Rutiner

Målepunkter oppfølging

Statsforvalteren skal undersøke ett målepunkt som skal gi et bilde av om familier som mottar økonomisk stønad får oppfølging ved behov:

1. Nav-kontoret tilbyr oppfølging gjennom samtaler, samarbeid med andre tjenester og/eller fatter vedtak etter § 17.

Det er nok at ett av de tre elementene er til stede. Det forventes at de fleste familier får tilbud om samtaler. Finner ikke statsforvalteren spor etter noen av de tre elementene i over 50 % av saksmappene, skal det legges til grunn at det ikke tilbys oppfølging.

Tips til kilder:

- Saksmapper – særlig vedtak og journalnotater
- Intervju med ansatte
- Intervju med brukere
- Rutiner