

INFORMASJONSSKRIV NR. 4/2021

Egenvurdering – Kartlegging, vurdering og beslutning av barns behov ved søknad om økonomisk stønad, inkludert barn av brukere som deltar i kvalifiseringsprogrammet

04.11.21

Statsforvalteren i Oslo og Viken gjennomførte i 2021 egenvurdering med de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Temaet var kartlegging, vurdering og beslutning av barns behov ved søknad om økonomisk stønad – inkludert brukere av barn som deltar i kvalifiseringsprogrammet. Totalt 19 Nav- kontor i Oslo og Viken takket ja til å delta i egenvurderingen.

I denne artikkelen gir vi en redegjørelse for hva en egenvurdering er, hvorfor vi valgte barns behov som tema, hva Nav- kontorene skulle undersøke, resultatene fra Nav- kontorenes gjennomgang og en kort oppsummering fra oss.

Hva er en egenvurdering?

Statsforvalteren har i samsvar med sosialtjenesteloven § 9, både rett og plikt til å føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine plikter etter kapittel 4 om de individuelle tjenestene, og § 16 første ledd om beredskapsplan. Et tilsyn er en lovlighetskontroll, som skal bidra til å bedre tjenester. Tilsyn kan gjennomføres som en hendelsesbasert tilsynssak eller som en systemrevisjon. Et alternativ til tilsyn er at kommunen selv vurderer sin egen virksomhet og praksis. Ved en egenvurdering skal kommunene på tilsvarende måte som ved Statsforvalterens tilsyn, ut fra beskrevne styringskrav undersøke og konkludere om hvorvidt deres praksis er i tråd med regelverket.

Det er frivillig for Nav- kontorene å delta i en egenvurdering. Statsforvalterens rolle er å bidra med råd og veiledning, og hvert Nav- kontor har anledning til å få veiledning frem til eventuelle lovbrudd eller forbedringspunkter er rettet. Konklusjonene fra egenvurderingen er en tilstandsrapport som Statsforvalteren ikke skal overprøve. Unntak er tenkt i de tilfeller hvor Statsforvalteren oppdager åpenbare lovbrudd i den innsendte vurderingen som Nav- kontoret ikke selv har sett eller påpekt. Statsforvalteren må da igangsette et tilsyn. Iverksettelse av tilsyn har ikke vært aktuelt ved gjennomføringen av denne egenvurderingen.

Statsforvalteren i Oslo og Viken anvendte egenvurdering som metode for første gang på dette aktuelle temaet i 2019. I 2019 hadde derimot Statsforvalteren ikke innlemmet deltagere i kvalifiseringsprogrammet på supplerende stønad. Temaet i både 2019 og 2021 var likevel knyttet til det landsomfattende tilsynet fra 2012, med utgangspunkt i kartlegging, vurdering og beslutning av barns behov ved søknad om økonomisk stønad.

Gangen i egenvurderingen 2021 var følgende:

- Utsending av invitasjon til Nav- kontorene om deltakelse i egenvurdering i juni
- Utsending av materialet som skulle brukes i arbeidet
- Digitalt oppstartsmøte den 31. august
- Spørsmålstime den 8. september
- Kommunene jobbet deretter med egenvurdering med mulighet for veiledning fra Statsforvalteren
- Innsending av dokumentasjon med frist den 11. oktober
- Erfaringssamling med fysisk oppmøte den 26. oktober
- Avslutningsbrev til Nav- kontorene i november
- Veiledning av Nav- kontor med både lovbrudd og forbedringspunkter

Valg av tema:

Stadig flere barn i Norge lever i lavinntektsfamilier. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå vokste hvert tiende barn opp i lavinntektsfamilier i 2019. Andelen barn i familier med lave husholdningsinntekter har økt jevnt siden 2011 og var på 11,7% i 2019 før pandemien inntraff. Barn med innvandrerbakgrunn utgjør 6 av 10 barn i denne kategorien. Norge har som mål at alle barn skal vokse opp under trygge sosiale og økonomiske forhold.

Organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har satt fattigdomsgrensen til 50 prosent av medianinntekten, mens EUs har satt grensen til inntekt ved 60 prosent av medianinntekten. EUs grense kalles imidlertid ikke en fattigdomsgrense, men en grense for «risiko for fattigdom». Uavhengig av om fattigdomsgrensen settes ved 50 eller 60 prosent av medianinntekten har den norske barnefattigdommen økt. Forskning viser at det stadig blir flere familier i Norge som har så lav inntekt at de kommer under EUs lavinntektsdefinisjon. Mange barn berøves muligheten til et aktivt liv i vanlig sosial sammenheng som følge av at familien er i en vanskelig økonomisk situasjon.

Statsforvalterne gjennomførte i 2012 landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i Nav med tema: «Behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn». Det ble avdekket lovbrudd i 55 av de 65 kommunene som var omfattet av tilsynet. Det var et gjennomgående funn at disse kommunene ikke sørget for at søkerens situasjon som forsørger ble kartlagt. Barns og unges livssituasjon og behov ble ikke aktivt og systematisk undersøkt. I flertallet av kommunene som var omfattet av tilsynet var vurderingene av søkers behov, stønadsform og stønadsbeløpets størrelse standardiserte og sjablongmessige. De færreste av kommunene kunne synliggjøre at de hadde foretatt en skjønnsmessig og konkret vurdering av hver enkelt søknad fra hver søker.

Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2012 – Rapport fra Helsetilsynet 2/2013
<https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/rapport-fra-helsetilsynet/2013/glemmer-kommunene-barn-og-unge-i-mote-med-okonomisk-vanskeligstilte-familier/>

Kvalifiseringsprogrammet er sosialtjenestelovens hovedvirkemiddel for å fremme overgang til arbeid. Selvforsørgelse gjennom arbeid er avgjørende for at familie skal komme seg ut av fattigdom og for å motvirke fattigdom blant barn.

Barn og unge skal ha en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, åndelige og sosiale utvikling. Barn og unge er spesielt sårbare i vanskelige livssituasjoner, og kommunen må sikre at

barns særskilte behov blir tilstrekkelig kartlagt og vurdert ved behandling av søknad om økonomisk stønad.

Nav-kontorene skal sørge for at alle som henvender seg får sine interesser ivaretatt. Dette innebærer at ansatte må ha tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å gi informasjon og veiledning om tjenester, identifisere hjelpebehov og bistå med å søke. Dette krever god avklaring av hjelpebehov, involvering av tjenestemottaker i hjelpeprosessen og helhetlige løsninger gjennom samarbeid med andre relevante instanser. Barnas særlige behov må vurderes og ivaretas under alle deler av saksbehandlingen når tjenestetilbudet berører dem. Dette innebærer at deres situasjon skal være tilstrekkelig belyst og beskrevet, og deres individuelle behov skal være vurdert konkret og individuelt i begrunnelsen når vedtak fattes.

Det kommer frem av Statsforvalterens tildelingsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for 2021 at tilsynet skal bidra til å øke kvaliteten på de sosiale tjenestene i kommunene gjennom tiltak som øker kompetansen og regelverksetterlevelsen. Videre heter det:

«Utsatte barn og unge som har behov for tjenester fra flere instanser er en prioritert målgruppe, som Statsforvalter skal ha en særlig oppmerksomhet på. For at utsatte barn og unge skal fanges opp tidlig og få samordnet hjelp, er det viktig at tjenestene i kommunene utvikler kompetanse slik at de sammen kan bidra til et godt og samordnet tjenestetilbud.»

Temaet for denne egenvurderingen er hentet både fra oppdraget til KMD, fra erfaringene Statsforvalteren har gjennom blant annet tilsyn og klagesaker, og ulike typer henvendelser og problemstillinger generelt knyttet til utsatte barn og unge.

Nav- kontorene skulle undersøke følgende forhold:

- Nav-kontoret vurderer i hver sak hvilke opplysninger som er nødvendige for at saken kan sies å være tilstrekkelig opplyst. De innhenter opplysninger om:
 - søker og søkers ansvar for familie/barn
 - søkers inntekter/inntektsmuligheter
 - utgifter (hvilke og hvor høye)
 - øvrige opplysninger ved behov, som opplysninger om sosiale forhold, helsemessige forhold, boligforhold, mv.
- Bruker får tilbud om å medvirke under kartleggingsprosessen:
 - Innhenting av opplysninger, så langt som mulig i samarbeid med søker
 - Tilbys om samtale ved behov
 - Vurdering av om behov for hjemmebesøk
- Nav-kontoret avgjør søknader om økonomisk stønad etter en konkret og individuell vurdering. Konkrete og individuelle vurderinger foretas når det gjelder:
 - Søkerens inntekter og inntektsmuligheter
 - Søkers livsoppholdsutgifter

- Nav-kontoret foretar alltid en individuell vurdering. Statlig veiledende satser og/eller kommunale satser er kun veiledende ved behandling av barns behov for økonomisk stønad.
- Dersom Nav-kontoret avslår søknad med hjemmel i sosialtjenesteloven § 18, foretar de en vurdering om stønaden kan ytes etter sosialtjenesteloven § 19.
- Det foreligger beskrivelser (sjekklister, rutiner, prosedyrer) eller muligheter for veiledning når det gjelder hvilke opplysninger Nav-kontoret skal innhente i ulike saker. Beskrivelsene er kjent for de ansatte og er i bruk.
- Det er kjent hvem som skal kartlegge søkers situasjon og det sørges for at disse har rett kompetanse til å utføre oppgaven, f.eks. ved at kommunen har gode rekrutteringsrutiner, opplæringsiltak eller tilsvarende å sette inn dersom det er nødvendig.
- Kommunen følger med på om det foreligger riktige, relevante og tilstrekkelige opplysningene før de foretar vurderinger og setter inn korrigerende tiltak ved behov. Med kommunen menes her de kommunale tjenestene og oppgavene som Nav- kontoret skal utføre og medvirke i etter lov om sosiale tjenester.
- Det er kjent hvem som er ansvarlig for å følge med på at vurderingene som saksbehandler foretar er forsvarlige.
- Lover, forskrifter og relevant tolkingsmaterieil (rundskriv, veiledere), er tilgjengelig og kjent for de som skal kartlegge brukeres situasjon.
- Kommunen sørger for at ansatte holdes oppdatert om relevante faglige og juridiske tema, herunder endringer og presiseringer som har betydning ved behandling av søknader der søker har forsørgeransvar for barn. Regelmessig internopplæring, kjøp av kurs, deltakelse i Statsforvalterens opplæringsvirksomhet og lignende.
- Kommunen har risikovurdert hvilke feil som kan oppstå og som vil ha alvorlige konsekvenser for brukere når det gjelder opplysning av saker der søker har foreldreansvar. Kommunen har planlagt tiltak som kan forebygge slike feil for eksempel ved tema i personalmøter, påminnelser i rutinehåndbøker, oppslag i interne datasystemer og lignende.
- De ansatte deltar i vurderingene av feil som kan oppstå og bidrar i planlegging og iverksetting av tiltak som skal forebygge at feil oppstår.
- Kommunen bruker klager fra brukere, samt vedtak og merknader fra Statsforvalteren i sitt forbedringsarbeid.
- Kommunen foretar en jevnlig gjennomgang av om styringen/internkontrollen av kartleggingen er god nok for å sikre forsvarlig vurdering i behandlingsprosessen. Det iverksettes tiltak ved behov.

I egenvurderingen skulle Nav- kontorene også gjennomføre brukerintervjuer.

Hvilke lovkrav skulle Nav- kontorene vurdere ut fra:

Nav- kontorene skulle undersøke om kommunen sikrer forsvarlig kartlegging og fatter individuelle vurderinger som grunnlag for beslutning om økonomisk stønad basert på temaet i egenrevisningen.

Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, og bidra til sosial og økonomisk trygghet. Den enkelte skal få mulighet til å leve og bo selvstendig og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet, jf. sosialtjenesteloven § 1. Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Videre skal loven bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.

Hva Nav-kontoret skal kartlegge og omfanget av kartleggingen styres av de vilkårene som oppstilles i sosialtjenesteloven §§ 18 og 19 og av saksbehandlingsregler i samme lov, samt forvaltningsloven.

Avgjørelse etter §§ 18 og 19 er et enkeltvedtak og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder, jf. sosialtjenesteloven § 41. Et viktig forvaltningsprinsipp er at en sak skal være tilstrekkelig opplyst før beslutning tas, jf. forvaltningsloven § 17. Sosialtjenesteloven kapittel 5 omhandler saksbehandlingsreglene. Det presiseres i § 41 at forvaltningsloven kommer til anvendelse i saker om blant annet økonomisk stønad.

Sosialtjenesteloven § 42 hjemler retten til brukermedvirkning. Ifølge bestemmelsen skal kommunen utforme tjenestetilbudet så langt som mulig i samarbeid med bruker. Kommunen skal legge stor vekt på hva bruker mener. Retten til brukermedvirkning understrekes også i § 43 om innhenting av opplysninger.

Kommunen er ansvarlig for at alle tjenester etter sosialtjenesteloven er forsvarlige. Dette går frem av sosialtjenesteloven § 4. Å tilby tjenester som ikke er forsvarlige, eller bygge vurderinger og konklusjoner på en uforsvarlig saksbehandling, vil være brudd på loven. Til tross for at bestemmelsen stiller et minstekrav til tjenestene, forventes det samtidig at tjenestene er i kontinuerlig bevegelse i retning av best mulig kvalitet. Det må derfor legges til rette for kvalitetsarbeid i den daglige driften av Nav-kontoret.

Nav- kontorenes resultater:

Det var 9 av 19 Nav- kontor som avdekket lovbrudd. Alle de 9 Nav- kontorene som konkluderte med lovbrudd, skulle utarbeide en tiltaksplan for å rette feil og sikre en forsvarlig tjeneste. Lovbruddene baserte seg på funn i gjennomgang av saksmapper, brukerintervjuer, skriftlige rutiner, ansattinformasjon, møtstruktur m.m.

Gjennomgående funn:

- Et flertall av kontorene etterspør ikke aktivt barnas behov ved søknad. Kartleggingen er derfor ofte for dårlig, og dette medfører følgefeil når det skal foretas vurderinger i vedtakene.
- De veiledende satsene for livsopphold benyttes systematisk uten ytterligere kartlegging og vurdering.
- Det gis ikke barnetillegg for alle barn i familien (eks. henvises det til stordriftsfordeler der det er flere enn tre barn i familien).

- Manglende bevissthet rundt hvordan barnetrygd skal beregnes, og herav også manglende kartlegging av ekstraavgifter knyttet til barn.
- Kartlegging og vurdering av barnefamilier skriftliggjøres ikke i tilstrekkelig grad.
- Det er få kontor som har mange KVP brukere med supplerende stønad.
- Det gjøres flere vurderinger etter § 19 nå enn i 2019.
- Planlagte tiltak iverksettes ikke, eller det mangler evaluering.
- Rutiner og interne retningslinjer finnes hos de fleste, men er ikke i tilstrekkelig bruk.
- Det gjennomføres få risiko- og sårbarhetsanalyser.

Lovbruddene som gikk igjen ved flere av kontorene var:

1. Det foretas ikke en regelmessig kartlegging av barns behov ved søknad om økonomisk stønad.
2. Det er ikke foretatt en konkret og individuell vurdering av stønadsnivået for barn.

De øvrige 11 Nav- kontorene som ikke hadde definerte lovbrudd, konkluderte med forbedringspunkter i egen praksis.

Oppsummering:

Erfaringene fra bruk av denne metoden er gode. Nav- kontorene identifiserer selv eventuelle sviktområder og iverksetter forbedringsaktiviteter. Nav- kontorene som har deltatt i egenvurderinger, har opplyst at denne metodikken gir god læring og at den har større effekt på kontoret enn en systemrevisjon. Dette til tross for at en egenvurdering innebærer mye arbeid for Nav- kontorene. Statsforvalteren ser at bruk av egenvurdering gir oss mulighet til å nå flere Nav- kontor enn ved kun bruk av systemrevisjon. Ved at den samtidig gir god læring, vil det være naturlig at Statsforvalteren i Oslo og Viken kommer til å bruke denne metodikken i fremtiden, i kombinasjon med tilsyn. Statsforvalteren har under dette egenvurderingstilsynet også utarbeidet en evaluering til Nav- kontorene. Tilbakemeldingene her, vil kunne gi oss grunnlag for en eventuell forbedring av vår tilrettelegging av egenvurdering som metode.

Takk til alle Nav- kontorene som deltok i egenvurderingen i 2021.