



Hvor blir det av barna?

Oppsummering av en gjennomgang av 87 klagesaker på økonomisk stønad hvor klager har forsørgeransvar for barn under 18 år

Målgruppe: Ansatte i Statens helsetilsyn, fylkesmannsembetene

Saksbehandlere: Sverre Nesheim (oppgaveansvarlig), Kristin Løseth, Lars Ivar Widerøe, Sidsel Platou Aarseth

Godkjent av: Geir Sverre Braut, 15. februar 2012

Innhold

1	Forord.....	3
2	Innledning	4
3	Tilsynsmyndighetenes ansvar	5
4	Bakgrunn, tilsynserfaringer.....	5
5	Den rettslige reguleringen av de områdene vi har undersøkt.....	6
6	Gjennomføring.....	7
7	Pilot	8
8	Besøk i seks embeter.....	8
9	Hva registrerte vi i klagesakene?.....	8
10	Hva vi fikk høre	9
11	Vurdering og konklusjon.....	12
12	Anbefalinger.....	13
13	Vedlegg.....	13
13.1	Brev til embetene.....	14
13.2	Observasjonsguide	16
13.3	Samtaleguide	17

1 Forord

Denne rapporten oppsummerer arbeidet med et oppdrag i Prop. 1 S (2010-2011) for HOD, side 92: *Sosiale tjenester i Nav – Kartlegging av ytelser til familier med barn.*

Formålet med kartleggingen var å:

”Finne ut om det er noe som tyder på spesiell sårbarhet eller risiko for svikt i kommunenes utmåling av økonomisk stønad til husstander med barn. Resultatet av en gjennomgang av aktuelle klagesaker i en avgrenset periode skal vurderes i forhold til videre tilsynsmessig oppfølging.”

I 2012 gjennomfører fylkesmennene landsomfattende tilsyn i 2012 med sosiale tjenester i Nav med følgende tema: *”Behandling av søknader om økonomisk stønad til familier med omsorg for/samvær med barn.”*

Rapporten inngår i kunnskapsgrunnlaget tilsynet er utformet på bakgrunn av.

Vi håper den også kan komme til nytte når fylkesmennene skal ha opplæring med Nav-kontorene i nytt regelverk på sosialtjenesteområdet.

Til sammen 87 klagesaker hos seks fylkesmannsembeter er gjennomgått. Tatt i betraktning at nærmere 29 000 husstander med barn under 18 år mottar økonomisk sosialhjelp hvert år, har vår gjennomgang gitt innblikk i et lite utvalg av sakene. Funnene gjelder disse sakene, og kan ikke generaliseres. Det landsomfattende tilsynet i 2012 vil gi mer kunnskap om hvordan kommunene ivaretar barns behov når de behandler søknader om økonomisk stønad.

Vi har fått god hjelp med dette arbeidet fra fylkesmennene i Buskerud, Aust-Agder, Rogaland, Finnmark, Vestfold, Oppland og Møre og Romsdal. Fylkesmannen i Buskerud hjalp oss med å gjennomføre et pilotbesøk, og samlet 15 klagesaker vi leste i tillegg til de 87 klagesaker som vi fikk lese i de andre fylkene. 31 av fylkesmennenes medarbeidere stilte opp på møter med oss og delte med oss sine erfaringer og refleksjoner.

Takk for at dere delte kunnskap med oss på en åpen og inspirerende måte.

2 Innledning

I Prop. 1 S (2010-2011) fra Helse- og omsorgsdepartementet er Statens helsetilsyn gitt i oppdrag å følge med på kommunenes utmåling av stønad til husstander med barn.

Fylkesmannen ble i embetsoppdraget fra Statens helsetilsyn bedt om å registrere klagesaker etter lov om sosiale tjenester i Nav hvor ytelser til husstander med barn er klagetema. Kunnskapen som fremkommer vil bli brukt som ledd i å følge med på kommunenes utmåling av stønad til familier med barn og eventuelt som bakgrunn for valg av fremtidige tilsynsaktiviteter.

Tilsynserfaringer har vist at kommunen sjelden kartlegger barnas situasjon og at barna for ofte blir oversett. Dette ville vi finne mer ut om.

I september 2011 besøkte en arbeidsgruppe fra Statens helsetilsyn 6 fylkesmannsembeter. Kontorene var på forhånd bedt om å presentere 15 klagesaker hver. I disse sakene, som skulle være de første ferdigbehandlede sakene fra embetet i 2. tertial 2011, skulle klager representere en husstand med barn. Arbeidsgruppen leste 87 klagesaker og hadde samtaler med 31 av fylkesmannens saksbehandlere og ledere som kjenner dette området. Vi ba disse kollegaene fortelle oss hvilke inntrykk de har av kommunen i Nav sin ivaretagelse av barnas behov når den behandler søknader og klagesaker fra personer med forsørgeransvar for mindreårige.

I de sakene vi leste var det totalt 214 barn. 149 eller 70 % av disse barna var ikke nevnt i kommunens saksfremstilling. I totalt 26 av de klagesakene vi leste, gjaldt klagen avslag på en søknad om en ytelse til å dekke utgift knyttet direkte til barnet. I bare 10 av disse, eller i godt under halvparten av sakene, var barnet nevnt i saksfremstillingen fra kommunen. Vi fant få beskrivelser av barnas situasjon. Så lenge barnas situasjon ikke beskrives, øker risikoen for at den ikke blir en del av beslutningsgrunnlaget som følger den videre saksgangen.

Vår undersøkelse styrket antakelsen om at barnas behov ikke blir vurdert godt nok når mor eller far søker økonomisk stønad. Det er vårt inntrykk at denne antakelsen deles av de medarbeiderne hos fylkesmennene vi snakket med. Å sette søkelyset på dette fenomenet i et tilsyn vil kunne bidra til at kommunen styrker sin kompetanse og opplæring i regelverket, skjerper sine rutiner og at ledelsen i større grad må etterspørre ivaretagelse av barna i henhold til lovens krav.

I denne rapporten oppsummerer vi dette arbeidet. Vi presenterer kort Statens helsetilsyns ansvar og refererer tilsynserfaringer som indikerer risiko for svikt på dette området. Vi redegjør for det rettslige grunnlaget for kommunens plikt til å ivareta barnas interesser og behov. Vi refererer fra samtaler med saksbehandlere på 6 fylkesmannsembeter hvor tema var kommunens ivaretagelse av barna i klagesakene. Vi avslutter rapporten med en oppsummering og drøfting av funnene, og gir anbefalinger til videre tilsynsmessig innsats.

I dette arbeidet har vi bare sett på et lite utvalg klagesaker og konkludert på bakgrunn av disse. Vi presiserer at rapporten ikke beskriver hvordan Nav-kontorene generelt ivaretar barna når foreldrene søker økonomisk stønad.

3 Tilsynsmyndighetenes ansvar

I 2003 fikk Statens helsetilsyn det overordnede faglige tilsynet med lov om sosiale tjenester. Fylkesmennene fikk ansvar for å føre tilsyn med de kommunale sosialtjenestene, men ikke ansvar for tilsyn med økonomisk stønad etter lovens kapittel 5. Det fikk de først ved ikrafttredelse av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen fra 1/1 2010 (heretter "lov om sosiale tjenester i Nav"). Statens helsetilsyns overordnede ansvar omfattet imidlertid hele loven fra 2003. I perioden 2003–2010 hadde vi årlig på virksomhetsplanen at vi skulle følge med på kommunenes forvaltning av økonomisk stønad og etableringen av ny arbeids- og velferdsforvaltning. Vi fulgte med på flere måter. Vi deltok i statistikkutviklingen gjennom rådgivende utvalg i SSB, vi hadde jevnliges kontaktmøter med Sosial- og helsedirektoratet og senere Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi skrev om fattigdom i et tilsynsperspektiv¹, vi besøkte fylkesmannsembeter og hadde samtaler med dem om deres oppfatning av tilstanden i sosialkontortjenesten. Disse samtalene ble oppsummert i en egen rapport². Vi gjennomførte en kunnskapsoppsummering.³ Vi har hele tiden hatt oppmerksomhet på risiko for at befolkningen ikke får forsvarlige tjenester.

Da lov om sosiale tjenester i Nav ble vedtatt, ble det tatt inn i formålsparagrafen at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Slik vi forstår loven, skjerper dette plikten kommunen har til å se barna og ivareta hensynet til dem, når de behandler søknader fra husstander med barn etter loven.

4 Bakgrunn, tilsynserfaringer

- I løpet av 2010 bodde 73 000 barn i en husholdning med vedvarende lavinntekt, hvis man følger EUs lavinntekstdefinisjon (tall fra AVdir.).
- Til sammen 28 772 husstander med ett eller flere barn mottok økonomisk stønad en eller flere ganger i 2010.
- Antallet enslige stønadsmottakere med barn under 18 år var 16 226.
- Antallet par med barn som mottok stønad var 12 546. (SSB.)
- I de sakene vi gjennomgikk var gjennomsnittlig antall barn i klagers husstand 2,45.

Tidligere tilsynserfaringer kan tyde på at situasjonen for barn av stønadsmottakere preges av svikt eller risiko for svikt. I 2008 utarbeidet Statens helsetilsyn en oppsummering av kunnskap om kommunenes forvaltning av økonomisk stønad.³ En av anbefalingene i denne oppsummeringen er at Statens helsetilsyn fremover skal følge særlig med på situasjonen for barn av stønadsmottakere.

"Det er vist at barn og unge som lever i familier som er langtidsmottakere av økonomisk stønad er en sårbar gruppe, og at det er vanskelig å skjerme dem fra fattigdommen. Vi mener det er risiko for at tjenesten ikke ser disse barna og ikke har godt nok kjennskap til deres behov. Resultatet kan bli at det ikke i tilstrekkelig grad legges til rette for at barn av stønadsmottakere kan delta i sosiale aktiviteter på linje med andre."

¹ Fattigdom i et tilsynsperspektiv. Notat. Statens helsetilsyn, 2005.

² Samtaler med fem fylkesmenn om tilstanden i sosialkontortjenesten. Notat. Statens helsetilsyn, 2007.

³ Sosialtjenesteloven kapittel 5 om økonomisk sosialhjelp – sikkerhetsnett eller springbrett for brukerne. Internserien 4/2008. Oslo: Statens helsetilsyn, 2008.

I det landsomfattende tilsynet i 2008 med barneverntjenester, helse- og sosialtjenester til utsatte barn, viser noen funn at der det er etablert NAV- kontorer, er fokuset så konsentrert om tilrettelegging for arbeid at selv erfarne sosialarbeidere ikke fanger opp barns eventuelle behov.⁴

”Sosialtjenesten har ikke rutiner eller etablert praksis som bidrar til å sikre at barns situasjon blir særskilt kartlagt i familier som søker økonomisk stønad.”

I det landsomfattende tilsynet med kommunens forvaltning av økonomisk stønad i 2010 ble det mange steder påvist, at kommunens utredning av søknader fra husstander med barn og beskrivelser av barnas situasjon og behov ikke oppfylte lovkravene.⁵ I oppsummeringen av tilsynet kan vi lese om hvordan de kommunene som hadde hatt tilsyn etterlever dette kravet:

”Fylkesmennene fant at søknadene om økonomisk stønad i liten grad inneholder opplysninger ut over personalia og i beste fall enkelte økonomiopplysninger. Det mangler ofte opplysninger om helse, sosiale forhold, familie og barn og spesielle behov knyttet til dette. Barns situasjon i familier med marginal inntekt synliggjøres ofte ikke gjennom den kartlegging og utredning som er foretatt.”

De fleste fylkesmenn gjennomførte tilsyn med kommunenes forvaltning av økonomisk stønad også i 2011. Fylkesmennene har pr. 16. desember 2011 sendt Statens helsetilsyn rapporter fra 70 systemrevisjoner med dette temaet. Det var noe forskjell mellom fylkene om de har etterspurt forhold knyttet til barn. En foreløpig gjennomgang av tilsynsrapportene viser manglende ivaretagelse av barnas situasjon i nesten alle tilsynene hvor fylkesmennene har hatt fokus på barnas situasjon.

5 Den rettslige reguleringen av de områdene vi har undersøkt

Ett av formålene for loven er at den skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnt tjenestetilbud.

Foreldre har forsørgelsesplikt for mindreårige barn (under 18 år), også om de ikke bor sammen med barnet. Barn er derfor avhengig av foreldrenes økonomi og forsørgerevne. Dersom foreldre ikke kan sørge for familiens livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, er det økonomisk stønad som skal sikre at alle, inkludert barna, har tilstrekkelige midler til dette, jf. lov om sosiale tjenester i Nav. Økonomisk stønad er en subsidiær ytelse. Det vil si at den enkelte først skal utnytte alle andre muligheter til forsørge seg selv og sin husstand, ved arbeid, trygderettigheter osv.

I vår kartlegging legger vi til grunn at en husstand med barn kan bestå av voksne personer med forsørgeransvar for egne barn, men også for andres barn, f.eks. der søker forsørger nevø, niese eller barnebarn for en periode.

Stønad skal ta sikte på å gjøre den enkelte selvhjulpen. Denne målsettingen må trekkes inn ved vurderingen av stønadsform og vilkår for støtten.

⁴ Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid. Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2008 med kommunale helse-, sosial- og barnevernstjenester til utsatte barn. Rapport fra Helsetilsynet 5/2009. Oslo: Statens helsetilsyn, 2009.

⁵ Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i Nav. Rapport fra Helsetilsynet 4/2011. Oslo: Statens helsetilsyn, 2011.

Barnets plass i utredningen ved utmåling av økonomisk stønad

Sosialtjenesten har plikt til å innhente tilstrekkelige opplysninger før det treffes vedtak om økonomisk stønad. Barnas behov må derfor utredes like grundig som de voksnes. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige aktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi. Utgifter til barn og unge kan være en del av livsoppholdet, selv om tilsvarende utgifter for voksne ikke er det.

Utilstrekkelig utredning kan føre til uriktige vedtak. Utmålingen av stønad til livsopphold skal vurderes konkret i forhold til de utgifter søker opplyser å ha. Loven gir ingen veiledning om nivået på den økonomiske hjelpen som skal ytes, utover at alle skal sikres et forsvarlig livsopphold. Hvilke utgifter som er nødvendige for å opprettholde et forsvarlig livsopphold, vil variere blant annet med husstandens situasjon, størrelse, bosted, alder, antall barn, helse og andre forhold som f.eks. funksjonshemming. Hensynet til at barna skal ha en så normal oppvekst som mulig, må tillegges vekt. Generelt bør barn få mulighet til å delta i de aktiviteter som er vanlige for jevnaldrende barn. Samtidig er det slik at ikke alle kan være med på alt.

Ofte legges kommunale normer eller statlige retningslinjer til grunn for utmåling av økonomisk stønad. Slike satser er bare veiledende og det er ikke anledning til å fastsette stønadsbeløpet alene i henhold til satsene uten å ha foretatt individuelle vurderinger knyttet til søkeren og de han/hun eventuelt forsørger.

Særlig om utgifter knyttet til samvær

Ved vurderingen av søkers stønadsbehov skal sosialtjenesten ta hensyn til om vedkommende har forpliktelser overfor barn i forbindelse med samvær. Selv om foreldre ikke har den daglige omsorgen for egne barn, har de som regel utgifter i forbindelse med samvær med barnet, for eksempel til noe større bolig, ekstra mat, barneklær, leker, utstyr, aktiviteter og reiseutgifter.

Internkontroll

Sosialtjenesten har internkontrollplikt. Internkontroll innebærer at kommunen gjennom måten den styrer og kontrollerer virksomheten sin på, skal sikre at sosialtjenestens oppgaver generelt og ivaretagelse av barns behov i utredning og utmåling av økonomisk stønad spesielt, planlegges, utføres, kontrolleres og korrigeres slik at lovkravene etterleves. Kommunen skal sette inn tiltak ved eventuell svikt, slik at feilen rettes opp og lignende feil ikke skjer igjen. Svikt i tjenestene kan medføre alvorlige konsekvenser, særlig for barn i familier som mottar økonomisk stønad over tid.⁶

6 Gjennomføring

Gjennomgåelsen av klagesaker ble gjennomført ved besøk i seks fylkesmannsembeter. Vi fikk dermed også muligheten til å utnytte en annen kunnskapskilde, nemlig en samtale med de hos Fylkesmannen som kjenner dette saksfeltet godt. En slik framgangsmåte ga også mulighet til å stille oppklarende spørsmål.

En gjennomgang av klagesakene slik de sendes fylkesmennene fra kommunene, har Statens helsetilsyn ikke foretatt tidligere. En innvending mot å gjøre dette har vært at det er en liten

⁶ Forskrift 19. november 2010 nr. 1463 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen (Forskrift om internkontroll i kommunalt NAV).

prosentvis avdel av det totale antallet vedtak som påklages og sendes videre til fylkesmennene. På den annen side viser tallene at antallet klager likevel er høyt (3500/år) og at klagenes representanter et stort antall personer i en vanskelig livssituasjon, inklusive berørte barn. I sin årsrapportering til Statens helsetilsyn rapporterer fylkesmennene antallet innkomne og behandlede klager og utfallet av disse på det aktuelle lovområde. Hva som er innholdet i klagenes rapporteres ikke.

7 Pilot

Vi gjennomførte en pilotundersøkelse hos Fylkesmannen i Buskerud i mars 2011. Vi snakket med saksbehandlere hos Fylkesmannen som kjente feltet for å identifisere aktuelle temaer og problemstillinger. Vi leste 15 klagesaker som Fylkesmannen hadde behandlet, for å se om et slikt utvalg av saker ville gi oss den type informasjon vi var ute etter. Vår antakelse ble styrket: Barna er lite nevnt, selv i saker som gjelder barnespesifikke formål.

8 Besøk i seks embeter

Besøkene i fylkesmannsembetene ble gjennomført i løpet av september. Vi startet dagen med å ha en samtale med noen saksbehandlere på embetet som kjenner godt til saksområdet. I samtalen etterspurte vi Fylkesmannens kunnskap om kommunenes praksis ved utredning og beslutning i behandling av søknader og klagesaker fra husstander med barn. Det ble også stilt spørsmål om kommunenes kompetanse, om rutiner og prosedyrer og om samarbeid med andre etater på området. Antallet saksbehandlere som møtte oss varierte fra tre til seks. I alle embetene var én av dem vi møtte avdelingsleder eller fra avdelingsledelsen (fagkoordinator). Samtalene ble gjennomført slik at en fra arbeidsgruppen foretok intervju og ledet møtet. En annen stilte tilleggsspørsmål og en skrev fyllende referat. Disse referatene er kilde til den oppsummeringen av samtalene vi har foretatt i denne rapporten. Etter møtene leste vi klagesaker. På slutten av dagen hadde vi nok et møte med Fylkesmannens medarbeidere. Vi presiserte at dette ikke var et møte for å oppsummere hva vi fant, men for å kunne stille spørsmål til sakene vi hadde lest hvis det var behov for det. Vi presiserte også at vi ikke ville bedømme Fylkesmannens behandling av sakene eller gi tilbakemelding på denne.

9 Hva registrerte vi i klagesakene?

Vi hadde på forhånd utarbeidet en matrise hvor vi la inn nøkkelopplysninger fra de 87 klagesakene. Hovedkategoriene i matrisen var hva det søkes om, hva det klages på, kommunens vurdering, og om barneperspektivet er ivaretatt, informasjon om søker/klager, antall barn og alder på disse og egne inntrykk og merknader. En av kategoriene: "Er barneperspektivet vurdert?" viste seg vanskelig å besvare. Vi ser i ettertid at vi i for liten grad hadde diskutert og bestemt oss for hva som skulle kvalifisere for at vi markerte ja på dette spørsmålet. Dersom barna i det hele tatt var nevnt i teksten, valgte vi i de fleste sakene å svare ja på spørsmålet. "Ja" i 22 saker sier derfor ikke at vi har funnet beskrivelser av at barnas behov er godt nok (forsvarlig) ivaretatt i 22 saker.

I totalt 26 klagesaker vi leste gjaldt klagen avslag på søknad om en ytelse til å dekke utgift knyttet direkte til barnet. I 10 av disse sakene var barna omtalt i saksfremstillingen.

I 16 av sakene var barna ikke nevnt. I flere klagesaker har klageren skrevet om virkningen av et avslag for barna uten at disse anførselene er gitt omtale i kommunens behandling av klagesaken.

Flertallet av sakene hvor søknaden gjaldt ytelse til å dekke utgift knyttet direkte til barnet, handlet om stønad til fritidsaktiviteter. Noen gjaldt stønad til dekning av utgifter knyttet til samvær med barna og høytider som jul og konfirmasjon.

Vi registrerte også at

- barn var nevnt i 25 % av de sakene vi gjennomgikk.
- i ett fylke var barna nevnt bare i én sak
- barn er oftere nevnt når det søkes om ytelser til barn
- i de sakene barn er nevnt er det flere barn i hver husstand

Nedenfor siterer vi fra våre egne merknader

1. Tannbehandling - klager viser til omsorg for barn, at barna må tas ut av barnehage, flytte, dersom hun ikke får utgiftene dekket. Kommunen har ikke vurdert klagers anførsler i saken.

2. Livsopphold - Klager anfører at han har utgifter til sønnen. Klagers anførsel ikke vurdert av kommunen.

3. Flytteutgifter og to gamle strømgjeldninger. Har tatt privat lån. Kommunen begrunner med at privat lån ikke dekkes. Et barn – ikke omtalt.

4. Nav har ikke vurdert konsekvensene av at boligen må selges i denne saken. Familien har tre barn: 13, 6 og ½ år. Avslaget er ikke vurdert i forhold til formålsbestemmelsen.

5. Livsopphold – Kommunen i Nav har endret praksis for utbetaling til barnefamilier. Flere enn tre barn medfører redusert støtte til livsopphold. Barnas alder i saken ikke oppgitt (6 barn).

10 Hva vi fikk høre

Nedenfor har vi sammenfattet notatene fra samtaler med seks embeter sortert under hvert spørsmål. Vi stilte de samme spørsmålene i alle embetene vi besøkte. Ikke alle svar er relatert direkte til barneperspektivet. Når vi likevel velger å ta dem med, er det fordi de inneholder refleksjoner som er relevante i forståelsen av situasjonen på Nav-kontoret.

Flere av embetene forteller at det generelt er lite nevnt om barn i mange saker og at det er lite å spore av vurderinger rundt barns behov. Det ble også pekt på at kunnskap om dette området er viktig når Fylkesmannen skal føre tilsyn.

Er sakene vi får til gjennomlesning typiske for saker med barn?

Mange saker gjelder søknad om livsopphold generelt til husstander med barn, mens andre gjelder søknader om støtte til dekning av barns behov. Noen embeter opplyser at de har en større andel saker som gjelder foreldre som ikke har daglig omsorg enn dem som er lagt fram til gjennomsyn. Mange saker gjelder søknad om dekning av utgifter til livsopphold i forbindelse med samvær, eller spesifikke utgifter for barnet.

Etter retningslinjene skal det tas særlig hensyn til barns behov ved utmåling av stønad etter loven. Synes dere barns behov kommer godt nok fram i sakene?

Gjennomgående svarer alle at barns behov i *liten grad* eller *ikke i det hele tatt* kommer til syne i kommunens vurdering ved utmåling av stønad. I den grad barns behov kommer fram, er det som en post på den økonomiske oversikten. I klagesakene drøftes ikke konsekvenser av at de ikke imøtekommer tilskudd til barna. Drøftelsen er bare knyttet til om beløpet ligger over eller under norm. De individuelle vurderingene er dårlige, og i for liten grad dokumentert. Det vurderes ikke om veiledende norm er tilstrekkelig i det konkrete tilfellet.

Hvordan kommer hensynet til barn til uttrykk?

Flere formidler inntrykk av at hensynet til barns behov er avhengig av hva søker sier og tar opp, og hva det søkes om. Noen embeter viser til at det i kommunenes vedtak er for lite fokus på den delen av lovens formålsbestemmelse som gjelder barn. De ser sjelden at kommunene trekker inn formålsbestemmelsen i begrunnelsene for vedtak de fatter.

Hvis hensynet til barn ikke kommer fram, hva tror dere kan være årsaken?

En forklaring som holdes frem er at saksbehandlingen i kommunen nesten utelukkende er basert på skriftlig dokumentasjon, ikke samtaler. Tidligere ble det gjennomført hjemmebesøk og samtaler. Da kunne sosialtjenesten selv observere udekkede behov.

Hvordan vurderer dere kommunenes kompetanse og erfaring med å håndtere saker hvor søker forsørger barn?

De fleste av embetene vi snakket med peker på manglende kompetanse på de enkelte kontorer som årsak til at forhold knyttet til barns behov ikke er godt nok opplyst og vurdert. De mener at kontorene i større grad bør benytte erfarne saksbehandlere til opplæring i saker. I begynnelsen av ansettelsesforholdet blir det gitt opplæring til dem som skal behandle sosialsaker, men det er også behov for løpende oppfølging, siden det hele tiden dukker opp nye problemstillinger.

Flere embeter svarer at basiskunnskapen om sosialtjenesten i Nav er for dårlig. De har dårlig oversikt over søkerens økonomi, vedtak er lite utdypende formulert, og man ser lite avveininger i vurderingene. Det mangler mer helhetlig og tverrfaglig tenkning i klagesakene. Noen forteller at kommunene kan ha kompetente personer – at det finnes ”folk i faget” – men at fagligheten blir borte når praksis skal utformes. Sosialtjenesten trenger personell med sosialfaglig utdanning og jurister. Ett embete forteller at de i tilsyn har gitt flere kommuner avvik for at opplæringen ikke var god nok. Et trekk ved saksbehandlingen er at vurderingene blir sjablongmessige. Det konkrete og individuelle sosialfaglige skjønnet forsvinner. Det går også utover barna.

Ser dere ulikheter imellom kommunene?

Ett embete forteller at noen Nav-kontor har bestemt at de skal ”legge alt flatt”. Det vil si at også de statlig ansatte behandler sosialsaker. Ulikheter i leders bakgrunn fører til variasjon kommunene imellom. Noen ledere har ikke erfaring fra kommunal sosialtjeneste. Fylkesmennene er bekymret for kvalitetssikringen på de kontorene hvor alt er ”lagt flatt”. Gjennom tilsyn ser de at kommunene generelt er opptatt av å ta hensyn til folk som er i vanskelige livssituasjoner. I store kommuner er det mer tilfeldig hvordan kvaliteten sikres og følges opp gjennom internkontrollen. De ser at saksbehandlingen i kommunene kan være organisert på svært ulike måter, og de registrerer at kommunene kan ha ulik oppfatning av hva slags behov de har for kvalitetskontroll/systemer.

Vet dere om kommunene følger noen prosedyrer/rutiner for behandling av klagesakene for spesielt å sikre/ivareta barns behov?

Ingen fylker kjente til prosedyrer/rutine for å sikre barneperspektivet i kommunenes behandling av klagesaker.

Har dere inntrykk av at barn gis anledning til å uttale seg i sakene?

Dette spørsmålet svarte alle fylkene også entydig nei på. Ett fylke nevner at foreldrene fungerer som talerør for barna i spesielle tilfeller, som ved samvær/julegaver.

Vet dere om det er samarbeid mellom barnevernet og Nav om hvem som skal dekke utgifter til barnet?

Ett fylke nevner at det kan bli uenighet om hvem som skal dekke utgiftene. Et annet fylke erfarer at kommunene er ”rause”, spesielt små kommuner. Enkelte fylker trekker fram konkret erfaring om at kommunikasjonen enkelte steder er uformell. De vet at det er enkeltsaksbehandlere som tar ansvar for at klienten får det som er nødvendig. Det er altså avhengig av ”tilfeldigheter”. Ett fylke peker på den ”uformelle samhandlingen” som et gode, og henviser til sentre for helse og barn som er ”rimelig godt koordinert”. Et annet fylke skal ha en konferanse for nettopp å sette fokus på dette.

Vi fikk høre at når bistandsbehovet er større enn norm, kan det være en trigger for å få flere etater involvert. Ett fylke sier at ”Vi har bedt Nav-kontoret opprettholde samarbeidet mellom barnevern, familiekontor og helsestasjon etc. Det var vanskelig for Nav i starten, men noen mindre kontorer sier de nå begynner å gjenoppta denne praksis.”

Et annet fylke uttaler at de opplever ”at etter Nav har avstanden fra sosialtjenesten til barneverntjenesten blitt større – jamt over – og at Nav ikke er en del av samhandlingen på barneområdet og med familiehus og ppt-kontor”.

Er deres inntrykk at formålet med tjenesten er oppfylt?

De seks fylkene vi besøkte svarte slik på spørsmålet:

”Vanskelig med generelt svar.”

”Vi har sett mye svikt, men alt er ikke like ille.”

”Vil ikke si at det er helsvart. Mange nyanser. Broket bilde!”

”Det er det umulig å gi noe klart svar på.”

”Vi kan ha en mistanke om at det ikke er oppfylt.”

”Skremmende når vi har lest saker senere om virkningen av *ikke* å få, - men i annen instans i kommunen.”

De fleste forteller at de opplever at tjenesten er blitt fragmentarisk, noe som fører til at det blir gitt lite helhetlig informasjon om andre støtteordninger til familien. Mangel på § 19-ytelser⁷ ble også påpekt, og at enkelte kommuner helt unnlater å forholde seg til ”ikke pliktmessige ytelser”.

Alle forteller at det eksisterer et behov for opplæring i kommunene på området. Regelverket om økonomisk stønad krever gjennomgående at det utøves skjønn, men det er vanskelig å finne

⁷ § 19. Stønad i særlige tilfeller

Kommunen kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.

vurderinger som spesifikt gjelder barna i klagesakene. Ikke i noen saker er det beskrevet vurderinger av om foreldrene vil klare å disponere pengene slik at barna blir tilgodesett i hele vedtaksperioden. Det er de økonomiske vurderingene, om søkeren ligger over eller under norm, som framstår som de viktigste også i de sakene hvor det er husstander med barn. Flere embeter opplyser at i saker hvor det søkes spesifikt om å få dekket utgifter til barns behov ser de også i større grad vurderinger som konkret går på dette. Ved søknad om husleierestanser, strømgregninger etc. blir imidlertid barnas behov sjelden drøftet.

11 Vurdering og konklusjon

Vår undersøkelse styrker antakelsen om at barna ikke blir godt nok ivaretatt når mor eller far søker stønad. Antakelsen understøttes av samtaler med saksbehandlere ved fylkesmannsembetene. Det var til sammen 214 barn i de sakene vi gikk igjennom. Bare 65 av disse var på mer eller mindre selvstendig vis omtalt i saksframstillingen. Resten – 149 barn, dvs. 70 % – var ikke omtalt i sakene utover det som kom fram av rene personaliaopplysninger, som antall barn og alder. Så lenge barnas situasjon ikke beskrives, øker risikoen for at den heller ikke blir en del av beslutningsgrunnlaget som følger den videre saksgangen.

Vi leste mange klagesaker hvor klagetema ikke direkte handlet om dekning av utgifter til barna. Eksempler på klagetema i disse sakene var tannbehandlingsutgifter til foreldrene, reduksjon i ytelse, dekning av bilutgifter, eller medisinsutgifter. Også i disse sakene kan barna berøres av utfallet av saken. Dersom en familie lever på økonomisk stønad, vil enhver utgift familien har som ikke er lagt til grunn ved beregning av stønad få til følge at det blir mindre til alle i husstanden. Det får innvirkning på hva familien kan ta seg råd til, hvilken levestandard den kan unne seg. I en slik sammenheng teller hver krone.

Vi ser viktigheten av at sosialfaglige vurderinger ligger til grunn for skjønnsutøvelsen. Når barna utelates i sosialtjenestens vurderinger, kan det skyldes uklarerheter rundt delegering av ansvar fra rådmann på sosialtjenesteområdet, svekket kompetanse, underbemanning og produksjonspress på dem som behandler sosiale saker.

Flere av de bekymringene som Fylkesmannens medarbeidere ga uttrykk for i samtalene kan tyde på svakheter i kommunens internkontroll. Det ble fortalt at flere kommuner har mangler i sin kunnskap om lovverket. Det ble for eksempel vist til at Rundskriv I-34/2001. Sosialtjenestelovens kapittel 5 ikke var kjent for alle ansatte, som behandlet søknader om økonomisk stønad på Nav kontoret i en av kommunene. Det er også et inntrykk vi sitter igjen med at ledelsen mange steder ikke etterspør ivaretagelse av barnas behov ved godkjenning av saker.

Arbeidsgruppen gikk til dette arbeidet med en antakelse om at barna blir for dårlig ivaretatt i søknadene. Denne antakelsen har vi fått styrket. Vi har ikke funnet gode beskrivelser av barnas situasjon som er lagt til grunn i vurdering og beslutning i sakene.

Antakelsen vår bygger på tidligere tilsynsaktiviteter og støttes av fylkesmennene. Altfor mange kommuner nevner ikke barna i sin saksframstilling når mor eller far søker økonomisk stønad. Manglende kompetanse, fravær av rutiner og manglende styring og oppfølging fra ledelsens side kan være årsaker til dette.

For barna er dette alvorlig. Det er i seg selv en belastning for barn å vokse opp i fattigdom. Belastningen kan reduseres dersom kommunen tar spesielt hensyn til barna og barnas behov ved utmåling av økonomisk stønad. Hvordan dette skal gjøres følger av regelverket og er beskrevet i rundskrivet til loven, men slikt arbeid krever at Nav-kontorets ledere har riktig kompetanse. Barnas behov kan ivaretas med konkrete ytelser, men også ved oppfølging av foreldre som ikke klarer å disponere penger slik at barnas behov tilgodeses.

Når kommunene ikke gjør denne delen av jobben, blir barna unødig skadelidende. Barna er en sårbar gruppe. Ofte er foreldrene eneste talspersoner for barna.

12 Anbefalinger

På bakgrunn av funnene i vår gjennomgang er vi bekymret for at de individuelle og konkrete vurderingene som skal ligge til grunn for kommunens skjønnsutøvelse ikke blir gjennomført som forutsatt i dagens sosialtjeneste. Vi ser blant annet at i de sakene hvor det er husstander med barn, begrenser vurderingene seg gjerne til bruken av kommunal økonomisk sats for barn.

Etter arbeidsgruppens mening bør kommunenes ivaretagelse av barna ved behandling av søknader om økonomisk stønad følges opp av fylkesmennene med tilsynsaktivitet. Denne rapporten kan brukes som et bidrag til kunnskapsgrunnlaget tilsynet skal utformes på bakgrunn av.

Erfaringene fra tilsynet bør brukes av de ansvarlige i opplæring og utvikling av tjenesten, slik at barna blir synlige og får den starten på livet som de har krav på etter loven. Også de kommunene som ikke har hatt besøk av tilsynet kan ha noe å lære av rapportene fra tilsynet.

Denne rapporten vil forhåpentligvis også bli sett hen til når opplæring av Nav-kontoret i nytt regelverk på sosialtjenesteområdet utarbeides og gjennomføres.

13 Vedlegg

13.1 Brev til embetene

13.2 Observasjonsguide

13.3 Samtaleguide



HELSETILSYNET

tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

Landets fylkesmenn

DERES REF: / YOUR REF:

VÅR REF: / OUR REF:

DATO: / DATE:

2011/559 II SNE

. april 2011

Registrering av klagesaker hvor ytelser til husstander med barn er klagetema

Vi viser til endelig embetsoppdraget som ble sendt fylkene 2.februar.

74.9 Andre oppdrag

Registrering av klagesaker hvor ytelser til husstander med barn er klagetema

Oppdrag

• Fylkesmannen skal registrere klagesaker etter lov om sosiale tjenester i Nav hvor ytelser til husstander med barn er klagetema. Statens helsetilsyn vil komme tilbake med en bestilling av et utvalg av slike klagesaker. Kunnskapen som fremkommer vil bli brukt som ledd i å følge med på kommunenes utmålinger av stønader til familier med barn og eventuelt som bakgrunn for valg av fremtidige tilsynsaktiviteter.

Bakgrunnsinformasjon

• Prop. 1 S fra Helse- og omsorgsdepartementet, kapittel 721 Statens helsetilsyn.

I proposisjonen er Statens helsetilsyn gitt i oppdrag å følge med på kommunenes utmåling av stønad til husstander med barn.

• Som overordnet faglig tilsynsmyndighet skal Statens helsetilsyn følge med på hva som er befolkningens behov for tjenester og måten dette behovet blir imøtekommet av tjenesteleverandørene. Dette gjøres for å kunne identifisere områder med risiko for svikt som kan være aktuelle for konkrete tilsynsaktiviteter.

Resultatkrav

• Fylkesmannen skal ha oversikt over klagesaker etter lov om sosiale tjenester i NAV hvor ytelser til husstander med barn er klagetema, slik at hver sak kan gjenfinnes og sendes i kopi til Statens helsetilsyn.

Rapportering

• Fylkesmannen skal rapportere antallet aktuelle klagesaker til Statens helsetilsyn innen 1. september 2011.

Etter en helhetsvurdering har vi kommet til at gjennomgangen av klagesaker vil skje i et utvalg embeter og at medarbeidere fra Statens helsetilsyn vil besøke disse og gjennomgå sakene der.

(Oppland, Vestfold, Aust-Agder, Rogaland, Møre og Romsdal og Finnmark)

Vi tar sikte på å ha en samtale med fagpersonalet som har behandlet klagesaker samme dag vi besøker kontoret og foretar gjennomgangen. Det vil bli tatt direkte kontakt med de aktuelle kontorene og inngått konkrete avtaler om hvilke dokumenter som bes fremlagt, hvem vi ønsker en samtale med og når besøk vil finne sted.

De andre fylkene blir således ikke direkte involvert i denne gjennomgangen.

De aktuelle kontorene vil bli bedt om å legge frem de første 15 klagesakene som blir ferdigbehandlet i 2. tertial 2011 hvor klager representerer en husstand med barn, inkludert samværeberettigede foreldre.

Vi vil be om å få se følgende dokumenter: den opprinnelige søknaden, behandlingen av den i kommunen, klagen, kommunens behandling av klagesaken og fylkesmannens behandling av klagesaken.

Det er vår antakelse at den kunnskapen om området vi får fram på denne måten er tilstrekkelig for vårt formål: identifisere områder med risiko for svikt som kan være aktuelle for konkrete tilsynsaktiviteter. Gjennomgangen vil bli oppsummert i et notat til avdelingsledelsen i avdeling II for planlagt tilsyn innen 1. desember. Det vil også bli vurdert å gi fylkene tilbakemelding i form av et oppsummerende brev.

Det vises for øvrig til den orienteringen som ble gitt på samlingen 13. januar, her i C-1, som oppsummerte landsomfattende tilsyn i 2010 med kommunenes håndtering av søknader om økonomisk stønad.

Med hilsen

Richard Knoff
Avdelingsdirektør

Sverre Nesheim
seniorrådgiver

Saksbehandler: Sverre Nesheim, tlf. 21 52 99 71

Gjennomgang av klagesaker fra husstander med barn Samtaleguide

Er de sakene vi får til gjennomlesning, representative for dem dere ellers får gjennom året?

Hvordan skiller de seg ev ut?

Hvilke tanker gjør dere når vi nå skal fokusere *spesielt* på *barneperspektiv* i klagesakene dere får til behandling?

Etter retningslinjene skal det tas særlig hensyn til barns behov ved utmåling av stønad etter loven. Synes dere at barneperspektivet og barns behov kommer fram i sakene?

Hvordan kommer det ev til uttrykk? Er det godt nok? Hvis det *ikke* kommer fram, hva tror dere kan være årsaken?

Hvordan vurderer dere at situasjonen er når det gjelder kompetanse og erfaring i kommunene for å håndtere saker i et barneperspektiv?

Ser dere ulikheter kommunene imellom?
På hvilken måte?

Vet dere om kommunene følger noen *prosedyrer/rutiner* for behandling av klagesakene for spesielt å sikre/ivareta barns behov?

Vet dere om kommunene følger noen *prosedyrer/rutiner* alt som angår barn – for eksempel *uttalerett*?
Har dere inntrykk av at barn blir hørt?

Vet dere om kommunene har rutiner for å undersøke om andre instanser – for eksempel *barnevernet* eller helsestasjon/skolehelsetjenesten er inne i bildet?

Vet dere om det er noe samarbeid eller kontakt mellom for eksempel barnevernet og Nav om hvem som skal dekke ytelser til barnet?

Hva kjennetegner saker hvor barns behov *ikke* kommer til uttrykk?
Er deres inntrykk at *formålet* med tjenesten er oppfylt?

TAKK FOR PRATEN – NÅ KAN VI LESE KLAGESAKER MED MANGE GODE INNSPILL I BAKHODET!