



TIL BARNETS **BESTE?**

NAV's ivaretagelse av barns behov når foreldre søker om økonomisk sosialhjelp



Norges Røde Kors
Postboks 1, Grønland
0133 Oslo
Norge

E-post: post@redcross.no

Webadresse: www.rodekors.no

Spesiell takk til: Røde Kors vil rette en stor takk til de over 200 foreldrene som deltok i spørreundersøkelsen, og foreldrene og de Nav-ansatte som delte sine erfaringer med oss i intervju. Vi vil også takke våre eksterne samarbeidspartnere: Nora Clausen i Opinion AS, som har arbeidet med spørreundersøkelsen, Esra Røise og byHands, som har laget forsideillustrasjonen, og Renate Jensen i Wittusen & Jensen, som har stått for designet av rapporten.

ISBN: 978-82-7250-250-7 (trykt)
978-82-7250-251-4 (elektronisk)

Design: Wittusen & Jensen

Illustrasjoner: Esra Røise / byHands

INNHold

INNHold	3
FORORD	4
SAMMENDRAG	5
1. INNLEDNING	7
2. NASJONALT TILSYN MED NAV 2022–2023	9
3. KARTLEGGING AV BARNs BEHOV	15
4. VURDERING OG BESLUTNING	17
5. OPPFØLGING	20
6. ALVORLIGE KONSEKVENSER	21
7. HVA SKAL TIL FOR Å LYKKES?	25
KILDER OG UTFYLLENDE INFORMASJON	30

FORORD



Anne Bergh, generalsekretær i Røde Kors

Nesten 70 000 barn under 18 år lever i familier som mottar økonomisk sosialhjelp fra Nav. Nav har en rekke plikter overfor barnefamilier som søker om økonomisk sosialhjelp. Nav-ansatte skal gjennomføre en helhetlig kartlegging av behovene i familiene og ta særlig hensyn til barnas behov når de fastsetter størrelsen på stønadsbeløpet. Ordningen med individuelt tilpassede stønader skal legge til rette for at barna får mulighet til å delta på de samme sosiale arenaene som andre jevnaldrende barn.

Et pågående tilsyn med Nav viser at familier som søker om sosialhjelp, ikke alltid får hjelpen de har krav på. I en spørreundersøkelse Røde Kors har gjennomført, svarer over halvparten av foreldrene at det ikke var mulig å dekke barnas behov med sosialhjelpsstønadene Nav utbetaler. Vi spurte dem hvilke konsekvenser dette har, og fikk mange svar som forteller om fortvilelse og foreldre som må gjøre umulige prioriteringer. En av foreldrene skriver: «Ingen fritidsaktiviteter, gamle og utslitte klær, og fra tid til annen må vi hoppe over måltider.»

Storsamfunnets sikkerhetsnett skal gi alle – ikke minst barnefamilier – tilgang til helt nødvendige varer og tjenester. Når sikkerhetsnettet svikter, gir det store konsekvenser. Det kan handle om

dårlig kosthold og manglende mulighet til å delta i aktiviteter. De økonomiske problemene kan også få sosiale konsekvenser. Flere foreldre forteller om utenforskap. Barna deres blir mobbet som følge av familiens vanskelige økonomiske situasjon. At barn blir mobbet eller holdt utenfor fordi familien deres har dårlig råd, er uakseptabelt. Vi bør alle se på hvordan vi kan bidra til å gjøre nærmiljøene våre mer inkluderende, men storsamfunnet og myndigheter har et særlig ansvar. I dette arbeidet er Nav et viktig verktøy.

Denne rapporten handler om barnefamiliers møte med Nav, og den handler om rammene Nav-ansatte har i sitt arbeid med barnefamilier. Materialet rapporten bygger på, avdekker at det ikke finnes tilstrekkelig gode nasjonale retningslinjer om hvordan Nav-ansatte skal jobbe på dette feltet. Dermed blir det i stor grad opp til den enkelte Nav-leder og -ansatt hvordan arbeidet skal utføres. Resultatet er stor variasjon i praksis, og en families bosted kan være det som avgjør hvilken hjelp de får. Slik bør det ikke være.

Fra tilsynsrapportene og intervjuer vi har gjennomført, sitter vi igjen med et inntrykk av at Nav har gode muligheter til å hjelpe innenfor rammene som er satt i dagens regelverk. Likevel kan mange vurderinger være krevende. Det trengs tid, kompetanse og god kjennskap til regelverket. Barnefamilier har ulike opplevelser i møte med Nav. Tilgjengelighet er viktig, å bli møtt av en ansatt med tid og kompetanse er viktig. Kanskje handler mye om nettopp dette: å bli møtt og å ha tilgang til kompetanseutvikling og fullt ut kunne utnytte handlingsrommet som ligger i regelverket for å gi barnefamiliene den hjelpen de trenger og har krav på.

God lesing.

SAMMENDRAG

Vi er nå inne i en dyrtid der stadig flere skyves ut i økonomiske vanskeligheter og i verste fall fattigdom. Flere ser seg nødt til å søke om økonomisk sosialhjelp. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) har antall sosialhjelpsmottakere gått opp med nesten 10 prosent fra 2021 til 2022. Over 131 000 personer mottok økonomisk sosialhjelp i løpet av 2022. 34 600 av dem hadde barn under 18 år. Ved utgangen av 2022 levde nesten 70 000 barn under 18 år i familier som mottok sosialhjelp.

Norges Røde Kors jobber med å belyse humanitære behov i samfunnet og skape aksept og forståelse for disse behovene. Barn og unge er en viktig målgruppe for oss. Vi ser det nødvendig å styrke kunnskapen om hvordan barnefamilier opplever møtet med Nav når de søker om økonomisk sosialhjelp, og i hvilken grad de opplever at saksbehandlere i Nav vektlegger barnas behov når de fastsetter sosialhjelpssats.

På oppdrag fra Statens helsetilsyn gjennomfører statsforvalterne i 2022 og 2023 et landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i Nav, der temaet er nettopp ivaretagelse av barns behov når familien søker om økonomisk stønad. I tilsynet undersøker de hvordan Nav-kontorene arbeider, og i hvilken grad de etterlever kravene de har på seg om

- å gjennomføre en helhetlig kartlegging av behovene til familiene som søker om sosialhjelp
- å gjøre individuelle og tilpassede vurderinger og ta hensyn til barnas behov når størrelsen på stønadsbeløpet til familiene fastsettes
- å gi familiene forsvarlig oppfølging ved behov

En oppsummering av resultatene og en forskningsrapport om tilsynet vil bli klar i 2024. I

påvente av dette har vi i Røde Kors oppsummert hovedfunnene i tilsynsrapportene som så langt er publisert.

Nav-kontorene det er ført tilsyn med, er ikke nødvendigvis representative for alle landets Nav-kontorer. Vi må dermed være forsiktige med å generalisere funnene fra tilsynene. Rapportene som er publisert så langt, viser imidlertid at mange Nav-kontorer har en lang vei å gå når det gjelder å oppfylle rettighetene til familier som søker om økonomisk sosialhjelp. Per 6. juli 2023 har Helsetilsynet publisert rapporter fra tilsyn med til sammen 37 Nav-kontorer. 29 av de 37 kontorene gjennomfører ikke kartleggingen i henhold til kravene i regelverket. 29 av kontorene tar ikke tilstrekkelig hensyn til barnas behov når de utmåler sosialhjelpssats. Langt flere gir tilbud om oppfølging ved behov – bare ni av kontorene har fått påvist lovbrudd på dette området. Kun fem av Nav-kontorene har kommet gjennom tilsynet uten noen merknader om lovbrudd.

Tilsynsrapportene gir oss begrenset innsikt i hvordan barnefamiliene opplever møtet med Nav og den økonomiske støtten de får. For å få kunnskap om det har vi gjennomført intervjuer og en spørreundersøkelse rettet mot foreldre som har barn under 18 år og har mottatt sosialhjelp. Over 200 foreldre delte sine erfaringer med oss.

22 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen var helt eller delvis enige i at Nav gjør en grundig kartlegging av behovene til barna deres når de søker om sosialhjelp. 34 prosent var helt eller delvis uenige i påstanden, og 25 prosent svarte «vet ikke». Det betyr at nesten 60 prosent enten mener at Nav ikke har gjennomført en grundig kartlegging, eller ikke vet hvorvidt dette har blitt gjort. 20 prosent er helt eller delvis enige i at Nav tar tilstrekkelig hensyn til behovene til barna når de fastsetter stønadsbeløpet. Nesten

dobbelt så mange (39 prosent) er uenige i dette.

15 prosent av respondentene er helt eller delvis enige i at det er mulig å dekke behovene til barna med stønadsbeløpet Nav utbetaler. Over halvparten er helt eller delvis uenige i dette. De som oppgir at de ikke har fått individuelt tilpasset saksbehandling, opplever i mindre grad enn andre at stønadsbeløpet er tilstrekkelig for å dekke behovene til barna.

De som var helt eller delvis uenige i påstanden om at det er mulig å dekke behovene til barna med stønaden Nav utbetaler, ble spurt om hvilke konsekvenser det har. Mange delte sterke historier. En forelder skrev følgende:

■ *Må nedprioritere. Føler ofte at pengene ikke strekker til. Kjøper mye brukt. Barna merker nok ikke mye til det, for [jeg] snur på hver krone for at de skal ha det så bra som mulig. Har stått på kjøkkenet og ikke visst hva jeg skulle gi barna mine til frokost. Med et tomt kjøleskap, ingen knekkebrød eller brød, tomt for melk og havregryn og kun småkroner igjen på konto, føler man på en voldsom håpløshet.*

I rapportene fra tilsynet med de fem kontorene som ikke fikk noen merknader om lovbrudd, kan vi lese om godt og systematisk arbeid med barnefamilier som søker om økonomisk sosialhjelp. For å finne ut hva som skal til for å lykkes med dette arbeidet, har vi intervjuet ansatte ved ett av disse Nav-kontorene.

Fra intervjuene sitter vi igjen med et inntrykk av at regelverket som regulerer sosialhjelpsordningen, er romslig nok. Ansatte har det handlingsrommet de trenger for å kunne gi god og tilpasset hjelp til den enkelte familie. Det er mulig å utmåle en stønad som er tilstrekkelig, slik at foreldre kan

ivareta behovene til barna sine. Men for å kunne bruke dette handlingsrommet må saksbehandlere ha svært god kompetanse på sosialt arbeid.

Gjennomgangen vår viser at det ikke finnes tilstrekkelig gode nasjonale retningslinjer om hvordan Nav-ansatte skal jobbe med barnefamilier som søker om sosialhjelp. Dermed blir det i stor grad opp til det enkelte Nav-kontor å avgjøre hvordan det skal gjøres. Resultatet er stor variasjon i praksis, og en families bosted kan være det som avgjør kvaliteten på hjelpen de får.

1. INNLEDNING

Økonomisk sosialhjelp blir gjerne omtalt som samfunnets siste sikkerhetsnett.¹ Det er en midlertidig ytelse man kan få dersom man ikke har mulighet til å forsørge seg selv gjennom for eksempel arbeid, annen inntekt eller ved å bruke av oppsparte midler.² *Sosialhjelpsmottakere og fattige barnefamilier* er to av gruppene som ble identifisert som de mest sårbare i Røde Kors-rapporten *Sosial puls 2022 – En rapport om de største humanitære behovene i Norge*, som bygger på en analyse som forskere i Statistisk sentralbyrå (SSB) står bak. Det er en stor grad av overlapp mellom de to gruppene, og medlemmene opplever en betydelig opphoping av levekårsutfordringer.³

Forskning på hvordan det er å leve i familier med lav inntekt, tyder på at mange barn og unge klarer seg bra. De rapporterer likevel i større grad om helseplager og psykosomatiske symptomer og viser flere tegn på sosial isolasjon og ensomhet enn andre barn og unge. Flere har ikke fullført skolen. Vi vet at fattigdom kan være særlig uheldig for barns utvikling i de aller første leveårene.⁴

Vi er nå inne i en dyrtid der stadig flere skyves ut i økonomiske vanskeligheter og i verste fall fattigdom.⁵ Flere ser seg nødt til å søke om økonomisk sosialhjelp. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) har antall sosialhjelpsmottakere gått opp med nesten 10 prosent fra 2021 til 2022. Over 131 000 personer mottok økonomisk sosialhjelp i løpet av 2022. 34 600 av dem hadde barn under 18 år.⁶ Ved utgangen av året levde nesten 70 000 barn under 18 år i familier som mottok sosialhjelp.⁷

Hovedansvaret for sosialtjenesten ligger i kommunene, og det er den kommunale delen av Nav som ivaretar kommunens oppgaver på dette området.⁸ Det er Nav som skal gjøre konkrete og individuelle vurderinger av både

hjelpebehovet og stønadsbeløpet til den enkelte søker.⁹ Nav har et særskilt ansvar overfor barnefamilier som søker om økonomisk sosialhjelp. Det er nedfelt i regelverk og understrekes også i Arbeids- og velferdsdirektoratets forventningsbrev til kommunene, «Nasjonale mål og hovedprioriteringer for de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen i 2022»:

┐ *Kommunen skal være oppmerksom på utsatte familier. Dette innebærer at NAV-kontoret skal kartlegge og dokumentere barnas situasjon, og iverksette tiltak når det er nødvendig. Målsettingen er å fange opp, avverge og avhjelpe vanskelige livssituasjoner for barn og unge som lever i utsatte familier. Barnas særlige behov må vurderes og ivaretas i alle faser av saksbehandlingen når tjenestetilbudet berører dem. Dette innebærer at barnas situasjon skal være tilstrekkelig belyst og beskrevet, og behovene hos det enkelte barn skal vurderes konkret i begrunnelsen når vedtak fattes.¹⁰*

1.1 Får barnefamilier hjelpen de trenger?

Norges Røde Kors jobber for å belyse humanitære behov i samfunnet og skape aksept og forståelse for disse behovene. Barn og unge er en viktig målgruppe for oss. Vi ser det nødvendig å styrke kunnskapen om hvordan barnefamilier opplever møtet med Nav når de søker om økonomisk sosialhjelp, og i hvilken grad de opplever at saksbehandlere i Nav vektlegger barnas behov når de fastsetter sosialhjelpssats. Tar Nav tilstrekkelig hensyn til barns behov i vurderingen av søknader om sosialhjelp og i fastsettingen av stønadsbeløp? Hva mener foreldre som har barn under 18 år og mottar sosialhjelp, om bistanden de får fra Nav? Er den tilpasset familien og barnas behov? Hvilke

konsekvenser har det å bli stående utenfor og miste adgang til viktige sosiale møteplasser på grunn av økonomi? Dette er spørsmål som det er viktig å få svar på.

Statens helsetilsyn gjennomfører i 2022 og 2023 gjennom statsforvalterne et landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i Nav, der temaet er nettopp ivaretagelse av barns behov når familien søker om økonomisk stønad.

Tilsynet er også del av et forsknings- og utviklingsprosjekt, der statsforvalterne i større grad enn tidligere skal følge opp Nav-kontorene helt til de kan dokumentere at praksis har blitt endret og er i tråd med regelverket. Forskningsdelen av tilsynet er gitt i oppdrag til SHARE – Senter for kvalitet og sikkerhet i helsetjenesten ved Universitetet i Stavanger, og forskningsrapporten derfra blir klar i 2024. Innen utgangen av 2023 skal statsforvalterne ha gjennomført tilsyn med til sammen 70 kommuner og Nav-kontorer. Per 6. juli 2023 har Helsetilsynet publisert rapporter fra 37 tilsyn.¹¹

I påvente av at tilsynet og forskningsprosjektet skal fullføres, har Røde Kors oppsummert hovedfunnene i rapportene som så langt er publisert. Vi har også gjennomført to intervjuer med foreldre som har mottatt økonomisk sosialhjelp og har barn under 18 år, og sendt ut en spørreundersøkelse til personer som er i samme situasjon.¹² 205 personer har besvart undersøkelsen. Dette datamaterialet har gitt oss et verdifullt innblikk i hvordan barnefamilieene opplever møtet med Nav og den økonomiske støtten de får.

I et fåtall av tilsynene som Helsetilsynet så langt har publisert rapport fra, har tilsynsmyndigheten ikke påvist noen lovbrudd. I rapportene fra disse tilsynene kan vi lese om Nav-kontorer som jobber godt og systematisk med kartlegging, vurdering, beslutning og oppfølging av barnefamilier som søker om økonomisk sosialhjelp. Vi ønsket å finne ut hva som skal til for å lykkes med dette arbeidet – å identifisere god praksis. Derfor har vi også intervjuet to ansatte ved ett av disse Nav-kontorene.

I denne rapporten sammenstiller vi funnene fra tilsynet og vår egen datainnsamling. I kapittel 2 ser vi nærmere på formålet med og de foreløpige resultatene fra det landsdekkende tilsynet med Nav. Vi presenterer også en oversikt over pliktene Nav har ved mottak og behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. I kapittel 3, 4 og 5 går vi nærmere inn på temaene kartlegging, vurdering og beslutning og oppfølging, og analyserer funn fra tilsynene sammen med dataene fra intervjuene og spørreundersøkelsen. Når Nav ikke oppfyller forpliktelsene overfor familier som søker om sosialhjelp, kan det få alvorlige konsekvenser. I kapittel 6 går vi nærmere inn på dette temaet. I kapittel 7 gir vi eksempler på god praksis i Nav.

2. NASJONALT TILSYN MED NAV 2022–2023

Formålet med statlige tilsyn er å undersøke om tilbydere av lovbestemte tjenester etterlever de nasjonale lover og forskrifter som regulerer tjenestene. Innenfor sosialtjenesteområdet fastsetter regelverket for eksempel hvilke tjenester befolkningen skal få tilbud om, og hvilke rettigheter de har. Tilsynsmyndighetene på dette området er Statens helsetilsyn og statsforvalterne.¹³

Som nevnt pågår det nå et landsomfattende tilsyn med Nav, der temaet er ivaretagelse av barns behov når familien søker om økonomisk stønad.¹⁴ Statsforvalterne er utførende ledd. De gjennomfører tilsynet som en systemrevisjon. Det betyr at de undersøker hvordan kommunene gjennom styring og ledelse oppfyller kravene til forsvarlige sosiale tjenester.¹⁵

I veilederen til tilsynet skriver Helsetilsynet blant annet at

Nav-kontorenes ansvar innebærer å kartlegge familienes behov, foreta nødvendige vurderinger og beslutninger og å gi familiene den oppfølgingen de har behov for. Ansvarer innebærer også å sørge for at familier som trenger hjelp fra flere instanser får samordnede og koordinerte tjenester. Kommunen skal ha systematiske tiltak som sikrer at tjenestene til barnefamilier planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lov- og forskriftskrav.¹⁶

I tilsynet undersøker statsforvalterne hvordan Nav-kontorene arbeider, og i hvilken grad de etterlever kravene de har på seg om.

- å gjennomføre en helhetlig kartlegging av behovene til familiene som søker om sosialhjelp

- å gjøre individuelle og tilpassede vurderinger og ta hensyn til barnas behov når størrelsen på stønadsbeløpet til familiene fastsettes
- å gi familiene forsvarlig oppfølging ved behov

Ifølge veilederen er dette «arbeidsprosesser som er særlig vesentlige for at barnefamilier skal få hjelpen de har behov for».¹⁷ Statsforvalterne undersøker også om kommunene gjennom sin styring og ledelse setter Nav-kontorene i stand til å etterleve de gjeldende lovkravene. Tilsynet baserer seg på en gjennomgang av et utvalg saksmapper og på intervjuer med ansatte og brukere.

Nav-kontorene som det blir ført tilsyn med, er ikke helt tilfeldig valgt ut. I veilederen skriver Helsetilsynet blant annet at statsforvalterne skal basere utvelgelsen av Nav-kontorer på risiko- og sårbarhetsanalyser, og at «[t]jenester med stor sannsynlighet for svikt og der dette kan føre til alvorlige konsekvenser for barna i familiene, skal prioriteres».¹⁸

Dette betyr at utvalget av Nav-kontorer høyst sannsynlig er skjevt. Nav-kontorene det er ført tilsyn med, er ikke nødvendigvis representative for alle landets Nav-kontorer. Vi må dermed være forsiktige med å generalisere funnene fra tilsynene. Samtidig ser vi tendenser og fellestrekk mellom kontorene det så langt er publisert tilsynsrapport for. Noen utfordringer er gjeldende for mange av landets kommuner og Nav-kontorer.

2.1 Foreløpige resultater

Resultatene fra tilsynet så langt viser et omfang av lovbrudd som er omfattende og urovekkende. I både tilsynsrapportene og intervjuer vi har

gjennomført, kommer det frem at det ikke finnes tilstrekkelig gode nasjonale retningslinjer om hvordan Nav-ansatte skal jobbe med kartlegging, vurdering og beregning av stønad og med oppfølging. Dermed blir det i stor grad opp til den enkelte Nav-leder og -ansatte. Resultatet er stor variasjon i praksis, og brukernes bosted kan være det som avgjør hva slags hjelp de får.

Tilsynsrapportene viser at mange Nav-kontorer har en lang vei å gå når det gjelder å oppfylle rettighetene til familier som søker om økonomisk sosialhjelp. Per 6. juli 2023 har Helsetilsynet publisert rapport fra tilsyn med til sammen 37 Nav-kontorer (se tabell 1). 29 av de 37 kontorene gjennomfører ikke kartleggingen i henhold til kravene i regelverket. 29 av kontorene tar ikke tilstrekkelig hensyn til barnas behov når de utmåler sosialhjelpssats til familiene som søker. Langt flere gir tilbud om oppfølging ved behov –bare ni av kontorene har fått påvist lovbrudd på dette området. Statsforvalterne har imidlertid ikke vurdert kvaliteten på oppfølgingen som blir gitt, kun om søkerne får tilbud om oppfølging eller ikke. Dermed er dette mer positive funnet av begrenset interesse. Kun fem Nav-kontorer har kommet gjennom tilsynet uten noen merknader om lovbrudd.

2.2 Navs plikter ved søknad om økonomisk sosialhjelp

I møte med personer som søker om økonomisk sosialhjelp, har Nav plikter innenfor områdene kartlegging, vurdering og beslutning og oppfølging. I det følgende vil vi se nærmere på regelverket Nav må følge i dette arbeidet.

Kartlegging

Nav-kontorene skal foreta en helhetlig kartlegging av situasjonen til familiene som søker om hjelp.

Det innebærer at de må undersøke behovene til hvert enkelt familiemedlem. Som vi har vært inne på tidligere, er målet med kartleggingen «å fange opp, avverge og avhjelpe vanskelige livssituasjoner for barn og unge som lever i utsatte familier». ²⁰ Helsetilsynet skriver i veilederen til tilsynet at «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 barn der de bor». ²¹ Når en person med barn under 18 år søker om sosialhjelp, må Nav blant annet spørre om antall barn og barnas alder. Videre må Nav kartlegge barnas helsesituasjon, skolesituasjon, fritidsaktiviteter og behov for klær og utstyr som PC og mobiltelefon. Nav må også innhente informasjon om familiens bosituasjon (for eksempel om familien eier eller leier bolig, antall rom, standard og beliggenhet), sosiale nettverk, eventuell kontakt med andre deler av kommunen og kartlegge andre særlige behov.

En del søkere vet ikke hva de kan søke stønad til. Kartleggingen må derfor avdekke hvilke behov for stønad søkeren og eventuelle familiemedlemmer har, og hvordan søkeren bør følges opp for å oppnå lovens formål. For eksempel kan en familie som søker om å få dekket utgifter til bolig for første gang, også ha behov for å få dekket fritidsaktiviteter uten at dette fremkommer av søknaden. Ved å stille de riktige spørsmålene kan Nav få kunnskap om disse behovene og sørge for at familien også søker om støtte til å få dem dekket.

Nav kan få informasjonen fra søkerne både i samtale og gjennom søknadsskjemaer. Opplysninger Nav får muntlig fra søkeren, skal skrives ned og lagres i søkerens saksmappe.

Tabell 1: Resultater fra tilsynet per 6. juli 2023, etter kommune.¹⁹

Kommune	Nav-kontoret foretar en tilstrekkelig kartlegging av barns behov ved søknad om økonomisk stønad	Nav-kontoret foretar en forsvarlig vurdering og beslutning ved søknad om økonomisk stønad	Familier som mottar økonomisk stønad, får oppfølging ved behov
Alta	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd
Grue	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd
Harstad	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd
Meløy	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd
Narvik	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd
Porsanger	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd
Samnanger	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd
Stor-Elvdal	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd
Øygarden	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd
Alver	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Asker	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Grong (Indre Namdal)	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Hallingdal	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Klepp	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Kvinesdal	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Lier	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Lillestrøm	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Lindesnes	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Midtre Gauldal	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Orkland	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Rana	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Råde	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Sola	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Steinkjer	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Søndre Land	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Vennesla	Påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Karmøy	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Nittedal	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Vindafjord	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Halden og Aremark	Ikke påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Indre Østfold	Ikke påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Jevnaker	Ikke påvist lovbrudd	Påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Askøy	Ikke påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Bergen	Ikke påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Stryn	Ikke påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Tysnes	Ikke påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd
Ullensaker	Ikke påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd	Ikke påvist lovbrudd

Tilsynsmyndighet har påvist lovbrudd.

Tilsynsmyndighet har ikke påvist lovbrudd.



Kartlegging av behov

Etter sosialtjenesteloven § 43 skal alle relevante forhold kartlegges i forbindelse med behandling av søknad om økonomisk stønad. Etter forvaltningsloven § 17 har kommunen plikt til å innhente tilstrekkelige opplysninger før vedtak fattes. For å finne ut hvilke opplysninger som er nødvendige for å avgjøre en søknad om økonomisk stønad, må det tas utgangspunkt i sosialtjenesteloven §§ 18 og 19 lest sammen med § 1.²²

Dokumentasjon av kartleggingen

Forvaltningsloven § 11 d sier at muntlige opplysninger av betydning for saken så vidt mulig skal nedtegnes eller protokolleres. §§ 17 og 18 om retten til å gjøre seg kjent med opplysninger, uttale seg om opplysninger og retten til innsyn i dokumenter forutsetter indirekte at opplysninger skriftliggjøres. I sin veileder til det landsomfattende tilsynet skriver Helsedirektoratet at «oppfølgingen av den enkelte må dokumenteres tilstrekkelig til at bruker, veileder, andre ansatte og ledere kan se hva som er gjort og vurdert i saken».²³

Vurdering og beslutning

Når Nav har gjennomført en helhetlig kartlegging av situasjonen til en søker og søkerens eventuelle familiemedlemmer, skal de gjøre en vurdering og fatte en beslutning om hvorvidt økonomisk stønad skal innvilges, og eventuelt hva som skal innvilges. Hvis Nav ikke har kartlagt situasjonen godt nok, er det fare for at følgefeil oppstår i arbeidet med vurderingen og beslutningen.

I veilederen til tilsynet skriver Helsetilsynet følgende:

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:

- Nav-kontoret holder barnetrygden utenfor beregningen.

- Nav-kontoret foretar en individuell vurdering basert på kartleggingen, hvor det tas hensyn til hvert enkelt barns behov.
- 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.
- Nav-kontoret foretar en vurdering etter § 19 hvor det omsøkte avslås etter § 18.
- Beslutningene henger sammen med vurderingene.²⁴

Nav må ta hensyn til hvert enkelt barn. Flere Nav-kontorer har som praksis, ofte besluttet av kommunens øverste ledelse, at satsen reduseres fra barn nummer fire på bakgrunn av såkalte stordriftsfordeler. I enkelte familier med flere

barn vil det være stordriftsfordeler ved at barn eksempelvis kan arve klær og utstyr fra hverandre. Nav må foreta en individuell vurdering hvor de tydelig tar stilling til hvordan en eventuell stordriftsfordel vil slå ut i det konkrete tilfellet. Det er ikke nødvendigvis slik at søsken alltid kan arve klær og utstyr av hverandre, eksempelvis på grunn av slitasje, kjønn eller størrelse.²⁵ En praksis der Nav automatisk legger til grunn at en familie har stordriftsfordeler, vil være lovstridig.

Statlige og kommunale satser gir et utgangspunkt for stønadsnivået. Statlige retningslinjer og kommunalt fastsatte normer for økonomisk stønad

bidrar til å redusere forskjeller i stønadsnivået mellom kommuner og innad i den enkelte kommune. Slike retningslinjer og normer er imidlertid kun veiledende for utmålingen og kan ikke erstatte den individuelle vurderingen. Nav kan ikke avslå en søknad ved å vise til at tjenestemottaker har inntekter over statens eller kommunens satser for tilsvarende husholdningstype. Nav har heller ikke adgang til å fastsette stønadsbeløpet i henhold til satser alene uten å ha foretatt individuelle vurderinger. På den andre siden gir ikke satser den enkelte søker rett til et tilsvarende stønadsbeløp.²⁶



Vurdering og beslutning

Når Nav-kontorene vurderer saker som gjelder stønader etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19, må de synliggjøre hvordan barnets beste er vurdert ut fra situasjon og behov. Det må fremgå hvordan hensynet til barnet er vektet mot andre hensyn.

Vurdering og beslutning etter § 18: Økonomisk stønad til livsopphold skal ytes og utmåles på bakgrunn av en konkret og individuell vurdering av familiens situasjon og behov. I vurderingen skal familiens faktiske inntekter og utgifter legges til grunn. Fra og med 1. september 2022 fikk sosialtjenesteloven § 18 en tilføyelse som gjør at Nav plikter å holde barnetrygden utenfor beregningen av økonomisk stønad. Det har tidligere vært ulik praksis blant Nav-kontorene om barnetrygden legges til grunn som inntekt eller holdes utenfor beregningen.

Vurdering og beslutning etter § 19: Dersom Nav avslår en søknad om livsopphold etter § 18, må de ta stilling til om stønad skal innvilges fordi det foreligger «særlige tilfeller» etter § 19. Også her må de foreta en konkret vurdering. Stønad i særlige tilfeller er ikke en ytelse kommunen er pliktig til å innvilge, men kan innvilges etter en konkret og individuell vurdering for å fange opp ulike behov for økonomisk hjelp som ikke dekkes gjennom § 18. Det kan for eksempel være aktuelt å innvilge stønad til en dyr fritidsaktivitet for et barn dersom det må til for at barnet skal bli sosialt inkludert av jevn gamle i nærmiljøet.²⁷

Oppfølging

Familier som mottar økonomisk stønad, vil i mange tilfeller ha behov for tett oppfølging for at lovens formål skal oppnås. Hensikten med oppfølgingen er å løse eksisterende sosiale problemer og å forebygge at slike problemer oppstår. Nav skal samarbeide med andre sektorer, forvaltningsnivåer og tjenesteytere dersom det er

nødvendig for å gi en person oppfølging og et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Oppfølgingen skal støtte opp under familienes mulighet til å bli selvhjulpne. Ved løpende søknader er det viktig med jevnlige samtaler for at opplysningene blir oppdatert og eventuelle nye behov blir avdekket.



Oppfølging

Nav-kontorene skal ivareta sin oppfølgingsplikt ved å fatte vedtak om opplysning, råd og veiledning etter § 17 i sosialtjenesteloven. Nav kan enten fatte eget vedtak etter § 17 eller fatte vedtak om oppfølging sammen med vedtak om økonomisk stønad.

Også Navs plikt til å samarbeide med andre sektorer er forankret i lov. Sosialtjenesteloven § 13 annet ledd første punktum slår fast at «kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal samarbeide med andre sektorer, forvaltningsnivåer og tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi en person oppfølging og et helhetlig og samordnet tjenestetilbud».²⁸

3. KARTLEGGING AV BARNES BEHOV

Alle Nav-kontorer skal foreta en tilstrekkelig kartlegging av barns behov ved søknad om økonomisk stønad. 29 av de 37 Nav-kontorene som det hittil er publisert tilsynsrapport for, gjennomfører ikke kartleggingen i henhold til kravene i regelverket.

Statsforvalternes tilsyn og analyse er basert på et omfattende datagrunnlag. Statsforvalterne skal gjennomgå et utvalg saksmapper og intervjue både ansatte og brukere. I rapportene fra tilsynene gjør statsforvalterne rede for hvorfor de har konkludert med at lovbrudd foreligger når det er tilfelle. Det kan for eksempel dreie seg om at et Nav-kontor enten ikke har rutiner for kartlegging, eller at rutiner finnes, men ikke blir brukt. I mange tilfeller skyldes konklusjonen om lovbrudd at Nav i kartleggingen kun spør om et begrenset antall forhold og ikke alt de skal spørre om. Konklusjonen om lovbrudd kan også skyldes at Nav stiller spørsmål om barna generelt og ikke kartlegger behovene til hvert enkelt barn i flerbarnsfamilier.

I en av tilsynsrapportene gir statsforvalteren følgende beskrivelse av en kartleggingspraksis som er mangelfull:

I intervjua [med ansatte] beskrives det at det ikke gjøres en helhetlig kartlegging. Det informeres om at barneperspektivet ikke alltid er i fokus. Fram til uka før tilsynet fant sted, hadde Nav-kontoret ikke [t]att i bruk noen form for kartleggingsverktøy, selv om kontoret hadde kartleggingsverktøy tilgjengelig. Av intervjuene kom det fram at det er forskjeller i hvordan kartleggingen blir gjennomført. Det er ikke en omforent forståelse av hva som skal kartlegges eller hvordan kartleggingen skal skje.²⁹

En annen statsforvalter beskriver det slik:

I De gjennomgåtte mappene inneholder få eller ingen opplysninger om barnas situasjon. Vi vil spesielt fremheve at det mangler kartlegging av forhold knyttet til helse, bolig, etableringsfaser/flytting, omsorgssituasjon, sosialt nettverk, behov for utstyr og andre særlige behov barna måtte ha. Det er ikke alltid det kommer tydelig frem hva familien har behov for i en søknad, og kartleggingen må i slike tilfeller avdekke stønadsbehovene og hvordan familien bør følges opp for å oppnå lovens formål. Selv om Nav-kontoret har skriftlige rutiner for kartlegging, har mappegjennomgangen og intervjuene avdekket at det er en ulik og mangelfull praksis i kartleggingen.³⁰

I en tredje rapport kan vi også lese om et Nav-kontor som ikke kartlegger viktige forhold, og som i det videre arbeidet med familiene heller ikke ser ut til å legge vekt på informasjonen de har samlet inn:

I de gjennomgåtte vedtakene og journalnotatene, er det ikke spor av kartlegging utover det som kommer frem av søknaden. Det kommer ikke fram informasjon om antall barn og barnas alder eller øvrige opplysninger knyttet til barnas behov om eksempelvis psykisk og fysisk helse, fritidsaktiviteter og utstyr, deres situasjon rundt eventuell deltagelse i SFO, skole eller barnehage, eller videre en kartlegging av nettverk, sosiale og kulturelle forhold, bosituasjon, omsorgssituasjon m.m. Gjennom brukerintervjuer opplyser brukerne at Nav ikke etterspør hva barna deres trenger. Der de selv har gitt informasjon om barnas behov, opplyser brukerne at Nav ikke vektlegger informasjonen de har gitt eller etterspør nærmere opplysninger.³¹

Vi spurte de 205 respondentene i spørreundersøkelsen hvilke erfaringer de har med å få behovene til barna kartlagt når de søker om økonomisk sosialhjelp fra Nav. Vi ba dem si hvor enige eller uenige de var i påstanden «når jeg (og/eller partner) søker om økonomisk sosialhjelp, gjør Nav en grundig kartlegging av behovene til barnet mitt / barna mine». Svarfordelingen er gjengitt i figur 1.

22 prosent av respondentene var helt eller delvis enige i at Nav gjør en grundig kartlegging av behovene til barna. Nær 20 prosent svarte «hverken eller». 34 prosent var helt eller delvis uenige i påstanden, og 25 prosent svarte «vet ikke». Det betyr at nesten 60 prosent av respondentene enten mener at Nav ikke har gjennomført en grundig kartlegging, eller ikke vet hvorvidt dette har blitt gjort.

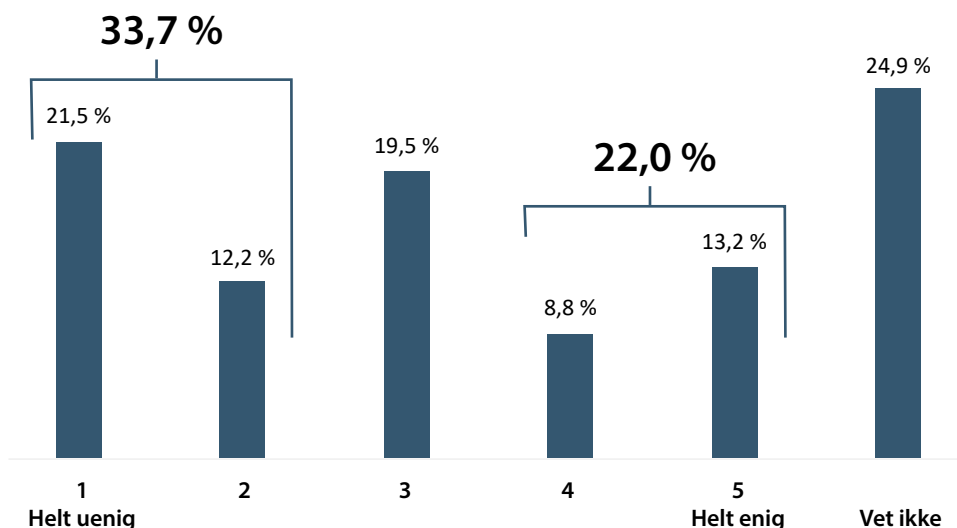
Andelen som svarte «vet ikke», er høy, men det er ikke overraskende. Som vi allerede har vært inne på, er det slik at en del brukere ikke vet hva de kan søke støtte til. Ifølge veilederen til tilsynet gjelder dette særlig nye brukere av sosiale tjenester.³² Dermed har de heller ikke noe grunnlag for å vite hvilke spørsmål som bør inngå i en god kartleggingssamtale. Når man ikke har oversikt

over hva en kartleggingssamtale skal inneholde, har man heller ikke forutsetning for å vurdere om Nav har gjennomført en grundig kartlegging eller ikke.

De to foreldrene vi intervjuet, som vi kaller Erik og Sarah, pekte på følgende kilder som de viktigste for å få oversikt over egne rettigheter: internett og eget nettverk. Ingen av dem hadde blitt informert om mulighet til å søke om å få dekket noe ekstra direkte fra Nav. Erik beskrev paradokset mangel på informasjon fra Nav representerer:

Jeg har fått informasjon fra bekjente [...]. Så om det økonomiske, der kunne Nav godt informert litt bedre i stedet for at man er den som på en måte skal gå og fiske etter informasjon. Hvorfor foreslår ikke Nav det i stedet? Så det blir sånn at du hele tiden må fiske etter informasjon for å få det som du har rett på. Jeg synes det er vanskelig når det er sånn at du gjerne vil ha hjelp, men så får du ikke hjelp likevel fordi du selv skulle ha søkt om det.

Det er svært viktig at informasjon om rettigheter er lett tilgjengelig for søkerne.



Figur 1: Svarfordeling på spørsmålet «Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand? Når jeg (og/eller partner) søker om økonomisk sosialhjelp, gjør Nav en grundig kartlegging av behovene til barnet mitt / barna mine». (N = 205).

4. VURDERING OG BESLUTNING

«Ingen fritidsaktiviteter, gamle og utslitte klær, og fra tid til annen må vi hoppe over måltider.»

– respondent i Røde Kors spørreundersøkelse

Alle Nav-kontorer skal foreta en forsvarlig vurdering og beslutning ved søknad om økonomisk stønad til barnefamilier. 29 av de 37 Nav-kontorene som det hittil er publisert tilsynsrapport for, gjennomfører ikke arbeidet med vurdering og beslutning i henhold til kravene i regelverket. Lovbruddene skyldes en rekke forhold, blant annet feil forståelse av regelverket. Lovbrudd her vil i mange tilfeller også være en følgefeil av manglende kartlegging. Har man ikke kartlagt behov, er det naturligvis en vanskelig oppgave å gjøre en individuell vurdering og beslutning. Man kan ende opp med å gjøre et tilpasset og riktig vedtak ved en tilfeldighet. Det er imidlertid rimelig å anta at slike vedtak er en sjeldenhet.

Flere Nav-kontorer forholder seg til standardsetninger og gjør ikke en individuell, behovsbasert vurdering. I en av tilsynsrapportene er praksisen beskrevet slik:

Saksgjennomgangen viser at det ikke gjøres en konkret og individuell vurdering av om det innvilgede beløpet er tilstrekkelig til å dekke barnas behov. I intervju, går det frem at det er en omforent forståelse i Nav-kontoret om at når det er innvilget fullt livsopphold til barna, er deres behov ivaretatt. Dette forsterkes også ved at det i vedtak vises til at familiene har barnetrygden tilgjengelig. Bruk av standardtekst i vedtakene, om vurdering av barns særlige behov, underbygger praksis om at barns behov anses ivaretatt,

når familien innvilges fullt livsopphold til barna.³³

I rapporten fra tilsynet med det samme kontoret går det frem at de ansatte ikke anser det som sin jobb å snakke med foreldre om barna, og mener dette ansvaret ligger til andre deler av tjenesteapparatet:

Det går også frem av intervju, at ansatte har en felles forståelse om at det er barneverntjenesten som skal snakke med foreldrene om barna og ikke Nav. Det meldes derfor bekymring til barneverntjenesten, heller enn å inngå samarbeid i konkrete saker.³⁴

Informasjonen i tilsynsrapportene, tyder ikke på at usikkerhet angående ansvarsfordelingen mellom sosialtjenesten og barnevernet er et utbredt problem. Samtidig er det alvorlig når slik usikkerhet forekommer, og det er viktig for alle parter å få avklart hvem som skal gjøre hva.

Lovbrudd kan også dreie seg om at Nav avkorter stønad med stordriftsfordel som begrunnelse uten å sjekke om familien det gjelder, faktisk har en slik stordriftsfordel. I en av tilsynsrapportene kan vi for eksempel lese at

[k]ommunen gjør ikke forsvarlige individuelle vurderinger og beslutninger. Kommunen har vedtatt bruk av stordriftsfordel for familier med flere enn tre barn. Veiledende kommunal norm tilsvarer da barnetrygden for den enkelte. Nav gjør ikke individuelle vurderinger om stønaden som de innvilger er tilstrekkelig til familiens livsopphold. Vi finner ikke at barns beste er vurdert ut fra situasjonen [...].³⁵

Et slikt lovbrudd kan medføre at en familie blir stående igjen med altfor lite penger. Barn har forskjellige behov og preferanser. Sarah, en av foreldrene vi intervjuet, beskrev det slik:

■ *Mine barn har forskjellige behov. Maria liker en ting, ja. Kristoffer har en annen ting han liker, og Anne liker noe annet igjen. De er forskjellige, og de liker ikke nødvendigvis det samme [...]. Den ene liker å svømme, og den andre liker ikke å svømme. Alle er forskjellige.*

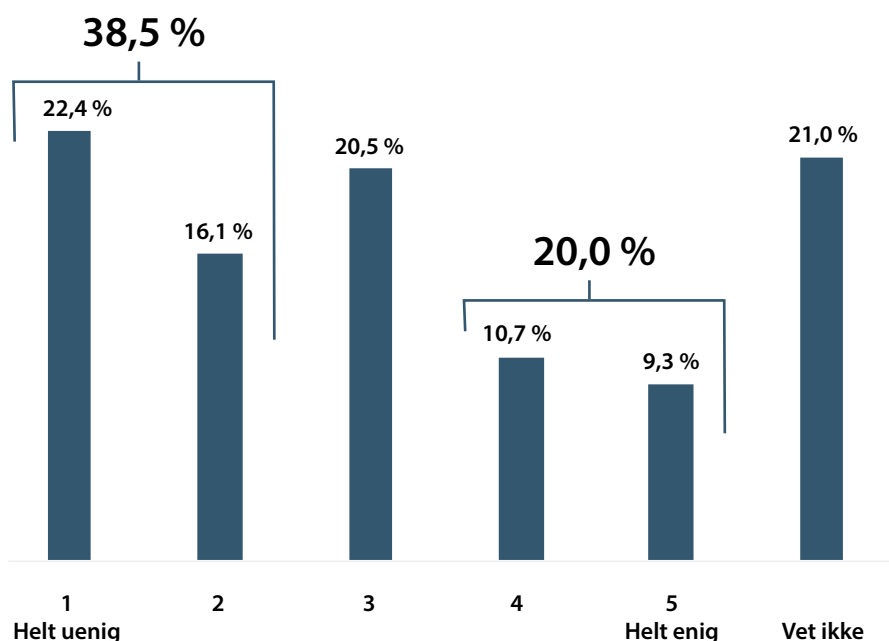
De forskjellige behovene og preferansene til barna i en barneflokk gjør at stordriftsfordeler ikke alltid finnes, selv om det kan se slik ut utenfra. Ulike aktiviteter krever ulik oppfølging fra foreldrene, og de må ha mulighet til å kjøpe nødvendig utstyr til barna. Hvis Nav legger stordriftsfordeler til grunn og gir lavere stønadssats når slike stordriftsfordeler ikke finnes, vil hverdagen bli vanskeligere for familiene det gjelder.

Vi spurte alle respondentene i spørreundersøkelsen hvilke erfaringer de har med beregningen og fastsettingen av stønaden som

Nav står for. I hvilken grad opplever de at Nav tar hensyn til barnas behov? Vi ba dem oppgi hvor enige eller uenige de var i påstanden «Nav tar tilstrekkelig hensyn til behovene til barnet/barna mine i beregningen og fastsettingen av stønadsbeløpet». Svarfordelingen er gjengitt i figur 2.

20 prosent er helt eller delvis enige i at Nav tar tilstrekkelig hensyn til behovene til barna i beregningen og fastsettingen av stønadsbeløpet. Nesten dobbelt så mange (39 prosent) er helt eller delvis uenige i dette, mens resten sier «hverken eller» eller «vet ikke». Den høye andelen «vet ikke» kan her henge sammen med at mange har opplevd kartleggingen som mangelfull eller ikke vet hva Nav har kartlagt.

Vi spurte også respondentene om de pleier å lese vedtaksbrev om sosialstønad. De fleste gjør det – 77 prosent av respondentene svarte «ja» på spørsmålet. De fikk følgende oppfølgings-spørsmål: «Opplever du at vedtaksbrevet gjenspeiler situasjonen du og din familie er i, eller er brevet en standardtekst?» 80 prosent svarte at de opplever at vedtaksbrevet er en standardtekst. Det kan tyde på at Nav ikke har gjort en




Figur 2: Svarfordeling på spørsmålet «Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand? Nav tar tilstrekkelig hensyn til behovene til barnet/barna mine i beregningen og fastsettingen av stønadsbeløpet». (N = 205).

individuell vurdering og beslutning i saken deres.

Foreldrene som deltok i intervju, beskrev også følelsen av å få en standardisert behandling i kontakt med Nav. «Egentlig kan de ikke bare ta det automatiske slik som de gjør. Nav må sjekke alle utgifter folk har», sa Sarah.

I tillegg hender det at vedtaksbrev er skrevet i et lite tilgjengelig språk. Som Erik sa: «Vedtaksbrevene? Jeg synes de er veldig, veldig innviklet.» Det kan også virke umulig å formidle omfanget av egen situasjon i et begrenset søknadsskjema, og det kan være vanskelig å få kontakt med Nav på den måten man ønsker. Erik beskrev utfordringen slik:

 *Du skal jo søke alt digitalt nå til dags, men jeg er mer gammeldags, jeg vil gjerne ha kontakt ansikt til ansikt når jeg skal fortelle om mine problemer. Og jeg synes det er veldig vanskelig å få til den kontakten. Det er veldig vanskelig å komme gjennom på telefonen. Hvis det er sånn at du ringer Navs hovednummer, så er det så lang ventetid at man tenker, hva er vitsen? Så man skal kjempe for å få muligheten til å møtes og kjempe for at de behovene man har, blir sett og ikke bare blir en standardisering av livet.*

Når Nav-kontorer ikke foretar en forsvarlig vurdering og beslutning ved søknad om økonomisk stønad til barnefamilier og ikke kommuniserer beslutningene sine til søkerne på en forståelig måte, kan det få alvorlige følger. Vi vil gå nærmere inn på dette, men først skal vi ta for oss temaet «oppfølging».

5. OPPFØLGING

Familier som mottar økonomisk stønad, vil i mange tilfeller ha behov for tett oppfølging for at lovens formål skal oppnås. Nav plikter å tilby oppfølging ved behov. Resultatene fra tilsynet tyder på at Nav har en bedre regelverksetterlevelse på området oppfølging enn på områdene kartlegging og vurdering og beslutning. Langt flere av Nav-kontorene statsforvalterne har ført tilsyn med, gir tilbud om oppfølging ved behov. I kun 9 av de 37 tilsynene har statsforvalterne konkludert med lovkravet ikke er oppfylt. Statsforvalterne har imidlertid ikke vurdert kvaliteten på oppfølgingen som blir gitt, kun om søkerne får tilbud om oppfølging eller ikke.³⁶ Dermed er dette mer positive funnet av begrenset interesse.

I flere av tilsynsrapportene blir manglende oppfølging nevnt som en naturlig følge av manglende kartlegging. I tillegg er det særlig manglende journalføring og dokumentasjon som går igjen som en grunn når statsforvalteren har konkludert med at Nav begår lovbrudd. Flere av Nav-kontorene sier at brukere får tilbud om oppfølging ved behov, men at det ikke finnes noen dokumentasjon på hva slags oppfølging som har blitt gitt. Samtaler er ikke journalført, og det finnes ingen referater fra kontakt med andre instanser. Det er heller ikke fattet vedtak om oppfølging etter sosialtjenesteloven § 17.³⁷

I intervjuene spurte vi foreldrene om hvorvidt saksbehandleren deres i Nav hadde gitt dem informasjon om andre støtteordninger som kunne bidra til å imøtekomme behovene til barna deres. Det hadde ikke saksbehandlerne gjort. Som vi så i kapittel 3, har Nav i liten grad vært i forkant og informert Erik om rettighetene han har, og mulighetene som finnes. Erik har opplevd at han stadig har vært nødt til å «fiske etter informasjon».

Sarah fortalte at hun hadde fått informasjon om ferietilbudet til Røde Kors, Ferie for alle, men da fra en annen saksbehandler enn den som var tilknyttet saken hennes om sosialstønad. Hun trakk dog frem denne episoden som et eksempel på bra oppfølging fra Nav og roste den Nav-ansatte: «Da saksbehandleren for eksempel ringte og spurte om vi vil delta på Ferie for alle, da sa jeg: 'Det er veldig bra at du spør om det.'»

I intervjuene fikk vi imidlertid inntrykk av at det var langt mellom positive opplevelser som dette. Som oftest opplevde de vi intervjuet, at Nav manglet forståelse for situasjonen deres. De beskrev snarere et press for å skulle greie alt til tross for at de selv opplevde at de manglet ressursene til dette, gitt begrensningene økonomien satte for deres familieliv. Erik uttrykte også en sterk følelse av å stå helt alene: «I bunn og grunn så har jeg stått helt alene. Det er i hvert fall sånn jeg føler [det], at jeg har stått veldig alene med det hele.»

Når Nav jobber godt og systematisk med oppfølging, vil de sikre at andre deler av tjenesteapparatet blir koblet inn ved behov. De vil også sørge for at brukerne får oversikt over alle relevante tilbud og muligheter som finnes der de bor, og på den måten bidra til at hverdagen kan bli litt lettere. Når brukerne opplever at de blir sett og hjulpet slik, kan de få det pusterommet Erik fortalte at han manglet: «Du får ikke noen pusterom, og det er nok det jeg synes er litt vanskelig med det hele, at [Nav] gjerne må se hvordan det hele er, i stedet for bare å regne.»

6. ALVORLIGE KONSEKVENSER

«Vi fryser om vinteren, og jeg går sulten så barna mine skal slippe. Det er ikke nok penger til mat og de ekstreme strømprisene.»

– respondent i Røde Kors spørreundersøkelse

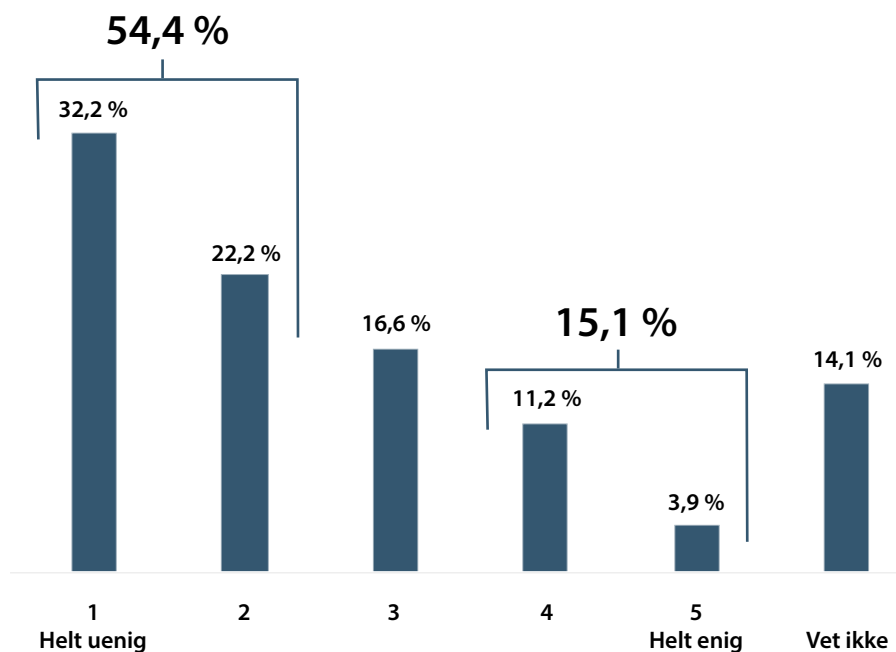
Når Nav ikke oppfyller forpliktelsene overfor familier som søker om sosialhjelp, kan konsekvensene bli alvorlige. Familiene får ikke den hjelpen de trenger. Stønaden kan ende opp med å bli for lav.

Vi spurte respondentene i spørreundersøkelsen hvordan de vurderer stønaden barna har fått fra Nav. Vi ba dem oppgi hvor enige eller uenige de var i påstanden «Det er mulig å dekke behovene til barnet/barna mine med stønadsbeløpet Nav utbetaler». Svarfordelingen er vist i figur 3.

15 prosent av respondentene er enige i at det er mulig å dekke behovene til barna med stønadsbeløpet Nav utbetaler. Over halvparten (54 prosent) er uenig i dette. Resten sier «hverken eller» eller «vet ikke».

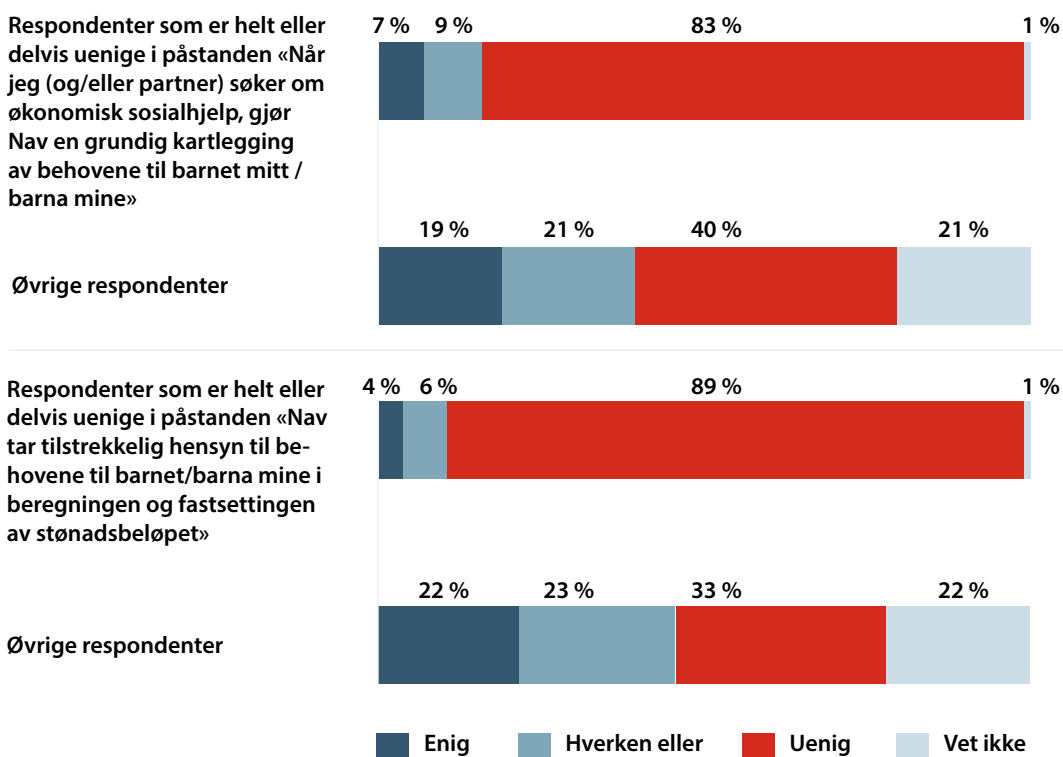
De som oppgir at de ikke har fått individuelt tilpasset saksbehandling, opplever i mindre grad enn andre at stønadsbeløpet er tilstrekkelig for å dekke behovene til barna (se figur 4 og 5).

Blant dem som anser at Nav ikke har gjort en grundig kartlegging av barnas behov, oppgir kun 7 prosent at stønadsbeløpet er tilstrekkelig til å dekke behovene til barna, mot 19 prosent blant resten. 83 prosent av dem er helt eller delvis uenige at stønadsbeløpet er tilstrekkelig, mot 40 prosent av de øvrige respondentene (se figur 4). Blant dem som anser at Nav ikke har tatt nok hensyn til behovene til barna ved beregningen og fastsettingen av stønadsbeløpet, oppgir kun 4 prosent at stønadsbeløpet er tilstrekkelig, mot 22 prosent blant resten. 89 prosent er helt eller delvis uenige i at det er mulig å dekke behovene til barna med stønadsbeløpet Nav utbetaler, mot 33 prosent av resten.



Figur 3: Svarfordeling på spørsmålet «Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand? Det er mulig å dekke behovene til barnet/barna mine med stønadsbeløpet Nav utbetaler». (N = 205).

Figur 4: Svarfordeling på påstanden «Det er mulig å dekke behovene til barnet/barna mine med stønadsbeløpet Nav utbetaler», etter vurdering av saksbehandlingen.



Blant dem som opplever at de hverken har fått en grundig kartlegging av behovene til barna eller at Nav har tatt tilstrekkelig hensyn til barnas behov ved fastsettingen av stønadsbeløpet, oppgir kun 3 prosent at stønadsbeløpet er dekkende, mot 20 prosent blant resten (se figur 5). 91 prosent av dem som hverken har fått en grundig behovskartlegging eller individuelt tilpasset stønadssats, er helt eller delvis uenige i at det er mulig å dekke behovene til barna med stønadsbeløpet Nav utbetaler, mot 39 prosent av resten.

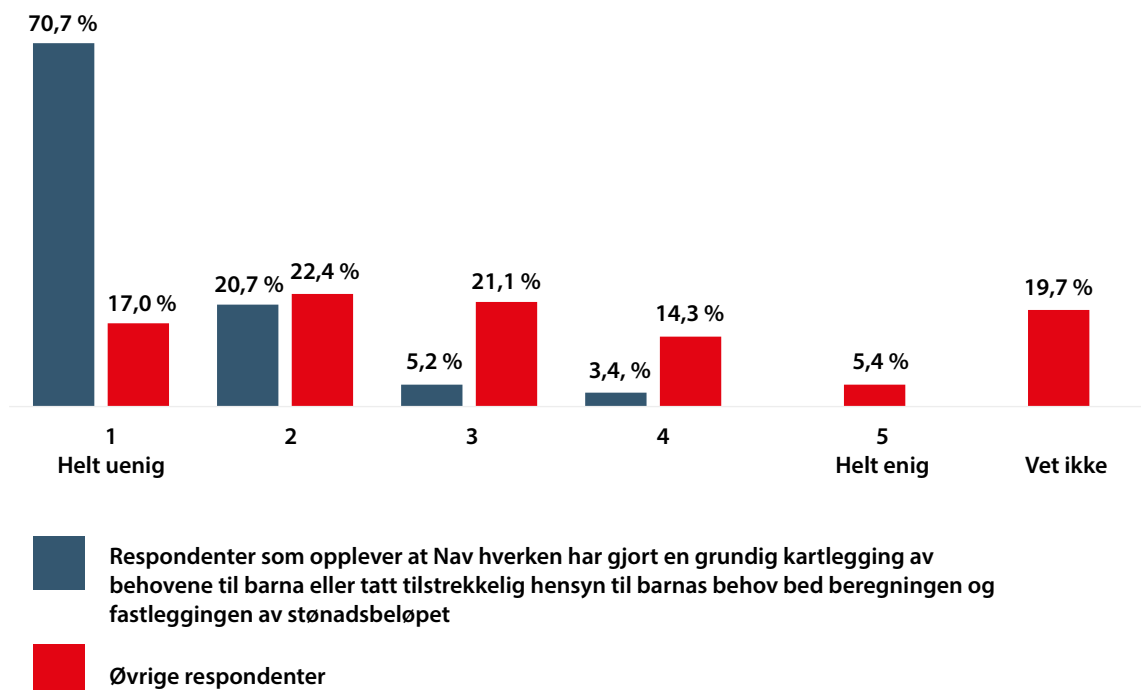
Det er verd å merke seg at det er svært få av dem som opplever at Nav ikke har gjort en grundig kartlegging av behovene til barna deres eller tatt tilstrekkelig hensyn til barna ved fastsettingen av stønadsbeløpet, som svarer «vet ikke» på spørsmålet om hvorvidt stønaden er tilstrekkelig til å dekke barnas behov – kun 1 prosent når vi ser på kartlegging og vurdering/begrunnelse hver for seg (se figur 4). Blant dem som svarte at de hverken har fått en grundig kartlegging eller at Nav har tatt tilstrekkelig hensyn til barnas behov ved

fastsettingen av stønadsbeløpet, svarte ingen «vet ikke» på spørsmålet om hvorvidt stønaden var tilstrekkelig til å dekke barnas behov. 20 prosent av de øvrige respondentene svarte «vet ikke» på dette.

Samlet sett kan dette tyde på at de som ikke har fått sine behov kartlagt og hensyntatt av Nav, opplever sin økonomiske situasjon som vanskeligere og har en større bevissthet omkring dette enn dem som har hatt andre erfaringer i møte med Nav.

De som var helt eller delvis uenige i påstanden om at det er mulig å dekke behovene til barna med stønaden Nav utbetaler, ble spurt om hvilke konsekvenser det har for dem og barna. Nesten alle skrev noe i fritekstfeltet som hørte til spørsmålet. «Lever et uverdigg liv», skrev en av dem. En annen skrev at den utilstrekkelige stønaden førte til «utestengelse og skam». For noen har dette svært alvorlige konsekvenser, som problemer med å få satt mat på bordet. En skrev følgende:

Figur 5: Svarfordeling på spørsmålet «Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand? Det er mulig å dekke behovene til barnet/barna mine med stønadsbeløpet Nav utbetaler», etter vurdering av saksbehandlingen. (N = 205).



Må nedprioritere. Føler ofte at pengene ikke strekker til. Kjøper mye brukt. Barna merker nok ikke mye til det, for [jeg] snur på hver krone for at de skal ha det så bra som mulig. Har stått på kjøkkenet og ikke visst hva jeg skulle gi barna mine til frokost. Med et tomt kjøleskap, ingen knekkebrød eller brød, tomt for melk og havregryn og kun småkroner igjen på konto, føler man på en voldsom håpløshet.

En annen skrev at «alt går til barnet og ett minimum av mat i fellesskap. Lager ofte mat kun til barnet slik at han er sunn og mett, og legger meg selv sulten 2-3 dager i uken».

Noen ord går igjen i tekstene. Ord som «mobbing» og «utestengelse» forekommer i til sammen 7 av de 107 svarene. «Barna blir mobbet fordi vi ikke har råd til alpin og badeferier og merkeklær slik de andre barna har», skriver en. En annen skriver at «barna mine blir mobbet, og det fører til store depresjoner både for meg og ungene».

Utilstrekkelig stønad gjør det krevende å opprettholde aktiviteter: «[...] vi klarer å opprettholde tilbudet om deltakelse i aktiviteter, men ikke har noe slingringsmonn utenfor dette. Når ungene vil gjøre helgeaktiviteter som koster penger (bowling, svømmehall, klatrehall o.l.), må det planlegges og spares til lenge», skriver en forelder. Over 30 respondenter har skrevet svar som indikerer at barna deres har vært nødt til å kutte ned på aktiviteter. Flere nevner at det har ført til at barna havner utenfor det sosiale fellesskapet. «Mine barn deltar ikke i fritidsaktiviteter, musikkskole eller lignende []», skriver en respondent. «De får sjelden nye klær, aldri ting som er på mote. Føler seg ofte utenfor når andre skal gjøre ting som koster penger, som kino, bading, aktivitetspark. De har heller ikke vært på ferie de siste 8 årene, noe som er veldig vanskelig å forholde seg til», skriver en annen.

Også i intervjuene kom flere av disse temaene opp. Vi fikk høre historier om utenforskap og følelsen av å leve nokså isolert på grunn av en

vanskelig familieøkonomi. Erik, en av foreldrene vi intervjuet, fortalte hvordan han ønsket å delta i aktiviteter som familie og legge til rette for at barna har lekekamerater, men at muligheten for det var svært begrenset. Det handlet om bosted, økonomi og nettverk, noe som ikke var blitt bedre under koronapandemien:

■ *Nå har vi vært igjennom korona, og vi har vært igjennom det ene og det andre. Nettverk, det er noe som har vært veldig vanskelig. Det er vanskelig å få kontakt fordi folk er veldig opptatt. Noen ganger oppleves det som at tiden, den er ikke der, at de ikke har tid til å være sammen med oss. Men nå har jeg kontakt med noen foreldre i skolen. Det er som at de plutselig skjønner at jeg står virkelig alene. Jeg har jo heller ikke villet være den personen som har det vanskelig. Vi begynner så smått å få et nettverk. Men det er derfor jeg ønsker å være med på alle turene og aktivitetene jeg har mulighet for, fordi jeg vil gjerne være sosial sammen som familie og være ute. Men det kan være vanskelig når det er sånn at du har en presset økonomi, at du ikke har økonomien til å gjøre det du selv vil, sånn at det blir sånn dobbelt vanskelig.*

Som vi har sett i dette kapitlet, kan manglende regelverksetterlevelse fra Navs side få alvorlige konsekvenser for familiene. Når Nav har utmålt en sosialhjelpsstønning som er for lav, får mange familier problemer med å skaffe seg livsnødvendige ting som mat og klær. Barna kan miste mulighetene til å delta i fritidsaktiviteter og bli stående utenfor viktige sosiale fellesskap. Hva kan Nav gjøre for å bedre situasjonen for disse familiene? Hva er god praksis innen forvaltningen av sosialhjelpsordningen? For å få svar på dette har vi intervjuet to ansatte ved ett av Nav-kontorene som har kommet gjennom tilsynet uten noen merknader om lovbrudd. I neste kapittel presenterer vi de viktigste læringspunktene vi tok med oss fra disse intervjuene.

7. HVA SKAL TIL FOR Å LYKKES?

I 5 av de 37 tilsynene som Helsetilsynet har publisert rapport fra per 6. juli 2023, har statsforvalterne ikke påvist noen lovbrudd. I rapportene fra disse tilsynene kan vi lese om Nav-kontorer som jobber godt og systematisk med barnefamilier som søker om økonomisk sosialhjelp. Vi ønsket å finne ut hva som skal til for å lykkes med dette arbeidet – å identifisere god praksis. Derfor har vi også intervjuet to ansatte ved ett av disse Nav-kontorene. Vi kaller dem Tine og Anniken.

«Barneperspektivet» er et begrep som både Tine og Anniken refererte til flere ganger i intervjuene. I Nav handler barneperspektivet om at ansatte må ta særlige hensyn til barnas behov i alle vurderinger de gjør der barn er involvert. Ansatte må evne å se, vurdere og ta hensyn til barns behov i saksbehandlingen de utfører.³⁸ I intervjuene med Tine og Anniken kom det frem at det pågår en debatt i Nav om hvordan informasjonen om barn blir innhentet, og hvordan barn blir hørt. Tilsynsrapportene viser at de Nav-kontorene som kartlegger barns behov, primært innhenter informasjon om barna via foreldrene. Det er også vanlig praksis ved kontoret der Tine og Anniken jobber. Å være i direkte kontakt med barn hører med til unntakene.

Tine og Anniken ga oss et meget godt innblikk i hvordan de og kollegene møter og følger opp barnefamilier som søker om økonomisk sosialhjelp. Med utgangspunkt i deres erfaringer og refleksjoner har vi dannet oss et bilde av hva som skal til for å lykkes med arbeidet og sikre at barns behov blir ivaretatt. Tre faktorer er særlig viktige i så måte: forankring, kompetanse og kommunikasjon. I dette siste kapitlet skal vi gå nærmere inn på hver av disse tre.

7.1 Forankring og tydelig styring

Tine og Anniken har jobbet lenge i sosialtjenesten i Nav og kjenner den svært godt. De fleste kollegene deres har også jobbet lenge ved kontoret. Tine og Anniken forteller at kontoret de jobber ved, over en lang periode har jobbet målrettet med å innarbeide barneperspektivet og legge til rette for at barn skal bli hørt. «Jeg har inntrykk av at Statsforvalteren var fornøyd med det, at vi har implementert [barneperspektivet] på hele kontoret», forteller Anniken og legger til at det er føringer fra kommunen som ligger til grunn for satsingen: «Først og fremst så har [barneperspektivet] vært et fokus i kommunen vår, og det har nok vært avgjørende for hvordan vi har tatt det ned i Nav.»

Kartleggingsarbeidet ble systematisert og institusjonalisert med innføringen av et eget kartleggings skjema (se figur 6) for et par år siden. Ved å ta skjemaet i bruk sikret Nav-kontoret at alle ansatte kartlegger de samme forholdene når de er i kontakt med personer som søker om økonomisk sosialhjelp.

I tillegg til at god styring sikrer at tjenestene blir utformet og levert i tråd med regelverket, sikrer den også klarhet rundt viktige overordnede målsettinger. Anniken er inne på dette når hun snakker om hvilken oppfølging hun ser som naturlig og ønskelig for barnefamiliene, og mulighetene Nav har til å gi slik oppfølging:

■ *Akkurat der er jeg litt opptatt av hva som er vårt samfunnsoppdrag, hva som er vår rolle, hva det er vi skal jobbe for. Det er i det store og det hele at man blir selvhjulpen, at folk kommer ut i arbeid. At man får en varig tilknytning til samfunnet og arbeidslivet. [...] Og det er noe av det vi har lykkes med i [navn på team], for der har vi jobbet med hele familien, ivaretatt barna og sørget for*

Figur 6: Spørsmålene i kartleggingskjemaet.

- På hvilken måte påvirker økonomien familien generelt og barna spesielt?
Valgfrie spørsmål, f.eks.: Har familien utfordringer med gjeld?
- Går barnet på skole, i barnehage/skolefritidsordning?
- Deltar barnet i fritidsaktiviteter?
- Nettverket til barnet: trivsel, lekser, venner, interesser
- Har barna det de trenger av klær og utstyr til skole og til fritidsaktiviteter?
Hvis nei: Hva er det reelle behovet?
- Har noen av foreldrene helseutfordringer?
Hvis ja: Hvordan påvirker det barna?
- Har barna oppfølging fra andre instanser?
- Bosituasjonen til familien (den som søker og barna)
Har barna en trygg bosituasjon?
Hvordan er eventuelt omsorgsfordelingen? Hva slags nabolag bor de i?
Er det noe de trenger hjemme?

at foreldrene får arbeidsrettet oppfølging parallelt. Så jeg tenker at det er det som blir vår viktigste rolle, det er dette her med å få til en stabil og varig tilknytning til samfunnet, arbeidslivet.

Anniken problematiserte dette med at det ikke finnes tilstrekkelig gode nasjonale retningslinjer for sosialtjenestens arbeid med barnefamilier som søker om økonomisk sosialhjelp.³⁹ Så lenge Nav sosialtjeneste er kommunal, må forankringen av arbeidet skje på kommunalt nivå, og styringssignaler må komme derfra. Men Anniken er åpen for at ansvaret kanskje bør flyttes over til statlig nivå for å sikre at brukere blir behandlet likt uansett hvor de bor:

■ *Hvor du bor, i hvilken kommune, kan ha konsekvenser for hva du får. [...] Det at det er opp til hver kommune for eksempel hvor ofte man justerer satsene, og om man skal forholde seg til de veiledende satsene, det er det jeg synes er dumt for denne gruppen her. At hvor man bor, styrer hva man får. Så kanskje [anbefalingen er] å ikke ha en kommunal ytelse. Kanskje den bør være statlig.*

Uansett hvilket forvaltningsnivå forankringen skjer på, er det viktig at det enkelte Nav-kontor får tydelige styringssignaler fra det overordnede nivået. Nasjonale retningslinjer kan også være et nyttig virkemiddel for å forhindre for stor variasjon i kvaliteten på hjelpen søkerne får fra sosialtjenestene rundt om i landet.

7.2 God kompetanse

Fra intervjuene med Tine og Anniken sitter vi igjen med et inntrykk av at regelverket som regulerer sosialhjelpsordningen, er romslig nok. Ansatte i sosialtjenesten har det handlingsrommet de trenger for å kunne gi god og tilpasset hjelp til den enkelte familie. Det er mulig for dem å utmåle en stønad som er tilstrekkelig, slik at foreldre kan ivareta behovene til barna sine.

Det forutsetter imidlertid at de ansatte i sosialtjenesten har svært god kompetanse på regelverket og rammene, som er omfattende. Anniken beskriver det på følgende måte:

■ *Det å bruke det handlingsrommet man har, det krever enormt mye fagkompetanse. Så*

det er ofte der handlingsrommet snevrer seg inn. [...] Det handler om hvordan man klarer å se løsninger, hvor kreativ man er i det arbeidet, hvordan man tar handlingsrommet, og jeg vil si at vi hos oss har ganske stort rom til å ta det handlingsrommet.

Anniken er klar på at kompetansen de ansatte ved Nav-kontoret besitter, er en viktig grunn til at de kom gjennom tilsynet uten noen merknader om lovbrudd: «Noe som gjør at vi kommer godt ut av det, er at vi er et kontor som har et veldig høyt faglig nivå», sier hun og utdyper:

■ *Det er en del av kulturen her, vi har en god tilbakemeldingskultur når det gjelder fag. Hvis fagansvarlig synes at noe ikke er greit eller her mangler det et spørsmål, så returneres [vedtaksbrevet til saksbehandleren som har skrevet det]. Kunsten her er jo å klare å holde det nivået selv om man har det travelt.*

Tine er også enig i at handlingsrommet er godt nok. «Jeg opplever at vi klarer å få det til», sier hun. «Det gikk jo fint på tilsynet. Det kan jo være jeg hadde hatt noe mer å si hvis det var noe der vi måtte [ha] jobbet med. Og det vet vi jo at det er fremdeles, men akkurat nå fungerer det veldig fint, synes jeg.»

Hun gir oss så et innblikk i hverdagen som ansatt i sosialtjenesten, og vi forstår at arbeidet kan være krevende. Oppgavemengden er ofte svært stor. «Det er det å finne tiden i en veldig hektisk hverdag», sier hun og fortsetter:

■ *[S]osialhjelp, det er fra dag til dag og stadig nye kriser [...]. Man kan ikke kalle noen inn til et møte om to uker sånn som man kan på andre avdelinger, for [...] behovet er her og nå til enhver tid. Så vi har veldig mye ad hoc hver eneste dag, som igjen går ut over det du hadde tenkt å gjøre, og så blir det en krise, og så baller det på seg. Så det er på en måte sånn man jobber hver eneste dag. Men selve handlingsrommet vårt, med tanke på lov og*

sånn, det synes jeg fungerer fint.

Oppsummert forstår vi det slik at tid kan være en begrensende faktor, men det er først og fremst manglende kompetanse som hindrer en effektiv forvaltning av sosialhjelpsordningen. Hvis man som ansatt ikke har god nok kjennskap til mulighetene som ligger i regelverket, er sjansen større for at man ikke lykkes med å kartlegge behov og utmåle en sosialhjelpssats som er riktig for den enkelte familie.

7.3 Åpen og tillitsskapende kommunikasjon

Som vi har vært inne på tidligere, er regelverket på sosialhjpsfeltet svært omfattende. Mange av søkerne kjenner det ikke så godt og vet ikke hva de kan søke om støtte til. «Jeg tror nok at man må ha tanke for at en del familier [...] ikke [har] noe forhold til hva vi kan hjelpe med», sier Tine. En sentral del av kartleggingsprosessen er å få rede på hva søkeren vet og ikke vet om ordningene, og gi søkeren eventuell manglende informasjon. Det kan både være informasjon om hva man kan søke om støtte til fra Nav, og informasjon om støtteordninger og tilbud som andre aktører har, både offentlige og frivillige.

Kartleggingseskjemaet er et godt utgangspunkt for samtalen. Hvor detaljert saksbehandlerne går til verks i kartleggingen, varierer, ifølge Anniken:

■ *Det er veldig individuelt, og det skal det også være, hvor langt man går i kartleggingen [...]. [Med] de som har tett oppfølging av barnefamiliene, da er vi nede på: «Ok, nå ser jeg at det er ett år siden dere fikk nye fotballsko. Har barnet vokst?» Man er inne i de vurderingene som går på hvor gamle er barna, hvor fort vokser de, hvor ofte vil de trenge nye klær? Skal man noe i helgen? Er det barnebursdag i helgen? Er det fotballcup? Den økonomiske situasjonen skal ikke ha negativ påvirkning på barnas muligheter til å være inkludert og delta på lik linje som andre.*

Tine beskriver mange av de samme tingene og legger også til at de spør «om barna har spesielle behov, om det er sykdom som gir større utgifter for familien, slike ting, slik at vi får et helhetsbilde av familiens utgifter til barna».

Både Tine og Anniken sier at det er viktig å være tydelig på hva Nav kan hjelpe til med, og hva Nav ikke kan dekke. Det er nettopp den tydeligheten Erik, en av foreldrene vi intervjuet, ga uttrykk for at han savnet da han fortalte at han var nødt til å «fiske etter informasjon» fra Nav i stedet for at de ga den til ham uoppfordret.

Det er også viktig å være en god lytter. Det skaper tillit og gjør at sjansen er større for at folk vil åpne seg og fortelle om livet sitt. Saksbehandlere må sette av tid til å høre på det foreldrene deler. «Mange er glade i å snakke om barna sine, så det er noe med å faktisk sette av nok tid i en veldig travel hverdag til å kunne lytte til [...] digresjoner og sånt for å få frem et bilde av familien», sier Tine.

På spørsmål om de klarer å finne tiden, er svaret «ja, vi må jo det». Samtidig er det krevende, og det går ofte på bekostning av andre oppgaver, ifølge Tine:

■ *Egentlig så har vi det så travelt stort sett at tar du deg den tiden, så er det noe du ikke får saksbehandlet, og noen som ikke får pengene sine så fort som vi gjerne skulle delt dem ut. Det er et evig res, på en måte. For sosialhjelp, det er jo hast, ikke sant. Det er noen som ikke har penger. Det er jo en konstant krise for dem det gjelder [...], det er vanskelig å finne ro, for å si det sånn [...].*

Likevel vil det ofte være hensiktsmessig å legge litt ekstra tid ned i kartleggingsarbeidet, ettersom en mangelfull kartlegging på lang sikt kan skape nye og større utfordringer for familiene og mer arbeid for saksbehandler. Tine forteller:

■ *Det er noe med å ta seg den tiden og finne et godt tidspunkt å gjøre det på [...], det er jo enkelt å utmåle etter veiledende satser, og man klarer alltid å skrive et vedtak, men har de utgifter til barna som ikke fremkommer fordi vi ikke har spurt og vi ikke har tenkt på det, så går de gjerne i minus, og så utarter det seg på en annen måte senere i form av nødhjelpssøknad eller at barna slutter i aktivitet. Det er noe med at det er bra for alle at vi bare får avklart tidlig. Det blir fort mye kaos hvis vi ikke har det fulle bildet.*

Det er også viktig å møte søkerne ansikt til ansikt. Noe kontakt kan man ha digitalt, men noen møter ansikt til ansikt bør man etterstrebe å få til. Anniken utdyper: «Kommer det søknader fra barnefamilier, så må de i alle fall møte her på kontoret, i hvert fall første gang de søker. Er det lange vedtak, så sier vi at barnefamilier som mottar sosialhjelp, skal ha en fysisk samtale en gang i kvartalet.»

Som vi har vært inne på tidligere, var betydningen av fysiske møter noe Erik tok opp da vi intervjuet ham. Han ville gjerne møte saksbehandleren ansikt til ansikt når han skulle fortelle om situasjonen sin. Dessverre opplevde han at dette kunne være vanskelig å få til. At Nav-kontoret til Anniken og Tine prioriterer å få til slike møter, er utvilsomt positivt for brukere som trenger denne typen kontakt for at de skal føle seg ivaretatt og sett.

Ifølge Anniken fordrer godt kartleggingsarbeid at man egentlig aldri sier seg ferdig med det. Man må ha en løpende dialog med brukerne og kontinuerlig kartlegge endringer i livssituasjonen deres:

■ *Å kartlegge er ikke noe man bare gjør én gang. Du kartlegger ikke i dag, og så er situasjonen sånn for brukeren for alltid. Det er et kontinuerlig arbeid. Å følge opp, hva var det vi snakket om sist? [...] Dette er saker som*

ikke er statiske. Det skjer ting hele tiden, man må være på, man må spørre, og man må være nysgjerrig og følge opp.

Dokumentasjonsarbeidet er også svært viktig. «Slik jeg leser noen av tilsynsrapportene, så er det kanskje der det mangler litt på noen Nav-kontorer», sier Anniken. «Saksjournalene, hva er det egentlig vi har vurdert her, og hvorfor har vi vurdert slik vi har gjort? Det er noe vi kontinuerlig har fokus på, å dokumentere det arbeidet.»

Gjennom en grundig kartlegging vil man danne seg et bilde av hvilke utgifter familien faktisk har til enhver tid. Da har man også et godt grunnlag for å gjøre individuelle vurderinger og utmålinger av stønader som er i tråd med regelverket og intensjonene bak det. Kommunikasjonen med søkeren angående vedtaket skjer primært skriftlig, og Anniken og Tine forteller at det varierer hvordan fordelingen mellom standardtekst og individuelle begrunnelser er i vedtaksbrevene. Hvis det er barn inne i bildet, og særlig hvis det er flere enn tre barn og stordriftsfordeler, vil vedtaksbrevet hovedsakelig bestå av individuelle vurderinger. Som vi så i kapittel 4, tyder funn fra spørreundersøkelsen på at mange sosialhjelpsmottakere med barn ikke får denne typen individuelt tilpassede vedtaksbrev. 80 prosent av dem som pleide å lese vedtaksbrev, sa at de opplevde at vedtaksbrevet var en standardtekst. Måten Nav-kontoret til Anniken og Tine utformer vedtaksbrevene på, bør dermed være et eksempel til etterfølgelse.

Kommunikasjonen med søkeren fortsetter også etter at vedtaket er gjort. Både Tine og Anniken forteller at det hender at saksbehandlere blir kontaktet av søkere som har behov for forklaring på vedtaksbrev. Noen kan være usikre på om brevet er et svar på søknaden deres eller en forespørsel om mer dokumentasjon. Anniken vektlegger betydningen av klart språk og sier at Nav-kontoret hun jobber ved, har et eget utviklingsprosjekt på dette.

Av og til tar saksbehandlere også kontakt med søkeren på eget initiativ. Hvis de vet at det kan være nyttig med tanke på disponering av midler den kommende måneden, ringer de gjerne og forklarer hva de har gjort, straks de har skrevet et vedtak og sendt det til søkeren.

Oppsummert ser vi at god kommunikasjon er avgjørende i alle deler av arbeidet en ansatt i sosialtjenesten til Nav gjør. I kartleggingsfasen sikrer god kommunikasjon fra saksbehandlere at søkerne har god nok kunnskap om ordningene slik at de kan søke om de ytelsene som er aktuelle for dem. En åpen og støttende dialog bygger tillit. Det er større sjanse for at søkerne vil åpne seg og fortelle saksbehandleren hva de har behov for, dersom de har tillit til vedkommende og føler seg forstått.

Vi ser at god kommunikasjon er avgjørende for en god kartlegging av behov. God kommunikasjon gir dermed et godt grunnlag for å fatte individuelt tilpassede vedtak, der barns behov blir sett og hensyntatt. God dokumentasjon i form av vedtaksbrev og journalførte notater gjør det enklere for Nav-ansatte å følge opp den enkelte søker. Et godt formulert vedtaksbrev gjør det enklere for søkerne å ivareta egne interesser. Forklaringer kan likevel være nødvendige av og til, og god kommunikasjon innebærer da at man som saksbehandler er tilgjengelig for søkere som behøver en forklaring på beslutningen Nav har fattet. Til syvende og sist handler det om å være åpen og interessert i personen man har foran seg. Det opplevde vi at Anniken og Tine var – i aller høyeste grad. Vi håper at deres erfaringer, refleksjoner og råd kan komme andre Nav-kontorer til nytte.

KILDER OG UTFYLLENDE INFORMASJON

- 1 NAV (2019). *Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. En undersøkelse av NAV sin oppfølging av langtidsmottakere og vurdering av muligheter og barrierer innenfor eksisterende regelverk.* <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser/gjennomgang-av-sosiale-tjenester-for-langtidsmottakere-av-okonomisk-sosialhjelp>
- 2 NAV (31.3.2023). *Kort om økonomisk sosialhjelp.* <https://www.nav.no/okonomisk-sosialhjelp>
- 3 Røde Kors (2022). *Sosial puls 2022 – En rapport om de største humanitære behovene i Norge.* https://www.rodekors.no/globalassets/_rapporter/humanitar-analyse-rapporter/220816_rapport-sosial-puls_uu5.pdf
- 4 Røde Kors (2022). *Sosial puls 2022 – En rapport om de største humanitære behovene i Norge.* https://www.rodekors.no/globalassets/_rapporter/humanitar-analyse-rapporter/220816_rapport-sosial-puls_uu5.pdf
- 5 Poppe, Christian og Kempson, Elaine (2023). *Dyrtid III. Husholdenes økonomiske trygghet i mars 2023.* SIFO-rapport;3-2023. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3072155>
- 6 Suori, Matha og Grebstad, Unni Beate (2023). *Antall sosialhjelpsmottakere økte med nesten 10 prosent.* <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/okonomisk-sosialhjelp/artikler/Antall%20sosialhjelpsmottakere%20%C3%B8kte%20med%20nesten%2010%20prosent>
- 7 SSB, statistikkbanktabell 13994: *Langtidstilfeller av sosialhjelp etter alder og arbeidssituasjon, etter region, statistikkvariabel og år, velg statistikkvariabel «Antall barn under 18 i familier som mottok sosialhjelp (antall)».* <https://www.ssb.no/statbank/table/13994>
- 8 Statsforvalteren.no (2023). *Økonomisk sosialhjelp.* <https://www.statsforvalteren.no/portal/helse-omsorg-og-sosialtjenester/okonomisk-sosialhjelp/>
- 9 NAV (2019). *Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. En undersøkelse av NAV sin oppfølging av langtidsmottakere og vurdering av muligheter og barrierer innenfor eksisterende regelverk.* <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser/gjennomgang-av-sosiale-tjenester-for-langtidsmottakere-av-okonomisk-sosialhjelp>
- 10 Brevet er gjengitt i Helsetilsynets veileder til tilsynet, se Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad.* side 4 https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
- 11 Helsetilsynet (u.å.). *Tilsynsrapporter – søkeside. Søk avgrenset til landsomfattende tilsyn, 2022–2023 Nav-kontorene – ivareta barn ved søknad om økonomisk stønad.* <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/?w=2022-2023+Nav-kontorene+%E2%80%93+ivareta+barn+ved+s%C3%B8knad+om+%C3%B8konomisk+st%C3%B8nad>
- 12 Opinion AS har på oppdrag for Røde Kors gjennomført en undersøkelse blant foreldre som mottar sosialhjelp. Utvalget består av 205 foreldre som har mottatt sosialhjelp til livsopphold fra Nav i løpet av de siste tre årene, og som har minst ett hjemmeboende barn under 18 år. Undersøkelsen er gjennomført på internett i juni 2023. Datainnsamlingen er gjennomført i Norstatpanelet, som er Norges største representative befolkningspanel. Personene som mottok undersøkelsen, ble selektert via screeningspørsmål – de bekreftet at det var minst én person under 18 år i husstanden deres samt at de har mottatt sosialhjelp til livsopphold fra Nav i løpet av de siste tre årene. Et fåtall av respondentene tilhørte likevel ikke målgruppen for undersøkelsen, og besvarelsene deres inngår ikke i datasettet som er brukt i analysene i denne rapporten. Dataene er ikke vektet. Representativitet og usikkerhet: Vi har ikke tilgang til informasjon om populasjonen sosialhjelpsmottakere med barn under 18 år som vi trenger for å kunne vurdere hvorvidt utvalget vårt er representativt for denne gruppen. Antall respondenter i utvalget er også lavt. Samlet sett betyr dette at resultatene fra undersøkelsen er beheftet med usikkerhet. Vi antar likevel at resultatene fra undersøkelsen gir en god indikasjon på hva sosialhjelpsmottakere med barn under 18 år mener om tilbudene og stønaden de får fra Nav.
- 13 Helsetilsynet (2022). *Introduksjon til tilsynsmyndighetene og tilsynet med barnevern-, sosial- og helse- og omsorgstjenester i Norge.* <https://www.helsetilsynet.no/om-oss/introduksjon-tilsynsmyndighetene-tilsyn-barnevern-sosial-helse-omsorgstjenester-norge/>
- 14 Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad.* https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
- 15 Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad.* https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
- 16 Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad.* https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
- 17 Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad.* Side 4. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
- 18 Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad.* Side 24. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
- 19 Tabellen er basert på gjennomgang av tilsynsrapportene fra Nav-kontorene i alle de 37 kommunene som er ført opp. Rapportene er tilgjengelig på søkesiden for tilsynet, se <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/?w=2022-2023+Nav-kontorene+%E2%80%93+ivareta+barn+ved+s%C3%B8knad+om+%C3%B8konomisk+st%C3%B8nad> I en av tilsynsrapportene er

- konklusjonen formulert slik at det ikke er helt klart om det foreligger lovbrudd eller ikke på området «kartlegging». Vi tolker teksten dithen at tilsynsmyndigheten ikke har påvist lovbrudd, og i tabellen har vi derfor gitt den aktuelle kommunen grønn koding på dette området.
- 20 Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad*. Side 13. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
 - 21 Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad*. Side 13. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
 - 22 Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad*. Side 13–14. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
 - 23 Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad*. Side 8. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
 - 24 Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad*. Side 20. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
 - 25 Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019). *Henvendelse vedrørende utmåling av barnetillegg i store barnefamilier. Brev til Fylkesmannen i Vestland*. <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/31a118f4f57241fb9d823290a5871bb8/2020.02.21-varbeids--og-velferdsdirektoratets-brev-vedrorende-utmaling-av-barnetillegg-i-store-barnefamilier.pdf>
 - 26 Nav – Arbeids- og velferdsetaten (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV. Punkt 4.18.1.5 om stønadsnivået*. https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_5-2
 - 27 Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad*. Side 20. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
 - 28 Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad*. Side 22. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
 - 29 Statsforvalteren i Nordland (2023). *Rapport – tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad ved Nav Narvik 2022*. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/nordland/2022/narvik-kommune-tilsyn-med-nav-kontorenes-ansvar-for-aa-ivareta-barns-behov-naar-familien-soeker-oekonomisk-stoenad-ved-nav-2022/>
 - 30 Statsforvalteren i Oslo og Viken (2022). *Rapport fra tilsyn med Nav-kontorets ansvar for å ivareta barns behov når familien søker stønad i Asker kommune 2022*. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/oslo-og-viken/2022/asker-kommune-nav-kontorets-ansvar-for-a-ivareta-barns-behov-nar-familien-soeker-stoenad-2022/>
 - 31 Statsforvalteren i Oslo og Viken (2022). *Rapport om Nav-kontorets ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad i Råde kommune 2022*. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/oslo-og-viken/2022/raade-kommune-nav-kontorets-ansvar-for-a-ivareta-barns-behov-nar-familien-soeker-oekonomisk-stoenad-2022/>
 - 32 Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad*. Side 14. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
 - 33 Statsforvalteren i Innlandet (2023). *Rapport fra tilsyn med Nav-kontorets ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad ved Nav Stor-Elvdal 2022*. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/innlandet/2022/stor-elvdal-tilsyn-med-nav-kontorets-ansvar-for-aa-ivareta-barns-behov-naar-familien-soeker-oekonomisk-stoenad-ved-nav-stor-elvdal-2022/>
 - 34 Statsforvalteren i Innlandet (2023). *Rapport fra tilsyn med Nav-kontorets ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad ved Nav Stor-Elvdal 2022*. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/innlandet/2022/stor-elvdal-tilsyn-med-nav-kontorets-ansvar-for-aa-ivareta-barns-behov-naar-familien-soeker-oekonomisk-stoenad-ved-nav-stor-elvdal-2022/>
 - 35 Statsforvalteren i Nordland (2023). *Rapport fra tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad ved Nav Meløy 2022*. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/nordland/2022/meloey-kommune-tilsyn-med-nav-kontorenes-ansvar-for-aa-ivareta-barns-behov-naar-familien-soeker-oekonomisk-stoenad-ved-nav-2022/>
 - 36 Helsetilsynet (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad*. Side 21 Dersom statsforvalterne ikke finner dokumentasjon på oppfølging i over 50 prosent av sakene, skal de konkludere med at Nav-kontoret ikke oppfyller kravet til oppfølging. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
 - 37 Se for eksempel tilsynsrapportene fra Stor-Elvdal og Meløy, som er tilgjengelige på søkesiden for tilsynet. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/?w=2022-2023%20Nav-kontorene%20E2%80%93%20ivareta%20barn%20ved%20s%20C3%B8knad%20om%20C3%B8konomisk%20st%20C3%B8nad>
 - 38 Richardsen, Kjell-Olaf (u.å.). *Barneperspektivet i Nav*. Presentasjon. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/helse-omsorg-og-sosialtjenester/okonomisk-sosialhjelp/konferanser-sosial/barneperspektivet-i-nav.pdf>
 - 39 Nav har publisert en veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, se Nav (2022). *Veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/ny-veileder-om-okonomisk-stonad-etter-sosialtjenesteloven> Vårt inntrykk fra tilsynsrapportene er at mange Nav-kontorer ikke kjenner til denne veilederen. Videre er den nokså generell. Arbeid med barnefamilier blir tatt opp, men dokumentet inneholder ikke detaljerte retningslinjer eller maler. Når Anniken etterlyser retningslinjer, forstår vi det slik at hun ønsker mer detaljerte føringer for arbeidet enn Nav gir i veilederen.



Besøksadresse Hausmanns gate 7, 0186 Oslo Postadresse Postboks 1, Grønland, 0133 Oslo
Telefon (+47) 22 05 40 00 E-post post@redcross.no