



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 9-2022

ØKONOMISK SOSIALHJELP

NANNESTAD KOMMUNE

MAI 2022

INNHold

SAMMENDRAG	4
Anbefalinger	5
Kommunedirektørens uttalelse til rapporten	5
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.1.1 Kommunens ansvar for økonomisk sosialhjelp	6
1.1.2 Barn i familier som mottar økonomisk sosialhjelp	6
1.1.3 Nav Nannestad Gjerdrum	6
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Rapportens oppbygging	8
2 Gjennomføring og metode	9
2.1 Dokumentanalyse	9
2.2 Intervjuer	9
2.3 Saksgjennomgang	9
2.4 Statistisk analyse	10
2.5 Dataenes pålitelighet og gyldighet	10
3 Revisjonskriterier	11
3.1 Kilder til revisjonskriterier	11
3.1.1 Generelle krav til internkontroll	11
3.1.2 Økonomisk sosialhjelp	12
3.2 Barn i familier som mottar økonomisk sosialhjelp	15
4 Oppfølging av sosialhjelpsmottakere	18
4.1 Generelle rutiner og kvalitetssikring	18
4.1.1 Søknad om økonomisk sosialhjelp	18
4.1.2 Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester	19
4.1.3 Fagmøter og sosialverksted	21
4.1.4 Rutiner for kontroll og informasjon	21
4.2 Målrettet arbeid for å følge opp sosialhjelpsmottakere	22
4.2.1 Nøkkeltall	22
4.2.2 Målstyring	24
4.3 Kartlegging og vurderinger	27

4.3.1 Kartlegging	27
Kartleggings skjema	27
Individuell plan	29
4.3.2 Individuelle vurderinger og begrunnelser av søknader	30
Vurderinger og begrunnelser	30
Stønadsbeløp og utgifter som inngår i livsopphold	31
4.4 Bruk av vilkår og oppfølging	33
4.4.1 Bruk av vilkår	33
4.4.2 Oppfølging av vilkår	33
4.5 Brukermedvirkning	34
4.5.1 Brukermedvirkning	34
4.5.2 Bytte av veileder	35
4.5.3 Brukerundersøkelser	35
4.6 Vedtak	36
4.6.1 Innhold i vedtakene	36
4.6.2 Språk og formidling	37
5 Oppfølging av barn	40
5.1 Kartlegging av barnas behov	40
5.2 Konkrete og individuelle vurderinger av barnas behov	41
5.2.1 Vurderinger av barnas behov som grunnlag for vedtak	41
5.2.2 Informasjon om andre tilbud i kommunen	41
5.2.3 Bruk av vilkår for sosialhjelpsmottakere som har barn	42
5.3 Helhetlig og samordnet tjenestetilbud for barn	42
5.3.1 Handlingsplan for tidlig innsats	42
5.3.2 Samarbeid med barneverntjenesten	42
5.3.3 Samarbeid med andre tjenester	43
5.3.4 Tidlig innsats og tidlig inn-koordinator	43
6 Vurderinger, anbefalinger og konklusjon	45
6.1 Vurderinger og konklusjon	45
6.1.1 Rutiner og praksis for midlertidig sosialhjelp	45
6.1.2 Oppfølging av barn i familier som mottar økonomisk sosialhjelp	46
6.2 Anbefalinger	47
KILDER	48

Bilde 1 Organisasjonskart for Nav Nannestad Gjerdrum	7
Bilde 2 Kvalitetshåndbok sosiale tjenester	20
Bilde 3 Målkart for Nav Nannestad Gjerdrum.....	25
Bilde 4 Sju prinsipper for Nav Nannestad Gjerdrum	26
Bilde 5 Utdrag fra kartleggingsskjemaet.....	28
Bilde 6 Normer for livsopphold, kortidsnorm og nødhjelp for 2022	31
Bilde 7 Normert fordeling av livsopphold for 2022	32
Bilde 8 Henvisning til lovhjemmel i vedtak.....	36
Bilde 9 Eksempel på beregning av behov for økonomisk sosialhjelp.....	38
Bilde 10 Eksempel på henvisning til normert fordeling av livsopphold i et vedtak.....	39
Diagram 2 Brukere som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt og unge sosialhjelpsmottakere	22
Diagram 3 Barn i familier som mottok økonomisk sosialhjelp.....	23

SAMMENDRAG

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan Nannestad kommune følger opp mottakere av økonomisk sosialhjelp.

Hovedfunn

1. Nav har mangelfull dokumentasjon og kvalitetssikring når det gjelder oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere.
2. Sosialhjelpsmottakerne får ikke en tilstrekkelig individuelt tilpasset oppfølging.
3. Kommunen jobber ikke tilstrekkelig målrettet for at økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig.

Nav har en egen kvalitetshåndbok for sosiale tjenester med tilhørende rutiner, som legger føringer for arbeidet i tjenesten når det gjelder dokumentasjon, oppfølging av brukere og kvalitetssikring internt. Revisjonens gjennomgang i fagsystemet Socio gir inntrykk av at det gjennomgående mangler dokumentasjon av kartlegginger av brukerne og andre samtaler som de ansatte har med brukerne. Undersøkelsen viser også at praksis for kvalitetssikring, særlig når det gjelder opplysninger om brukerne og vedtak, ikke er god nok. Dermed er det vanskelig å vite om tall som rapporteres internt og eksternt er riktige. Nav har definert noen måltall for tjenesten, men disse måltallene er ikke forankret hos de ansatte. Videre viser undersøkelsen at Nav ikke benytter seg av kommunens kvalitetssystem for å registrere avvik i saksbehandlingen. Nav har dermed verken oversikt over eventuelle avvik i tjenesten, eller grunnlag for å iverksette tiltak for å hindre eller begrense fremtidige avvik. Dette gjør det vanskelig å holde en god oversikt over tjenesten, og videre sikre at alle ansatte jobber målrettet og effektivt for at økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig.

Sosialhjelpsmottakerne får ikke en tilstrekkelig individuelt tilpasset oppfølging. Undersøkelsen viser svakheter knyttet til kartlegging av brukerne ved første søknad, bruk av vilkår, brukermedvirkning og utforming av vedtak. Vilkårene som stilles brukerne fremstår som lite individuelt tilpasset, både ved at hovedregelen er at alle får vilkår og at vilkårene er lite varierte. Brukerne får heller ikke god nok informasjon om sin egen sak. Dermed vet ikke alle brukerne at Nav har stilt vilkår, eller hva som kan bli konsekvensen dersom vilkårene ikke oppfylles. Undersøkelsen viser også at Nav ikke ivaretar brukermedvirkning godt nok, for eksempel når det gjelder vilkår. Videre kan vedtakene være vanskelig å forstå for brukerne. I tillegg viser flere vedtak til lovhjemler som ikke er relevante, eller lovhjemler som er feil. Det er etter revisjonens vurdering grunn til å se alvorlig på disse forholdene ettersom dette gjelder brukere som er i en sårbar økonomisk situasjon, og praksisen også kan bidra til at disse brukerne mottar sosialhjelp lenger enn nødvendig.

Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsen er følgende revisjonens anbefalinger til kommunedirektøren:

- Kommunen bør få på plass en tilstrekkelig dokumentasjon og kvalitetssikring når det gjelder oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere.
- Kommunen bør jobbe målrettet for at økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig, sørge for at måltall er forankret hos de ansatte og sikre riktig rapportering i Kostra.
- Kommunen bør sikre at sosialhjelpsmottakerne får mulighet til å medvirke i egen sak, individuelt tilpasset oppfølging, samt vedtak som inneholder riktig og lett forståelig informasjon.
- Kommunen bør stille og følge opp vilkår på en hensiktsmessig måte.

Kommunedirektørens uttalelse til rapporten

Et utkast til rapport er forelagt kommunedirektøren til uttalelse. Hørings svar er mottatt 29.5.2022, og er i sin helhet vedlagt rapporten. I hørings svaret takker kommunedirektøren for samarbeidet, og peker på at rapporten inneholder viktige funn og konkrete anbefalinger som kommunen må ta tak i fremover. Kommunedirektøren understreker at det må jobbes aktivt og mer målrettet for at økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig. Videre trekker kommunedirektøren frem at Nav har store ambisjoner om å bli bedre, og at kommunen vil ta tak i funnene i rapporten i det videre arbeidet med tjenesteutvikling.

Jessheim, 31. mai 2022

Øyvind Nordbrønd Grøndahl
avdelingsleder forvaltningsrevisjon

Miriam Sethne
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Dokumentet er elektronisk godkjent

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Nannestad bestilte en prosjektplan for en forvaltningsrevisjon av økonomisk sosialhjelp i møtet 13.10.2021 (sak 30/21). Kontrollutvalget vedtok denne prosjektplanen i møtet 8.12.2021 (sak 37/21).

1.1.1 *Kommunens ansvar for økonomisk sosialhjelp*

Nav består av et todelt partnerskap mellom stat og kommune. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) fastslår at kommunen har ansvar å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling samt forebygge sosiale problemer. For å bidra til dette kan Nav tilby økonomisk stønad til å kunne holde en forsvarlig levestandard.

Retten til økonomisk sosialhjelp utløses først når alle andre muligheter er vurdert, herunder inntektsgivende arbeid, egne midler og andre økonomiske rettigheter. Stønad skal bygge på konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov. Stønad skal også være midlertidig. Nav kan stille vilkår. Slike vilkår må ha sammenheng med innholdet i vedtaket, og vilkårene må ta sikte på å gjøre denne personen i stand til å forsørge seg selv (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012).

1.1.2 *Barn i familier som mottar økonomisk sosialhjelp*

Barn og unge er spesielt sårbare i vanskelige situasjoner. Samtidig har de rett til en levestandard og livsvilkår som er tilstrekkelig for deres fysiske, åndelige og sosiale utvikling (Nav - Arbeids- og velferdsetaten 2022).

Nav har ansvar for at utsatte barn og unge samt deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dersom mottaker har barn, skal Nav ta særlige hensyn til deres behov. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, selv om foreldrene har en vanskelig økonomi. Nav kan gi stønad til noen typer utgifter til barn og unge, selv om dette ikke vil være grunnlag for stønad til voksne. Dette kan for eksempel være fritidsaktiviteter og utstyr til fritidsaktiviteter (Nav - Arbeids- og velferdsetaten 2022).

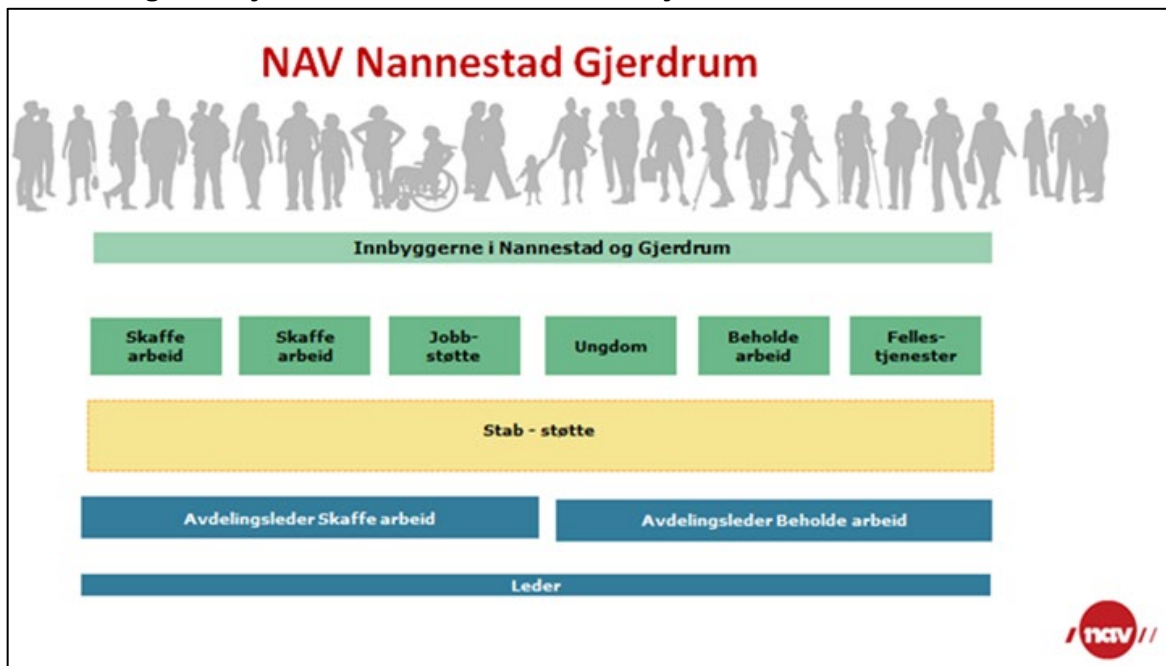
1.1.3 *Nav Nannestad Gjerdrum*

Nav Nannestad Gjerdrum ble opprettet 1. oktober 2021. Dette er et felles kontor for Nannestad og Gjerdrum, og bygger på kommunestyrenes vedtak om et vertskommunesamarbeid om Nav-tjenester (Nannestad sak 21/36, Gjerdrum sak 21/10).

Kommunen har utarbeidet en organisasjonsbeskrivelse for Nav Nannestad Gjerdrum. Dette dokumentet beskriver hvordan tjenesten er organisert, og hvordan den skal fungere. For eksempel redegjør dokumentet for enhetens hovedoppgaver, årshjul, ansattes medvirkning, stillingskategorier,

systemansvarlige, samt ledelse, delegering og stedfortredere. Det står også at de ansatte veilederne¹ skal tilby brukerne råd, veiledning og informasjon om kommunale og statlige velferdsordninger. Veilederne skal samarbeide med brukere, arbeidsgivere og samarbeidspartnere (Nannestad kommune 2022).

Bilde 1 Organisasjonskart for Nav Nannestad Gjerdrum



Kilde: Nannestad kommune 2022a

Nav Nannestad Gjerdrum består av to avdelinger, «skaffe arbeid» og «beholde arbeid». Hver av avdelingene består av tre tverrfaglige team. Ifølge avdelingsleder for skaffe arbeid er målsettingene at veilederne i teamet kan se brukeren «fra alle sider», dekke brukerens ulike behov, og at brukeren skal få en mest mulig helhetlig oppfølging.

To av teamene i avdeling skaffe arbeid følger opp brukere av økonomisk sosialhjelp. Avdelingsleder forteller at hvert av disse teamene består av seks ansatte med ulik kompetanse, det vil si to som har kompetanse for hvert av områdene økonomisk sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger (AAP) samt en veileder for hvert av områdene dagpenger og flyktninger.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med denne undersøkelsen er å vurdere hvordan Nannestad kommune følger opp mottakere av økonomisk sosialhjelp. Undersøkelsen svarer på følgende problemstillinger:

¹ Veiledere er ansatte, og som blant annet veileder og følger opp brukere av Navs tjenester. Denne betegnelsen brukes gjennomgående i rapporten.

1. Har Nav rutiner og praksis som legger til rette for at økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig?
2. Retter Nav en spesiell innsats mot barn i familier som mottar økonomisk sosialhjelp?

Undersøkelsen legger vekt på brukere som har økonomisk sosialhjelp som en viktig inntektskilde, og som mottar økonomisk sosialhjelp flere måneder.

Undersøkelsen beskriver tjenestens rutiner og praksis når det gjelder kartlegging, individuelle vurderinger og begrunnelser, vilkår, brukermedvirkning og vedtak. Gode rutiner og praksis på disse områdene legger til rette for at brukerne blir i stand til å forsørge seg selv så raskt som mulig. Gode rutiner og praksis legger også til rette for at Nav kan rette en spesiell innsats mot barn i familier som mottar sosialhjelp samt et godt og systematisk samarbeid med andre relevante tjenester.

1.3 Rapportens oppbygging

Kapittel to presenterer gjennomføring og metode. Kapittel tre beskriver revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen. Deretter følger to kapitler som besvarer hver sin problemstilling. Det vil si at kapittel fire tar for seg hvordan Nannestad kommune legger til rette for at økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig og kapittel fem tar for seg oppfølging av barn i familier som mottar økonomisk sosialhjelp. Revisjonens vurderinger, anbefalinger og konklusjon presenteres i kapittel seks.

2 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til *RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon*², som er fastsatt av styret i NKRF³. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

Denne undersøkelsen bygger på dokumentanalyse, intervjuer, saksgjennomgang og statistisk analyse.

2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen omfatter en gjennomgang av relevante dokumenter fra kommunen og Nav. Kvalitetshåndboken og andre rutinebeskrivelser for økonomisk sosialhjelp er sentrale dokumenter.

2.2 Intervjuer

Revisjonen har intervjuet leder for Nav Nannestad Gjerdrum, leder for avdelingen skaffe arbeid, tre veiledere og tidlig inn-koordinator⁴. Disse intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det vil si at temaene i intervjuet hovedsakelig er bestemt på forhånd, men at rekkefølgen blir bestemt underveis. På den måten får intervjuene en fin flyt, og samtidig informasjon om ønskede temaer. Intervjuførefatene er verifisert av de som er intervjuet.

I tillegg har revisjonen gjennomført semistrukturerte telefonintervjuer med fem brukere. Av disse brukerne er to brukere barnefamilier, to brukere er langtidsmottakere og én bruker har nylig søkt om økonomisk sosialhjelp. Samtlige av disse brukerne kan snakke norsk, og økonomisk sosialhjelp utgjør en viktig inntektskilde. Ingen av dem har kjente utfordringer med rus. Brukerne er dermed ikke blant de aller mest sårbare. En av brukerne har ikke verifisert intervjuførefatet, tross flere påminnelser fra revisjonen. Svarene fra denne brukeren inngår dermed ikke i undersøkelsen.

Sosialhjelpsmottakere er en variert brukergruppe. Telefonintervjuene gir kun informasjon om hvordan akkurat disse fire brukerne opplever oppfølgingen fra Nav. De gir med andre ord ikke grunnlag for å trekke noen generelle konklusjoner.

2.3 Saksgjennomgang

Revisjonen har gått gjennom saksbehandlingen for et utvalg av brukere i fagsystemet Socio. Utvalget består av brukerne som har blitt intervjuet, i tillegg til noen tilfeldig valgte brukere. Revisjonen har

² Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

³ Tidligere Norges kommunerevisorforbund, faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

⁴ Tidlig inn-koordinator er organisert i Nannestad kommune.

særlig undersøkt dokumentasjon når det gjelder kartlegging, brukermedvirkning, vedtak og vilkår. Revisjonen har gått gjennom et utvalg journalnotater og 70 vedtak.

Socio inneholder opplysninger om brukere fra både Nannestad og Gjerdrum. Denne undersøkelsen er avgrenset til Nannestad, derfor gjengis kun opplysninger for brukere fra Nannestad.

2.4 Statistisk analyse

Revisjonen har analysert nøkkeltall for Nav Nannestad for perioden 2017-2021. Denne analysen bygger på statistikken til Statistisk sentralbyrå (SSB) som er registrert i Kostra (KOMmune-STat-Rapportering), for eksempel for antall sosialhjelpsmottakere, gjennomsnittlig stønadslengde og barn i familier som mottar sosialhjelp

2.5 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

3 REVISJONSKRITERIER

3.1 Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet som er omfattet av en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed målestokken som kommunens praksis vurderes opp mot. Revisjonskriterier kan utledes fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Nav - Arbeids- og velferdsetaten (2022). Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i Nav
- Informasjonsskriv fra Statsforvalteren i Oslo og Viken
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2013): Veileder i internkontroll
- Kommunesektorens organisasjon (KS) (2020): Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll
- Prop. 81 L (2019-2020): Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen
- Solheim og Halbach (2018): Nytte av lettlest informasjon for NAV-brukere. Oppfølging av sosialhjelpsmottakere

3.1.1 Generelle krav til internkontroll

Kommuneloven § 25-1 stiller krav til god internkontroll i all virksomhet i kommunen, herunder at internkontrollen skal være dokumentert, risikobasert og avviksorientert. God internkontroll bidrar til god styring i en virksomhet. En velfungerende internkontroll gir rimelig sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, at rapporteringen er pålitelig, og at lover og regler overholdes. I praksis innebærer dette at internkontrollen, som en del av samlet styring og ledelse, skal legge til rette for at kommunen leverer gode tjenester i henhold til krav fastsatt i lover og forskrifter (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2013, Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020).

Kommuneloven § 25-1 stiller tydelige krav til at internkontrollen skal være dokumentert, jf. bokstav a, b, d og e. Det er opp til kommunen å vurdere i hvilken form og hvilket omfang det er nødvendig å dokumentere, og som ledd to i paragrafen peker på skal internkontrollen tilpasses behovene i den aktuelle kommune og virksomhet. KS peker på at dokumentasjonen bør «vise den formaliseringen som ligger til grunn for internkontrollen, blant annet at rutiner og retningslinjer finnes og at oppgave- og ansvarsforhold er avklart» (2020, 48). Forvaltningsloven og god forvaltningspraksis stiller videre krav til dokumentasjon ved mottak av søknad om tjenester/stønader og utredning som skal ligge til grunn for tjenestens vedtak.

KS vektlegger at internkontrollen bør bygge på risiko, henge sammen med virksomhetsstyringen og at den bør være tilstrekkelig, formalisert og dokumentert. I praksis kan internkontroll vise til blant annet

rutiner for å sikre at kommunen følger ønsket utvikling, overholder lover og regler, sikrer kvalitet og effektivitet i tjenestene og ivaretar omdømme og legitimitet (KS 2020, 55).

Avvikshåndtering eksisterer parallelt med, og supplerer, den risikobaserte internkontrollen, og handler altså ikke direkte om å redusere risiko, men om å lære av sine feil slik at risikoen i neste omgang blir mindre. «Avvikshåndtering er derfor en viktig del av en levende internkontroll med oppmerksomhet på læring og forbedring» (KS 2020, 98).

Det kan være hensiktsmessig at kommunen definerer egne måltall. Målstyring er et grunnleggende styringsprinsipp i staten, men det har også relevans for kommunal sektor. Dette legger til rette for at kommunen jevnlig kan følge opp om målene nås, for eksempel om kommunen jobber målrettet for å følge opp sosialhjelpsmottakerne (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2013).

3.1.2 Økonomisk sosialhjelp

Retten til økonomisk sosialhjelp er forankret i sosialtjenesteloven § 18 som sier følgende:

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpent.

Formålet med sosialtjenesteloven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, samt bidra til sosial og økonomisk trygghet. Dette innebærer å legge til rette for at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet (sosialtjenesteloven § 1).

Økonomisk sosialhjelp skal også være en midlertidig støtte. Dette forutsetter at Nav følger opp brukerne etter deres behov og forutsetninger, både når det gjelder nivået på den økonomiske stønaden og oppfølgingen over til arbeid eller andre ytelser⁵. Videre bygger dette på at Nav kjenner hvilke behov og forutsetninger brukerne faktisk har, og at alle ansatte jobber systematisk for at oppfølgingen kan bli individuelt tilpasset (Nav - Arbeids- og velferdsetaten 2022).

Økonomisk sosialhjelp er velferdsstatens siste økonomiske sikkerhetsnett. Denne stønaden skal sikre midler til mat, klær, bolig og andre grunnleggende utgifter til personer som er ute av stand til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller andre økonomiske ytelser. Loven spesifiserer ikke hvilke utgifter som dekkes av økonomisk sosialhjelp, men denne stønaden skal gjøre det mulig å opprettholde en rimelig og nøktern levestandard. Hva som er forsvarlig livsopphold varierer derfor etter søkerens familie-, bo- og livssituasjon, alder, helse og bosted. Statlige retningslinjer og kommunalt bestemte normer er kun veiledende, og er underordnet individuelle vurderinger av mottakerens helhetlige situasjon. Nav kan ikke avslå en søknad fordi mottakeren har inntekter over statens eller kommunens

⁵ For eksempel arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd.

satser for tilsvarende husholdningstype. Nav kan heller ikke fastsette stønadsbeløpet i henhold til satser alene, uten å ha foretatt individuelle vurderinger (Nav - Arbeids- og velferdsetaten 2022).

Personer som søker om økonomisk sosialhjelp, må gi opplysninger om seg selv og egen økonomi. Nav kan be om dokumentasjon av blant annet skattemelding, skatteoppgjør, lønnslipp⁶ og husleiekontrakt. Nav kan også be om kontooversikter som viser alle konti med saldo. En kontoutskrift inneholder mye personlig informasjon, og mye av dette er ikke nødvendig for at Nav kan behandle en søknad om økonomisk sosialhjelp. Nav kan derfor ikke kreve kontoutskrifter rutinemessig. Nav kan kun kreve kontoutskrifter dersom det ikke er mulig å dokumentere enkelte nødvendige opplysninger på andre måter. I slike tilfeller skal bruker få informasjon hvilke opplysninger det er behov for og hvorfor (statsforvalteren).

Nav har rett og plikt til å foreta individuelle skjønnsmessige vurderinger av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. Videre bør tjenestetilbudet være helhetlig og tilpasset den enkeltes muligheter, ressurser og begrensninger. Hvis en mottaker søker flere ganger skal Nav gjøre en konkret og individuell vurdering av hver søknad. Dette forutsetter at veilederne kartlegger brukerne, og sikrer at opplysninger er riktige og oppdaterte (Nav - Arbeids- og velferdsetaten 2022).

Noen av brukerne har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Disse brukerne har rett til å få utarbeidet en individuell plan (IP). En individuell plan beskriver blant annet pasientens mål, ressurser og behov for tjenester. Planen beskriver også hvem som deltar i arbeidet med planen samt hvem som har ansvar for å sikre samordning og fremdriften i arbeidet med planen. Planen skal oppdateres kontinuerlig. Videre skal planen utformes i samarbeid med tjenestemottakeren, og kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder (sosialtjenesteloven § 28).

Nav skal behandle saker på en forsvarlig og riktig måte. Forsvarlighet forutsetter at tjenesten er tilgjengelig for alle som har et hjelpebehov, at mottakerne får tjenesten i tide og at vurderinger og konklusjoner bygger på en forsvarlig saksbehandling. Forsvarlig saksbehandling forutsetter blant annet at tjenesten sikrer at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. Nav har også en alminnelig veiledningsplikt, og tjenesten skal vurdere om det er behov for veiledning. Ved behov eller forespørsel skal tjenesten veilede om lover, forskrifter og vanlig praksis samt regler for saksbehandlingen. Tjenesten skal også forberede og avgjøre saker samt informere om vedtaket uten ugrunnet opphold (forvaltningsloven §§ 11, 11-a).

Stønaden bør motivere mottakeren til å skaffe seg inntektsgivende arbeid, delta i kvalifiseringsprogram⁷, arbeidsmarkedstiltak eller andre aktiviteter som fremmer overgang til arbeid.

⁶ Hvis personen er i jobb.

⁷ Kvalifiseringsprogram er et tilbud til personer som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom en tettere og mer forpliktende hjelp og oppfølging. Målgruppen er personer som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Dette kan være personer som

Nav kan stille vilkår for å forplikte mottakeren til en egeninnsats, for eksempel i form av tiltak som skal øke mottakerens muligheter for å få en arbeidsinntekt. Det å møte til veiledningssamtaler, søke på relevante jobber, delta på arbeidsrettede kurs og tiltak eller utdannings- og opplæringstiltak, delta i arbeidstrening eller annen arbeidsrettet aktivitet er noen eksempler på mulige krav om aktivitet. Vilkår kan også innebære tiltak for å redusere utgifter. Hovedregelen er ifølge sosialtjenesteloven § 20 at økonomisk sosialhjelp skal gis uten vilkår til personer over 30 år, mens det ifølge sosialtjenesteloven § 20-a skal stilles vilkår om aktivitet for personer under 30 år (sosialtjenesteloven, Statsforvalteren 2022).

Før Nav stiller vilkår, skal tjenesten foreta en konkret og individuell vurdering av om vilkår er hensiktsmessig, og om det vil styrke mottakerens mulighet til å forsørge seg selv. Denne vurderingen skal legge vekt på hva mottakeren allerede gjør, og om vilkår kan bidra til ytterligere kvalifisering, motivasjon og påvirkning. Det er en forutsetning at vilkår har en nær sammenheng med vedtaket. Vilkårene skal ikke være uforholdsmessig byrdefulle, eller begrense mottakerens handlefrihet på en urimelig måte.⁸ De skal heller ikke være rettsstridige.⁹ Videre skal Nav fatte et skriftlig, begrunnet vedtak som informerer om at det er stilt vilkår, hva vilkåret går ut på, konsekvensen hvis vilkåret brytes samt muligheten for å klage på dette vedtaket. Nav har ikke anledning til å stille vilkår ved nødhjelp. Det er også viktig at Nav følger opp at mottakeren følger fastsatte vilkår, ellers har vilkårene liten hensikt. Dermed medfører bruk av vilkår også forpliktelser for Nav, blant annet i form av rutiner for oppfølging, som sikrer at bruken av vilkår samsvarer med lovens intensjoner (sosialtjenesteloven, Statsforvalteren i Oslo og Viken 2022).

Sosialtjenesteloven fastslår videre at Nav så langt som mulig skal utforme tilbudet i samarbeid med mottakeren, og at mottakerens mening skal ha stor betydning. For at medvirkningen skal være reell, må Nav sikre tilstrekkelig og tilpasset informasjon i hele søknadsprosessen. Dette gjelder også ved bruk av vilkår. Et samarbeid er viktig ettersom en oppfølging som samsvarer med mottakerens ønsker og forutsetninger styrker muligheten for å nå målsettingen om at tilbudet skal være en hjelp til selvhjelp (sosialtjenesteloven § 42, Nav - Arbeids- og velferdsetaten 2022, Arbeids- og velferdsdirektoratet 2019).

Klar og riktig kommunikasjon er også viktig for å kunne ivareta og følge opp sosialhjelpsmottakerne på en god måte. Sosialhjelpsmottakere er i en sårbar og vanskelig situasjon. Flere har lav utdanning, utfordringer med rusbruk, psykiske lidelser eller andre utfordringer. Dette kan gjøre det vanskelig å lese og forstå lange tekster og tekster som inneholder fremmedord. Samtidig kan konsekvensen av

ellers vil være avhengige av økonomisk sosialhjelp i lengre perioder. Programmet er på fulltid, og skal være individuelt tilpasset og arbeidsrettet (nav.no).

⁸ For eksempel kan et krav om behandling for rusavhengighet samt krav om at en barnefamilie flytter til en rimeligere bolig være uforholdsmessige byrdefulle. Krav om å delta i kvalifiseringsprogram eller å samarbeide med en gjeldsrådgiver kan være lite hensiktsmessige ettersom dette krever motivasjon og samarbeid med mottakeren.

⁹ Et krav om refusjon av andre stønader enn det som er hjemlet i folketrygdlovens §§ 25 og 26 vil for eksempel være rettsstridig.

manglende forståelse være stor, for eksempel om brukere ikke forstår at brudd på vilkår kan være grunnlag for en reduksjon av stønaden.

Nav legger vekt på klarspråk, og på å skrive tekster som alle kan forstå. Samtidig skal tekstene være nyttige og informative. Klarspråk innebærer at teksten er korrekt, klar og tilpasset målgruppen. Det skal altså være lett for mottakerne å finne, forstå og bruke den informasjonen de trenger. Dette kan gjøres ved å skrive korte setninger og linjer, samt forklare eller skrive om vanskelige ord. Teksten kan struktureres slik at den viktigste informasjonen kommer først (nav.no, Solheim og Halbach 2018).

På bakgrunn av gjennomgangen over, har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier for problemstilling 1:

Problemstilling 1	Kriterier
Har Nav rutiner og praksis som legger til rette for at økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig?	Kommunen bør: <ul style="list-style-type: none"> ➔ Arbeide målrettet for å sikre at økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig. ➔ Foreta og dokumentere konkrete og individuelle vurderinger. ➔ Ha rutiner og praksis som sikrer riktig og hensiktsmessig bruk av vilkår for å motta støtte. ➔ Ha rutiner og praksis som sikrer brukermedvirkning i forbindelse med utforming av tilbudet og bruk av vilkår. ➔ Skrive vedtak som er lette å forstå for mottakerne.

3.2 Barn i familier som mottar økonomisk sosialhjelp

Barn og unge er spesielt sårbare i vanskelige situasjoner. Sosialtjenesteloven skal bidra til at barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, selv om foreldrene har en vanskelig økonomi. Dette innebærer at de skal å ha en levestandard og livsvilkår som er tilstrekkelig for deres fysiske, psykiske, åndelige og sosiale utvikling.

Ved søknader om økonomisk sosialhjelp skal Nav kartlegge barnas behov på en aktiv, systematisk og grundig måte. Dette innebærer at søkeren skal få veiledning i utfylling av søknadsskjema, hva det er mulig å søke om og hvilke opplysninger som er nødvendig for å behandle søknaden. Søkeren skal også få tilbud om samtale og medvirkning. Det kan også være aktuelt å gjennomføre hjemmebesøk. Kartleggingen skal blant annet sikre informasjon om familien har særskilte utgifter knyttet til barna. Utgifter til klær og sko, datautstyr og andre typer utstyr, barnepass, barnehage og skolefritidsordning er noen eksempler på opplysninger som kan være relevante. Opplysninger om sosiale og helsemessige forhold kan også være aktuelle. Nav skal også ta hensyn til at enkelte utgifter til barn og unge kan være en del av livsoppholdet, selv om dette er utgifter som ikke dekkes for voksne

mottakere.¹⁰ Videre skal Nav sikre en tilstrekkelig beskrivelse av barnas situasjon, samt at deres behov er vurdert og begrunnet på en konkret og individuell måte når vedtak fattes (sosialtjenesteloven, Helsetilsynet 2013, Statsforvalteren 2021).

Nav skal alltid sikre at barnas behov blir ivaretatt. Dette gjelder også hvis Nav stiller vilkår til en tjenestemottaker som har barn. Vilkår skal ikke være for inngripende for brukeren, eller andre som berøres. Nav skal gjøre en konkret og individuell vurdering av hvilke virkninger vilkår og konsekvenser av et eventuelt vilkårsbrudd får for barna. (Arbeids- og velferdsetaten 2022, Statsforvalteren 2022).

Staten har utarbeidet veiledende satser for barnetillegg, men disse skal være underordnet en skjønsmessig vurdering. Nav kan for eksempel redusere barnetillegget for familier med mange barn, under forutsetning av at stønadsbeløpet er tilstrekkelig for at hvert av barna får dekket sine behov på et forsvarlig nivå. Det er ikke tilstrekkelig å vise til en generell vurdering av stordriftsfordeler. Nav kan heller ikke uten videre legge til grunn at barn arver klær av eventuelle søsken. I slike tilfeller skal Nav gjøre en konkret og individuell vurdering av barnas alder, kjønn, fritidsaktiviteter og lignende (Arbeids- og velferdsetaten 2022, statsforvalteren.no).

Utsatte barn og unge som har behov for hjelp fra flere tjenester er en prioritert målgruppe for myndighetene. Et samarbeid med andre tjenester vil ofte være nødvendig for at personer som har ulike behov blir ivaretatt, og får den hjelpen de trenger. For enkelte tjenester er også et samarbeid lovfestet. For eksempel fastslår sosialtjenesteloven at Nav skal samarbeide med barneverntjenesten, og videre at samarbeidet skal omfatte både systemnivå og individnivå. Ifølge retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og Nav-kontoret bør det på systemnivå etableres fora og arenaer for samarbeid, for eksempel faste samarbeidsmøter. Det er også viktig at samarbeidet er forankret på ledernivå, og det kan være hensiktsmessig å inngå samarbeidsavtaler. På individnivå bør samarbeidet tilpasses den enkelte sak. For personer som har behov for langvarige og koordinerte tjenester kan det være hensiktsmessig å utarbeide en individuell plan. Dersom personen ikke ønsker en slik plan, har tjenestene likevel en plikt til å samarbeide om en helhetlig oppfølging. Det kan også være aktuelt at Nav samarbeider med andre tjenester innenfor helse, omsorg og velferd samt barnehage, skole og skolefritidsordning (sosialtjenesteloven, Barne- ungdoms og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016).

På bakgrunn av gjennomgangen over, har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier for problemstilling 2:

¹⁰ For eksempel knyttet til fritidsaktiviteter. Dette kan være både organiserte og uorganiserte aktiviteter.

Problemstilling 2	Kriterier
Retter Nav en spesiell innsats mot barn i familier som mottar økonomisk sosialhjelp?	Kommunen bør: <ul style="list-style-type: none">→ Kartlegge barnas behov på en aktiv, systematisk og grundig måte.→ Foreta konkrete og individuelle vurderinger og beskrivelser av barnas behov.→ Legge til rette for samarbeid mellom Nav og relevante tjenester for å følge opp barn og unge som har behov for hjelp fra flere tjenester.

4 OPPFØLGING AV SOSIALHJELPSMOTTAKERE

I dette kapitlet ser vi på Navs oppfølging av personer som har økonomisk sosialhjelp som en viktig inntektskilde. Vi beskriver hvordan Nav følger opp mottakerne, med vekt på kartlegging, bruk av vilkår og brukermedvirkning. Vi redegjør også for hvordan Nav gir informasjon til mottakerne gjennom vedtak.

Problemstilling 1	Kriterier
Har Nav rutiner og praksis som legger til rette for at økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig?	Kommunen bør: <ul style="list-style-type: none"> → Arbeide målrettet for å sikre at økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig. → Foreta og dokumentere konkrete og individuelle vurderinger. → Ha rutiner og praksis som sikrer riktig og hensiktsmessig bruk av vilkår for å motta støtte. → Ha rutiner og praksis som sikrer brukermedvirkning i forbindelse med utforming av tilbudet og bruk av vilkår. → Skrive vedtak som er lette å forstå for mottakerne.

4.1 Generelle rutiner og kvalitetssikring

4.1.1 Søknad om økonomisk sosialhjelp

De som ikke har tilstrekkelige midler til å klare seg selv, kan søke om økonomisk sosialhjelp. Dette innebærer å benytte et søknadsskjema der brukeren skriver inn hva vedkommende trenger støtte til.¹¹ Deretter gjør Nav en konkret og individuell vurdering av søknaden. For å kunne vurdere om brukeren har rett til stønad, og eventuelt størrelsen på stønaden, trenger Nav riktige og tilstrekkelige opplysninger om brukeren.

Kommunen har utarbeidet en kvalitetshåndbok for sosiale tjenester.¹² Nye søkere skal ifølge kvalitetshåndboken som hovedregel få tilbud om veiledning- og kartleggings samtale innen én uke.¹³ Kartleggings samtalen omfatter ikke bare brukerens økonomiske situasjon, men også relevante

¹¹ Søknadsskjemaet kan sendes enten digitalt eller på papir.

¹² Firmaet Sofak har skrevet kvalitetshåndboken.

¹³ Omfatter også brukere som ikke har vært i kontakt med, eller mottatt sosiale ytelser eller tjenester fra Nav Nannestad Gjerdrum de siste seks måneder. For brukere som har en stabil og godt dokumentert økonomi, og ikke har behov for oppfølging fra Nav, kan det vurderes om kartleggings samtale er nødvendig.

opplysninger om brukerens helse og sosiale forhold. På den måten kan Nav også hjelpe brukeren til å komme ut i arbeid eller søke om andre ytelser, slik at økonomisk sosialhjelp blir en midlertidig støtte. Hvis brukeren har behov for oppfølging fra Nav, skal behovet for oppfølging og planer for videre oppfølging mot arbeid og/eller avklaring av rettigheter, beskrives i vedtaket. Kontroll av at mottaksprosedyrene er gjennomført og dokumentert på en tilfredsstillende måte inngår som en del av kvalitetssikringen av vedtak (Nav Nannestad Gjerdrum 2021a).

4.1.2 Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester

Kvalitetshåndboken for sosiale tjenester inngår i kommunens system for internkontroll, og gjelder for alle ansatte ved Nav Nannestad Gjerdrum som jobber med saksbehandling og tildeling av tjenester og ytelser etter sosialtjenesteloven. Kvalitetshåndboken beskriver generelle bestemmelser, krav til opplysninger og dokumentasjon, krav til vedtak, samt rutiner når det gjelder saksbehandling. Noen av rutinene er delvis gjengitt i de neste kapitlene. Det er også koblinger til relevante lover, særlig forvaltningsloven og sosialtjenesteloven, rundskriv og andre kilder. Kvalitetshåndboken inneholder også forslag til formuleringer som veilederne kan bruke når de skriver vedtak. Det kommer frem i intervjuene at kvalitetshåndboken brukes både som en del av opplæringen av nye ansatte, og som et oppslagsverk for veiledere som har lengre erfaring. Kvalitetshåndboken er strukturert etter ulike temaer som er relevante for saksbehandlingen, slik at det er mulig å lese om utvalgte områder etter behov.

I tillegg har Nav utarbeidet rutiner og maler for enkelte oppgaver, for eksempel veiledningssamtale, kartleggingssamtale og generelt om behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp (Nav Nannestad Gjerdrum 2021a).

Bilde 2 Kvalitetshåndbok sosiale tjenester

NAV Nannestad Gjerdrum KVALITETSHÅNDBOK SOSIALE TJENESTER

Formål

Kvalitetshåndboka skal bidra til:

- Kvalitetsmessig god og likeverdig behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp og andre sosiale ytelser ved NAV Nannestad Gjerdrum.
- Ressurseffektiv forvaltning av sosialhjelpsordningen og andre sosiale tjenester.
- Økt bruk av sosialhjelpen som aktivt virkemiddel i den arbeidsrettede oppfølgingen og arbeidet med å avklare og realisere alternative rettigheter.

Gjelder for:

Alle ansatte ved NAV Nannestad Gjerdrum som jobber med saksbehandling og tildeling av tjenester og ytelser med hjemmel i sosialtjenesteloven.

Ansvar

Avdelingsleder for Skaffe arbeid har ansvar for oppdatering av kvalitetshåndboka. NAV-leder skal godkjenne alle endringer i kvalitetshåndboka.

Dato for godkjenning: 01.10.2021

Kilde: Nav Nannestad Gjerdrum 2021a.

På forsiden i kvalitetshåndboken står det at leder for avdelingen skaffe arbeid har ansvar for oppdateringer, og at leder for Nav skal godkjenne alle endringer. I intervju med leder for NAV kommer det frem at det skjer endringer i denne kvalitetshåndboka uten at hun blir gjort oppmerksom på dette, og får anledning til å godkjenne endringene. Ett eksempel er nye rutiner for kartlegging av barnefamilier.¹⁴

¹⁴ Revisjonen mottok rutinene på e-post 9. mars 2022.

4.1.3 Fagmøter og sosialverksted

Avdelingen skaffe arbeid har fagmøter en gang i uka. Avdelingsleder forteller at hun leder disse møtene. Hun forteller videre at hun ofte viser til kvalitetshåndboka, og at veilederne kan diskutere saker anonymt på disse møtene.

Ifølge en av veilederne så er det også regelmessige sosialverksted, eller sosial workshop, hvor alle som jobber med sosialhjelp, samt ledere, deltar. Dette er halvdagsmøter som de har om lag to ganger i året. På disse sosialverkstedene går de gjennom hvordan de behandler saker, og hvordan de skal hjelpe folk. Det er både tekniske og praktiske temaer på agendaen. Det kan for eksempel være en gjennomgang av hva veilederne skal gjøre i Socio når de tar imot en sak, hvilken dokumentasjon som må være på plass og hvilken informasjon de skal sjekke opp mot andre systemer i Nav. De diskuterer også problemstillinger hvis det er noen som trenger hjelp til å komme videre i en sak. I tillegg diskuterer de kvalitetshåndboken på disse workshopene.

4.1.4 Rutiner for kontroll og informasjon

Når det gjelder kontrollrutiner så forteller Nav-leder at hun har ukentlige ledermøter. Det er avdelingslederne som deltar på disse møtene, og de diskuterer temaer etter behov. I tillegg deltar en rådgiver fra stab/støtte¹⁵ på deler av møtet. Rådgiveren presenterer rapporter for økonomi og statistikk for utvalgte nøkkeltall, blant annet når det gjelder antall brukere, saker, dialogmøter, aktivitetsplaner¹⁶ med mer.

Godkjenning av vedtak er også en del av virksomhetens internkontroll. Nav har også utarbeidet en egen rutine for kontroll av vedtak, gjennom stikkprøvekontroll av et utvalg godkjente vedtak (Nav Nannestad Gjerdrum 2021a, Nav Nannestad Gjerdrum 2021b).

Ifølge Nav-leder skal den som godkjenner¹⁷ vedtak sikre at veilederne har gode rutiner, og sjekke at de har lagt inn riktige og oppdaterte opplysninger i Socio. Dette gjelder ikke bare opplysninger om brukeren, men alt som står i vedtaket skal være riktig, herunder henvisninger til paragrafer i sosialtjenesteloven. Godkjenner må også gi tilbakemelding til veilederne hvis det er opplysninger som mangler, eller som ikke er oppdatert.

Leder for Nav forteller at Nav kan bruke kommunens kvalitetssystem, TQM, for å registrere avvik knyttet til for eksempel trusler. Hun kjenner ikke til at Nav har fått meldinger om avvik i TQM frem til nå. Hun kjenner heller ikke til at de har, eller bruker, noe system for å melde andre typer avvik, for eksempel feil i saksbehandlingen, feil bruk av paragrafer i vedtak med mer.

¹⁵ Denne stillingen som rådgiver for stab/støtte har mange ulike oppgaver, blant annet knyttet til statistikk og godkjenning av vedtak.

¹⁶ Arbeidssøkere som har registrert seg hos Nav har rett til å få en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen inneholder en oversikt over aktiviteter som arbeidssøkeren skal gjøre for å komme i jobb eller annen aktivitet (nav.no).

¹⁷ Det er noen få personer som kan ha rollen som godkjenner, blant annet avdelingsleder og rådgiver stab/støtte. Videre i rapporten brukes begrepet «godkjenner» for å vise til den eller de som har ansvaret for å godkjenne vedtak.

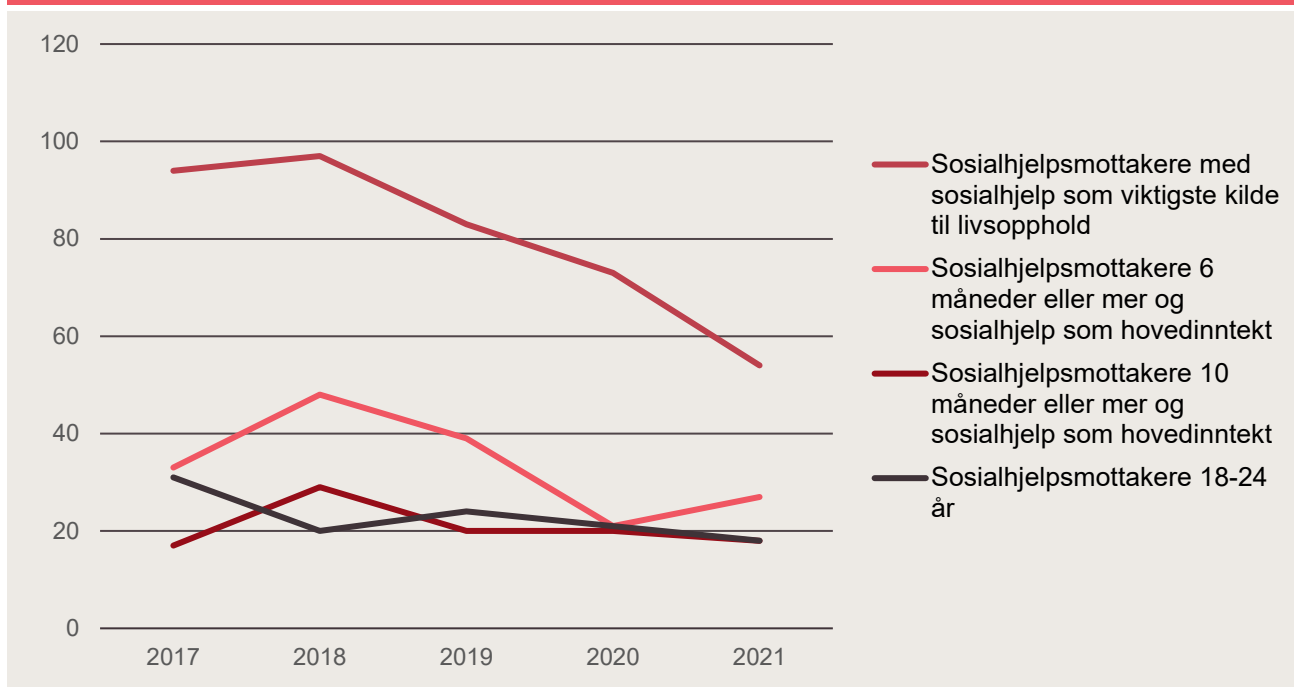
4.2 Målrettet arbeid for å følge opp sosialhjelpsmottakere

Målrettet arbeid for å følge opp sosialhjelpsmottakerne viser her både til relevante nøkkeltall for økonomisk sosialhjelp, og hvordan kommunen jobber målrettet for å sikre at økonomisk sosialhjelp er en midlertidig stønad. Målrettet arbeid forutsetter at tjenesten har et riktig tallgrunnlag. Derfor beskriver dette kapittelet også rutiner og praksis for kvalitetssikring av egen statistikk.

4.2.1 Nøkkeltall

Statistisk sentralbyrå (SSB) presenterer statistikk for økonomisk sosialhjelp. Disse tallene er hentet fra kommunenes egne rapporteringer gjennom innrapporteringen til Kostra. Diagrammene under gjengir nøkkeltall for sosialhjelpsmottakere og barn i familier som mottar økonomisk sosialhjelp fra denne statistikken.

Diagram 1 Brukere som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt og unge sosialhjelpsmottakere



Kilde: SSB 2022a¹⁸ og 2022b¹⁹

Diagrammet viser at det har vært en nedgang i antall mottakere i Nannestad som har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Fra 2017 til 2021 har det blitt 40 færre mottakere som har sosialhjelp som hovedinntekt, noe som tilsvarer en nedgang på 43 prosent. Det har også blitt færre personer som har mottatt sosialhjelp i seks måneder eller mer, og hvor sosialhjelp er hovedinntekten i perioden 2017-2021. Denne kategorien har imidlertid hatt en økning på seks personer fra 2020 til 2021, selv

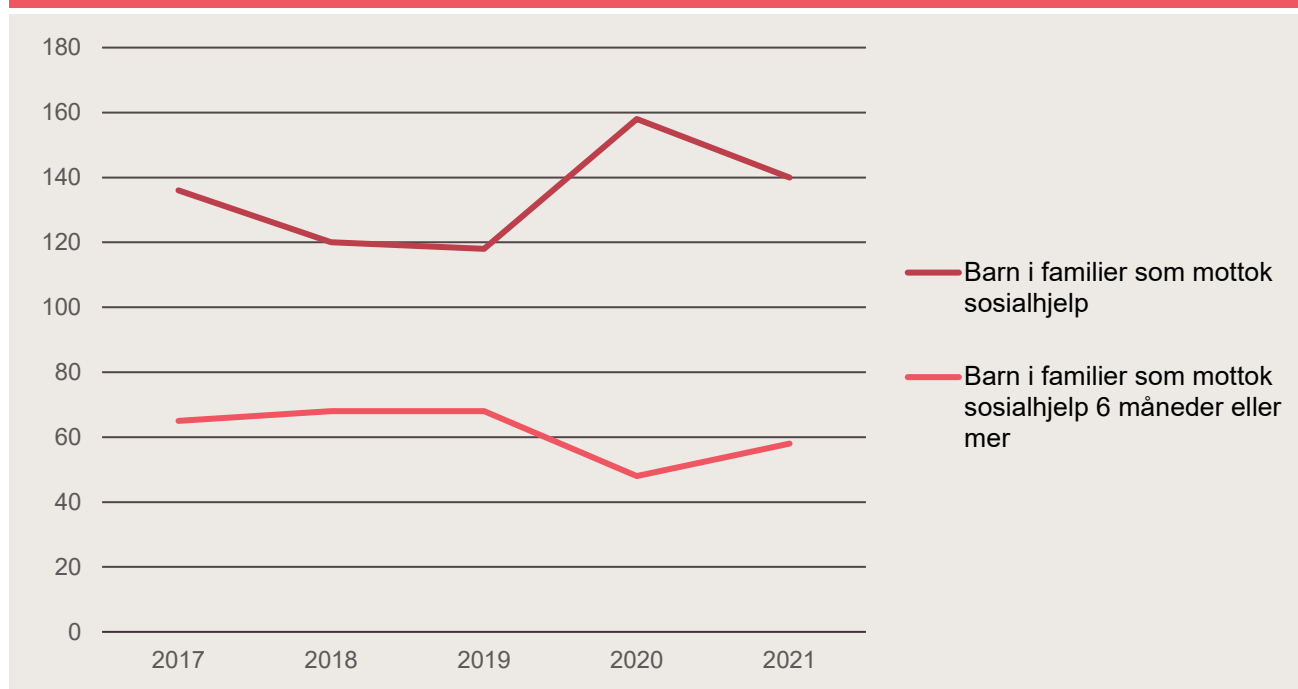
¹⁸ Tabell 122210: Utvalgte nøkkeltall for sosialtjenesten.

¹⁹ Tabell 122213: Langtidsmottakere av sosialhjelp, etter region, statistikkvariabel og år.

om det totalt ble færre mottakere med sosialhjelp som hovedinntekt. Kategorien for mottakere i ti måneder eller mer og som har sosialhjelp som hovedinntekt viser at det var én person mer i 2021 enn 2017. Når det gjelder sosialhjelpsmottakere i alderen 18 til 24 år så har det vært en nedgang på 13 personer i denne femårsperioden. Dette tilsvarer en nedgang på 42 prosent (SSB 2022a).

Ifølge SSB har den gjennomsnittlige stønadslengden for mottakere med sosialhjelp i Nannestad som hovedinntekt økt fra 5,1 måneder i 2017 til 6,5 måneder i 2021. Dette tilsvarer en økning på 1,4 måneder. Fra 2020 til 2021 har gjennomsnittlig stønadslengde økt med 0,7 måneder. Til sammenligning var gjennomsnittlig stønadslengde 5,8 måneder både i 2020 og 2021 for Kostra-gruppe 7.²⁰

Diagram 2 Barn i familier som mottok økonomisk sosialhjelp



Kilde: SSB 2022a og 2022b

Diagrammet viser at det var 140 barn i familier som mottok sosialhjelp i 2021 totalt, det vil si uavhengig av hvor mange måneder familien har mottatt økonomisk sosialhjelp. Dette er fire flere barn enn i 2017. Det har vært betydelige årlige variasjoner. For eksempel var det en økning på 40 barn fra 2019 til 2020, og videre en reduksjon på 18 barn fra 2020 til 2021. Videre var det 58 barn i familier som mottok sosialhjelp i seks måneder eller mer i 2021. Dette er syv færre enn i 2017. Også her har det vært betydelige årlige variasjoner, men med motsatt fortegn enn totalt antall barn i familier som mottok sosialhjelp. Det var en nedgang på seks barn i familier som mottok sosialhjelp i seks måneder fra 2019 til 2020, og videre en økning på ti barn fra 2020 til 2021 (SSB 2022a).

²⁰ SSB deler kommunene inn i grupper, Kostra-grupper, etter kommunenes folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Nannestad tilhører Kostra-gruppe 7.

Rådgiver for stab/støtte opplyser i en e-post mottatt 23.3.2022 at tallene for 2021 er riktige så langt hun har sett. Hun legger til at flere av Kostra-tallene, som antall mottakere med sosialhjelp som hovedinntekt samt mottakernes arbeidssituasjon, bosituasjon og så videre, er tall som kommer frem utfra hvilke opplysninger veilederne registrerer på brukeren i Socio. For at tallene skal bli helt korrekte, innebærer dette at alle veilederne husker å oppdatere hver gang det skjer en endring i brukers situasjon. Hun skriver videre at ifølge rutinene skal veilederne oppdatere opplysninger om brukeren hver gang det kommer inn en søknad. Hun tror ikke at denne rutinen blir fulgt helt opp. Hun forklarer videre at noen av brukerne blant annet har tiltakspenger²¹ som inntekt mens de går på kurs. Dette er ofte kortvarig, og som regel to til tre måneder. Hun er usikker på om veilederne oppdaterer hva som er hovedinntekten ved hvert vedtak. Hun tror derfor at en del av tallene til SSB ikke er helt riktige.

Rådgiver beskriver videre at virksomheten rapporterer inn til Kostra i januar hvert år. Dette er en digital rapportering. Hun kjenner ikke til at det er noen rutiner for kvalitetssikring av tallene som rapporteres, bortsett fra at hun ser over tallene når hun kjører ut rapporten for antall brukere med utbetaling i rapporteringsåret og summen for utbetalt økonomisk sosialhjelp. Hun legger til at alle veilederne får beskjed om at de må gå gjennom brukerne sine samt sjekke og oppdatere opplysninger. Det er ingen kontroll med hvorvidt veilederne har gjort dette før rapportering til SSB.

Rådgiver for stab/støtte tror at feil og manglende registreringer og oppdateringer fra veiledernes side delvis kan forklare noen av de årlige endringene i statistikken. Dette gjelder for eksempel antall sosialhjelpsmottakere som har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold og gjennomsnittlig stønadslengde. Hun trekker også frem at noen av brukerne kan ha flyttet til en annen kommune, eller at de kan ha fått innvilget trygd uten at dette har blitt registrert.

4.2.2 Målstyring

Revisjonen har spurt leder for Nav, avdelingsleder og veiledere om måltall for tjenesten. Svarene er ulike. Nav-leder og avdelingsleder viser til et målkart som angir strategiske utfordringer og målsettinger. Bildet under viser dette målkartet.

²¹ Tiltakspenger er ytelser til arbeidssøkere som deltar på arbeidsrettede tiltak, og som ikke mottar dagpenger eller arbeidsavklaringspenger (nav.no).

Bilde 3 Målkart for Nav Nannestad Gjerdrum

Strategiske utfordringer	Arbeidsmål	Måleparameter	Målemetode	Resultat 2019	Resultat 2020	Resultat 2021	Mål 2021	Periodemål 2022-2024
Strategisk mål 1: Folkehelse - forebygging og tjenester								
Motvirke utenforskap og sosiale ulikheter	Andel sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år		KOSTRA	0,3 %	0,2 %	1,5 %	2,6 %	2,6 %
	Antall sosialhjelpsplikt med forsørgerplikt for barn under 18 år		KOSTRA	65	83	69	65,0 %	Positiv trend
	Antall mottakere av kvalifiseringsstønad		KOSTRA	6	8	13	10,0 %	Positiv trend
	Antall deltakere i introduksjonsprogrammet med overgang til arbeid		Imdi	85,0 %	60,0 %	0,0 %	50,0 %	Positiv trend
Strategisk mål 2: Oppvekst								
Tidlig innsats	Øke andelen elever som gjennomfører videregående skole i kommunen - redusere frafall				22,0 %		24,0 %	Positiv trend
	Gjennomsnittlig stønadslengde (mnd) mottakere 18-24		KOSTRA	3,4	2,9	27,6	5 > mnd	Positiv trend
	Mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere 18 - 66 år (antall)				0,80 %	1,3 %	1,00 %	Positiv trend
Strategisk mål 5: Regional samhandling og muligheter								
Sette Gardemoregionen på kartet som integrert bo- og arbeidsmarked	Øke andelen bedriftskontakter i kommunen og nærregionen		24 stk pr mnd		100,0 %	100,0 %	100,0	Positiv trend
Strategisk mål 6: Tjenesteproduksjon, brukerfokus og kommuneøkonomi								
Effektivisering ved bruk av ny teknologi	Øke andelen digitale sosialhjelpssøknader til 60 % innen utgangen av 2019, 70 % i 2020.			80,0 %	85,0 %	95,0 %	90,0 %	90,0 %
	Responstid - kontakt bruker innen 48 timer					96,0 %	98 %	Positiv trend
Optimalisere ressursbruk	Budsjettavvik	Målt avvik på områdene mellom -0,3 % (merforbruk) til 2,0 % (mindreforbruk)	Agresso	5,7 %	13,7 %	-3,6 %	Mellom 2,0 og -0,3 %	Mellom 2,0 og -0,3 %
	Overgang arbeid etter endt 5-års periode på introduksjonsdeltakere				50,0 %	25,0 %	50 %	
	Øke nærværsprosent				90,3 %	96,0 %		95,0 %

Kilde: Nav Nannestad Gjerdrum 2022a

Dette målkartet presenterer kommunens måltall samt resultater for årene 2019 til 2021. Resultater er tall som kommunen henter fra deres egen rapportering til Kostra. Ifølge målkartet hadde kommunen en målsetting om at andel sosialmottakere skulle utgjøre 2,6 prosent av antall innbyggere i alderen 20 til 66 i 2021. Resultatet var 1,5 prosent. Kommunen har likevel beholdt den samme målsettingen om at andel sosialhjelpsmottakere skal utgjøre 2,6 prosent av innbyggerne for perioden fra 2022 til 2024.

Videre kommer det frem at kommunen hadde en målsetting om at gjennomsnittlig stønadslengde for mottakere i alderen 18 til 24 år skulle være kortere enn fem måneder i 2021. Ifølge målkartet var resultatet 27,6 måneder. Dette tallet er feil, og skyldes en feilregistrering i Kostra. Ifølge nye og korrigerede tall fra Kostra var dette resultatet 3,1 måneder. Ifølge målkartet har Nav en målsetting om at det skal være en positiv trend i perioden 2022-2024. Det vil si at Nav skal jobbe for at den gjennomsnittlige stønadslengden skal være så kort som mulig.

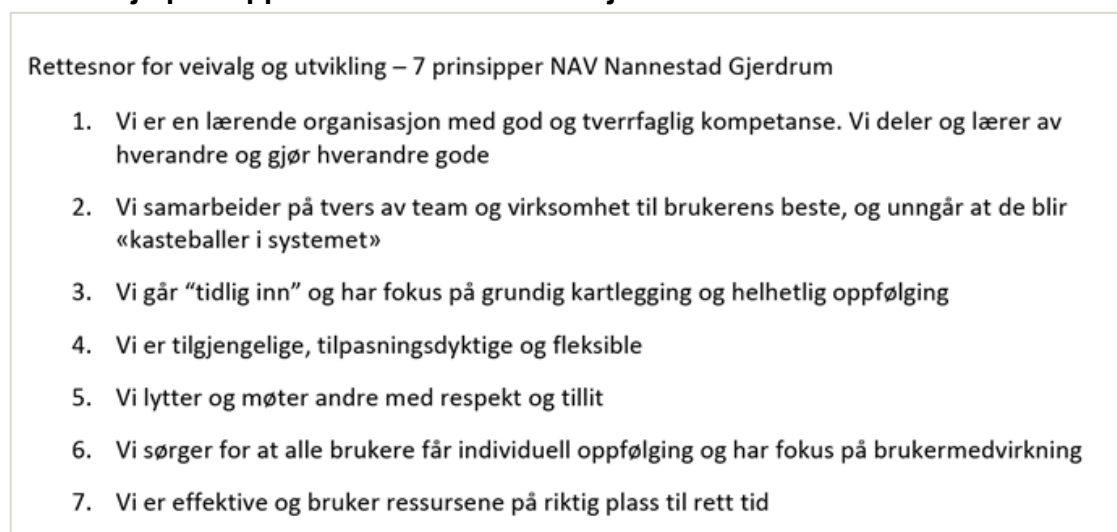
Nav-leder forteller at Nav Nannestad Gjerdrum ikke har definert måltall for gjennomsnittlig stønadslengde for voksne over 24 år, og heller ikke har andre måltall enn det som står på målkartet. Hun forteller at det kan være aktuelt å innføre flere måltall, men understreker at det er viktigere å ha en god kvalitet i saksbehandlingen enn å nå kvantitative mål.

Ingen av veilederne kjenner til at Nav Nannestad Gjerdrum har definert noen måltall for området økonomisk sosialhjelp. En av veilederne trekker frem at færrest mulig skal ha langvarig økonomisk sosialhjelp. En annen veileder forteller at Nav ikke ønsker ungdom på sosialhjelp. Nav-leder forteller

at måltallene ikke er forankret hos disse teamene enda. Hun jobber for at også teamene skal få eierskap til måltallene. Hun understreker at måltall må være godt forankret hos teamene.

Nav-leder viser også til et strategidokument for Nav Nannestad Gjerdrum. Dokumentet beskriver prioriterte overordnede mål og strategier for 2022. Disse bygger på mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, kommuneplan for Nannestad 2018 – 2035 og kommuneplan for Gjerdrum 2018 – 2030, samt NAV Øst-Vikens felles overordnede strategier. Dokumentet beskriver også blant annet sju prinsipper for Nav Nannestad Gjerdrum. Bildet nedenfor gjengir disse prinsippene (Nav Nannestad Gjerdrum 2021f).

Bilde 4 Sju prinsipper for Nav Nannestad Gjerdrum



Kilde: Nav Nannestad Gjerdrum 2021f

Dokumentet beskriver også kommunens utfordringer, forventninger, mål og strategier innen arbeids-, velferds og sosialområdet. Noen av utfordringene er knyttet til oppfølging av personer med store og sammensatte behov, en stor gruppe langtidsledige og et større behov for flere på sosialhjelp.²² Vertskommunesamarbeidet gir forventninger om blant annet å styrke fagmiljøet. Videre beskrives definerte mål og strategier for 2022 når det gjelder å videreutvikle organisasjonen å formalisere samarbeid med andre tjenester og brukerorientering (Nav Nannestad Gjerdrum 2021f).

²² Økte levekostnader, høy ledighet, reduksjon i statlige tiltakspenger, høye strømutfgifter bidrar til dette (Nav Nannestad Gjerdrum 2021f).

4.3 Kartlegging og vurderinger

4.3.1 Kartlegging

Kartleggingsskjema

Individuell oppfølging av brukere ut fra den enkeltes behov er ett av de viktigste arbeidsområdene for veiledere og rådgivere (Nannestad kommune 2022).

Ifølge kvalitetshåndboken skal alle som henvender seg til Nav for første gang og signaliserer behov for tjenester og/eller ytelser få tilbud om samtale innen én uke. Det er ikke krav om at personen allerede har sendt en søknad for å få tilbud om en kartleggingssamtale. Dette gjelder også for personer som ikke har vært i kontakt med, eller mottatt tilbud om sosiale ytelser eller tjenester fra Nav Nannestad Gjerdrum de siste seks måneder. Hensikten med denne samtalen er å kartlegge brukerens situasjon, ressurser og bistandsbehov, i tillegg til kompetanse og status når det gjelder arbeid og utdanning. Samtalen foregår som hovedregel ved fysisk oppmøte på Nav Nannestad Gjerdrum, men den kan også gjennomføres ved hjemmebesøk eller videokonferanse på en sikker plattform. Veilederne skal lagre et referat fra samtalen i fagsystemet Socio. Den som godkjenner vedtak, skal også kontrollere at veilederne har dokumentert at de har gjennomført alle rutinene for å ta imot nye brukere (Nav Nannestad Gjerdrum 2021a).

Videre viser kvalitetshåndboken til en egen rutine for kartleggingssamtaler. Denne rutinen fastslår at veileder alltid skal benytte kartleggingsskjemaet i samtaler med nye brukere. Dette skjemaet kan også benyttes i samtaler med brukere som er kjente. Veileder skal fylle ut alle feltene. Dersom svaret ikke er relevant eller aktuelt, skal veileder skrive «ikke relevant». Dette dokumenterer at forholdet er vurdert. Videre skal skjemaet følge med saken og skannes og journalføres i Socio (Nav Nannestad Gjerdrum 2021b).

Bilde 5 Utdrag fra kartleggings skjemaet

Egen beskrivelse av bakgrunnen for henvendelsen	Beskrivelse av boligsituasjon (eier, leier, lengde på leiekontrakt, størrelse m.m. Ved for høy husleie, informere om 3 mnd. frist for å finne rimeligere bolig).
Egen beskrivelse av hvordan en ser at situasjonen kan håndteres på egenhånd, på kort og lang sikt/ Egne mål på kort og lang sikt	Barn (Viktig!) Gjelder både barn en har omsorg for og samvær med. Alder, omsorgssituasjon, spesielle behov ift utstyr, fritidsaktiviteter, helse, sosialt, kontakt med andre hjelpeinstanser, annet
Nåværende jobb (arbeidsgiver, type jobb, varighet, fast, vikar m.m.)	
Tidligere arbeidserfaring	

Kilde: Nav Nannestad Gjerdrum 2021c

Et søk på journaltypen «kartleggings skjema» i Socio viser at det er registrert kun ett kartleggings skjema for perioden 1.1.2021-1.3.2022. Dette skjemaet er registrert 2.2.2022. Veileder har fylt ut opplysninger i nesten alle feltene, men det mangler opplysninger i feltene for tidligere arbeidserfaring og egne ressurser. Av de feltene som inneholder opplysninger, så er det kun opplysninger knyttet til noen av temaene i overskriften. Ett eksempel er feltet for egen beskrivelse av hvordan situasjonen kan håndteres på egenhånd og egne mål på kort og lang sikt. Dette feltet beskriver dagens situasjon, men ikke mål på kort og lang sikt. I feltet for boligsituasjon står det kun at brukeren leier bolig og husleie.

En gjennomgang av journalen til et utvalg brukere i Socio, viser at for noen av brukerne har veilederne registrert journalnotater som inneholder tilsvarende opplysninger som de som skal dokumentere i kartleggings skjemaet. Disse journalnotatene har ulik tittel, for eksempel «kartleggings samtale» og «samtale med bruker». Innholdet i disse journalnotatene varierer. Ingen slike journalnotater som revisjonen har lest, inneholder svar på samtlige spørsmål som står i kartleggings skjemaet. For flere brukere er det verken registrert kartleggings skjema, eller noen andre journalnotater som dokumenterer møter eller samtaler. I ett av vedtakene som revisjonen har lest, står det at brukeren ville bli kalt inn til samtale innen kort tid. Revisjonen kunne ikke se noe journalført referat i Socio etter denne samtalen.

Nav-leder forteller at veilederne skal gjennomføre kartleggings samtaler med brukerne før de fatter vedtak. De skal også fylle ut og registrere kartleggings skjemaer. Videre må avdelingsleder sette i gang opplæringstiltak ved behov, og sjekke at veilederne følger rutiner for kartlegging. Avdelingsleder legger til at mye oppfølging foregår gjennom ulike drøftinger mellom avdelingsleder og veileder, og hvor avdelingsleder sjekker ut om saken er på riktig vei.

Veilederne beskriver en ulik praksis når det gjelder kartlegginger. En av veilederne forteller at det alltid gjennomføres kartlegginger med brukeren før behandling av komplette søknader. En annen veileder forteller at kartleggingsskjemaet noen ganger brukes. Andre ganger foregår samtalen uten dette skjemaet, men som regel stilles alle spørsmålene som står i kartleggingsskjemaet uansett. Veilederen legger til at det varierer hvordan kartleggingen registreres. Det kan for eksempel være i et utfyllt kartleggingsskjema, eller i et journalnotat med tittelen «kartleggingssamtale» eller «samtale med bruker».

En av veilederne forteller at det ikke er tid til å gjøre alle oppgavene i riktig rekkefølge, eller så grundig som ønskelig. Veilederen ønsker mer tid til for eksempel kartlegging og arbeidsrettet oppfølging. Videre beskriver veilederen en ideell situasjon der de ringer brukeren før de behandler søknaden for å avtale et fysisk møte for å gjennomføre kartleggingssamtalen og deretter behandle søknaden. Veilederen mener at det viktigste er å kartlegge arbeidssituasjonen, og om det er behov for et arbeidsrettet kurs. Dersom brukerne trenger, og er motivert for et kurs, er det fint å søke dem raskt inn på et slikt kurs. Det er også viktig å kartlegge om brukeren har helseutfordringer. Veilederen legger til at det som i realiteten skjer når du får inn en søknad som har all dokumentasjon på plass, er at man behandler vedtaket raskt. Dette er en nødvendig prioritering for å sikre at brukeren, særlig hvis det er en barnefamilie, får penger raskt. Deretter kaller veilederen brukeren inn til en samtale om lag to til tre uker senere. Dermed gjennomføres kartleggingen etter at Nav har fattet vedtak.

En av veilederne opplever at oversikten over brukerne ikke er god nok. For eksempel er veilederen usikker på hvor mange brukere som er i vedkomnes portefølje. Veilederen forklarer at dette skyldes stor arbeidsmengde, store organisatoriske endringer og manglende kapasitet. I tillegg kan antall brukere variere for hver måned, særlig når det gjelder brukere som mottar sosialhjelp som en supplerende stønad.

Videre trekker en av veilederne frem at det er fordelaktig å møte brukerne fysisk, blant annet fordi det da er enklere å hjelpe brukeren med å fylle ut søknaden. Veilederen påpeker at noe av informasjonen om hva Nav krever av dokumentasjon er lite tilgjengelig for brukeren. For eksempel står det på nettsidene til Nav at brukeren må sende inn dokumentasjon på sin kontosaldo²³. Nav Nannestad Gjerdrum krever derimot en kontoutskrift²⁴. Veilederen forteller videre at man likevel gir avslag dersom brukeren kun legger ved en saldoutskrift til søknaden.

Revisjonen har i gjennomgangen av et utvalg journalnotater i Socio, ikke sett dokumentasjon på at brukeren har fått informasjon om hvorfor det er nødvendig å levere kontoutskrift.

Individuell plan

I Socio er det tre felter der veilederne skal krysse av om brukeren har rett til individuell plan (IP), om brukeren har en IP og om brukeren har en koordinator. Revisjonens gjennomgang av hvilke

²³ En saldoutskrift viser hvor mye man har til gode eller skylder.

²⁴ En kontoutskrift viser alle inn- og utbetalinger for en valgt periode.

opplysninger som er registrert på et utvalg av brukerne i Socio, viser at veilederne ikke har krysset av for om brukeren har rett til individuell plan eller om brukeren har rett til en koordinator for disse. For flere av brukerne har veilederne svart nei på spørsmålet om brukeren har en individuell plan.

Ifølge avdelingsleder er det sjelden at Nav oppretter IP for en bruker. Ansatte hos Nav er heller aldri koordinatorene i en sak, men de deltar noen ganger i ansvarsgrupper²⁵. Hun forteller videre at dersom de ser at en bruker ikke har behov for flere tjenester i kommunen for å mestre sin situasjon, så kan en aktivitetsplan i det statlige fagsystemet Modia være tilstrekkelig for å følge opp brukeren. En av veilederne trekker frem at Nav bistår med å koordinere kontakt og møter for brukere som de har kontakt med, for eksempel barnevern og skole, uten å ha noen formell rolle eller ansvar som koordinator. Denne veilederen mener at det er et samarbeid med de tjenestene som er nødvendige, og som brukeren ønsker. En annen veileder forteller at Nav ikke har oppmerksomhet på IP. Veilederen mener at Nav ikke godt nok ivaretar et perspektiv om myndiggjøring og styrking i møte med brukerne.

Tidlig inn-koordinator i Nannestad kommune forteller at det ofte er helsepersonell som tar på seg rollen som koordinator. Hun mener videre at også personell fra Nav, barnehage, skole og så videre bør kunne være koordinator. Sammen med kommunens jurist har hun utarbeidet et forslag til hvordan kommunen kan fordele ansvaret som koordinator mellom ulike tjenester. Dette forslaget skal løftes inn i kommunens handlingsplan for tidlig innsats.

I intervju med en av brukerne kommer det frem at vedkommende får oppfølging fra flere tjenester i kommunen, og at behovet for oppfølging vil være langvarig. Videre ønsker brukeren å ha én kontakt å forholde seg til. Brukeren har ikke noen individuell plan eller koordinator, og har heller ikke fått spørsmål om dette fra verken Nav eller andre tjenester.

4.3.2 Individuelle vurderinger og begrunnelser av søknader

Vurderinger og begrunnelser

Kvalitetshåndboken legger vekt på at brukerne skal behandles individuelt. Veilederne skal bruke skjønn, og gjøre konkrete og individuelle vurderinger. Et søk i håndboken gir 41 treff på begrepet «individuell²⁶» (Nav Nannestad Gjerdrum 2021a).

Gjennomgangen i Socio viser at vedtakene gjengir hva brukeren har søkt om, opplysninger til saken, og hvilke forhold som er vektlagt i vurderingen om brukeren har rett på stønad. Dette er både økonomiske opplysninger, for eksempel inntekt og husleie og andre typer opplysninger, for eksempel knyttet til familie, helse, søknader om andre ytelser, arbeid med mer. Vedtakene inneholder også en begrunnelse som forklarer hvilke forhold Nav har lagt vekt på.

²⁵ En ansvarsgruppe består av personer som bidrar med tjenester eller annen hjelp til en person som har behov for langvarige og sammensatte tjenester. Gruppen kan blant annet utarbeide og følge opp en individuell plan.

²⁶ Individuell, individuelt og individuelle.

Stønadsbetrag og utgifter som inngår i livsopphold

Ifølge kvalitetshåndboken skal veiledende normer for livsopphold være en rettesnor for vurderingen av hva som er et forsvarlig nivå i den enkelt sak. Samtidig har veilederne en plikt til å gjøre en konkret og individuell vurdering (Nav Nannestad Gjerdrum 2021a).

Flere av begrunnelsene bygger på om brukeren ligger over eller under kommunens norm for livsopphold og forventninger om brukeren er i stand til å forsørge seg selv. For å beregne om en bruker har rett til stønad eller ikke så gir gjennomgangen av vedtak i Socio inntrykk av at dette hovedsakelig følger et fast oppsatt regnestykke. Utregningen bygger på brukerens inntekter fratrukket utgifter, og deretter vurdert opp mot normen for livsopphold²⁷. Bildet på s 38 viser et eksempel på utregning i et vedtak.²⁸

Bilde 6 Normer for livsopphold, kortidsnorm og nødhjelp for 2022

Husholdningstype/medlemmer	Ordinært livsopphold	Kortidsnorm.*	Nødhjelp pr dag**
Enslig	6 550	4 913	81
Person i bofellesskap	5 450	4 088	74
Ektepar/samboere	10 950	8 213	147
Barn 0 - 5 år	3 200	2 400	53
Barn 6 - 10 år	3 300	2 475	55
Barn 11 - 17 år	4 300	3 225	72
Hjemmeboende unge voksne 18 - 23 år***	4 300	3 225	72
** ingen offisiell norm			

Kilde: Nav Nannestad Gjerdrum 2021g

Bildet viser at det er ulike satser for livsopphold, kortidsnorm og nødhjelp. Kortidsnorm kan brukes for eksempel når det er forventet at hjelpebehovet er kortvarig, eller der brukeren har hatt redusert inntekt i en kort periode. Kortidsnormen dekker mat, drikke og andre kortsiktige behov. For nødhjelp er andelen av livsoppholdet som skal gå til mat og drikke gjort om til en dagsats (Nav Nannestad Gjerdrum 2021g).

Normene for livsopphold skal dekke daglige utgifter til blant annet mat, drikke og andre dagligvarer, reiseutgifter, klær og sko, helse og hygiene, media og fritid samt fritidsaktiviteter. Bildet under gjengir normert fordeling av livsopphold på de ulike formålene (Nav Nannestad Gjerdrum 2021a).

²⁷ Kommunen har definert hvilke inntekter og utgifter som skal inngå i denne beregningen. Det vil si at det ikke er alle inntekter eller utgifter som beregnes.

²⁸ Fra 1. september 2021 var veiledende sats for ordinært livsopphold for en enslig person 6450 kroner per måned (nav.no).

4.4 Bruk av vilkår og oppfølging

4.4.1 Bruk av vilkår

Ifølge kvalitetshåndboken skal Nav Nannestad Gjerdrum som hovedregel stille vilkår til personer som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt. Kravet skal være individuelt, og tilpasset brukerens situasjon, samhandlingsevne og målsetting. Det må gå tydelig frem hva mottaker skal gjøre, og hvilken tidsfrist som er satt (Nav Nannestad Gjerdrum 2021a).

Revisjonens gjennomgang av vedtak viser at Nav ofte stiller vilkår, og at noen av brukerne får vilkår fra første vedtak. Dette gjelder både voksne brukere og ungdom. Det er stor variasjon når det gjelder hva brukeren skal gjøre. Vilkår som for eksempel at brukeren må registrere seg som arbeidssøker, søke fem jobber i uken, delta på kurs, søke om andre ytelser fra Nav og bostøtte samt levere kvitteringer og andre typer dokumentasjon stilles ofte. Noen andre eksempler er å møte til avtaler med Nav, informere om svar på søknader, bytte til billigere abonnementer og følge opp medisinsk behandling. En av brukerne har også fått vilkår i et vedtak der søknaden om stønad ble avslått. I dette tilfellet var vilkåret å levere nødvendig dokumentasjon ved en eventuell ny søknad.

Nav-leder, avdelingsleder og veilederne forteller at de som hovedregel stiller vilkår, også når det gjelder voksne mottakere over 30 år. De forklarer at hensikten er å få brukerne til å mestre livet, og da må Nav kreve noe tilbake. Når det gjelder vilkår for de over 30 år så omhandler dette ifølge avdelingsleder en forventning om at brukeren skal være aktiv, og at alle andre muligheter er prøvd. En av veilederne forteller på sin side at det er krevende å stille vilkår til mennesker som er så avhengige av å få hjelp. En av veilederne understreker at valg av vilkår avhenger av hva som kommer frem i kartleggingen. En annen veileder mener at vilkår i mange tilfeller verken er individuelt tilpasset eller hensiktsmessige. Denne veilederen mener at en del av vilkårene blir koplet til lovteksten om at alle andre muligheter skal være prøvd.

Avdelingsleder forteller at brukeren skal få informasjon om vilkåret, og at en slik samtale skal journalføres. Alle veilederne forteller at de informerer om vilkår i samtale med bruker før de skriver vedtak, noen ganger på telefon. I tillegg informerer de om eventuelle konsekvenser ved å ikke fylle vilkår. De forteller også at de journalfører disse samtalene med bruker.

Brukerne har ulike erfaringer når det gjelder vilkår. To av brukerne opplyser at de har vilkår, og de synes at disse vilkårene er greie. Den tredje brukeren forteller at veileder gjentatte ganger har stilt vilkår om å søke en statlig ytelse som vedkommende ikke har rett på. Den fjerde brukeren opplyser at vedkommende ikke har vilkår. Et søk i Socio viser at Nav har stilt vilkår til denne brukeren.

4.4.2 Oppfølging av vilkår

I kvalitetshåndboken står det at konsekvensen av brudd på vilkår må beskrives helt konkret i vedtakene. Det står videre at hvis vilkåret brytes, og det er aktuelt å gjennomføre sanksjoner, så skal bruker varsles. Bruker skal også få mulighet til å uttale seg om årsaken til at vilkåret er brutt og andre forhold som kan ha betydning for beslutningen om å gjennomføre sanksjonene. Hvis dette forhåndsvarselet gis muntlig så skal det dokumenteres som et journalnotat. Videre står det at det skal fattes et eget vedtak før sanksjonene kan gjennomføres (Nav Nannestad Gjerdrum 2021a).

Vedtakene inneholder følgende tekst som standard:

Dersom vilkåret/vilkårene som eventuelt er satt i forbindelse med at det er innvilget økonomisk stønad ikke oppfylles, kan dette medføre at stønaden reduseres eller stoppes.

Brukerne forteller også at de får informasjon i vedtaket om vilkår og konsekvenser av å ikke fylle vilkår. En av brukerne har forstått det slik at Nav stopper hele stønaden, dersom vedkommende ikke fyller vilkår. Ingen av brukerne forteller at de har fått informasjon om vilkår og konsekvenser muntlig. De synes at det hadde vært fint med en slik samtale om vilkår i forkant, slik at de kan få mer informasjon om hva som er vilkårene, oppfølging og hva som vil være konsekvenser.

Det kan være vanskelig å se i Socio om brukerne fyller vilkår. For brukere som har vilkår om å sende dokumentasjon så er det uklart om all dokumentasjon er på plass. Noen poster er registrert med en forklarende tittel, for eksempel «husleie» og «strømregning», og inneholder et skannet dokument. Andre poster er registrert som «ettersendelse av dokumentasjon», og hvor dokumentene kun inneholder referanse til hvor disse filene er lagret. Det fremstår også som at noen slike dokumenter er arkivert etter at veileder har fattet et nytt vedtak.

Ifølge avdelingsleder skal det være en kort vei mellom handling og konsekvens. Hun legger til at hvis brukerne over tid ikke fyller vilkårene, kan sosialhjelpen reduseres. Dette skal ikke være uforsvarlig, og vanligvis går man over til korttidsnormen eller nødhjelpsnormen.

Alle veilederne mener at det er et forbedringspotensial når det gjelder bruk eller oppfølging av vilkår. En av veilederne legger til at man ikke er så god på å iverksette konsekvenser dersom brukeren ikke oppfyller vilkåret. Det er heller ikke alltid veilederen anser konsekvensene som hensiktsmessige. En annen forteller at veilederen noen ganger er usikker på om, og eventuelt hvor mye, det er rimelig å sanksjonere. Dette gjelder for eksempel hvis brukeren skal søke fem jobber, men bare sender tre søknader.

4.5 Brukermedvirkning

4.5.1 Brukermedvirkning

Nav har få skriftlige rutiner når det gjelder brukermedvirkning. For eksempel står det ingenting eksplisitt om brukermedvirkning eller samarbeid med brukeren i kvalitetshåndboken. Organisasjonsbeskrivelsen inneholder en generell beskrivelse om at veilederne skal samarbeide med brukere, arbeidsgivere og samarbeidspartnere. I denne organisasjonsbeskrivelsen står det også at Nav Nannestad Gjerdrum skal legge til rette for medvirkning fra innbyggerne gjennom en årlig nasjonal brukerundersøkelse, dybdeintervjuer med brukere innenfor utvalgte områder hvert annet år og fortløpende kartlegging av enkeltbrukeres opplevelser av tjenester ved serviceklager (Nav Nannestad Gjerdrum 2021a, Nannestad kommune 2022).

Intervjuer med veilederne viser at de opplever ulik praksis når det gjelder brukermedvirkning. En av veilederne forteller at brukermedvirkning er noe som gjennomsyrer arbeidet. Veilederen mener at mange av brukerne er langt unna aktivitet og arbeid, og at det er viktig å finne egnede og realistiske

aktiviteter. Hvis brukerne har høye ambisjoner så er det viktig å dele opp i mindre mål, og ta det gradvis. Noen kommer raskt ut i arbeid, mens de fleste trenger lenger tid. En annen forteller at vedkommende forsøker å få til brukermedvirkning så langt det lar seg gjøre, for eksempel når det gjelder tiltak. Veilederen legger til at brukermedvirkningen dokumenteres som et samtalereferat.

Ifølge den tredje veilederen så er det veldig liten brukermedvirkning når det gjelder økonomisk sosialhjelp. For eksempel er det ikke samarbeid med brukerne om vilkår. Denne veilederen mener at brukermedvirkning hovedsakelig er knyttet til tiltak og lignende, for eksempel ved at brukerne kan være med å bestemme hvilke kurs de ønsker å gå på.

Også brukerne forteller om ulike erfaringer når det gjelder brukermedvirkning. For eksempel så opplever en av brukerne medvirkning gjennom den tillitsbaserte kontakten som vedkommende har med veileder. En annen bruker opplyser at opplever ikke at vedkommende ikke opplever å ha medvirkning i egen sak.

4.5.2 Bytte av veileder

Kvalitetshåndboken beskriver ikke rutiner for bytte av veileder, men Nav Nannestad Gjerdrum har en generell rutine for overføring av brukere mellom team. I henhold til denne rutinen er det endring av bistandsbehov og/eller nytt hovedmål som gir grunnlag for overføring til nytt team. Videre står det en liste for oppgaver som skal være utført før overføring til ny veileder, blant annet å innhente relevante opplysninger og gjennomføre kartleggingsamtale. Før overføringen skjer skal bruker bli informert om at han eller hun får en ny veileder samt at tidligere og ny veileder skal ha en dialog. Etter overføringen kan tidligere veileder delta på første møte som brukeren har med den nye veilederen (Nav Nannestad Gjerdrum 2021d).

Nav-leder og avdelingsleder forteller at det er den veilederen som de mener er best egnet som tar saken. Hvis bruker ønsker å bytte veileder, eller en annen veileder har bedre kompetanse, vil saken overføres til en annen veileder. Det er brukerens behov og opplevelse som er viktigst, og det er viktig å ikke skyve problematikken over til andre dersom det er utfordringer med en bruker.

En av brukerne påpeker at det er vanskelig å vite hvem hun skal kontakte nå som vedkommende ikke vet hvem saksbehandleren er. En av brukerne har byttet veileder flere ganger, selv om brukeren ønsker å ha én fast veileder. Vedkommende hadde én fast veileder i kommunen der brukeren bodde tidligere, og vedkommende synes at det var enklere. Det kommer også frem at denne brukeren ikke har fått informasjon om hvorfor vedkommende må bytte saksbehandler, hvem som er ny saksbehandler eller når dette skjer.

4.5.3 Brukerundersøkelser

Som nevnt over, så står det i organisasjonsbeskrivelsen at Nav Nannestad Gjerdrum skal legge til rette for medvirkning fra innbyggerne gjennom en årlig nasjonal brukerundersøkelse, dybdeintervjuer med brukere innenfor utvalgte områder hvert annet år og fortløpende kartlegging av enkeltbrukeres opplevelser av tjenester ved serviceklager (Nannestad kommune 2022).

Ifølge Nav-leder har de ikke gjennomført noen brukerundersøkelser knyttet til økonomisk sosialhjelp etter at hun begynte i jobben i 2020. Avdelingsleder kan heller ikke huske sist de hadde noen brukerundersøkelser på kommunal side. De legger til at Nav stat har årlige brukerundersøkelser.

Nav-leder mener at tjenesten kan bli enda bedre til å ivareta brukermedvirkning. Hun ser blant annet for seg å etablere et brukerråd som kan bidra i den videre utviklingen av kontoret.

4.6 Vedtak

4.6.1 Innhold i vedtakene

Kvalitetshåndboken beskriver prosedyrer for at vedtakene skal tilfredsstillere lovkravene. I tillegg skal prosedyren bidra til at søker får nødvendig og forståelig informasjon om resultatet av saksbehandlingen, hvilke opplysninger som vedtaket bygger på og kilden for disse samt hvilke vurderinger Nav har gjort. Vedtakene skal også vise til relevante lovbestemmelser. I de tilfeller der det er relevant, skal vedtaket også synliggjøre tjenestemottakers behov for oppfølging og planer for videre oppfølging mot arbeid og/eller avklaring av rettigheter. Vedtakene skal også inneholde status i oppfølgingsarbeidet dersom søkere følges opp mot arbeid eller er i en prosess for å få avklart rettigheter til andre økonomiske ytelser. Videre står det at andre nødvendige eller viktige opplysninger, vurderinger og begrunnelser kan registreres i et journalnotat til saken (Nav Nannestad Gjerdrum 2021a).

Bildet under viser hvordan Nav Nannestad Gjerdrum viser til lovhjemmel i sine vedtak.

Bilde 8 Henvisning til lovhjemmel i vedtak

Stønad er vurdert etter følgende bestemmelser i Lov om sosiale tjenester i NAV:

§ 17. *Opplysning, råd og veiledning:* Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.

§ 18. *Stønad til livsopphold:* De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønnen bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne. Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.

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

§ 20. *Vilkår:* Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen.

Kilde: Socio

Alle vedtakene som revisjonen har gått gjennom henviser altså til sosialtjenesteloven §§ 17-20, uavhengig av om paragrafene er relevante eller ikke. Ingen av vedtakene revisjonen har undersøkt

og hvor Nav har stilt vilkår til en bruker under 30 år, henviser til sosialtjenesteloven § 20-a. Avdelingsleder kommenterer at praksisen med å henvise til paragraf 20 istedenfor 20-a er en glipp, og at det nå er rettet opp.

4.6.2 Språk og formidling

Kvalitetshåndboken inneholder noen tekstforslag som veilederne kan bruke som utgangspunkt for å gi råd og veiledning samt skrive vedtak. Disse forslagene er konkrete eksempler på hvordan veileder kan følge opp opplysninger i forbindelse med søknad om økonomisk sosialhjelp, avslag på søknad, veiledning om tjenester som er utenfor Nav og forhåndsvarsel om vedtak (Nav Nannestad Gjerdrum 2021a).

Nav-leder beskriver klart språk prosjektet som et overordnet nasjonalt prosjekt, hvor de blant annet «kaster ugreie ord i søppelbøtta». Hun synes at dette er bra. Hun legger til at hun oppfatter at de ansatte er motiverte til å jobbe med klart språk. De har hittil hatt en intern workshop om klart språk, men utover dette har de foreløpig ikke jobbet veldig mye med det. Hun mener også at kvalitetshåndboka har bidratt til at de skriver vedtak på en enklere måte.

Avdelingsleder legger til at de har fått på plass noen maler for å forenkle vedtakene. Disse malene bygger på en struktur der det først står hva brukeren får av støtte, hvilke eventuelle tiltak brukeren må gjøre selv og hva Nav skal utføre.

Veilederne forteller at de forsøker å skrive i tråd med klarspråk, men at dette kan være vanskelig i praksis. En av veilederne trekker frem at det er vanskelig ikke å gjenta seg selv, og å skrive lovtekster på en måte som brukerne forstår. En av veilederne påpeker også at det kan være vanskelig å bruke malene aktivt. Denne veilederen trekker også frem klarspråk og det å skrive enklere vedtak som forbedringsområder.

Ingen av veilederne tror at alle brukerne leser eller forstår alt som står i vedtakene. En av veilederne tror at flere av brukerne bare leser overskriften. En annen veileder påpeker at dette er en utfordring, ettersom de ikke har kapasitet til å gå gjennom vedtakene med brukerne. Denne veilederen legger til at vedtakene ofte er fire-fem sider lange, samt skrevet på en byråkratisk og juridisk måte. Flere vedtak inneholder også kompliserte utregninger, for eksempel hvor stor andel av livsoppholdet som skal gå til klær, hygieneartikler etc. Videre er det veldig mange av brukerne som ikke er etnisk norske, og noen har utfordringer som dysleksi, dyskalkuli, ADHD eller rusproblemer, noe en av veilederne påpeker kan være et hinder for dem det gjelder med tanke på å forstå ordlyden og innholdet i et vedtak.

Gjennomgangen av vedtak i Socio, viser at noe av informasjonen kan være noe vanskelig å forstå for brukerne, for eksempel når det gjelder beregning av stønad. Bildet under viser hvordan Nav fremstiller beregning av stønad i ett vedtak.

Bilde 9 Eksempel på beregning av behov for økonomisk sosialhjelp

Beregning:	
Inntekt:	12.888
- Godkjente utgifter:	10.500
Nav Nannestad Gjerdrum Postboks 34 2031 Nannestad	
Besøksadresse: Teiealleen 9 tlf. 55 55 33 33 www.nav.no	
<hr/>	
- Norm:	12.550
= Sum underskudd	10.162
= Sum overskudd	-10.162
Vedtak:	
Du innvilges økonomisk hjelp til: Livsopphold med kroner 5679,- for perioden 15.10.21 - 31.10.21	
Søknaden er vurdert etter § 18 i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.	

Kilde: Socio

Bildet over viser at det står i vedtaket at brukeren både har et underskudd og et negativt overskudd. Nav presenterer ikke beregningen for hvordan underskuddet gir rett til en stønad på 5679 kroner.

Som nevnt i kapittel 4.3.2, gjengir Nav noen ganger den normerte fordelingen av livsopphold fordelt på forbruksområder i vedtak. Hensikten er å vise brukeren et budsjettforslag om hvor mye som kan brukes til ulike formål hver måned. Bildet under viser ett eksempel der Nav har brukt denne normerte fordelingen i et vedtak.

Bilde 10 Eksempel på henvisning til normert fordeling av livsopphold i et vedtak

Melding:						
Livsopphold	Enslige					
Formål:	%-andel	Beløp	%-andel			
Mat og drikke	37,3	2406	40,5			
Nav Nannestad Gjerdrum Postboks 34 2031 Nannestad						
Besøksadresse: Teiealleen 9 tif. 55 55 33 33 www.nav.no						
Klær/sko	14,5	935	17,0 - dette beløpet skal benyttes til å kjøpe klær pr mnd			
Helse/hygiene	8,8	568	10,5			
Reiseutgifter	11,5	742	13,9			
Andre dagligvarer	4,7	303	2,0			
Media/fritid	23,2	1496	16,1			
Sum	100,0	6 450	100,0			
Livsopphold barn						
	Barn 0-5 år		Barn 6-10		Barn 11-17 og hjemmeboende 18-23	
Formål:	%-andel	Beløp	%-andel	Beløp	%-andel	Beløp
Mat og drikke	49,9	1422	50,0	1625	50,1	2130
Klær/sko	20,5	585	17,5	569	14,7	622 - dette beløpet benyttes til å kjøpe klær/sko pr mnd
Helse/hygiene	5,9	169	7,9	257	9,4	401
Media/fritid	23,7	675	24,6	800	25,8	1097
Sum	100,0	2 850	100,0	3 250	100,0	4 250

Kilde: Socio

Bildet viser at kolonner har blitt forskjøvet i vedtaket, noe som kan gjøre det vanskelig å forstå hvor stort beløp og hvor stor prosentandel av livsoppholdet som kan settes av til ulike formål.

5 OPPFØLGING AV BARN

I dette kapitlet ser vi på kommunens oppfølging av barn i familier som mottar økonomisk sosialhjelp. Vi beskriver hvordan kommunen kartlegger barnas behov, og videre kommunens praksis når det gjelder vurderinger og beskrivelser av barnas behov. Vi redegjør også for hvordan kommunen legger til rette for samarbeid mellom Nav andre tjenester for å ivareta barnas behov.

Problemstilling 2	Kriterier
Retter Nav en spesiell innsats mot barn i familier som mottar økonomisk sosialhjelp?	Kommunen bør: <ul style="list-style-type: none"> ➔ Kartlegge barnas behov på en aktiv, systematisk og grundig måte. ➔ Foreta konkrete og individuelle vurderinger av barnas behov. ➔ Legge til rette for samarbeid mellom Nav og relevante tjenester for å følge opp barn og unge som har behov for hjelp fra flere tjenester.

5.1 Kartlegging av barnas behov

Kvalitetshåndboken fastslår at veilederen skal kartlegge og beskrive barnas situasjon og eventuelle særskilte behov for bistand (Nav Nannestad Gjerdrum 2021a).

Revisjonen mottok en e-post fra avdelingsleder 9. mars 2022, med et tillegg som beskriver rutiner for kartlegging av barnefamilier. Dette tillegget tydeliggjør rutiner for hvordan veilederne skal kartlegge situasjonen til barnefamilier. For eksempel står det at kartleggingen skal omfatte barnas situasjon når det gjelder barnehage, skole, bolig og nærmiljø. Kartleggingen av bolig og nærmiljø skal ha hovedvekt på hvordan disse forholdene legger til rette for arbeid med lekser og lek. Deltakelse i fritidsaktiviteter og andre interesser/hobbyer kan også være relevante opplysninger å ta med i kartleggingen. Det er naturlig å legge vekt på forhold som kan ha betydning for familiens økonomiske behov, og derigjennom nivået på sosialhjelpen. Det er også relevant å beskrive eventuelle spesielle behov eller utfordringer, hvilke instanser og fagpersoner som er involvert, og om det er behov for bistand fra andre hjelpeinstanser i kommunen (Nav Nannestad Gjerdrum 2022b).

Som beskrevet i kapittel 4.3 så er det mangelfull dokumentasjon av kartlegginger i Socio. Det er følgelig også mangelfull dokumentasjon på kartlegginger av barnas behov.

En av veilederne forteller at mange av brukerne snakker mye om barna, og de forteller for eksempel om barna trives på skolen og om de har andre utfordringer. Veilederne mener også at det er viktig å spørre foreldrene om hvordan barna har det, og om de deltar i fritidsaktiviteter. Hvis barna ikke deltar på noen aktivitet og brukeren ikke vet om hvilke aktiviteter som finnes, så foreslår veilederne aktuelle

aktiviteter. De informerer også om hva Nav kan gi støtte til, for eksempel at Nav kan dekke én fritidsaktivitet i året for barna.

Veilederne forteller også at de spør foreldrene om de har kontakt med andre instanser, for eksempel barnevernet. En av veilederne legger til at dersom det er en bruker som sliter, så gir vedkommende informasjon og ufarliggjør kontakten med barnevernet. Veilederen forteller videre at mange av brukerne er redde for barnevernet, men veileder forsøker å formidle at dette er det ingen grunn til. Barnevernet har mange muligheter og ressurser til å støtte familier som har behov for hjelp.

Videre forteller veilederne at de for tiden ikke gjennomfører hjemmebesøk i forbindelse med kartlegging. De ønsker å gjennomføre flere hjemmebesøk når de vurderer at det kan være behov for det. De mener at hjemmebesøk kan gi et større innblikk og en bedre forståelse for situasjonen til brukeren og barna.

5.2 Konkrete og individuelle vurderinger av barnas behov

5.2.1 Vurderinger av barnas behov som grunnlag for vedtak

Nav Nannestad Gjerdrum har i tillegg til rutinen nevnt i 5.1, en egen rutine for vurdering av søknader fra barnefamilier som har flere enn tre barn. Ifølge denne rutinen skal søknader hvor bruker har mer enn tre barn vurderes individuelt etter to kriterier. Det ene kriteriet viser til at dersom nivået på stønader blir høyt, så kan dette redusere motivasjonen til å komme ut i lønnet arbeid. Det andre kriteriet viser til en forventning om stordriftsfordeler. Særskilte og individuelle vurderinger etter disse kriteriene kan videre gi grunnlag for å utbetale et annet stønadsbeløp enn det som er normert (Nav Nannestad Gjerdrum 2021e).

Gjennomgangen av vedtak i Socio gir inntrykk av at Nav vektlegger barnas behov. For eksempel har Nav innimellom innvilget ekstra stønad til ferieaktiviteter, julegaver og klær til noen av brukerne som har barn.

Ifølge statsforvalteren er det ikke tilstrekkelig å vise til en generell vurdering av stordriftsfordeler. Revisjonen har i sin gjennomgang av vedtak sett ett eksempel der Nav viser til stordriftsfordeler til en familie som har flere barn. Revisjonen finner ikke dokumentasjon i Socio på at Nav har gjort en konkret og individuell vurdering av barnas alder, kjønn, fritidsaktiviteter og lignende, og som gjør det rimelig å forvente at barna kan arve klær og utstyr. Bruker opplyser til revisjonen at det ikke var mulig å arve fra eldre søsken i dette tilfellet.

5.2.2 Informasjon om andre tilbud i kommunen

Veilederne gir ulik informasjon når det gjelder hvilke tilbud som finnes i kommunen. En av veilederne forteller at det er flere gratis tilbud til brukerne i nærområdet. Røde kors inviterer barn i familier som strever til aktiviteter i vinterferien, påskeferien og sommerferien. Veilederen har søkt om tilbud til noen av brukerne, men hittil har ingen av dem fått plass. Veilederen forteller også at Sanitetsforeningen i Nannestad innimellom gir ut matkasser til sårbare familier. Veilederen tar da kontakt med familier som kan ha glede av disse matkassene. Videre trekker veilederen frem at kommunen har en utstyrsordning der brukerne kan låne fritidsutstyr gratis, Bua. I tillegg har Nannestad kirkelige fellesråd

Hjerterommet. Hjerterommet har en egen avtale med ungdomsskolen, og kan for eksempel hjelpe elever som trenger det, med klær og utstyr. Veilederen vet også om et annet sted i en nabokommune der brukerne kan få gratis mat eller billige klær. En annen veileder kjenner ikke til hvilke tilbud som finnes i kommunen.

5.2.3 Bruk av vilkår for sosialhjelpsmottakere som har barn

Kvalitetshåndboken gir ingen føringer når det gjelder å stille vilkår til brukere som har barn spesifikt, men den fastslår at det er viktig å ta hensyn til hvilke konsekvenser sanksjonene kan få. Det må vurderes om barns levekår skal sikres ved å yte stønad direkte til dekning av formål som kommer barna til gode i perioden med redusert stønad (Nav Nannestad Gjerdrum 2021a).

Gjennomgangen av vedtak i Socio gir ikke inntrykk av at Nav gjør særskilte vurderinger av bruken av vilkår til brukere som har barn. For eksempel sammenfaller vilkårene med vilkår til brukere som ikke har barn, se 4.4.1. Det står også den samme standardiserte teksten om eventuelle konsekvenser dersom vilkårene ikke fylles, se 4.4.2.

5.3 Helhetlig og samordnet tjenestetilbud for barn

5.3.1 Handlingsplan for tidlig innsats

Nannestad kommune har utarbeidet en handlingsplan for tidlig innsats, håndbok for tverrfaglig samarbeid i kommunen og ansatt en koordinator for det tverrfaglige samarbeidet. I håndboken for tverrfaglig samarbeid står følgende:

NAV skal videre ha et særlig fokus på barn og barnefattigdom. Samhandling er videre viktig for bosetting av flykninger for å lykkes i kommunes integreringsarbeid.

Videre står det at Nav kan bidra til forebyggende innsats ved å være innbyggernes økonomiske sikkerhetsnett, jobbe med en tett individuell oppfølging av brukere samt ha en god kjennskap til brukergruppene og jobbe i forkant av forventede utfordringer som kan oppstå. Det står også at det er naturlig at Nav forsøker å invitere til samarbeid når Nav kjenner til at andre virksomheter jobber med den samme saken. Dette skal sikre en lik forståelse og tilnærming i sakene, og eventuelt fordele ansvar mellom virksomhetene. Ifølge handlingsplanen har Nav mange forebyggende tiltak, herunder en lovpålagt råd- og veiledningsplikt. Videre skal Nav blant annet jobbe for å forhindre barnefattigdom og øke bevisstheten rundt brukere med barn (Nannestad kommune 2022b, Nannestad kommune 2020).

5.3.2 Samarbeid med barneverntjenesten

Avdelingsleder forteller at hun deltar på faste samarbeidsmøter med barneverntjenesten, sammen med helsestasjon, rus og psykisk helse og videregående skole to ganger i året. Avdelingsleder sitter også i møter med brukerrettet samhandlingsforum (BRUS) sammen med pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barne- og ungdomspsykiatrisk tjeneste (BUP), koordinator, psykolog samt rus og psykisk helse. Hun synes at dette samarbeidet fungerer godt.

Veilederne forteller også at de har god kontakt med saksbehandlere hos barnevernet. En av veilederne deltar også ofte på møter med barneverntjenesten. Veilederen legger til at det ikke er noen

fast kontaktperson hos barneverntjenesten, men veilederen har kontaktinformasjon til de ansatte. Veilederen synes det er enkelt å få informasjon og svar fra barneverntjenesten.

En annen veilederne trekker frem at samarbeidet mellom disse tjenestene kan bli enda tettere, for eksempel ved at en av veilederne sitter hos barnevernet en dag i uken. Veilederen legger til at det er planer om en slik ordning, men denne har blitt utsatt på grunn av korona. Denne veilederen mener også at det bør være en lavere terskelen enn i dag for å ringe og drøfte familiers økonomiske situasjon med barnevernet. Dette kan for eksempel gjelde familier som gjentatte ganger søker om nødhjelp.

5.3.3 Samarbeid med andre tjenester

Nav-leder forteller at hun har et mål om et bedre tverrfaglig samarbeid med andre kommunale tjenester som jobber med sårbare grupper i løpet av 2022. Hun planlegger blant annet å etablere et tettere samarbeid med barneverntjenesten. Hun påpeker at mange virksomheter i kommunen møter de samme familiene, og at tjenestene bør dele kompetanse med hverandre for å forstå flere sider hos familiene. Hun jobber mye med å etablere et formalisert tverrfaglig samarbeid med andre tjenester, blant annet gjennom å få på plass samarbeidsavtaler. Nav-leder ser også for seg at et slikt samarbeid kan drives som delprosjekter i regi av veilederne. Hun har hatt møter med tjenester i både Nannestad og Gjerdrum om dette, og mener at begge kommunene har mye å lære av et bedre tverrfaglig samarbeid. Hun ønsker også å etablere flere felles arbeidsgrupper for ulike tjenester i både Gjerdrum og Nannestad. På den måten kan man finne løsninger på tvers av kommunene i vertskommunesamarbeidet. Dette har de gjort i forbindelse med mottak av flykninger fra Ukraina. Dette har vært veldig positivt, og samarbeidet legger til rette for en bedre utnyttelse av ressurser på tvers av kommunene. For eksempel kan barn som kommer til Nannestad få plass i barnehager i Gjerdrum som har ledig kapasitet.

5.3.4 Tidlig innsats og tidlig inn-koordinator

Tidlig inn-koordinator forteller at arbeidsoppgavene som ligger til hennes stilling delvis blir til underveis. Blant annet jobber hun med handlingsplanen for tidlig innsats, beskrevet i 5.3.1. Hun forteller at hun også er i gang med å etablere en tverrfaglig arbeidsgruppe som skal møtes en gang i måneden. Arbeidsgruppen vil bestå av en representant fra barnehagene, skolene, helsestasjonen, konsulent for funksjonshemmede, Nav, PPT, barnevern og kultur. Denne gruppen skal ta opp og belyse ulike problemstillinger som har oppstått når det gjelder tverrfaglige saker, slik at de sammen kan diskutere og se på fremtidige løsninger. Gruppen skal også planlegge videre samarbeid, samt diskutere muligheter for å dele kunnskap og informasjon mellom tjenestene og til innbyggerne.

Når det gjelder kontakten med Nav så forteller koordinator at en ansatt fra Nav var med i arbeidsgruppen da «tidlig inn» var et prosjekt, men at kontakten ikke er helt på plass nå. Hun mener at det er naturlig at Nav deltar i denne arbeidsgruppen, og at det blir faste møtepunkter mellom tjenestene. Nav sin rolle vil være å bedre informasjonsflyten til øvrige ansatte, blant annet ved å informere om muligheter og tilbud som Nav kan bidra med til barnefamilier og unge innbyggere. Deltakelse gjør også at Nav får innspill fra de andre tjenestene om hvordan disse opplever tilgangen og informasjonen fra Nav. Tidlig inn-koordinator legger til at hun har vært i dialog med leder for Nav og avdelingsleder for skaffe arbeid for å etablere en slik kontakt. Hun opplever at det er vilje til å få på plass et bedre samarbeid. Hun mener også at det har gått litt tregt frem til nå, og understreker at dette er noe som må prioriteres fra både henne selv og Nav.

Tidlig inn-koordinator beskriver intensjonen om samarbeid mellom ulike tjenester i kommunen som bra, og at det er oppmerksomhet på å jobbe sammen og ikke i «silo». I praksis synes hun at det ofte kan bli veldig personavhengig, og at mange ikke har nok tid til samarbeid. Hun trekker frem at virksomhetslederne har faste møter. Hun oppfatter at det er lite tid til å snakke om samhandling på disse møtene, og mener at det bør være mer tid til gjensidig informasjonsutveksling. Hun opplever også at tjenestene ikke har nok kunnskap om andre tjenester i kommunen, herunder hva de kan bidra med og hva de ikke kan bidra med. Hun opplever også at tjenestene tenker mer på hva de kan gjøre innad i egen tjeneste, enn i kommunen som helhet. Hun mener også at informasjon om hva Nav kan bidra med, bør bli enda mer synlig for innbyggerne.

6 VURDERINGER, ANBEFALINGER OG KONKLUSJON

6.1 Vurderinger og konklusjon

6.1.1 Rutiner og praksis for midlertidig sosialhjelp

I denne undersøkelsen har vi sett nærmere på om Nav har rutiner og praksis som legger til rette for at økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig. Revisjonens konklusjon er at det er mangler i dette arbeidet. Det er blant annet svakheter i arbeidet med å sikre sosialhjelpsmottagere individuell vurdering og tilpasset oppfølging, samt å dokumentere kartlegginger og annen kontakt med brukerne.

Etter revisjonens vurdering arbeider ikke Nav tilstrekkelig målrettet for å sikre at økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig. For eksempel viser undersøkelsen at det er usikkerhet om nøkkeltall som Nav rapporterer, herunder stønadslengde, er riktige. Dette kan blant annet skyldes at praksis for å sikre at opplysninger er dokumenterte, tilstrekkelige og riktige, ikke er god nok. Nav har definert noen måltall for tjenesten, men ikke når det gjelder gjennomsnittlig stønadslengde for brukere over 24 år. Måltallene er hittil ikke forankret hos veilederne. Videre viser statistikken at gjennomsnittlig stønadslengde har økt fra 2020 til 2021, både for sosialhjelpsmottakere totalt og for unge mottakere.

Undersøkelsen viser videre at Nav Nannestad Gjerdrum har utarbeidet en kvalitetshåndbok med tilhørende rutiner. Etter revisjonens vurdering er dette et godt utgangspunkt for å sikre god praksis i tjenesten, samt å legge til rette for økonomisk sosialhjelp blir så midlertidig som mulig. Revisjonen finner i denne undersøkelsen likevel flere mangler knyttet til det å følge opp håndboken og rutinene.

Når det gjelder kravet om at Nav skal foreta og dokumentere konkrete og individuelle vurderinger vurderer revisjonen at Nav i noen grad gjør dette. For eksempel beregnes stønaden etter brukerens inntekter og utgifter.²⁹ Noen av vedtakene inneholder også andre relevante opplysninger, for eksempel knyttet til familie, helse, søknader om andre ytelser, arbeid. Samtidig mangler Nav en praksis som sikrer dokumentasjon av at brukerne kartlegges, og videre at denne kartleggingen foregår før behandling av første søknad. Mangelfull dokumentert kartlegging gjør det også vanskelig å sikre at den videre oppfølgingen er tilpasset den enkelte brukeren. Revisjonen vil særlig peke på at det er lite oppmerksomhet på brukere som har et langvarig behov for et koordinert tjenestetilbud. I tillegg fremstår den økonomiske støtten som standardisert ved at det skal det være gode grunner for å avvike fra normer for livsopphold.

Revisjonen vurderer videre at Nav mangler praksis som sikrer en riktig og hensiktsmessig bruk av vilkår. Ifølge sosialtjenesteloven kan Nav stille vilkår til mottakere over 30 år, mens det som hovedregel skal stilles vilkår til mottakere under 30 år. Undersøkelsen viser at i henhold til kommunens rutiner og praksis er hovedregelen at det stilles vilkår til samtlige mottakere. Videre fremstår vilkår som standardiserte ved at mange brukere får de samme vilkårene. Flere av vilkårene som stilles kan

²⁹ Inntekter og utgifter som Nav har godkjent at skal inngå i beregningsgrunnlaget.

være hensiktsmessige for å motivere brukeren til å bli selvhjulpen, for eksempel vilkår om å registrere seg som arbeidssøker, søke jobber og delta på arbeidsrettede kurs. Andre vilkår fremstår som mindre hensiktsmessige, for eksempel vilkår om å følge opp medisinsk behandling og søke om en statlig ytelse som en bruker ikke har rett på. Manglende dokumenterte kartlegginger og opplysninger om brukerne i Socio, gjør det imidlertid vanskelig å vurdere om vilkårene er individuelt tilpasset brukerens forutsetninger og behov. Undersøkelsen viser også at Nav ikke gir konkret informasjon om hva som kan være konsekvensen dersom brukerne ikke fyller vilkår, og ett eksempel på at en bruker oppgir ikke å vite at Nav har stilt vilkår. Manglende dokumentasjon i Socio, gjør det også vanskelig å vurdere om veilederne følger opp at brukerne fyller vilkår.

Etter revisjonens vurdering har Nav verken gode nok rutiner eller praksis for å sikre brukermedvirkning. Kvalitetshåndboken beskriver ikke rutiner for brukermedvirkning. Revisjonen vil understreke viktigheten av at bruker får anledning til å medvirke i sin egen sak, blant annet når det gjelder vilkår og bytte av veileder.

Revisjonen har lagt til grunn at Nav skal skrive vedtak som er lette å forstå for mottagerne. Etter revisjonens vurdering fremstår vedtak vi har sett på som uoversiktlige og veilederne oppgir i intervju med revisjonen at de synes det er vanskelig å formulere vedtak som de tror brukerne skjønner. Videre er henvisninger til lovhjemler i flere vedtak er verken riktige eller relevante. Revisjonen vurderer imidlertid at det er positivt at tjenesten har oppmerksomhet rundt dette og jobber for å bedre praksisen her.

6.1.2 Oppfølging av barn i familier som mottar økonomisk sosialhjelp

Det fremstår som at Nav i utgangspunktet retter en spesiell innsats mot barn i familier som mottar økonomisk sosialhjelp. Mangelfull dokumentasjon gjør at det er vanskelig å konkludere fullt ut på dette spørsmålet.

Når det gjelder kartlegging av barnas behov så vurderer revisjonen at Nav har på plass rutinebeskrivelser i kvalitetshåndboken for sosiale tjenester. Ettersom det er mangelfull dokumentasjon av kartlegging, er det vanskelig å vurdere i hvilken grad veilederne sikrer tilstrekkelige opplysninger om barnas behov på en aktiv, systematisk og grundig måte.

Videre vurderer revisjonen at Nav til en viss grad gjør individuelle vurderinger av barnas behov, i de tilfeller hvor det foreligger informasjonen om slike behov. For eksempel viser undersøkelsen eksempler på at Nav har innvilget stønad til julegaver samt aktiviteter i feriene. Revisjonen finner også ett eksempel på vedtak hvor det er henvist til stordriftsfordeler, uten at det foreligger en dokumentert konkret og individuell vurdering som gjør det rimelig å forvente at det er mulig å arve fra eldre søsken. Etter revisjonens vurdering følger Nav en lik praksis for brukere som har barn og brukere som ikke har barn når det gjelder å stille vilkår. Revisjonen finner heller ikke dokumentasjon på at Nav legger særskilt vekt på barnas behov i informasjonen til bruker om konsekvenser hvis vilkårene ikke oppfylles.

Etter revisjonens vurdering legger kommunen til rette for samarbeid mellom Nav og relevante tjenester for å følge opp barn og unge som har behov for hjelp fra flere tjenester. Revisjonen legger

vekt på at det er noen møter mellom Nav og andre relevante tjenester, herunder barneverntjenesten. Samtidig viser denne undersøkelsen at dette samarbeidet kan bli bedre. For eksempel er det i liten grad etablert faste samarbeidsmøter. Kommunen har satt i verk enkelte tiltak for å styrke samarbeidet, blant annet ved ansettelse av en tidlig inn-koordinator. Kommunen har også planer om flere tiltak, blant annet å etablere faste samarbeidsmøter.

6.2 Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsen er følgende revisjonens anbefalinger til kommunedirektøren:

- Kommunen bør få på plass en tilstrekkelig dokumentasjon og kvalitetssikring når det gjelder oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere.
- Kommunen bør jobbe målrettet for at økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig, sørge for at måltall er forankret hos de ansatte samt sikre riktig rapportering i Kostra.
- Kommunen bør sikre at sosialhjelpsmottakerne får mulighet til å medvirke i egen sak, individuelt tilpasset oppfølging, samt vedtak som inneholder riktig og lett forståelig informasjon.
- Kommunen bør stille og følge opp vilkår på en hensiktsmessig måte.

KILDER

Lover og rundskriv

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Lov fra 01.01.2018.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsordningen (sosialtjenesteloven). Lov fra 01.01.2019.

Nav - Arbeids- og velferdsetaten (2022): *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i Nav.* Hovednr. 35., 07.04.2022.

Litteratur

Barne- ungdoms og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016): *Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret.*

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) (2016): *Norges offentlige utredninger (NOU): Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn.* 2016:7.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2013): *Veileder i internkontroll.*

Helsetilsynet (2013): *Glemmer kommunene barn og unge i møte med økonomisk vanskeligstilte familier? Kartlegging og individuell vurdering av barns livssituasjon og behov ved søknader om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2012.* Rapport 2/2013.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): *Prop. 81 L (2019-2020) Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen.*

Kommunesektorens organisasjon (2020): *Kommunedirektørens internkontroll. Praktisk veileder.* Versjon 3.

Solheim, Ivar og Halbach, Till (2018): *Nytte av lettlest informasjon for NAV-brukere.* Norsk regnesentral. Rapport 27.8.2018.

Statsforvalteren i Oslo og Viken (2022): *Informasjonsskriv nr 2/2022 om bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk stønad.* Sosial- og barnevernavdelingen – sosialseksjonen. 5.1.2022.

Dokumenter fra Nannestad kommune og Nav Nannestad Gjerdrum

Nannestad kommune (2022a): *Organisasjonsbeskrivelse Nav Nannestad Gjerdrum.* Oppdatert 01.02.2022.

Nannestad kommune (2022b): *Håndbok for tverrfaglig samarbeid i Nannestad kommune*. Utarbeidet januar 2022.

Nannestad kommune (2021): *Handlingsprogram, 2022-2025*. Kommunedirektørens forslag.

Nannestad kommune (2020): *Handlingsplan for tidlig innsats i Nannestad kommune*. Planforslag datert 26.2.2020.

Nav Nannestad Gjerdrum (2022a): *Målkart*.

Nav Nannestad Gjerdrum (2022b): *Rutine for kartlegging av barnefamilier*. Tillegg. E-post mottatt 9. 3.2022.

Nav Nannestad Gjerdrum (2021a): *Kvalitetshåndbok sosiale tjenester*. Godkjent 1.10.2021.

Nav Nannestad Gjerdrum (2021b): *Rutine for kontroll av vedtak*. Rutine 1. Godkjent 1.10.2021.

Nav Nannestad Gjerdrum (2021c): *Rutine for kartleggingssamtale i mottak/telefon/video*. Rutine 2b. Godkjent 1.10.2021.

Nav Nannestad Gjerdrum (2021d): *Generell rutine for overføring av brukere mellom team grunnet endret bistandsbehov og/eller hovedmål*. Oppdatert 8.11.2021.

Nav Nannestad Gjerdrum (2021e): *Rutine: Søknader om økonomisk sosialhjelp hvor søker har mer enn 3 barn*. Rutine nr. 4. Versjon 02/2021. Godkjent 1.10.2021.

Nav Nannestad Gjerdrum (2021f): *Strategidokument for Nav Nannestad Gjerdrum 2022*.

Nav Nannestad Gjerdrum (2021g): *Veiledende satser livsopphold 2022 (sofak)*. Rutine nr. 6a. Versjon 01/2021. Godkjent 1.10.2021.

Nav Nannestad Gjerdrum (2021h): *Veiledende satser livsopphold 2022 – fordelt på forbruksområder*. Rutine nr. 6b. Versjon 01/2021. Godkjent 1.10.2021.

Nettsider

www.nav.no

www.ssb.no

Nav (2022a): <https://www.ssb.no/statbank/table/12210/> [1.4.2022]

Nav (2022a): <https://www.ssb.no/statbank/table/12213/> [1.4.2022]

<https://www.statsforvalteren.no/vestland/helse-omsorg-og-sosialtenester/okonomisk-sosialhjelp/kan-nav-kutte-i-sosialstonaden-til-familiar-med-mange-barn/> [1.4.2022]

<https://www.statsforvalteren.no/troms-finnmark/helse-omsorg-sosial/sosialhjelp/saksbehandle-etter-sosialtjenesteloven/> [14.5.2022]

VEDLEGG 1 – KOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSSVAR

SV: Foreleggelse av rapport



Runar Kristiansen

Til ● Kari Tvetbråten

Kopi ● Miriam Sethne

Du svarte på meldingen 30.05.2022 22:13.

Svar Svar til alle Videre-send

søn. 29.05.2022 19:55

Hei.

Her kommer min uttalelse til rapporten:

NAV forvalter tjenester for stat og kommune, og skal bidra til å skape et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked, og ivareta vanskeligstiltes grupper behov og bekjempe fattigdom.

Kommunedirektøren mener rapporten er grundig og opplysende, og den peker på viktige funn og konkrete anbefalinger kommunen må ta tak i fremover.

Det pekes på mangelfull dokumentasjon og kvalitetssikring, samt lovhjemler som er feil som viktige områder som kommunedirektør vil følge opp, og som vil være mulig å etterkomme raskt.

Videre må det å jobbes aktivt og mer målrettet for at økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig, herunder er det et godt poeng om mer individuell oppfølging og at vi sikrer god brukervedvirkning.

Det er helt avgjørende å fortsette de prosessene som er igangsatt for videreutvikling av den nye NAV-tjenesten.

Kommunedirektøren vet at NAV-kontoret har store ambisjoner om å bli bedre, og at vi vil ta tak i funnene i rapporten i det videre arbeidet med tjenesteutvikling.

Kommunedirektøren takker forvaltningsrevisjonen for godt samarbeid.

Med vennlig hilsen

Runar Kristiansen

kommunedirektør

Mobil: +47 90 11 34 48



NANNESTAD
KOMMUNE