

Veileder for landsomfattende tilsyn i 2012 med sosiale tjenester i Nav – behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn

Målgruppe: Fylkesmennene

Godkjent av Lars E. Hanssen 15. februar 2012

Innhold

1	Bakgrunn for tilsynet	3
2	Tilssystema.....	6
3	Generelt om det rettslige grunnlaget.....	7
3.1	Tilsynsansvaret	7
3.2	Lov- og forskriftsbestemmelser som regulerer områdene som skal undersøkes i tilsynet	8
3.2.1	<i>Materielle krav og saksbehandlingskrav</i>	<i>8</i>
3.2.2	<i>Krav til styring/internkontroll</i>	<i>9</i>
4	Behandling av søknad om økonomisk stønad	13
4.1	Kartlegging	13
4.1.1	<i>Rettslig grunnlag og revisjonskriterier</i>	<i>13</i>
4.1.1.1	<i>Hva må undersøkes for at saken skal være godt nok opplyst for beslutning med hjemmel i § 18?.....</i>	<i>17</i>
4.1.1.2	<i>Opplysninger som er nødvendig for beslutning med hjemmel i § 19.....</i>	<i>19</i>
4.2	Vurdering av stønadsbehov	20
4.2.1	<i>Rettslig grunnlag og revisjonskriterier</i>	<i>20</i>
4.2.1.1	<i>Individuell vurdering av søkers inntekter og inntektsmuligheter</i>	<i>22</i>
4.2.1.2	<i>Individuell vurdering av søkers utgifter.....</i>	<i>22</i>
4.2.1.3	<i>Individuell vurdering av stønadsnivå med hjemmel i lov om sosiale tjenester i Nav § 18</i>	<i>23</i>
4.2.1.4	<i>Stønad i særlige tilfelle, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 19</i>	<i>24</i>
4.2.2	<i>Brukermedvirkning.....</i>	<i>25</i>
4.3	Oppsummering av revisjonskriterier	26
4.3.1	<i>Kommunen sikrer, ved tilstrekkelige styringstiltak, at det foretas forsvarlig kartlegging ved behandling av søknad om økonomisk stønad fra person med forsørgeransvar.....</i>	<i>26</i>
4.3.2	<i>Kommunen sikrer at det foretas forsvarlige vurderinger ved behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar</i>	<i>28</i>
5	Forberedelse og gjennomføring	30
6	Referanser.....	34

1 Bakgrunn for tilsynet

Statens helsetilsyn har besluttet at fylkesmennene i 2012 skal gjennomføre landsomfattende tilsyn med kommunenes behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn.

I denne veilederen konkretiseres tilsynsområdene, det redegjøres for relevante lov- og forskriftskrav og for revisjonskriteriene utledet av disse.

Ved gjennomføring av tilsynet skal det undersøkes om kommunen sikrer forsvarlig saksbehandling av søknader fra personer med forsørgeransvar for barn. Det skal undersøkes om kommunen sikrer at søkerens situasjon kartlegges i tiltrekkelig grad og at det gjøres individuelle vurderinger. For å undersøke og konkludere skal det tas utgangspunkt i bestemmelsene om økonomisk stønad i lov om sosiale tjenester i Nav §§ 18 og 19, saksbehandlingskrav i samme lov, saksbehandlingskrav i forvaltningsloven (fvl), samt i styringskrav hjemlet i lov om sosiale tjenester i Nav § 5 og tilhørende forskrift om internkontroll (forskrift 2010-11-19 nr. 1463 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen).

Tilsynene skal gjennomføres som systemrevisjoner som beskrevet i Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon. Når det avdekkes lovbrudd skal disse følges opp som beskrevet i Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter (Internserien 8/2011).

Fylkesmennene gjennomførte i 2010 landsomfattende tilsyn med kommunens håndtering og behandling av henvendelser, herunder søknader om økonomisk stønad, se veileder utgitt som Internserien 13/2010 og oppsummering i Rapport fra Helsetilsynet 4/2011. Tilsynet var ikke innrettet mot håndtering av henvendelser fra en nærmere definert gruppe. I 9 av 10 kommuner var det grunnlag for å konkludere med lovbrudd.

De fleste lovbruddene gjaldt mangelfull styring og ledelse av kartlegging og vurdering av om det var grunnlag for å innvilge stønad og av vurdering ved utmåling av stønadens størrelse. I 2011 har flere fylkesmenn gjennomført tilsyn med samme tema basert på egne risikovurderinger. Disse tilsynene er ikke oppsummert samlet, men det er funnet tilsvarende lovbrudd i flere av de undersøkte kommunene.

Tilsynstemaet i 2012 er begrenset til behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn. Med behandling av søknader menes i denne sammenheng kartlegging og vurdering for å beslutte om det er grunnlag for å innvilge økonomisk stønad og for utmåling av stønaden. Temaet *håndtering av henvendelser* er tatt ut. Det skal ikke undersøkes om kommunen sikrer forsvarlige vurderinger knyttet til stønadsform og utbetaling av stønad til andre enn stønadsmottaker.

Det at vi i dette tilsynet omtaler vurdering og ikke vurdering og beslutning, skyldes at det er sikringen av det å komme til riktig resultat som er tema. Vi legger til grunn at forsvarlig kartlegging og vurdering er forutsetninger for forsvarlige beslutninger.

Strukturen i denne veilederen er endret i forhold til veilederen fra 2010. I denne veilederen er kravene til styring (internkontroll) og de øvrige kravene som regulerer kartlegging og vurdering behandlet samlet.

Det er flere grunner til at Statens helsetilsyn har besluttet å rette oppmerksomheten mot barn i tilsynet i 2012. Forskning på fattigdom viser at det blir stadig flere familier i Norge som har så lav inntekt at de kommer under EUs lavinntektsdefinisjon, som er inntekt under 60 % av landets medianinntekt. 10 % av norske barn bodde i 2008 i hushold med inntekt under EUs fattigdomsgrense, en økning på 3 % fra 1999. Mange barn berøves muligheten til et aktivt liv i vanlig sosial sammenheng fordi familien er i en vanskelig økonomisk situasjon. I perioden 2007-2009 bodde 74 000 barn i husholdninger med lavinntekt.

Høsten 2011 har en arbeidsgruppe fra Statens helsetilsyn gjennomgått 87 klagesaker hvor klager representerer en husstand med barn (kommer i Internserien februar 2012). Arbeidsgruppen har hatt møter med seks fylkesmannsembeter om erfaringer med slike klagesaker. Gjennomgangen av klagesakene viste at det manglet beskrivelse av barnas situasjon i sakene og at det ikke var mulig å se om kommunen ved Nav hadde lagt vekt på barnas behov ved behandling av søknad og klager. Det landsomfattende tilsynet i 2008 med [kommunale helse-, sosial- og barnevernstjenester til utsatte barn](#), viste at der det var etablert Navkontor, var fokuset så konsentrert om tilrettelegging for arbeid at selv erfarne sosialarbeidere ikke alltid hadde vurdert barns behov.

Lov om sosiale tjenester i Nav skal bidra til inntektssikring for utsatte og sårbare grupper. Lovens formålsbestemmelse understreker at utsatte barn og unge og deres familier skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Formålsbestemmelsen gjenspeiler grunnleggende menneskerettigheter som bl.a. er nedfelt i FNs barnekonvensjon og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Barn og unge skal ha en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, åndelige og sosiale utvikling. Barn og unge er spesielt sårbare i vanskelige situasjoner, og kommunen må sikre at barns særskilte behov blir vurdert ved behandling av søknad om økonomisk stønad.

I veilederen er det redegjort for rettstilstanden pr. januar 2012, dvs. loven med gjeldende forskrifter pr. dato og de rundskriv som fortsatt er gjeldende. Dersom rettstilstanden endres, for eksempel ved føringer gitt i forventet rundskriv, vil Statens helsetilsyn vurdere om det er behov for å justere veilederen og eventuelt informere embedene om det i eget brev.

2 Tilsystema

Det skal undersøkes om kommunen sikrer forsvarlig kartlegging og at det gjøres individuelle vurdering(er) som grunnlag for beslutning om å innvilge økonomisk stønad og for beslutning om stønadens størrelse.

Med **økonomisk stønad** menes *stønad til livsopphold*, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 18 og *stønad i særlige tilfelle*, jf. samme lovs § 19.

Med **behandling** av søknad siktes det til prosessen fra og med søknad foreligger frem til det skal tas beslutning om det er grunnlag for å innvilge økonomisk stønad og stønadens størrelse vurderes. Behandlingen omfatter altså den kartlegging og den vurdering som i neste omgang legges til grunn for beslutning.

Med personer med **forsørgeransvar for barn** menes personer som har forsørgeransvar etter lov om barn og foreldre, og som har barna boende hos seg fast eller som har samvær med dem.

For å tydeliggjøre lovkravene har vi inndelt behandlingsprosessen i en kartleggingsfase og en vurderingsfase.

Det skilles ofte mellom søknader om akutt hjelp (nødhjelp) og ordinære søknader om økonomisk stønad. Behovet for akutt hjelp uttrykkes både av langtidsmottakere av økonomisk stønad og av førstegangssøkere som kan ha behov for hjelp meget raskt. Tilsynet omfatter alle søknadstyper uavhengig av akuttpreg.

Det stilles ulike krav til behandling av en søknad avhengig av hvor akutt behovet er. I vurdering av alle søknadstyper må imidlertid også barnas behov kartlegges og tas hensyn til i vurderingen av om det er grunnlag for å innvilge stønad og i vurderingen av stønadens størrelse.

Denne veilederen omhandler ikke undersøkning og bedømming av hvordan kommunen sikrer forsvarlig vurdering av stønadsform og om stønad skal utbetales til andre enn søker.

3 Generelt om det rettslige grunnlaget

Lov om sosiale tjenester i Nav er det sentrale rettsgrunnlaget ved gjennomføring av landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i Nav i 2012.

Loven viderefører deler av lov om sosiale tjenester, herunder bestemmelsene om økonomisk stønad, jf. lovens §§ 18 og 19. Forvaltningen av tjenesten økonomisk stønad skal skje i Navkontor, jf. NAV-loven §§ 13 og 14. Kommunen har internkontrollplikt ved forvaltning av økonomisk stønad, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 5. Det er gitt forskrift om internkontroll i arbeids- og velferdsforvaltningen.

I lov om sosiale tjenester i Nav er det foretatt en presisering av gjeldende rett ved at det er lovfestet et forsvarlighetskrav, jf. lovens § 4. Kravet om forsvarlig tjeneste gjelder som et overordnet krav. Hva som er forsvarlig tjeneste gir særlig rettighetsbestemmelsene anvisning på, men også kravene til styring og saksbehandling er gitt med det utgangspunkt at god styring og god saksbehandling (også styring av saksbehandling) er nødvendig for å yte forsvarlige tjenester til enhver tid.

Saksbehandlingsprosessen knyttet til behandling av søknader om økonomisk stønad må sees på som en del av tjenesten økonomisk stønad. Kartlegging av behov og individuell vurdering er uløselig knyttet til selve tjenesten, altså avslag eller innvilgelse, og stønadens størrelse. Kravet om forsvarlighet gjelder følgelig også saksbehandlingsprosessen. Hva som skal til for å sikre forsvarlig behandling av søknad om økonomisk stønad, fremgår av kapittelet om saksbehandling i lov om sosiale tjenester i Nav, hvor det vises til forvaltningsloven (fvl). Ved gjennomføring av dette tilsynet er fvl. § 17 sentral.

Gjeldende og relevante rundskriv er også retningsgivende for tolkning og operasjonalisering av kravene til kommunens ansvar for å sikre forsvarlig behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer som representerer barnefamilier. Se særlig rundskriv I-34/2001.

3.1 Tilsynsansvaret

Fylkesmannens tilsynsansvar innebærer at Fylkesmannen har rett og plikt til å føre tilsyn med om kommunen oppfyller sine plikter etter kapittel 4 og § 16 første ledd i loven, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 9, som igjen viser til kommuneloven kap. 10 A. Kapittel 4 regulerer de individuelle tjenestene etter loven, herunder økonomisk stønad. Det fremgår av Innst. 87 L (2009-

2010) at Fylkesmannen kan kontrollere om kommunen følger de bestemmelser som regulerer tildeling (saksbehandling) av disse tjenestene selv om saksbehandlingsreglene dels følger av kapittel 5, og dels av forvaltningsloven. Det samme gjelder kravet til forsvarlighet i lovens § 4, og kravene til internkontroll i § 5.

3.2 Lov- og forskriftsbestemmelser som regulerer områdene som skal undersøkes i tilsynet

3.2.1 Materielle krav og saksbehandlingskrav

Lov om sosiale tjenester i Nav inneholder bestemmelser om økonomisk stønad, rett til stønad til livsopphold i § 18, og stønad i særlige tilfeller i § 19.

Lovens formålsbestemmelse, jf. § 1, har betydning for tolkningen av bestemmelsene om økonomisk stønad. I formålsbestemmelsen legges det vekt på at loven skal bidra til at barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Lov om sosiale tjenester i Nav inneholder også bestemmelser om saksbehandling, og det vises i disse til at forvaltningslovens (fvl) bestemmelser gjelder der ikke annet er bestemt i særloven. En sak skal være tilstrekkelig opplyst før beslutning tas, jf. fvl § 17. Ved gjennomføring av tilsynet er denne bestemmelsen av sentral betydning. Dersom saken ikke er tilstrekkelig opplyst, vil det være stor risiko for ikke å foreta en riktig vurdering av om vilkårene for å innvilge økonomisk stønad er oppfylt og heller ikke en riktig vurdering av størrelsen på stønadsbeløp.

Ved behandling av søknader om økonomisk stønad skal det foretas en konkret, individuell vurdering. Dette kommer til uttrykk i bestemmelsene om økonomisk stønad, jf. lov om sosiale tjenester i Nav §§ 18 og 19, og tydeliggjøres i Rundskriv I-34/2001, som et bærende, ufravikelig prinsipp.

I Rundskriv I-34/2001 gis det grundig veiledning i hvordan loven er å forstå. Der er det blant annet redegjort for hva som skal legges til grunn som søkers inntekter og hva som skal vurderes som utgifter til livsopphold. Det er også redegjort for unntaksbestemmelsene i § 19. Det gis dessuten veiledende satser for stønad til livsopphold. Disse er senere justert, sist ved rundskriv fra Arbeidsdepartementet A-2/2011.

Det er et sentralt prinsipp at det ved behandling av søknader om økonomisk stønad skal foretas **en konkret individuell vurdering** både om det skal ytes stønad (utgifter og inntekter det skal tas hensyn til) og ved eventuell utmåling av stønaden. Kommunen har både rett og plikt til å foreta en konkret individuell vurdering.

Hva som må kartlegges avhenger av søker og søker situasjon. Det skal undersøkes om søker har barn. Dersom søker har barn, skal barnas behov kartlegges i tilstrekkelig grad og tas hensyn til i vurdering av om det er grunnlag for å innvilge stønad. Det skal også tas hensyn til barns behov ved vurdering av utmåling av stønaden.

Ved utmåling av stønadsbeløpet er lovens forutsetning om individuell behovsprøving overordnet både de statlige veiledende retningslinjene som er gitt og eventuelle lokalt fastsatte normer for utmåling av stønad. Kommunale normer og statlig veiledende retningslinjer er kun veiledende for om stønad skal innvilges, og ved utmålingen av stønad. (Se nærmere om kravet til individuell vurdering i veilederens punkt 4.2.1.3).

3.2.2 Krav til styring/internkontroll

Kommunen er i lov om sosiale tjenester i Nav § 5 pålagt å ha internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapittel 4 er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Kravene er presisert i forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen av 19. november 2010.

Kravet om internkontroll innebærer et krav om at kommunen må ha styring av en viss kvalitet. God styring innebærer at bestemte styringselementer må være på plass. Samlet sett må styringstiltakene være av tilstrekkelig omfang, slik at de bidrar til å sikre at det ytes forsvarlig behandling av søknad om økonomisk stønad til personer med forsørgeransvar for barn.

Beskrivelse av styringstiltak og resultater av styringstiltak (rutinebeskrivelser, håndbøker, sjekklister osv.) skal dokumenteres (være skriftlig) i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse, altså i den grad det er nødvendig for virksomheten for å ”holde oversikt og orden”.

Behovet for skriftlighet skal vurderes konkret og inngå som et element i vurderingen av om styringen samlet sett sikrer at kommunen foretar forsvarlig behandling av søknadene.

Enkelte styringskrav fremkommer også i selve lovgivningen, f.eks. krav til opplæring, jf. lov om sosiale tjenester Nav § 6, og krav til tiltak for å bidra til klare ansvars- og myndighetsforhold mellom stat og kommune i Nav, jf. NAV-loven § 14, jf. forskrift til NAV-loven 26.1.2007 nr. 107, forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Kravene til styring som ikke er hjemlet i forskriften om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen, må sees på som krav som underbygger og presiserer kravene i internkontrollforskriften.

Hvilke styringsaktiviteter som skal kreves på ulike nivå i linjen, fra kommunens ledelse via Navkontorets ledelse til den enkelte saksbehandler, vil avhenge av kommunens størrelse og organisering.

Kommunen må være klar over sin oppgave som ansvarlig for å forvalte tjenesten økonomisk stønad. Det må være klart for øverste ansvarlige ledelse i kommunen hva ansvaret innebærer, men det kan ikke forventes detaljkunnskaper om utførelse eller svikt på dette nivået.

Kommunen må sørge for at oppgaver knyttet til å forvalte tjenesten økonomisk stønad er plassert og kjent. Samarbeidsavtalen mellom Nav fylke og kommunen er sentral for å finne beskrivelsen av hva forvaltningen av oppgaven innebærer. Tydelig formidling av oppgaver og klar delegasjon av myndighet viktig.

Kommunen må sørge for tilstrekkelig kompetanse på alle nivåer som har oppgaver knyttet til forvaltningen av tjenesten økonomisk stønad. Hva som kreves av kompetanse avhenger av hvilke oppgaver som skal løses i kartleggings- og vurderingsprosessen og i styringen av disse. For å ivareta dette styringskravet må kommunen ha oversikt over hvilke kompetanse som er nødvendig og rekruttere personell ut fra det. Videre må kommunen sørge for tilstrekkelig opplæring av nyansatte og for å opprettholde rett kompetanse. Det må videre følges med på om opplæringstiltakene er virkningsfulle.

I kompetansekravet ligger det et krav om at kommunen skal sørge for at ansatte både har kjennskap til relevant regelverk og til hvordan man kartlegger og vurderer stønadsbehov. Kommunen må sikre at ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å kunne kartlegge og vurdere barns behov.

Kommunen må utvikle og iverksette nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å sikre forsvarlig saksbehandling av søknader som gjelder barnefamilier. I hvilken grad slike rutiner etc. skal være skriftlige, må vurderes i den enkelte kommune og vil avhenge blant annet av antall ansatte, ledes kompetanse og organisering av kontoret.

Gode skriftlige prosedyrer, håndbøker og instruksjoner kan være viktige tiltak som bidrag til å sikre forsvarlig kartlegging og vurdering, men andre tiltak kan kompensere for manglende skriftlighet.

Utarbeidelse av søknadsskjemaer kan være et nyttig tiltak for å bidra til å få innhentet nødvendige opplysninger, også om barn. Kommunen må uansett sørge for at rutiner, prosedyrer, skjemaer, sjekklister, saksbehandlingsprogram mv. ivaretar gjeldende lov- og forskriftskrav.

Kommunen må også sørge for at rutiner og prosedyrer følges. Vanligvis skjer dette ved at nærmeste leder følger med på de ansattes saksbehandling, ved individuell veiledning, personalmøter med gjennomgang av saker etc.

Ledelsen på alle nivåer må følge med på behandlingsprosessen av søknader om økonomisk stønad. Hva ledere på ulike nivå skal følge med på, vil variere avhengig av størrelse og organisering. Kommunen må selv vurdere hva som er tilstrekkelig styringsinformasjon på ulike nivå.

Kunnskap om feil og mangler kan bidra til å danne et bilde av hvor det er risiko for svikt. Kommunen kan bruke kunnskap om svikt i prosesser for å vurdere hvor det er risiko for å ikke drive forsvarlig saksbehandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn. De ansatte bør medvirke i arbeidet. Medvirkning fra arbeidstakerne kan skje på ulike vis i møtevirksomhet, medarbeidersamtaler, undersøkelser, gjennomføring og gjennomgang av ROS-arbeid (risiko og sårbarhet), deltakelse i utarbeidelse av rutinebeskrivelser og evalueringer av disse osv. I store kommuner vil det normalt være tilstrekkelig at øverste ledelse forsikrer seg om at slike tiltak iverksettes, i mindre kommuner kan det være hensiktsmessig at rådmannen også kjenner

resultatene av slike tiltak. Det som må vurderes, er om styringsaktivitetene faktisk er slik utformet at svikt forebygges.

Et godt styringstiltak er å innhente brukererfaringer og anvende disse i risikoarbeid og evalueringsarbeid. Brukere kan gi tilbakemeldinger av eget initiativ, f.eks. ved å klage. Det kan foretas brukerundersøkelser, eller brukere kan oppfordres til å gi tilbakemeldinger på annet vis.

Kommunen må jevnlig gjennomgå den samlede styringen (internkontrollen) som gjelder behandling av søknader om økonomisk stønad. Det må vurderes om styringstiltakene som er iverksatt er tilstrekkelige og gode nok til å sikre forsvarlig saksbehandling av søknader om økonomisk stønad til personer med forsørgeransvar.

Kommunen, ved øverste administrative ledelse, er overordnet ansvarlig for at oppgaver knyttet til forvaltning av tjenesten økonomisk stønad planlegges og delegeres. Selv om forvaltningen av tjenesten økonomisk stønad skal gjøres i Navkontorene, er kommunen ansvarlig for tjenesten. Kommunen er også ansvarlig for at kravene til forvaltning av økonomisk stønad er tydelig beskrevet i samarbeidsavtalen med Nav. Ansvarer innebærer ikke å ha detaljkunnskaper, men å ha etablert tilstrekkelige styringstiltak. Hvilke tiltak dette er, må vurderes konkret avhengig av forholdene i og størrelsen på den enkelte kommune.

4 Behandling av søknad om økonomisk stønad

I dette kapitlet redegjøres det for det rettslige grunnlaget som gjelder på de valgte tilsynsområdene. Kapitlet består av to hoveddeler. I den første delen redegjøres det for kravene til å sikre forsvarlig kartlegging ved behandling av søknad om økonomisk stønad fra person med forsørgeransvar for barn. I den andre delen redegjøres det for krav som stilles til å sikre forsvarlige vurderinger i slike saker. Disse to sentrale elementene i en søknadsbehandlingsprosess henger nøye sammen og går delvis i hverandre. Det er helt avgjørende for en forsvarlig vurdering, og derved beslutning, at det er foretatt forsvarlig kartlegging.

Under hvert av de to tilsynsområdene redegjøres det både for styringskrav, materielle krav (bestemmelser som hjemler rett til f.eks. tjenester, her økonomisk stønad), og relevante saksbehandlingsregler. Kravene til styring er det mer generelt redegjort for i punkt 3.2.2, og det må sees hen til det punktet for å få en samlet oversikt over kravene til styring.

Presentasjonen av relevante lov- og forskriftskrav innebærer en redegjørelse for operasjonaliseringen av bestemmelsene. Resultatet av operasjonaliseringen er revisjonskriterier. Revisjonskriteriene er presentert samlet i punkt 4.3.

Det skal *ikke* undersøkes om kommunen sikrer at tjenesten økonomisk stønad er tilgjengelig, og at henvendelser som kan dreie seg om økonomisk stønad blir identifisert. Det skal heller *ikke* undersøkes om kommunen sikrer forsvarlige vurderinger og beslutninger om stønadsform, dvs. om stønaden kan ytes som lån, bidrag eller varer og tjenester, og heller *ikke* om stønaden kan utbetales til andre enn personen som er innvilget stønad.

4.1 Kartlegging

4.1.1 Rettslig grunnlag og revisjonskriterier

Avgjørelsen av om en søker har krav på økonomisk stønad eller ikke, er en viktig beslutning for den det gjelder. Personer som søker økonomisk stønad er ofte i en vanskelig livssituasjon. Særlig vanskelig kan situasjonen oppleves dersom søker har ansvar for barn. Barna til personer som søker økonomisk stønad vil ofte også oppleve situasjonen som vanskelig.

Kommunen skal ved god styring sikre at det foretas forsvarlig kartlegging ved behandlingen av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn. Kommunen må sørge for at ansatte kjenner regelverket og at det ikke er overlatt til tilfeldigheter om saksbehandler har rett kompetanse til å gjennomføre de ulike kartleggingsoppgavene.

Hva som skal kartlegges og omfanget av kartleggingen styres av de vilkårene som oppstilles i lov om sosiale tjenester i Nav §§ 18 og 19 og av saksbehandlingsregler i samme lov, samt i forvaltningsloven. Kravene til omfang av kartleggingen og type informasjon som skal innhentes beror på om søknaden (eller deler av den) må behandles raskt fordi søker anses å være i en nødhjelpssituasjon.

Avgjørelser etter §§ 18 og 19 er enkeltvedtak og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 41. Et viktig forvaltningsprinsipp er at en sak skal være tilstrekkelig opplyst før beslutning tas, jf. fvl § 17.

Ved behandling av søknad om økonomisk stønad må det alltid undersøkes om søker har barn. Dersom søker har barn, må relevante forhold om dette undersøkes nærmere, slik at tilstrekkelige og relevante fakta legges til grunn ved vurderingen av søknader. Fylkesmannen skal også undersøke om kommunen vurderer, og når nødvendig gjennomfører, hjemmebesøk som ledd i en forsvarlig kartlegging.

Ved saksbehandling av søknad om økonomisk stønad gjelder saksbehandlingskapittelet (kap. 5) i lov om sosiale tjenester i Nav. I denne lovens § 41 vises det til at forvaltningsloven gjelder der det ikke særskilt fremkommer i lov om sosiale tjenester i Nav. Det fremgår indirekte i lov om sosiale tjenester i Nav at alle relevante forhold skal kartlegges i forbindelse med behandling av søknad om økonomisk stønad, jf. § 43, men selve prinsippet om at kommunen har en plikt til å innhente tilstrekkelige opplysninger før vedtak fattes, fremgår i fvl § 17.

Forvaltningsloven § 17 første ledd lyder:

”Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes....”

Bestemmelsen skal bidra til at søker får de tjenestene han eller hun har krav på, og den understreker kommunens plikt til **aktivt** å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig. Kommunen må sikre

at aktivitetsplikten ivaretas. Det betyr blant annet at søker ved behov får veiledning i utfylling av søknadsskjema, i hva det kan søkes om, om hvilke opplysninger som er nødvendige osv. Avslag kan ikke gis på grunn av manglende opplysninger.

Det må vurderes konkret i hver enkelt sak hvilke opplysninger som er nødvendige og relevante og også hvilke opplysninger som må dokumenteres. Dette gjelder også dokumentasjon om søker har forsørgeransvar for barn, samværsrett, omfanget av samværsretten osv. Sosialtjenestens behov for dokumentasjon for de opplysningene som legges til grunn, må balanseres opp mot hensynet til søker og søkers mulighet (herunder evne) til å dokumentere opplysninger.

Det foreligger ingen enkelte regelverkskrav om dokumentasjon i forskrift, rundskriv eller retningslinjer. I Rundskriv IS-6/2004 blir imidlertid temaet belyst knyttet til sosialtjenestens adgang til å kreve kontoutskrift fremlagt ved behandling av søknad om økonomisk stønad. I rundskrivet presiseres det at dokumentasjonen må være relevant for sosialtjenestens behandling av saken. Kravet til fremvisning av dokumentasjon på inntekter (eventuelt innestående på konto) og utgifter har nær sammenheng med lovens subsidiære karakter. Alle aktuelle muligheter til egenforsørgelse skal utnyttes før det eventuelt ytes økonomisk stønad. I Rundskriv I-34/2001 fremgår det at den enkeltes behov alltid må vurderes konkret i forhold til de utgifter vedkommende opplyser å ha, og som naturlig nok må dokumenteres så langt råd er.

Krav om dokumentasjon i nødhjelpssaker berøres (indirekte) i Rundskriv I-34/2001 der det fremgår at en søknad om akutt hjelp må vurderes raskt, ofte samme dag som den er mottatt. Dette innebærer at kommunen noen ganger ikke kan undersøke saken like grundig som ved behandling av ordinære søknader. Det kan blant annet medføre at stønad må ytes før alle utgifter og inntekter er dokumentert. Det må ved behandling av søknader om akutt hjelp vurderes hvilke opplysninger som er nødvendige, og i hvilken grad opplysningene skal kreves dokumentert.

Kommunen må sørge for at det er en felles og riktig forståelse av og kunnskap om hvilke opplysninger som skal innhentes i de ulike sakstyper og av hvordan disse skal innhentes. Ved vurdering av søknad om stønad fra førstegangssøkende husstand med barn vil det ofte være behov for en omfattende kartlegging. Det må være rom for at kartleggingen kan foregå slik at alle nødvendige opplysninger kan innhentes. Med barn i husstanden kan det være behov for en grundig

kartlegging av deres behov knyttet til f.eks. barnehage, klær, skoleutstyr, fritidsaktiviteter og utstyr til dette osv.

Kommunen kan selv innhente opplysninger, og dokumentasjon på disse, fra andre offentlige organer, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 43. Annen dokumentasjon må søker selv fremskaffe dersom det f.eks. ikke gis samtykke til at taushetsplikten opphører.

Skriftlig saksbehandling er ofte ikke tilstrekkelig, særlig ved behandling av søknad fra person med forsørgeransvar for barn. Det må være mulig å kartlegge ved å gjennomføre samtaler, på kontoret eller andre steder. De ansatte må ha en felles forståelse av hva som er nødvendige opplysninger. Forsvarlig kartlegging kan oppnås også gjennom utarbeidelse av skriftlige rutiner, opplæring, veiledning, sjekklister osv. Det må kontrolleres om tiltakene er tilstrekkelige, og korrigeringsarbeid må iverksettes når det er nødvendig.

Kommunen skal ha rutiner for å følge med på om de riktige opplysningene hentes inn og for hva som skal dokumenteres og kartlegges i de ulike sakene. I hvilken grad slike rutiner skal være skriftlige må vurderes i den enkelte kommune basert på en vurdering av risiko for svikt. Regelverket, lover, forskrifter og relevant tolkingsmaterie (rundskriv, veiledere) skal være tilgjengelig og kjent for dem som har bruk for det som ledd i kartlegging av brukeres situasjon.

De ansatte som skal kartlegge skal inneha nødvendig kompetanse i det å kartlegge situasjonen til personer i vanskelige livssituasjoner, slik at all relevant informasjon kommer med i saken. Kommunen må også sørge for at det finnes tilstrekkelig kompetanse til å kartlegge barns behov. Dette innebærer ikke en plikt til å ha særskilt barnefaglig kompetanse i Navkontor, men kommunen må sørge for at ansatte ved kontoret får tilstrekkelig veiledning i slike saker gjennom de alminnelige tiltak kontoret har for å sikre rett kompetanse.

Kommunen skal ha oversikt over hvilke feil som kan oppstå når det gjelder kartlegging og vurdering av økonomisk stønad til foreldre. Det skal undersøkes om kommunen har planlagt tiltak som kan forebygge slike feil, for eksempel ved tema i personalmøter, påminnelser i rutinehåndbøker, oppslag i interne datasystemer og lignende.

Det skal ikke legges til grunn at ledere på alle nivå har kunnskap om hvilke feil som kan oppstå. Det kan være tilstrekkelig at dette er kjent for den nærmeste ledelsen, for eksempel ledelsen av Navkontoret. Det avgjørende er at feil oppdages, og at tiltak for forbedring iverksettes når det ledernivået som har ansvar for forbedringstiltakene blir kjent med svikten. Kommunens øverste ledelse må imidlertid forsikre seg om at dette skjer, for eksempel ved årlige gjennomganger av om internkontrollen fungerer som forutsatt. Kommunens størrelse har stor betydning når det skal vurderes hvilken kunnskap som skal finnes på de ulike ledernivåene.

4.1.1.1 Hva må undersøkes for at saken skal være godt nok opplyst for beslutning med hjemmel i § 18?

Lov om sosiale tjenester i Nav § 18 lyder:

"De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønadene bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen."

Lov om sosiale tjenester i Nav § 18 danner utgangspunkt for hvilke opplysninger som er nødvendige for å avgjøre en søknad om økonomisk stønad.

Det må kartlegges om søker kan sørge for sitt livsopphold ved annet enn å motta økonomisk stønad. Det må undersøkes hvilke livsoppholdsutgifter søker har og størrelsen på disse. Det må kartlegges hva som kan bidra til at søker blir selvhjulpen. Prinsippet om individuell vurdering er styrende for hvilke opplysninger som er nødvendige for at saken skal være tilstrekkelig opplyst.

Forvaltningen av økonomisk stønad er bygget opp slik at det først vurderes om betingelse for stønad etter § 18 er oppfylt, for så også eventuelt å vurdere om betingelser for stønad med hjemmel i § 19 er oppfylt. Listen under over forhold som skal undersøkes gjelder følgelig også for § 19:

Kommunen skal sikre at det vurderes om det er behov for å kartlegge følgende forhold:

- søker og søkers familieforhold (sivilstatus og barn, antall og alder)
- søkers inntekter/inntektsmuligheter, her må inngå vurdering av reduserte muligheter for forsørger knyttet til kvelds- eller helgejobbing på grunn av omsorgsansvar, lang reise osv.
- utgifter (hvilke og hvor høye)
- gjeld

- behov for stønad til livsoppholdsutgifter eller spesielle utgifter knyttet til barn eller samvær med barn
- opplysninger om sosiale forhold, helsemessige forhold, andre forhold (ikke bare søkers forhold, men også barnas særskilte behov knyttet til sosiale og/eller helsemessige utfordringer) som har betydning for å vurdere søkers inntektsmulighet mv.
- opplysninger om søkers kontakt med andre etater i kommunen (barnevern, barnehageetat, helsestasjon, skole, hjemmetjenester osv.)
- opplysninger om barns deltakelse i aktiviteter og ev. kostnader knyttet til dette
- utgifter til barnepass, barnehage, SFO
- opplysninger om bolig og boforhold – i familier med barn og unge er det spesielt viktig at det er en trygg og god bosituasjon, og i vurderingen rundt en eventuell flytting for å redusere bokostnader må det vurderes hvilke konsekvenser dette ev. medfører for barna
- opplysninger om familiens behov for klær, sko, utstyr mv. til daglig- og fritidsbruk.
- behov for datautstyr
- opplysninger om behov for innbo og møbler knyttet til at det bor barn i huset eller fordi søkeren har samværsrett og følgelig har barn boende hos seg i den forbindelse
- opplysninger om utgifter en søker som ikke bor sammen med barn har til samvær

Økonomisk stønad er ment å være en midlertidig ytelse og det skal derfor foretas en helhetsvurdering av søkers situasjon og behov. For husholdninger med barn må det undersøkes hvordan søker(e) snarest mulig skal kunne komme i en posisjon som vil sikre familien et økonomisk grunnlag for at barna kan få en trygg og god oppvekst, slik at dette kan vektlegges i vurdering og beslutning.

Ordlyden i lov om sosiale tjenester § 18 gir lite føringer for hva som skal legges til grunn som søkers inntekter, og det samme gjelder hva som skal regnes som utgifter til livsopphold og eventuelt nivå på stønaden. Lov om sosiale tjenester i Nav § 1 må legges til grunn som tolkningsmoment når disse begrepene skal gis innhold.

I Rundskriv I- 34/2001 redegjøres det grundig for hva som skal legges til grunn på inntektssiden og hva som regnes som livsoppholdsutgifter. Nivået på utgifter til hva som regnes som kjernen i

livsoppholdsbegrepet er det også gitt statlige veiledende retningslinjer for, disse er sist justert i Rundskriv A-2/2011.

I nevnte Rundskriv I-34/2001 er kjernen i livsoppholdsbeløpet beskrevet som utgifter til mat, drikke, klær, sko, husholdningsartikler, tv-lisens, avis, telefon, fritidsaktiviteter, fritidsutstyr til barn og reiseutgifter. Alle disse utgiftene påvirkes av om søkeren forsørger barn. Barns alder, helsetilstand, fritidsaktiviteter etc. skal tas hensyn til.

4.1.1.2 Opplysninger som er nødvendig for beslutning med hjemmel i § 19

§ 19 Stønad i særlige tilfeller:

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

Lov om sosiale tjenester i Nav § 19 skal fange opp behov for hjelp som ikke dekkes gjennom stønad til livsopphold etter § 18. Bestemmelsen skal bidra til å øke muligheten for å realisere lovens målsetting om at alle skal være i stand til å sørge for seg selv og sin familie. § 19 er en utpreget skjønnsmessig bestemmelse. Den gir vide rammer, men ingen nærmere veiledning, for når hjelp kan gis. Selv om hjelp etter § 19 ikke er en pliktmessig ytelse, kan det i det konkrete tilfellet være åpenbart urimelig ikke å yte hjelp.

§ 19 gir hjemmel for å yte stønad i tilfeller der betingelsene etter § 18 ikke er oppfylt. Det kan for det første gjelde utgifter som i det konkrete tilfellet faller utenfor rammen for § 18, og med andre ord ikke er nødvendige for søkerens livsopphold. For det andre kan situasjonen være at ikke alle andre muligheter til selvforsørgelse er forsøkt.

Dersom utgifter som søkes dekket ikke anses å falle inn under søkers livsopphold, **må** sosialtjenesten vurdere om det skal ytes stønad etter § 19.

Her kan eksempelvis vurderes utgifter til bilhold i særlige tilfeller, dekning av barnehageutgifter (særlig for de med dårlige norskkunnskaper), leirskole og lignende, konfirmasjonsutgifter, fritidsutstyr, sykkel og annet, og nødhjelp. Se ellers Rundskriv I-34/2001.

Fylkesmannen må undersøke om kommunen sikrer at søknader vurderes etter § 19 der det foreligger avslag eller delvis avslag etter § 18, og om de ansatte kjenner lovverket. Det skal foreligge arbeidsrutiner, kjente, men ikke nødvendigvis skriftlige, som sikrer at det systematisk blir innhentet oppdaterte opplysninger og kartlagt alle forhold som vil være relevante for vurdering og beslutning med utgangspunkt i § 19.

4.2 Vurdering av stønadsbehov

Under dette punktet skal det redegjøres for krav som stilles til kommunen for å sikre at det blir foretatt konkrete, individuelle vurderinger ved behandling av søknad om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar.

Som fremstillingen vil vise går kartleggings- og vurderingsfasene over i hverandre. Det vil derfor bli noen gjentakelser.

4.2.1 Rettslig grunnlag og revisjonskriterier

Søknader om økonomisk stønad skal avgjøres etter en konkret individuell vurdering, jf. lov om sosiale tjenester i Nav §§ 18 og 19.

Når det foreligger tilstrekkelige opplysninger skal det foretas konkrete individuelle vurderinger om:

- betingelsene for å innvilge stønad etter lov om sosiale tjenester i Nav § 18, eventuelt § 19 er oppfylt, herunder individuell vurdering av hva som skal legges til grunn som søkers inntekter, og videre
- hva som skal legges til grunn som nødvendige utgifter til livsopphold.

Kravet om at det skal foretas konkrete individuelle vurderinger innebærer krav til hva det skal legges vekt på når det foretas individuelle i vurderingen. Rammene for individuelle vurderinger etter § 18 må foretas innefor et strengere lovtolkningsrom enn vurderingene etter § 19, der kommunen står friere i sine vurderinger. Om betingelsene i § 18 i det konkrete tilfellet er oppfylt slik at det foreligger en rett til økonomisk stønad, avhenger av en individuell vurdering av familiens inntekter og inntektsmuligheter og livsoppholdsutgifter.

Loven er bygget opp slik at det først skal vurderes om betingelsene for å innvilge stønad etter § 18 er oppfylt, for så eventuelt å vurdere om betingelsene hjemlet i § 19 er oppfylt.

Søknad om økonomisk stønad skal avgjøres i rett tid etter en konkret individuell vurdering.

Kommunen må sørge for at oppgaver og myndighet knyttet til å behandle søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar, herunder å foreta individuelle vurderinger, er klart plassert. Det må være kjent hvem som ivaretar de ulike oppgavene og hvem som har myndighet til hva i søknadsbehandlingsprosessen. Oppgaver og myndighet knyttet til å følge med på om det foretas konkrete individuelle vurderinger, må også være klart plassert og kjent. Kommunens øverste administrative ledelse har alltid et ansvar for å følge med. Også ansvarlige nedover i virksomheten må ha følge med oppgaver. Det må være klart og kjent hvor dette ansvaret er plassert og hva det innebærer.

Kommunen må ha kunnskap om hvor det er risiko for svikt ved vurdering av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar. Informasjon må innhentes for å kunne foreta slike vurderinger. Ved å følge med på om det foretas individuelle vurderinger og om disse er i tråd med lovens krav, vil kommunen ha grunnlag for å foreta risikovurderinger og for å iverksette tiltak for å sikre at det foretas forsvarlige vurderinger. Tiltak kan være å utarbeide eller revidere skriftlige prosedyrer, sikre veiledning og annenhåndsbehandling, opplæring, utvikle maler osv.

Kommunen må innhente og bruke de ansattes kunnskap og erfaringer om svikt knyttet til vurdering av stønadsbehov for søkere med forsørgeransvar.

Kommunen skal sørge for at relevant regelverk er tilgjengelig og kjent for de ansatte. Regelverket på området er komplisert, så det er helt avgjørende at kommunen sørger for at de ansatte som gjør vurderinger kan regelverket og anvender det slik at vurderingene blir foretatt i tråd med lovens krav. Det skal sikres at det tas hensyn til barns behov når søknader vurderes.

Kommunen må sørge for at personalet som foretar individuelle vurderinger har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter. Det må være klart hvilke kvalifikasjoner som kreves for å gjøre forsvarlige vurderinger.

Konkretiseringen av disse styringskravene til kommunen er avhengig av virksomhetens størrelse og egenart. Vanligvis vil rådmannsnivået ikke ha detaljerte kunnskaper om ansvars plassering, kompetanse, arbeidsrutiner og risikovurderinger. Det vil vanligvis være tilstrekkelig at rådmannen forsikrer seg om at de relevante ledere har nødvendig oversikt. Hvilket nivå i styringslinjen som må ha hvilken oversikt må vurderes konkret og bedømmes ut fra om styringskravene faktisk er ivaretatt.

4.2.1.1 Individuell vurdering av søkers inntekter og inntektsmuligheter

Husstanden har i utgangspunktet ansvar for å sørge for eget underhold ved å utnytte aktuelle muligheter til forsørgelse gjennom inntektsgivende arbeid eller ved å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter.

Det må vurderes konkret hvilke krav som skal stilles til søker når det gjelder å utnytte alle aktuelle muligheter til forsørgelse. Det må legges vekt på søkers familiesituasjon.

Det må vurderes konkret og individuelt hvilke faktiske inntekter eller økonomiske midler som skal legges til grunn ved vurdering av om det er grunnlag for å innvilge økonomisk stønad.

Utgangspunktet er at all inntekt skal legges til grunn og at alle utgifter til livsopphold skal tas med i betraktningen.

Praksis varierer knyttet til om barnetrygd, barnebidrag osv. tas med som inntekter i beregningsgrunnlaget. Det avgjørende er at det foretas konkrete, individuelle vurderinger av reelle behov i tråd med kravene i lov om sosiale tjenester i Nav §§ 18 og 19.

4.2.1.2 Individuell vurdering av søkers utgifter

Kommunen har plikt til å legge til grunn utgifter søker har for å dekke sitt livsopphold. Livsopphold er ikke et entydig begrep og det er ikke nærmere presisert i loven. Lov om sosiale tjenester i Nav § 1 er en viktig tolkningskilde for å finne frem til hva som ligger i begrepet livsopphold. I Rundskriv I- 34/2001 redegjøres det for hva som ligger i kjerneområdet av livsoppholdsbegrepet. Dette er utgifter som alltid skal tas med ved vurdering av stønadsbehov og eventuelt ved utmåling av stønad. Det er utgifter til klær, mat, bolig og oppvarming samt andre sider av dagliglivet som fritidsaktiviteter og sosiale behov. Det tas dessuten særlig hensyn til barns behov. Se Rundskriv I- 34/2001 og hva som defineres som kjernen i livsoppholdsbegrepet.

Også andre utgifter kan regnes som livsoppholdsutgifter, og det er her kravet om at det skal foretas individuell vurdering kommer inn med full tyngde. Søker kan selv eksplisitt søke om, eller opplyse om, behov for stønad til å dekke utgifter som ligger utenfor kjernen av livsoppholdsbegrepet. Dersom dette ikke er gjort, har kommunen plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst slik at det kan foretas en vurdering av om også spesielle livsoppholdsutgifter skal legges til grunn i vurderingen av om stønad skal tildeles.

Eksempler på slike spesielle livsoppholdsutgifter er utgifter i forbindelse med høytids- og merkedager, fritidsutstyr, spedbarnsutstyr, barnepass, skolestart og skolegang, samvær med barn, lege, psykolog – og ev. annen behandling, legemidler, tannbehandling, syns- og hørselshjelpemidler, flytteutgifter, vedlikehold av egen bolig og bilhold. Ved vurdering av søknad fra person med forsørgeransvar skal det særlig tas hensyn til barns og unges behov i ulike aldersgrupper. Det skal videre legges vekt på at barn skal ha mulighet til å delta aktivt i sosiale aktiviteter som er vanlig der barnet bor.

Det vises til Rundskriv I -34/2001 for nærmere redegjørelse av vurdering av søkers utgifter. Kommuner har ulik praksis når det gjelder å vurdere betydningen av antall barn i en familie. Også i slike situasjoner gjelder prinsippet om at det skal gjøres en individuell vurdering av behov også om det finnes kommunale retningslinjer eller normer.

4.2.1.3 Individuell vurdering av stønadsnivå med hjemmel i lov om sosiale tjenester i Nav § 18

Ved vurdering av om søker har krav på økonomisk stønad med hjemmel i § 18 sammenholdes det som legges til grunn som søkers inntekter med det som legges til grunn som utgifter søker har til livsopphold.

Det er utarbeidet statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold. Retningslinjene gjelder kun utmåling av stønad til livsoppholdsutgifter som ligger i kjernen av livsoppholdsbegrepet. Altså utgifter som alle antas å ha.

Det er også vanlig at kommunen utarbeider egne normer for livsoppholdsutgifter. Slike retningslinjer eller normer utarbeides ofte for livsoppholdsutgifter som ligger i kjernen av livsoppholdsbegrepet. Ofte er de kommunale retningslinjene da lik de statlige. Det utarbeides videre retningslinjer også for livsoppholdsutgifter som ikke ligger i kjernen av livsoppholdsbegrepet, og retningslinjer for boutgifter. Slike retningslinjer kan være nyttige hjelpemidler i vurderingen av om

det er grunnlag for å yte stønad og for vurderingen av stønadens størrelse, men bruk av retningslinjene må ikke hindre at det foretas individuelle vurderinger.

Lovens forutsetning om individuell behovsprøving ved utmåling av stønaden er uansett overordnet de statlige veiledende retningslinjene som er gitt og de lokalt fastsatte normene for utmåling av stønad som eventuelt foreligger. Kommunale normer eller statlige veiledende retningslinjer gir ikke en konkret anvisning på stønadsnivået i det enkelte tilfellet. Det er ikke uten videre adgang til å sette en søkers utgifter lik satsen for en kommunal norm eller de statlige veiledende retningslinjene.

Kommunen må foreta systematisk overvåking og gjennomgang av de ulike styringstiltakene som er satt i verk for å sikre at det foretas individuelle vurderinger innenfor rammen av lovverket. Hvor ofte og på hvilken måte en slik gjennomgang skal foretas, må vurderes konkret i den enkelte kommune.

4.2.1.4 Stønad i særlige tilfelle, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 19

Kommunen kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 19.

Kommunen må sikre at søknad om økonomisk stønad også vurderes etter § 19 dersom vilkårene for å få stønad etter § 18 ikke er oppfylt, og at det foretas individuelle vurderinger innenfor lovens rammer. § 19 er en bestemmelse som legger opp til at kommunen i stor grad står fritt til å vurdere om det er grunnlag for å yte stønad. § 19 gir ikke søker en rett på stønad, men det kan anses som åpenbart urimelig å ikke yte stønad etter bestemmelsen.

Bestemmelsen åpner for at det kan være aktuelt å yte stønad selv om kravet om at alle inntektsmuligheter skal være forsøkt ikke er oppfylt, dersom situasjonen og hjelpebehovet er slik at det vil være en stor belastning å kreve dette. Dette kan være tilfellet når det kan få negative konsekvenser på lang sikt å utnytte den aktuelle inntektsmuligheten, mens problemene må antas å være av kort varighet. Et eksempel på dette er at søkeren har høyere boligstandard og høyere boutgifter enn det som anses nødvendig, men må antas å kunne dekke boutgiftene og ellers sørge for seg selv innen kort tid. Også der boligbytte og eventuelt flytting vil kunne få negative konsekvenser for barn, bør § 19 vurderes.

Hjelp etter § 19 vil kunne gis i svært forskjellige situasjoner, og til ulike persongrupper. Særlig bør søknad fra personer som representerer barnefamilier vurderes etter § 19. Bestemmelsen er særlig aktuell i situasjoner der søkerens livssituasjon er blitt, eller står i fare for å bli, så vanskelig at vedkommende ikke kommer videre uten hjelp. Ved å yte målrettet støtte på et tidlig tidspunkt kan man bidra til at søkeren ikke kommer i en så vanskelig økonomisk situasjon at vedkommende blir avhengig av økonomisk stønad for framtiden.

Bestemmelsen gir videre sosialtjenesten mulighet til å gi økonomisk stønad dersom det er særlig ønskelig å stimulere visse tiltak, eller å komme i gang med bestemte aktiviteter. Sosialtjenesten kan for eksempel med hjemmel i § 19 yte stønad til deltakelse på ulike typer kurs og fritidsaktiviteter som kan sikre at barn kan fortsette i sitt sosiale miljø på tross av stønadsbehovet.

4.2.2 Brukermedvirkning

Temaet *brukermedvirkning* skal ikke behandles som et eget tema ved gjennomføring av tilsynet. Det er hensiktsmessig å undersøke om kommunen sikrer at retten til å medvirke integreres i behandlingsprosessen – både under kartleggingsarbeidet og når det foretas individuelle vurderinger. Funn som tilsier brudd på plikten til å sørge for brukermedvirkning kan brukes som observasjoner som underbygger eventuelle lovbrudd (avvik).

Kommunens plikt til å sørge for brukermedvirkning ved behandling av søknader om økonomisk stønad kommer til uttrykk særlig i lov om sosiale tjenester i Nav § 42:

Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener.

Retten til å medvirke kommer også til uttrykk i lov om sosiale tjenester i Nav § 43:

Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med tjenestemottaker eller slik at vedkommende har kjennskap til innhenting.

Kravet innebærer en plikt for kommunen til å ha dialog med søker om innhenting av opplysninger, om hva som bør legges til grunn som inntekter, og hva søker opplever er nødvendige livsoppholdsutgifter også for barna vedkommende har forsørgeransvar overfor.

Det vanlige er at det tilbys samtale med søkers saksbehandler. Dialog kan også foregå i telefon eller skriftlig. Ofte kommer søkers ønsker til uttrykk i den skriftlige søknaden. Det er ulik praksis på hvor ofte samtale tilbys, men for å overholde kravet om at tjenestetilbudet skal utformes i samarbeid med søker og oppdatert kartlegging, må det forventes at det tilbys ”rom” der søker kan gi uttrykk for sine behov og tanker om løsninger. For å sikre dette skal det også vurderes om det bør foretas hjemmebesøk.

4.3 Oppsummering av revisjonskriterier

4.3.1 Kommunen sikrer, ved tilstrekkelige styringstiltak, at det foretas forsvarlig kartlegging ved behandling av søknad om økonomisk stønad fra person med forsørgeransvar

- Det vurderes i hver sak hvilke opplysninger som er nødvendige for at saken kan sies å være tilstrekkelig opplyst. Det innhentes opplysninger om:
 - søker og søkers ansvar for familie/barn
 - søkers inntekter/inntektsmuligheter
 - utgifter (hvilke og hvor høye)
 - øvrige opplysninger ved behov, som opplysninger om sosiale forhold, helsemessige forhold, boligforhold, m.v.
- Det foreligger beskrivelser (sjekklister, rutiner, prosedyrer) eller muligheter for veiledning når det gjelder hvilke opplysninger som skal innhentes i ulike saker.
- Det er kjent hvem som skal kartlegge søkers situasjon og det sørges for at disse har rett kompetanse til å utføre oppgaven, f.eks. ved at kommunen har gode rekrutteringsrutiner, opplæringstiltak eller tilsvarende å sette inn dersom det er nødvendig.
- Kommunen følger med på om det foreligger riktige, relevante og tilstrekkelige opplysningene før det foretas vurderinger, og setter inn korrigerende tiltak ved behov.

- Lover, forskrifter og relevant tolkingsmaterie (rundskriv, veiledere), er tilgjengelig og kjent for de som skal kartlegge brukeres situasjon.
- Kommunen sørger for at ansatte holdes oppdatert om relevante faglige og juridiske tema, herunder endringer og presiseringer som har betydning ved behandling av søknader der søker har forsørgeransvar for barn (regelmessig internopplæring, kjøp av kurs, deltakelse i Fylkesmannens opplæringsvirksomhet og lignende).
- Kommunen har identifisert hvilke feil som kan oppstå, og som vil ha alvorlige konsekvenser for brukere (risikovurdering) når det gjelder opplysning av saker der søker har foreldreansvar, og har planlagt tiltak som kan forebygge slike feil (for eksempel ved tema i personalmøter, påminnelser i rutinehåndbøker, oppslag i interne datasystemer og lignende).
- De ansatte deltar i vurderingene av feil som kan oppstå og bidrar i planlegging og iverksetting av tiltak som skal forebygge at feil oppstår.
- Kommunen bruker klager fra brukere og beslutninger fra Fylkesmannen i saker som er vurdert der i sitt forbedringsarbeid.
- Bruker får tilbud om å medvirke under kartleggingsprosessen:
 - Opplysninger innhentes, så langt som mulig, i samarbeid med søker
 - Det tilbys samtale ved behov
 - Det vurderes om det skal foretas hjemmebesøk
- Det foretas en jevnlig gjennomgang av om styringen (internkontrollen) av kartleggingen, knyttet til behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar, er god nok for å sikre forsvarlig vurdering i behandlingsprosessen. Det iverksettes tiltak ved behov.

4.3.2 Kommunen sikrer at det foretas forsvarlige vurderinger ved behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar

Søknader om økonomisk stønad avgjøres etter en konkret individuell vurdering. Konkrete individuelle vurderinger foretas når det gjelder:

- Søkers inntekter og inntektsmuligheter
 - Søkers livsoppholdsutgifter
-
- Om det er grunnlag for å innvilge stønad etter lov om sosiale tjenester i Nav § 19
 - Statlige veiledende satser og/eller kommunale veiledende satser brukes kun som et verktøy i vurderingen av søknader om økonomisk stønad til personer med forsørgeransvar. Det foretas alltid individuelle vurderinger.
 - Dersom søknad avslås med hjemmel i lov om sosiale tjenester i Nav § 18, vurderes det om stønad kan ytes med hjemmel i § 19.
 - Tjenestetilbudet utformes i samarbeid med søker.
 - Kommunen er klar over ansvaret den har for å vurdere søknader om økonomisk stønad forsvarlig.
 - Kommunen har pekt ut ansvarlig for å følge med på at vurderingene foretas forsvarlig og for å sette i verk forbedringstiltak når det er nødvendig.
 - Kommunen har utarbeidet mål for å følge med på og eventuelt forbedre arbeidet med behandling av søknader om økonomisk stønad.
 - Kommunen vurderer risiko for at lov- og forskriftskrav ikke etterleves. Slike risikovurderinger brukes til å forebygge svikt, ved at nødvendige tiltak planlegges og iverksettes ved behov. Det sørges for at iverksatte tiltak er virkningsfulle.

- De ansatte vet hvem som har ansvar for å vurdere om det er grunnlag for å innvilge/ikke innvilge søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar.
- Kommunen sørger for at de som vurderer søknader om økonomisk stønad har tilstrekkelig kompetanse. Kommunen må kjenne til hva slags kompetanse som er påkrevet for å utføre denne oppgaven på forsvarlig måte, og rekrutterer og lærer opp nyansatte på bakgrunn av dette. Kommunen sørger videre for at kompetansebehov stadig kartlegges og at det iverksettes tiltak ved behov. Kommunen følger med på om tiltakene er virksomme.
- Kommunen sørger for at nødvendige lover, forskrifter og relevant tolkningsmaterie (rundskriv og veiledere) er tilgjengelig for dem som har oppgaver og ansvar knyttet til vurdering av søknad om økonomisk stønad. Det er gitt informasjon om og opplæring i hvilke regelverk som er relevant.
- De ansatte medvirker når risiko skal vurderes og forbedringstiltak (opplæring, nye rutiner) skal planlegges og iverksettes.
- Kommunen bruker klager fra brukere og beslutninger fra Fylkesmannen i saker som er vurdert der i sitt forbedringsarbeid.
- Det er gitt opplæring i hva lov- og forskriftkrav på områdene innebærer for utøvelsen av ansvaret den enkelte har for behandling av søknad om økonomisk stønad, særlig de bestemmelser som er relevant når det er barn i husstanden.
- Det foretas en jevnlig gjennomgang av styringen (internkontrollen) av vurderingsprosessen. Gjennomgangen utføres slik at systematisk svikt i behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar avdekkes. Det iverksettes tiltak ved behov.

5 Forberedelse og gjennomføring

Til sammen er fylkesmennene pålagt å gjennomføre 100 tilsyn med sosiale tjenester i Nav i 2012. Disse 100 er fordelt på det enkelte fylke med det antall som fremgår av årets embetsoppdrag. Minimum halvparten av de tilsynene hvert fylke er pålagt skal gjennomføres i henhold til denne veilederen. I de minste fylkene skal det gjennomføres minst to slike tilsyn.

Tilsynslaget skal ha en leder og være sammensatt slik at det innehar nødvendig juridisk og tjenestefaglig kompetanse, samt kompetanse i tilsyn som systemrevisjon. Sammensetningen av laget og utpeking av leder er omtalt i Prosedyren for systemrevisjon, pkt. 5.2.1.

Embetene velger selv **hvilke kommuner** tilsynet skal gjennomføres i, basert på kunnskap om hvor det kan være svikt eller risiko for svikt.

Tilsynene skal gjennomføres som **systemrevisjon** i henhold til Prosedyre for systemrevisjon, og skal følges opp og avsluttes i samsvar med gjeldende retningslinjer (se nedenfor).

Varsel om tilsynet skal sendes kommunen, som er ansvarlig for tjenester etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Embetene må vurdere om det er hensiktsmessig å sende kopi av varsel til lederen for Navkontoret.

Det skal legges vekt på å få utpekt **en kontaktperson** som har reell mulighet til å bidra til en vellykket gjennomføring av tilsynet. Personen må være i en posisjon som innebærer at vedkommende har god oversikt over organiseringen av Navkontoret og kommunen.

Det enkelte embete må vurdere om det er behov for et **formøte**, jf. prosedyren kap. 5.4. Ofte vil det i embetet være ansatte som har svært god kjennskap til det enkelte Navkontor. Erfaring tilsier imidlertid at når det skal gjennomføres tilsyn med nye tjenester eller etter nytt regelverk, er det svært nyttig å møte nøkkelpersoner i virksomheten i et formøte. Det kan gjøre Fylkesmannen kjent med tjenestens organisering og risikoforhold. Det kan også bidra til at kommunen og Navkontoret blir informert om tilsynets formål og fremgangsmåte.

Ved **valg av personer som skal intervjues** må det tas utgangspunkt i tilsynets tema og i virksomhetens organisering. I dette tilsynet skal de som har oppgaver i en eller begge fasene vi har inndelt tilsynet i, intervjues. Det kan innebære at det kan være aktuelt å intervjuer både statlig og kommunalt ansatte i Navkontoret. Intervjuene skal imidlertid bare omhandle spørsmål som er relevante for tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav og som bidrar til å skaffe grunnlag for å vurdere om kommunen overholder myndighetskrav på tilsynsområdene.

Antall personer som skal intervjues må vurderes lokalt. Det må sikres at personer som gjennomfører samtaler, informasjonsinnhenting, vurdering og beslutning i enkeltsaker intervjues. Ledere på ulike nivå må også intervjues, både de som er nær tjenesteutøvelsen og de som har mer overordnet ansvar. Kommunenes rådmann eller bydelsdirektør og leder av Navkontoret skal som hovedregel intervjues for å sikre at vi får informasjon om hele styrings- og ansvarslinjen.

Dokumenter som skal gjennomgås før selve tilsynsbesøket skal velges på bakgrunn av tilsynsystema og i samarbeid med kontaktpersonen. I Prosedyren for systemrevisjoner er det gitt en oversikt over aktuelle typer dokumenter. I dette tilsynet blir det særlig viktig å finne frem til dokumenter som beskriver forholdet mellom kommunen og Navkontoret. Samarbeidsavtalen mellom kommunen og Nav fylke og kommunens delegasjonssystem, særlig der Navleder er statlig ansatt, er sentrale styringsdokumenter. I tillegg bør kommunens organisasjonskart vise Navleders tilknytning til kommunens ledelse.

I tillegg til **styringsdokumenter** skal også ulike **resultatdokumenter** gjennomgås, vanligvis i løpet av selve tilsynsbesøket. Det kan være møtereferater som sier noe om kompetansebygging, ivaretagelse av klienters rettigheter, samarbeid mellom Nav og kommunen, læring av feil eller uheldige hendelser etc.

Ulike rapporteringssystemer kan inneholde informasjon av relevans for tilsynet; oppsummering av klager, eventuelle beslutninger fattet av Fylkesmannen i enkeltklager, avvikshendelser osv.

For å kunne vurdere om kommunen overholder myndighetskrav innen tilsynsområdene, vil det også være nødvendig å gjennomgå et visst antall **saksmapper/klientinformasjon**. Tilsynsmyndigheten har rett til innsyn i de dokumenter som er nødvendige for å kunne gjennomføre tilsynet. Om dette skal skje i form av tilgang til elektroniske systemer, papirbaserte klientmapper eller utskrifter fra

datasystemene må avtales konkret ut fra hva som er mest praktisk. Vedtaket som er fattet i den enkelte sak vil gi informasjon om hvilke opplysninger som er innhentet, hva som er kartlagt og hvilke vurderinger som ligger til grunn for beslutning om å yte, eller ikke yte, økonomisk stønad.

Antall klientmapper/ brukermapper vil også måtte variere avhengig av klientomfanget. I dette tilsynet skal det vurderes saker som er behandlet etter lov om sosiale tjenester i Nav, altså etter 1. januar 2010. Normalt vil det være vanskelig å finne systematiske trekk ved sakene hvis vi undersøker en svært liten andel. Ved store kontor kan det være aktuelt å velge de siste 20–30 sakene hvor det er gjort vedtak om å yte eller ikke yte økonomisk stønad til familier med omsorg for eller samvær med barn. Så langt som mulig bør det innhentes både saker hvor brukeren har vært i en situasjon som har medført at saken har hastet (nødhjelp) og saker som ikke har karakter av nødhjelp. Hvor mange saker av hver type må vurderes ut fra hva som er mulig og relevant i den enkelte kommune for å kunne bedømme kartlegging og vurdering.

Det er reist spørsmål om det enkelte **tilsynsbesøkets varighet**. Dette er det opp til det enkelte embete å vurdere. Kravet er at det må leses tiltrekkelig styrings- og resultatdokumenter og intervjues tilstrekkelig antall personer til at Fylkesmannen kan bedømme om tjenestene er forsvarlige.

Tilsynet skal være **gjennomført innen 15. november 2012** og alle rapporter må være i Statens helsetilsyn senest 1. desember. Det er viktig å gjøre kommunene og Navkontorene oppmerksomme på at rapportene legges ut på www.helsetilsynet.no.

Rapportering skal skje i rapportmal.

Avvikene skal formuleres slik at kommunen og virksomheten gjennom lesing av rapporten forstår hva som er grunnlaget for eventuelle avvik. Observasjoner om styring og om saksbehandling skal sees i sammenheng, som i de revisjonskriteriene vi har oppsummert i kapittel 4, slik at virksomheten forstår hva Fylkesmannen har lagt vekt på.

Tilsynet skal **følges opp** til påviste avvik er brakt i orden. Det vises til ”Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter” (Internserien 8/2011).

Når Fylkesmannen vurderer at forholdene er brakt i orden og **avslutter saken**, skal dette gjøres skriftlig og med kopi til Statens helsetilsyn. Denne informasjonen blir påført den enkelte tilsynsrapport på våre hjemmesider.

6 Referanser

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

<http://www.lovdatab.no/all/nl-20091218-131.html> (21.2.2012)

Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20101119-1463.html> (21.2.2012)

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

<http://www.lovdatab.no/all/nl-19670210-000.html> (21.2.2012).

Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften).

<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20061215-1456.html> (21.2.2012).

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]

<http://www.lovdatab.no/all/hl-20060616-020.html> (21.2.2012).

Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen.

<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20070126-0107.html> (21.2.2012).

Sosialtjenesteloven kapittel 5. Rundskriv I-34/2001. Oslo: Arbeidsdepartementet, 2001.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rundskriv/2001/i-342001-sosialtjenesteloven-kapittel-5.html?id=108835> (21.2.2012).

Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold.

Rundskriv A-2/2011. Oslo: Arbeidsdepartementet, 2011.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rundskriv/2011/a-22011-statlige-veiledende-retningslinj.html?id=667573> (21.2.2012).

Tildeling og utmåling av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven til samboere. Rundskriv IS-6/2004. Oslo: Helsedirektoratet, 2004.

Tilleggsrundskriv til rundskriv 1-34/2001: Tildeling og utmåling av stønad til samboere. Rundskriv U-2/2004. Oslo: Sosialdepartementet, 2004.