



Oslo

Kommunerevisjonen

2022

Økonomisk stønad til store barnefamilier

Rapport 10

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2022

Rapport 1/2022	Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser
Rapport 2/2022	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021
Rapport 3/2022	Sykkelsatsingen i Oslo
Rapport 4/2022	Bemanning i barnehager
Rapport 5/2022	Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging
Rapport 6/2022	Oppfølging etter rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole
Rapport 7/2022	Kostnadsoverskridelser i store og unike investeringsprosjekter
Rapport 8/2022	Eierskapskontroll - Oppfølgingen av Oslomodellen og samfunnsansvar
Rapport 9/2022	Eierskapskontroll av Fjellinjen AS

Kommunerevisjonens rapporter 2021

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold
Rapport 3/2021	Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering
Rapport 4/2021	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020
Rapport 5/2021	Eierskapskontroll Oslo Konserthus AS
Rapport 6/2021	Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter
Rapport 7/2021	Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe
Rapport 8/2021	Bruk av rammeavtaler – Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF
Rapport 9/2021	Koordinering for barn og unge med stort hjelpebehov
Rapport 10/2021	Bruk av utbyggingsavtaler
Rapport 11/2021	Beredskap og håndtering av koronautbruddet – Oppsummering av Kommunerevisjonens koronaundersøkelser
Rapport 12/2021	Eierskapskontroll av VEAS og datterselskaper
Rapport 13/2021	Tildeling og oppfølging av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
Rapport 14/2021	Behandling av spørsmål om byråders habilitet.
Rapport 15/2021	Innføring av velferdsteknologi i hjemmetjenesten
Rapport 16/2021	Behandling av varsler i den sentrale varslingsordningen
Rapport 17/2021	Oppfølging etter rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og u
Rapport 18/2021	Ruters ruteplanlegging

Forord

Denne rapporten er et resultat av en forvaltningsrevisjon av behandling av søknader om økonomisk stønad til store barnefamilier.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 31. august 2021 (sak 58) og tilhører området brukertilpassede tjenester med tilstrekkelig kvalitet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon* og eierskapskontroll 2020–2024 av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til den gjeldende standarden for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Undersøkelsen er gjennomført av seniorrådgiver Kari Breisnes (prosjektleder) og revisjonsrådgiver Ragnhild Grøndahl Faller. Seniorrådgiver Inger-Johanne Kramer har også bidratt til undersøkelsen.

Vi vil takke Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester og bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

16. september 2022

Hilde Ludt
Avdelingsdirektør
/digital sign.

Kari Breisnes
seniorrådgiver
/digital sign.

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1. Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	10
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygging.....	11
2. Økonomisk stønad til barnefamilier i Oslo.....	12
3. Statsforvalterens tilsyn og egenevalueringer	13
4. Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester – tilsynsansvar og behov for tiltak	14
4.1 Byrådets tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse.....	14
4.2 Kjennskap til avvik og svakheter – vurdering av behov for å iverksette tiltak eller aktivitet for læring og forbedring	19
5. Bydelenes behandling av søknader om økonomisk bistand i store barnefamilier	23
5.1 Kartlegging av brukerens behov.....	23
5.2 Individuelle vurderinger	25
5.3 Vedtak	28
5.4 Bruk av vilkår.....	29
6. Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger.....	31
6.1 Konklusjon	31
6.2 Anbefalinger	32
7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	33
7.1 Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester	33
7.2 Bydel Bjerke	35
7.3 Bydel Frogner.....	36
7.4 Bydel Grorud	37
7.5 Bydel Grünerløkka	38
7.6 Bydel Nordre Aker	40
Referanser	42
Tabelloversikt	44
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	45
Vedlegg 2 Metode.....	53
Vedlegg 3 Informasjon i bydelenes årsberetninger om hensynet til barn ved utmåling av sosialhjelp	58
Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester	61

Vedlegg 5 Uttalelse fra Bydel Bjerke	66
Vedlegg 6 Uttalelse fra Bydel Frogner	71
Vedlegg 7 Uttalelse fra Bydel Grorud	73
Vedlegg 8 Uttalelse fra Bydel Grünerløkka	75
Vedlegg 9 Uttalelse fra Bydel Nordre Aker	79

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt hvordan bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker har behandlet et utvalg søknader om økonomisk stønad til store barnefamilier i perioden 2020 til og med april 2022 og hvordan byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester har fulgt opp bydelers tiltak etter Statsforvalterens tilsyn på området.

Bydelenes saksbehandling var på flere områder ikke i tråd med regelverket. De fleste sakene var ikke tilstrekkelig opplyst, ingen av bydelene hadde dokumentert individuelle vurderinger av alle barnas behov, og behovsberegningene var i hovedsak ikke basert på familienes faktiske økonomiske situasjon. Det var en stor risiko for at hvert enkelt barns behov ikke ble tilstrekkelig ivare tatt ved utmåling av økonomisk stønad.

Selv om byråden hadde ført tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse og iverksatt relevante tiltak etter Statsforvalterens tilsyn, viste undersøkelsen at de fem bydelenes praksis fortsatt ikke var tilfredsstillende. Kommunerevisjonen mener det er grunn til å stille spørsmål ved om byråden har iverksatt tilstrekkelige effektive tiltak som kunne ha bidratt til en tilfredsstillende praksis på tvers av bydelene.

Sammendrag

Norge har som mål at alle barn skal vokse opp under trygge sosiale og økonomiske forhold. Samtidig vokser stadig flere barn i Norge opp i lavinntektsfamilier. Sosialtjenesteloven har som formål å bedre levekårene for vanskeligstilte og bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder aktiv deltakelse i samfunnet. Det er kommunen, ved bydelens NAV-kontor, som er ansvarlig for å yte økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. For å sikre en forsvarlig økonomisk stønad er det viktig at kommunen også sikrer at barnas behov blir tilstrekkelig kartlagt og vurdert ved utmålingen av sosialhjelp.

Formålet med undersøkelsen har vært å framskaffe informasjon og avdekke eventuelle svakheter og avvik for å kunne bidra til forbedringer i kommunens arbeid på området.

Undersøkelsen har hatt følgende problemstillinger:

- Hvordan har byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester fulgt opp alle bydelenes iverksetting av tiltak de siste årene, vedrørende behandling av økonomisk stønad til store barnefamilier, etter Statsforvalterens tilsyn?
- Behandles søknader om økonomisk stønad for store barnefamilier i samsvar med gjeldende regler?

Kommunerevisjonens undersøkelse har vært rettet mot byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester samt bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker.

Informasjon vedrørende byrådets aktiviteter for å bidra til forbedring på tvers av bydelene er innhentet gjennom intervjuer og gjennomgang av relevant dokumentasjon. Informasjon om de aktuelle bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad er innhentet ved gjennomgang av et utvalg saker i fagsystemet Fasit.

Revisjonskriteriene som er lagt til grunn for undersøkelsen, er i hovedsak utledet fra sosialtjenesteloven, forvaltningsloven, kommuneloven, forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen (opphørt med virkning fra 1. januar 2021), Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00) (sist oppdatert i august 2021), reglement for byrådet (byrådssak 124/19) og Velferdsetatens kvalitetshåndbok for sosiale tjenester (sist oppdatert i mars 2017).

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært 2020 til og med april 2022. I den delen av undersøkelsen som vedrører byrådsavdelingen, har vi sett på enkelte aktiviteter i 2019 som følge av Statsforvalterens tilsyn på sosialområdet dette året og egne evalueringene i regi av Statsforvalteren.

I det følgende presenteres Kommunerevisjonens sentrale vurderinger.

Byråd for arbeid, integrering og arbeid

Byråden hadde ført tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse knyttet til tjenesten økonomisk stønad ved å holde seg orientert om resultater etter statlige tilsyn, bydelenes oppfølging og lukking av avvik, og resultatene fra bydelenes egne evalueringer i regi av Statsforvalteren. Byråden holdt seg også informert gjennom kontakt med Sosial- og eldreombudet i Oslo.

Byråden hadde gitt flere relevante føringer i tildelingsbrev til bydelene og holdt seg orientert om bydelens oppfølging av disse gjennom årsrapportene. I undersøkelsesperioden hadde byrådsavdelingen i tildelingsbrevene imidlertid ikke presisert bystyrets vedtak fra september 2011 (sak 286) om at praksisen med automatikk i bortfall av tillegg for flere enn tre barn skulle opphøre. Dette er ikke i tråd med bystyrets vedtak. I 2020 framkom det at det skulle gjøres individuelle vurderinger, men ikke i 2021. Fravær av en slik formell og konkret presisering ga en risiko for at bydelene ikke gjorde nødvendige justeringer i myndighetsutøvelsen.

Byråden har på bakgrunn av kunnskapen om status på området iverksatt flere aktiviteter som har kunnet bidra til læring og forbedring på tvers av bydelene. Byrådsavdelingen oppga blant annet å ha revidert vedtaksmalene. Den hadde også sendt brev til bydelene med relevant informasjon og presiseringer, avholdt fagdager og satt fokus på temaet i byrådets besöksrunder til NAV-kontorene. Kommunerevisjonen mener imidlertid det er uheldig at fagsystemet Fasit over tid var lagt opp slik at det automatisk ble innvilget barnetillegg for inntil tre barn uavhengig av om det var flere barn i familien. Dette ble først endret i 2022, til tross for at det over tid var en kjent svakhet at bydelene ikke i tilstrekkelig grad utmålte barnetillegg for alle barna i familier med mer enn tre barn.

Bydelenes behandling av søknad om økonomisk bistand i store barnefamilier

De fleste gjennomgåtte sakene i de fem utvalgte bydelene var ikke tilstrekkelig opplyst. Dette er i strid med gjeldende regelverk på området. Opplysningene var i hovedsak begrenset til hvor mange barn søkeren hadde forsørgeransvar for, barnas alder og om barnet gikk i barnehage eller på skole.

Ut fra dokumentasjonen i de gjennomgåtte mappene kan det synes som det i stor grad var opp til søkerne å gi informasjon til NAV-kontoret om sin families og sine barns behov. Kommunerevisjonen har merket seg at NAV-kontorene i bydelene Bjerke og Grorud i en sak hver hadde avslått søknaden på grunn av manglende dokumentasjon. I disse sakene

syntes søkeren å ha lave norsk kunnskaper. Nav-kontorene hadde ikke gjort en nærmere kartlegging av søkerens situasjon og barnas behov i disse sakene. Ettersom opplysningene som forelå i de gjennomgåtte sakene, i hovedsak var basert på innsendte søknader, var tjenestemottakeren kjent med opplysningene som forelå i saken.

Alle bydelene hadde rutiner som sa at det skulle gjøres individuelle vurderinger ved utmåling av økonomisk stønad. Mappegjennomgangen viste at ingen av bydelene hadde dokumentert individuelle vurderinger av behovet for barnetillegg for alle barna i den enkelte familie ved utmåling av økonomisk stønad. Dette er i strid med regelverket på området. Forholdet gir en risiko for at hvert enkelt barns behov ikke blir tilstrekkelig ivare tatt..

NAV-kontorenes vurdering av søknader om økonomisk stønad baserte seg i hovedsak ikke på familienes faktiske og økonomiske situasjon på søknadstidspunktet, noe som ikke er i tråd med regelverket på området. Beregningen av utgifter baserte seg på familiens konkrete utgifter til husleie og strøm. For øvrig var bystyrets veiledende normer for utgifter til livsopphold i hovedsak lagt til grunn ved beregning av stønaden.

Det var variasjon mellom bydelenes praksis for utmåling av stønad der familien hadde flere enn tre barn. I bydelene Bjerke, Frogner og Nordre Aker ble det i hovedsak lagt til grunn at familien hadde godkjente utgifter til alle barna i store barnefamilier, men det normerte barnetilletget ble redusert for barn utover barn nummer tre i flere av sakene. Dette var ikke begrunnet utover en henvisning til mulige stordriftsfordeler. I bydelene Grorud og Grünerløkka ble det i hovedsak ikke lagt til grunn at familien hadde slike utgifter til samtlige barn utover barn nummer tre.

Beregningene av familienes inntekter var i hovedsak konkrete, men enkelte av NAV-kontorene hadde i noen saker lagt til grunn inntekter som enten var «teoretiske» eller udokumenterte.

Barnetrygden ble i de gjennomgåtte sakene ikke lagt til grunn ved beregning av inntekter. Dette er i tråd med kommunens føringer. NAV-kontorene la imidlertid til grunn at barnetrygden skulle benyttes til utgifter familien hadde til barna, uten at det – med ett unntak – framgikk hvilke utgifter det var snakk om. Dette er særlig uheldig der NAV-kontoret avsto søknaden. I bydelene Frogner, Grorud og Nordre Aker var det eksempler på at fravær av barnetrygd ikke ble tatt hensyn til ved vurderingen av stønadsnivået. God forvaltningspraksis tilsier at forvaltningen legger fakta til grunn og behandler saken på den måten som er mest til gunst for søkeren.

I de fleste gjennomgåtte sakene var det ikke dokumentert om NAV-kontoret hadde lagt vekt på hva søkeren mente ved utformingen av stønaden. Det var også tilfelle i saker der NAV-kontoret innvilget et lavere stønadsbeløp enn det bystyrets veiledende normer tilsa. Det kan tyde på at bydelene i sin saksbehandling ikke i tilstrekkelig grad har lagt vekt på hva søkeren mener ved utformingen av stønaden, noe som er i strid med gjeldende regelverk på området.

Alle de gjennomgåtte vedtakene var skriftlige. Vedtakene var imidlertid ikke begrunnet i tråd med regelverket. Det framkom ikke hva hvert enkelt barns individuelle behov var, om barnas behov var vurdert, eller om barnas behov ville være ivare tatt med stønadsutmålingen.

Ved avslag etter sosialtjenesteloven § 18 *Stønad til livsopphold* syntes bydelene å ha vurdert om det kunne innvilges stønad etter sosialtjenesteloven § 19 *Stønad i særlige tilfeller*. Kommunerevisjonen merker seg at økonomisk stønad ikke ble innvilget med hjemmel i § 19 i noen av de aktuelle sakene, og at det ikke var gitt en begrunnelse for hvorfor en slik stønad ikke ble innvilget. Det ble i vedtaksbrevet gitt opplysninger om klageadgangen i tråd med regelverket.

De NAV-kontorene som hadde stilt vilkår, hadde stilt disse i tråd med kravene for bruk av slike. Vilkårene framkom av og ble begrunnet i vedtakene, og konsekvenser av eventuelle brudd framkom.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester

- iverksetter ytterligere tiltak for å bidra til at bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad til store barnefamilier gjennomføres i tråd med regelverket

Kommunerevisjonen anbefaler bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker å iverksette tiltak som sikrer at behandlingen er i tråd med gjeldende regelverk på området, herunder at

- det gjennomføres en kartlegging som sikrer at sakene er tilstrekkelig opplyst
- det gjennomføres individuelle vurderinger av hvert enkelt barns behov
- vurderinger av søknader om økonomisk stønad er basert på familienes faktiske økonomiske situasjon
- vedtakene om økonomisk stønad er tilstrekkelig begrunnet

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser fra byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester og bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker. Alle har varslet relevante tiltak. Uttalelsene er oppsummert og kommentert i kapittel 7, og følger i sin helhet i vedleggene 4–9.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Norge har som mål at alle barn skal vokse opp under trygge sosiale og økonomiske forhold. Samtidig vokser stadig flere barn i Norge opp i lavinntektsfamilier. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå levde hvert tiende barn i 2020 i en familie med vedvarende lav inntekt. Andelen barn i familier med lave husholdningsinntekter har økt jevnt siden 2011 og var på 11,7 prosent i 2019 og 2020. Barn med innvandrerbakgrunn utgjorde seks av ti barn i denne kategorien. Oslo er den kommunen som har flest barn som lever i husholdninger preget av vedvarende fattigdom (FAFO- Notat 5 2020).

Sosialtjenesteloven har som formål å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme en overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal videre bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Den skal også bidra til likeverd og likestilling samt forebygge sosiale problemer.

Det er kommunen, ved bydelenes NAV-kontor, som er ansvarlig for å yte økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, og som har ansvar for å sikre at de sosiale tjenestene er forsvarlige, jf. sosialtjenesteloven §§ 3 og 4. Det innebærer at kommunen skal sikre at brukere får tjenestene de har krav på, til rett tid, med rett innhold og med rett omfang. For å sikre en forsvarlig økonomisk stønad er det blant annet viktig at kommunen sikrer at barnas behov blir tilstrekkelig kartlagt og vurdert ved utmåling av sosialhjelp.

Oslo har lavere barnetillegg enn statens veiledende satser. Dette kompenseres, ifølge byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester, i noen grad ved høyere satser for voksne og ved at barnetrygden ikke beregnes som en del av mottakerens inntekt (jf. notat 990/2020, helse- og sosialutvalget 19. november 2020, sak 75).

Tilsyn utført av Statsforvalteren i to bydeler i Oslo kommune de seinere årene har funnet avvik og svakheter ved NAV-kontorenes behandling av søknader om økonomisk stønad til store barnefamilier. Egenevalueringer utført av åtte bydeler i regi av Statsforvalteren tyder på det samme. Svikt i kartleggingen, mangelfulle individuelle vurderinger og utstrakt bruk av standardiserte normer for utmåling av stønaden var også funn i det nasjonale tilsynet utført av daværende fylkesmenn i 2012. Disse forholdene gir en risiko for at barnas behov ikke blir tilstrekkelig ivarettatt ved utmåling av sosialhjelp i store barnefamilier.

Sosial- og eldreombudet i Oslo har i flere år meldt en bekymring om manglende likebehandling i utmålingen av sosialhjelp til store barnefamilier mellom bydelene og om utmålingen er i tråd med gjeldende regler.

I denne undersøkelsen har vi sett nærmere på byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenesters tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse knyttet til økonomisk stønad til store barnefamilier. Vi har også sett på om byrådsavdelingen har vurdert behovet for eller iverksatt tiltak eller andre aktiviteter som kan bidra til læring og forbedring på tvers av bydelene på området. Videre har vi sett nærmere på hvordan fem bydeler som ikke har vært underlagt statlig tilsyn de siste årene, eller som ikke har gjennomført

egenevaluering på området, har behandlet søknader om økonomisk stønad i store barnefamilier i perioden fra 2020 til og med april 2022. Dette gjelder bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker.

1.2 Formål og problemstillinger

Forvaltningsrevisjonens hovedproblemstillinger er:

- Hvordan har byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester fulgt opp alle bydelenes iverksetting av tiltak de siste årene, vedrørende behandling av økonomisk stønad til store barnefamilier, etter Statsforvalterens tilsyn?
- Behandles søknader om økonomisk stønad for store barnefamilier i samsvar med gjeldende regler?

1.3 Avgrensninger

Vi har i undersøkelsen sett på behandling av søknader om økonomisk stønad for store barnefamilier. Med store barnefamilier mener vi familier med mer enn tre barn. Uttrykket «barn» kan også omfatte personer over 18 år som fortsatt følger videregående skole, og som søkeren fortsatt har forsørgelsesansvar for, jf. Prop. 147 L (2014–2015) pkt. 2.6.2.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet fra sosialtjenesteloven, forvaltningsloven, kommuneloven, forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen (opphørt med virkning fra 1. januar 2021), Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00) (sist oppdatert i august 2021), reglement for byrådet (byrådssak 124/19) og Velferdsetatens kvalitetshåndbok for sosiale tjenester (sist oppdatert mars 2017).

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen har vært rettet mot Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester og bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker. Dette er bydeler som ikke har vært gjenstand for tilsyn på området de siste årene, og som ikke har gjennomført egnevalueringer i regi av Statsforvalteren, men som har mottatt søknader om sosialhjelp fra nye brukere med fire eller flere barn i undersøkelsesperioden.

Informasjon vedrørende byrådets aktiviteter for å bidra til forbedring på tvers av bydelene er innhentet gjennom intervjuer og en gjennomgang av relevant dokumentasjon. Informasjon om de aktuelle bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad er innhentet ved en gjennomgang av et utvalg saker i fagsystemet Fasit. Vi har sett på til sammen 50 saker, henholdsvis 9 i Bydel Bjerke, 5 i Bydel Frogner, 14 i Bydel Grorud og 11 i hver av bydelene Grünerløkka og Nordre Aker.

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært fra 2020 til og med april 2022. I den delen av undersøkelsen som vedrører byrådsavdelingen, har vi sett på enkelte aktiviteter i 2019 som følge av Statsforvalterens tilsyn på sosialområdet dette året og egnevalueringene i regi av Statsforvalteren.

1.6 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 beskriver utviklingen av antallet barnefamilier som mottar økonomisk stønad i Oslo kommune, mens kapittel 3 oppsummerer tilsyn og egevalueringer i regi av Statsforvalteren de senere årene. I kapittel 4 vurderer vi byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenesters tilsyn og iverksetting av tiltak. I kapittel 5 vurderer vi ulike sider ved saksbehandlingen av søknader om økonomisk bistand fra forsørgere med fire eller flere barn i bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker. I kapittel 6 presenteres Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger. I kapittel 7 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter fra uttalelsene fra byråden og de reviderte bydelene. De mottatte uttalelsene framgår i sin helhet som vedlegg til rapporten.

2. Økonomisk stønad til barnefamilier i Oslo

Tall fra Velferdsetaten viser en nedgang i antallet barnefamilier i Oslo med økonomisk sosialhjelp de siste årene.¹ I 2021 mottok i gjennomsnitt 1 681 personer med forsørgeransvar for barn under 18 år sosialhjelp i Oslo hver måned, mot 1 831 i 2020. Dette var en reduksjon på 8,2 prosent.

Også antallet mottakere med fire eller flere barn gikk ned fra 2020 til 2021, fra i gjennomsnitt 417 hver måned i 2020 til i gjennomsnitt 343 per måned i 2021.

Antallet barn berørt av økonomisk sosialhjelp viser også en synkende tendens. Tabell 1 viser gjennomsnittlig antall barn berørt av økonomisk sosialhjelp per måned, etter bydel og for hele Oslo i perioden 2019–2021.

Tabell 1 Gjennomsnittlig antall barn berørt av økonomisk sosialhjelp per måned etter bydel og totalt for Oslo i perioden 2019–2021

Bydel	2019	2020	2021	Endring 2020 – 2021 (i antall)	Endring 2020 – 2021 (i prosent)
Alna	651	699	639	-60	-8,6
Bjerke	511	497	448	-49	-9,8
Frogner	287	251	213	-38	-15,3
Gamle Oslo	1085	1009	927	-82	-8,1
Grorud	404	387	322	-65	-16,8
Grünerløkka	663	599	520	-79	-13,2
Nordre Aker	237	214	201	-13	-6,2
Nordstrand	192	170	151	-19	-11,2
Sagene	543	530	461	-69	-13,0
St. Hanshaugen	255	220	216	-4	-1,7
Stovner	564	533	491	-42	-7,9
Søndre Nordstrand	849	734	722	-12	-1,6
Ullern	142	122	96	-26	-21,7
Vestre Aker	160	146	123	-23	-15,7
Østensjø	478	416	373	-42	-10,2
Hele Oslo	7021	6526	5902	-623	-9,5

Note: Tallene i tabellen er hentet fra Velferdsetatens dokument *Økonomisk sosialhjelp i Oslo per desember 2021*, tabell 10.

Tabell 1 viser at antallet barn som er berørt av økonomisk sosialhjelp totalt i Oslo, har sunket med 9,5 prosent fra 2020 til 2021. Fra 2019 til 2020 var nedgangen på 7 prosent.

¹ Økonomisk sosialhjelp i Oslo desember per 2021, Velferdsetaten.

3. Statsforvalterens tilsyn og egenevalueringer

Statsforvalteren skal ivareta innbyggernes rettssikkerhet, blant annet ved å føre tilsyn med deler av kommunenes virksomhet og gjennom å være klageinstans for kommunale vedtak. Statsforvalteren velger selv hvilke kommuner og bydeler det skal utføres tilsyn i, og hvilke temaer som skal undersøkes.

Fylkesmannen i Oslo og Viken skiftet navn til Statsforvalteren i Oslo og Viken fra og med 1. januar 2021. I denne rapporten titulerer vi embetet som Statsforvalteren selv om vi viser til aktiviteter før denne datoen.

Statsforvalteren har utført flere tilsyn vedrørende bydelens behandling av søknader om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven de seinere årene, henholdsvis i Bydel Alna i 2019 og i Bydel Stovner i 2020. Statsforvalteren førte tilsyn med de samme områdene i Bydel Alna i 2016, og tilsynet i 2019 var et oppfølgingstilsyn med NAV-kontorets plan for retting av lovbruddene fra 2016.

Statsforvalterens tilsyn i 2019 og 2020 viste blant annet at NAV-kontorene ikke innhentet nødvendige opplysninger ved søknader om økonomisk stønad, og at brukerne ikke fikk vurdert sin faktiske situasjon på søknadstidspunktet eller utmålt et forsvarlig stønadsnivå. I konklusjonen etter tilsynet i Bydel Stovner presiserte Statsforvalteren at det ikke ble gjort individuelle vurderinger av familiens behov for livsopphold, og at det ikke framkom av sakene om det var undersøkt om barnefamiliene hadde spesielle behov under pandemien. Dette innebar, ifølge Statsforvalterens konklusjoner, lovbrudd på sosialtjenesteloven og forvaltningsloven. Et landsomfattende tilsyn på området gjennomført i 2012 av daværende fylkesmenn hadde en tilsvarende konklusjon.

I tillegg til tilsyn på området ble det i 2019 og 2021 gjennomført egenevalueringer i flere kommuner og bydeler i Oslo kommune i regi av Statsforvalteren. Temaene for egenevalueringen var kartlegging, vurdering og beslutning av barns behov ved søknad om økonomisk stønad. I 2019 deltok 20 kommuner i Viken og 4 bydeler i Oslo kommune i egenevalueringen. En oppsummering av egenevalueringene utarbeidet av Statsforvalteren viste at alle deltakerne konkluderte med lovbrudd og/eller behov for forbedring av egen praksis på området. Lovbrudd som ble trukket fram, var manglende kartlegging av barns behov og manglende skriftliggjøring av om det var foretatt en individuell vurdering av stønadsnivået. Det kom også fram av oppsummeringen at det ble gitt barnetillegg for tre barn i familier som hadde flere enn tre barn, og at stordriftsfordelene ikke ble vurdert. Noen kontorer ga ett ekstra tillegg i familier med mer enn fem barn.

I egenevalueringen i 2021 deltok 15 kommuner og 4 andre bydeler i Oslo kommune. Statsforvalterens oppsummering viste også dette året at alle deltakerne konkluderte med lovbrudd og/eller behov for forbedring av egen praksis på området. Lovbruddene som gikk igjen, var ifølge oppsummeringen mangelfull kartlegging av barns behov ved søknad om økonomisk stønad og at det ikke ble foretatt en konkret og individuell vurdering av stønadsnivået for barn.

4. Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester – tilsynsansvar og behov for tiltak

I dette kapitlet har vi sett nærmere på Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse knyttet til økonomisk stønad til store barnefamilier. Vi har også sett på om byrådsavdelingen har vurdert behovet for eller iverksatt tiltak eller andre aktiviteter som kan bidra til læring og forbedring på tvers av bydelene på området.

4.1 Byrådets tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse

4.1.1 Revisjonskriterier

- Byråden skal føre tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse knyttet til tjenesten økonomisk stønad og bør i den forbindelse holde seg orientert om
 - resultater etter statlig tilsyn med tjenesten økonomisk stønad, herunder bydelenes oppfølging og lukking av eventuelle avvik
 - bydelenes oppfølging av byrådets føringer i tildelingsbrev knyttet til bydelenes behandlinger av søknader om økonomisk stønad

4.1.2 Fakta

a) Kjennskap til resultater etter Statsforvalterens tilsyn

Statsforvalteren har som tidligere nevnt gjennom flere tilsyn avdekket avvik ved NAV-kontorenes behandling av søknader om økonomisk stønad til store barnefamilier. Dette har vært mangelfull kartlegging, fravær av individuelle vurderinger og at det ikke ble utbetalt stønad for mer enn tre barn.

Byrådsavdelingen fikk ikke rapporter etter Statsforvalterens tilsyn systematisk tilsendt. Rapportene var tilgjengelige på Helsetilsynets nettsider. Byrådsavdelingen oppga at det normalt ble avholdt to formelle møter med Statsforvalteren i året hvor status for begge arbeid ble gjennomgått. Det siste møtet med Statsforvalteren var 15. januar 2020. På grunn av koronapandemien hadde det ikke vært slike møter i undersøkelsesperioden, men byrådsavdelingen avholdt et møte med Statsforvalteren i juni 2022.

Byrådsavdelingen deltok også på partnerskapsmøter i de enkelte bydelene. På disse møtene deltok NAV-lederen, bydelsdirektøren, fylkesdirektøren for NAV Oslo, byrådsavdelingen og andre ved behov. Ifølge byrådsavdelingen kunne bydelene på disse møtene velge å informere om at de hadde hatt tilsyn. Byrådsavdelingen oppga at den kjente godt til tilsynene i bydelene Alna og Stovner, men var noe usikker på om disse hadde vært tema på partnerskapsmøtene.

Byrådsavdelingen oppga at den hadde en god dialog med NAV-lederne, og at den hadde jevnlig møter med disse samlet. Normalt ble slike møter avholdt hver femte-sjette uke, men under pandemien var det hyppigere møtevirksomhet. Byrådsavdelingen viste videre til at den hadde vært tydelig overfor NAV-kontorene om at den ønsket at disse delte sine erfaringer på slike møter etter tilsyn, og at alle bydelene leste tilsynsrapportene etter tilsyn i andre bydeler. Forholdet ble blant annet tatt opp på byrådsavdelingens møte med NAV-lederne i januar 2020. Under koronapandemien ble ikke møtene gjennomført i sin vanlige form. Bydel Alna delte derfor ikke sine erfaringer på slike møter, mens bydel

Stovner delte sine erfaringer på en fagdag i november 2021. (Fagdagen er nærmere beskrevet under i pkt. 4.2.2 d.)

b) Kjennskap til bydelenes oppfølging av tilsyn

Tilsynsrapportene på Helsetilsynets nettside ble oppdatert når avvikene var lukket.

Ifølge byrådsavdelingen måtte den selv ta initiativ for å få kjennskap til om avvik var lukket. Det var noen ganger spesielt viktig å få avklart om avdekkede avvik var lukket, eksempelvis etter tilsynet i Bydel Alna, hvor tilsyn hadde avdekket avvik eller uheldige forhold. Da byråden var på besøk i bydelen og hos NAV Alna i 2021, etterspurte hun blant annet status på dette området. Byrådsavdelingen oppga også å ha hatt dialog med Bydel Stovner ettersom Statsforvalterens tilsyn i 2020 per april 2022 fortsatt ikke var lukket. Bydelen hadde oppgitt at noe av forsinkelsen kunne forklares med at bydelen valgte å bli med på egenevalueringen i 2021, noe den opplevde som arbeidskrevende, men samtidig lærerikt.

Bydelene rapporterte også om status på området i årsberetningene. I Bydel Alnas årsberetning i 2020 framkom det at NAV-kontoret etter tilsynet i 2019 hadde jobbet systematisk med kvalitetsutvikling og kompetanseheving, og at rutiner og prosedyrer hadde blitt forbedret for å sikre at personer fikk forsvarlige tjenester og stønaden de hadde krav på. I årsberetning for 2021 framkom det at rutiner og prosedyrer hadde blitt forbedret for å sikre at personer får forsvarlige tjenester og stønaden de har krav på.

Bydel Stovners årsberetning for 2020 viste til lovbruddene som var avdekket på sosialområdet etter Statsforvalterens tilsyn dette året, og hvilket arbeid som var påbegynt som et resultat av dette. I årsberetningen for 2021 beskrev bydelen også hvilket arbeid som var utført på området. (Begge bydelenes rapportering på området er nærmere beskrevet i kapittel 4.2.1 d).

c) Annen informasjon om håndtering av søknader om økonomisk stønad til store barnefamilier

Egenevalueringer i regi av Statsforvalteren

Som nevnt over ble det i 2019 og 2021 gjennomført egenevalueringer i regi av Statsforvalteren hvor til sammen åtte bydeler deltok. Alle evalueringene synliggjorde lovbrudd og/eller behov for forbedring av praksisen på området.

Byrådsavdelingen oppga at den ble kjent med egenevalueringene gjennom dialog med Statsforvalteren.² Byrådsavdelingen oppga videre at den ble inviterte til Statsforvalterens avslutningsmøte etter egenevalueringen i 2019. På møtet presenterte blant annet to av de fire bydelene som deltok, sine vurderinger. Byrådsavdelingen deltok ikke på Statsforvalterens avslutningsmøte etter egenevalueringen i 2021 ettersom det fastsatte tidspunktet for møtet ikke passet for dem. Byrådsavdelingen viste imidlertid til at tre av de fire bydelene som deltok i evalueringen dette året, delte erfaringer på fagdagen i november 2021.

² Egenevalueringer blir ikke publisert slik som rapporter etter Statsforvalterens tilsynsvirksomhet. Statsforvalteren utarbeider offentlige oppsummeringer. Oppsummeringen av det siste tilsynet ble publisert i Statsforvalteren i Oslo og Vikens informasjonsskriv nr. 4/2021: *Egenvurdering – Kartlegging, vurdering og beslutning av barns behov ved søknad om økonomisk stønad, inkludert barn av brukere som deltar i kvalifiseringsprogrammet.*

Byrådsavdelingen viste videre til at NAV-kontorenes egenvurdering først og fremst var ment for egen læring, og at deltakelsen var frivillig.

Klagesaker

Statsforvalteren la ut årlig statistikk på antall klagesaker. Ifølge byrådsavdelingen viste statistikken at Statsforvalteren stadfestet de fleste av bydelenes vedtak på sosialområdet. Statistikk vi har mottatt fra Statsforvalteren om klager på sosialområdet, skilte ikke mellom saker som gjaldt barnefamilier eller andre, eller hvilke sosiale tjenester det dreide seg om.

Kontakt med Sosial- og eldreombudet i Oslo

Byrådsavdelingen oppga at den hadde to-tre møter i året med Sosial- og eldreombudet i Oslo (Ombudet). I tillegg hadde byrådsavdelingen dialog med Ombudet gjennom brev og lignende. I dialogen løftet Ombudet fram sine erfaringer vedrørende økonomisk sosialhjelp til barnefamilier. Ombudet deltok på et Teams-møte med NAV-lederne 16. juni 2020, hvor hun redegjorde for sine erfaringer med NAV på området.

d) Kjennskap til bydelenes oppfølging av byrådets føringer

Føringer

Bystyret fattet i et møte 28. september 2011 (sak 286) følgende vedtak:

Byrådet bes umiddelbart presisere ovenfor bydelene at barnefamilier med flere enn tre barn skal behandles individuelt ved utmåling av barnetillegg, og at eventuell praksis med automatikk i bortfall av ytterligere barnetillegg opphører. Denne presiseringen gjentas årlig i forbindelse med orientering om budsjettvedtak mht. sosialstønad.

Vedtaket var gjengitt i Velferdsetatens kvalitetshåndbok for sosiale tjenester (sist oppdatert i mars 2017).

Byrådets føringer til bydelene på sosialområdet framkom av de årlige tildelingsbrevene basert på byrådets budsjettforslag (sak 1) og bystyrets budsjettvedtak. I sak 1 for 2020 var følgende føring gitt som tiltak 1 under mål 5, *Levekårsforskjellene skal reduseres*, i kapittel 5.9 D *Økonomisk sosialhjelp*:

Vektlegge barn og unges behov ved utmåling av sosialhjelp.

I tildelingsbrevet for 2020 til alle bydelene presiserte byrådsavdelingen føringen i sak 1 på følgende måte:

Bydelene skal sikre at barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt gis mulighet til sosial integrering og deltagelse på lik linje med andre barn. Tildeling av økonomisk stønad til familien skal vurderes for hvert enkelt familiemedlem, i tillegg til familien som helhet.

Tildelingsbrevet henviste ikke til bestemmelsen i bystyrevedtaket fra 2011 om at en eventuell praksis med automatikk i bortfall av barnetillegg til mer enn tre barn skulle opphøre.

I sak 1 for 2021 var følgende føring gitt som tiltak 2 under mål 7, *Levekårsforskjellene er reduseres*, i kapittel 7.5 A *Sosiale tjenester og arbeidsrettede tiltak*:

Sikre barnas behov og mulighet til deltakelse i fritids- og sosiale aktiviteter ved utmåling av sosialhjelp.

I tildelingsbrevet til bydelene dette året var tiltaket gjengitt, men ikke presisert ytterligere. Tildelingsbrevet for 2021 henviste heller ikke til bystyrevedtaket fra 2011.

Byrådsavdelingen oppga at føringene også ble tematisert på fellesmøter og i dialogen med NAV-lederne, men det var ikke gitt føringer om spesifikk rapportering på temaet.

Byrådsavdelingens oppfølging av føringer

Byrådsavdelingen oppga at den holdt seg orientert om bydelenes oppfølging av føringer på sosialområdet gjennom redegjørelser i årsberetningene.

I Bydel Alnas årsberetning i 2020 framkom det at NAV-kontoret etter tilsynet i 2019 hadde jobbet systematisk med kvalitetsutvikling og kompetanseheving, og at rutiner og prosedyrer hadde blitt forbedret for å sikre at personer fikk forsvarlige tjenester og stønaden de hadde krav på. Det framkom også at:

NAV Alna har gjennom året aktivt vurdert barnas situasjon ved utmåling av økonomisk sosialhjelp, og synliggjøre vurderingen i vedtak. I de tilfellene det ikke fremkommer konkret, skal det vises til tidligere nylige vedtak der barnas behov er vurdert. Den som godkjenner vedtak har instruks om å avvise vedtak hvor en vurdering av behovet ikke fremkommer, som et ledd i kvalitetssikring av NAVs saksbehandling. NAV Alna opplever å ha hatt et spesielt fokus på barn og unges behov gjennom året. Når mye av aktivitetstilbudet er stengt, eller begrenset som følge av smittevernstiltak, har man vurdert at det er viktig at familiene får mulighet til å finne egne og gjennomførbare aktiviteter som ivaretar barn og unges behov.

I Bydel Alnas årsberetning for 2021 framkom det at rutiner og prosedyrer hadde blitt forbedret for å sikre at personer får forsvarlige tjenester og stønaden de har krav på. Videre sto det at:

NAV-kontoret har gjennom året aktivt vurdert barnas situasjon ved utmåling av økonomisk sosialhjelp med tanke på deltagelse i fritids- og sosiale aktiviteter. Vurderingene synliggjøres i vedtakene og er en del av NAV-kontorets kvalitetsstandard for saksbehandling av vedtak om økonomisk sosialhjelp. Det videreformidles interne og eksterne tilbud om kostnadsfri deltagelse i fritidsaktiviteter og sosiale aktiviteter til våre brukergrupper i målgruppen.

I årsberetningen til Bydel Stovner for 2020 viste bydelen til lovbruddene som var avdekket på sosialområdet etter Statsforvalterens tilsyn dette året. Videre sto det:

Det er påbegynt et arbeid med å rette opp lovbruddene, blant annet ved å redigere rutiner, utarbeide nye rutiner og retningslinjer. Vi skal blant annet begynne å kartlegge barnefamilier 3 ganger systematisk pr. år. Dette er et veldig ressurskrevende arbeid grunnet i mange tilfeller lave norskferdigheter hos foreldrene og komplekse familiesituasjoner.

I bydel Stovners årsberetning for 2021 sto det:

En betydelig andel barnefamilier mottar økonomisk sosialhjelp. I 2021 er det gjennomført systematiske kartlegginger av nærmere 500 familier for å avdekke behov for råd og veiledning, samt avklare forhold som bør hensyntas ved utmåling av økonomisk sosialhjelp. Dette gjelder blant annet barnas mulighet til å delta i fritidsaktiviteter. Det registreres dog at ikke alle forsørgere ser behov for at barna deltar i organisert fritidsaktivitet. Kartlegging av barnefamilier gjennomføres tre ganger årlig, som en oppfølging av tilsyn fra Statsforvalter i 2020 og senere egenerklæring. Arbeidet er tidkrevende og avdekker også isolasjon og bekymringer knyttet til pandemien, og behov for fokus på barnas behov. Kartleggingen tydeliggjør også behov for samordnede tjenester for barnefamilier, ved både NAV, fastleger, DPS, barnevern, boligkontor, tiltaksarrangører og rus- og booppfølgingstjenester.

Alle de fem bydelene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen, rapporterte i årsmeldingene om status knyttet til bystyrets føringer om hensynet til barn ved utmåling av sosialhjelp.

I Bydel Bjerkes årsberetning for 2020 sto det blant annet at barnas situasjon ble vurdert i alle saker, og at det som regel kom fram i det enkelte vedtak. Det sto også at det ble lagt vekt på barnas alder, skolegang/barnehage, fritidsaktiviteter med mer. I årsberetningen for 2021 oppga bydelen: «Dette vektlegges sterkt.» Det sto også at barns behov for tilsyn og fritidsaktiviteter ble kartlagt for den enkelte familie, at det ble gitt informasjon om de ulike aktivitetene som fantes i bydelen for barn og unge, og at det i noen saker ble innvilget økonomisk sosialhjelp til dekning av aktiviteter.

I årsberetningen for Bydel Frogner for 2020 sto det at barn og unge ble vektlagt, og at HOLF-metodikken (helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier) delvis var implementert i kontorets arbeid. Det sto videre at barnas behov, blant annet for sosiale aktiviteter, ble vurdert og ivaretatt. I beretningen for 2021 sto det blant annet at barnas situasjon ble kartlagt i forbindelse med søknader om økonomisk sosialhjelp til barnefamilier, og at det ble gitt råd og veiledning om aktiviteter og ferietilbud. Det sto også at foreldre ble oppfordret til å søke om støtte til en aktivitet til barna ut fra barnas interesse.

I Bydel Groruds årsberetning for 2020 sto det at barnas situasjon ble vurdert i alle vedtak om økonomisk sosialhjelp til barnefamilier. Det sto også at det kunne gis støtte til utstyr til skolesituasjoner, som pc, skrivebord til barna og ekstra støtte til klær og annet nødvendig utstyr til barn. I beretningen for 2021 sto det blant annet det ble tatt særskilt hensyn til barns behov i vedtak om økonomisk sosialhjelp.

Bydel Grünerløkka oppga i årsberetningen for 2020 at det ved alle søknader ble tatt hensyn til barna i familien og om det var særlige situasjoner eller behov i barnas/ungdommenes liv som skulle vektlegges. Bydelen oppga også at NAV hadde et stort fokus på at barn i levekårsutsatte familier skulle ha muligheter til å være med på aktiviteter. I beretningen for 2021 sto det blant annet at kvalitetsrådgiveren i NAV og i barnevern i tett samarbeid hadde et ansvar for å sikre at alle veiledere var informert om barnas rettigheter, slik at veiledere som var i dialog med barnefamilier, husket å informere dem om at deres barn hadde rett på sosialhjelp utover det barnetrygden kan dekke, og rett til å delta i en organisert aktivitet. Det sto også at veilederne spurte om familiene hadde faste månedlige utgifter til aktiviteter for barna, når det kom inn søknader hvor bydelen så at disse opplysninger var nødvendig for vurdering.

Bydel Nordre Aker oppga i årsberetningen for 2020 blant annet at NAV hadde fokus på barns behov ved utmåling av økonomisk sosialhjelp, at det ble gitt tillegg for antall barn, og at det kunne ytes hjelp til fritidsaktiviteter. Det sto også at det var etablert et organisasjonsmessig tettere samarbeid mellom oppveksttjenestene og NAV som et ledd i å sikre at barns situasjon ble vurdert i forbindelse med vedtak om økonomisk sosialhjelp. Tilsvarende sto i årsberetningen for 2021. I tillegg framkom det at bydelen kartla barnas behov ved søknad om sosialhjelp, og at bydelen prioriterte barnas behov ved utmåling av økonomisk sosialhjelp.

I denne rapportens vedlegg 3 er det en tabell som gir mer utdypende informasjon om hva bydelene har rapportert i årsberetningene for 2020 og 2021 knyttet til føringene på området.

Byrådsavdelingen viste til at årsberetningene, sammen med Statsforvalterens tilsyn, egenevalueringer og øvrig styringsdialog, var kilder som kunne gi byrådsavdelingen oversikt over status på sosialområdet.

4.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byråden hadde ført tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse knyttet til tjenesten økonomisk stønad ved å holde seg orientert om resultater etter statlige tilsyn og bydelenes oppfølging og lukking av avvik. Kommunerevisjonen merker seg at avvik avdekket i Bydel Stovner i 2020 fortsatt ikke var lukket på undersøkelsestidspunktet.

Byråden var også orientert om resultatene fra bydelenes egenevalueringer i regi av Statsforvalteren. Byråden holdt seg videre informert om avvik og svakheter i bydelenes praksis gjennom kontakt med Sosial- og eldreombudet i Oslo.

Byråden hadde gitt flere relevante føringer i tildelingsbrev til bydelene og holdt seg orientert om bydelens oppfølging av disse gjennom årsrapportene. I undersøkelsesperioden hadde byrådsavdelingen imidlertid ikke presisert bystyrets vedtak fra september 2011 (sak 286) i tildelingsbrevene om at praksisen med automatikk i bortfall av tillegg for flere enn tre barn skulle opphøre. Dette er ikke i tråd med bystyrets vedtak. I 2020 framkom det at det skulle gjøres individuelle vurderinger, men ikke i 2021. Fravær av en slik formell og konkret presisering ga risiko for at bydeler ikke gjorde nødvendige justeringer i myndighetsutøvelsen.

4.2 Kjennskap til avvik og svakheter – vurdering av behov for å iverksette tiltak eller aktivitet for læring og forbedring

4.2.1 Revisjonskriterier

- Ved kunnskap om betydelige avvik og/eller svakheter i bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad bør byråden vurdere og eventuelt utarbeide felles retningslinjer og/eller sørge for annen aktivitet som kan bidra til læring og/eller forbedring på tvers av bydelene.

4.2.2 Fakta

a) Påminnelser i fellesbrev om lovkrav og føringer vedrørende sosialhjelp til store barnefamilier

Som nevnt over hadde byrådsavdelingen dialog med Ombudet. I et brev til byrådsavdelingen i juni 2020 skrev Ombudet at det hadde erfart at bydelene i liten eller varierende grad gjennomførte individuelle vurderinger i saker som gjaldt store barnefamilier, og at det var ulik praktisering av sakene bydelene imellom. Ombudet hadde mottatt flere klagesaker der store familier bare fikk barnetillegg for tre barn.

Basert på informasjonen fra Ombudet sendte byrådsavdelingen i desember 2020 et brev til alle bydelene. Brevet inneholdt blant annet påminnelser om lovkrav, gjeldende bystyrebestemmelser og føringer og presiseringer på sosialområdet i tildelingsbrevet dette året. Byrådsavdelingen viste blant annet til kravet om å gjennomføre individuelle vurderinger ved utmåling av stønad til barnefamilier, til kravet til kartlegging av behov, til trebarnsregelen og til bystyrevedtaket fra 2011 vedrørende økonomisk stønad til store barnefamilier.

Byrådsavdelingen viste i brevet også til at rapporter fra Statsforvalterens ordinære tilsyn var tilgjengelige på Helsetilsynets nettside, og at rapportene ofte inneholdt informasjon som kunne være til nytte og læring for andre NAV-kontorer.

Byrådsavdelingen ba bydelene og NAV-kontorene sikre at de hadde rutiner og tiltak som ivaretok at barnefamiliers behov ble tilstrekkelig kartlagt, og at utmålt økonomisk stønad er forsvarlig, basert på en konkret og individuell vurdering og begrunnelse.

Byrådsavdelingen oppga videre at den oversendte årlige brev til bydelene vedrørende ekstra stønad ved feiring av høytider. I brevet som ble sendt i november 2021, viste byrådsavdelingen til at byrådet og bystyret var opptatt av at slike søknader skulle behandles positivt. Det sto også at det var viktig at NAV-kontoret informerte og sørget for at muligheten til å søke om ekstra stønad ble gjort kjent, og at søknadene ble behandlet individuelt.

b) Endringer i fagsystemet Fasit som kan bidra til at det gjennomføres individuelle vurderinger i store barnefamilier

Bydelene benyttet fagsystemet Fasit ved behandling av søknader om økonomisk stønad. Systemet hadde en sperre som gjorde at det automatisk ble innvilget barnetillegg for inntil tre barn, uavhengig av om det var flere barn i familien. Saksbehandleren måtte overstyre beregningen av livsopphold i systemet for å legge til barnetillegg dersom det var flere enn tre barn i familien og saksbehandleren vurderte at familien hadde behov for dette.

Ombudet sendte i mars 2021 et brev til byrådsavdelingen om NAV-kontorenes behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp i Fasit for familier med mer enn tre barn. Ombudet var bekymret for at forholdet kunne bidra til at det ikke ble gjort tilstrekkelige, individuelle og konkrete vurderinger av sosialhjelp til barnefamilier, noe som kunne medføre at familier ikke fikk stønad de hadde krav på. Ombudet mente fagsystemet burde endres slik at systemet foreslo barnetillegg for alle barn i familien. Dette ville, ifølge Ombudet, bidra til at NAV-kontorene måtte kartlegge og vurdere behovet til alle barna, og at de aktivt måtte gå inn og endre barnetilleggene dersom de kom fram til at familien hadde stordriftsfordeler. Ombudet ba byrådsavdelingen om å bidra til en slik endring av fagsystemet.

Byrådsavdelingen responderte på henvendelsen fra Ombudet i et brev i mai 2021. I brevet henviste byrådsavdelingen til brevet den hadde sendt til alle bydelene i desember 2020. Byrådsavdelingen refererte også til det spesifikke bystyrevedtaket fra 2011 med krav om individuell vurdering og oppga at det var godt kjent for bydelene at denne vurderingen skulle foretas, uavhengig av hvordan fagsystemet Fasit var satt opp.

Ombudet svarte på byrådsavdelingens brev i februar 2022. Ombudet oppga at den fortsatt mottok klager om store barnefamilier som kun fikk barnetillegg for tre barn. Ombudet oppga videre i brevet at Statsforvalteren hadde omgjort alle deres saker på dette området i 2020 og 2021, og at manglende vurderinger av barn skjedde til tross for påminnelser gjennom bystyrevedtak. Ombudet mente Fasit bidro til dette og var kritisk til at byrådsavdelingen ikke ville endre på fagsystemet.

I et brev til bydelene i april 2022 orienterte byrådsavdelingen om endringer i Fasit. Byrådsavdelingen viste til bystyrets vedtak fra 2011 og til oppsettet i Fasit, som krevde

en individuell vurdering i familier med mer enn tre barn. Byrådsavdelingen oppga i brevet at tilbakemeldinger og klager kunne tyde på at dette ikke alltid ble gjort.

Byrådsavdelingen hadde derfor vært i dialog med fagsystemavdelingen i Helsestaten for å endre innstillinger i Fasit slik at det i utgangspunktet ble beregnet barnetillegg for alle barn i familien. Fagsystemavdelingen hadde oppgitt at dette kunne gjøres innen 1. mai 2022. (Byrådsavdelingen opplyste i juli 2022 at endringen var utført.)

c) Justering av maler

Byrådsavdelingen hadde revidert vedtaksmalene. Dette var, ifølge byrådsavdelingen, for at det skulle komme tydeligere fram at saksbehandleren måtte gjøre individuelle vurderinger. Byrådsavdelingen viste til at det pågikk en jevnlig revisjon og utvikling av vedtaksmaler. I 2019 ble det etablert et klarspråkprosjekt med ulike deltakere fra kommunen. Reviderte maler ble blant annet testet ut på brukere, og det ble, ifølge byrådsavdelingen, innhentet innspill fra både brukere og NAV-kontorer. Byrådsavdelingen oppga at de reviderte malene innen sosialhjelp ble tatt i bruk i 2021. Byrådsavdelingen oppga videre at malene også var justert slik at det kom tydeligere fram av vedtakene om vurderingene var gjort etter sosialtjenesteloven § 18 *Stønad til livsopphold* eller § 19 *Stønad i særlige tilfeller*. Justeringen var, ifølge byrådsavdelingen, basert på tilbakemeldinger fra Statsforvalteren på fagdagen i november 2021 om at dette kunne være noe uklart.

d) Gjennomføring av fagdager

Byrådsavdelingen initierte og ga Velferdsetaten i oppdrag å arrangere en fagdag i november 2021. Her deltok byrådsavdelingen og medarbeidere ved NAV-kontorer som arbeidet med den aktuelle problematikken, for eksempel veiledere og vedtaksansvarlige. Statsforvalteren deltok også. Tre av bydelene som deltok i egenevalueringen om barnefamilier og økonomisk sosialhjelp, delte sine erfaringer fra evalueringen. En bydel orienterte også om arbeidet den hadde gjort for å bli bedre til å kartlegge barnefamilier. Statsforvalteren snakket om erfaringer fra saker med barnefamilier. Etter hvert innlegg var det lagt opp til grupperefleksjoner.

Byrådsavdelingen oppga at den fikk positive tilbakemeldinger fra deltakerne om at fagdagen var nyttig, og at de planla flere slike.

e) Andre aktiviteter som kan bidra til læring og forbedring

Byrådsavdelingen oppga at den nåværende byråden hadde hatt to besøksrunder ved NAV-kontorene. På den siste runden hadde byråden blant annet rettet oppmerksomhet mot sosialtjenesten. Flere bydeler hadde oppgitt til byråden at de satset ekstra på kartleggingsbiten, noe byrådsavdelingen vurderte som viktig for å bedre kontorenes behandling av søknader om økonomisk stønad.

Det er også gjennomført særskilte satsinger i Oslo kommune rettet mot lavinntektsfamilier. I 2018–2019 ble det gjennomført en toårig levekårssatsing gjennom prosjektet Levekårsutsatte barnerike familier, hvor barne- og familieperspektivet og kartlegging av barn i den enkelte familie var veldig viktig, og hvor det ble testet ut metoder for en tett, helhetlig oppfølging av familiene. Hovedformålet med prosjektet var å hindre barnefattigdom og å hjelpe familier med å bli økonomisk selvhjulpne. Kriteriene for å kunne være med i prosjektet var at familien skulle ha minst fire hjemmeboende barn under 18 år, og at familiens hovedinntektskilde måtte være sosialhjelp. Prosjektet ble

finansiert av daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid og gjennomført av NAV-kontorene i bydelene Gamle Oslo, Stovner og Søndre Nordstrand.

Byrådsavdelingen oppfordret bydelene til å søke om deltakelse i Arbeids- og velferdsdirektoratets prosjekt om helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF-prosjektet). Prosjektet pågikk i perioden 2016–2019. I prosjektet skulle familiekoordinatorer ved NAV-kontorene sørge for at tjenestene fra NAV og andre offentlige tjenesteytere virket bedre sammen. Målet var å redusere fattigdom og sosiale problemer gjennom en helhetlig innsats på fire målområder: arbeid, bolig, økonomi og barnas situasjon. Til sammen har åtte bydeler deltatt i prosjektet, hvorav Bydel Søndre Nordstrand var en av tre bydeler/kommuner som deltok som pilotbydel i prosjektet. De øvrige bydelene som deltok i prosjektet var bydelene Alna, Bjerke, Frogner, Gamle Oslo, Grünerløkka, Nordstrand, St. Hanshaugen.

Byrådsavdelingen viste til at Velferdsetaten opprettet en egen analyseenhet i 2015. Det hadde tatt tid å bygge opp kompetanse og Velferdsetatens database. Enheten hadde, ifølge byrådsavdelingen, bidratt til å styrke avdelingens oppfølging av bydelene gjennom et bedre kunnskapsgrunnlag. Blant annet hadde byrådsavdelingen fått oversikt over antallet store barnefamilier i de ulike bydelene. Byrådsavdelingen så også utviklingen over tid opp mot bydelenes profil. Noen bydeler skiller seg ut med en høyere andel arbeidsledige, uføre eller unge på sosialhjelp. Det er også forskjeller mellom bydelene i hvor stor andel av sosialhjelpsmottakerne som har barn. Kunnskapsgrunnlaget var nyttig både for byrådsavdelingen og for den enkelte bydel. God kjennskap til sosialhjelpsporteføljen gjorde det også enklere både for bydelene å vurdere hva som er riktig ressursbruk og innsatsområder, og for byrådsavdelingen å stille de riktige spørsmålene. Eksempelvis ble det før byrådets besøksrunde til NAV-kontorene utarbeidet en del statistikk som ga byråden informasjon om kjennetegn ved den enkelte bydel på flere områder innen sosialtjenesten. Informasjon om diverse statistikk/utviklingstrekk ble også brukt i startmøtene med bydelene.

4.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byråden har på bakgrunn av kunnskapen om status på området iverksatt flere aktiviteter som kan bidra til læring og forbedring på tvers av bydelene. Byrådsavdelingen oppga blant annet å ha revidert vedtaksmalene. Videre hadde byrådsavdelingen sendt brev til bydelene med relevant informasjon og presiseringer, avholdt fagdager og satt fokus på temaet i byrådets besøksrunder til NAV-kontorene. Kommunerevisjonen mener imidlertid det er uheldig at fagsystemet Fasit over tid var lagt opp slik at det automatisk ble innvilget barnetillegg for inntil tre barn uavhengig av om det var flere barn i familien. Dette ble først endret i 2022, til tross for at det over tid var en kjent svakhet at bydelene ikke i tilstrekkelig grad utmålte barnetillegg for alle barna i familier med mer enn tre barn, jf. også kapittel 4.1.2.

5. Bydelenes behandling av søknader om økonomisk bistand i store barnefamilier

I dette kapitlet har vi sett nærmere på fem bydelers saksbehandling av søknader om økonomisk bistand fra forsørgere med fire eller flere barn. Vi har sett på bydelenes kartlegging av brukernes behov, vurdering av behov for økonomisk bistand, utforming av vedtak og bruk av vilkår. Til sammen har vi sett på 51 saker av totalt 213 aktuelle brukermapper. Vi har sett på 9 saker i Bydel Bjerke, 6 i Bydel Frogner, 14 i Bydel Grorud og 11 saker i hver av bydelene Grünerløkka og Nordre Aker.

5.1 Kartlegging av brukerens behov

For å sikre at store barnefamilier får vurdert sin faktiske situasjon, må NAV-kontoret påse at saken er så godt opplyst som mulig før et vedtak fattes. Kommunen må blant annet undersøke om den som søker om økonomisk stønad, har forsørgeransvar for barn, og i så fall sikre at barnas behov blir tilstrekkelig kartlagt og vurdert ved behandlingen av søknaden.

5.1.1 Revisjonskriterier

- Før NAV-kontoret fatter vedtak om økonomisk stønad til store barnefamilier, må det sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst. Dette innebærer blant annet å kartlegge søkerens situasjon som forsørger, herunder hvert enkelt barns behov og livssituasjon.
- Tjenestemottakeren skal være kjent med opplysninger som foreligger i saken.
- Opplysninger skal være dokumentert i saken.

5.1.2 Fakta

Kartlegging

Før NAV-kontorene fattet et vedtak om økonomisk sosialhjelp, ble søkerens inntektssituasjon og situasjon som forsørger kartlagt. I de gjennomgåtte sakene var det kartlagt hvor mange barn søkeren hadde helt eller delvis forsørgeransvar for, hvor gamle barna var, og om de delte bosted med søkeren. Det framgikk i hovedsak i sakene om barna gikk i barnehage eller på skole/aktivitetsskole.

I noen saker var det også kartlagt om barna gikk på fritidsaktiviteter. Gjennomgangen viste at NAV-kontoret i Nordre Aker kartla barnas deltakelse på fritidsaktiviteter i et flertall av sakene. I flere av de gjennomgåtte sakene hadde NAV-kontorene også informert om at forsørgeren kunne søke NAV om støtte til fritidsaktiviteter til barna.

Når det gjaldt hjemmeboende barn over 18, var det i de aktuelle sakene i bydelene Grorud og Grünerløkka kartlagt om barnet gikk på videregående skole eller hadde forsinket skolegang. Dette var ikke gjort i bydelene Frogner og Nordre Aker. I Bydel Bjerke var dette gjort i noen, men ikke i alle de aktuelle sakene.

I Bydel Bjerke framkom det i to saker at ett av barna i familien hadde særskilte helseutfordringer. Det tilsvarende framkom i tre ulike saker i Bydel Nordre Aker. Det framgikk ikke av sakene at NAV-kontoret hadde innhentet ytterligere informasjon om hvilket behov og hvilken livssituasjonen barna hadde, som grunnlag for utmåling av økonomisk stønad.

Gjennomgangen viste videre at ingen av NAV-kontorene hadde gjennomført egne samtaler med barna om deres behov i de gjennomgåtte sakene.

Vi kunne heller ikke se at det i de gjennomgåtte sakene var vurdert eller gjennomført hjemmebesøk i undersøkelsesperioden der dette kunne være relevant. Unntaket var en sak i Bydel Bjerke hvor saksbehandleren jevnlig besøkte tjenestemottakeren i hjemmet, og hvor tjenestemottakeren samtykket.

I tre av de gjennomgåtte sakene hadde NAV-kontorene i bydelene Bjerke, Grorud og Grünerløkka avslått søknaden på grunn av manglende dokumentasjon. NAV-kontorene hadde sendt en forvaltningsmelding som etterspurte ytterligere dokumentasjon etter mottatt søknad, men ikke mottatt dette. Dokumentasjonen i to av disse sakene tydet på at søkerne i bydelene Bjerke og Grorud hadde lave norskferdigheter, men det var ikke kalt inn til møte med tolk eller dokumentert gjort vurderinger av andre mulige måter for å kartlegge familienes situasjon.

I flere saker ved samtlige fem NAV-kontor hvor søknaden var levert digitalt, hadde søkeren svart nei eller ikke svart på spørsmålet om de hadde utgifter knyttet til barna. Dette var saker hvor det framkom at NAV-kontorene hadde vurdert at søkeren hadde behov for tolk, eller at saken indikerte at søkeren hadde lave norskferdigheter. Det kom ikke fram av saksmappene om NAV-kontorene i disse sakene hadde gjort nærmere kartlegginger av eller undersøkt hvilke utgifter familiene faktisk hadde til barna.

I saker der familien hadde mottatt økonomisk sosialhjelp over tid, viste gjennomgangen at NAV-kontorene i få saker hadde gjort nye kartlegginger av barnas behov før nye vedtak ble fattet.

Kjente og dokumenterte opplysninger

Opplysningene i de gjennomgåtte saksmappene var i hovedsak sendt inn av brukerne selv. Opplysningene var dokumentert i saken, eller det var vist til dokumentasjon i tidligere saker.

5.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

De fleste gjennomgåtte sakene i de fem utvalgte bydelene var ikke tilstrekkelig opplyst. Dette er i strid med gjeldende regelverk på området. Opplysningene var i hovedsak begrenset til hvor mange barn søkeren hadde forsørgeransvar for, hvor gamle barna var, og om barnet gikk i barnehage eller på skole/aktivitetsskole.

Ut fra dokumentasjonen i de gjennomgåtte mappene kan det synes som om det i stor grad var opp til søkerne å gi informasjon til NAV-kontoret om sin families og sine barns behov. Kommunerevisjonen har merket seg at NAV-kontorene i bydelene Bjerke og Grorud i en sak hver hadde avslått søknader på grunn av manglende dokumentasjon. I disse sakene syntes søkeren å ha lave norskkunnskaper. Nav-kontorene hadde ikke gjort en nærmere kartlegging av søkerens situasjon og barnas behov i disse sakene.

NAV-kontoret kan også vurdere om det er behov for å gjøre hjemmebesøk i forbindelse med kartleggingen. Dette var i hovedsak ikke gjort i de gjennomgåtte sakene.

Ettersom opplysningene som forelå i de gjennomgåtte sakene, i hovedsak var basert på innsendte søknader, var tjenestemottakeren kjent med opplysningene som forelå i saken. Av samme grunn var opplysningene dokumentert.

5.2 Individuelle vurderinger

Når saken er tilstrekkelig opplyst, skal NAV-kontoret foreta en konkret vurdering av hjelpebehov, stønadsnivå, vilkårssetting og stønadsform. I den forbindelse skal hele familiens behov og livssituasjon vurderes.

5.2.1 Revisjonskriterier

- Ved utmåling av økonomisk stønad skal det gjøres individuelle vurderinger av behovet for barnetillegg for alle barna i den enkelte familie.
- NAV-kontorets vurdering av søknaden om økonomisk stønad skal baseres på familiens faktiske og økonomiske situasjon på søknadstidspunktet.
- NAV-kontoret skal legge stor vekt på hva søkeren mener ved utforming av stønaden.

5.2.2 Fakta

Individuelle vurderinger

Alle de fem bydelene hadde utarbeidet rutiner som sa at det skulle gjøres individuelle vurderinger. I Bydel Groruds rutinehåndbok var det presisert at det alltid måtte foretas en individuell vurdering. Rutinehåndboken sa også at det som hovedregel kun gis barnetillegg for inntil tre barn. «I familier med mange barn gis det i stedet ekstra stønad til spesielle utgifter knyttet til barna.»

Mappegjennomgangen viste at det ved utmåling av økonomisk stønad ikke i noen av bydelene var dokumentert om det var gjort individuelle vurderinger av behovet for barnetillegg for alle barna i den enkelte familie.

Vurderinger av familienes faktiske økonomiske situasjon

I flertallet av alle gjennomgåtte saker hvor det ble innvilget økonomisk sosialhjelp, var ikke familiens faktiske utgifter kartlagt. Derimot var kommunens veiledende normer for utgiftsatser («godkjente utgifter») lagt til grunn i beregningene ved utmåling av stønad.

Bydelene Bjerke, Frogner og Nordre Aker hadde i utgiftsberegningen i hovedsak lagt til grunn at familien hadde utgifter til alle barna i store barnefamilier, men det kom ikke fram om beregningene var basert på individuelle vurderinger av hvert enkelt barn. I flere av de gjennomgåtte sakene i disse tre bydelene ble barnetillettet utover det tredje barnet redusert, uten at dette var nærmere begrunnet enn en eventuell henvisning til stordriftsfordeler. I én sak i Bydel Frogner ble «godkjente utgifter» til to av fire barn lagt til grunn ved utmålingen av stønad. I en sak hvor søkeren hadde delt omsorg og samvær med fem av sine barn, hadde NAV-kontoret i Nordre Aker lagt til grunn utgifter til fire av disse barna ved beregningen av søkerens behov for sosialhjelp. I en annen sak hadde NAV-kontoret i lagt til grunn utgifter for tre av fire barn, uten at dette var begrunnet.

I et flertall av sakene gjennomgått i bydelene Grorud og Grünerløkka var det ikke lagt til grunn at familien hadde normerte utgifter til alle barna i familien. I fem saker i Bydel Grorud og tre saker i Bydel Grünerløkka var utgifter til tre av barna i familiene lagt til grunn selv om det var flere barn i disse familiene. NAV-kontoret i Bydel Grorud viste i et vedtak til at det i Oslo kommune normalt sett ytes kun barnetillegg for tre barn. Det ble begrunnet som følger:

Bakgrunnen for dette er at det anses at man i større familier kan dra nytte av stormannshusholdning, at barna kan arve utstyr og klær av hverandre og at barnetrygden du mottar for hvert barn gir ekstra inntekter til utgifter knyttet barna.

I den ene av de tre sakene i Bydel Grünerløkka oppga NAV-kontoret ved faktaverifisering at det var gjort en individuell vurdering av hvorfor det ikke ble ytt stønad til barn over 18 år, og at det i et eldre vedtak i en av de to øvrige sakene var vurdert at det forelå stordriftsfordeler.

I noen saker hadde imidlertid NAV-kontorene i bydelene Grorud og Grünerløkka vurdert at det var behov for å legge til grunn barnetillegg for flere enn tre av barna som «godkjente utgifter» ved beregningen av behov for økonomisk sosialhjelp. I Bydel Grorud ble dette i en sak eksempelvis begrunnet slik: «... dere er en stor husholdning og har barn i spredt alder, og barn i mindre grad kan arve ting og klær av hverandre.» Det ble imidlertid ikke begrunnet hvorfor det ikke ble lagt til grunn utgifter for samtlige barn i disse sakene. I Bydel Grünerløkka ble det i en sak lagt til grunn utgifter for åtte av elleve barn uten at dette ble begrunnet. Det var ifølge NAV-kontoret begrunnet i tidligere vedtak.

I en sak i Bydel Nordre Aker så vi at NAV-kontoret ved behandlingen av en søknad om økonomisk stønad informerte en enslig forsørger med flere enn tre barn at det faktum at hun ikke mottok barnetrygd, da hun ikke hadde medlemskap i folketrygden, kunne gi rett til et høyere stønadsnivå enn den utmålte satsen for livsopphold, og at hun måtte søke om dette. Dette ble ikke gjort i undersøkelsesperioden. Også i gjennomgåtte saker i bydelene Frogner og Grorud var det dokumentert at brukeren ikke mottok barnetrygd, uten at det ble vurdert om dette medførte behov for å innvilge økonomisk stønad utover normerte satser. NAV-kontoret i Bydel Bjerke la til grunn at forsørgeren hadde normerte utgifter for fire av fire barn i én sak, blant annet begrunnet med at mor ikke mottok barnetrygd.

NAV-kontorene i bydel Bjerke, Frogner og Grorud avsto til sammen fem søknader etter å ha lagt til grunn utgifter til noen, men ikke alle barna i familien – uten at individuelle vurderinger framgikk.

Alle NAV-kontorene hadde i de gjennomgåtte sakene kun gjort vurderinger av barnas behov for klær og sko der tjenestemottakeren hadde søkt om tilskudd til akkurat dette.

NAV-kontorenes vurdering av søknaden om økonomisk sosialhjelp baserte seg i de gjennomgåtte sakene på en vurdering av familiens aktuelle inntekter. I oversikten over inntekter framgikk barnetrygden, men den ble holdt utenfor ved beregning av familiens inntekter. I de fleste gjennomgåtte vedtakene var det vist til at barnetrygden skulle benyttes til å dekke utgifter til barna, men det kom ikke fram om NAV-kontorene hadde vurdert om barnetrygden var tilstrekkelig til å dekke de faktiske utgiftene. Det kom, med unntak av en sak i Bydel Bjerke, heller ikke fram hvilke og hvor store utgifter familien skulle dekke med denne trygden.

I noen saker i bydelene Bjerke, Frogner og Grünerløkka ga NAV-kontorene avslag på søknad om økonomisk stønad til å dekke utgifter til eksempelvis livsopphold, pass/ID-kort, høytidsfeiring og barnehageplass ved å vise til at barnetrygden kunne benyttes.

Enkelte av NAV-kontorene hadde i noen saker lagt til grunn at familien hadde inntekter som enten var «teoretiske» eller udokumenterte. I én sak i Bydel Bjerke var det eksempelvis vist til at søkeren var gitt informasjon om at barna over 18 år måtte bidra med husleie, og dette ble lagt til grunn ved beregningen, uten at det var dokumentert at søkeren mottok slike bidrag. I en sak i Bydel Frogner ble det et «beregnet overskudd» fra måneden forut, som NAV-kontoret så la til grunn som inntekt. I en annen sak i Bydel Nordre Aker hadde NAV-kontoret lagt til grunn at søkeren mottok barnebidrag, da søkeren hadde rett til en slik inntekt, samtidig som det var klart at brukeren ikke mottok barnebidrag.

Der høytidstillegg var innvilget, framgikk det i samtlige fem bydeler at NAV-kontoret hadde lagt særlig vekt på barns behov og rett til slik deltakelse.

Som vist ovenfor var det bare bydelene Grorud og Grünerløkka som hadde kartlagt om barn over 18 år gikk på videregående skole eller hadde forsinket skolegang. Bydel Bjerke hadde gjort dette i noen av sakene. I de tilfellene i bydelene Bjerke og Grünerløkka det var innvilget økonomisk stønad til barna over 18 år, gikk disse på videregående skole. Bydel Grünerløkka begrunnet innvilgelsen av stønad i en sak med at tjenestemottakeren, i henhold til barneloven, må forsørge barnet så lenge det følger et ordinert videregående løp. I enkelte saker i disse to bydelene var det ikke innvilget økonomisk stønad selv om barnet gikk på videregående skole. I den aktuelle saken i Bydel Grorud hvor bydelen hadde kartlagt at barn over 18 år gikk på videregående skole, hadde NAV-kontoret lagt til grunn at familien ikke hadde utgifter til barn over 18 år. I denne saken ble det for øvrig lagt til grunn et beløp som var lavere enn normerte satser for de tre barnetilleggene som lå til grunn i beregningen.

Vektlegging av hva søkeren mener ved utformingen av stønaden

I de gjennomgåtte sakene framgikk det i hovedsak ikke av vedtak eller i journalnotater om eller hvordan NAV-kontorene hadde lagt vekt på hva søkeren mente ved utformingen av stønaden. I én gjennomgått sak i Bydel Nordre Aker så vi at bydelen hadde lagt stor vekt på at tjenestemottakeren mente at barnetillegg burde beregnes til samtlige barn, da de var såpass tett i alder og hadde såpass få klær og lite utstyr at de ikke var mulig å arve klær og utstyr fra hverandre. NAV-kontoret la vekt på dette, og i den påfølgende stønadsutmålingen ble det beregnet barnetillegg til samtlige barn.

I én gjennomgått sak i Bydel Bjerke hadde en enslig forsørger med bistand fra Pasient- og brukerombudet klaget på et vedtak om økonomisk sosialhjelp, da barnetilletget ikke var lagt til grunn for samtlige barn. NAV-kontoret omgjorde vedtaket til gunst for tjenestemottakeren etter en ny vurdering, men det var heller ikke her dokumentert om det var gjort individuelle vurderinger.

5.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Alle bydelene hadde rutiner som sa at det skulle gjøres individuelle vurderinger ved utmåling av økonomisk stønad.

Mappegjennomgangen viste at ingen av bydelene hadde dokumentert individuelle vurderinger av behovet for barnetillegg for alle barna i den enkelte familie ved utmåling av økonomisk stønad. Dette er i strid med regelverket på området. Forholdet gir risiko for at hvert enkelt barns behov ikke blir tilstrekkelig ivaretatt ved utmåling av økonomisk stønad.

NAV-kontorenes vurdering av søknader om økonomisk stønad baserte seg i hovedsak ikke på familienes faktiske og økonomiske situasjon på søknadstidspunktet, noe som ikke er i tråd med regelverket på området. Beregningen av utgifter baserte seg på familiens konkrete utgifter til husleie og strøm. For øvrig var bystyrets veiledende normer for utgifter til livsopphold i hovedsak lagt til grunn ved beregningen av stønaden.

Det var variasjon mellom bydelenes praksis for utmåling av stønad der familien hadde flere enn tre barn. I bydelene Bjerke, Frogner og Nordre Aker ble det i hovedsak lagt til grunn at familien hadde godkjente utgifter til alle barna i store barnefamilier, men det normerte barnetillegget ble redusert for barn utover barn nummer tre i flere av sakene. Dette var ikke begrunnet utover en henvisning til mulige stordriftsfordeler. I bydelene Grorud og Grünerløkka ble det i hovedsak ikke lagt til grunn at familien hadde slike utgifter til samtlige barn utover barn nummer tre.

Beregningene av familienes inntekter var i hovedsak konkrete, men enkelte av NAV-kontorene hadde i noen saker lagt til grunn inntekter som enten var «teoretiske» eller udokumenterte.

Barnetrygden ble i de gjennomgåtte sakene ikke lagt til grunn ved beregningen av inntekter. Dette er i tråd med kommunens føringer. NAV-kontorene la imidlertid til grunn at barnetrygden skulle benyttes til utgifter familien hadde til barna uten at det, med ett unntak, framgikk hvilke utgifter det var snakk om. Dette er særlig uheldig der NAV-kontoret avsto søknaden. I bydelene Frogner, Grorud og Nordre Aker var det eksempler på at fravær av barnetrygd ikke ble tatt hensyn til ved vurderingen av stønadsnivå. God forvaltningspraksis tilsier at forvaltningen legger faktum til grunn og behandler saken på den måten som er mest til gunst for søker.

I de fleste gjennomgåtte sakene var det ikke dokumentert om NAV-kontoret hadde lagt vekt på hva søkeren mente ved utformingen av stønaden. Det var også tilfelle i saker der NAV-kontoret innvilget et lavere stønadsbeløp enn det bystyrets veiledende normer tilsa. Det kan tyde på at bydelene i sin saksbehandling ikke i tilstrekkelig grad har lagt vekt på hva søkeren mener ved utformingen av stønaden, noe som i strid med gjeldende regelverk på området.

5.3 Vedtak

Saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak skal bidra til å ivareta søkerens rettssikkerhet og verne mot uforsvarlige og uriktige vedtak. Kravene innebærer blant annet at vedtaket skal utformes på en måte som setter søkeren i stand til å forstå hvorfor saken fikk det aktuelle utfallet.

5.3.1 Revisjonskriterier

- Vedtaket skal være skriftlig og tilstrekkelig begrunnet.
- Ved avslag etter sosialtjenesteloven § 18 *Stønad til livsopphold* skal NAV-kontoret vurdere om det kan innvilges stønad etter sosialtjenesteloven § 19 *Stønad i særlige tilfeller*.
- Søker skal gis opplysninger om klageadgang.

5.3.2 Fakta

Vedtak

Alle de gjennomgåtte vedtakene var skriftlige. Det framkom ikke av begrunnelsen for noen av vedtakene hva hvert enkelt barns individuelle behov var, om barnas behov var vurdert, eller om barnas behov ville være ivare tatt med stønadsutmålingen.

Der høytidstillegg var innvilget, framgikk det i samtlige fem bydeler at NAV-kontoret hadde lagt særlig vekt på barns behov og rett til slik deltakelse. Også i en sak hvor NAV-kontoret i Bydel Bjerke hadde innvilget støtte til å dekke husleierestanse, var det i vedtaket vist til at «[i] vår vurdering legger vi vekt på at du har fått varsel om fravikelse, og at det er nødvendig å dekke restansen for å sikre deg og barna boligen».

I mange saker ble det, som vist ovenfor, ikke innvilget økonomisk stønad til mer enn tre barn, uten at en konkret og individuell vurdering framgikk av vedtaket. I flere saker der det var innvilget stønad for mer enn tre barn, var stønaden utmålt under veiledende satser for økonomisk stønad uten at begrunnelsen framgikk av vedtaket.

Innvilgelse av stønad etter § 18 Stønad til livsopphold eller § 19 Stønad i særlige tilfeller

Ved avslag etter sosialtjenesteloven § 18 sto det i de aktuelle vedtakene at NAV-kontorene hadde vurdert om det kunne innvilges stønad etter sosialtjenesteloven § 19. Det var ikke innvilget stønad etter denne paragrafen i de gjennomgåtte sakene. Det framkom ikke av vedtakene hva som var vurdert, og hvorfor det ikke var innvilget stønad etter denne paragrafen. I én sak i Bydel Bjerke var det uklart om NAV hadde gitt delvis avslag på søknaden om å få dekket familiens økte kostnader som følge av at huseieren hadde økt husleien, uten at dette framkom tydelig av vedtaket. I denne saken var det ikke vurdert om det kunne innvilges stønad etter sosialtjenesteloven § 19.

Opplysninger om klageadgang

Søkeren ble i alle de gjennomgåtte vedtakene gitt opplysning om klageadgang. I de fleste gjennomgåtte vedtakene ble det også informert om hvordan søkeren burde utforme en klage, og det ble gitt informasjon om Pasient- og brukerombudet.

5.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Alle de gjennomgåtte vedtakene var skriftlige. Vedtakene var imidlertid ikke begrunnet i tråd med regelverket. Det framkom ikke hva hvert enkelt barns individuelle behov var, om barnas behov var vurdert, eller om barnas behov ville være ivare tatt med stønadsutmålingen.

Ved avslag etter sosialtjenesteloven § 18 syntest bydelene å ha vurdert om det kunne innvilges stønad etter sosialtjenesteloven § 19. Kommunerevisjonen merker seg at økonomisk stønad ikke ble innvilget med hjemmel i § 19 i noen av de aktuelle sakene, og at det ikke var gitt en begrunnelse for hvorfor en slik stønad ikke ble innvilget.

Det ble i vedtaksbrevet gitt opplysning om klageadgang, i tråd med regelverket.

5.4 Bruk av vilkår

I noen saker kan det ved innvilgelse av økonomisk stønad settes vilkår hvis det kan bidra til å gjøre tjenestemottakeren i stand til å sørge for sitt livsopphold på annen måte enn

ved økonomisk stønad. Sosialtjenesteloven gir bestemmelser for bruk av vilkår i slike tilfeller.

5.4.1 Revisjonskriterier:

- I perioden fra 16. mars 2020 til 1. mars 2022 skal det bare stilles vilkår etter bestemmelsene i sosialtjenesteloven § 20 eller § 20a dersom tjenestemottakeren kan følge opp aktivitetene under koronapandemien.
- Når NAV-kontoret stiller vilkår knyttet til økonomisk stønad, må vilkårene framkomme av og begrunnes i vedtaket. Vedtaket må gi konkret uttrykk for hva som forventes, og hva som kan bli konsekvensen dersom vilkårene ikke oppfylles.
- Ved brudd på vilkårene skal NAV-kontoret vurdere om bruddet skal få konsekvenser. Kontoret må i den forbindelse sikre at stønadsmottakeren får uttale seg et vedtak fattes, blant annet om årsaken til bruddet, og hvilken betydning konsekvensen får for mottakeren og dennes familie. Barnas behov skal vurderes og ivaretas særskilt.
- Økonomisk stønad skal ikke reduseres i perioden fra 16. mars 2020 til 1. mars 2022 dersom fastsatte vilkår om aktivitet ikke kan gjennomføres som følge av koronapandemien.
- Når konsekvensen skal iverksettes må det fattes et eget vedtak. Stønadsmottakeren skal gis opplysninger om klageadgang.

5.4.2 Fakta

NAV-kontorene i bydelene Frogner, Grünerløkka og Grorud hadde ikke stilt vilkår i de gjennomgåtte sakene. Bydelene Bjerke og Nordre Aker hadde stilt vilkår i flere av sakene. Eksempelvis var det stilt vilkår om å søke statlig bostøtte og om at brukeren meldte seg som arbeidssøkende eller stilte i møte med NAV. Vilårene framkom av og ble begrunnet i vedtakene. Det var ikke dokumentert, men det framsto som åpenbart at det var mulig å oppfylle aktivitetene under koronapandemien. Konsekvensen for brukeren dersom vilårene ikke ble oppfylt, framkom også av vedtakene. I de gjennomgåtte sakene var det ikke dokumentert at tjenestemottakeren hadde brutt vilårene.

5.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

De NAV-kontorene som hadde stilt vilkår, hadde stilt disse i tråd med kravene for bruk av slike. Vilårene framkom av og ble begrunnet i vedtakene. Konsekvensen av eventuelle brudd framkom også.

6. Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger

6.1 Konklusjon

Kommunerevisjonen har undersøkt byråd for arbeid, integrering og sosiale tjenesters tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse knyttet til økonomisk stønad til store barnefamilier og om byråden har vurdert behovet for eller iverksatt tiltak eller aktiviteter som kan bidra til læring og forbedring på tvers av bydelene på området. Videre har Kommunerevisjonen sett på bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Akers behandling av søknader om økonomisk stønad i store barnefamilier i perioden fra 2020 til og med april 2022.

Gjennomgangen av et utvalg saksmapper i disse bydelene viste at behandlingen på flere områder ikke var i tråd med regelverket. De fleste sakene var ikke tilstrekkelig opplyst, ingen av bydelene hadde dokumentert individuelle vurderinger av alle barnas behov, og behovsberegningene var i hovedsak ikke basert på familienes faktiske økonomiske situasjon på søknadstidspunktet. Gjennomgangen kunne også tyde på at bydelene ikke la tilstrekkelig vekt på hva søkeren mente ved utformingen av stønaden, og de gjennomgåtte vedtakene var ikke begrunnet.

Samlet sett ga dette stor risiko for at hvert enkelt barns behov ikke ble tilstrekkelig ivarettatt ved utmålingen av økonomisk stønad. Dette kan påvirke disse barnas mulighet til aktiv deltakelse i samfunnet.

Byråden hadde ført tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse knyttet til tjenesten økonomisk stønad gjennom å holde seg orientert om resultater etter statlige tilsyn, bydelenes oppfølging og lukking av avvik og resultatene fra bydelenes egne evalueringer i regi av statsforvalteren. Byråden mottok også informasjon om avvik og svakheter i bydelenes praksis gjennom kontakt med Sosial- og eldreombudet i Oslo.

Byråden hadde gitt flere relevante føringer for ivaretagelsen av barns behov i tildelingsbrevet til bydelene. I undersøkelsesperioden hadde Byrådsavdelingen i tildelingsbrevene imidlertid ikke presisert bystyrets vedtak fra september 2011 (sak 286) om at praksisen med automatikk i bortfall av tillegg for flere enn tre barn skulle opphøre. Dette er ikke i tråd med bystyrets vedtak. Fraværet av en slik formell og konkret presisering ga risiko for at bydelene ikke gjorde nødvendige justeringer i myndighetsutøvelsen.

Byråden holdt seg orientert om bydelenes oppfølging av byrådets føringer i tildelingsbrev gjennom bydelenes årsrapportering.

Byråden hadde iverksatt flere aktiviteter som kunne bidra til læring og forbedring på tvers av bydelene. Kommunerevisjonen mener imidlertid det er uheldig at fagsystemet Fasit over tid var lagt opp slik at det automatisk ble innvilget barnetillegg for inntil tre barn uavhengig av om det var flere barn i familien. Dette skjedde til tross for at det var en kjent svakhet at bydelene ikke i tilstrekkelig grad utmålte barnetillegg for alle barna i familier med mer enn tre barn.

Selv om byråden hadde ført tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse knyttet til tjenesten økonomisk stønad og iverksatt relevante tiltak etter Statsforvalterens tilsyn, viste undersøkelsen at de fem bydelenes praksis fortsatt ikke var tilfredsstillende. Kommunerevisjonens mener derfor det er grunn til å stille spørsmål ved om byråden har iverksatt tilstrekkelige effektive tiltak som kunne ha bidratt til en tilfredsstillende praksis på tvers av bydelene.

6.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester

- iverksetter ytterligere tiltak for å bidra til at bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad til store barnefamilier gjennomføres i tråd med regelverket

Kommunerevisjonen anbefaler bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker å iverksette tiltak som sikrer at behandlingen er i tråd med gjeldende regelverk på området, herunder at

- det gjennomføres en kartlegging som sikrer at sakene er tilstrekkelig opplyst
- det gjennomføres individuelle vurderinger av hvert enkelt barns behov
- vurderinger av søknader om økonomisk stønad er basert på familienes faktiske økonomiske situasjon
- vedtakene om økonomisk stønad er tilstrekkelig begrunnet

7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen sendte 19. august 2022 rapporten til uttalelse til byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester og til bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker. Alle har avgitt uttalelser, og disse følger i sin helhet i vedleggene 4–9. I det følgende presenterer og vurderer vi sentrale elementer i uttalelsene.

7.1 Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester

7.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden oppga at rapporten ga nyttig informasjon og læring for alle bydelene og at byrådsavdelingen ville sikre at endelig rapport ble gjort kjent for alle bydelene og avdelingen.

Metode, revisjonskriterier og språk

Byråden bemerket at det trolig ville vært nyttig om det hadde blitt gjennomført intervjuer ute i bydelene, i tillegg til gjennomgangen av saker i fagsystemet Fasit. Byråden viste til at det hadde vært god dialog med Kommunerevisjonen om revisjonskriteriene, og at kriteriene ble bearbeidet slik at de ble mer i tråd med byrådets overordne ansvar som fagbyråd.

Rapporten var ifølge byråden lettlest og hensiktsmessig inndelt. Språklig var det noen formuleringer og omtaler som etter byrådets vurdering kunne være noe upresise, uten at det så ut til å ha hatt betydning for rapportens konklusjoner. Som eksempel viste byråden viste til at ordbruken i setningen «Ifølge byrådsavdelingen måtte den selv ta initiativ for å følge opp om avvik var lukket» var uheldig og misvisende her, da det i dette tilfelle dreide seg om «å ha kjennskap til».

Byrådets kommentarer til rapportens kapittel 4

Byråden viste til at Kommunerevisjonen i faktadelen punkt 4.1.2. d) *Kjennskap til bydelenes oppfølging av byrådets føringer*, skrev at føringer gitt i Sak 1 for 2021 var gjengitt men ikke presisert ytterligere i tildelingsbrevet. Byråden oppga at det var vanlig praksis at mål og tiltak fra Sak 1 gjengis i tildelingsbrevene, uten at det er et uttrykk for at det skal lages administrative presiseringer. Når et tiltak anses tilstrekkelig klart er det ikke behov for ytterligere presiseringer. Det var avdelingens vurdering at dette tiltaket var tydelig nok.

Byråden viste også til Kommunerevisjonens vurdering i pkt. 4.1.3 om at byrådsavdelingen i undersøkelsesperioden ikke hadde presisert bystyrets vedtak fra september 2011 i tildelingsbrevene om at praksis med automatikk i bortfall av tillegg for flere enn tre barn skulle opphøre. Byråden oppga at vedtaket ved en inkurie ikke var vedlagt, og at dette var uheldig. Byråden mente like fullt at vedtaket burde være godt kjent for bydelene da det hadde vært gjeldende fra 2011. I tillegg er vedtaket i sin helhet tatt inn i *Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester*, og der presisert at familienes hjelpebehov skal vurderes individuelt, basert på det antall barn familien faktisk har. At bystyrets vedtak ikke har fulgt som vedlegg til tildelingsbrevene har ifølge byråden trolig hatt liten betydning for bydelens praksis.

Byråden ba for øvrig om at setningen «I 2021 fremkom det heller ikke at det skal gjøres individuelle vurderinger», fjernes. Det virker misvisende, da bystyret ikke har vedtatt at det skal gjøres ytterligere presiseringer av deres vedtak.

Byrådets kommentarer til rapportens kapittel 5

Byråden viste til Kommunerevisjonens faktaopplysning om at ingen av NAV-kontorene hadde gjennomført egne samtaler med barna om deres i behov, og bemerket at barns behov og eventuelle synspunkter som hovedregel fremmes gjennom foreldrene eller foresatte. (jf. Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV R35-00, punkt 5.42.2).

Byråden viste også til faktaopplysningen om at Kommunerevisjonen ikke kunne se at det i de gjennomgåtte sakene var vurdert eller gjennomført hjemmebesøk i undersøkelsesperioden, der dette kunne være relevant. Videre viste byråden til Kommunerevisjonens vurdering om at NAV-kontoret også kan vurdere om det er behov for å gjøre hjemmebesøk i forbindelse med kartleggingen og at dette i hovedsak ikke var gjort i de gjennomgåtte sakene. Byråden bemerket at NAV kan gå på hjemmebesøk, men skal aldri gjøre det uten brukers samtykke. Dette av hensyn til brukers rett til å verne om sitt privatliv og sin integritet.

Byråden påpekte at det kan se ut til at Kommunerevisjonen legger til grunn at samtaler med barn og hjemmebesøk, eller dokumentasjon på at dette er vurdert, skal foreligge i større grad enn det er grunnlag for. Etter sosialtjenesteloven er det heller ikke de samme krav til journalføring som det en eksempelvis finner innenfor helselovgivningen.

Tiltak

Byrådet fremmet ved revidert budsjett 2022 forslag om å øke barnetilleggene og at avkortning av barnetillegg fra og med 4. barn opphører. Bystyret vedtok forslagene i møte 15.06.2022, og bystyrets vedtak i sak 286 av 28.09.2011 er opphevet. Dette er ifølge byråden det viktigste tiltaket for å sikre sosialhjelp for alle barn i familien. Byråden oppga videre at byrådsavdelingen ville fortsette med de tiltak og aktiviteter som fremkom av rapporten, og at dette var et kontinuerlig arbeid. Praksisorienterte fagdager med ulike temaer innenfor sosialtjenestens områder ville bli arrangert 2–3 ganger i året.

7.1.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen er enig i at intervjuer kunne ha bidratt til å belyse helheten i oppfølgingen noe mer utfyllende. Det er imidlertid vår oppfatning at en gjennomgang av saksmapper gir tilstrekkelig godt bilde av NAV-kontorenes behandling av søknader for å besvare undersøkelsens problemstilling. Det ga oss mulighet til å undersøke praksis i flere bydeler enn det som ville vært tilfellet dersom vi hadde intervjuet ledere og saksbehandlere. Vi la også til grunn at en undersøkelse basert på saksmapper var mindre ressurskrevende for de involverte bydelene.

Kommunerevisjonen vil ta byrådets innspill om det språklige med i eget forbedringsarbeid. Eksempelet det er vist til er justert i rapporten.

Kommunerevisjonen ser at setningen byråden ønsket fjernet kunne misforstås. Setningen viser tilbake til en formulering om individuell vurdering av stønaden til barnefamilier som var inkludert i tildelingsbrevet for 2020, men ikke i 2021. Kommunerevisjonen har tydeliggjort dette i vurderingene og fjernet den aktuelle setningen fra konklusjonen.

Vedrørende det å snakke med barn som en del av kartleggingen vil Kommunerevisjonen presisere at våre vurderinger og konklusjoner ikke omfatter bydelenes praksis når det gjelder å snakke med søkerens barn, herunder en vurdering av om NAV-kontorene skulle ha snakket med barna i de gjennomgåtte sakene. Temaet er kun berørt i faktabeskrivelsen i rapportens delkapittel 5.1.2 *Fakta*. Vi viser for øvrig til at vi i revisjonskriteriene har lagt til grunn at NAV-kontorene må sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst og i den forbindelse må vurdere hvilke opplysninger som er viktig å innhente knyttet til det enkelte barns behov og livssituasjon, jf. vedlegg 1.

Tiltakene byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester har og vil iverksette er relevante i lys av konklusjonen og anbefalingene i rapporten.

Kommunerevisjonen har for øvrig ingen kommentar til byrådets uttalelse.

7.2 Bydel Bjerke

7.2.1 Bydelens uttalelse

Bydelen oppfattet rapporten som nyttig og var i hovedtrekk enig i rapportens konklusjoner. Bydelen viste til at bydelens saksbehandling på området skulle følge gjeldende regelverk og så det nødvendig å forbedre saksbehandlingen spesielt hva gjaldt kartlegging og dokumentasjon.

Bydelen var for øvrig av den oppfatning at kartlegging av barnehage, skole, aktivitetsskole, fritidsaktiviteter og helse ble ivarettatt og vektlagt og at rapporten først og fremst avdekket mangler på dokumentasjon.

Vedrørende fravær av hjemmebesøk viste bydelen til at det i undersøkelsesperioden var pandemi. De ansatte jobbet i hovedsak hjemmefra og det ble lagt vekt på å unngå alle situasjoner som kunne medføre smitte.

Vedrørende rapportens funn om at det ikke var gjennomført samtaler med barna om deres behov, oppga bydelen at den var uenig i at saksbehandler/veileder i NAV skulle gjennomføre slike samtaler. Bydelen oppga at NAV kartla barnas behov gjennom samtaler med foreldrene. Videre var det ifølge bydelen et mål å skjerme barna for familiens krevende økonomiske kår. I tillegg var barna på skole eller i barnehage på de tidspunktene bydelen var i kontakt med foreldrene.

Bydelen varslet følgende tiltak:

- Bruk av tolk
 - Lovens krav til bruk av tolk skal gjennomgås på nytt med alle ansatte
 - Det skal konkret diskuteres i fagmøter hvordan tolk skal brukes ved søknad om økonomisk sosialhjelp
 - Det må spesielt drøftes i fagmøtene hvordan behovet for tolk skal vurderes og praktiseres ved digitale søknader
 - Bruk av tolk skal dokumenteres i Fasit
- Stønad etter sosialtjenestelovens §19/manglende begrunnelse der stønad ikke innvilges:

- Settes på dagsorden i fagmøtene
 - Følges opp av vedkommende som godkjenner vedtak
 - Vedtak som mangler begrunnelse, skal i retur
 - Teamkoordinatorene har reduserte porteføljer, slik at det frigjøres tid til godkjenning av vedtak
 - Porteføljeinndeling for å dele opp arbeidsoppgaver slik at oppfølging og saksbehandling blir mer effektivt
- Kartlegging og dokumentasjon av barnas behov
 - Settes på dagsorden i fagmøtene
 - Gjennomføre kartleggingsdager
 - Sette opp faste kartlegginger av alle familiemedlemmene i årshjul
 - Barnehage, skole, aktivitetsskole, fritidsaktiviteter og helse skal kartlegges
 - Kartleggingsrutinen vurderes oppdatert
 - Skal dokumenteres i journal og/eller komme frem i vedtak dersom det har betydning for utmålingen av stønaden
 - Vedtak som mangler dokumentasjon og vurdering, skal i retur
 - Det skal vurderes og gjennomføres hvilke familier det er størst behov for hjemmebesøk

Bydelen viste også til at NAV Bjerke vil planlegge for en egenevaluering i samarbeid med Statsforvalteren høsten 2023 med utgangspunkt i funnene fra rapporten.

Vedrørende tidspunkt for iverksettelse av tiltak oppga bydelen at NAV Bjerke gjennomfører et sosialfaglig saks- og drøftingsmøte hver 14. dag hvor veiledere, vedtaksgodkjennerne, teamkoordinatorer og avdelingsledere deltar. Funnene fra rapporten og tiltakene, ville bli fulgt opp i disse fagmøtene fram til sommeren 2023.

7.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Tiltakene Bydel Bjerke vil iverksette er relevante i lys av konklusjonen og anbefalingene i rapporten.

Kommunerevisjonen merker seg at bydelen mente at kartlegging av barnas behov ble ivarettatt og vektlagt, og at avviket først og fremst var manglende dokumentasjon. Det fremgår av rapporten at Kommunerevisjonens vurderinger er knyttet til gjennomgått dokumentasjon i saksmapper. Kommunerevisjonen merker seg videre at bydelen vil iverksette tiltak som vil bidra til å dokumentere barnas behov og livssituasjon.

Vedrørende det å snakke med barn som en del av kartleggingen viser vi til våre vurderinger i kapittel 7.1.2.

Kommunerevisjonen har for øvrig ingen kommentarer til Bydel Bjerkes uttalelse.

7.3 Bydel Frogner

7.3.1 Bydelens uttalelse

Bydelen opplevde at rapporten var nyttig og at den hadde avdekket hvor bydelen hadde svakheter som den ville forbedre.

Bydelen hadde ingen kommentarer til metoden utover at det kanskje burde vært gjennomført noen formelle samtaler med de som godkjente vedtak og saksbehandler i noen av de gjennomgåtte sakene. Bydelen viste til at det var mange sakssystemer i NAV og at noen ganger kunne opplysninger om brukere ligge i disse. Bydelen påpekte at det ikke fratok den ansvaret for å fatte gode skriftlige vedtak.

Bydel oppga at den tok rapporten på alvor og at den allerede hadde nedsatt en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på rapportens funn og hvordan bydelen skulle gjennomføre internopplæring knyttet til å skrive vedtak. Bydelen viste også til at Oslo kommune hadde kommet med nye føringer for barnefamilier. Tiltakene ville bli gjennomført høsten 2022.

7.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Til bydelens kommentar om intervjuer, se punkt 7.1.2.

Bydelen varslet ikke konkrete tiltak knyttet til anbefalingene om kartlegging og opplysning av saker, gjennomføring av individuelle vurderinger og vurderinger basert på den faktiske økonomiske situasjonen, men varslede tiltak med gjennomgang av rapportens funn og internopplæring er relevante i lys av rapportens konklusjon og anbefalinger.

Kommunerevisjonen har for øvrig ingen kommentarer til bydelens uttalelse.

7.4 Bydel Grorud

7.4.1 Bydelens uttalelse

Bydelen opplevde rapporten som nyttig, og ville bruke rapportens anbefalinger i sitt arbeid med forbedring og fagutvikling.

Bydelen ville innføre flere tiltak:

- Godkjenner skulle utøve tettere og mer målrettet kvalitativ kontroll av vedtak.
- Etablere klarere rutiner og metodikk for veilederne.
- Forbedre og utvide praksis knyttet til dokumentasjon, herunder legge vekt på å tydeliggjøre hvilken informasjon den etterspør.
- Øke omfang av obligatoriske samtaler og tydeliggjøre samtalens hensikt.
- (Videre-)utvikle arbeidet slik at det blir mer strukturert og planmessig, herunder at det settes mer fokus på familie.
- Benytte påminnelsen om kartlegging og journalføring til å innskjerpe arbeidet.

Bydel oppga videre at den var i ferd med å ansette egen fagansvarlig for å styrke kvaliteten i vedtakene. Den var også i ferd med å utforme familieteam og forbedre metode for oppfølging.

7.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Bydel Grorud varslet relevante tiltak i lys av rapportens konklusjon og anbefalinger.

Kommunerevisjonen har for øvrig ingen kommentarer til bydelens uttalelse.

7.5 Bydel Grünerløkka

7.5.1 Bydelens uttalelse

Bydel Grünerløkka oppfattet rapporten som nyttig. Bydelen hadde noen kommentarer til rapporten.

Metode og revisjonskriterier

Bydelen viste blant annet til at metoden var basert på gjennomgang av saksmapper. Bydelen vurderte at intervjuer av veiledere og ledere ved NAV-kontoret kunne bidratt til å belyse helheten i oppfølgingen av store barnefamilier. Bydelen så for øvrig at den må tydeliggjøre den helhetlige oppfølgingen som utføres i vedtak.

Bydelen oppga at revisjonskriteriene var greie, men påpekte at kriteriet om at NAV-kontoret skal legge stor vekt på hva søker mener ved utformingen av stønaden ikke er eksplisitt nevnt i Rundskriv nr. 35 til lov om sosiale tjenester.

Bydelen skrev at Kommunerevisjonen har en litt annen vektlegging av hvorvidt Oslo kommunes veiledende norm skal følges. Bydelen oppga at den etterstrebet å gjøre individuelle vurderinger basert på familiens behov. Veiledende norm er et utgangspunkt for å vurdere hva som er tilstrekkelig, og er til for å sikre likhet i ytelser og vurderinger ved behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Bydelen tar til etterretning at den i større grad må undersøke hva søker mener ved utformingen av stønaden og gjøre bedre individuelle vurderinger av hvert barns behov.

Bydelen presiserte at NAV ikke skal snakke direkte med barna om deres behov da de ikke er part i foreldrenes sosialhjelpssak og at NAV derfor heller snakker med foreldrene om barnas behov. Bydelen viste til at Rundskriv nr. 35 sier at dersom barn er berørt av tjenestetilbudet, skal deres behov og eventuelle synspunkter som hovedregel fremmes gjennom foreldre og foresatte. Bydelen mente derfor det fremstår som uklart hvorfor Kommunerevisjonen trekker fram at NAV ikke gjennomfører egne samtaler med barna om deres behov.

Tiltak

Bydelen oppga at den ville iverksette tiltak for å sikre forbedring på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger. Spesifikt ville bydelen iverksette tiltak som sikret:

- individuelle vurderinger av alle barnas behov i hver sak
- godt oppfølgingsarbeid og kartlegging av barnefamilier
- at vedtak kvalitetssikres bedre ved at de som godkjenner vedtak enes om hvordan et godt vedtak om økonomisk sosialhjelp til barnefamilier skal utformes, og hvordan søknad om økonomisk sosialhjelp fra barnefamilier best skal behandles
- hensiktsmessig praksis i forbindelse med hjemmebesøk

Bydelen ville jobbe høsten 2022 med å undersøke formen på tiltakene før de blir iverksatt og forventet se resultater av tiltakene i løpet av 2023.

Andre synspunkter fra bydelen

Bydelen bemerket at enkelte formuleringer i rapporten ikke stemmer helt med bydelens faktaverifisering. Den første gjaldt at NAV-kontoret hadde avslått to søknader om stønad

til barnehageutgifter med henvisning til at barnetrygden kunne benyttes. Ettersom Rundskriv nr. 35 og Statsforvalterens vurderinger er tydelig på at barnetrygden er ment å dekke utgifter knyttet til barna, så som barnehage og aktivitetsskole, har NAV gitt avslag på søknad om barnehageutgifter. NAV har også gitt informasjon om dette til Kommunerevisjonen ved faktaverifiseringen, men det ble ikke tatt inn i rapporten.

Et annet eksempel er at det står i rapporten at det i et flertall av bydelens saker ikke var lagt til grunn normerte utgifter til alle barna i familien. Revisjonen så på tre saker. Bydelen opplyste ved faktaverifiseringen om at det var gjort individuell vurdering både i den ene saken og i eldre vedtak i de to øvrige sakene, hvor det ble vurdert at det var stordriftsfordeler. Dette mente bydelen viser at den i et flertall av sakene hadde gjort en individuell vurdering av hvorfor det ikke ytes barnetillegg til alle barna i familien. Bydelen skrev videre at den ser at rapporten ikke i særlig grad vektlegger bydelens faktaverifisering når det konsekvent vises til at bydelen i hovedsak ikke hadde lagt til grunn at familien hadde utgifter for alle barna utover det tredje.

Bydelen ønsket videre å tilføye at det var en grunn til at det ikke var vurdert hjemmebesøk i åtte av de elleve sakene Kommunerevisjonen gjennomgikk. I tre av sakene hadde det vært hjemmebesøk før pandemien. Under pandemien var det hjemmebesøk kun når det var vurdert som absolutt nødvendig. Fire av sakene var nyregistreringer og i en sak flyttet familien til bydelen under pandemien. NAV Grønerløkka oppgir at de likevel vil iverksette tiltak som sikrer hensiktsmessig praksis i forbindelse med hjemmebesøk.

7.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Til bydelens kommentar om intervjuer, se punkt 7.1.2.

Kommunerevisjonen viser til at det er et sentralt prinsipp i sosialt arbeid at tjenestetilbudet så langt det er mulig skal utformes med utgangspunkt i tjenestemottakerens behov og ønsker. Dette er blant annet slått fast i sosialtjenesteloven § 42 *Plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker*, som sier at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med tjenestemottaker og at det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener.

Når det gjelder bydelens vurdering av at Kommunerevisjonen har en litt annen vektlegging av om veiledende norm skal følges, vil vi presisere at dette er en veiledende norm og at bydelen skal gjøre individuelle vurderinger basert på familiens og hvert enkelt barns behov.

Vedrørende det å snakke med barn som en del av kartleggingen viser vi til våre vurderinger i kapittel 7.1.2.

Tiltakene bydelen vil iverksette er relevante i lys av konklusjonen og anbefalingene i rapporten. Bydelen varsler ikke direkte tiltak opp mot anbefalingen knyttet til vurderinger basert på familiens faktiske økonomiske situasjon, men Kommunerevisjonen legger til grunn at dette er en del av tiltakene om hvordan søknader om økonomisk stønad best kan behandles.

Andre synspunkter fra bydelen

Når det gjelder bydelens bemerkning om enkelte formuleringer i rapporten, så ble disse justert på bakgrunn av bydelens tilbakemeldinger i forbindelse med faktaverifiseringen der det var grunnlag for det.

Angående avslag på søknad om økonomisk stønad med henvisning til at familien kunne benytte barnetrygden skrev bydelen følgende i sin faktaverifisering:

Barnetrygd blir ikke lagt til grunn som inntekt i den økonomiske oversikten fordi det er ment å dekke utgifter knyttet til barn/barna som for eksempel barnehage/barnepass eller lignende (så lenge utgiften gjelder barn). Dette er også nevnt i rundskriv nr 35 til lov om sosiale tjenester, så dette er helt forsvarlig og i tråd med regelverket. Dette er også i tråd med Statsforvalterens vurderinger når det kommer til klagesaker.

Kommunerevisjonen tolker dette dithen at dette er bydelens vurdering av regelverket og en begrunnelse for at en praksis hvor det gis avslag med henvisning til at barnetrygden kan benyttes er forsvarlig. Dette medførte ikke endringer i faktabeskrivelsen. Kommunerevisjonen gjorde en ekstra sjekk i de to relevante sakene og vil påpeke at det i bydelens saker om utgifter som skal dekkes av barnetrygden, ikke framgår hvilke og hvor store utgifter familien er ment å dekke med barnetrygden. Vurderingen av dette var heller ikke nærmere begrunnet i vedtak/journal. Vi vil i denne sammenheng også vise til Rundskriv 35 som i punkt 4.18.2.48 sier at dekning av utgifter til barnepass normalt ligger utenfor livsoppholdet og fortutsettes dekket av andre ordninger, men at det også kan være tilfeller der hensynet til barnets behov tilsier at slike utgifter dekkes. Det fremgikk ikke av dokumentasjonen at en slik individuell vurdering var gjort.

Vedrørende normerte utgifter, endret Kommunerevisjonen på bakgrunn av bydelens tilbakemelding på fakta antallet saker hvor det ikke var gjort individuelle vurderinger fra fire til tre saker. For de tre sakene bydelen viser til i sin uttalelse, viste bydelen også i sin tilbakemelding på fakta til at det var vurdert å foreligge stordriftsfordeler. Her hadde ikke bydelen dokumentert at det var gjort en individuell vurdering av hvert enkelt barns behov utover en generell henvisning til stordriftsfordeler. Det gjaldt også det eldre vedtaket bydelen viser til. Kommunerevisjonen viser til rundskriv 35 punkt 4.18.2.36 der det står «Det skal ikke uten videre legges til grunn at barn arver klær av eventuelle søsken. I tilfelle dette gjøres må det foretas en konkret og individuell vurdering av barnas alder, kjønn, fritidsaktiviteter og lignende». Kommunerevisjonen oppfatter at bydelen mener den gjør individuelle vurderinger, men kan ikke se det er grunnlag for å endre vurderingen etter som vurderingene ikke var dokumentert i de aktuelle sakene.

Kommunerevisjonen har for øvrig ingen kommentarer til bydelens uttalelse.

7.6 Bydel Nordre Aker

7.6.1 Bydelens uttalelse

Bydelen oppfattet rapporten som nyttig og med tydelige konklusjoner og anbefalinger. Bydelen oppga at rapportens samlede vurdering var opplysende og at den ville oppdatere rutiner i tråd med rapportens konklusjon og anbefalinger.

Bydeler oppga at rutinene var under bearbeidelse høsten 2022. Bydel hadde som tentativ plan at alle nye barnefamilier skulle bli kartlagt i henhold til rutinene fra og med 1. oktober 2022, at alle barnefamilier ville bli kartlagt innen påsken 2023 og at årlig kartlegging av barnefamiliene skjedde fra og med 2023

7.6.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Tiltakene Bydel Nordre Aker vil iverksette er relevante i lys av konklusjonen og anbefalingene i rapporten. Kommunerevisjonen forutsetter at bydelen som en følge av endret kartleggingspraksis også endrer rutiner og praksis knyttet til individuelle vurderinger, vektlegging av familiens faktiske økonomiske situasjon og tilstrekkelig begrunnede vedtak.

Referanser

a) **Referanser fra Oslo kommune**

Bystyresak 286/11: Forslag fra Marianne Borgen (SV) datert 19.01.2011 vedr.
økonomisk sosialhjelp til barnerike familier

Byrådssak 1057/08: Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune

Byrådssak 1070/15: Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune

Byrådssak 124/19: Revidert reglement for byrådet.

Byråd for arbeid, integrering og sosiale tjenester: Tildelingsbrev til bydelene for 2020 og 2021.

Bydelenes årsrapporter for 2020 og 2021.

Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester: Notat til bystyrets organer (990/20) *Utredning vedrørende kommunens ulike særordninger og retningslinjer for sosialhjelp.*

Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester, Oslo kommune, Velferdsetaten. Revidert av Velferdsetaten. Sist oppdatert mars 2017.

Velferdsetaten: Økonomisk sosialhjelp i Oslo desember 2021.

Sosial- og eldreombudet i Oslos årsmeldinger for 2020 og 2021.

Diverse skriftlig kommunikasjon mellom Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester og Sosial- og eldreombudet i Oslo i perioden fra 2020 til og med april 2022.

Diverse interne brev som vedrører sosiale tjenester, fra Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester til bydelene i perioden 2020–2021.

b) **Eksterne referanser**

LOV 1967-02 nr. 10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

LOV 2009-12-18 nr. 131: Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

LOV 2018-22-06 nr. 83, fra 01.01.2020: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

FOR-2006-12-15 nr.1456: Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningsforskriften).

FOR-2010-11-19-1463: Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

FOR-2020-12-10-2682: Forskrift om opphevelse av forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Forskriften trådte i kraft 01.01.2021.

NAV – Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R35 2012-06-22: *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*, sist oppdatert i august 2021.

NAV: *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF)*. Sluttrapport fra evalueringen av HOLF-forsøket. Publisert 25.09.2019, sist endret 11.03.2020.

Fafo-notat 2020:05: *Barn som lever i fattigdom*.

Fylkesmannen i Oslo og Viken: *Rapport fra tilsyn med kommunens behandling av søknader om økonomisk stønad og håndtering av vilkår etter sosialtjenesteloven ved Nav Alna 2019*. (<https://www.helsetilsynet.no>)

Fylkesmannen i Oslo og Viken: *Rapport fra tilsyn med bydelens behandling av søknader om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven ved Nav Stovner 2020*. (<https://www.helsetilsynet.no>)

Fylkesmannen/Statsforvalteren i Oslo og Viken: Interne dokumenter fra knyttet til egnevalueringer i 2019 og 2021 vedrørende kartlegging, vurdering og beslutning av barns behov ved søknad om økonomisk stønad.

Helsetilsynet, Rapport 2/2013: *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*.

Tabelloversikt

Tabell 1 Gjennomsnittlig antall barn berørt av økonomisk sosialhjelp per måned etter bydel og totalt for Oslo i perioden 2019–2021	12
--	----

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en betegnelse på de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger, det vil si de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes mot.

Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative kilder. I denne undersøkelsen er kriteriene i hovedsak utledet fra sosialtjenesteloven, forvaltningsloven, kommuneloven, forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen (opphørt med virkning fra 1. januar 2021), Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00) (sist oppdatert i august 2021), reglement for byrådet (byråds sak 124/19) og Velferdsetatens kvalitetshåndbok for sosiale tjenester (sist oppdatert mars 2017).

Problemstillingene i denne undersøkelsen har vært:

- Hvordan har byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester fulgt opp alle bydelenes iverksetting av tiltak de siste årene, vedrørende behandling av økonomisk stønad til store barnefamilier, etter Statsforvalterens tilsyn?
- Behandles søknader om økonomisk stønad for store barnefamilier i samsvar med gjeldende regler?

I det følgende redegjøres nærmere for grunnlaget for kriteriene.

1.1 Byrådets oppfølging av bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad i store barnefamilier

Revisjonskriteriet

- Byråden skal føre tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse knyttet til tjenesten økonomisk stønad og bør i den forbindelse holde seg orientert om
 - resultater etter statlig tilsyn med tjenesten økonomisk stønad, herunder bydelenes oppfølging og lukking av eventuelle avvik
 - bydelenes oppfølging av byrådets føringer i tildelingsbrev knyttet til bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad
- Ved kunnskap om betydelige avvik og/eller svakheter i bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad bør byråden vurdere og eventuelt utarbeide felles retningslinjer og/eller sørge for annen aktivitet som kan bidra til læring og/eller forbedring på tvers av bydelene.

Byrådet er den øverste ledelsen for den samlede kommunale administrasjonen med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg som bystyret gir, jf. kommuneloven §§ 10-2 første ledd og 13-1 første ledd. Byrådets medlemmer har ledelsesansvar på byrådets vegne for deler av den kommunale administrasjonen, jf. kommuneloven § 10-2 femte ledd og reglement for byrådet (bystyresak 187/19 Revidert reglement for bystyret) §§ 1 og 3-1 siste ledd. Når det gjelder bydelene, går det i kommunens styringssystem to delegasjons- og instruksjonslinjer (styringslinjer) til bydelsdirektøren, henholdsvis én fra byrådet på vegne av byrådsavdelingen og én fra bydelsutvalget, jf. bystyrets reglement for bydelene, merknad til § 2-7.

Bydelsutvalget har ansvaret for planlegging og oppfølging på sosialtjenesteområdet, jf. bydelsreglementet § 3-3. Myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker om økonomisk stønad er fra bystyret tildelt bydelsadministrasjonen, jf. bydelsreglementet § 3-4 andre ledd. Dette innebærer blant annet at bydelsutvalget ikke har ansvar for enkeltvedtak om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, og at byrådet ved fagbyråden ikke har instruksjonsmyndighet overfor bydelene i disse sakene. Fagbyråden skal imidlertid føre tilsyn og kan gi veiledende retningslinjer for bydelenes utøvelse av myndigheten, jf. bydelsreglementet § 3-4 andre ledd. Bydelsreglementet § 5-2 bygger på en forutsetning om at byrådets tilsyn inkluderer bydelenes «anvendelse av lover og overordnede retningslinjer», og at tilsynsansvaret i hovedsak ivaretas ved gjennomgang av bydelenes ulike rapporter til bystyret. Dette åpner for at den enkelte byråd må vurdere om det er andre kilder som kan gi relevant informasjon. Eksempelvis er det i merknaden til bestemmelsen understreket at byråden gjennom sin administrative instruksjonsmyndighet overfor bydelsdirektørene vil ha løpende kontakt med den administrative ledelsen i bydelene, og gjennom denne også kan innhente de opplysninger som er nødvendige for å ivareta tilsynsansvaret.

Sosiale tjenester skal være forsvarlige, jf. sosialtjenesteloven § 4. Dette stiller krav til kommunens ledelse, organisering og styring og til at det er etablert en god internkontroll. Sosialtjenesteloven § 5 pålegger kommunen å ha internkontroll i samsvar med kravene i kommuneloven § 25-1, hvorefter kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Plikten omfatter fra 1. januar 2021 alle pliktene kommunen har etter sosialtjenesteloven, men den var tidligere begrenset til virksomhet og tjenester etter sosialtjenestelovens kapittel 4, Individuelle tjenester.

Ansvaret for internkontrollen er tillagt byrådet, jf. kommuneloven §§ 25-3 første ledd og 10-2 første ledd. Det tilsvarende følger av reglement for byrådet (bystyresak 187/19: Revidert reglement for bystyret) § 3-1. I henhold til instruks vedtatt av byrådet 07.06.2008, Rammeverk for god intern kontroll, har bydelsdirektøren ansvaret for å etablere og gjennomføre tilstrekkelige og hensiktsmessige kontrolltiltak i bydelens virksomhet, mens byrådsavdelingen har det overordnede ansvaret for å påse at bydelen har et fungerende og hensiktsmessig internt kontrollsystem.

Når det gjelder utmåling av økonomisk stønad til store barnefamilier, fattet bystyret i møte 28.09.2011 (sak 286) følgende vedtak:

Byrådet bes umiddelbart presisere ovenfor bydelene at barnefamilier med flere enn tre barn skal behandles individuelt ved utmåling av barnetillegg, og at eventuell praksis med automatikk i bortfall av ytterligere barnetillegg opphører. Denne presiseringen gjentas årlig i forbindelse med orientering om budsjettvedtak mht. sosialstønad.

For bydelene gjelder instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune (byrådssak 1070/15) innenfor rammen av byrådets og den enkelte byråds instruksjonsmyndighet. I henhold til instruks skal byrådsavdelingene og bydelene ha rutiner som sikrer at byråds- og bystyrevedtak fanges opp og følges opp, jf. instruksens pkt. 5.2.1.

Basert på ovennevnte saksframstilling legger Kommunerevisjonen til grunn at byråden skal føre tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse på sosialtjenesteområdet, og at byråden har et overordnet ansvar for at kommunen, ved bydelene, har etablert en tilfredsstillende internkontroll på området. Videre legger vi til grunn at byrådets

samlede ansvar tilsier at byråden bør holde seg orientert om resultatene etter statlig tilsyn på området. Resultatene fra statlig tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse på sosialtjenestområdet gir blant annet informasjon om bydelenes internkontroll og styring på området, herunder etterlevelse av gjeldende regelverk. Videre bør byråden holde seg orientert om hvorvidt bydelene sikrer at bystyrets/byrådets føringer for bydelenes saksbehandling blir implementert i bydelenes praksis. Dette er særlig aktuelt der føringene er ment å sikre at praksisen er i samsvar med gjeldende regelverk.

Kommunerevisjonen legger videre til grunn at byrådets samlede ansvar tilsier at byråden ved kunnskap om betydelige avvik og/eller svakheter i bydelenes praksis bør vurdere og eventuelt sørge for felles retningslinjer eller andre initiativer som kan bidra til læring og/eller forbedring på tvers av bydelene.

1.2 Bydelenes saksbehandling av søknader

Behandlingen av søknader om økonomisk stønad skal skje i henhold til alminnelige saksbehandlingsregler og god forvaltningsskikk og sikre den enkelte søkers rett til å få behandlet søknaden på en forsvarlig måte. I denne undersøkelsen har vi belyst NAV-kontorenes kartlegging og vurdering av behovet for økonomisk stønad og bruk av vilkår. Vi har også sett nærmere på utformingen av vedtak.

1.2.1 Kartlegging av brukernes behov

For å sikre at store barnefamilier får vurdert sin faktiske situasjon, må NAV-kontoret påse at sakene er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. NAV-kontoret må blant annet undersøke om den som søker om økonomisk stønad, har forsørgeransvar for barn, og i så fall sikre at barnas behov blir tilstrekkelig kartlagt og vurdert ved behandlingen av søknaden.

Revisjonskriterier

- Før NAV-kontoret fatter vedtak om økonomisk stønad til store barnefamilier, må det sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst. Dette innebærer blant annet å kartlegge søkerens situasjon som forsørger, herunder hvert enkelt barns behov og livssituasjon.
- Tjenestemottakeren skal være kjent med opplysninger som foreligger i saken.
- Opplysninger skal være dokumentert i saken.

Utleddning av revisjonskriteriene

Ifølge forvaltningsloven § 17 skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før et vedtak treffes. Dette følger også indirekte av forsvarlighetskravet i sosialtjenesteloven § 4, som sier at «[tjenester som ytes etter denne loven skal være forsvarlige]».

Det utdypes i Arbeids- og velferdsetatens R35-00 *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV* at det alltid må vurderes hvilke opplysninger som er nødvendige med hensyn til tjenestemottakerens situasjon og tjenesten det søkes om. Rundskrivet sier også at barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av foreldrenes økonomi. Det framkommer også i menneskerettslovens vedlegg 8 (norsk oversettelse art. 27) at barn og unge har rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. For å ha grunnlag for en forsvarlig vurdering av økonomisk stønad til

store barnefamilier innebærer dette at NAV-kontoret også må vurdere hvilke opplysninger som er viktig å innhente knyttet til det enkelte barns behov og livssituasjon.

Det framkommer av sosialtjenesteloven § 43 at opplysninger så langt som mulig skal innhentes i samarbeid med tjenestemottakeren eller slik at vedkommende har kjennskap til innhentingene. Det utdypes i rundskriv R35-00 at opplysninger så langt mulig skal innhentes i samarbeid med tjenestemottakeren, og at tjenestemottakeren skal være informert om og ha forstått hvilken dokumentasjon som er nødvendig for å avgjøre saken. Ifølge rundskrivet skal opplysninger i saken alltid være skriftlig, enten i form av innhentede dokumenter, nedtegnelser i søknad eller øvrige saksdokumenter. NAV-kontoret kan ifølge rundskrivet foreta hjemmebesøk hvis dette vurderes som nødvendig for å få kartlagt tjenestemottakerens hjelpebehov. Vurderingen av om dette er nødvendig, må ses opp mot hvilken tjeneste det søkes om, og tjenestemottakerens rett til å verne om sitt privatliv og sin integritet. Et hjemmebesøk skal aldri foretas uten tjenestemottakerens samtykke.

Statsforvalteren i Oslo og Viken legger i sine tilsyn av sosialtjenesten til grunn at det er en rekke opplysninger som må foreligge for å kunne gjøre individuelle vurderinger ved søknader om økonomisk stønad for store barnefamilier.³ Dette er forhold som personopplysninger, familieforhold, helsemessige utfordringer og søkerens inntekter/inntektsmuligheter. I tillegg må det innhentes opplysninger om sosiale forhold som aktiviteter og interesser.

1.2.2 Vurdering

Når saken er tilstrekkelig opplyst, skal NAV-kontoret foreta en konkret vurdering av hjelpebehov, stønadsnivå, vilkårssetting og stønadsform. I den forbindelse skal hele familiens behov og livssituasjon vurderes.

Revisjonskriterier

- Ved utmåling av økonomisk stønad skal det gjøres individuelle vurderinger av behovet for barnetillegg for alle barna i den enkelte familie.
- NAV-kontorets vurdering av søknaden om økonomisk stønad skal baseres på familiens faktiske og økonomiske situasjon på søknadstidspunktet.
- NAV-kontoret skal legge stor vekt på hva søkeren mener ved utforming av stønaden.

Utleddning av revisjonskriteriene

Det følger av §§ 18 og 19 og forsvarelighetskravet i § 4 i sosialtjenesteloven at den utmålte stønaden må være basert på en konkret og individuell vurdering av hva som er en forsvarelig stønad i den enkelte sak. Loven stiller i § 18 krav til at det ved vurderingen av søknader om stønad til familier ikke skal tas hensyn til barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier.

Hovedprinsippet for behandlingen av en søknad om økonomisk stønad er at det skal foretas konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform, og at det i alle vurderinger skal legges vekt på å fremme lovens formål best mulig, slik det utdypes i rundskriv R35-00. Det innebærer at NAV-kontorene må

³³ Jf. blant annet *Rapport fra tilsyn med kommunens behandling av søknader om økonomisk stønad og håndtering av vilkår etter sosialtjenesteloven ved Nav Alna 2019*.

gjøre individuelle vurderinger av behovet for barnetillegg for hvert enkelt barn i store barnefamilier.

Kravet om konkrete og individuelle vurderinger av store barnefamilier ligger også til grunn for bystyrets vedtak i møtet 28.09.2011 (sak 286), som er gjengitt over.

Den individuelle vurderingen tas på bakgrunn av opplysningene som er innhentet. NAV-kontoret har ifølge rundskriv R35-00 både rett og plikt til å utøve skjønn, det vil si å gjennomføre en konkret og individuell vurdering. Vurderingen skal foretas innenfor rammen av regelverket. Det følger videre av rundskrivet at det ved vurdering av økonomisk stønad til familier ikke skal tas hensyn til barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier. Det utdypes i Velferdsetatens kvalitetshåndbok for sosiale tjenester, pkt. 3.2.5 Barn og unge, at søknader om økonomisk støtte skal vurderes individuelt, og at det skal framkomme av vedtaket at barnas behov er vurdert og ivaretatt. Dette skal synliggjøres både når det fattes et positivt vedtak, og når det fattes et avslag.

Det er et sentralt prinsipp i sosialt arbeid at tjenestetilbudet så langt det er mulig skal utformes med utgangspunkt i tjenestemottakerens behov og ønsker. Dette er blant annet slått fast i sosialtjenesteloven § 42 Plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker, som sier at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med tjenestemottakeren, og at det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener.

For at medvirkningen skal være reell, må NAV-kontoret, ifølge rundskriv R 35-00, holde tjenestemottakeren informert gjennom hele søknadsprosessen. All informasjon skal tilpasses tjenestemottakerens forutsetninger. NAV-veilederen må forsikre seg om at begge parter har en felles forståelse av den informasjonen som utveksles, og sakens innhold. Personer som trenger det, har krav på bruk av tolk. Tjenestemottakerens barn skal aldri brukes i stedet for tolk.

Rundskrivet sier også at hvis tjenestetilbudet omfatter flere tjenestemottakere, må NAV-kontoret sørge for at begge gis relevant informasjon og anledning til å uttale seg. Hvis barn er berørte av tjenestetilbudet, skal deres behov og eventuelle synspunkter som hovedregel fremmes gjennom foreldre og foresatte.

1.2.3 Vedtak

Saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak skal bidra til å ivareta søkerens rettssikkerhet og verne mot uforsvarlige og uriktige vedtak. Kravene innebærer blant annet at vedtaket skal utformes på en måte som setter søkeren i stand til å forstå hvorfor saken fikk det aktuelle utfallet.

Revisjonskriterier

- Vedtaket skal være skriftlig og tilstrekkelig begrunnet.
- Ved avslag etter sosialtjenesteloven § 18 skal NAV-kontoret vurdere om det kan innvilges stønad etter sosialtjenesteloven § 19.
- Søkeren skal gis opplysninger om klageadgang

Utledning av revisjonskriteriene

Forvaltningsloven stadfester i § 23 at et enkeltvedtak som hovedregel skal være skriftlig. Ifølge lovens § 24 skal enkeltvedtak grunngis, og begrunnelsen skal som

hovedregel gis samtidig med at vedtaket treffes. Kravene til begrunnelsens innhold presiseres i § 25, hvor det blant annet framkommer at begrunnelsen skal vise til de reglene vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. Bestemmelsen sier videre at i den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. Videre påpekes det i § 25:

(...) I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. (...)

Basert på disse bestemmelsene legger Kommunerevisjonen til grunn at NAV-kontoret i vedtaket gir en utfyllende begrunnelse for vurderingene som gir grunnlag for den vedtatte og utmålte stønaden for store barnefamilier som helhet, men også for hvert enkelt barn. Begrunnelsen bør blant annet inneholde opplysninger om forhold som gir behov for økonomisk stønad. Dette kan være informasjon om

- Antall barn i familien
- hvor mange barn det er gitt økonomisk stønad for
- hvert enkelt barns individuelle behov
- de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utmålingen av stønaden

Begrunnelsen må også være forståelig for den enkelte mottaker.

Vedtak skal, ifølge forvaltningsloven § 25 tredje ledd, inneholde opplysninger om klageadgang.

1.2.4 Bruk av vilkår

Økonomisk stønad skal i utgangspunktet gis uten vilkår til personer over 30 år, jf. sosialtjenesteloven § 20. Vilkår kan imidlertid settes hvis det kan bidra til å gjøre tjenestemottakeren i stand til å sørge for sitt livsopphold på annen måte enn ved økonomisk stønad. For personer under 30 år skal det stilles vilkår, jf. lovens § 20a. Bruk av vilkår skal bidra til å motivere og påvirke tjenestemottakeren til å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon. Vilkår skal i utgangspunktet settes i samarbeid med tjenestemottakeren, men dette er ikke en forutsetning. Det skal ikke settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad i en nødssituasjon.

I sammenheng med koronapandemien ble det vedtatt en midlertidig forskrift som regulerer sosialtjenesteloven bestemmelser om bruk av vilkår, jf. FOR-2020-05-08-966 §§ 20, 20a, 29 og 40. Forskriften gjelder for perioden fra 16.mars 2020 til 1. mars 2022. I forskriftens § 2 står det:

Vilkår om aktivitet etter sosialtjenesteloven § 20 eller § 20a skal bare stilles dersom tjenestemottaker kan følge opp aktivitetene under covid-19-pandemien.

Dersom fastsatte vilkår om aktivitet ikke kan gjennomføres som følge av covid-19-pandemien, skal stønaden ikke reduseres.

Revisjonskriterier:

- I perioden fra 16. mars 2020 til 1. mars 2022 skal det bare stilles vilkår etter bestemmelsene i sosialtjenesteloven § 20 eller § 20a dersom tjenestemottakeren kan følge opp aktivitetene under koronapandemien.
- Når NAV-kontoret stiller vilkår knyttet til økonomisk stønad, må vilkårene framkomme av og begrunnes i vedtaket. Vedtaket må gi konkret uttrykk for hva som forventes, og hva som kan bli konsekvensen dersom vilkårene ikke oppfylles.
- Ved brudd på vilkårene skal NAV-kontoret vurdere om bruddet skal få konsekvenser. Kontoret må i den forbindelse sikre at stønadsmottakeren får uttale seg før et vedtak fattes, blant annet om årsaken til bruddet og hvilken betydning konsekvensen får for mottakeren og dennes familie. Barnas behov skal vurderes og ivaretas særskilt.
- Økonomisk stønad skal ikke reduseres i perioden fra 16. mars 2020 til 1. mars 2022 dersom fastsatte vilkår om aktivitet ikke kan gjennomføres som følge av koronapandemien.
- Når konsekvensen skal iverksettes, må det fattes et eget vedtak. Stønadsmottakeren skal gis opplysninger om klageadgang.

Utleddning av revisjonskriteriene

Økonomisk stønad skal i utgangspunktet gis uten vilkår til personer over 30 år. Likevel kan det, ifølge sosialtjenesteloven § 20, settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen. Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, jf. lovens § 20a.

Ifølge loven må vilkårene ha nær sammenheng med vedtaket, ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottakeren eller begrense mottakerens handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Ved brudd på vilkår er det i bestemmelsen gitt adgang til å redusere stønaden, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for en slik reduksjon.

En avgjørelse om å sette vilkår skal ifølge rundskriv R35-00 framgå av vedtaket om tildeling av økonomisk stønad. Det må tydelig framkomme av vedtaket hva plikten innebærer, hva som kreves for at plikten skal anses oppfylt, og hva som kan bli konsekvensen av et eventuelt brudd på vilkårene. Forvaltningsloven § 24 stiller også krav til at enkeltvedtak skal begrunnes samtidig med at vedtaket treffes.

Ved brudd på vilkår skal det gjøres en konkret og individuell vurdering av om det skal fattes et vedtak om at konsekvensen skal gjennomføres. I denne vurderingen skal det ifølge rundskriv R35-00 tas hensyn til årsaken tjenestemottakeren oppgir for ikke å ha oppfylt vilkårene, om årsaken skyldes tjenestemottakerens evne eller vilje, og hvilken betydning konsekvensen får for tjenestemottakeren og en eventuell familie. NAV-kontoret må derfor sørge for at tjenestemottakeren har fått mulighet til å uttale seg før vedtaket om konsekvensen av vilkårsbruddet fattes. Konsekvensen må knyttes til det løpende stønadsvedtaket hvor vilkårene framkommer. Hvis tjenestemottakeren har barn, skal barnas behov vurderes og ivaretas særskilt, jf. rundskriv R35-00. NAV-kontoret skal, ifølge rundskrivet, alltid sikre at barns behov blir ivaretatt, og det må derfor

foretas en konkret og individuell vurdering av hvilken betydning konsekvensen av vilkårsbruddet får for barna.

Hvis konsekvensen av vilkårsbrudd skal iverksettes, må det fattes et nytt vedtak basert på en konkret og individuell vurdering. Det må i vedtaket gis opplysninger om klageadgang, jf. forvaltningsloven § 25 tredje ledd.

Vedlegg 2 Metode

1) Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen.

Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi ser den reviderte enheten opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

2) Beskrivelse av prosjektgjennomføringen

Kommunerevisjonens undersøkelse har vært rettet mot byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester og underliggende byrådsavdeling samt bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker.

Brev om oppstart av undersøkelsen ble sendt til byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester 7. desember 2021 og til bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker 6. desember 2021. Vi gjennomførte oppstartsmøter med byrådsavdelingen 6. januar 2022 og de omfattede bydelene 25. januar 2022.

Kommunerevisjonen sendte et utkast til revisjonskriterier til Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester og bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker 9. februar 2022. Byrådsavdelingen hadde merknader til de første to første utkastene av revisjonskriterier, til den delen av kriteriene som vedrørte byråden. Hovedinnvendingen var at Kommunerevisjonen i kriteriene hadde lagt for mye av styringsansvaret på området til byråden. Dette med tanke på at bydelsutvalget har ansvaret for planlegging og oppfølging på sosialtjenesteområdet, jf. bydelsreglementet § 3-3, og at myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker om økonomisk stønad er tildelt bydelsadministrasjonen fra bystyret, jf. bydelsreglementet § 3-4 andre ledd. Dette innebærer blant annet at byrådet, ved fagbyråden, ikke har instruksjonsmyndighet overfor bydelene i disse sakene. Vi bearbeidet revisjonskriteriene og synliggjorde i større grad byrådets overordnede ansvar som fagbyråd. Kriteriene ble lagt fram for en saksbehandler med juristkompetanse ved Byrådslederens kontor før de ble oversendt til byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen har ikke kommet med ytterligere bemerkninger. Bydelene hadde ikke merknader til revisjonskriteriene.

Vi sendte en faktabeskrivelse til verifisering til byrådsavdelingen og fire av bydelene 23. juni 2022, med frist for tilbakemelding 20. juli 2022. Bydel Bjerke fikk tilsendt fakta til verifisering 24. juni 2022. Det var avklart per telefon med alle virksomhetene at tilbakemeldingsfristen var mulig å holde. Bydel Bjerke ba om noe utsettelse og fikk dette. Vi presenterte Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger og konklusjoner i møter med Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester og de fem bydelene 17. august 2022.

Rapporten fra undersøkelsen ble 19. august 2022 sendt til uttalelse til byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester og underliggende byrådsavdeling samt bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker. Vi har mottatt uttalelse fra alle. Uttalelsene er oppsummert og vurdert i et nytt kapittel 7 og følger i sin helhet i vedlegg 4–9. Uttalelsene har et par steder medført endringer i rapporten, men ikke medført substansielle endringer i Kommunerevisjonens vurderinger, konklusjon eller anbefalinger.

3) Metode for datainnsamling

Undersøkelsen er basert på flere metoder for datainnhenting. For å besvare problemstillingen har vi hentet inn relevant informasjon fra ulike kilder, før vi har sammenstilt og analysert den.

Informasjon vedrørende byrådets aktiviteter for å bidra til forbedring på tvers av bydelene er innhentet gjennom intervjuer og en dokumentgjennomgang. Informasjon om de aktuelle bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad er innhentet ved en gjennomgang av dokumentasjon i et utvalg enkeltsaker i fagsystemet Fasit.

For å se forholdene fra et brukerperspektiv har vi blant annet hatt kontakt med Sosial- og eldreombudet i Oslo ved oppstarten av undersøkelsen og gått igjennom dennes årsrapporter for 2020 og 2021. Vi har også gått igjennom relevant litteratur som Oslo Røde Kors rapport *Byens unge stemmer. En erfaringsrapport om unges oppvekst i Oslo* fra 2021.

Nedenfor går vi nærmere gjennom hvordan vi har kommet fram til faktagrunnlaget i rapporten.

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært fra 2020 til og med april 2022. Når det gjelder den delen av undersøkelsen som vedrører byrådsavdelingen, har vi sett på enkelte aktiviteter i 2019 som følge av Statsforvalterens tilsyn på sosialområdet dette året og egenevalueringer i regi av Statsforvalteren.

a) Valg av bydeler

Kommunerevisjonen valgte å gå gjennom enkeltsaker i bydelene som ikke har vært gjenstand for tilsyn på området de siste årene, som ikke har gjennomført egenevalueringer i regi av Statsforvalteren, og som, ifølge statistikk fra Velferdsetaten, hadde mottatt søknader om sosialhjelp fra nye brukere med fire eller flere barn i undersøkelsesperioden. Nye søkere er i denne sammenheng definert som personer som tidligere ikke har søkt om økonomisk stønad i Oslo kommune. En person som søkte om økonomisk stønad i bydelen grunnet flytting fra en annen bydel, har ikke blitt regnet som en ny søker i denne sammenheng. På bakgrunn av disse kriteriene ble bydelene Bjerke, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker valgt. Bydel Frogner oppga at de hadde noen nye brukere med store barnefamilier og ble derfor inkludert i undersøkelsen. Bydel Vestre Aker har heller ikke vært underlagt tilsyn de siste årene eller gjennomført egenevaluering. Bydelen hadde, ifølge statistikk mottatt fra Velferdsetaten, ikke nye søkere fra store barnefamilier i undersøkelsesperioden og er derfor ikke inkludert i undersøkelsen.

b) Intervjuer

For å få belyst hvordan byrådsavdelingen har arbeidet med å føre tilsyn med bydelenes myndighetsutøvelse og holde seg orientert om bydelenes resultater etter statlige tilsyn og oppfølging av byrådets føringer, avholdt vi et gruppeintervju med to sentrale nøkkelpersoner, nærmere bestemt en seksjonssjef og en spesialrådgiver i byrådsavdelingen. Intervjuet belyste også hvordan byråden/byrådsavdelingen skaffer seg kunnskap om avvik og svakheter i bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad, og hvilke vurderinger som gjøres, og hvilke tiltak som iverksettes på bakgrunn av dette. Dette var et semistrukturert intervju. Det vil si at vi hadde utformet hovedspørsmål på forhånd, og at vi stilte oppfølgende spørsmål der det var nyttig eller nødvendig underveis. Informantene hadde også anledning til å fortelle om andre forhold de anså som relevante for undersøkelsen i løpet av intervjuet. Referatet fra intervjuet ble verifisert av dem vi snakket med, før det gikk inn i datagrunnlaget til undersøkelsen.

c) Dokumentgjennomgang

Vi har også gått gjennom relevant dokumentasjon fra Byrådsavdelingen for arbeid, integrering og sosiale tjenester som viser hvilke føringer byrådsavdelingen har gitt bydelene på feltet, og hvordan byrådsavdelingen har fulgt opp resultater fra tilsyn og bydelenes oppfølging av byrådsavdelingens føringer i styringsdialogen. Dokumentasjonen har vært brev til bydelene, aktuelle møtoreferater, agendaer fra fagdager på sosialområdet samt bydelens tildelingsbrev og årsberetninger fra 2020 og 2021. Vi har videre sett på aktuell korrespondanse mellom byrådsavdelingen og ombudet. Vi har også sett på Statsforvalterens rapporter etter tilsyn i bydelene Alna og Stovner samt oppsummeringer etter egenevalueringene i regi av Stasforvalteren i 2019 og 2021.

Videre har vi gått gjennom relevante rutiner for NAV-kontorenes saksbehandling av søknader om sosialhjelp og oppfølging av barnefamilier i bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker.

Gjennomgang av enkeltsaker

For å undersøke om og hvordan NAV-kontorene hadde kartlagt behov, gjort individuelle vurderinger ved behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp til store barnefamilier, utformet vedtak og benyttet vilkår, har vi gått gjennom dokumentasjonen i enkeltsaker i saksbehandlingssystemet FASIT. Kommunerevisjonen fikk låne en pc fra bydelene Frogner og Grünerløkka til gjennomgangen. Hver av de fem bydelene ga oss tilgang som gjestebbrukere. Gjennom denne tilgangen kunne vi gå gjennom relevante saksdokumenter.

Kommunerevisjonen har gått gjennom til sammen 51 enkeltsaker (av totalt 213 aktuelle brukermapper) hvor forsørgere med fire eller flere barn hadde søkt om økonomisk sosialhjelp. Vi har sett på 9 saker i Bydel Bjerke, 6 i Bydel Frogner, 14 i Bydel Grorud og 11 i bydelene Grünerløkka og Nordre Aker.

For å finne ut hvilke saker som var aktuelle, ba vi om å få oversendt lister fra bydelene som viste nye brukere med fire eller flere barn. Vi har gått igjennom alle disse sakene i Fasit. Listen fra NAV Grünerløkka viste samtlige brukere med fire eller flere barn, så her gikk vi selv igjennom for å finne de nye brukerne. I den oversendte listen fra NAV Frogner så vi at ikke alle de ti brukerne der fullt ut oppfylte ovennevnte definisjon av å være ny, men vi gikk likevel gjennom alle enkeltsakene på listen og har lagt resultatene fra de seks sakene som var nærmest å oppfylle kriteriene, inn i datagrunnlaget.

Det var til sammen 13 nye brukere i bydelene Bjerke (1), Grorud (6), Grünerløkka (3) og Nordre Aker (3). Vi gikk gjennom den siste saken (vedtaket) i de aktuelle brukermappene i perioden 2020–2021 for samtlige nye søkere med fire eller flere barn. Der den siste saken var et vedtak som innvilget støtte til å betale en strømregning, gikk vi gjennom vedtaket som strømvedtaket viste til. Vi gikk også gjennom tidligere journalnotater der slike forelå, for å undersøke om NAV-kontoret i løpet av undersøkelsesperioden hadde kartlagt barnas behov, gjennomført hjemmebesøk eller lignende.

Ettersom antallet nye brukere var relativt lavt, bestilte vi nye lister som viste alle brukere med fire eller flere barn fra bydelene Bjerke, Grorud og Nordre Aker. Basert på disse listene trakk vi hver tiende bruker og gikk gjennom dokumentasjonen for den siste saken i deres brukermappe, slik som vi gjorde for nye brukere.

For å sikre at vi gikk gjennom og så etter samme informasjon i hver enkeltsak, hadde vi i forkant utarbeidet et kontrollskjema som vi brukte ved hver gjennomgang. Da bydelene fikk fakta til verifisering, la vi ved en oversikt som viste hvilke saker vi hadde gått igjennom i den enkelte bydel. Dette ga bydelene anledning til å verifisere fakta i hver enkelt sak. Oversendelsen var kryptert.

4) Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, og opplysninger som av andre grunner er i kommunens systemer, og som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjonen av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#)⁴.

5) Gyldighet og pålitelighet

For å sikre datagrunnlaget har vi vurdert dataens gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Med pålitelighet menes hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

⁴ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

Det er vår vurdering at vi både gjennom intervjuene og i gjennomgangen av den skriftlige dokumentasjonen og enkeltsaker i fagsystemet Fasit fikk tilstrekkelige fakta til å vurdere kommunens behandling av søknader om økonomisk stønad til store barnefamilier.

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommune-revisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger, både gjennom en intern kvalitetssikring og ved at Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester og bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker har hatt mulighet til å kommentere og foreslå endringer i kriteriene og til å kommentere og verifisere beskrivelsene av fakta.

For å styrke påliteligheten til dataene bygger undersøkelsen på data fra ulike kilder, og den er gjennomført med ulike metoder. Datagrunnlaget er triangulert ved gjennomgang av dokumentasjon og intervjuer så langt som mulig innenfor undersøkelsens rammer. Med trianguleringen har vi kryssjekket utsagn eller praksis ved hjelp av de ulike metodene for datainnsamling. For å forsikre oss om at vi gjengir utsagn i intervjuer på korrekt måte, har alle intervjuene blitt verifisert av respondentene.

Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriet det skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsenes vurderinger og konklusjoner. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

Vedlegg 3 Informasjon i bydelenes årsberetninger om hensynet til barn ved utmåling av sosialhjelp

I dette vedlegget gjengir vi i sitats form informasjon som bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Aker har gitt i årsberetningene for 2020 og 2021 vedrørende hvilket hensyn bydelene tar til barn ved utmåling av sosialhjelp.

Tabell 2 Informasjon i bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Akers årsberetninger om hvilket hensyn bydelene tar til barn ved utmåling av i perioden 2020–2021

Bydel	2020	2021
Bjerke	Det gjøres vurderinger om barnas situasjon i alle saker, og det kommer som regel også fram i det enkelte vedtak. Det legges vekt på barnas alder, skolegang/barnehage, fritidsaktiviteter med mer. Bydel Bjerke har mange gode fritidstilbud som er gratis, og familiene informeres om dette både på timeavtaler og i vedtak. Det informeres også om mulighetene til å søke om fritak for treningsavgift til de ulike idrettslagene, og de som ønsker det får også hjelp til å skrive slik søknad. I noen tilfeller får familien også økonomisk støtte til å betale for barns aktiviteter.	Dette vektlegges sterkt. Barns behov for tilsyn og fritidsaktiviteter kartlegges for den enkelte familie, det gis informasjon om de ulike aktivitetene som finnes i bydelen for barn og unge og det innvilges også økonomisk sosialhjelp til dekning av aktiviteter i noen tilfeller. Til tross for vanskelig arbeidsmarked pga. av covid-19 stilles vilkår om arbeidsrettede tiltak for foreldene da arbeid anses som den beste måten å bekjempe barnefattigdom på.
Frogner	Barn og unge vektlegges. Metodikken i HOLF er delvis implementert i kontorets arbeid. Barnas behov, blant annet for sosiale aktiviteter blir vurdert og ivarettatt.	Barnefamilier som er i kontakt med NAV gis informasjon om ulike støtteordninger, ferietilbud og informasjon om muligheten til å søke økonomisk støtte til en fritidsaktivitet til barnet I forbindelse med søknad om økonomisk sosialhjelp i barnefamilier, kartlegges barnas situasjon og det gis råd og veiledning om aktiviteter og ferietilbud. Foreldre oppfordres til å søke om støtte til en aktivitet til barna ut fra barnas interesse.
Grorud	I alle vedtak om økonomisk sosialhjelp til barnefamilier, vurderes også barnas situasjon. Det kan gis støtte til utstyr til skolesituasjon som pc, skrivebord til barna, ekstra støtte til klær og annet nødvendig utstyr til barn. I flere familier har barna tilbud om gratis fritidsaktiviteter. Vi informerer også om fritidskortet.	NAV er i kontakt med flere barnefamilier som av økonomiske eller sosiale grunner har levekårsutfordringer. NAV har et særskilt ansvar for å se barnas situasjon i disse familiene, og skal bistå familiene slik at de i større grad mestrer sin hverdag og får bedret sin livssituasjon. Det tas særskilt hensyn til barns behov i vedtak om økonomisk sosialhjelp. Det gis råd og veiledning om muligheter for deltakelse i fritidsaktiviteter ved bruk av

		fritidskort eller frivillige organisasjoner som Røde Kors og lignende, både i samtaler og i vedtak. I konkrete tilfeller foretas en individuell vurdering av om det skal ytes sosialhjelp til dekning av aktiviteter for barn dersom det er eneste mulighet for det enkelte barn å delta på lik linje med andre.
Grünerløkka	Ved alle søknader tas det hensyn til barna i familien og om det er særlige situasjoner eller behov i barnas/ungdommens liv som skal vektlegges. NAV har stort fokus på at barn i levekårsutsatte familier skal ha muligheter til å være med på aktiviteter. Dette innebærer også råd og veiledning om frivilligheten og ulike kommunale tiltak i bydelen for denne gruppen. Barnetrygden blir ikke inntektsberegnet ved utmåling av økonomisk sosialhjelp, da denne skal gå til utgifter for barn.	I tett samarbeid mellom kvalitetsrådgiver (KR) på barnevern og KR på NAV har KR et ansvar for å sikre at alle veiledere er informert om barnas rettigheter slik at veiledere som er i dialog med barnefamilier husker å informere dem om at deres barn har rett på sosialhjelp utover det barnetrygden kan dekke og til å delta i en organisert aktivitet. Ved behov bistår veileder med å finne frem til ulike aktiviteter. Veileder etterspør om familiene har faste månedlige utgifter til aktivitet for barna når det kommer inn søknader der vi ser at disse opplysninger er nødvendig for vurdering. I tillegg samarbeider NAV-kontoret med Frelsesarmeen med Aktivitetskort og fordeler det til familier med barn i aldersgruppen dette kan være aktuelt og informerer familier om Bua, der de kan få/låne utstyr til barna ved behov.
Nordre Aker	NAV Nordre Aker har fokus på barns behov ved utmåling av økonomisk sosialhjelp. Det gis tillegg for antall barn, og det kan ytes hjelp til fritidsaktiviteter. En viktig hjelp mot barnefattigdom er å bistå foreldre i å komme ut i egnet arbeid. Det er også etablert et organisasjonsmessig tettere samarbeid mellom oppveksttjenestene og NAV som et ledd i å sikre at barns situasjon vurderes i forbindelse med vedtak om økonomisk sosialhjelp. Det er egne sosialkonsulenter som følger opp barnefamilier, og NAV har i tillegg et eget familieteam. NAV Nordre Aker prioriterer barns behov ved utmåling av økonomisk sosialhjelp.	Bydelen kartlegger barnas behov ved søknad om sosialhjelp. NAV dekker som hovedregel en fritidsaktivitet per barn, og oppfordrer foreldre til å melde barna på fritidsaktiviteter der dette er aktuelt. NAV kan også bidra med utstyr/avgifter til turneringer og lignende NAV Nordre Aker prioriterer barns behov ved utmåling av økonomisk sosialhjelp. Det gis tillegg for antall barn, og vi gir hjelp til fritidsaktiviteter. En viktig hjelp mot barnefattigdom er å bistå foreldre i å komme ut i egnet arbeid. Det er også etablert et organisasjonsmessig tettere samarbeid mellom oppveksttjenestene og NAV som et ledd i å sikre at barns situasjon vurderes i forbindelse med vedtak om

økonomisk sosialhjelp. Det er egne sosialkonsulenter som følger opp barnefamilier, og NAV har i tillegg et eget familieteam.

Note: Opplysningene i tabellen er hentet fra bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Akers årsberetninger for 2020 og 2021.

Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester

Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Om. § 5 andre ledd

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
21/4015 - 23

Saksbeh.:

Dato:
09.09.2022

Økonomisk stønad i store barnefamilier. Uttalelse til kommunerevisjonens rapport

Kommunerevisjonen har undersøkt bydelene Bjerke, Frogner, Grorud, Grünerløkka og Nordre Akers behandling av et utvalg søknader om økonomisk stønad til store barnefamilier i perioden 2020–april 2022, og hvordan Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester har fulgt opp bydelers tiltak etter Statsforvalterens tilsyn på området.

Informasjon om byrådets aktiviteter for å bidra til forbedring på tvers av bydelene er innhentet gjennom intervju med Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester, og ved gjennomgang av relevant dokumentasjon. Informasjon om de aktuelle bydelenes behandling av søknad om økonomisk stønad er innhentet ved gjennomgang av et utvalg saker i fagsystemet Fasit.

I kapittel 4 omtales Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester – tilsynsansvar og behov for tiltak. Til dette kapitlet har byrådsavdelingen følgende kommentarer:

Punkt 4.1.2. d) Kjennskap til bydelenes oppfølging av byrådets føringer.

Kommunerevisjonen viser her til de årlige tildelingsbrevene som sendes bydelene, og hvilke føringer og presiseringer som her gis. Kommunerevisjonen skriver:

«I sak 1 for 2021 var følgende føring gitt som tiltak 2 under mål 7 Levekårsforskjellene er reduseres i kapittel 7.5 A Sosiale tjenester og arbeidsrettede tiltak: Sikre barnas behov og mulighet til deltakelse i fritids- og sosiale aktiviteter ved utmåling av sosialhjelp. I tildelingsbrevet til bydelene dette året var tiltaket gjengitt, men ikke presisert ytterligere».

Det er vanlig praksis at mål- og tiltak fra Sak 1 gjengis i tildelingsbrevene, uten at det er et uttrykk for at det skal lages administrative presiseringer. Når et tiltak anses tilstrekkelig klart er det ikke behov for ytterligere presiseringer. Det er avdelingens vurdering at dette tiltaket er tydelig nok.

Punkt 4.1.3. Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen skriver:

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for arbeid, integrering og
sosiale tjenester

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 925192686
oslo.kommune.no

«Byråden hadde gitt flere relevante føringer i tildelingsbrev til bydelene og holdt seg orientert om bydelens oppfølging av disse gjennom årsrapportene. I undersøkelses-perioden hadde imidlertid ikke byrådsavdelingen presisert bystyrets vedtak fra september 2011 (sak 286) i tildelingsbrevene om at praksis med automatikk i bortfall av tillegg for flere enn tre barn skulle opphøre. I 2021 fremkom det heller ikke at det skulle gjøres individuelle vurderinger. Dette er ikke i tråd med bystyrets vedtak. Fravær av en slik formell og konkret presisering ga risiko for at bydeler ikke gjorde nødvendige justeringer i myndighetsutøvelsen.»

Ved en inkurie er ikke bystyrets vedtak av 28.09.2020/11, sak 286, vedlagt tildelingsbrevene for 2020 og 2021. Dette er uheldig. Like fullt mener jeg at vedtaket bør være godt kjent for bydelene da det har vært gjeldende fra 2011. I tillegg er vedtaket i sin helhet tatt inn i Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester, og det er der presisert at familiens hjelpebehov skal vurderes individuelt, basert på det antall barn familien faktisk har. At bystyrets vedtak ikke har fulgt som vedlegg til tildelingsbrevene har trolig hatt liten betydning for bydelens praksis.

Jeg ber for øvrig om at setningen «I 2021 fremkom det heller ikke at det skal gjøres individuelle vurderinger», fjernes. Det virker misvisende, da bystyret ikke har vedtatt at det skal gjøres ytterligere presiseringer av deres vedtak.

Punkt 4.2.2. e) Andre aktiviteter som kan bidra til læring og forbedring

Her omtaler Kommunerevisjonen prosjektet *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier* (HOLF), og skriver at en bydel deltok i prosjektet. Deretter fremkommer det at åtte bydeler deltok, noe som er riktig. Byrådsavdelingen har informert Kommunerevisjonen om at Bydel Søndre Nordstrand var en av tre bydeler/kommuner som deltok som pilotbydel i prosjektet.

Kapitel 5 omhandler bydelens behandling av søknad om økonomisk bistand i store barnefamilier. Kommunerevisjonen har gjennomgått 51 saker og sett på bydelens kartlegging av brukernes behov, vurderinger av behov for økonomisk stønad, utforming av vedtak og bruk av vilkår. Til dette kapitlet har jeg følgende kommentarer:

Punkt 5.1.2. Kartlegging.

Her skriver Kommunerevisjonen at gjennomgangen viser at ingen av NAV-kontorene hadde gjennomført egne samtaler med barna om deres behov:

«Vi kunne heller ikke se at det i de gjennomgåtte sakene var vurdert eller gjennomført hjemmebesøk i undersøkelsesperioden, der dette kunne være relevant. Dette med unntak av en sak i Bydel Bjerke hvor saksbehandler jevnlig besøkte tjenestemottaker i hjemmet og hvor tjenestemottaker samtykket.»

«NAV-kontoret kan også vurdere om det er behov for å gjøre hjemmebesøk i forbindelse med kartleggingen. Dette var i hovedsak ikke gjort i de gjennomgåtte sakene.»

Jeg vil bemerke at barns behov og eventuelle synspunkter som hovedregel fremmes gjennom foreldrene eller foresatte. (jf. Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV R35-00, punkt 5.42.2). NAV kan gå på hjemmebesøk, men skal aldri gjøre det uten brukers samtykke. Dette av hensyn til brukers rett til å verne om sitt privatliv og sin integritet.

Det kan, etter min vurdering, se ut til at Kommunerevisjonen legger til grunn at samtaler med barn og hjemmebesøk, eller dokumentasjon på at dette er vurdert, skal foreligge i større grad enn det er grunnlag for. Etter sosialtjenesteloven er det heller ikke de samme krav til journalføring som det en eksempelvis finner innenfor helselovgivningen.

Med vennlig hilsen

Rina Mariann Hansen

byråd

Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester



Oslo

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0863 OSLO

Unntatt offentlighet
Off. § 5 andre ledd

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
21/4015 - 24

Saksbeh.:

Dato:
09.09.2022

Svar på kommunerevisjonens spørsmål om rapporten økonomisk stønad i store barnefamilier

Det vises til Kommunerevisjonens rapport til uttalelse – *Økonomisk stønad i store barnefamilier*.

Kommunerevisjonen ber om svar på følgende spørsmål:

1. *Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*
2. *Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*
3. *Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?*
4. *Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*
5. *Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?*
6. *Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?*
7. *Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.*
8. *Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Byråden må naturligvis i tillegg gjerne fremme synspunkter som ikke fanges opp av disse spørsmålene.

Spørsmål 1

Informasjon om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar.

Spørsmål 2

Kommunerevisjonen har innhentet informasjon om byrådens aktiviteter og tiltak gjennom intervju med Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester, og ved gjennomgang av relevant dokumentasjon. Informasjon om de aktuelle bydelenes behandling av søknader om økonomisk stønad



Oslo kommune
Byrådsavdeling for arbeid, integrering og
sosiale tjenester

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 925192686
oslo.kommune.no

er innhentet ved gjennomgang av et utvalg saker i fagsystemet Fasit. Jeg vil bemerke at det trolig ville vært nyttig at det også ble gjennomført intervjuer ute i bydelene.

Spørsmål 3

Kommunerevisjonen viser selv til at byrådsavdelingen hadde merknader til de to første utkastene til revisjonskriterier. Dialogen med Kommunerevisjonen har imidlertid vært god og revisjonskriteriene ble bearbeidet slik at de ble mer i tråd med byrådets overordnede ansvar som fagbyråd.

Spørsmål 4 og 7

Kommunerevisjonen konkluderer med at byråden har ført tilsyn med bydelens myndighetsutøvelse og iverksatt relevante tiltak, men mener det er grunn til å stille spørsmål ved om byråden har iverksatt tilstrekkelig effektive tiltak.

Bydelene rapporterer i sine årsrapporter at de kartlegger barnas behov og foretar individuelle vurderinger. Kommunerevisjonen viser også til at alle bydelene hadde rutiner som tilsa at det skulle gjøres individuelle vurderinger ved utmåling av stønad. Kommunerevisjonens gjennomgang av saker viser derimot at både kartlegging og individuelle vurderinger kan være mangelfulle. Kommunerevisjonen konkluderer med at bydelenes saksbehandling på flere områder ikke er i tråd med regelverket.

Rapporten gir nyttig informasjon og læring for alle bydelene. Når endelig rapport foreligger vil byrådsavdelingen sikre at den gjøres kjent for alle bydelene og avdelingen.

Spørsmål 5 og 6

I forbindelse med revidert budsjett fremmet byrådet forslag om å øke barnetilleggene og at avkortning av barnetillegg fra og med 4. barn opphører. Bystyret vedtok forslagene i møte 15.06.2021, og bystyrets vedtak i sak 286 av 28.09.2011 er opphevet. Dette er det viktigste tiltak for å sikre sosialhjelp for alle barn i familien.

Byrådsavdelingen vil fortsette med de tiltak og aktiviteter som er redegjort for overfor kommunerevisjonen og som fremkommer av rapporten. Dette er et kontinuerlig arbeid. Praktisorienterte fagdager med ulike temaer innenfor sosialtjenestens områder vil bli arrangert 2-3 ganger i året.

Spørsmål 8

Rapporten er lettest og hensiktsmessig inndelt i kapitler der det klart skilles mellom det som omhandler byråden for arbeids, integrering og sosiale tjenester og det som omhandler bydelene.

Språklig er det noen formuleringer og omtaler som kan være noe upresise, uten at det ser ut til å ha hatt betydning for rapportens konklusjoner. Eksempelvis; *I følge byrådsavdelingen måtte den selv ta initiativ for å følge opp om avvik var lukket.* Ordbruken *følge opp*, er uheldig og misvisende her, da det dreier seg om å ha kjennskap til.

Med vennlig hilsen

Rina Mariann Hansen

byråd

Vedlegg 5 Uttalelse fra Bydel Bjerke

Bydel Bjerke



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
21/1040-29

Vår ref. (saksnr.):
21/23451 - 9

Saksbeh.:
Einar Lødemehl,

Dato:
02.09.2022

Rapport til uttalelse - Økonomisk stønad til store barnefamilier

Vi viser til brev datert 19.08.22 vedlagt rapport om økonomisk sosialhjelp til store barnefamilier og spørsmålene som stilles der.

Bydelen opplever prosjektets hensikt som klar (spørsmål 1), har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data (spørsmål 2) og har heller ingen kommentarer til revisjonskriteriene (spørsmål 3). Det samme gjelder rapportens oppbygging og språkbruk (spørsmål 8).

Spørsmål 4: Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

Bydelen er i hovedtrekk enig i rapportens konklusjoner. Bydelens saksbehandling på området skal følge gjeldende regelverk og bydelen ser at det er nødvendig å forbedre saksbehandlingen spesielt hva gjelder kartlegging og dokumentasjon, jf. spørsmål 5 tiltak nedenfor. Bydelen velger likevel å kommentere noen av funnene nedenfor.

NAV Bjerke har organisert arbeidet med økonomisk sosialhjelp til store barnefamilier i to team. Avklaringsteamet behandler nye saker og familieteamet har løpende saker. De 9 sakene som er gjenstand for revisjonen, kommer fra disse to teamene.

Avklaringsteamet kartlegger og vurderer saker hvor det søkes om økonomisk sosialhjelp for første gang, med alt det innebærer av innhenting av dokumentasjon med mer, mens Familieteamet behandler søknader hvor familien har et langvarig behov for økonomisk sosialhjelp.

Rapporten konkluderer med at sakene som rapporten tar for seg, ikke er tilstrekkelig opplyst. På side 7 konkluderes det med at ingen av bydelene har dokumentert

 Oslo kommune
Bydel Bjerke
NAV Bjerke

Besøksadresse:
Ulvenveien 84, 0581 Oslo,
Postadresse:
Postboks 13 Økern, 0508 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@bbj.oslo.kommune.no
Org. nr.: 974778874
oslo.kommune.no

individuelle vurderinger av behovet for barnetillegg for alle barna, og ikke begrunnet i vedtakene hvert barns individuelle behov. (jf. s. 25-26): se tiltak under spørsmål 5.

I rapportens side 7 leser vi at «vurdering av søknader om økonomisk stønad baserte seg i hovedsak ikke på familiens faktiske og økonomiske situasjon på søknadstidspunktet»: se tiltak under spørsmål 5.

Videre står det på rapportens s. 7 at «Barnetrygden ble i gjennomgåtte saker ikke lagt til grunn ved beregning av inntekter. Dette er i tråd med kommunens føringer. NAV-kontorene la imidlertid til grunn at barnetrygden skulle benyttes til utgifter familien hadde til barna uten at det, med ett unntak, framgikk hvilke utgifter det var snakk om». Dette er bydelen enig i. Vi vil framover presisere i vedtak hvilke utgifter som det i grove trekk er realistisk at blir dekket av barnetrygden og hvilke utgifter familien faktisk har til barna.

S. 7 leser vi også at det ikke er lagt vekt på hva søker mente ved utformingen av søknaden. Bydelen antar at det her menes at det ved generelle søknader om økonomisk sosialhjelp, går ut fra at søknaden dreier seg om husleie og livsopphold. Bydelen vil heretter ha et større fokus på å innhente opplysninger i de sakene der det ikke presiseres hva «økonomisk sosialhjelp» innebærer av faktiske behov.

Når det gjelder kartlegging og dokumentasjon av barnas behov, jf. s.23 i rapporten, er bydelen av den oppfatning at kartlegging av barnehage, skole, aktivitetsskole, fritidsaktiviteter og helse blir ivarettatt. Det er korrekt slik det står i årsberetningen for 2020, jf. se. 18, at barnas alder, skolegang/barnehage og fritidsaktiviteter vektlegges sterkt. Det er bydelens oppfatning at det her først og fremst er avdekket mangler ved dokumentasjonen på at dette blir gjort. NAV Bjerke har god kjennskap til og kontakt med fritidsaktiviteter for barn i bydelen, og samarbeider for eksempel godt med barnehagene. Vi vil fremover ha fokus på å forbedre praksisen vår når det gjelder journalføring av forhold som gjelder barnas behov.

Det er korrekt at det ikke er gjennomført hjemmebesøk, jf. s. 24. Sakene som ligger til grunn for rapporten er fra 2020 og 2021. Det var pandemi, ansatte jobbet i hovedsak hjemmefra og det ble lagt vekt på å unngå alle situasjoner som kunne medføre smitte.

Når det gjelder samtale med barn står det på rapportens s. 24: «Gjennomgangen viste videre at ingen av NAV-kontorene hadde gjennomført egne samtaler med barna om deres behov i de gjennomgåtte sakene». Bydelen er uenig i at saksbehandler/veileder i NAV skal gjennomføre slike samtaler. NAV snakker med foreldrene om barna og kartlegger slik barnas behov. Videre er det et mål å skjerme barna for temaer om familiens krevende økonomiske kår. Barna er i tillegg oftest i skole og barnehage på tidspunktene vi er i kontakt med foreldrene. Vi ser ikke at vårt arbeid skal være grunn for å ta barna ut av skole/barnehage for å komme til samtaler med NAV.

Bydelen synes det er uheldig at det i saker hvor NAV har vurdert at det er behov for tolk, ser ut til at tolk ikke er brukt for å kartlegge familiens situasjon, jf. s. 24. Dette skal ikke skje. Bydelen ser også at NAV må ved saksbehandling av digitale søknader være spesielt oppmerksomme på å ivareta et eventuelt behov for tolk; se spørsmål 5 Tiltak.

Brukernes rettsikkerhet skal ivaretas. Funnene i rapporten og tiltakene som settes inn vil bli fulgt opp av avdelingsledere, teamkoordinatorer og vedtaksgodkjenner i NAV. Avdelingslederne rapporterer på oppfølgingen av tiltakene til NAV-leder som igjen vil rapportere på arbeidet med tiltakene til avdelingsdirektør.

Saksbehandlingen på økonomisk sosialhjelp er omfattende, detaljert og ressursmessig krevende. Sosialhjelpen er et viktig virkemiddel for å ivareta mennesker som ikke har andre muligheter til å forsørge seg. Sosialtjenestelovens formålsparagraf presiserer at formålet med loven er å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Omfattende og detaljerte saksbehandlingsregler bidrar ikke nødvendigvis til å fremme overgang til arbeid. Bydelen ønsker et større fokus også fra tilsynsmyndigheter på om loven bidrar til å fremme overgang til arbeid.

Bydelen er av den oppfatning at relasjonsbygging og oppfølging av brukere som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt er vesentlig for å fremme overgang til arbeid. Rapporten peker på funn fra HOLF om at tett oppfølging ikke gir resultater, jf. s. 22. Det var altså HOLF-modellen som ikke gav resultater. Bydelen har tro på at oppfølging er nøkkelen til å få brukere med økonomisk sosialhjelp selvhjulpne og i arbeid. Vi ser at tett oppfølging i Jobbsjansen for kvinner, i Kvalifiseringsprogrammet, i Utvidet Oppfølging og i IPS virker. Utvidet oppfølging/IPS er en evidensbasert metode.

Spørsmål 5: Vil bydelen vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

- Bruk av tolk
 - o Lovens krav til bruk av tolk skal gjennomgås på nytt med alle ansatte
 - o Det skal konkret diskuteres i fagmøter hvordan tolk skal brukes ved søknad om økonomisk sosialhjelp
 - o Det må spesielt drøftes i fagmøtene hvordan behovet for tolk skal vurderes og praktiseres ved digitale søknader
 - o Bruk av tolk skal dokumenteres i Fasit
- Stønad etter sosialtjenestelovens §19/manglende begrunnelse der stønad ikke innvilges:
 - o Settes på dagsorden i fagmøtene
 - o Følges opp av vedtaksgodkjenner
 - o Vedtak som mangler begrunnelse, skal i retur

- Teamkoordinatorene har reduserte porteføljer, slik at vi frigjør tid til godkjenning av vedtak
- Porteføljeinndeling for å dele opp arbeidsoppgaver slik at oppfølging og saksbehandling blir mer effektivt
- Kartlegging og dokumentasjon av barnas behov
 - Settes på dagsorden i fagmøtene
 - Gjennomføre kartleggingsdager
 - Sette opp faste kartlegginger av alle familiemedlemmene i årshjul
 - Barnehage, skole, aktivitetsskole, fritidsaktiviteter og helse skal kartlegges
 - Kartleggingsrutinen vurderes oppdatert
 - Skal dokumenteres i journal og/eller komme frem i vedtak dersom det har betydning for utmålingen av stønaden
 - Vedtak som mangler dokumentasjon og vurdering, skal i retur
 - Det skal vurderes og gjennomføres hvilke familier det er størst behov for hjemmebesøk
- Egenevaluering
 - I samarbeid med Statsforvalteren
 - Høsten 2023
 - På grunnlag av funnene i rapporten

Spørsmål 6: Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

NAV Bjerke gjennomfører et sosialfaglig saks- og drøftingsmøte hver 14. dag hvor veiledere, vedtaksgodkjennerne, teamkoordinatorer og avdelingsledere deltar. Funnene fra rapporten og tiltakene det vises til her, vil bli fulgt opp i disse fagmøtene fram til sommeren 2023. NAV Bjerke vil planlegge for en egenevaluering høsten 2023 i samarbeid med Statsforvalteren med utgangspunkt i funnene fra rapporten.

Spørsmål 7: Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål?

Rapporten oppfattes som nyttig.

Med vennlig hilsen

Alexander Standal Bergli
avdelingssjef

Einar Lødemehl
seksjonssjef

Kopi til:
Marit Solberg
Nina Jokumsen
Peshawa Golani
Vedran Mihic

Mottakere:
Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO

Vedlegg 6 Uttalelse fra Bydel Frogner



Kommunerevisjonen
Avdeling for forvaltningsrevisjon
v/Ragnhild Grøndahl Faller
[Oslo.kommune.no](https://oslo.kommune.no)
Sentralbord: 21 80 21 80

Unntatt offentlighet
Jf. off. § 13, og ml. § 13 (1)

Oslo 14.09.2022

Uttalelse om økonomisk stønad til store barnefamilier

Det vises til korrespondanse rundt denne saken. Her er svar fra NAV Frogner:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?
Prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar fra starten av. Bydelen opplevde å ha fått god informasjon fra prosjektledelsen ved de inngående møter som ble gjennomført.
2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Bydelen har ingen kommentarer til prosjektets metoder og anvendelser av kilder. Kanskje eneste kommentar kan være at det burde ha vært gjennomført noe formelle samtaler med vedtaks godkjenner og saksbehandler på noen av sakene som er gjennomgått. Det er mange sakssystemer i Nav og noen ganger kan noen opplysninger ligge i disse. Det fritar selvfølgelig ikke bydelens ansvar i å fatte gode skriftlige vedtak.
3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?
Her har vi ingen kommentarer.
4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?
Vi tar rapporten på alvor og har allerede satt ned en arbeidsgruppe som skal se på rapportens funn og hvordan vi skal løse dette med internopplæring i forhold til vedtaksskrivning. Oslo kommune har også kommet med noen nye føringer i forhold til barnefamilier.
5. Vil bydelen vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?
Se svar over.
6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?
Høst 2022 .

NAV FROGNER //

Postadresse: Postboks 302, 0614 Oslo // 55 55 33 33

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.
Rapporten oppleves som nyttig og vi har fått avdekket hvor vi har svakheter og disse vil vi selvfølgelig styrke oss på.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?
Rapporten er oversiktlig og godt oppbygd.

Med vennlig hilsen

Abdollah Hejab
Ass. NAV leder
NAV Frogner



NAV Frogner
Drammensveien 60, 0271 Oslo
Postboks 302 Alnabru, 0614 Oslo
Tlf. 55 55 33 34
E-post: nav.frogner@nav.no

Vedlegg 7 Uttalelse fra Bydel Grorud

Bydel Grorud



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
21/1040-31

Vår ref. (saksnr.):
21/23441 - 6

Saksbeh.:
Geir Egil Larsen

Dato:
14.09.2022

Rapport til uttalelse - Økonomisk sosialhjelp til store barnefamilier

Viser til Kommunerevisjonens brev av 19.8.22.

Nedenfor følger våre svar i blått:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar? **Ja**
2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke? **Ingen særskilte kommentarer.**
3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke? **Ingen særskilte kommentarer.**
4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger? **Vi takker for klare anbefalinger som vi vil bruke i vårt forbedringsarbeid og fagutvikling. Revisjonen ser vi bla på som tilskudd til vår egen ressursbruk, slik at vi kan konsentrere oss om den operative delen.**
5. Vil bydelen vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke? **Tettere og mer målrettet kvalitativ kontroll av vedtak hos godkjenner vil innføres. Klarere rutiner og metodikk for veilederne. Vi vil bedre og utvide vår dokumentasjonspraksis, med vekt på å tydeliggjøre hva vi faktisk spør om. Er i ferd med å ansette egen fagansvarlig for å styrke vedtakskvaliteten. Økt omfang av obligatoriske samtaler vil innføres, inkl tydeliggjøring av samtalsens hensikt. Økt strukturert og planmessig jobbing inkl**



Besøksadresse:
Ammerudveien 20, 0958 OSLO,
Postadresse:
Ammerudveien 22, 0958 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@bgr.oslo.kommune.no
Org. nr.: 974778866
oslo.kommune.no

mer familiefokus skal (videre)utvikles. Familieteam og forbedret metode for oppfølging er under utforming. Påminnelsen om kartlegging og journalføring vil bli brukt til innskjerping.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene? Planlagt implementering er startet inneværende måned. Oppstart («kick-off») på kontormøte 1.9.22, er allerede gjennomført. Blir videre introdusert på aktuelt team-/avdelingsmøte 22.9.22. Obligatorisk forberedelse/gjennomlesning av rapport er pålagt alle i forkant.

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål. Veldig nyttig, jf ovenfor.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?
Logisk oppbygd og lettlest.

Beklager sent svar.

Med vennlig hilsen

Ingeborg Isaksen
avdelingsdirektør

Geir Egil Larsen
lederstøtte stab

Mottakere:
Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO

Vedlegg 8 Uttalelse fra Bydel Grünerløkka

Bydel Grünerløkka



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
21/1040-32

Vår ref. (saksnr.):
22/72376 - 5

Saksbeh.:
Julia Anh Thu Ølmheim,

Dato:
01.09.2022

Uttalelse til rapport - økonomisk stønad til store barnefamilier

Bydel Grünerløkka viser til deres brev av 19.08.2022 hvor det bes om en uttalelse til rapporten om økonomisk sosialhjelp til store barnefamilier, og vil her komme med en uttalelse.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?
Svar: Ja.
2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Svar: Prosjektets metode er en gjennomgang av saksmapper. Bydelen vurderer at intervjuer av veiledere og ledere ved NAV-kontoret kan bidra til å belyse helheten i oppfølgingen av store barnefamilier. Bydelen ser at bydelen må tydeliggjøre den helhetlige oppfølgingen som utføres i vedtak.
3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?
Svar: Bydelen synes revisjonskriteriene er greie, og ser at kommunerevisjonen har innlemmet kriteriet om at NAV-kontoret skal legge stor vekt på hva søker mener ved utformingen av stønaden. Dette kriteriet er ikke eksplisitt nevnt i rundskriv nr. 35 til lov om sosiale tjenester. Bydelen ser også at kommunerevisjonen har en litt annen vektlegging av hvorvidt Oslo kommunes veiledende norm skal følges. Bydelen etterstreber å gjøre individuelle vurderinger basert på familiens behov. Oslo kommunes veiledende norm er et utgangspunkt for å vurdere hva som er tilstrekkelig, og er til for å sikre likhet i ytelser og vurderinger ved behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Bydelen tar likevel til etterretning om å i større grad

Oslo kommune
Bydel Grünerløkka
NAV sosial

Besøksadresse:
Marstrandgata 6, 0666 OSLO,
Postadresse:
Postboks 2128 Grünerløkka, 0805
OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@bga.oslo.kommune.no
Org. nr.: 870534612
oslo.kommune.no

undersøke hva søker mener ved utformingen av stønaden og gjøre bedre individuelle vurderinger av hvert barns behov.

4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?
Svar: Bydelens vil iverksette relevante tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger.
5. Vil bydelen vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?
Svar: Ja, bydelen skal iverksette tiltak for å sikre forbedring på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger. Bydelen vil iverksette tiltak som sikrer:
 - individuelle vurderinger av alle barnas behov i hver sak
 - godt oppfølgingsarbeid og kartlegging av barnefamilier
 - at vedtak kvalitetssikres bedre ved at vedtaksgodkjennere enes om hvordan et godt vedtak om økonomisk sosialhjelp til barnefamilier skal utformes, og hvordan søknad om økonomisk sosialhjelp fra barnefamilier best skal behandles
 - hensiktsmessig praksis i forbindelse med hjemmebesøk
6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?
Svar: Det jobbes denne høsten med å undersøke formen på tiltakene før de iverksettes. Bydelen forventer å se resultater av tiltakene i løpet av neste år.
7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.
Svar: Ja, rapporten oppleves som nyttig.
8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?
Svar: Rapportens oppbygning og språkbruk er god. Bydelen ser at det overlates til leseren å gjøre egne tolkninger når bydelens faktaverifisering kommer som et mindre avsnitt i tillegg til kommunerevisjonens opprinnelige tekst.

Ettersom det er rom for å komme med synspunkter som ikke fanges opp av disse spørsmålene, vil bydelen i det følgende fremme noen synspunkter.

Bydelen ønsker å presisere at det er riktig at NAV ikke skal snakke direkte med barna om barnas behov ettersom barna ikke er part i foreldrenes sosialhjelpssak. NAV snakker heller med foreldrene om barnas behov. Rundskriv nr. 35 til lov om sosiale tjenester viser også til at dersom barn er berørt av tjenestetilbudet, skal deres behov og eventuelle synspunkter som hovedregel fremmes gjennom foreldre og foresatte. Det fremstår derfor som uklart hvorfor kommunerevisjonen trekker fram at NAV ikke gjennomfører egne samtaler med barna om deres behov.

Bydelen bemerker seg at enkelte formuleringer i rapporten ikke stemmer helt med faktaverifiseringen fra bydelen. Et eksempel på dette er kommunerevisjonens redegjørelse om at bydelen avslår søknad om sosialhjelp med henvisning til at barnetrygden kunne benyttes. I bydel Grünerløkka hadde kommunerevisjonen kun vist til to saker med søknad om stønad til barnehageutgifter. Ettersom rundskriv nr. 35 til lov om sosiale tjenester og Statsforvalterens vurderinger er tydelig på at barnetrygden er ment å dekke utgifter knyttet til barna, så som barnehage og aktivitetsskole, har NAV Grünerløkka vurdert avslag på søknad om barnehageutgifter der det vises til at man kan benytte seg av barnetrygden til å dekke utgiftene som forsvarlige og i tråd med aktuelt regelverk. Dette er også noe NAV Grünerløkka har gitt informasjon om til kommunerevisjonen ved faktaverifisering, men som ikke er innlemmet i rapporten.

Et annet eksempel er at kommunerevisjonen viser i sin rapport til at det i et flertall av bydelens saker ikke var lagt til grunn normerte utgifter til alle barna i familien. For bydel Grünerløkka omhandlet dette flertallet tre saker som revisjonen så på. Ettersom bydelen ved faktaverifisering opplyste om at det var utført individuell vurdering i den ene saken samt viste til at det i et eldre vedtak av de to øvrige sakene også var utført en individuell vurdering hvor det ble vurdert at det forelå stordriftsfordeler, så viser det at bydelen i et flertall av disse tre sakene har gjort en individuell vurdering av hvorfor det ikke ytes barnetillegg til alle barna i familien. Bydelen ser at rapporten ikke i særlig grad vektlegger bydelens faktaverifisering når rapporten konsekvent viser til at bydelen i hovedsak ikke har lagt til grunn at familien hadde utgifter for alle barna utover det tredje.

NAV Grünerløkka ønsker å tilføye i en ytterligere faktaverifisering at av 11 saker kommunerevisjonen har sett på, så foreligger det en grunn til at 8 av dem ikke har blitt vurdert for hjemmebesøk fra NAV Grünerløkka. I 3 av sakene hadde familiene fått hjemmebesøk fra NAV Grünerløkka før pandemien. I løpet av pandemien har hjemmebesøk kun vært utført om det har blitt vurdert som absolutt nødvendig. I 4 av de andre sakene var familiene nye og aktive brukere i løpet av pandemien, slik at NAV Grünerløkka av naturlige årsaker ikke har vurdert hjemmebesøk hos dem. I en av de øvrige sakene så har familien flyttet til bydel Grünerløkka i løpet av pandemien, og det har derfor ikke vært anledning til å vurdere hjemmebesøk hos denne familien. NAV Grünerløkka mener det er viktig å få belyst noe av årsaken til at det ikke ble vurdert hjemmebesøk i sakene kommunerevisjonen har sett på. NAV Grünerløkka vil som nevnt likevel iverksette tiltak som sikrer hensiktsmessig praksis i forbindelse med hjemmebesøk.

Med vennlig hilsen

Ellen Iren Oldereid
bydelsdirektør

Lise Andersen
nav-leder

Kopi til:
Anita Lisbakken
Connie Hansen
Kristine Lier
Lise Andersen
Oda Fjeldvær Eggen
Randi Frøskeland
Trude Aasen

Mottakere:
Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO

Vedlegg 9 Uttalelse fra Bydel Nordre Aker

Bydel Nordre Aker



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
22/72443 - B

Saksbeh.:
Marita Brennsund,

Dato:
09.09.2022

Uttalelse til rapporten - Økonomisk stønad til store barnefamilier

Uttalelse fra Bydel Nordre Aker til rapporten «Økonomisk stønad til store barnefamilier».

Svar fra Bydel Nordre Aker på spørsmålene til Kommunerevisjonen:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?
Ja.
2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Nei. I starten ønsket kommunerevisjonen helt nye saker, men vi hadde for få saker så det ble meldt tilbake. Etter det ønsket revisjonen andre saker og, og flere saker ble oversendt.
3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?
Nordre Aker har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.
4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

 Oslo kommune
Bydel Nordre Aker
Seksjon NAV Sosialtjenesten

Besøksadresse:
Gullhaugveien 7, 0484 Oslo,
Postadresse:
Postboks 4433 Nydalen, 0403 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@bna.oslo.kommune.no
Org. nr.: 974778882
oslo.kommune.no

Rapportens samlede vurdering er opplysende og Nordre Aker tar til seg konklusjonene og anbefalingene og oppdaterer rutiner i tråd med disse.

5. Vil bydelen vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?
Rutinene til Nordre Aker bearbejdes i tråd med konklusjoner og anbefalinger fra rapporten, og det jobbes med implementeringsplan av nye rutiner.
6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?
a. *Rutinene er under bearbejdelse høsten 2022, og tentativ implementeringsplan er som følger:*
i. *Alle nye barnefamilier vil bli kartlagt ihht. rutinene fra og med 1. oktober 2022.*
ii. *Alle barnefamilier vil bli kartlagt innen 31.03.2023.*
iii. *Årlig kartlegging av barnefamilie fra og med 2023.*
7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål?
Nordre Aker oppfatter rapporten som nyttig, og med tydelige konklusjoner og anbefalinger.
8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?
Nordre Aker oppfatter rapportens språk og oppbygging som godt.

Med vennlig hilsen

Jens Christian Stavenes
avdelingsdirektør

Marita Brennsund
seksjonssjef nav

Mottakere:
Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO



Oslo

Oslo Kommune

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663 Oslo

Rapport 10/2022

Tel. +47 21 70 21 80

www.krv.oslo.kommune.no