

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 354
8601 MO I RANA

Vår ref:
20/00920-15

Saksbehandler:
Inger Aasgaard

Dato:
15. februar 2023

Barneombudet ber Arbeids- og velferdsdirektoratet styrke arbeidet med barneperspektivet i NAV

Vi takker for møte med Arbeids- og velferdsdirektoratet 9. februar 2023 vedrørende barneperspektivet i NAV.

Barneombudet oppfordrer direktoratet til å utarbeide en normativ veileder for hvordan barneperspektivet i NAV skal anvendes i praksis, der saksbehandlingsreglene som følger av Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon stadfestes og konkretiseres.

Barneombudet er statens uavhengige overvåkingsorgan for barns rettigheter. Etter lov om barneombud med tilhørende instruks skal vi arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt hensyn til på alle samfunnsområder. Vi skal særlig følge med på at lovgivningen som verner om barns interesser blir fulgt og om norsk lov og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter barnekonvensjonen.

Under følger en oppsummering av innspillene våre som ble gitt i møtet.

Rettslig rammeverk

Grunnloven § 104 bygger på grunnleggende bestemmelser i barnekonvensjonen. Den fastslår blant annet at barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, jf. første ledd, og at hensynet til barnets beste skal være grunnleggende ved alle handlinger og beslutninger som berører barn, jf. annet ledd. Dette gjelder også i de tilfeller der handlingen og beslutningen har indirekte konsekvenser for barn.

Bestemmelsene legger føringer for alt arbeidet NAV foretar seg som angår barn, uavhengig av forvaltningsnivå (stat/fylke/kommune), om det gjelder for barn generelt (systemnivå) eller i enkeltsaksbehandlingen (individnivå). Hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt er følgelig både generelle, overordnede prinsipper og konkrete saksbehandlingsregler.

Grunnlovsvernet er begrunnet i barns særlige sårbarhet og avhengighet av voksne, samt historiske erfaringer om at hensynet til barnets beste ofte viker i møte med andre konkurrerende hensyn.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Behov for økt veiledning om hva «barneperspektivet i NAV» betyr i praksis

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i sine tildelingsbrev siden 2015 gitt direktoratet i oppdrag å styrke familie- og barneperspektivet. Barneombudet er kjent med at direktoratet over tid har jobbet med å styrke barneperspektivet i NAV, jf. blant annet redegjørelse av 7. februar 2023 fra Tormod Moland, seksjonssjef ved Kontor for hjelpemidler og levekår. Vi mener likevel at arbeidet som er iverksatt ikke er tilstrekkelig, sett hen til at det i lang tid har vært uttalt et stort behov for økt kompetanse og veiledning i hvordan «barneperspektivet i NAV» skal gjennomføres i praksis. Dette kommer særlig til uttrykk på sosialtjenesteområdet, hvor både Helsetilsynet og Riksrevisjonen tidligere har varslet om mangelfull ivaretagelse av barns rettigheter.¹ Av nyere dokumentasjon, viser Barneombudet til følgende:

- Helsetilsynets landsomfattende tilsyn for 2022-2023: Foreløpige funn viser at 11 av 13 NAV-kontor har en praksis som ikke samsvarer med aktuelle lovkrav for ivaretagelse av barns behov i saker om økonomisk stønad.
- Helsetilsynets rapport fra oktober 2022, «*Risikovurdering av sosiale tenester i NAV*», fremhever utilstrekkelig kartlegging av barns behov og at barn og unge ikke får et samordnet tjenestetilbud som to av de mest risikoutsatte områdene.² Helsetilsynet anbefaler direktoratet å tydelig formidle hvordan barnekonvensjonen skal praktiseres på NAV-kontorene, herunder presisering og konkretisering av hvordan barneperspektivet skal komme frem i det praktiske arbeidet.³
- Statsforvalteren i Vestland har i brev av 21. juni 2021 til direktoratet blant annet bedt om en konkretisering av hvordan barnekonvensjonen virker inn på sosialtjenesteområdet, da deres tilsyn i 2019-2021 viser at det er uklart for NAV-kontorene hvilken informasjon som er nødvendig for å sikre at det ved søknadsbehandlingen tas hensyn til barns oppvekstsituasjon, samt hvordan barnets beste-vurderinger skal gjennomføres.⁴

Utfordringene som ovennevnte eksempler beskriver, underbygges av samtaler Barneombudet nylig har hatt med flere statsforvalterembeter (Trøndelag, Innlandet, Vestland), samt flere NAV-kontor. Tilbakemeldingene sammenfaller ytterligere med konklusjonene i Fylkesmannen i Troms og Finnmark sin sluttrapport om barneperspektivet i NAV fra 2018, hvor det ble satt særlig fokus på behovet for en tydeliggjøring av hva barneperspektivet betyr i praksis.⁵

Barneombudet vil i den sammenheng presisere at anbefalinger i sluttrapporten både gjaldt statlig og kommunal styringslinje i NAV. Forpliktelsen til å vurdere hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt gjelder like fullt for de statlige arbeids- og velferdstjenestene, så lenge et barn berøres av disse. Det er etter vårt syn grunn til å anta at behovet for veiledning om hvordan barneperspektivet skal operasjonaliseres er tilsvarende stort i statlig

¹ Av Helsetilsynets landsomfattende tilsyn i 2010 fremkom det at kommunene i liten grad kartlegger barns behov ved utregning av stønadsbeløpet. En etterfølgende gjennomgang Helsetilsynet foretok av 87 klagesaker fra seks fylker viste at det ikke var kartlagt hvilke behov barna hadde i noen av sakene (s. 17). Se også Helsetilsynets rapport 2/2013 og Riksrevisjonen Dok 3: 11 (2013-2014) s. 70.

² Helsetilsynet «*Risikovurdering av sosiale tenester i NAV*». Rapport 4/2022 s. 4

³ Ibid s. 30

⁴ Statsforvalteren i Vestland 21.06.2021, brev med referanse 2021/1311

⁵ Fylkesmannen i Troms og Finnmark, «*Sluttrapport Barneperspektivet i NAV*», 2018

styringslinje, sett hen til at saksbehandlere ved mange kommunale NAV-kontor strever med dette i den utstrekning ovennevnte funn viser.

Hvordan sikre økt barneperspektiv i NAV

Selv om det rettslige rammeverket som regulerer NAVs arbeid til dels fremhever viktigheten av å identifisere og ivareta barns behov, er Barneombudet av den oppfatning at regelverket ikke sikrer gode nok vurderinger, og at «barneperspektivet i NAV» følgelig forblir et diffust begrep som er vanskelig å anvende i praksis. Etter Barneombudets situasjonsforståelse, skyldes dette blant annet at retningslinjene ikke eksplisitt fastslår at saksbehandler er forpliktet til å foreta en vurdering av hva hensynet til barnets beste tilsier i den enkelte sak.

Barneombudet ønsker derfor at direktoratet utarbeider en normativ veileder for hvordan barneperspektivet skal operasjonaliseres i NAV. Hvordan dette får utslag i de ulike tjenestene, er direktoratet nærmest til å identifisere og avgjøre. Barneombudet mener imidlertid at formålet med veiledningen må være at saksbehandlingsreglene som følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen, herunder hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt, stadfestes og konkretiseres. Det bør blant annet redegjøres for hvordan prosessen med å foreta en barnets beste-vurdering skal gjennomføres fra start til slutt, herunder kartlegging, vekting og beslutning. Etter vårt syn vil dette gi NAV-ansatte en bedre forståelse av hva det innebærer å ha med seg barneperspektivet i all saksbehandling der barn er berørt.

Tydeliggjøring av hvordan barneperspektivet skal operasjonaliseres i saksbehandlingen, vil trolig også medføre at NAV-ansatte får en bedre forståelse for at barn er omfattet av NAVs samfunnsoppdrag, selv om de er indirekte brukere via sine foreldre. Helsetilsynets risikovurdering fra i fjor viser at mange NAV-ansatte ikke har tilstrekkelig bevissthet om dette.⁶

Barneombudet vil trekke frem to eksempler som belyser hvordan andre fagdirektorat har arbeidet for å styrke barneperspektivet i egen sektor:

- Utlendingsforvaltningen behandler mange saker hvor barn er indirekte berørt av vedtakene. Tidligere var ikke barneperspektivet godt innarbeidet i saksbehandlingen, blant annet som følge av at det ikke var egne bestemmelser om hensynet til barnets beste i særlovgivningen, og saksbehandlerne fattet vedtak uten en individuell og konkret vurdering av hvordan utlendingens barn ville bli påvirket av vedtaket. Domstolskontroll førte til at flere av vedtakene ble kjent ugyldige. Hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt ble deretter tatt inn i utlendingsloven og tilhørende forskrift, og det ble bevilget øremerkede midler til barnefaglig kompetanseheving. Dette har medført at barneperspektivet nå er langt bedre innarbeidet i saksbehandlingen.
- Politidirektoratet har nylig utarbeidet en nasjonal retningslinje for politiets møter med barn. Denne kom i stand blant annet som følge av at særlovgivningen ikke regulerer hvordan de særlige hensynene som gjelder for barn skal ivaretas i politiets

⁶ Helsetilsynet «Risikovurdering av sosiale tenester i NAV». Rapport 4/2022, s. 12

oppgaveløsning. Retningslinjen tydeliggjør de menneskerettslige kravene og skal bidra til at politiet ivaretar sine forpliktelser etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen.

Gevinstene ved et styrket barneperspektiv i NAV

Ved å styrke NAV-ansattes kompetanse på saksbehandlingsreglene som følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen, vil NAV i større grad sikre at direktoratets vedtak er i tråd med norsk lov. På sosialtjenesteområdet mener Barneombudet dette haster, sett hen til at direktoratet i en årrekke har vært kjent med at forvaltningspraksisen ved mange NAV-kontor ikke er i overensstemmelse med gjeldende lovkrav.

Et styrket barneperspektiv vil for øvrig også medføre at direktoratet treffer avgjørelser som er mer treffsikre, da det vil gi NAV et bedre beslutningsgrunnlag om hvilke behov det enkelte barn faktisk har, og hvordan dette påvirker en familie som helhet. Det vil etter vårt syn også bidra til at NAV lettere kan identifisere eventuelle andre hjelpebehov, som nødvendigvis gjør bistand fra andre tjenester. Dette er særlig relevant for NAVs rolle i gjennomføringen av oppvekstreformen.

Barneombudet ber direktoratet om en tilbakemelding på hvordan det vil sikre at NAV overholder sine forpliktelser etter Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon. Vi bistår gjerne med innspill til utarbeidelsen av en normativ veileder, dersom det skulle være aktuelt.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Inger Aasgaard
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Kopimottakere:

Statsforvalteren i Agder
Statsforvalteren i Møre og Romsdal
Statsforvalteren i Troms og Finnmark
Statsforvalteren i Vestland
Statsforvalteren i Innlandet
Statsforvalteren i Oslo og Viken
Statsforvalteren i Trøndelag
Statsforvalteren i Nordland
Statsforvalteren i Rogaland
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
Helsetilsynet
Sivilombudet

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo