

Innst. S. nr. 142

(2000-2001)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år

Dokument nr. 3:5 (2000-2001)

Til Stortinget

1. Innledning

De sosiale velferdsordningene skal gi trygghet mot tap av inntekt og sikre den enkelte hjelp og omsorg når behovet melder seg - uavhengig av inntekt, bosted og sosial bakgrunn, jf. St.meld. nr. 35 (1994-1995) Velferdsmeldingen og Innst. S. nr. 180 (1995-1996).

Hjelpestønad er en rettighetsbasert stønadsordning som skal gi økonomisk kompensasjon for særskilt tilsyn eller pleie på grunn av varig sykdom, skade eller lyte. Den er skattefri og utgjorde i 1999 10 800 kroner pr. år for ordinær hjelpestønad (sats 1). For forhøyet hjelpestønad (sats 2-4), som bare gis til barn og unge under 18 år, utgjør satsene henholdsvis to, fire og seks ganger dette beløpet.

I 1999 ble det utbetalt mer enn 500 mill. kroner i hjelpestønad til denne gruppen.

Ordningen med hjelpestønad er hjemlet i folketrygdløven kapittel 6. Rikstrygdeverket har utarbeidet et eget rundskriv med utfyllende kommentarer.

Riksrevisjonen har undersøkt i hvilken utstrekning ulikheter i saksbehandlingspraksis, søkertilbøyelighet og eventuelt sykkelighet, kan forklare variasjoner mellom fylkene i tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år.

2. Oppsummering av undersøkelsen

Regelverket på hjelpestønadsområdet gir rom for stor grad av skjønnsutøvelse, og undersøkelsen viser stor variasjon i skjønnsutøvelsen ved behandlingen av like krav om hjelpestønad. Den variasjonen i vedtak som undersøkelsen viser, gjør at det er grunn til å stille spørsmål om trygdeetatens saksbehandling bygger på en rimelig ensartet og sikker skjønnsutøvelse, og om hensynet til likebehandling ivaretas i tilstrekkelig grad.

Fylkesvise variasjoner i antallet hjelpestønads-mottakere under 18 år

Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder andelen stønadmottakere blant barn og unge også når det gjelder hvordan støna-

den er utmålt på de enkelte satsene. Variasjonen er størst når det gjelder ordinær hjelpestønad. Det kan i enkelte fylker være lettere å komme inn under ordningen enn i andre fylker.

Antallet søknader varierer mye fylkene imellom, men antallet søknader synes ikke alene å forklare variasjonene i tildelingen av hjelpestønad. Det er i hovedsak slik at innvilgelsesprosenten er lav i fylker med høy søkning, mens innvilgelsesprosenten er høy i de fylkene hvor søkningen er lav.

Saksbehandlingspraksis

Hjelpestønad er en rettighetsbasert ordning, hvor trygdeetatens vedtak vil kunne ha stor økonomisk betydning for barnet og familien. Vedtaket om hjelpestønad vil ofte gjelde i flere år. Selv om hjelpestønad er en skjønnsbasert ytelse, noe som gjør at det må påregnes noe variasjon, er variasjonene likevel så store at det er grunn til å stille spørsmål om barn med likeartet omsorgsbehov blir behandlet likt.

Gjennomgangen av trygdekontoenes og fylkestrygdekontoenes begrunnelser i de enkelte sakene, viser at det er ulike oppfatninger av hvilke saksopplysninger som er relevante, og hvordan disse skal vurderes.

Undersøkelsen viser at hjelpestønadsområdet er lite fokusert i plansammenheng i etaten, og trygdekontoene har opplyst at fylkestrygdekontoene i hovedsak følger dem opp på saksbehandlingstider. Rikstrygdeverket bruker i dag kun et halvt årsverk på dette området.

Rikstrygdeverket har framhevet at prinsippkjennelsene fra Trygderetten er en viktig kilde for erfaringsutveksling i etaten. Undersøkelsen viser imidlertid at disse kjennelsene er lite brukt i saksbehandlingen.

Regelverket på hjelpestønadsområdet ses på som skjønnspreget, både av Rikstrygdeverket og ytre etat, noe de opplever som vanskelig å utøve, og det ligger derfor til rette for variasjoner i saksbehandlingen. Til tross for dette er det få som ønsker seg et regelverk med mindre rom for skjønn.

Variasjonene skyldes mer manglende kjennskap til eller forståelse av regelverket. Det er lite samarbeid mellom fylkene på hjelpestønadsområdet, og det er forholdsvis begrenset samarbeid mellom trygdekontorer innenfor det enkelte fylket. Selv om de fleste fylkestrygdekontorene og trygdekontorene er tilfredse med sin egen kompetanse, savner enkelte kontorer mer samordning av praksisen på området.

En forsvarlig og korrekt saksbehandling forutsetter at nødvendig og detaljert kompetanse blir bygd opp og vedlikeholdt. For å sikre en ensartet praksis i etaten er det et spørsmål om ikke Rikstrygdeverket bør vurdere hvorvidt vesentlig færre kontorer bør behandle denne typen saker. Rikstrygdeverket bør dessuten forsterke veilednings- og oppfølgingsfunksjonen overfor ytre etat på dette området.

3. Sosial- og Helsedepartementets kommentarer

Departementet synes Riksrevisjonens rapport gir et godt og nyttig innspill til arbeidet med å utvikle sikrere og mer ensartet skjønnsutøvelse i trygdeetaten.

Generelle merknader

Lovbestemmelsen er utformet slik at det må foretas en rekke skjønsmessige avveininger når retten til ytelsen blir vurdert. Samme diagnose kan gi seg utslag i svært ulike pleie- og tilsynsbehov, også avhengig av hjelpetjenestetilbudet lokalt. Utøvelse av skjønn tilsier konkret og individuell behandling av hvert tilfelle, og muligheten for ulik behandling av tilnærmet like tilfeller er da til stede. Mer "firkantete" regler vil kunne føre til enda større ulikheter i forhold til formålet med ytelsen.

Det er viktig å utvikle gode tiltak, rutiner og hjelpemidler for å sikre mest mulig lik og betryggende behandling av sakene.

Supplerende undersøkelse og handlingsplan

Departementet opplyser at Rikstrygdeverket nå skal følge opp problemstillinger som Riksrevisjonens rapport reiser gjennom en supplerende undersøkelse.

Undersøkelsen skal munne ut i en handlingsplan for hvordan trygdeetaten skal følge opp etatens behandling av hjelpestønadsaker, med fokus på følgende områder:

- Korrekt saksbehandling og likebehandling
- Definere kvalitetskrav
- Skissere oppfølgings- og kvalitetssikringssystem på ulike nivå i etaten
- Etablere hensiktsmessig organisering av saksbehandlingen
- Vurdere bruken av rådgivende lege i forbindelse med hjelpestønadsaker
- Vurdere om det skal innføres en sjekklister på trygdekontornivå som sikrer at alle relevante opplysninger er sjekket ut

Departementet vil i samråd med Rikstrygdeverket ta stilling til handlingsplanen, slik at den nedfelles i etatens virksomhetsplaner for 2001. Gjennomføringen vil bli fulgt opp i den løpende etatsstyringen.

Bruk av regionale og andre organisatoriske løsninger for behandling av hjelpestønadsaker

Det er pekt på at Rikstrygdeverket bør vurdere om vesentlig færre kontorer bør behandle denne typen saker, da relativt mange trygdekontorer behandler få saker på hjelpestønadsområdet i løpet av ett år.

Regionalisering vil kunne gi større fagkompetanse og fagmiljø der hvor sakene behandles, og kvalitetssikring av saksbehandlingen. Økt regionalisering vil imidlertid kunne føre til at kunnskap om søkerens lokale forhold ikke blir tatt med i vurderingene i tilstrekkelig grad.

Rikstrygdeverket vil vurdere regionalisering av saksbehandlingen på dette området. Bl.a. vil en rapport om regionalt samarbeid avgis til tryggedirektøren i september i år. Viktige kriterier vil være brukerorientering og behovet for nærhet til og kvalitet i møte med brukeren, effektiv oppgaveløsning og opprettholdelse av trygdefaglig kvalitet over tid.

Departementet vil be Rikstrygdeverket om å prioritere dette tiltaket med sikte på at eventuelle endringer i saksbehandlingsrutinene kan iverksettes i løpet av første halvår 2001.

Andre tiltak for å sikre god kvalitet i behandlingen av hjelpestønadsaker

Følgende tiltak skal prioriteres i løpet av høsten 2000 og i 2001:

- Bruk av statistikk og analyser
- Standardvedtak
- Opprettelse av referansegruppe
- Gjennomgang av rundskriv og opplæringsmateriell
- Aktiv bruk av trygderettskjennelser
- Bedre kunnskap hos saksbehandler
- Bedre rettighetsinformasjon

Videre oppfølging

Rikstrygdeverket vil utforme, og Sosial- og helsedepartementet ta stilling til, en handlingsplan for sikrere og mer ensartet skjønnsutøvelse ved årsskiftet 2000/2001. Sosial- og helsedepartementet vil følge opp Rikstrygdeverkets gjennomføring av de øvrige administrative tiltakene og virkningen av tiltakene, ved rapportering og statusvurderinger gjennom den løpende etatsstyringen, i første omgang høsten 2000 og våren 2001.

4. Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen er tilfreds med at Sosial- og helsedepartementet vil følge opp at Rikstrygdeverket iverksetter tiltak for å sikre en vesentlig bedre forvaltning av ordningen.

Etter Riksrevisjonens vurdering burde nettopp den skjønnspregede utformingen av regelverket tilsi at det i oppfølgingen av ordningen legges avgjørende vekt på om dette skjønnnet blir forvaltet i tråd med intensjonene. Undersøkelsen viser imidlertid at hjelpestønadsområdet over år er viet liten oppmerksomhet fra departementets og Rikstrygdeverkets side. Manglende overordnet oppfølging og samordning i etaten gjør at det i for stor grad synes å ha vært opp til det enkelte fylkestrygdekontor og trygdekontor å etablere sin egen praksis for tildeling og utmåling av hjelpestønad.

Riksrevisjonen er i tvil om det innenfor rimelige tids- og ressursrammer vil være mulig å oppnå den nødvendige kvalitetsforbedring og samordning av praksis på området dersom dagens organisering av saksbehandlingen i hovedsak legges til grunn. Det er derfor positivt at Rikstrygdeverket nå vil vurdere bruk av regionale og andre organisatoriske løsninger for å behandle hjelpestønadssaker.

Av trygdeetatens strategiplan framgår det at sikring av rett ytelse til rett tid er etatens kjerneoppgave, og at etaten skal sikre riktige avgjørelser og lik behandling av like tilfeller. Riksrevisjonen er derfor enig med departementet i at det ved praktiseringen av en så skjønnspreget stønadsordning er viktig å utvikle gode tiltak, rutiner og hjelpemidler for å sikre mest mulig lik og betryggende behandling av sakene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge opp virkningen av de tiltakene som iverksettes, og mener det nå er viktig at departementet forvisser seg om at de administrative tiltakene faktisk fører til økt likebehandling.

5. Sosial- og helsedepartementets svar

"Det skjønnsmessige aspektet ved hjelpestønadssordningen gjør det spesielt viktig å utvikle gode tiltak, rutiner og hjelpemidler for å sikre mest mulig lik og betryggende behandling av sakene. Departementet viser til de tiltak som er og vil bli satt i verk i løpet av høsten 2000 og våren 2001, og som det er redegjort for i brev av 24. august 2000.

Dette gjelder følgende tiltak:

- Rikstrygdeverket har satt i gang en supplerende undersøkelse som skal gjennomføres av Rikstrygdeverkets internrevisjon, for å få mer eksakt kunnskap om hvor og hvordan svikten i saksbehandlingen er. Dette er nødvendig for å kunne definere kvalitetskrav mer eksplisitt. Undersøkelsen skal munne ut i en handlingsplan for etatens oppfølging av etatens behandling av hjelpestønadssaker innen utgangen av 2000.
- Rikstrygdeverket skal vurdere regionalisering av saksbehandlingen på dette området. En overføring av saksbehandlingen til vesentlig færre trygdekontorer vil kunne gi større fagkompetanse og fagmiljø der hvor sakene behandles. Arbeidet med dette tiltaket skal prioriteres slik at eventuelle endringer i saksbehandlingsrutinene kan iverksettes i løpet av første halvår 2001.
- Det skal arbeides videre med et opplegg for bedre statistikk- og analysemateriale for blant annet hjelpestønad til barn og unge under 18 år i løpet av våren 2001.
- Det er utarbeidet nye standardvedtak som blant annet skal sikre at saken blir sendt til fylkestrygdekontoret for vurdering mot høyere sats dersom trygdekontoret tilstår sats 2.
- Rikstrygdeverket har opprettet en referansegruppe for grunn- og hjelpestønad med medlemmer fra ytre etat og Rikstrygdeverket.
- Rikstrygdeverket skal revidere rundskrivet om grunn- og hjelpestønad.
- Trygderettens kjennelser på hjelpestønadsområdet finnes nå i anonymisert utgave på Intranett som vil være tilgjengelig for alle trygdekontorene i løpet av neste år. Rikstrygdeverket skal i løpet av høsten 2000 vurdere tiltak som kan fremme aktiv bruk av prinsippkjennelser som kunnskapstilfang i saksbehandlingen.
- For å sikre bedre kunnskap hos saksbehandler vil det bli arrangert kurs og konferanser med deltakelse fra alle nivåer i etaten.
- Leger og helseinstitusjoner har Rikstrygdeverkets brosjyrer om hjelpestønadssordningen. Rikstrygdeverket skal vurdere behovet for ytterligere informasjon til leger og sykehus og eventuelt på hvilken måte informasjonen skal gis, innen utløpet av 2000. Rikstrygdeverket skal også innskjærpe at trygdekontorene har plikt til å informere om hjelpestønad når foreldrene fremsetter andre krav eller forespørsel om stønad på grunn av barns sykdom.

Sosial- og helsedepartementet skal ta stilling til handlingsplanen for oppfølging av etatens behandling av hjelpestønadssaker ved årsskiftet 2000/2001. Departementet vil påse at arbeidet med regionalisering av saksbehandlingen blir prioritert i etaten. Handlingsplanen og de øvrige tiltakene vil bli fulgt opp gjennom den løpende etatsstyringen."

6. Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen konstaterer at det har vært manglende overordnet oppfølging fra både Sosial- og helsedepartementet og Rikstrygdeverket og manglende samordning i trygdeetaten. Dette synes å ha medført at det enkelte fylkestrygdekontor og trygdekontor i for stor grad har etablert sin egen praksis for tildeling og utmåling av hjelpestønad. Riksrevisjonen har stilt spørsmål om ikke hensynet til forsvarlig saksbehandling og mer ensartet skjønnsutøvelse tilsier at vesentlig færre kontorer bør behandle denne typen saker. Departementet har uttalt at det vil påse at arbeidet med regionalisering av behandlingen av hjelpestønadssaker blir prioritert i trygdeetaten, slik at eventuelle endringer kan iverksettes i løpet av første halvår 2001.

Riksrevisjonen har merket seg at Sosial- og helsedepartementet ser alvorlig på at familier med funksjonshemmede barn har ulik tilgang på trygdeytelser som de etter folketrygdloven har rett til. Riksrevisjonen viser til at dersom den utmålte stønaden ikke står i forhold til den merbelastningen ordningen er ment å kompensere for, vil dette kunne svekke det økonomiske grunnlaget for å yte nødvendig omsorg for barnet. Det er derfor nødvendig at de tiltakene som er og vil bli satt i verk, blir fulgt nøye opp fra departementets side slik at en sikrer mest mulig lik og riktig utmåling av stønaden.

Saken sendes Stortinget.

Som ledd i komiteens behandling av saken innhentet komiteen status for oppfølging av tiltak, jf. Sosial- og helsedepartementets brev av 13. februar 2001 som følger vedlagt innstillingen.

7. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen Gunnar Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, konstaterer at Riksrevisjonens undersøkelse viser store forskjeller i utmåling av hjelpestønad til barn med samme omsorgsbehov. Riksrevisjonens undersøkelse avdekker at familier med hjelpetrengende barn må kunne forvente at krav om hjelpestønad behandles tilnærmet likt uavhengig av bosted og at man får de ytelser som regelverket tilsier.

Komiteen konstaterer at formålet med hjelpestønad er i følge Folketrygdloven å gi økonomisk kompensasjon på særskilt tilsyn eller pleie på grunn av varig sykdom, skade eller lyte og at regelverket på hjelpestønadsområdet gir rom for stor grad av skjønnsutøvelse, noe Riksrevisjonen har undersøkt ved å la trygdekontor og fylkestyrgdekontor i alle fylkene behandle de samme sakene om hjelpestønad. Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at de får stor spredning i de vedtak som er fattet i sakene. I enkelte av sakene varierer vedtakene for avslagene til tilståelse av høyeste sats dvs. en differanse på mer enn 60 000 kroner pr. år.

Komiteen vil understreke viktigheten av Riksrevisjonens påpekninger om at det er behov for å iverksette

tiltak med sikte på å etablere en sikker og mer ensartet skjønnsutøvelse på dette området. Den overordnede oppfølgingen fra Sosial- og helsedepartementet og Rikstrygdeverket, og den manglende samordningen i Trygdeetaten synes å ha medført at enkelte fylkers trygdekontor og fylkestyrgdekontor i stort grad har etablert sin egen praksis for tildeling og utmåling av hjelpestønad. Komiteen har merket seg at departementet vil be Rikstrygdeverket om å prioritere dette tiltaket med sikte på at eventuelle endringer i saksbehandlingsrutinene kan iverksettes i løpet av første halvår 2001 og at Stortinget blir orientert om dette viktige arbeidet på en egnet måte.

Komiteen vil derfor understreke viktigheten av at departementet prioriterer arbeidet for å få en mer ensartet skjønnsutøvelse på tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år.

Komiteen viser forøvrig til Sosial- og helsedepartementets brev av 13. februar 2001 hvor departementet nærmere redegjør for nåværende status for oppfølgingen av tiltak som var forutsatt gjennomført høsten 2000. Riksrevisjonens undersøkelse om tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år vedlegges protokollen.

8. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 3:5 (2000-2001) - Riksrevisjonens undersøkelse om tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 13. februar 2001

Gunnar Skaug
leder

Vidar Kleppe
ordfører

Svein Ludvigsen
sekretær

Vedlegg

Brev fra Sosial- og helsedepartementet v/sosialministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 13. februar 2001

Dokument nr. 3:5 - Riksrevisjonens undersøkelse om tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år

Det vises til telefonsamtale mellom komitesekretær Berit Skorly og ekspedisjonssjef Bjørn Halvorsen i dag.

Riksrevisjonen har lagt frem Dokument 3:5 om Riksrevisjonens undersøkelse om tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år. I sin kommentar til Riksrevisjonens rapport ga Sosial- og helsedepartementet uttrykk for at rapportens funn er alvorlige og trygdeetaten vil sette i gang tiltak for å sikre mest mulig lik og riktig utmåling av stønaden.

Departementet gir her status for oppfølgingen av tiltak som var forutsatt gjennomført høsten 2000.

Supplerende kvalitetsundersøkelse

Trygdedirektørens internrevisjon har gjennomført en supplerende undersøkelse om kvaliteten på saksbehandlingen i hjelpestønadssaker. Formålet har vært å kartlegge kvaliteten på saksbehandlingen og har fokusert på korrekt saksbehandling og likebehandlingsaspektet.

Undersøkelsen omfatter 288 faktiske saker herav 88 avslagssaker, innhentet fra alle landets fylker. Sakene ble gjennomgått på nytt av kvalitetssikrere. I likhet med Riksrevisjonens undersøkelse konkluderer den nye undersøkelsen med at det er for stor variasjon i skjønnsutøvelsen ved behandlingen av like krav om hjelpestønad. Internrevisjonens rapport har imidlertid ikke avdekket tilsvarende sprik i saksbehandlernes vurderinger, skjønn og vedtak som Riksrevisjonens rapport indikerer.

Det viktigste som er oppnådd ved internrevisjonens undersøkelse, er at man ved å gjennomgå virkelige saker som har vært gjennom reell saksbehandling, har fått bedre kjennskap til hvilke områder av saksbehandlingen som kan og må forbedres.

Handlingsplan for oppfølging av saksbehandlingen på hjelpestønadsområdet

På bakgrunn av internrevisjonens rapport har Rikstrygdeverket utarbeidet en handlingsplan med konkrete tiltak for oppfølgingen av saksbehandlingen, på hjelpestønadsområdet. Noen av de viktigste tiltakene som foreslås for å sikre at sakene blir så godt og ensartet utredet som er:

- Utarbeide nytt kravskjema for hjelpestønad og standard tillegsskjema
- Utarbeide et bedre tilpasset skjema for legeerklæring
- Vurdere å utarbeide et saksbehandlerstøtteskjema (huskeliste)
- Revidere rundskrivet om hjelpestønad
- Opplæringstiltak

Aktiv bruk av prinsippkjennelser

Rikstrygdeverket opplyser at det gjennom kurs og utarbeidelse av saksbehandlerstøtteskjema skal stimuleres til bruk av prinsippkjennelser i saksbehandlingen. Prinsippkjennelsene distribueres til alle fylkeskontorene og trygdekontorene.

Informasjon til leger og sykehus

Rikstrygdeverket har mottatt informasjon fra bruker organisasjoner om at informasjonen som fås av sykehus og leger ikke er tilstrekkelig. Helsevesenet er ofte brukernes første kontakt, og ved tilstrekkelig informasjon herfra kan underdekning unngås. Rikstrygdeverket vil pålegge fylkestygdekontorene å drive en aktiv informasjonskampanje ut mot fylkessykehusene og andre fylkeskommunale helseinstitusjoner. Trygdekontorene skal informere kommunale leger, helsestasjoner og andre kommunale institusjoner. Rikstrygdeverket informerer statlige sykehus og andre statlige institusjoner og interesseorganisasjoner.

Departementets vurdering

Departementet konstaterer at Rikstrygdeverket er i rute med oppfølgingsarbeidet så langt. Jeg mener at Rikstrygdeverkets tiltak gir et godt grunnlag for å styrke skjønnsutøvelsen i etatens saksbehandling på dette området.

Departementet vil følge opp Rikstrygdeverkets arbeid med de øvrige tiltak som det er forutsatt skal settes i verk i løpet av våren 2001. Dette gjelder bl.a. følgende tiltak:

- Rikstrygdeverket skal vurdere "regionalisering" av saksbehandlingen til færre trygdekontor for å gi større fagkompetanse og fagmiljø der hvor sakene behandles.
- Det skal arbeides videre med et opplegg for bedre statistikk- og analysemateriale for bl.a. hjelpestønad til barn og unge under 18 år.