

Oppsummering av det landsomfattande tilsynet med kommunane sitt arbeid med sosiale tenester i Nav 2015 og 2016 – tenestene opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad til personar mellom 17 og 23 år

Med lua i handa?

HELSETILSYNET

tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene



RAPPORT FRA
HELSETILSYNET 3/2017

AUGUST
2017

Rapport fra Helsetilsynet 3/2017

Med lua i handa? Oppsummering av det landsomfattande tilsynet med kommunane sitt arbeid med sosiale tenester i Nav 2015 og 2016 – tenestene opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad til personar mellom 17 og 23 år

August 2017

ISSN: 1503-4798 (elektronisk utgåve)
ISBN: 978-82-93595-00-7 (elektronisk)
978-82-93595-01-4 (trykt)

Denne rapporten finst på nettstaden til
www.helsetilsynet.no

Design: Gazette
Trykt og elektronisk versjon: 07 Media

Statens helsetilsyn
Postboks 8128 Dep, NO-0032 OSLO, Norway
Telefon: 21 52 99 00
E-post: postmottak@helsetilsynet.no

Innhold

Samandrag	3
1 Bakgrunnen for tilsynet	5
1.1 Ungdom og sosiale tenester	5
1.2 Meir om målgruppa og tenestene.....	6
1.2.1 Ungdommane	6
1.2.2 Tenestene.....	7
1.2.3 Ansvar til kommunen	7
2 Tema for tilsynet	8
3 Funn	9
3.1 Sikrar kommunane informasjon og tilgjengelegheit?	9
3.2 Kartlegging er grunnmuren i sosiale tenester.....	10
3.3 Får den unge tildelt rett teneste?	12
3.4 Utilstrekkeleg oppfølging.....	13
3.5 Styring og leing av tenestene	15
3.5.1 Kompetanseansvaret.....	15
3.5.2 Ansvar for forsvarlege tenester og oppfølging av praksis.....	16
4 Kva fortel eigenvurderingane?	18
4.1 Informasjon og tilgjengelegheit	18
4.2 Kartlegging og saksbehandling	18
4.3 Oppfølging	19
5 Gjennomføring av tilsynet	20
5.1 Systemrevisjonar	20
5.2 Eigenvurdering – læring og endring av eigen praksis.....	21
6 Veggen vidare	22
7 Vedlegg – oversikt over regelverket	23
Čoahkkáigeassu	24
English summary	25

Samandrag

Dei fleste norske ungdommar er under utdanning eller i arbeid, har god helse og går framtida trygt i møte. Dette tilsynet og denne rapporten ser på ein avgrensa del av velferdstenestene til den relativt vesle gruppa som av ulike grunnar ikkje er like trygge. Unge som treng sosiale tenester, har ulike og ofte samansette problem. Det kan dreie seg om utfordringar med å fullføre vidaregåande skole eller å skaffe seg inntekt gjennom lærlingplass eller jobb. Ganske mange har tilleggsbelastningar på grunn av familiesituasjon, einsemd, butilhøve, rusproblem eller dårleg psykisk eller fysisk helse.

Fylkesmennene gjennomførte i 2015 og 2016 landsomfattande tilsyn med arbeidet kommunane gjer gjennom i Nav-kontoret med opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad til ungdom i alderen 17–23 år.

Det blei gjennomført 71 tilsyn med til saman 73 kommunar og bydelar. I 30 av tilsyna fann fylkesmennene ingen lovbrøt. I resten av tilsyna, som omfattar 43 kommunar, fann fylkesmennene svikt som har betydning for ei sårbar gruppe. I tillegg har fylkesmennene i landet samarbeidd med 150 kommunar som sjølve har gått gjennom sin eigen praksis på dei same områda som tilsynet omfatta. Det er i stor grad samanfall mellom det fylkesmennene har funne, og det kommunane sjølve har sett i sine egne tenester.

Tilsynet avdekte manglar på fleire område innanfor dei sosiale tenestene til unge i ein sårbar situasjon. Helsetilsynet meiner at dette er alvorleg fordi det kan ha store konsekvensar for den enkelte og for samfunnet som heilskap. På den andre sida viser den relativt store delen tilsyn der det ikkje er funne lovbrøt, at det er fullt ut mogleg å sikre forsvarleg tilgang til og tildeling av tenester til unge når kommunen og Nav innrettar tenestene med utgangspunkt i behova til dei unge. Dei kommunane som ikkje legg til rette for forsvarleg tilgjengelegheit og tildeling av tenester, kan finne døme på løysingar ved å gå gjennom tilsynsrapportane til fylkesmennene.

Formålet med sosialtenestelova er å «... fremme overgangen til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet» (sosialtenestelova §1). Opplysning, råd og rettleiing er – saman med eller utan økonomisk stønad – viktige verkemiddel for å bidra til å føre dei unge inn i aktiv samfunnsdeltaking. Unge som kan trenge denne typen hjelp, må få informasjon, og det må leggjast til rette slik at tenestene er reelt tilgjengelege.

Søknader frå ungdom om økonomisk stønad skal alltid realitetsbehandlast. Det er forventat at ungdom over 18 år skal kunne forsørgje seg sjølv, og ein kan ikkje automatisk vise til at foreldra har forsørgingsplikt. Ungdom under 18 år som bur heime, blir vanlegvis forsørgde av foreldra. Lova opnar likevel for at det etter ei konkret, individuell vurdering kan vere forhold som tilseier at også unge under 18 år skal få stønad.

Alle med sosiale problem har rett til opplysning, råd og rettleiing. Nav-kontoret skal kunne fange opp førespurnader som kan tyde på at den unge har behov for det, og det skal når det er nødvendig, gjerast vedtak om tenesta så raskt som råd.

I mottaket skal det informerast godt og korrekt om ulike tenester og tilbod. Kommunen skal sikre at tenestene er tilgjengelege og at dei tilsette har tilstrekkeleg kompetanse. Tilsynet har vist at den informasjonen som blir gitt om sosiale tenester, kan vere mangelfull og i somme tilfelle feilaktig.

Fylkesmennene har funne manglar når det gjeld korleis kommunane har kartlagt situasjonen til den enkelte unge. I over halvparten av kommunane som har hatt tilsyn, er det til dømes funne at det er tilfeldig kva som vert kartlagt, korleis det blir gjort, om tilgjengelege verktøy blir nytta, og ikkje minst korleis relevant informasjon vert dokumentert. Det er også lite spor av brukarmedverknad i sakene. Dette er alvorleg fordi det ikkje er mogleg å sjå om ungdommane får tildelt dei tenestene dei har behov for og rett til.

Fylkesmennene har også funne at fleire kommunar har ein saksbehandlingspraksis som ikkje er i tråd med lover og reglar. Fleire av tilsynsrapportane viser at det er manglande individuell vurdering i saksbehandlinga. Det blir i ein del tilfelle brukt vedtak med standardtekst der det berre blir vist til kommunale normbeløp. Ikkje alle kommunane har sikra at lovforståinga og kompetansen hos dei tilsette er god nok.

Fylkesmennene har funne svikt på område som er viktige for dei unge som har behov for sosiale tenester. Fleire kommunar følgjer ikkje systematisk med på om og korleis sosiale tenester blir ytte, og det blir derfor ikkje sett inn tiltak som kan forebygge eller korrigere svikt som oppstår.

Dei 73 kommunane som fylkesmennene har gjennomført tilsyn med, er valde ut på bakgrunn av ei risikovurdering fylkesmannen har gjort. Kommunane har frivillig og ut frå eige ønske gjennomført eigenvurderingar. Vi kan derfor ikkje seie at dette er ein representativ tilstandsrapport om situasjonen i kommunane i landet. Sidan aktivitetane samla likevel omfattar nesten halvparten av kommunane i landet, meiner vi det er grunn til å vere urolege for kvaliteten på tenestene, og vi vil tilrå at alle kommunar går gjennom sin eigen praksis med tanke på å avdekkje behov for forbetringar.

1 Bakgrunnen for tilsynet

1.1 Ungdom og sosiale tenester

Norsk ungdom er i arbeid eller under utdanning. Dei får støtte frå foreldra sine og lån i Lånekassen. Somme treng over kortare eller lengre tid hjelp frå velferds-tenestene, helsetenestene, barnevernet eller dei kommunale sosiale tenestene for å komme i arbeid eller aktivitet.

I 2015 var det registrert ca. 127 000 mottakarar av økonomisk stønad i Noreg. Talet har auka kvart år dei siste åra. Av dei som fekk sosialstønad i 2015, var nesten 30 000 personar under 24 år. I tillegg kjem dei unge som får andre sosiale tenester, men her finst det lite statistikk.

Talet på unge som får økonomisk stønad, har halde seg ganske stabilt trass i dei mange målretta tiltakspakkane som regjeringa har sett i verk for å fokusere på utdanning, jobb- og inntektssikring for ungdom.

Sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltninga er det siste tryggingssynet i velferdssystemet. Formålet med sosialtenestelova er å medverke til sosial og økonomisk tryggleik, fremje overgangen til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltaking i samfunnet. I tillegg skal barn og unge og familiane deira få eit heilskapleg og samordna tenestetilbod. Tenestene etter denne lova er kommunale og blir forvalta av det lokale Nav-kontoret. Kommuneleiinga har ansvaret for at det blir ytt forsvarlege tenester etter lova.

Dei fleste unge i Noreg greier seg godt på eiga hand med støtte frå familie og nettverk. Somme av dei som strevar, treng berre litt rettleiing og kjem raskt på rett spor vidare. Ein del ungdommar har større problem med å nå måla sine. Fleire studiar og statistikk og rapportar viser at unge som har behov for sosiale tenester, har ulike og ofte samansette sosiale problem. Det kan handle om å fullføre vidaregåande skole, om å få seg jobb, lærlingplass eller skaffe seg inntekt. For somme er utfordringa ein vanskeleg familiesituasjon, einsemd, buforhold, rus- eller helseproblem, eller det er ei blanding av fleire ting som hindrar dei i å komme vidare i livet.

Det er også mange unge som ikkje har nokon kontakt med Nav, men som heller ikkje studerer eller har registrert inntekt. Dei blir kanskje forsørgde av foreldra sine eller kjærasten, jobbar svart eller driv med kriminalitet. Dette kan tyde på at mange unge vaksne med behov for – og rett til – sosiale tenester ikkje tek kontakt med Nav. Det kan vere fleire årsaker til dette. Det er viktig at kommunane på ulike måtar tek ansvar for å spreie kunnskap om kva slags god og effektiv hjelp denne sårbare gruppa kan få, og kva rettar dei har til å få hjelp.

Dette tilsynet gjeld sosiale tenester til ungdom i alderen 17–23 år. Sosialtenestelova har inga nedre aldersgrense for tenestene som er tema for dette tilsynet, og personar som er 17 år, kan ha rett til sosiale tenester dersom dei oppfyller krava i lov og forskrift. I dette tilsynet har vi undersøkt om sosiale tenester også tek vare på rettane til 17-åringar.

Det var viktig for Statens helsetilsyn å rette merksemda mot at Nav og sosiale tenester for mange unge kan gjere ein forskjell – og at tidleg og rett innsats lønner seg. Gjennom tilsyn kan vi undersøkje om tenestene når ut til dei som har behov for dei, og om dei blir ytte i tråd med lov og forskrift og kan reknast som forsvarlege. Tilsynet er gjennomført av fylkesmennene i alle fylka.

1.2 Meir om målgruppa og tenestene

1.2.1 Ungdommane

Ungdomstida er generelt prega av raske og mange omstillingar, val og krav. Erfaringar frå denne perioden vil ofte prege dei vala ein tek seinare i livet, og er med på å forme vilkåra for vaksenlivet. Dette vil kunne verke inn på både utdanningsval, livskvalitet og helse, og på kva høve ein seinare får for arbeid og sjølvforsørging. Det kan vere viktig å gi hjelp tidleg, med rett teneste, for å medverke til ei positiv utvikling med tanke på sosial og økonomisk tryggleik og deltaking i samfunnet. Noreg er eit godt land å vekse opp i, og dei fleste har ein god oppvekst med ein god overgang til vaksenlivet. Det er viktig å fange opp den sårbare gruppa av ungdommar som av ulike grunnar slit og ikkje klarer å gjere seg nytte av standardtilbodet, eller som strevar med å meistre overgangane.

Ein skal alltid vurdere om det er aktuelt med ettervern for ungdom som har hatt tiltak frå barnevernstenesta, etter at dei har fylt 18 år, og dei skal få tilbod om eigna tiltak i overgangen til sjølvstende. Nav er ein viktig samarbeidspartnar både for ungdommen og barnevernstenesta i kommunen når ein skal vurdere kva innhald og omfang ettervernet skal ha. Ungdom kan ha behov for råd og rettleiing og eventuell anna hjelp frå Nav.

Unge som har behov for sosiale tenester, kjem i kontakt med Nav-kontoret av ulike årsaker. Mange kjem på eige initiativ fordi dei har høyrte om tilboda gjennom familie eller venner. Somme har hatt kontakt med barnevernet tidlegare, eller med helsevesenet. Nokre kjem saman med foreldra, andre åleine. Ganske mange blir viste vidare frå vidaregåande skole eller oppfølgingstenesta (OT) fordi dei slit på skolen eller allereie har valt å avslutte skolegangen utan å fullføre. Manglande lærlingplassar eller råd om val av utdanningsretning kan skape behov for hjelp, mens andre treng hjelp til å finne seg arbeid. Manglande inntekt får mange til å ta kontakt for å søkje om økonomisk stønad eller rådgiving om økonomi, mens andre treng nokon å snakke med eller råd og rettleiing om diverse andre personlege utfordringar.

Mange av dei som kjem, kan ha problem med den fysiske eller psykiske helsa, og dette kan vere ei vesentleg årsak til at dei ikkje har fullført opplæringa. Det er kjent at særleg psykiske problem reduserer evna elevane har til å tileigne seg nødvendig kunnskap i skolen og/eller kan verke negativt inn på gjennomføringa. Mobbing og det at den unge opplever at han eller ho ikkje meistrar tilværet, kan vere alvorleg. Skrive- og lesevanskar er utbreidde, og dersom dei unge ikkje får hjelp til dette, kan dei få vanskar med å delta og fullføre. Helseutfordringar kan også påverke arbeids- evna, økonomien og buførholda deira. Hjelp og rådgiving som stimulerer til aktiv

deltaking, vil kunne førebyggje marginalisering og medverke til at dei seinare kan delta positivt som vaksne i samfunnet.

Nav-kontoret har mange ulike tilbod som er godt tilpassa ungdommar som treng ekstra tilrettelegging, og diverse tenester og tilbod som er skreddarsydde for unge. I mange kommunar har Nav tilsett rettleiarar som er utplasserte i vidaregåande skular. Dei skal vere tilgjengelege og gi informasjon og praktisk hjelp. Nav har fleire statlege ordningar og tilbod som kan vere aktuelle for ungdom. I tillegg forvaltar Nav-kontoret dei kommunale tenestene etter sosialtenestelova.

1.2.2 Tenestene

Statens helsetilsyn har etter sosialtenestelova ansvar for det overordna faglege tilsynet med kommunen sine tenester i Nav-kontoret. Fylkesmannen gjennomfører tilsynet.

Tenesta *Opplysning, råd og rettleiing* er ei av kjerneoppgåvene for dei sosiale tenestene i Nav-kontoret. Tenesta er eit viktig verkemiddel for å nå måla i lova om å medverke til at utsette barn og unge og familiare deira får eit heilskapleg og samordna tenestetilbod. Mange 17-åringar oppfyller vilkåra for å ha rett til denne tenesta. Tenesta er meint å vere ei lågterskelteneste med sosialfagleg rådgiving for å førebyggje eller løyse dei sosiale problema som den enkelte har, og kan særleg vere nyttig for ungdom. Råd og rettleiing kan vere avgjerande for at ungdommar skal kunne gjere gode val for framtida og få oversikt over kva som er mogleg for dei, i tillegg til at dei får hjelp til å løyse utfordringar.

Etter søknad om tenesta skal det gjerast enkeltvedtak, eller retten skal gå inn som ein del av eit vedtak om ei anna teneste etter lova. Opplysning, råd og rettleiing dekkjer alle livsområda og kan gjelde økonomi, skole, jobb, bustadforhold, rus, helse, familie eller jobb.

Retten til *økonomisk stønad* er heller ikkje knytt til at søkjaren har fylt 18 år. Likevel er det slik at ein 17-åring ofte ikkje oppfyller vilkåra for å ha rett til stønad, først og fremst fordi foreldra har forsørgjarpplikt. Barnelova inneheld reglar om at foreldre har plikt til å forsørge barna sine til dei fyller 18 år. Det kan likevel vere tilfelle der det etter konkret individuell vurdering er grunnlag for å innvilge stønad til 17-åringar. Søknad om økonomisk stønad frå ein søkjar under 18 år skal derfor alltid realitetsbehandlast, og vedtak skal grunnvist.

1.2.3 Ansvar for kommunen

God styring og leiing er påkravd for å sikre forsvarlege tenester. Kommunen har plikt til å styre og leie for å sikre at verksemd og tenester er i samsvar med krava som er fastsette i eller i samsvar med lov eller forskrift. Internkontrollplikta inneber at kommunen skal ha systematiske tiltak som sikrar at aktivitetar knytte til å tilby og gi tenester til ungdom mellom 17 og 23 år, blir planlagde, organiserte, utførte og haldne ved like i samsvar med dei lov- og forskriftskrava som regulerer aktivitetane.

Fylkesmannen har i tilsynet vurdert om styringsaktivitetane er tilstrekkelege til å sikre forsvarlege tenester. Der det er avdekt svikt i tenestene, er det undersøkt kva som kjem av manglande styring, og kva styringsaktivitetar som manglar. Styringsaktivitetane skal vere tilpassa storleiken på, eigenarten til, aktivitetane i og risikoforholda til verksemda, og han skal ha det omfanget som heile tida er nødvendig for å sikre at tenestene er forsvarlege.

2 Tema for tilsynet

Fylkesmannen har undersøkt om kommunane har oppfylt dei lov- og forskriftskrava som regulerer plikta kommunen har til å tilby tenestene opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad til personar mellom 17 og 23 år. Fylkesmannen har undersøkt nærare

- om kommunen sikrar at dei sosiale tenestene opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad er *tilgjengelege* for personar mellom 17 og 23 år;
- om kommunen sikrar at *tildeling* av tenestene opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad til personar mellom 17 og 23 år er forsvarleg. Krav til kartlegging og forsvarlig saksbehandling er sentrale tema;
- om kommunen sikrar at *oppfølging* av personar mellom 17 og 23 år som får tenesta opplysning, råd og rettleiing eller økonomisk stønad er forsvarleg. Til dette høyrer det at kommunen oppfyller plikta si til å leggje til rette for å samhandle og samarbeide med andre relevante tenesteleverandørar.

Plikta til å gjere individuelle vurderingar har også vore ein del av tilsynet. Krav om individuelle vurderingar gjeld for heile saksprosessen frå identifisering av søknader, innhenting av nødvendige opplysningar og kartlegging fram til vurderingar og vedtak om rådgivingstiltak og/eller økonomisk stønad.

Plikta til å leggje til rette for brukarmedverknad er eit gjennomgåande tema for tilsynet og gjeld her i alle dei tre undersøkingsområda. Det er eit sentralt prinsipp i sosialtenesta at tenestetilbodet så langt som råd skal formast ut med utgangspunkt i behova og ønska til tenestemottakaren.

3 Funn

Samla sett fann fylkesmennene i systemrevisjonane sine lovbrøt i 43 av 71 undersøkte Nav-kontor. Ved alle dei påpeikte lovbrøta i utøvinga av tenesta, er det også vist til svikt i styringa og leiinga til kommunen (internkontroll). I denne rapporten har vi summert opp funna til fylkesmennene, og for å illustrere funn og observasjonar har vi teke med nokre sitat frå rapportane frå fylkesmennene. Desse er markerte med rammer.

3.1 Sikrar kommunane informasjon og tilgjengelegheit?

Opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad skal vere tilgjengeleg for alle som fyller krava for å få tenesta, og informasjonen skal vere korrekt og god nok. Det er kommunane som har ansvaret for at informasjonen om tenestene er tilgjengeleg for publikum. Informasjonen kan nå publikum på ulike måtar, for eksempel via nettsidene til kommunen og sosiale medier.

Ikkje alle ungdommar som har behov for sosiale tenester, bruker eller har tilgang til internett. Kommunen må derfor leggje til rette for at informasjonen kan gå gjennom andre kanalar, hos samarbeidsinstansar, på skolar osv. Det må vere mogleg å skaffe tolk om det er behov for det, og det må også vere enkelt å ta kontakt med Nav-kontoret for å få informasjon.

Kommunen skal sørge for at dei ungdommane som møter opp på Nav, får korrekt informasjon om tenestene. Dette skal vere personleg informasjon i mottaket, i skriftleg materiell, brosjyrar, oppslag eller infoskop. Dei unge skal få tilbod om ein samtale dersom dei ønskjer det, eller dersom Nav-kontoret vurderer at det kan vere behov. Unge som får andre (statlege) tenester frå Nav-kontoret, skal ved behov bli informert om kva rettar dei har, og om at dei også kan søkje om relevante kommunale sosiale tenester. Dette gjeld både opplysning, råd og rettleiing og høvet dei har til å få økonomisk støtte. Dersom søkjaren ber om det, eller Nav ser at det er behov for det, skal søkjaren få tilbod om ein samtale for vidare utgreiing.

Fylkesmennene har i dette tilsynet avdekt at omtrent ein tredel av dei undersøkte kommunane ikkje sørger for at informasjon om tenestene er lett tilgjengeleg. Informasjonen kan gjerast tilgjengeleg på ulike måtar, og kommunane har stor fridom til å utforme og legge informasjonen til rette med utgangspunkt i forholda lokalt. Fylkesmennene har vurdert om informasjonen samla sett er slik at ein kan forvente at dei unge som treng hjelp, utan vidare får og forstår kva tilbod som er tilgjengelege. Eit døme på svikt er at det er vanskeleg å finne informasjon om sosiale tenester på nettsidene til kommunen, eller at Nav-kontoret manglar informasjonsmateriell.

Fylkesmennene finn ofte verken oppslag, informasjon eller brosjyrar som kan fortelje om tenestene.

Det blir heller ikkje alltid gitt tilstrekkeleg og korrekt informasjon om tenesta når dei unge tek munnleg og personleg kontakt. Tilsynet viser at for mange tilsette i mottaka på Nav kjenner lovverket for dårleg. Særleg er retten til opplysning, råd og rettleiing dårleg kjend av dei tilsette, og tenesta er derfor lite tilgjengeleg. Eit vanleg funn er at tenesta er avgrensa til økonomisk rådgiving.

Fylkesmennene fann også at tilsette i mottaket ofte ikkje kjenner til at ungdom kan ha rett til økonomisk stønad og råd og rettleiing etter sosialtenestelova. Dette kan komme av at leiinga ikkje har sørgd for tilstrekkeleg kompetanse til å kunne avdekkje at det er behov for desse tenestene. Somme stader blir ungdommar under 18 år som søker økonomisk stønad, avviste eller dei får ikkje levere søknad.

«Før ungdommen er kommet i kontakt med mottaket, finnes ikke / er det ikke informasjon som kan anses for å være tilgjengelig.»

«Tjenesten opplysning, råd og veiledning er ikke godt nok kjent for de ansatte i jobb- og veiledningssenteret, og bruker får derfor ikke informasjon om tjenesten.»

«Det foreligger ikke et system som sikrer at den informasjonen som gis i mottak, er riktig, og at informasjonsmateriellet oppdateres ved behov.»

«Ungdom må vite hva de skal søke etter for å finne ut hva de kan ha krav på.»

3.2 Kartlegging er grunnmuren i sosiale tenester

Tildelingsprosessen startar med at søknaden blir identifisert, motteken og registrert, og vidare består prosessen av elementa kartlegging, vurdering og avgjerd. Ein søknad må opplyst slik at rettstryggleiken til søkjaren blir teken vare på, at medverknadsretten er sikra og at vurderingane kan gjerast på rett grunnlag. Når ein søknad om økonomisk stønad kjem inn, omfattar prosessen vidare ofte at Nav må hente inn dokumentasjon frå andre instansar, i tillegg til å leggje til rette for skjerma samtalar mellom søkjaren og ein rettleiar. Samtalen skal klargjere fakta, kartleggje situasjonen til søkjaren og vere tilstrekkeleg til å kunne vere grunnlag for å vurdere om søkjaren har rett til tenester. Ei kartlegging av situasjonen til søkjaren knytt til søknad om økonomisk stønad skal vere omfattande nok til å danne grunnlaget for ei individuell vurdering.

Dersom det blir søkt om eller uttrykt ønske om opplysning, råd og rettleiing, eller dersom Nav vurderer at det er behov for det, bør det i første omgang vere tilstrekkeleg at den unge leverer ein søknad. For å ha rett til tenesta må den unge ha sosiale problem eller stå i fare for å få det. Sosiale problem kan ha samanheng med utfordringar på ulike livsområde. Ei breiare og meir målretta kartlegging må da planleggjast og gjennomførast i sjølv- og rettleiingsprosessen. Det faktum at den unge søker hjelp og på den måten avdekkjer moglege sosiale problem eller fare for å få sosiale problem, er tilstrekkeleg for å gjere vedtak, føresett at den unge ønskjer tenesta. I ein råd- og rettleiingssamtale skal kartlegginga vere relevant og dekkjande for det problemområdet som er presentert, og samtalen skal fokusere på løysingar i tett samarbeid med brukaren. Har brukaren samansette utfordringar, må ein gjennomføre ei breiare og grundigare kartlegging som del av rettleiingsprosessen vidare.

Avhengig av kor kompleks saka er, kan det vere stor variasjon i kva og kor mykje som skal kartleggjast i kvar sak.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidd verktøy som Nav-kontora bruker til kartlegging (og oppfølging). Krava til kartlegging kan oppfyllast dersom ein bruker desse verktøya systematisk eller har ein praksis som gir minimum tilsvarande informasjon.

Når Nav-kontora kartlegg om den unge har behov for tenestene opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad, skal dei også kartleggje om han eller ho har behov for samarbeid eller koordinerte tenester. Dette inneber for eksempel å kartleggje om den unge har andre kontaktar i hjelpeapparatet som det kan vere tenleg å samarbeide med. I så fall er samarbeidet med tilvisande eller andre samarbeidsinstansar svært relevant. Behovet må skildrast slik at det er mogleg å planleggje tiltak.

Lov om sosiale tenester skil seg klart frå lovgrunnlaget for mange andre tenester i Nav-kontoret ved at lovreglar baserer seg på stor grad av skjønn. Det er derfor viktig å kartleggje omhyggjeleg og systematisk når ein skal vurdere om søkjaren oppfyller vilkåra for dei ulike tenestene. Dette stiller krav til retningslinjene for praksis ved kontoret, og til at dei tilsette har kompetanse, kommunikasjonsferdigheter og lovforståing.

Ei kartlegging som skal danne grunnlaget for vidare saksbehandling eller tildeling av ei teneste, skal dokumenterast slik at andre tilsette og søkjaren sjølv ved behov kan gå tilbake for å sjå kva som er kartlagt og opplyst, og når det er gjort. Opplysningane skal danne grunnlaget for individuell vurdering og avgjerd om tiltak, stønad og hjelp vidare.

I over halvparten av kommunane som har hatt tilsyn, finn fylkesmennene lovbrøt relatert til mangelfull kartlegging av situasjonen til søkjaren. Det blir ikkje alltid tilbydd kartleggingssamtale til dei som søker om tenesta opplysning, råd og rettleiing, eller behovet for samtale blir ikkje godt nok vurdert. Det blir ikkje gjort systematisk kartlegging i alle saker, og ofte finst det ikkje rutinar eller anna som tek vare på ein felles praksis for kartlegginga. Det er uklart for dei tilsette både kva som skal kartleggjast, når det skal kartleggjast, og korleis dette skal gjerast. Tilsette på same kontoret kan kartleggje ved hjelp av ulike sjekklister og skjema utan at det er diskutert eller bestemt kva som skal vere felles haldningar, metodar og praksis. Somme stader blir det gjennomført kartleggingssamtale for søknad om økonomisk stønad og kanskje kartleggingssamtale knytt til gjeldsrådgiving, men det kjem ikkje fram om det er kartlagt om den unge har behov for andre opplysningar, råd og rettleiing.

Det er også vanskeleg for fylkesmennene å finne god nok dokumentasjon av kartleggingsprosessen. Det blir skrive gjennomgåande lite, og samhandlinga mellom rettleiar og brukar eller brukaren sine presenterte ønske er vanskeleg å spore. Mange stader er det så lite skriftleg dokumentasjon i samband med kartlegging og opplysning i saka at fakta og vurderingar som er gjorde, ikkje er forstålege for verken brukaren eller tilsette som treng å gjere seg kjende med saka. Dette gjer det også umogleg å sjå i ettertid kva om er vurdert, og kvifor.

« ... har ikkje utarbeidd eller sett i verk rutinar eller praksis for kva som skal gjerast av kartlegging og vurdering i søknader om økonomisk stønad frå personar mellom 17 og 23 år. Det er heller ikkje avklart kva som skal dokumenterast av dette.»

«Det finnes ikke dokumentasjon for hvordan brukernes helhetlige behov for tjenester kartlegges i gjennomgåtte saker fra 2015 og 16.»

«Stikkprøver i fagsystemet Socio viser at det med få unntak ikkje er dokumentert kva kartlegging som er gjort i den enkelte saka, og heller ikkje kva oppfølginga i saka omfattar. Vi gjekk ikkje gjennom saker der det var dokumentert at brukar sin heilskaplege situasjon var kartlagt.»

3.3 Får den unge tildelt rett teneste?

Ein konsekvens av manglande kartlegging og dokumentasjon er at det ikkje er mogleg å sjå om tildeling eller avslag på søknad er korrekt ut frå dei opplysningane som er gitt. Kommunen skal på bakgrunn av ei tilstrekkeleg opplyst og kartlagd sak sikre forsvarleg vurdering og avgjerd. Individuell vurdering er eit grunnleggjande prinsipp i behandlinga av søknader etter sosialtenestelova. Det er krav om at vurderingane kjem fram, og at det blir teke skriftlege avgjerder i form av enkeltvedtak med høve til å klage.

Eit vedtak kan innehalde ein rett til fleire individuelle tenester, til dømes kan eit vedtak gjerast både for tildeling av opplysning, råd og rettleiing og for økonomisk stønad. Individuelle vurderingar som har hatt noko å seie for saka, skal komme fram i vedtaket, slik at den unge ved behov kan klage på dette. Saka skal ha brukarmedverknad, det vil seie at det skal leggjast stor vekt på ønska og innspela frå søkjaren.

Når kommunar har manglar knytte til kartlegging, kan dette føre til at det blir gjort feil vurderingar og vedtak i sakene. Der det er gjort vedtak om økonomisk stønad, finn fylkesmannen til dømes manglande individuell vurdering av saka. Det blir skrive standardvedtak som viser til kommunale satsar, nokre gonger også til ungdomssatsar, utan at det er spor av individuell vurdering, og utan at det blir vist til ei eventuell kartlegging. I ein del tilfelle er det uklart om det er gjennomført kartlegging.

Når ein ungdom som framleis bur heime, søker om økonomisk stønad, skal ein vanlegvis sjå på forsørgingsplikta til foreldra (til 18 år). Alle søknader skal likevel realitetsbehandlast, fordi det kan vere spesielle situasjonar der Nav likevel skal gi støtte. Søknader frå 17-åringar må dermed ikkje avvisast utan behandling.

Nav skal heller ikkje avslå søknader frå heimebuande ungdommar og vise til inntekta til foreldra. Rapportane frå fylkesmennene viser at kommunane ikkje alltid følgjer lova her. Somme kommunar er kategoriske og avslår alle søknader frå 17-åringar, eller dei får ikkje levere søknad. Andre kommunar grunngir avslag med forsørgingsplikta til foreldra sjølv om ungdommane er eldre enn 18 år.

Ein del kommunar vurderer og skriv i vedtaka sine at sambuarar har forsørgingsplikt for kvarandre. Dette er heller ikkje i tråd med lover og reglar.

Etter sosialtenestelova skal rettstryggleiken til søkjaren takast vare på ved at avslag som er gjorde etter § 18 i lova, også blir vurderte etter § 19. I mange kommunar er dette ikkje vanleg praksis.

Fylkesmennene har i somme kommunar også gjort meir spesielle funn, som til dømes at det fleire gonger er utdelt gåvekort som akutt/nødhjelp utan at dette er vurdert eller grunnlagt, eller at alle ungdommar som søker, berre får 60 prosent av kommunesatsane for sosialstønad dei tre første månadene, utan at dette er individuelt vurdert. Somme kommunar har gitt standardbeløp til buutgifter, heilt uavhengig av kva søkjaren har dokumentert som utgift. Dette er alvorlege lovbrøt.

«Det foreligger rutine for «godkjenning av sosialhjelpsvedtak», men det foretas ikke alltid en konkret individuell vurdering av om det er grunnlag for å innvilge søknad om økonomisk stønad.»

«Faktum vurderes ikke opp mot lovbestemmelsen når de begrunner innvilgelse/avslag.»

«Det er igjennom tilsynet avdekket at enkelte deler av søknad om stønad ikke er behandlet, at søknader avslås på grunn av feil fakta, og at faktisk situasjon på søknadstidspunktet ikke er lagt til grunn for vurdering. Det er videre avdekket at stønad til husleie innvilges fra dato hvor dokumentasjon er innlevert. Ved at saksbehandlingsreglene ikke følges ved tildeling av økonomisk stønad, er det derfor en stor risiko for at tjenestene ikke tildeles i henhold til lov og forskrift.»

«I intervjuene kom det fram at det kan innvilges nødhjelp på henholdsvis kr 90 per dag i sju til åtte dager, opptil en måned og opptil tre uker ved manglende dokumentasjon.»

3.4 Utilstrekkeleg oppfølging

Kommunen har plikt til å sørgje for at personar som har fått innvilga tenestene opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad, får forsvarleg oppfølging.

Oppfølgingsansvaret går lenger enn til å yte den tenesta som er innvilga. Plikta til å yte den innvilga tenesta følgjer av reglane om brukarrettar, og plikta til å følgje opp søkjaren utover det at tenesta blir ytt, følgjer av reglane om brukarrettar saman med kravet om forsvarlege tenester i sosialtenestelova. Formålsreglane i sosialtenestelova er også retningsgivande for innhaldet i oppfølgingsansvaret. Oppfølginga skal vere tilstrekkeleg til at den unge er sikra god nok hjelp til at han eller ho aktivt kan delta i samfunnet og i arbeid. Oppfølginga skal fokusere på eit heilskapleg tenestetilbod og på å førebygge sosiale problem.

Ein viktig føresetnad for forsvarleg oppfølging er at ein legg til rette for og har jamleg kontakt med den unge. Det vil seie at tilbod om oppfølgingssamtale og kartleggingssamtale kan vere viktige element i oppfølginga. Dette kjem i tillegg til å gjennomføre ein eller fleire samtalar som ledd i det å yte tenesta opplysning, råd og rettleiing.

Vidare er det viktig for å sikre ei forsvarleg oppfølging at tenestene er tilgjengelege, og at den unge får tildelt rett teneste. Ei oppfølging inneber ofte ei samhandling og eit konkret samarbeid med andre tenesteytarar. Kommunen har plikt til å sikre samhandling som ledd i oppfølginga av unge som får tenesta opplysning, råd og

retteleiing og/eller økonomisk stønad. Plikta inneber at ein både skal kartleggje kven det bør samarbeidast med, og at ein skal motivere brukarane slik at det er mogleg å etablere samarbeid og samhandling, og det inneber også at ein utviklar gode samarbeidsrelasjonar med tenesteapparatet elles.

For å medverke til framdrift kan det vere behov for å kartleggje jamt kven som kan vere relevante samarbeidspartnarar. Kven som er relevant samarbeidsinstans, kan variere og endre seg gjennom oppfølgingsperioden.

Oppfølgingssamtalar vil vere viktige, ikkje minst i ein råd- og retteleingsprosess der kartlegginga av utfordringar ofte først skjer etter at ein har starta med retteleinga. Nav-kontoret må samhandle jamt og tydeleg med både ungdommen sjølv og med samarbeidsinstansar. Det skal leggjast vekt på ønska og behova til ungdommen, og Nav skal støtte og motivere. Det kan vere viktig å dokumentere planar og samhandling, også for å vise at brukaren har innverknad i saka.

I tilsynet blei det undersøkt om kommunen kallar inn til råd- og retteleingsamtalar og oppfølgingssamtalar. Det blei også undersøkt om retteleieren følgjer opp den unge dersom han eller ho ikkje møter opp, om tenestene blir tilpassa og endra i takt med behovet, og om gjennomføringa blir dokumentert.

Det er i rapportar frå tilsynet gjennomgåande skildra færre døme på lovbrøt på oppfølgingsområdet enn på område som gjeld tilgjengelegheit og tildeling av tenestene. Det har vore utfordrande for fylkesmannen å finne saker der oppfølgingsarbeidet er tydeleg og synleg. Når oppfølginga ikkje er synleg eller dokumentert i saka, er det vanskeleg å peike på kva som eventuelt manglar.

For dårleg oppfølging – eller det at oppfølginga ikkje er skildra eller dokumentert i dei undersøkte sakene – kan også vere eit resultat av manglande kartlegging tidlegare i prosessen. Ein oppfølgingsplan som til dømes gjer greie for korleis og kor ofte ungdommen skal følgjast opp, bør tydeleg spegle den vurderinga som er gjord ut frå kartlegging og tidlegare innhenta informasjon.

Den merknaden fylkesmannen oftast kjem med i tilsynet med oppfølging, er at dokumentasjonen av oppfølgingsarbeidet er svært mangelfull. Slik dokumentasjon kan vere planar, referat frå oppfølgingssamtalar eller møte, notat frå telefonsamtalar osv. Det kan også vere dokumentasjon i samband med samarbeid med skole, helsestasjon, barnevern eller andre relevante partar. God dokumentasjon vil kunne vise om det har vore reell brukarmedverknad i saka. I ein del kommunar blir det uttrykt – gjennom intervju med tilsette – at dei unge blir følgde opp, men fylkesmannen kan likevel ikkje finne dokumentasjon i saksmapper og journalar.

På same måten er det i ein del kommunar sparsamt med dokumentasjon i sakene som kan vise at *behovet* for oppfølging er vurdert. Andre stader finn ein ingen planar for oppfølging eller for samarbeid med andre instansar. God dokumentasjon er generelt ein viktig reiskap i arbeidet med å sørgje for forsvarlege tenester på Nav-kontoret. Mangelfull dokumentasjon gjer det vanskeleg å ha oversikt, og gjer det utfordrande å vurdere dei individuelle behova til brukarane. I tillegg blir systemet også sårbart når det er skifte av tilsette eller den faste saksbehandlaren har fråvær. Dei leiarane som har ansvaret for å vurdere om tenesteytinga er forsvarleg, kan vanskeleg undersøkje og sjekke kva som burde ha vore gjort eller faktisk er gjort i kvar enkelt sak. Manglande dokumentasjon gjer det vanskeleg å vurdere om oppfølginga blir gjennomført, og om ho blir gjennomført på ein forsvarleg måte.

I somme kommunar handlar oppfølging berre om å sende søkjaren til arbeidsretta tiltak, og det kjem i ein del saker ikkje fram om oppfølginga involverer samarbeidsinstansar på andre område, eller om det er eit resultat av kartlegging og individuell vurdering.

I ein del kommunar kjem det fram at det er opp til kvar enkelt rettleiar å vurdere omfanget av rettleiinga og oppfølgingsarbeidet, og kor ofte det skal skje. Det er også opp til kvar enkelt å vurdere behovet for samarbeid og samhandling med andre instansar, og rapportane viser at det kan vere ulik praksis innanfor same kontoret. Det finst for eksempel ikkje rutinar eller prosedyrar eller noko som sikrar ein felles vedteken praksis for oppfølgingsarbeidet. Dette resulterer i ein tilfeldig praksis som utgjer ein stor risiko for svikt i tenestetilbodet.

«Ved gjennomgang av saksmapper finner vi i liten grad dokumentasjon fra møter med tjenestemottakere, planer/målsettinger for oppfølging eller referat fra samarbeidsmøter.»

«Ledelsen sørger ikke for at det er vurdert hva som er nødvendig skriftliggjøring av faglige og andre prosedyrer og rutinebeskrivelser for forsvarlig oppfølging av unge brukere.»

«Oppfølgingen av den enkelte dokumenteres ikke i tilstrekkelig grad til at bruker kan få informasjon om vurderinger som er gjort underveis osv., og til at andre ansatte og leder ved NAV-kontoret kan sette seg inn i og vurdere oppfølgingen av den enkelte.»

«Tilsynet har fått forelagt saker der det kan stilles spørsmål ved om oppfølging kunne ha vært tilbudt. Det finnes ikke dokumentasjon som viser at det er foretatt vurderinger av behov for oppfølging eller for å opprette et samarbeid med andre instanser.»

3.5 Styring og leiing av tenestene

Forsvarlege tenester er ikkje sikra dersom verksemda ikkje i tilstrekkeleg omfang og med tilstrekkeleg kvalitet planlegg, organiserer og gjennomfører tenestene og kontrollerer korleis tenestene blir utførte. Ein tilsynsrapport frå ein kommune der det ikkje blei funne lovbrøt, viser kor viktig god leiing er:

«Det er etablert og innarbeidet saksbehandlingsrutiner. Saksbehandlingstiden er kort for ungdomsgruppa. Alle unge som henvender seg, får raskt timeavtale. Det er kort ventetid på samtale og lett for ungdom å komme i kontakt med veileder. Det stilles tydelige krav til brukerne, og brukermedvirkning vektlegges. Det avholdes saksbehandlarmøter og gis kollegaveiledning. Leder gjennomgår vedtak. Faste kontormøter sikrer erfaringsutveksling.»

3.5.1 Kompetanseansvaret

Kommuneleiinga har ansvar for å sørge for at tilsette med rett kompetanse er med på å utforme og halde ved like informasjonen om dei kommunale tenestene. Det må avgjerast kven som følgjer med på endringar i regelverket og andre vilkår som har noko å seie for heile tenestetilbodet. Det må sikrast at informasjonen om tenestene opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad heile tida er korrekt og oppdatert.

Kommunen må sørge for at dei tilsette på Nav-kontoret som skal møte brukarane av sosialtenesta, og som skal behandle søknader eller ha samtalar, har tilstrekkeleg kompetanse, kunnskap og ferdigheiter til å handtere førespurnadene på ein forsvarleg måte. Det må vere sikra at dei som tek imot unge i eit mottak eller på telefon, gir rett rettleiing. Leiinga må setje i verk tiltak som sikrar at rettleiinga er god og tilstrekkeleg. Kommunen må også sikre at det er god kompetanse om lover, reglar og forvaltning i saksbehandlingsprosessen. Dei som skal rettleie søkjarar, må ha kompetanse om og ferdigheiter i kommunikasjon og kartlegging, og dei må kunne identifisere sosiale problem og hjelpe til med å løyse dei. Kommunen skal uansett sørge for å vurdere kva slags kunnskap om sosiale tenester som er nødvendig i alle ledd, og arbeide systematisk for å tilføre slik kompetanse. Dei må systematisk vurdere kompetansen til dei tilsette opp mot behovet og setje i verk nødvendig opplæring og rettleiing.

«Arbeidet med sosiale tenester kvalitetssikres ikke av ledelsen. Det er heller ikke iverksatt noen andre tiltak for å forebygge, avdekke eller rette opp svikt på området.»

I dette tilsynet er det fleire lovbrøt som kan ha samanheng med at kompetansen er for dårleg sikra. Døme på dette er at kommuneleiinga følgjer for dårleg med på kva slags rettleiing om tenestene Nav-kontoret gir, og at kommuneleiinga ikkje undersøker om arbeidet har tilstrekkeleg kvalitet. Vi ser også døme på at kommunane ikkje tek hand om ansvaret dei har for å sikre opplæring av dei som yter kommunale tenester. Somme stader er kompetansebehovet kartlagt, eller tilsette har meldt frå om at det er behov, men tiltak er ikkje sette i verk.

«Det er ikke satt i verk systematisk opplæring basert på hvilke veiledningsoppgaver de som tar imot henvendelser fra unge, har. Det følges ikke med på om opplæringstiltakene virker etter sin hensikt og at tiltakene justeres ved behov.»

3.5.2 Ansvar for forsvarlege tenester og oppfølging av praksis

Kommuneleiinga har ansvaret for å sikre at det er semje om den praksisen ein har, og at praksis er korrekt. I tillegg til å kartleggje kompetansebehovet må kommuneleiinga ta initiativet til å systematisk gå gjennom og følgje opp praksis. På kva måte dette blir gjort, kan variere. Kvar enkelt kommune må identifisere eigen risiko og leggje til rette for å førebyggje svikt: Det kan handle om å gå konkret gjennom saker, leiarar kan ta stikkprøver i skriftleg materiale, dei kan sørge for at tilsette får fagleg rettleiing som tek for seg aktuelle problemstillingar, dei kan bruke personalmøte eller andre møte for å drøfte enkeltsaker osv. Ofte er det mogleg å planleggje og ta vare på god praksis gjennom rutinar, prosedyrar eller anna felles materiell, og gjennom å halde desse ved like.

Der kontrollrutinar og avvikssystem avslører feil og manglar som allereie finst, må kommunen setje i verk tiltak for å rette dei opp. Informasjon kan komme gjennom formelle og uformelle klager frå dei unge og representantane deira, frå rettleiarar som arbeider med personar over tid, frå brukarutval eller frå avvikssystemet til kommunane. Slik informasjon er gode kjelder til kunnskap som kan brukast i arbeidet med å forbetre tenesta.

«Leiinga har ikkje sørgt for at det blir meldt avvik på det området. Kommunen har eit avvikssystem, men Nav-kontoret har ikkje tatt dette i bruk. Dei tilsette har ikkje fått opplæring i kva som skal reknast som avvik på det faglege området.»

Mange kommunar har ikkje eit internt system der tilsette og leiarar sjølv kan melde frå om feil og manglar, og som kan brukast i forbetningsarbeidet. Somme stader har dei system, men det blir ikkje brukt av Nav-kontoret, og/eller det som blir meldt, blir ikkje teke med vidare, og blir ikkje brukt til forbetring. Same skjebnen lir ofte klagesaker som går til fylkesmannen. Her kan kommunen i Nav få nyttig kunnskap om eiga saksbehandling ved å gå gjennom og lære av tilbakemeldingane frå fylkesmannen.

«Manglende kartlegging og oppfølging er rapportert til overordnet nivå i kommunen. Ansatte ved kontoret har avdekket svikten, og påbegynt et arbeid med å rette dette opp i enkeltsaker. Ledelsen har ikke iverksatt systematiske korrigerende tiltak.»

«Kommunens ledelse har kunnskap om svikt ved tjenesten opplysning, råd og veiledning, men har ikke iverksatt tiltak for endring av praksis.»

«Nav-kontoret er ikke innlemmet i kommunens system for å melde og følge opp avvik i tjenesteytingen. Kommunens ledelse mottar heller ikke informasjon om klager vedrørende kommunale tjenester som Nav-kontoret mottar gjennom systemet for serviceklager. Eventuelle avvik i tjenesteytingen på dette området er derfor ikke kjent for kommunens ledelse.»

«Lovbrudd knyttet til forsvarlig kartlegging og individuell vurdering av sosiale tjenester ble påpekt ved tilsyn i 2012. Kommunens egen plan med tiltak for lukking av disse avvikene er ikke systematisk fulgt opp.»

4 Kva fortel eigenvurderingane?

Statens helsetilsyn har lese og gått gjennom svar frå 150 eigenvurderingar der kommunar eller Nav-kontor har gått gjennom praksisen sin på dei same områda som fylkesmennene har ført tilsyn med. I vurderingane av sin eigen praksis har kommunane gjennomgåande peikt på svikt på dei same områda som fylkesmannen har konkludert med i tilsynet.

4.1 Informasjon og tilgjengelegheit

Eigenvurderingane forsterkar på dette området inntrykka frå systemrevisjonane til fylkesmennene. Kommunane konkluderer sjølve med at den generelle informasjonen ut mot publikum, fysisk og nettbasert, er for dårleg. Dersom heimesidene til kommunane har lenkje til nav.no, finst det litt generell informasjon der, mens kommunane sjølvsagt uansett bør ha informasjon om alle kommunale tenester tilgjengeleg på nettsidene. Mange Nav-kontor rapporterer at det finst for lite eller til dels ingen informasjon om sosiale tenester på nettsidene til kommunen.

Kommunane stadfestar også at det er sparsamt med søknadsskjema, informasjonsmateriell, oppslag eller annan «fysisk» informasjon å finne på sjølve Nav-kontoret. Det vil seie at dei unge må kjenne til kva tenester dei kan eller skal søkje om for å få nødvendig hjelp. Det finst ikkje eigne søknadsskjema for opplysning, råd og rettleiing.

Mange kontor har oppdaga at dei ikkje kan nok om – og derfor heller ikkje informerer godt nok om – tenestene opplysning, råd og rettleiing. Kommunane seier at dei blant anna har kjent for dårleg til at dette er søknader som skal innvilgast gjennom enkeltvedtak.

4.2 Kartlegging og saksbehandling

På spørsmål relaterte til vurdering av behovet for, kvaliteten på eller rutineane for kartlegging bedømmer kommunane svært ofte sjølve at dei ikkje gjer ein god nok jobb. Dette inneber at unge som søkjer for første gong, ikkje alltid får tilbod om samtale, og at kommunane ikkje kartlegg for å sjå om den unge oppfyller vilkåra for å få tenester. Ikkje minst stadfestar eigenvurderingane at den kartlegginga som eventuelt blir gjennomført, i altfor liten grad er dokumentert.

4.3 Oppfølging

Også her ser vi at kommunane finn manglar. Dei erkjenner at det er svikt i oppfølginga av dei unge brukarane, og at dette særleg blir avdekt ved at dei finn for lite dokumentasjon av si eiga oppfølging. Det er ikkje alltid semje om praksis eller felles rutinar for korleis dei unge skal følgjast opp. Dette kan også henge saman med at dei sjølve vurderer si eiga kartlegging som mangelfull og ikkje godt nok dokumentert.

Kommunane kjem særleg med merknader om manglar knytte til vurderinga av behovet for å samarbeide med andre instansar, og manglar ved evalueringa av oppfølgingsløpet. Ein del kommunar konkluderer også med at dei ikkje har teke nok omsyn til kva brukarane meiner.

5 Gjennomføring av tilsynet

Fylkesmennene har ført tilsyn som systemrevisjon med kommunar som er valde ut etter ei risikovurdering frå fylkesmannen. Eigenvurderingar er gjennomførte av kommunar som sjølve ønskte dette, og der ein systemrevisjon ikkje var planlagd eller aktuell. Funna som er presenterte i denne rapporten, er ikkje nødvendigvis representative for alle kommunane. Når dei same temaa likevel er gjennomgått og praksis er vurdert i til saman over 200 kommunar, er det grunn til å leggje vekt på funna.

5.1 Systemrevisjonar

Fylkesmannen har som ledd i tilsynet gjennomført 71 systemrevisjonar i 2015 og 2016.

Tilsynet er gjennomført i kommunar som fylkesmennene har valt ut lokalt, der fylkesmennene har hatt grunn til å tru at det var risiko for svikt. Kunnskapen om svikt og risiko kan komme frå ei systematisering av kjennskap til kommunane og tenestene over tid, av klagesaker som fylkesmennene har fått, og gjennom andre formelle eller uformelle kjelder.

Systemrevisjonar er godt eigna til å undersøkje om kommunane leier og styrer tenesta slik at det blir gitt forsvarlege tenester, og slik at det ikkje blir tilfeldig om tenesta blir gitt, *kven* som får tenesta, og på *kva måte*.

Fylkesmennene har som ledd i tilsynet gjennomført intervju med rettleiarar og leiarar i Nav-kontoret og med kommuneleiinga. Kven og kor mange som er intervjuet, har vore avhengig av korleis kontoret er organisert.

Som ledd i tilsynet har fylkesmennene gått gjennom eit tal enkeltsaker for å sjå korleis det er dokumentert at kontoret arbeider med opplysning, råd og rettleiing og søknader om økonomisk stønad til ungdommar.

Fylkesmannen har også i forkant av sjølve tilsynet henta inn dokumentasjon som gjer greie for korleis tenesta blir styrt. Døme på det kan vere

- samarbeidsavtale mellom kommunen og Nav
- organisasjonskart med ansvarslinjer / klargjering av mynde
- retningslinjer/rutinar/malar for saksbehandlinga
- prosedyrar og verktøy for kartlegging/referat/notat
- vedtaksmal/søknadsskjema

- oversikt som viser kompetansebehovet
- opplæringsplanar for tilsette
- framstilling av dei ulike internkontroll- og styringsaktivitetane i kommunen

Fylkesmannen skriv etter tilsynet ein rapport om kva som er undersøkt, korleis informasjonen er henta inn, og korleis den samla informasjonen er vurdert opp mot krava i lova. Når rapporten er utarbeidd, er han send til kommuneleiinga. I dei kommunane der det er funne lovbrøt, må leiinga ordne opp i forholda innan ein gitt frist. Fylkesmannen følgjer opp kommunane gjennom faste prosedyrar. Tilsynet er ikkje avslutta før lovbrøta er retta opp og tiltaka som er sette i verk, har den ønskede effekten.

Alle rapportane frå systemrevisjonane som fylkesmannen har gjort i kommunane, blir etter kvart sende til Statens helsetilsyn og er tilgjengelege på helsetilsynet.no.

5.2 Eigenvurdering – læring og endring av eigen praksis

Formålet med tilsynet er å medverke til at brukarane får tenester med den kvaliteten og det innhaldet som lova føreset. Det er derfor viktig at tilsyn blir utførte på ein måte som støttar opp under det ansvaret kommunane har for å yte gode tenester.

Parallelt med systemrevisjonane har Statens helsetilsyn derfor utforma materiell som kommunane sjølve har kunna bruke til å gå gjennom og vurdere sin eigen praksis. Det sentrale i slike eigenvurderingar er å vurdere eigen praksis og eventuelt endre han.

Tema for eigenvurderinga var dei same som for systemrevisjonane. Der kommunen sjølv avdekte lovbrøt eller manglar i egne tenester, har dei laga ein plan for å rette opp. Fylkesmannen har deretter hatt dialog med kommunane og samarbeidd med dei i oppfølginga og vurderinga av om endringane i praksis har hatt den ønskede effekten.

158 kommunar har gjennomført eigenvurderingar i samband med dette tilsynet. Kommunane har sjølve valt korleis dei skulle gjennomføre eigenvurderingane. Det er derfor variasjon når det gjeld kva slags prosess eigenvurderinga har utløyst i kommunane, kven som har undersøkt, vurdert og svart på eigenvurderinga, og om leiinga i kommunen har vore involvert i vurderingane.

6 Vegen vidare

«Ungdom står øvst på lista mi», sa leiar i Nav, Sigrun Vågeng, på velferds-konferansen 2016.

Omverdsanalysen til Nav som også kom i desember 2016, konkluderer med at nett-opp dei unge, og ikkje minst dei utan fullført utdanning, er blant dei gruppene som vil slite mest i åra framover. Det blir stadig færre jobbar med låge krav til kompetanse, og dei unge som ikkje gjennomfører ei utdanning, vil måtte kjempe hardt i ein stadig trongare arbeidsmarknad.

Det er viktig å satse på å støtte og hjelpe unge som er på veg inn i eit utdanningsløp eller eit arbeidsretta løp. Mange offentlege tenester er retta mot dei unge. Sosiale tenester i Nav-kontoret er ein del av det store heilskaplege tilbodet som finst i det norske utdannings- og velferdssystemet. Dei sosiale tenestene har god fleksibilitet når det gjeld innhald og omfang for dei som har sosiale problem. Det er gode høve for å tilpasse tenestene individuelt, noko som kan vere til god hjelp for unge med samansette problem. Ei oppfølging av ungdommane kan innebere ei nødvendig heilskapleg tilnærming gjennom plikta til samarbeid med andre instansar. Ein sterk, målretta og tilpassa innsats vil kunne resultere i at fleire ungdommar står betre rusta til å klare seg som vaksne.

Trass i at det blir avdekt manglar i dei sosiale tenestene som kan ha alvorlege konsekvensar for unge menneske, er det gledeleg at såpass mange kommunar har valt å vurdere sin eigen praksis og har sett i verk forbetringstiltak basert på dette arbeidet. Vi ser også i tilsynsrapportane døme på god praksis i fleire kommunar. Vi vil understreke at både svikt og gode eksempel kan brukast til eige endringsarbeid, og vi vil oppmode kommunar og Nav-kontor om å gå gjennom sin eigen praksis og setje i verk nødvendige tiltak for å sikre at dei kan gi utsette unge menneske eit godt utgangspunkt for eit aktivt vaksenliv.

7 Vedlegg – oversikt over regelverket

Tilgjengelegheit:

Heimel: sosialtenestelova §§ 17, 18 og 19, jf. § 4, jf. forvaltningslova § 11, jf. sosialtenestelova § 5, jf. forskrift om internkontroll i kommunalt NAV.

Tildeling:

Heimel: sosialtenestelova §§ 17, 18 og 19, jf. § 5, 42 og 43, jf. forvaltningslova § 17 og forskrift om internkontroll i kommunalt NAV.

Oppfølging:

Heimel: sosialtenestelova §§ 4, 5, 17, 18, 19 og forskrift om internkontroll i kommunalt NAV.

Styring og leiing:

Heimel: sosialtenestelova § 5, jf. forskrift om internkontroll i kommunalt NAV.

Brukarmedverknad:

Heimel: sosialtenestelova § 42, jf. § 43

«Gahpir oaivvis?»

Čeahkkáigeassu riikkaviidosáš geahčus: suohkaniid bargu sosiála bálvalusaid dáfus NAV olis 2015 ja 2016 – bálvalusaid dieđiheapmi, rávvagat ja bagadeapmi ja ekonomalaš doarjja olbmuid gaskkal 17 ja 23 jagi

Dearvvašvuodageahču raporttas 3/2017

Eanas nuorat Norggas leat barggus dahje oahpus, muhto soapmásat dárbbasit sosiála bálvalusaid oanehit dahje guhkit áiggi vai besset bargui dahje eará doibmii.

Riikka fylkkamánit čadahedje 71 bearráigeahču oktiibuot 73 suohkanis ja gávpotosis 2015:s ja 2016:s. Dan olis gávnnavuojedje láchkarihkkumiid 43 suohkanis. Dasa lassin leat 150 suohkana ieža guorahallan iežaset doaimma seamma surggiin go maid bearráigeahču guorahalai. Dat maid suohkanat fuomášedje iežaset bálvalusain lea buori muddui seamma go maid bearráigeahču fuomášii.

Fylkkamánit leat maid gávnnavan váilevašvuodaid surggiin mat leat deatalaččaid nuoraide geat dárbbasit sosiála bálvalusaid. Leat gávdnon váilevašvuodat ovttaskas nuoraid dilálašvuoda kártemis, ja geavaheadjit besset unnán ieža váikkuhit. Dát lea duodalaš danne go ii leat vejolaš oaidnit ožžot go nuorat daid bálvalusaid maid dárbbasit ja madda lea vuoigatvuohta. Mánja suohkana eai čuovo systemáhtalaččat mielde addojuvvojit go bálvalusat ja mo dat láchčojuvvojit, ja danne eai čadahuvvo doaimmat mat sáhtáše eastadit dahje njulget boasttumuodaid maid čuožžilit.

Fylkkamánit čuovvolit suohkaniid main leat váilevašvuodat, dassáži go áššit leat njuolgan. Stáhta dearvvašvuodageahču ávžžuha buot suohkaniid ja NAV-kantuvrraid guorahallat iežaset vuogi dán rapporta gávdnosiid olis, ja čadahit dan mii lea dárbbaslaš dasa ahte nuoraide láchčojuvvo buorre vuoddu olahit aktiiva ollesolbmoeallima.

«Cap in hand?»

Summary of countrywide supervision of social services in 2015 and 2016

Summary of Report of the Norwegian Board of Health Supervision 3/2017

Supervision was carried out by the Offices of the County Governors, and included the following social services: the work of the municipalities provided by the offices of the Norwegian Labour and Welfare Administration: information about services, advice and guidance, and social security benefits for people in the age group 17 to 23.

Most young people in Norway either have a job or are students, but some need social services for a varying period of time in order to get a job or to find another activity.

In 2015 and 2016, supervision was carried out on 71 occasions with 73 municipalities and urban districts. In addition 150 municipalities assessed their own practice. To a large extent, the findings of the Offices of the County Governors and of the municipalities were similar.

Deficiencies in the services were identified in areas that are important for young people who need social services. Deficiencies were found in assessment of young people's situation, and there was little involvement of clients. This is serious, because it is not possible to assess whether young people are allocated the services they need, and that they have the right to receive. In several municipalities, there is no systematic assessment of how social services are used. Therefore, measures to prevent or correct deficiencies in the services are not implemented.

The municipalities where there were deficiencies shall be followed up until the situation is improved. The Norwegian Board of Health Supervision encourages all the municipalities, and the offices of the Norwegian Labour and Welfare Administration, to evaluate their own practice in the light of the findings presented in this report, and to implement necessary measures to ensure that young people have an adequate point of departure for an active adult life.

Rapport fra Helsetilsynet

Utgjevingar 2017

1/2017 Bekymring i skuffen. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbake-melding til den som har meldt

2/2017 Utenkelig eller forutsigbart?

Oppfølging av varsler om alvorlige hendelser i spesialisthelsetjenesten. Status og erfaringer 2016 fra Undersøkelsesenheten i Statens helsetilsyn

3/2017 Med lua i handa? Oppsummering av det landsomfattende tilsynet med kommunane sitt arbeid med sosiale tenester i Nav 2015 og 2016 – tenestene opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad til personar mellom 17 og 23 år

Utgjevingar 2016

1/2016 Informasjonen var mangelfull og kom ofte for sent. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 med samhandling om utskrivning av pasienter fra spesialisthelsetjenesten til kommunen

2/2016 Oppfølging av varsler om alvorlige hendelser i spesialisthelsetjenesten – et relevant bidrag i pasientsikkerhetsarbeid? Status og erfaringer 2015 fra Undersøkelsesenheten i Statens helsetilsyn

3/2016 Risikovurdering av tjenester til personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse

Rettigheter og klager

Menyen [Rettigheter og klager på helse-tilsynet.no](#) inneholder informasjon om de enkelte rettighetene brukerne har i møte med sosiale tjenester, barnevern og helse- og omsorgstjenestene, og hvordan man klager når rettighetene ikke blir oppfylt. Tekstene er skrevet for befolkningen. Menyen inneholder også en samling nettsteder for pasient- og brukerrettigheter og klageordninger.



Rettigheter og klager som gjelder sosiale tjenester

Sosialtjenesteloven gir rettigheter til å motta sosiale tjenester. Her finner du informasjon om rettighetene og hvordan du kan bruke mulighetene til å klage når rettighetene ikke blir oppfylt.

29.01.2016

Skriv ut Lag PDF Del

Klagemuligheter og klagebehandling

Kan jeg klage og hvordan?

- Nav-tjenester i kommunen
- Klageordningen
- Tiltaksplaner
- Hvem har klagerett?
- Hvem behandler klagen din?
- Hvordan klage du?
- Hvor skal du sende klagen?
- Hva skjer hvis det er feil ved klagen?
- Hvorfor det noe å klage?
- Gjelder det noen klagefrist?

Klagebehandling og avgjørelse

- Hvordan behandles klagen hos fylkesmannen?
- Hvor lenge tar det før klagesaken er avgjort?
- Rettigheter under klagebehandlingen
- Hva er det fylkesmannens skal undersøke?
- Innholdet i fylkesmannens avgjørelse
- Hvem mottar avgjørelsen i klagesaken?
- Avgjørelsen i klagesaken er endelig
- Helsetilsynet kan emne fylkesmannens avgjørelse
- Sivilombudsmann, og domstolbehandling av fylkesmannens avgjørelse
- Hvor mange klager kommer til fylkesmannen og hva blir utfallet?

Sosiale tjenester – rettigheter som du kan klage på ut i fra

- Opplysning, råd og veiledning
- Økonomisk stønad til livsopphold
- Midlertidig boligbidrag
- Individuell plan
- Skatteframsjansram
- Sakbehandlingssettigheter

Se også

- Regelverk for sosiale tjenester, se egne linker under lover, rundskriv osv.
- Nettsteder for pasient- og brukerrettigheter og klageordninger
- Fylkesmennene, kontakinfo

Eksterne lenker

- Arbeids- og sosialdepartementet
- Fylkesmannen

Tilsynsmeldinga

Tilsynsmeldinga er ein årleg publikasjon frå Statens helsetilsyn. Den blir nytta til å orientere omverda om saker som er sentrale for sosiale tenester i Nav, barnevern-, helse- og omsorgstjenestene og for offentlig debatt om tenestene.

Tilsynsmeldingar frå og med 1997 finst i fulltekst på www.helsetilsynet.no. Dei nyaste kan òg tingast i trykt utgåve.

I serien Rapport fra Helsetilsynet vert det formidla funn og erfaring frå klagebehandling og tilsyn med sosiale tenester, barnevern og helse- og omsorgstenestene.

Serien vert utgjeven av Statens helsetilsyn. Alle utgjevingar i serien finst i fulltekst på www.helsetilsynet.no

OPPSUMMERING

Rapport fra Helsetilsynet 3/2017

Med lua i handa? Oppsummering av det landsomfattande tilsynet med kommunane sitt arbeid med sosiale tenester i Nav 2015 og 2016 – tenestene opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad til personar mellom 17 og 23 år

Dei fleste unge i Noreg er i arbeid eller under utdanning, men somme treng sosiale tenester over lengre eller kortare tid for å komme i arbeid eller aktivitet.

Fylkesmennene i landet gjennomførte 71 tilsyn med til saman 73 kommunar og bydelar i 2015 og 2016. Tilsynet fann lovbrøt i 43 kommunar. I tillegg har 150 kommunar sjølve gått gjennom sin eigen praksis på dei same områda som tilsynet omfattar. Det er i stor grad samanfall mellom det fylkesmennene fann, og det kommunane sjølve fann i tenestene sine.

Fylkesmennene har funne svikt på område som er viktige for unge som har behov for sosiale tenester. Det er funne manglar når det gjeld kartlegging av situasjonen til kvar enkelt ungdom, og det er lite spor av brukarmedverknad. Dette er alvorleg fordi det ikkje er mogleg å sjå om ungdommane får tildelt dei tenestene dei har behov for og rett til. Fleire kommunar følgjer ikkje systematisk med på om og korleis sosiale tenester blir ytte, og det blir derfor ikkje sett inn tiltak som kan førebyggje eller korrigere svikt som oppstår.

Fylkesmennene følgjer opp kommunane med svikt heilt til forholda er retta opp. Statens helsetilsyn oppmodar alle kommunar og Nav-kontor om å gå gjennom sin eigen praksis og sjå praksisen opp mot funna i denne rapporten, og om å setje i verk nødvendige tiltak for å sikre utsette unge eit godt utgangspunkt for eit aktivt vaksenliv.