



Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Foreløpig rapport fra tilsyn med sosiale tjenester i Nav til personer mellom 17 og 23 år

ved Skaun kommune

Virksomhetens adresse: 7353 Børsa
Tidsrom for tilsynet: 01.09.15 – 13.11.15
Kontaktperson i virksomheten: Carl-Tore Ellingsen Næss

Sammendrag

Formålet med det landsomfattende tilsynet Fylkesmannen gjennomfører med Nav, er å undersøke om kommunen gjennom sin styringsaktivitet sikrer forsvarlige sosiale tjenester til unge mellom 17 og 23 år.

Det vil si om kommunen sikrer at de sosiale tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad er tilgjengelige for personer mellom 17 og 23 år, at tildeling av tjenestene er forsvarlig, og at oppfølgingen av personer mellom 17 og 23 år som mottar tjenestene er forsvarlig.

Denne rapporten beskriver de avvik og merknader som ble påpekt innen de reviderte områdene.

Tilsynet avdekket 2 avvik:

Avvik 1:

Skaun kommune sikrer ikke at tjenesten opplysning, råd og veiledning utover økonomisk råd og veiledning er tilgjengelig for unge mellom 17 og 23 år.

Avvik 2:

Skaun kommune sikrer ikke at tildeling av økonomisk stønad til personer mellom 17 og 23 er forsvarlig.

Dato: 27.11.15

Merete Olufsen Bondø
revisjonsleder

Grethe Lindseth
revisor

Innhold

Sammendrag	1
1. Innledning	4
2. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold.....	4
3. Gjennomføring	5
4. Hva tilsynet omfattet	5
5. Funn.....	6
6. Regelverk.....	8
7. Vurdering av virksomhetens styringssystem.....	9
8. Dokumentunderlag.....	10
9 Deltakere ved tilsynet	10

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter systemrevisjon ved Skaun kommune i perioden 01.09.15 – 13.11.15. Revisjonen inngår som en del av Fylkesmannens planlagte tilsynsvirksomhet i inneværende år.

Fylkesmannen er gitt myndighet til å føre tilsyn med kommunale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) etter sosialtjenestelovens § 9.

Formålet med systemrevisjonen er å vurdere om virksomheten ivaretar ulike krav i lovgivningen gjennom sin internkontroll. Revisjonen omfatter undersøkelse om:

- hvilke tiltak virksomheten har for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av lovgivningen innenfor de tema tilsynet omfatter
- tiltakene følges opp i praksis og om nødvendig korrigeres
- tiltakene er tilstrekkelige for å sikre at lovgivningen overholdes

En systemrevisjon gjennomføres ved granskning av dokumenter, intervjuer og andre undersøkelser.

Rapporten omhandler avvik og merknader som er avdekket under revisjonen og gir derfor ingen fullstendig tilstandsvurdering av virksomhetens arbeid innenfor de områder tilsynet omfatter.

- **Avvik** er mangel på oppfyllelse av krav gitt i lov eller forskrift
- **Merknad** er forhold som ikke er i strid med krav fastsatt i lov eller forskrift, men der tilsynsmyndigheten finner grunn til å påpeke mulighet for forbedring

2. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold

Skaun kommune er en av nabokommunene til Trondheim og har ca. 7670 innbyggere. Kommunen har hatt en jevn økning i folketallet de siste årene. Kommunens administrasjonssenter ligger i Børsa.

Nav-kontoret har til sammen 11 ansatte. Nav leder deltar i rådmannens enhetsmøter og rapporterer i hovedsak på økonomi. Det foreligger en virksomhetsplan for Nav for 2015. Det gjennomføres regelmessige interne møter i kontoret med blant annet kontormøter og sosialteam for drøftinger av saker.

Det foreligger informasjon om tjenestene opplysning, råd og veiledning, økonomisk rådgivning, og økonomisk stønad på kommunens hjemmesider.

Mottaket i Nav-kontoret er betjent 3 dager pr. uke. De øvrige dager er satt av til saksbehandling og samtaler. Mottaket skal gi enkel informasjon ut fra det henvendelsen gjelder, tar i mot og gir bistand til søker for å fremme søknader med mere. Sakene fordeles til saksbehandler som kaller inn søker til samtale for videre kartlegging. Kontoret har som praksis at søkere raskt gis tilbud om timeavtale. Søknader om krisehjelp behandles som hovedregel samme dag som den mottas.

Nav Skaun har utarbeidet en ny rutine for «Mottak, behandling, arkivering og oppfølging av brukere som mottar økonomisk stønad». Det foreligger prosedyre for registrering av avvik, saksbehandling av avvik samt avvikslogg.

Ansvar for oppfølging av ungdom ligger til den enkelte saksbehandler og til OT-kontakt. Omfanget og hyppighet av oppfølgingen som gis varierer fra bruker til bruker. Der bruker er i tiltak, følger Nav i mindre grad opp. Det mottas rapport fra eksterne oppfølger etter endt tiltak.

Det samarbeides med Helsestasjon for unge, Videregående skole og Psykisk helse om brukere i aldersgruppen 17 til 23 år. Nav-kontoret har svært lite, og sjelden kontakt med kommunens barnevernstjeneste.

Kommunens delegasjonsreglement vedtatt 06.02.15 viser ikke at det er gitt delegasjon fra rådmannen til Nav-leder.

3. Gjennomføring

Systemrevisjonen omfattet følgende aktiviteter:

Revisjonsvarsel ble utsendt 01.09.14.

Åpningsmøte ble avholdt 12.11.15.

Intervjuer

7 personer ble intervjuet.

Sluttmøte ble avholdt 13.11.15.

Oversikt over dokumentasjon som ble gjennomgått under revisjonsbesøket er gitt i kapitlet Dokumentunderlag.

4. Hva tilsynet omfattet

Tema for tilsynet var kommunens plikt til å tilby og å yte sosiale tjenester til personer mellom 17 og 23 år. Tilsynet er delt i 3 områder:

1. Om kommunen sikrer at de sosiale tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad er tilgjengelige for personer mellom 17 og 23 år.
 - Herunder om det finnes informasjon om tjenestene, om det gis informasjon og veiledning til den enkelte, og at ungdommene ikke avvises når de henvender seg.
2. Om kommunen sikrer at tildeling av tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til personer mellom 17 og 23 år er forsvarlig.
 - Herunder krav til kartlegging, vurdering og beslutning, brukermedvirkning og individuell vurdering.
3. Om kommunen sikrer at oppfølging av personer mellom 17 og 23 år som mottar tjenesten opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad er

forsvarlig.

- Herunder plikten til å legge til rette for brukermedvirkning, og om ansvaret for å samarbeide og samhandle med relevante tjenesteytere om ungdom mellom 17 og 23 år ivaretas, der det anses nødvendig.

Rapporten omhandler kun en del av Nav Skauns virksomhet, og er derfor ikke en samlet vurdering av de sosiale tjenestene ved Nav-kontoret.

Rapporten tar også bare utgangspunkt i det som var kontorets praksis på tidspunktet for gjennomføringen av tilsynet.

5. Funn

Avvik 1:

Skaun kommune sikrer ikke at tjenesten opplysning, råd og veiledning utover økonomisk råd og veiledning er tilgjengelig for unge mellom 17 og 23 år.

Avviket bygger på følgende observasjoner:

- Informasjon og gjennomgang av saker viser at det ikke er gitt spesifikk informasjon om tjenesten opplysning, råd og veiledning til gruppen til gruppen 17 – 23 år. Det er heller ikke forelagt søknader fra brukere om tjenesten med unntak av henvisning til gjeldsrådgivning.
- Det informeres kun om tjenestene økonomisk råd og veiledning og økonomisk stønad i møter med den enkelte søker og til aktuelle samarbeidspartnere.
- Ansvaret for å sikre at den informasjon som gis til søkere og samarbeidspartnere er riktig, er ikke plassert.

Dette er avvik fra følgende myndighetskrav:

Sosialtjenesteloven §§ 5,17, 18, 19 jfr. § 4.

Forvaltningsloven §§ 11 og 23.

Kommentar til avvik 1:

Når det gjelder tjenesten opplysning, råd og veiledning har ikke Fylkesmannen sett at det er gitt spesifikk informasjon om denne tjenesten til personer mellom 17 og 23 år i samtaler mellom veileder og bruker. Fylkesmannen har fått opplyst at veiledningen som gis er arbeidsrettet, og for å gi bruker informasjon om hvilke rettigheter og muligheter som finnes på dette området. Informasjon som gis, slik det er presentert for tilsynet, er alminnelig veiledning i henhold til forvaltningsloven § 11.

Opplysning, råd og veiledning i henhold til sosialtjenestelovens § 17, er motivasjons- og endringsarbeid med sikte på å hjelpe bruker til å mestre hverdagen sin og for å bli selvhjulpne. Dette innebærer at det kan gis opplysning, råd og veiledning på flere livsområder enn økonomi, som for eksempel familie, fritid, bolig med mere.

Tjenesten opplysning, råd og veiledning er særlig viktig for å fange opp unge som har utfordringer så tidlig som mulig, for å bidra til positiv utvikling med mål om sosial og økonomisk trygghet og aktiv deltakelse i samfunnet.

Det er et krav i sosialtjenesteloven § 41 andre ledd, jf. Forvaltningslovens § 23 at det skal fattes vedtak om opplysning, råd og veiledning når det gis slik

veiledning ut over det som må anses som alminnelig veiledning i medhold av forvaltningsloven § 11. Vedtak på tjenesten vil gi forutsigbarhet for brukerne, det vil sikre etterprøvbarheten og ivareta brukernes rettsikkerhet og klage-muligheter.

Avvik 2:

Skaun kommune sikrer ikke at tildeling av økonomisk stønad til personer mellom 17 og 23 er forsvarlig.

Avviket bygger på følgende observasjoner:

- Det kreves at søker møter til samtale i forbindelse med behandling av økonomisk stønad.
- I de sakene hvor det er innhentet dokumentasjon i form av kontoutskrift, har søker lagt frem dette for 3 mnd. Det fremgår av krav til dokumentasjon på kommunens hjemmeside at dette skal gjøres.
- I enkelte av de tilsendte sakene er det gitt avslag på søknad om økonomisk stønad på grunn av manglende dokumentasjon. Sakene viser ikke at det er gjort en vurdering av søknaden på bakgrunn av tilgjengelig informasjon.
- Kommunens veiledende satser for boutgifter innvilges som hovedregel etter sats for ungdom som bor i foreldrehjemmet. Det er ikke gitt en begrunnelse for hvorfor satsen er lagt til grunn selv om søker opplyser og dokumenterer at husleien er høyere. Det gis heller ikke avslag på det overskytende beløpet før saken tas til behandling.
- I enkelte saker der det er dokumentert høyere husleie enn vedtatt sats, krever Nav at det fremlegges ny husleiekontrakt med oppdatert husleie.
- Stønad til livsopphold innvilges etter «satser for økonomisk sosialhjelp til livsopphold» uten at det vises til en individuell vurdering om hvorfor og om beløpet er tilstrekkelig.
- Det fremkommer ikke av sakenes opplysninger om det er foretatt en kartlegging av om søker har andre utgifter som skal legges til grunn for en individuell vurdering.
- Evt. fremtidige søknader fremstår som forhåndsbehandlet ved at vedtakene inneholder standardteksten « du kan ikke påberegne ytterligere hjelp til samme formål innenfor samme periode».
- I en sak er fremtidige tiltakspenger lagt til grunn som inntekt før denne er mottatt. Søker er innvilget krisehjelp til livsopphold i påvente av utbetaling, uten at det er vurdert om dette er tilstrekkelig. Søknad om dekning av husleie i samme sak er ikke besvart.
- Utbetalt lønn for en tid tilbake, legges til grunn som inntekt fremover i tid, uten at det er gjort en vurdering av den faktiske situasjonen på søknadstidspunktet og fremover.
- I flere saker hvor det er satt krav om å dokumentere boutgifter før søknaden kan behandles, innvilges økonomisk stønad fra den dagen dokumentasjon innleveres og ikke fra søknadsdato.
- Økonomisk stønad til for eksempel tannlege og klær som i en konkret situasjon hører inn under sosialtjenesteloven § 18, innvilges etter § 19.
- Utbetaling av husleie til andre foretas uten at det foreligger dokumentasjon på samtykke, eller vedtak om utbetaling til andre.
- Det foretas stans eller reduksjon i innvilget økonomisk stønad uten forhåndsvarsel og/eller at det er fattet vedtak om dette.

- Søkere som er skoleelever regnes som studenter. Dette gjelder også elever som er ferdige på videregående skole. Skoleelever gis ikke rett til økonomisk stønad, og får informasjon om at de må forvente å ha mindre til livsopphold enn andre sosialhjelpsmottakere.
- Vedtakene viser at det settes vilkår etter sosialtjenesteloven §§ 20 og 23, og uten at kravene til saksbehandling som følge av loven er fulgt. Brudd på vilkår fører til stans uten ytterligere varsel, og det foreligger ingen vurdering av om det er en sammenheng med vedtaket og om vilkårene er urimelig byrdefulle for mottaker.
- Liste over dokumentasjon som skal ligge ved søknad om økonomisk stønad som ligger på kommunens hjemmeside inneholder faktiske feil og er ikke oppdatert med den reviderte som foreligger i mottaket i Nav.
- I vedtakene under punkt klage informeres bruker om at saken sendes til Fylkesmannen for vurdering.
- Det fremgår av søknadsskjema for økonomisk sosialhjelp at Nav kan kreve refusjon i bostøtte.
- Der det gis opplysning, råd og veiledning i vedtak om økonomisk stønad, vises det ikke til § 17. Opplysning, råd og veiledningen er av en informerende karakter og sitat fra rundskriv, mer enn veiledende for å nå lovens formål.
- Det gis tilbud om økonomisk råd og veiledning, hvorpå søker må ta kontakt dersom det er ønskelig

Dette er avvik fra følgende myndighetskrav:

Sosialtjenesteloven §§ 4, 17, 18 og 19, 20, 41 og sosialtjenestelovens § 5 om internkontroll med tilhørende forskrift § 4

Kommentar til avvik 2:

Nav Skaun har som praksis at det foretas en kartlegging av søkerens behov. Det fremkommer derimot ikke om det kartlegges om søker har andre behov som det skal tas med i vurderingen. Kontoret har kort saksbehandlingstid og vedtak innvilges som hovedregel for en måned av gangen. Dette for å opprettholde kontakten med brukere.

Vedtak om økonomisk stønad inneholder en beskrivelse av søkerens situasjon, men økonomisk stønad innvilges i hovedsak med utgangspunkt i kommunens veiledende satser, og ikke etter konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. Det er derfor en fare for at utmålt stønad som innvilges, ikke er tilstrekkelig i alle saker.

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, og saksbehandlingsreglene for vilkår ikke er fulgt. 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 om forskrift.

6. Regelverk

Sosialtjenesteloven.

Forvaltningsloven.

Forskrift om internkontroll i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Rundskriv Hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven.

7. Vurdering av virksomhetens styringssystem

Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen pålegger kommunen å ha styring og kontroll med tjenesteytingen. Hensikten er å sikre forsvarlige tjenester, og at krav i sosiallovgivningen blir overholdt.

Kravene til styring og kontroll innebærer blant annet at kommunen skal avklare ansvarsforhold, utarbeide nødvendige rutiner og instruksjoner, og sørge for at de ansatte har nødvendig kompetanse. Kommunen skal også sørge for at sårbare områder i tjenesteytingen avdekkes, og at feil i tjenesteytingen fanges opp, slik at svikt kan rettes opp og forebygges. Kommunen må dessuten overvåke at rutiner og instruksjoner følges, og at internkontrollen fungerer som forutsatt.

Skaun kommune gir informasjon om tjenestene økonomisk stønad og opplysning, råd og veiledning, men det informeres ikke konkret om tjenesten opplysning, råd og veiledning til brukere eller samarbeidspartnere. Det er derfor tilsynets vurdering at denne tjenesten ikke er tilgjengelig i Skaun kommune. Kommunens internkontroll har heller ikke avdekket at denne tjenesten ikke er tilgjengelig, og at det ikke er fattet vedtak på denne tjenesten.

Kommunen praktiserer ingen aldersgrense for å søke om de to tjenestene. Mottaket gir informasjon ut fra det henvendelsen gjelder, og kontoret har en kjent praksis for behandling av søknader om økonomisk stønad og gjeldsrådgivning. Det innhentes opplysninger fra andre, og det benyttes samtykkeskjema. Det er opplyst at tolk kan benyttes ved behov.

Det kartlegges i liten grad om brukere har behov for andre ytelser, noe som gjenspeiler seg i de forelagte sakene. Vedtakene viser i hovedsak at kommunens veiledende satser for livsopphold og boutgifter benyttes ved tildeling av økonomisk stønad, noe som ikke er i samsvar med regelverket.

Fylkesmannen har igjennom tilsynet avdekket at saksbehandlingsreglene for tildeling av økonomisk stønad ikke følges ved at blant annet reglene for bestemmelsene om bruk av vilkår, evt. fremtidige søknader er forhåndsbehandlet, fremtidig inntekt er lagt til grunn, det mangler vurdering av den faktiske situasjonen på søknadstidspunktet og utstrakt bruk av kommunens veiledende satser. Nav-kontoret og kommunens må derfor vurdere sin internkontroll, og iverksette tiltak som sikrer at det foreligger styring slik at det påses at vedtakene som fattes er riktige. Internkontrollen må jevnlig gjennomgås for å kontrollere om kartlegging, vurdering og beslutning i tjenestene gjennomføres i tråd med reglene i sosialtjenesteloven og i forvaltningsloven.

Oppfølging av brukere er lagt til den enkelte veileder i kontoret. Innholdet i oppfølging er ikke beskrevet, men det er opplyst at det gis opplysning, råd og veiledning knyttet til at bruker skal komme i arbeid. Det fremkommer ikke om brukere får denne tjenesten på andre livsområder enn gjeldsrådgivning.

Kontoret har derfor et forbedringspotensial i å tydeliggjøre hva tjenesten oppfølging inneholder og tilby denne tjenesten til ungdom søker om dette og der Nav har avklart at det er behov for en slik tjeneste.

Tilsynet viser at Skaun kommune har mangler i sitt system for internkontroll på det undersøkte området. Kommunens internkontroll har ikke avdekket at tjenesten opplysning, råd og veiledning ikke er tilgjengelig og at det ikke fattes vedtak på tjenesten utover økonomisk rådgivning. Kommunen har heller ikke avdekket at tildeling av økonomisk stønad ikke skjer i henhold til kravene i lov og forskrift.

Mangler i styringen av praksis og manglende systematisk gjennomgang av styringssystemene fører til en stor risiko for at tjenestene som gis, ikke er individuelt tilpasset ut fra brukernes behov.

8. Dokumentunderlag

Virksomhetens egen dokumentasjon knyttet til den daglige drift og andre forhold av betydning som ble oversendt under forberedelsen av revisjonen:

- Oversikt over ansatte i Nav Skaun
- Økonomirapport 1. tertial 2015 – Nav Skaun
- Satser for økonomisk sosialhjelp – Skaun kommune
- Rutine mottak, behandling, arkivering og oppfølging av brukere som mottar økonomisk stønad av 14.10.15.
- Prosedyre for Henvendelse vedr. gjeldsproblemer av 01.07.14.
- Prosedyre for registrering av avvik av 16.12.14.
- Prosedyre for saksbehandling av avvik av 16.12.14.
- Skjema for Avvikslogg Nav Skaun
- Saksbehandlingsskjema for avvik, korrigerende og forebyggende tiltak
- Virksomhetsplan 2015 Nav Skaun
- Samarbeidsavtale Skaun kommune og Nav Sør-Trøndelag
- Delegeringsreglement Skaun kommune av 06.02.14.
- Kommuneplanens samfunnsdel 2013 – 2024.
- 24 vedtak med notat fra Socio m.m.

Dokumentasjon som ble gjennomgått under revisjonsbesøket:

- Fullmakt til gjeldsrådgiver
- Henvisningsskjema til gjeldsrådgiver
- Generell fullmakt
- Skjema for oversikt over aktuell dokumentasjon
- Økonomirapport 2. tertial 2015 – Nav Skaun
- Rutine for mottak, behandling, arkivering og oppfølging av brukere som mottar økonomisk stønad av 03.11.15.
- 7 brukermapper
- Observasjoner i Modia, Gosys og Socio

Korrespondanse mellom virksomheten og Fylkesmannen:

- Varsel om tilsyn av 01.09.15.
- Diverse eposter om utarbeidelse av program og tilrettelegging av tilsynet.
- Brev av 23.10.15 med program for tilsynet.

9. Deltakere ved tilsynet

I tabellen under er det gitt en oversikt over deltakerne på åpningsmøte og sluttmøte, og over hvilke personer som ble intervjuet.

Navn	Funksjon / stilling	Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Ingrid Rostad Eriksen	Veileder	X	X	X
Carl-Tore E. Næss	Leder	X	X	X
Eldbjørg Aune	Veileder	X	X	X
Ragnhild Bjørnelv	Veileder	X	X	X
Erik Eide	Rådgiver	X	X	X
Marit Storlimo	Veileder	X	X	X
Åsmund Larsen	Gjeldsrådgiver	X	X	X

Fra tilsynsmyndighetene deltok:

Juridisk rådgiver Daniel Bergamelli

Seniorrådgiver Grethe Lindseth

Seniorrådgiver Merete O. Bondø