



Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

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

Agdenes kommune

Virksomhetens adresse: 7316 Lensvik
Tidsrom for tilsynet: 19.01.16 – 15.04.16
Kontaktperson i virksomheten: Liv A. Bagøien Lamvik

Sammendrag

Formålet med det landsomfattende tilsynet Fylkesmannen gjennomfører med NAV, er å undersøke om kommunen gjennom sine styringsaktiviteter 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.

Avvik 1

Agdenes kommune sikrer ikke at det fattes vedtak når tjenesten opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 gis ungdom 17 – 23 år, med unntak av økonomisk råd og veiledning.

Avvik 2

Agdenes kommune sikrer ikke at tildeling av økonomisk stønad til unge mellom 17 – 23 år, skjer i henhold til kravene i lov og forskrift.

Merknad 1:

NAV Agdenes har et forbedringspotensial i å dokumentere den oppfølgingen som er gitt

Dato 03.06.16

Grethe Lindseth
revisjonsleder

Merete Bondø
revisor

Innhold

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

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter systemrevisjon ved Agdenes kommune i perioden 19.01.16 – 15.04.16. Revisjonen inngår som en del av Fylkesmannens planlagte tilsynsvirksomhet i inneværende år, og er en del av det landsomfattende tilsynet med NAV i 2015-16.

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

Formålet med systemrevisjonen er å vurdere om virksomheten gjennom internkontroll ivaretar ulike krav i lovgivningen. 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, ved 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 eller i medhold av lov eller forskrift
- **Merknad** er forhold som ikke er i strid med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, men der tilsynsmyndigheten finner grunn til å påpeke mulighet for forbedring

2. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold

Agdenes kommune ligger ytterst i Trondheimsfjorden, og grenser mot Orkdal og Snillfjord kommuner. Kommunen hadde 1733 innbyggere ved utgangen av 2015. Kommunens administrasjonssenter ligger i Lensvik.

I henhold til avtale mellom Agdenes kommune og NAV Sør-Trøndelag, ledes NAV Agdenes av NAV-leder ved NAV Orkdal og Agdenes. Det foreligger ikke andre avtaler om samarbeidet utover denne.

NAV Orkdal Agdenes har til sammen 25 statlig og kommunalt ansatte. De sosiale tjenestene ved NAV Agdenes er organisert under Mottaksteam ved NAV Orkdal Agdenes. Ansatt ved NAV Agdenes deltar på faste møte med NAV Orkdal, både på statlige områder og kommunale. Saker etter sosialtjenesteloven diskuteres i ukentlige mottaksteammøter. I ferier betjenes NAV-kontoret av ansatte fra NAV Orkdal. NAV Agdenes har åpent fire dager i uka, mellom kl 10 – 14. Samtaler kan gjennomføres utenom åpningstid. Kontoret er bemannet med en person, som arbeider 60 % med kommunale tjenester og 40 % med statlige. Ansatte fra NAV Orkdal arbeider også i Agdenes med statlige oppgaver.

NAV-leder rapporterer muntlig til rådmannen i Agdenes på områdene økonomi, utvikling på de kommunale tjenestene og personal. Kommunen har etablert et eget rapporteringssystem tilpasset Agdenes kommune som følges.

Det er gitt delegasjon fra Agdenes kommune til NAV-leder og det foreligger en felles virksomhetsplan og aktivitetsplan for NAV Orkdal Agdenes.

Agdenes kommune informerer om tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad på sine hjemmesider. Kommunen informerer om hva som kan inngå i tjenesten opplysning, råd og veiledning, og lenker til flere sider hvor brukeren kan finne mer informasjon om de sosiale tjenestene. NAV Agdenes har samlet rutiner for behandling av saker etter sosialtjenesteloven i en perm som er tilgjengelig på kontoret.

Ansvar for saksbehandling og oppfølging av ungdom 17-23 år, er lagt til veileder ved NAV Agdenes. Ungdom får delta på Orkdal kommunes «Alle kan» kurs, et tilbud til ungdom som står utenfor skole og arbeid. Kurset går over fire uker, og ungdommene får oppfølging i 6 måneder etter kurset av ansatt ved NAV Orkdal. Oppfølgingen gis i Agdenes.

NAV Agdenes samarbeider med andre kommunale instanser, som også gir oppfølging til ungdom som er i kontakt med NAV. Kommunen har ikke hatt tilbud om psykisk helsetjeneste de tre siste årene på grunn av vakanse i stillingen.

NAV Orkdal Agdenes bruker det statlige systemet for registrering av avvik. Avvik registreres i det statlige avvikssystemet og skal rapporteres til avdelingsleder i fagteammøter.

3. Gjennomføring

Tilsynet ble gjennomført samtidig ved Agdenes og Orkdal kommuner, og det utarbeides en rapport til hver kommune. Systemrevisjonen ved Agdenes kommune omfattet følgende aktiviteter:

Revisjonsvarsel ble sendt 19.januar 2016.

Åpningsmøte ble gjennomført 14.april 2016

Intervjuer 2 personer fra Agdenes kommune, i tillegg til NAV-leder. Fylkesmannen har i tillegg vært i kontakt med relevante samarbeidspartnere før tilsynet, hvor det har vært stilt spørsmål om erfaringer fra samarbeidet, tilgjengelighet til veiledere mv.

Det ble gjennomført en omvisning ved NAV Agdenes 15.04.16

Gjennomgang av dokumenter og saker: før og under tilsynet

Sluttmøte ble holdt 15.april 2016

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, fordelt på følgende tre 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.

Det ble undersøkt 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 ble det sett på 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.

Det ble undersøkt om 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 blir ivaretatt, der det anses nødvendig.

Rapporten omhandler kun en del av NAV Agdenes sin virksomhet, og er derfor ikke en samlet vurdering av de sosiale tjenestene ved kontoret.

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

5. Funn

Avvik 1

Agdenes kommune sikrer ikke at det fattes vedtak når tjenesten opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 gis ungdom 17 – 23 år

Avviket bygger på følgende observasjoner:

- NAV Agdenes praktiserer 18 års aldersgrense for å innvilge økonomisk stønad
- Informasjon og gjennomgang av saker viser at det ikke er gitt spesifikk informasjon om tjenesten opplysning, råd og veiledning til gruppen 17 – 23 år.
- Det kartlegges ikke om betingelsene for rett til tjenesten opplysning, råd og veiledning er oppfylt, og ungdom oppfordres heller ikke til å søke om tjenesten.
- Mottaket har et informasjonsskriv til brukere som vurderer å søke økonomisk stønad, hvor det fremgår at de må ha prøvd ulike økonomiske muligheter før evt innvilgelse av stønad

- Ansvar for å sikre at den informasjon som gis om tjenestene er korrekte og oppdatert, er ikke plassert.

Dette er avvik fra følgende myndighetskrav:

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

Forvaltningsloven §§ 11 og 23.

Kommentar til avvik 1:

Fylkesmannen har ikke sett at det gis spesifikk informasjon om tjenesten opplysning, råd og veiledning til personer mellom 17 og 23 år i samtaler mellom veileder og bruker. NAV Agdenes kartlegger søkerens behov for hjelp på et bredt område, og gir opplysning, råd og veiledning i henhold til dette etter § 17, men det fattes ikke vedtak om tjenesten.

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 etterprøvbareheten og ivareta brukernes rettsikkerhet og klagemuligheter.

Mottak har et informasjonsskriv hvor det fremgår hva bruker må ha prøvd av andre muligheter før evt innvilgelse av søknad om økonomisk stønad. Dette kan forstås som en begrensning i tilgjengeligheten til tjenestene.

Avvik 2

Agdenes kommune sikrer ikke at tildeling av økonomisk stønad til unge mellom 17 – 23 år, skjer i henhold til kravene i lov og forskrift.

Avviket bygger på følgende observasjoner:

- Stønad til livsopphold innvilges etter standard satser ved tildeling av stønad til ungdom uten at det vises til en individuell vurdering om hvorfor og om beløpet er tilstrekkelig. Det fremkommer ikke av opplysningene i de tilsette sakene om det er foretatt en kartlegging av om søker har andre utgifter som skal legges til grunn for en individuell vurdering. Økonomisk stønad til for eksempel tannlege, lege og medisin, transport innvilges etter § 19, men hører som hovedregel inn under sosialtjenesteloven § 18.
- Vedtakene inneholder i stor grad standardtekst.
- Sakene (vedtak og journal) er ikke opplyst på en slik måte at andre i kontoret kan sette seg inn i saken. Sakene mangler kartlegging, og det er ikke dokumentasjon fra samtaler i journal. Saksmappene fremstår som uoversiktlige, med gullapper, notater.
- Det dokumenteres ikke at utbetaling av husleie til andre foretas er etter samtykke med bruker
- Det foretas stans eller reduksjon i innvilget økonomisk stønad uten forhåndsvarsel og/eller at det er fattes vedtak om dette.

- Bestemmelsene i § 20 er ikke fulgt ved vilkårssetting, og vilkår fremgår under begrunnelse i vedtak. Det mangler vurderinger av om vilkårene er i nær sammenheng med vedtaket, ikke urimelig byrdefull eller begrenser handle- eller valgfrihet på en urimelig måte samt ikke strid med andre lover.
- NAV Agdenes praktiserer 18 års aldersgrense for økonomisk stønad, og der ungdom under 18 år søker økonomisk stønad, så vises det til foreldrenes forsørgelsesplikt.
- Det er ikke det gjort vurderinger av hvor det er fare for svikt i saksbehandling i forbindelse med tildeling av tjenester til ungdom ved NAV Agdenes

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:

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 etterprøvnbarheten og ivareta brukernes rettsikkerhet og klagemuligheter.

Det er ikke dokumentert hva som er kartlagt av søkers situasjon, og 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 for et forsvarlig livsopphold for den enkelte ungdom.

Det stilles standard vilkår for økonomisk stønad uten at det gjøres nærmere vurderinger av om dette er hensiktsmessig og riktig for den enkelte bruker. Det fremgår ikke klart at det er et vilkår, når det føres under overskriften begrunnelse. Videre vurderes det heller ikke om vilkår er i nær sammenheng med vedtaket og ikke begrenser brukerens handle- og valgfrihet. Dersom det skal stilles vilkår, skal det gjøres en vurdering av om det bidrar til at søker blir selvhjulpel, og lovens krav ved vilkårssetting må følges.

Sakene fremstår som uoversiktlige, og vanskelig for bruker eller andre ved kontoret å sette seg inn i dersom det er ønskelig. Det er lite dokumentasjon fra samtaler, hvilket er sårbart når det er et lite kontor med få ansatte.

Merknad 1:

NAV Agdenes har et forbedringspotensial i å dokumentere den oppfølgingen som er gitt

Kommentar til merknaden: Det er opplyst at informasjon fra samtaler og oppfølging av brukere ikke alltid journalføres. Veileder oppgir at kontoret har et forbedringspotensial i å dokumentere samtaler og oppfølging av brukere.

6. Regelverk

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Forskrift om internkontroll i arbeids- og velferdsforvaltningen
Rundskriv Hovednr. 35 – Lov om sosiale tjenester i NAV
Rundskriv A-1/2015 – statlige retningslinjer for økonomisk stønad

7. Vurdering av kommunen styringssystem

I henhold til sosialtjenesteloven § 5 skal kommunen kunne gjøre rede for hvordan plikten til internkontroll oppfylles. Forskrift om internkontroll for de kommunale tjenestene i NAV beskriver mer detaljert hvordan dette skal gjøres.

Målet er at brukere som har krav på det, innvilges nødvendige tjenester i samsvar med bestemmelsene i loven. Når det skjer en svikt i styringen kan konsekvensen være at kommunen ikke leverer riktige og gode nok tjenester.

Hensikten med styring og internkontroll er å sikre at det arbeid som utføres, ikke blir tilfeldig og opp til den enkelte saksbehandler. Ved aktivt å knytte internkontroll opp mot utførelse av det faglige arbeidet, vil kontoret gjennom felles praksis, verktøy, fagsystemer og kompetanse kunne sørge for forsvarlige individuelle tjenester.

Tilsynet viser at Agdenes kommune har mangler i sitt system for internkontroll på det undersøkte området. Kommunens internkontroll har ikke avdekket at det ikke ble fattet vedtak på tjenesten råd og veiledning når tjenesten gis. Kommunen har heller ikke avdekket at tildeling av økonomisk stønad ikke skjer i henhold til kravene i lov og forskrift.

Det er etablert et system for alle ansatte ved NAV Orkdal og Agdenes til å melde fra om avvik, og det er kjent at det statlige systemet for varsling skal benyttes. Det er også kjent at avvik som skal meldes er knyttet til trusler og vold mot ansatte. Det meldes ikke avvik knyttet til tjenestene som ytes til brukerne, og det er ikke avdekket at det arbeides for at det skal meldes avvik på uheldige hendelser eller uforsvarlig praksis knyttet til brukerne av sosiale tjenester.

Tilsynet viser at manglende planlegging og kontroll av kommunens arbeid med tildeling og oppfølging av tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad, har medført faktiske overtredelse av sosialtjenesteloven i utførelsen av arbeidet. Kommunens ledelse har heller ikke etterspurt hvor om det er områder hvor det kan være fare for svikt i tjenestene og med dette ikke satt seg i stand til å avdekke svikt.

Tilsynsmyndigheten finner på denne bakgrunn at styringstiltakene fremstår som utilstrekkelige for å sikre forsvarlig praksis på de reviderte områdene som det er gitt avvik på. Kommunen må etter dette og ut fra de funn som er presentert i rapporten, vurdere hvilke styringstiltak som er nødvendige for å sikre en forsvarlig saksbehandling med kartlegging, vurdering og begrunnelse i saker om økonomisk stønad. Kommunen må også vurdere hvilke styringstiltak som er nødvendige for å sikre at brukere informeres om og tilbys tjenesten opplysning, råd og veiledning, samt at det fattes vedtak der tjenesten faktisk gis. Kommunen må også sørge for tilstrekkelige styringstiltak for å sikre at samtaler med brukere

og oppfølging dokumenteres slik at brukere, andre veiledere eller ledere av kontoret skal kunne sette seg inn i saken.

Dette innebærer at kommunen plikter å planlegge, gjennomføre, evaluere og eventuelt korrigere virksomheten slik at den er i samsvar med krav i sosialtjenesteloven i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette forutsetter blant annet kontroll av egne rutiner og praksis, og at nødvendige forbedringstiltak iverksettes.

8. Dokumentunderlag

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

- Delegasjon AKY
- Virksomhetsplan 2016 OA
- Samarbeidsavtale mellom Agdenes kommune og NAV Sør-Trøndelag, evaluert i 2015. Gjelder til 01.09.17
- Organisasjonskart for NAV Orkdal Agdenes med oversikt over ansvar og oppgaver
- Delegasjon av myndighet fra Agdenes kommune til NAV-leder
- Samtykkeskjema
- 1 saksmappe
- Kartleggingsskjema

Dokumentasjon som ble gjennomgått under revisjonsbesøket:

- Saksmapper
- Aktivitetsplan år 2016 – enhet NAV Orkdal og Agdenes HMS/IA og kompetanse
- Virksomhetsplan (oppdatert)
- Rutiner i perm
- Informasjon til brukere som vurderer å søke økonomisk sosialhjelp, datert februar 2011
- Informasjon om hvordan brukere kan få raskere svar på søknaden sin, revidert april 2010

Korrespondanse mellom virksomheten og Fylkesmannen:

- Varsel om tilsyn av 19.01.16
- Diverse eposter om program og tilrettelegging av tilsynet
- Brev av 05.04.16 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
Hege Iversen Mjelde	Veileder mottaksavdelingen	X		

Roar Belsås	Veileder flyktninger	X	X	X
Anne Karin Indergård Ysland	Veileder/saksbehandler Agdenes	X	X	X
Synnøve Sivertsen	Veileder	X	X	X
Merete Karlsen	Veileder bostøtte	X		X
Ingvar Tilseth	Avdelingsleder	X	X	X
Mari Skagseth	Veileder sosiale tjenester	X		X
Knut Even Wormdal	Økonomisk rådgiver	X	X	X
Inger Høgsteggen Bakken	Veileder mottaksavdelingen	X		X
Beate Hansen	Veileder langtidsmottakere sosial stønad	X		X
Maryam Kawkab	Veileder sosiale tjenester	X	X	X
Anita Berg	Veileder oppfølging	X		
Liv A. Bagøien Lamvik	NAV-leder	X	X	X
Ellen Wahlmann	Kommunalsjef	X	X	X
Tove Aune-Storsand	Avdelingsleder, mottaksavdeling	X	X	X
Line-Karina Sveen	Veileder oppfølging	X		
Jorunn Bakken Nedregård	Veileder oppfølging	X		
Wenche Lindset	Veileder mottaksavdelingen			X
Kamilla S. Vinje	Ungdomskontakt		X	X
Edina M. Jarovic	Saksbehandler etter LOST			X
John Ola Selbekk	Rådmann		X	

Fra tilsynsmyndighetene deltok:

Juridisk rådgiver Daniel Bergamelli

Seniorrådgiver Merete O. Bondø

Seniorrådgiver Grethe Lindseth