

Veileder for landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i Nav 2015 og 2016. Tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til personer mellom 17 og 23 år

Målgruppe: Fylkesmennene

Saksbehandler: Seniorrådgiver Charlotte Stokstad

Godkjent av: Assisterende direktør Jo Kittelsen 16. februar 2015

Sist endret (endring godkjent dato): 16. februar 2015

Denne utgivelsen er publisert på www.helsetilsynet.no. I Internserien publiseres veiledere, prosedyrer og andre dokumenter ment for ansatte i Statens helsetilsyn og fylkesmannsembetene. Alle utgivelser finnes på intranettet Losen i web-format. Her på internett finnes utgivelser som har interesse for en bredere lesekrets. Formatet her er generert automatisk fra intranettet, og designet er derfor ikke gjennomarbeidet som en tradisjonell publikasjon. Dokumentet kan også inneholde lenker som bare går til intranettet, og derfor ikke vil virke.

Innholdsfortegnelse

1 Tema og metode	3
1.1 Innledning	3
1.2 Nærmere om målgruppe og samarbeidspartnere	4
1.2.1 Om unge med behov for sosiale tjenester	4
1.2.2 Om valg av avgrensing av gruppen unge fra 17 år	6
1.2.3 Tjenesteytere og instanser som kan være aktuelle samarbeidspartnere i arbeidet med unge mellom 17 og 23 år	—
2 Rettslig grunnlag	7
2.1 Innledning	7
2.2 Brukermedvirkning	8
2.3 Styring og ledelse	8
2.4 Tilgjengelighet	9
2.4.1 Informasjon til personer mellom 17 og 23 år	9
2.4.2 Informasjon og veiledning til enkeltpersoner mellom 17 og 23 som henvender seg til Nav-kontoret	10
2.4.3 Styring og ledelse (internkontroll) for å gjøre tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad tilgjengelige	—
2.4.4 Revisjonskriterier	13
2.5 Tildeling	15
2.5.1 Kartlegging	15
2.5.2 Vurdering og beslutning	19
2.5.3 Styring og ledelse (internkontroll) knyttet til tildeling av tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad	21
2.5.4 Revisjonskriterier	21
2.6 Oppfølging – herunder samhandling og samarbeid med relevante tjenesteytere	23
2.6.1 Styring og ledelse (internkontroll) knyttet til oppfølging, herunder krav til samhandling	26
2.6.2 Revisjonskriterier	27
3 Forberedelser, gjennomføring og oppfølging av tilsynene	29
3.1 Innledning	29
3.2 Grunnlag for beslutning om valg av metode/tilnærming	29
3.3 Ulike fremgangsmåter – fordeler og ulemper	30
3.4 Gjennomgang av fremgangsmåtene	30
3.4.1 Systemrevisjon	30
3.4.2 Egenvurdering	32
4 Vedlegg	34

1 Tema og metode

1.1 Innledning

Tema for landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i Nav i 2015 og 2016 er sosiale tjenester til personer mellom 17 og 23 år. Fylkesmannen skal undersøke om lov- og forskriftskrav som regulerer kommunens plikt til å tilby og tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til personer mellom 17 og 23 år er oppfylt. Fokus skal rettes mot tilgjengelighet, tildeling og oppfølging, herunder samhandling. Plikt til å legge til rette for brukermedvirkning og å gjøre individuelle vurderinger inngår i tilsynet. Tilsynet omfatter ikke kvalifiseringsprogram, individuell plan og midlertidig botilbud.

Kommunen har ansvar for tjenestene hjemlet i lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Nav-kontoret skal ivareta kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven, jf. *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven) § 13 andre ledd. Det er kommunen som skal varsles om tilsyn, og som er adressat for konklusjonene. Kommunen er også ansvarlig for å rette eventuelle lovbrudd.

I 2013 var det registrert ca 120 000 mottakere av økonomisk stønad i Norge.¹ Av disse var 4 prosent (4 800) under 20 år, og 1 av 3 (40 000) var i alderen 20–29 år. I tillegg kommer unge som mottar andre sosiale tjenester enn økonomisk stønad. Det finnes ikke god statistikk på dette. Ofte er det slik at andre sosiale tjenester ytes parallelt med tjenesten økonomisk stønad.

En rekke studier, statistikk og satsinger^{2 3} viser at unge med behov for sosiale tjenester har ulike og ofte sammensatte problemer. Det kan blant annet handle om problemer med å fullføre videregående skole, problemer med å skaffe jobb, lærlingplass og inntekt.

En studie⁴ viser at det også er mange unge i alderen 18–30 år som verken studerer, får hjelp fra Nav eller som har registrert inntekt. Forskerne vet lite om denne gruppen, men antar at det blant annet kan være unge som sliter med fysiske eller psykiske utfordringer. De blir forsørget av foreldre, kjærester, jobber svart eller bedriver kriminalitet. Studien kan tyde på at mange unge voksne med behov for og rett til sosiale tjenester ikke tar kontakt med Nav. Det kan være flere årsaker til dette. Mangel på kunnskap og informasjon om rettigheter og plikter etter sosialtjenesteloven kan være en årsak.

Fylkesmannen skal undersøke om kommunen sikrer forsvarlige sosiale tjenester til unge i en kritisk overgangsfase i livet fra barn til voksen. Det er besluttet at tilsynet skal omfatte unge mellom 17 og 23 år fordi det er viktig å fange opp unge som har utfordringer så tidlig som mulig. Tidlig innsats er viktig for å bidra til positiv utvikling med mål om sosial og økonomisk trygghet og aktiv deltakelse i samfunnet. Den nedre alderen 17 år er valgt for å undersøke om kommunene sikrer at også 17-åringers rettigheter etter sosialtjenesteloven ivaretas. Se nærmere om den nedre grensen 17 år i punkt 1.2.2.

For å identifisere risikoområder og beslutte nærmere tema for tilsynet, er det lagt vekt på kunnskap tilsynsmyndigheten har om tjenesteområdet, blant annet tilsynserfaringer fra dette og tilgrensende områder. Det er videre lagt vekt på innspill om risiko for svikt og konsekvens av svikt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet,

fagmiljøer og brukerorganisasjoner.

Landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester til ungdom 17 til 23 år skal gjennomføres som *systemrevisjon*.

Samtidig skal det inviteres til at kommuner selv gjennomfører en egenvurdering. Tema er det samme uavhengig av fremgangsmåte. I hvert fylke skal det gjennomføres aktivitet tilsvarende tre systemrevisjoner per år. Minst ett tilsyn skal gjennomføres som systemrevisjon. En egenvurdering tilsvarer 1/3 av en systemrevisjon. Antall tilsyn kan telles over to år, så lenge volumkravet for de to årene samlet sett overholdes og kravene til antall systemrevisjoner per år i embetsoppdraget oppfylles. I kapittel 4 beskrives gjennomføring av de to metodene.

I veilederen redegjøres det for tilsynets tema og de lov- og forskriftskrav som regulerer tilsynsområdene.

Tilsynsystemet er inndelt i tre undersøkelsesområder. For hvert område redegjøres det for gjeldende rett, herunder krav til styring. Etter redegjørelsen for gjeldende rett innen det enkelte område fremstilles det rettslige grunnlaget som revisjonskriterier. Revisjonskriteriene i *kursiv* er kriterier ut fra lov- og forskriftskrav som regulerer rettigheter og saksbehandlingskrav etter sosialtjenesteloven. Revisjonskriterier i ordinær skrift er kriterier ut fra krav til styring og ledelse etter forskrift om internkontroll i kommunalt Nav. I kapittel 3 beskrives forberedelser og gjennomføring av tilsynene som systemrevisjon og egenvurdering. I tillegg til veilederen er det utarbeidet egenvurderingsmateriale som skal benyttes ved gjennomføring av egenvurdering.

Veilederen er utarbeidet av en arbeidsgruppe i Statens helsetilsyn og en referansegruppe bestående av representanter fra tre embeter. I arbeidsgruppen deltok Sverre Nesheim, Cathinka By, Tone Giske, Kristin Cecilie Lowzow Bentzrød, Kristina Totlandsdal, Liv Turid Lieng, Rolf Krokene og Charlotte Stokstad (oppgaveansvarlig). I referansegruppen deltok Nina Westby Evensen fra Fylkesmannen i Østfold, Birthe Guttormsen fra Fylkesmannen i Vest-Agder og Monica Solnes fra Fylkesmannen i Troms.

1) SSB

2) [S Ose, R Mandal, S Mordal. utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag. Et systeml og aktørperspektiv.](#)

Forskningsrapport. Trondheim: Sintef, 2014.

3) [R Sandnes. Ungdoms levekår. Statistiske analyser 136.](#) Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2013.

4) [AS Grødem, RA Nielsen, AH Strand. Unge mottakere av helserelaterte ytelser : fordelingen mellom offentlig og familiebasert forsørgelse av unge NEET.](#) Fafo-rapport 2014/37. Oslo: Fafo, 2014.

1.2 Nærmere om målgruppe og samarbeidspartnere

1.2.1 Om unge med behov for sosiale tjenester

Unge med behov for sosiale tjenester har ulike problemer. Det som kjennetegner ungdommen er imidlertid at de ofte har sammensatte behov.

En undersøkelse foretatt av Sintef⁵ kartla 589 unge brukere av Nav. Brukerne var i aldersgruppen 17–30 år og hadde sammensatte behov. Unge ordinære arbeidssøkere var ikke inkludert i materialet. 60 % av de som deltok i kartleggingen hadde helseproblemer. Hver tredje bruker med sammensatte behov slet med psykiske problem. Relativt få hadde alvorlig psykisk lidelse, men mange hadde angst og depresjonssymptomer. Kartleggingen viser at mange hadde behov for å opparbeide en mestringsfølelse, få selvtilit og selvfølelse. Mange vil ikke være klar for

arbeidslivet før de har oppnådd dette. Nesten ti prosent i utvalget oppgav å ha lese- og/eller skriveproblemer.

I rapporten heter det:

«Når vi ser på hvem unge brukerne i NAV er, er det relativt lett å se at kompetansen som skal arbeide med de unge må være tunge på den sosialfaglige biten. Det er selvsagt ikke slik at det er nivå eller type utdanning som nødvendigvis har størst betydning for hvor godt de lykkes i arbeidet med de unge. Det handler også om personlighet, interesse og erfaring.»

Undersøkelsen viser at unge brukere kommer i kontakt med Nav-kontoret av ulike årsaker. Noen kommer via barnevernet eller i overgangen mellom barne- og ungdomspsykiatrien og voksen psykiatrien når de fyller 18 år. Noen kommer sammen med foreldre, andre kommer fra de videregående skolene fordi de avslutter skolen uten å fullføre. Noen kommer fordi de ikke har lærlingkontrakt, mens en del kommer fordi de ikke har nok kompetanse til finne seg en jobb på egenhånd.

Ungdommen ble stilt spørsmål om hvilke hjelpeinstanser de hadde fått hjelp av for å gjennomføre skolegangen. Flest svarer at de har fått hjelp fra fastlegen sin (39 prosent). 34 prosent har fått hjelp fra skolen (rådgivere, PPT og oppfølgingstjenesten), mens hver tredje i utvalget har fått hjelp fra psykiske helsetjenester.

Som det fremgår over har en del av de unge som henvender seg til Nav barnevernerfaring. Barnevernet skal alltid gjøre en vurdering av om ungdom skal ha ettervern etter fylte 18 år og hva dette eventuelt skal bestå av. Nav kan være en viktig samarbeidspartner for kommunens barneverntjeneste når den, sammen med den unge, skal vurdere innholdet i ettervern. Hvis ungdom ikke ønsker ettervern fra barneverntjenesten, kan de ha behov for råd og veiledning og eventuell annen bistand fra Nav.

Mange unge med behov for sosiale tjenester i Nav har psykiske helseutfordringer. I Opptrappingsplanen for arbeid og psykisk helse (2013–2016) beskrives unge med psykiske helseutfordringer slik:

«Blant de viktigste risikofaktorene for dårlig psykisk helse blant unge, finner forskerne forhold som har med oppvekstmiljø å gjøre. Mobbing og manglende mestring i skolen er blant de mest alvorlige risikofaktorene. Mye tyder på at psykiske helseproblemer har negative konsekvenser for elevenes læringsutbytte. Studier⁶ har dokumentert klare sammenhenger mellom tilfredshet med livet og trivsel på skolen og elevenes prestasjoner. Psykiske helseproblemer er en viktig årsaksfaktor til at unge ikke fullfører grunnopplæringen.»

5) [S Ose, R Mandal, S Mordal. utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag. Et systeml og aktørperspektiv.](#)

Forskningsrapport. Trondheim: Sintef, 2014.

6) [O Samdal. Sammenhengen mellom psykisk helse, skolemiljø, skoletrivsel og skoleprestasjoner. Hemil-rapport 4/2009.](#)

Bergen: HEMIL-senteret, 2009.

[Helsedirektoratet. Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse – ROP-lidelser. Oslo: Helsedirektoratet, 2012.](#)

[E F Major, red. Bedre føre var. Psykisk helse: Helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger. Rapport 2011:1.](#)

Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt, 2011.

1.2.2 Om valg av avgrensning av gruppen unge fra 17 år

Den nedre alderen på 17 år er satt for å undersøke om kommunene sikrer at også 17-åringers rettigheter etter sosialtjenesteloven ivaretas. Sosialtjenesteloven har ingen nedre aldersgrense for tjenestene som er tema for dette tilsynet. (Tjenesten kvalifiseringsprogram har en aldersgrense på 19 år, jf. Rundskriv 35 punkt 4.29.1.5.) Personer som er 17 år kan ha rett til sosiale tjenester dersom betingelsene i rettighetsbestemmelsene er oppfylt. Det betyr videre at personer som er 17 år ikke kan avvises i mottak med begrunnelsen at de ikke har rett til sosiale tjenester på grunn av alder. Videre betyr det at søknader fra personer skal realitetsbehandles og ikke avvises på grunn av alder dersom søker er 17 år. Søknad kan heller ikke avslås kun begrunnet i søkers alder.

Når det gjelder tjenesten *opplysning, råd og veiledning* oppfyller mange 17-åringer betingelsene for rett til tjenesten. Tjenesten er en lavterskeltjeneste og den er særlig ment å rette seg mot også svært unge – herunder personer på 17.

Rett til *økonomisk stønad* er heller ikke betinget av at søker har fylt 18 år. Likevel er det slik at en 17-åring oftest ikke oppfyller vilkårene for å ha rett til stønad, først og fremst fordi foreldrene har forsørgerplikt. Barneloven inneholder bestemmelser om at foreldre har plikt til å forsørge sine barn til barnet fyller 18 år. Det kan imidlertid tenkes tilfelle der det etter en konkret, individuell vurdering er grunnlag for å innvilge stønad til 17-åringer. Søknad om økonomisk stønad fra søker under 18 år skal derfor alltid realitetsbehandles.

1.2.3 Tjenesteytere og instanser som kan være aktuelle samarbeidspartnere i arbeidet med unge mellom 17 og 23 år

Samarbeid mellom tjenesteytere er viktig for at tjenestetilbud til unge med sammensatte behov samlet sett skal være forsvarlig.

I tilsynet skal det undersøkes om kommunen sikrer at plikten til å bidra til samarbeid og samhandling ved behov ivaretas. Plikten består blant annet i å kartlegge hvilke tjenesteytere som yter tjenester til den unge, og ev. vurdere og etablere samarbeid og samhandling ved behov og etter ønske/samtykke fra den unge. Plikten består også i å få oversikt over de utfordringer den unge har og ev. motivere til å etablere kontakt med relevante tjenesteytere, og ev. inngå samhandle og samarbeide.

Vi lister her opp noen typer relevante tjenester det kan være relevant å samhandle og samarbeide med. Ved gjennomføring av tilsynet skal fylkesmannen innhente erfaringer fra aktuelle samarbeidspartnere om hvordan kommunen ivaretar sitt ansvar knyttet til samarbeid og samhandling om unge mellom 17 og 23 år dersom det anses som nødvendig. Fylkesmannen vil gjennom sin kjennskap til den enkelte kommune, eller via en oppnevnt kontaktperson, finne frem til aktuelle instanser eller tjenester det er aktuelt å innhente informasjon fra.

Innhenting av informasjon fra relevante tjenesteytere kan gjøres i forbindelse med *forberedelser* til tilsynene for å få kunnskap om utfordringer kommunen i Nav står overfor i den enkelte kommune hva gjelder samarbeid og samhandling. Informasjon fra ev. intervjuer med representanter fra relevante tjenesteytere og instanser kan, sammen med informasjon fra intervjuer med ansatte i kommunen og Nav og fra skriftlige resultat- og styringsdokumenter, benyttes som *del av faktagrunnlaget* ved vurdering og beslutning om lov- og forskriftskrav er overholdt eller ikke. Se mer om dette i kapittel 3 om gjennomføring av tilsynene som systemrevisjoner.

Oppfølgings tjenesten (OT) er et fylkeskommunalt ansvar, og de arbeider med og for ungdom som har rett til videregående opplæring til og med det året de fyller 21 år. OT er hjemlet i opplæringslova § 3-6.

OT skal kontakte alle unge som ikke begynner på videregående skole etter grunnskolen, de som ikke er i arbeid, har avbrutt videregående skole eller som er utvist fra skolen. Alle de videregående skolene i fylket har OT-veileder, og sentralt i fylket er det en OT-koordinator.

Mange unge med behov for sosiale tjenester har psykiske problemer. En del har allerede kontakt med *psykiske helse tjenester* både i kommunene og i spesialisthelsetjenesten.

Fastlegen er også sentral i utredning, behandling og oppfølging av unge med psykiske lidelser og kan være en viktig samarbeidspartner når det gjelder disse og andre unge med helseproblemer.

Tjenester til rusmiddelavhengige kan være aktuelle samarbeidspartnere I mange kommuner er disse organisert som en del av Nav.

Tverrfaglige spesialiserte tjenester for rusmiddelavhengige vil kunne være en aktuell samarbeidspartner.

Barnevernet kan være en viktig samarbeidspart. Barnevernet skal, i samarbeid med ungdommen selv og i god tid før han eller hun fyller 18 år, alltid gjøre en vurdering av om ungdom skal ha tiltak fra barnevernet etter fylte 18 år.

Barneverntjenesten tar ofte kontakt med Nav på vegne av en ungdom når ungdommen er i alderen 17 til 23. Nav trekkes ofte inn som en tjenesteyter i ettervernsarbeidet, og barneverntjenesten blir således en viktig og sentral samarbeidsaktør.

2 Rettslig grunnlag

2.1 Innledning

Fylkesmannen skal undersøke og konkludere om kommunen sikrer, ved tilstrekkelig styring og ledelse, forsvarlig sosiale tjenester til unge mellom 17 og 23 år.

Det skal undersøkes om:

- Kommunen sikrer at de sosiale tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad er *tilgjengelige* for personer mellom 17 og 23 år.
- Kommunen sikrer at *tildeling* av tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til personer mellom 17 og 23 år er forsvarlig. Krav til kartlegging, vurdering og beslutning står sentralt her, og viktige elementer for forsvarlig tildeling er videre brukermedvirkning og individuell vurdering.
- Kommunen sikrer at *oppfølging* av personer mellom 17 og 23 år som mottar tjenesten opplysning, råd og veiledning, og økonomisk stønad er forsvarlig, herunder at kommunens plikt til å legge til rette for brukermedvirkning og for å samhandle og samarbeide med relevante tjenesteyter ivaretas.

I dette kapittelet redegjøres for lov- og forskriftskrav som gjelder på områdene som skal undersøkes. AVdir har gjort et stort tolkningsarbeid av sosialtjenesteloven i *Rundskriv 35* og i veileder til sosialtjenesteloven § 17 *Hvordan*

fatte vedtak på tjenestene opplysning, råd og veiledning. Disse er viktige kilder til gjeldende rett, og er førende for presentasjonen av gjeldende rett på tilsynsområdene.

Tjenester som ytes etter sosialtjenesteloven skal være forsvarlige, jf. sosialtjenesteloven § 4. Kravet om forsvarlige tjenester innebærer at kommunen skal sikre at personer mellom 17 og 23 år får tilbud om tjenester de har rettskrav på i rett tid, med rett innhold og omfang tilpasset den unges hjelpebehov. Kravet om forsvarlighet hjemler videre en plikt til å samordne tjenestene og samarbeide om tjenestene til den unge ved å samhandle med den unges øvrige tjenesteytere der bruker ønsker dette.

2.2 Brukermedvirkning

Plikten til å legge til rette for brukermedvirkning er tema for tilsynet. Plikten gjelder innen alle tre undersøkelsesområdene. Brukermedvirkning er ikke et eget tema i tilsynet, og det skal ikke vurderes og konkluderes med om kommunen sikrer (bare) brukermedvirkning. Plikten til å legge til rette for brukermedvirkning skal undersøkes og vurderes i tilknytning til tildeling og gjennomføring av opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til personer mellom 17 til 23 år.

Sosialtjenesteloven § 42 hjemler retten til brukermedvirkning. Det følger av bestemmelsen at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener.

Det er et sentralt prinsipp i sosialt arbeid at tjenestetilbudet så langt det er mulig skal utformes med utgangspunkt i tjenestemottakerens behov og ønsker. Tjenestene får mest effekt på den måten. Dette har en klar sammenheng med lovens mål om hjelp til selvhjelp. Den enkelte er nærmest til å kjenne egne behov og hva som kan bidra til å hjelpe vedkommende ut av en vanskelig livssituasjon. Retten til brukermedvirkning er nedfelt i sosialtjenesteloven § 42, og understrekes også i § 43 om innhenting av opplysninger. Brukermedvirkning er en grunnleggende forutsetning for tjenestene opplysning, råd og veiledning og oppfølging av unge som mottar økonomisk stønad.

Tjenestemottaker skal ut fra sine forutsetninger aktivt gis mulighet til å bidra til å utforme tjenestetilbudet. Tjenestemottaker skal medvirke og ha innflytelse i hele søknadsprosessen, fra henvendelse, søknad og kartlegging av behov til vedtak og utforming og tilrettelegging av tjenestetilbud. Manglende medvirkning kan føre til at rettsanvendelsen eller skjønnsutøvelsen i saken ikke er korrekt, og at avgjørelsen eller tjenesten som følge av dette ikke er forsvarlig.

I alle vurderinger skal det legges stor vekt på hva tjenestemottaker mener og ønsker, hvis dette er innenfor lovens formål og rammer. Hvis tjenestetilbudet ikke er i samsvar med tjenestemottakers ønsker, skjerpes kravet til at beslutningen begrunnes på en måte som er forståelig for vedkommende.

2.3 Styring og ledelse

God styring og ledelse bidrar til å sikre forvarlige tjenester. Kommunen har derfor plikt til å styre og lede for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, jf. sosialtjenesteloven § 5. Internkontrollplikten innebærer at kommunen skal ha systematiske tiltak som sikrer at aktiviteter knyttet til å tilby og yte tjenester til ungdom mellom 17 og 23 år planlegges,

organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med de lov- og forskriftskrav som regulerer aktivitetene. Nærmere redegjørelse for innhold i styringstiltakene fremgår under hvert undersøkelsesområde.

Fylkesmannen skal foreta vurdering av om styringsaktivitetene er gode nok til å sikre forsvarlig tjenester. Der det avdekkes svikt i tjenestene, skal det undersøkes hva ved svikten som skyldes manglende styring og hvilke styringsaktiviteter som mangler. Der det ikke avdekkes svikt i tjenestene, skyldes dette ofte god styring. Det kan imidlertid være tilfeller der tilfeldigheter og dyktige medarbeidere bidrar til at svikt i tjenestene ikke avdekkes på undersøkelsestidspunktet. I slike tilfelle kan det også være grunnlag for å konkludere med manglende styring.

Kommunens styringsplikt følger av sosialtjenesteloven § 5. Innholdet i styringsplikten er regulert i forskrift 19. november 2010 nr. 1463 om internkontroll i kommunalt NAV (internkontrollforskriften). Styringsaktivitetene skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i, eller i medhold av, sosialtjenesteloven.

2.4 Tilgjengelighet

Tjenester etter sosialtjenesteloven kapittel 4 skal være forsvarlige, jf. sosialtjenesteloven § 4. Forsvarlighet forutsetter at tjenestene er tilgjengelige for alle som kan ha rett på tjenester etter sosialtjenesteloven. Med tilgjengelighet forstås både plikten til å gi generell informasjon til befolkningen, herunder personer mellom 17 til 23 år, og plikten til å gi generell informasjon til den enkelte som henvender seg til Nav-kontoret.

2.4.1 Informasjon til personer mellom 17 og 23 år

Fylkesmannen skal undersøke og konkludere om:

Kommunen sikrer at det gis generell informasjon om tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til gruppen personer mellom 17 og 23 år.

Hjemmel: Sosialtjenesteloven §§ 17, 18 og 19, jf. § 4, jf. forvaltningsloven § 11, jf. sosialtjenesteloven § 5, jf. forskrift om internkontroll i kommunalt NAV.

Forsvarlighetskravet hjemlet i sosialtjenesteloven § 4, sammenholdt med rettighetsbestemmelsene i §§ 17, 18 og 19, hjemler kommunens plikt til å gjøre tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad tilgjengelige for alle som kan ha et hjelpebehov som kan dekkes av de sosiale tjenestene. Plikten støttes av forvaltningsloven § 11.

Plikten til å gi informasjon innebærer å opplyse om tjenestene på relevante steder, som f.eks. kommunens nettsider, i publikumsmottaket på informasjonsskjermer og/eller brosjyrer, gjennom tilgang til Navs nettsider, på informasjonsmøter og i ulike former for gruppemøter.

Kravet om tilgjengelighet tilsier at det må finnes informasjon om de kommunale tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad på kommunens hjemmesider. Det er tilstrekkelig at tjenestene er nevnt, og at det videre er lenket opp til Navs hjemmesider. Det ligger utenfor tilsynet å vurdere Navs nettsider, da disse er utformet av AVdir.

Informasjonen som gis om tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad må være korrekt,

tilstrekkelig og tilpasset (også) personer mellom 17 og 23 år. F.eks. må informasjonen ikke inneholde opplysninger om at tjenester etter sosialtjenesteloven betinger at man har fylt 18 år.

I Rundskriv 35 punkt 4.17.1 står det følgende til sosialtjenesteloven § 17:

«I tillegg til å være en individuell tjeneste, innebærer bestemmelsen også en plikt til å gi generell informasjon ut til befolkningen og å drive oppsøkende informasjonsvirksomhet til særskilte grupper hvis det er i tråd med bestemmelsens hensikt.»

Unge mellom 17 og 23 år som ikke fullfører videregående opplæring, som står i fare for å ikke fullføre videregående opplæring og/ eller unge som står langt fra arbeidsmarkedet er eksempler på slike grupper. Det stilles følgelig krav om at kommunen må vurdere om det er behov for å iverksette tiltak for å informere og opplyse unge i slike grupper særskilt. Grunnlag for en slik vurdering kan være kunnskap om dropouts, rusproblematikk blant unge i kommunen, psykiske lidelser blant unge i kommunen osv.

Informasjon om tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad som gis til særskilte grupper må være i tråd med lov- og forskrift og tilpasset målgruppen. Dette innebærer også at kommunen må vurdere behov for å tilpasse generell informasjon til unge som ikke har, eller mangler tilstrekkelige, norskkunnskaper.

2.4.2 Informasjon og veiledning til enkeltpersoner mellom 17 og 23 som henvender seg til Nav-kontoret

Fylkesmannen skal undersøke og konkludere om:

Kommunens sikrer at det gis informasjon og veiledning om tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til enkeltpersoner mellom 17 og 23 år som henvender seg til Nav-kontoret.

Hjemmel: Sosialtjenesteloven §§ 17, 18 og 19, jf § 4, jf. forvaltningsloven § 11, jf. sosialtjenesteloven § 5 og forskrift om internkontroll i kommunalt NAV.

Forsvarlighetskravet hjemlet i sosialtjenesteloven § 4, sammenholdt med rettighetsbestemmelsene i §§17, 18 og 19, hjemler kommunens plikt til å gjøre tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad tilgjengelige ved å gi informasjon og veiledning om tjenestene når enkeltpersoner henvender seg til Nav-kontoret. Plikten støttes av kommunens alminnelige veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11.

Henvendelse til Nav-kontoret kan skje ved at den unge møter på kontoret, ringer eller tar kontakt med medarbeider som representerer Nav-kontoret utenfor kontoret (for eksempel på informasjonsmøter). Den unge kan være oppfordret og/ eller «henvist» av andre til å ta kontakt med Nav-kontoret.

Tjenester og støttepersoner kan også ta kontakt med Nav-kontoret på vegne av den unge. Taushetsplikten skal ivaretas i slike tilfelle. Det kan være aktuelt å innhente informasjon fra henviser/andre som har tatt kontakt på vegne av den unge, dersom det er behov for opplysninger i en kartleggingsfase for å vurdere om den unge har rett på tjenestene etter sosialtjenesteloven og om det ev. er behov for å koordinere tjenestetilbudet ved samarbeid.

Unge som henvender seg til ansatt ved Nav-kontoret i resepsjonen, på møter eller per telefon (telefoner satt over fra NAV Kontaktsenter, eller telefon som kommer inn til veiledere fordi nummeret er kjent), skal få informasjon og

veiledning om tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad dersom henvendelsen indikerer at den unge kan ha behov som kan dekkes av disse tjenestene. Det skal aktivt bidras til å identifisere hjelpebehov som kan avhjelpes med tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad. I forbindelse med slik, i utgangspunktet generell informasjon og veiledning, kan det komme frem ulike problemstillinger av mer individuell og personlig karakter som krever opplysning, råd og veiledning som går ut over den individuelt rettede generelle veiledningen. I en del tilfeller kan brukeren få individuell opplysning, råd og veiledning der og da, forutsatt at taushetsplikten etter sosialtjenesteloven § 44 blir ivaretatt og uten at det fattes vedtak. Hvis det er behov for å gå nærmere inn i problemstillingene, skal brukeren få informasjon og tilbud om den individuelle tjenesten opplysning, råd og veiledning i sosialtjenesteloven § 17.

Fylkesmannen skal *ikke* undersøke om sosialtjenesteloven overholdes ved den aktiviteten som gjøres ved NAV Kontaktsenter som telefontjeneste eller ved aktivitet i sosiale medier (f.eks. chatsider og facebook.)⁷ Disse tjenestene drives fra sentralt hold og det er derfor uheldig å gjøre kommunen ansvarlig for aktivitet som pågår der.

Plikten til å gi generell informasjon til den enkelte innebærer også å fange opp om henvendelsen må betraktes som en søknad om tjenester. Tjenesten opplysning, råd og veiledning er en lavterskeltjeneste, og det skal svært lite til for å ha rett til tjenesten. De fleste unge som henvender seg til Nav-kontoret skal følgelig få informasjon om tjenesten og veiledning knyttet til å søke.

Der den unges henvendelse blir identifisert som søknad om tjenesten opplysning, råd og veiledning og/eller økonomisk stønad, og kommunen foretrekker at søknaden skriftliggjøres, skal kommunen bistå ved behov. Bistandsplikten gjelder overfor alle unge med behov. Dette kan være unge med lese- og skrivevansker, rusproblemer eller unge som av andre grunner har problemer med å skrive søknad.

Informasjonen og veiledningen skal gis på en måte den unge forstår. Informasjonen skal være korrekt og tilstrekkelig, slik at den unge kan ivareta sine rettigheter. Informasjonen må gis en språkdrakt som er tilpasset den unge. Det skal vurderes om det er behov for tolk, og tolk skal tilbys ved behov.⁸ Dersom den unge har lese- og skrivevansker skal informasjonen og veiledningen tilpasses.

Henvendelser⁹ som eksplisitt inneholder søknad om tjenestene opplysning, råd og veiledning og/eller økonomisk stønad, eller henvendelser som indikerer slik søknad, må realitetsbehandles og kan følgelig ikke avvises eller avslås muntlig der og da. Søknader – muntlige og skriftlige – skal «tas imot» også der det ikke foreligger tilstrekkelig dokumentasjon.

Unge under 18 år kan ikke avvises på grunn av alder. Personer over 18 år har rett til å bli vurdert selvstendig i forhold økonomisk stønad, også hvis de bor sammen med foreldrene.

Informasjonen til den enkelte kan gis skriftlig eller muntlig. Det skal legges vekt på ønske og behovet til den som søker informasjon og veiledning om informasjonen skal gis muntlig eller skriftlig. Når den unge voksne henvender seg muntlig vil det være mest naturlig å gi anledning til å kommunisere muntlig. Dersom den unge ikke gir uttrykk for ønske om muntlig veiledning, må det likevel vurderes om det er mest hensiktsmessig med muntlig dialog for å klargjøre situasjonen.

Det kan være forsvarlig praksis å henvise til Navs hjemmesider eller printe ut informasjon fra hjemmesidene. Hvis

dette skjer rutinemessig, uten at det er gjort en konkret vurdering av om det skal tilbys en samtale, kan det føre til at enkelte unge ikke får den veiledningen de har rett på for å kunne ivareta sine interesser og rettigheter. Unge mellom 17 og 23 år skal derfor tilbys veiledning i en samtale dersom personen ønsker dette eller det anses som nødvendig. Også der personen ikke virker motivert til samtale bør det motiveres til samtale, enten der og da, eller at det inngås en avtale om tidspunkt for samtale. Samtalen kan være en kartleggingssamtale knyttet til at det er fremmet søknad. Det kan også være en samtale som tilbys for å ivareta plikten til å gjøre tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad tilgjengelig.

Unge henvender seg ofte til Nav på grunn av økonomiske problemer. Ofte er «inngangsporten» til Nav-kontoret behov for stønad til å dekke nødvendige livsoppholdsutgifter. I slike tilfeller skal det i de aller fleste tilfeller gis informasjon og veiledning om tjenesten opplysning, råd og veiledning, og oppfordring om å søke.

7) NAV Kontaktsenter er telefonisk førstelinje for de fleste tjenestene i Nav, herunder sosiale tjenester. Alle som vil komme i kontakt med Nav per telefon må ringe til Nav Kontaktsenter. Kontaktsenteret består av ca 1000 medarbeidere fordelt på 19 enheter, samt en styringsenhet som er underlagt AVdir. Ringer man Nav får man snakke med første ledig ansatt på en av de 19 enhetene.

8) [§§ 11 og 17 - Veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper](#). Prinsipputtalelse/fortolkning, 30.01.2003. Justis- og beredskapsdepartementet, 2003.

9) Dom i Oslo tingrett 2006-01-31 (Publisert: TOSLO-2004-6520)

2.4.3 Styring og ledelse (internkontroll) for å gjøre tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad tilgjengelige

Der fylkesmannen avdekker svikt i tilgjengeligheten til tjenestene vil det særlig være nødvendig å undersøke kommunen og Nav-kontorets systematiske styring. Kommunen må følge med på om tjenestene er tilgjengelig slik loven krever. Hvilke konkrete styringsaktiviteter som er nødvendige for å sikre tilgjengelighet vil variere avhengig av organisering, størrelse på kontoret etc.

Når det gjelder informasjon i form av brosjyrer og tekst på kommunens hjemmesider vil kravene til styring bestå i å sørge for at det blir informert om tjenestene på kommunens hjemmesider og lenket videre til Navs hjemmeside. Ledelsen skal sørge for at generell informasjonen blir gitt/er tilgjengelig, og at den er korrekt i forhold til lov og forskrift. Ledelsen må påse at ansatte med rett kompetanse bidrar i utforming og sørger for vedlikehold av informasjonen. Det må være besluttet hvem som følger med på endringer i regelverk og andre rammer som har betydning og som igjen sørger for at informasjon om tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til enhver tid er oppdatert.

Kommunen må sørge for at ansatte i mottak har tilstrekkelig kompetanse, kunnskap og ferdigheter til å håndtere henvendelser fra unge forsvarlig. Styringskravene som skal sikre at de som tar i mot unge i et mottak eller på telefon gir rett veiledning innebærer å forsikre seg om at den innledende veiledningen som gis er riktig. Blant annet skal ledelsen sørge for at ansatte i mottak vet at man ikke kan avvise med begrunnelse i alder eller på grunn av manglende dokumentasjon. Hvilke kompetansekrav som skal stilles til et slikt mottak er avhengig av hvor langt ansatte i mottak skal veilede. Kompetanse og kunnskap som kommunen må vurdere om er nødvendig kan være

kjennskap til typiske utfordringer personer i gruppen kan ha, kunnskap om hvilke tjenester som kan være aktuelle, forvaltningskunnskap, saksbehandlingskunnskap og dialogkunnskap og -ferdigheter. Kommunen skal sørge for at det vurderes hvilken kompetanse som er nødvendig og arbeide systematisk gjennom kartlegging av ansattes kompetanse, opplæring, veiledning osv. for å sørge for at ansatte i mottak har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta kravet om at tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad er tilgjengelige for unge mellom 17 og 23 år.

Ledere må iverksette tiltak slik at det fanges opp når det skjer feil. Dette kan blant annet gjøres ved å etterspørre og legge til rette for at ansatte informerer om uheldige og ulovlige forhold. Informasjon om feil kan komme i formelle og uformelle klager fra unge og deres representanter, fra veiledere som arbeider med personer over tid, fra brukerutvalg og lignende. Informasjon om uheldige hendelser/feil, herunder lovbrudd, skal håndteres og kunnskapen skal benyttes i arbeidet med å forbedre tjenesten. Tiltak for å øke kompetansen til ansatte, utarbeide skriftlige rutiner, maler, (elektronisk) saksbehandlingsverktøy, er eksempler på slike tiltak.

Ledere må påse at det vurderes hvilke skriftlige verktøy som må være tilgjengelig for denne delen av arbeidet og sørge for at slike utarbeides. Ledere må ta initiativ til å gjennomgå praksis, ev. ved gjennomgang av saker med saksbehandlere, for å sikre den praksis lov og forskrift krever. I hvilken form dette skal skje kan variere; ledere kan ta stikkprøver i skriftlig materiale, de kan sørge for at ansatte får faglig veiledning som tar for seg de sakene de til enhver tid arbeider med, de kan bruke personalmøter eller andre møter til å drøfte enkeltsaker etc.

Fylkesmannen skal undersøke at ledere vet hvordan den innledende samtalen med unge mellom 17 og 23 vanligvis foregår, for slik å forsikre seg om at ansatte sørger for å gi unge et tilbud som kan bidra til at den enkelte får sine behov dekket ved tjenestene opplysning, råd og veiledning og/eller økonomisk stønad dersom betingelsene er oppfylt. Dette er vanligvis en oppgave for nærmeste leder, kommunens plikt vil bestå i å forsikre seg om at Nav-kontoret ivaretar dette lederansvaret og treffe tiltak hvis det er grunn til å tro at de ikke gjør det.

2.4.4 Revisjonskriterier

Med revisjonskriterier menes tolkningsresultat av lov- og forskriftskrav. Revisjonskriteriene nedenfor er en sammenstilling av tolkningsresultater som gjelder tilgjengelighet til tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til personer mellom 17 og 23 år.

Revisjonskriteriene er her formulert som påstander. Dersom svaret på påstanden er ja, er revisjonskriteriet overholdt. Ved å foreta en samlet vurdering av revisjonskriteriene sammenholdt med faktum kan det trekkes en konklusjon om *kommunens sikrer at de sosiale tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad er tilgjengelig for personer mellom 17 og 23* eller ikke. Avvik skal formuleres så konkret som mulig slik at det blir tydelig for kommunene hva fylkesmannen mener er brudd på loven.

Revisjonskriteriene i *kursiv* er tolkningsresultater med utgangspunkt i lov og forskrift som regulerer krav til de faglige aktivitetene. Revisjonskriteriene i ordinær skrift er tolkningsresultater med utgangspunkt i krav til styring og ledelse (internkontroll).

- *Informasjon om de sosiale tjenestene er lett tilgjengelig på kommunens hjemmesider, og det henvises til Navs hjemmesider for nærmere informasjon.*

- *Informasjon er tilgjengelig på Nav-kontoret, ved tilgang på nettet, i skriftlig materiell og/eller audiovisuelt.*
- *Det vurderes om det er behov for å gi informasjon til grupper av unge personer mellom 17 og 23 år utover «vanlige kanaler» – f.eks. på videregående skoler, barneverntjenesten, BUP, DPS osv. Ved behov holdes informasjonsmøter, utarbeides infomateriale eller informeres oppsøkende på annen måte overfor unge mellom 17 og 23 år.*
- *Det vurderes behov for å tilpasse informasjon til personer mellom 17 og 23 år med tanke på forståelig språk og ev. tilpasses grupper av unge med annen språkbakgrunn.*
- *Informasjonen om rett til sosiale tjenester er korrekt.*
- *Unge under 18 år avvises ikke i mottak med begrunnelsen at de ikke har rett på tjenester etter sosialtjenesteloven på grunn av alder.*
- *Unge over 18 som søker økonomisk stønad avvises ikke i mottak med begrunnelsen at de har plikt til å bli forsørget av foreldrene.*
- *Det gis individuell informasjon og veiledning til personer mellom 17 og 23 år som henvender seg på Nav-kontoret.*
- *Informasjon og veiledning tilpasses den unges behov med hensyn til tema, innhold og omfang.*
- *Unge mellom 17 og 23 år som henvender seg til Nav for første gang tilbys alltid samtale. Det tilbys ellers samtale ved behov.*
- *Informasjon og veiledning som gis individuelt om de sosiale tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad er korrekt.*
- *Unge mellom 17 og 23 år informeres om, og tilbys alltid veiledning om, tjenesten opplysning, råd og veiledning.*
- *Dersom henvendelsen fra den unge innholdsmessig er vag, tilstrebes det å identifisere behov som kan dekkes av tjenestene opplysning, råd og veiledning eller økonomisk stønad.*
- *Det bistås med å nedtegne søknad, og informeres om søknadsprosessen.*
- *Alle søknader realitetsbehandles. Ingen søknader avvises/avslås muntlig i skranken eller i samtale.*
- *Ved henvendelse om enkeltungdom fra andre tjenester (barnevern, psykisk helsevern etc.) legger Nav-kontoret til rette for samarbeid innenfor taushetspliktsreglene.*
- *Tolk, eller annet tiltak som er nødvendig for å gi opplysninger og veiledning, tilbys ved behov.*
- *Det er klart hvem som skal utforme informasjonsmateriell om rett til sosiale tjenester.*
- *Det er klart hvem som har ansvar for å sikre at den informasjonen som gis er riktig, slik at unge mellom 17 og*

23 år kan se hvilke rettigheter de har.

- Det er klart hvem som skal motta beskjed om eventuelle feil, og hvem som har ansvar for å følge med på at informasjonsmateriell oppdateres ved behov.
- Relevante ledere har oversikt over kompetansen til de som tar i mot henvendelser fra unge på telefon, i mottak og lignende.
- Det settes i verk systematisk opplæring basert på hvilke veiledningsoppgaver disse har. Det følges med på om opplæringstiltakene virker etter sin hensikt, og tiltakene justeres ved behov.
- Leder i Nav-kontoret og de ansvarlige i kommunen får rapportert kunnskap om uønskede hendelser i mottak som for eksempel at unge avvises på feil grunnlag. Slike rapporter gis på bakgrunn av henvendelser fra samarbeidspartnere, klager fra unge selv, egne internrevisjoner eller liknende.
- På bakgrunn av de ansattes kompetanse og de oppgaver de har i veiledning av unge mellom 17 og 23 år utarbeides, hvis nødvendig, skriftlige prosedyrer eller rutiner som skal brukes i slik veiledning.
- Kommunens ansvarlige ledere etterspør regelmessig (for eksempel årlig) rapporter som gir tilstrekkelig informasjon til at de kan ivareta sitt ansvar for at generell informasjon og veiledning i mottak er forsvarlig

2.5 Tildeling

Fylkesmannen skal undersøke og konkludere om:

Kommunen sikrer forsvarlig tildeling av tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til personer mellom 17 og 23 år.

Hjemmel: Sosialtjenesteloven §§ 17, 18 og 19, jf. § 5, 42 og 43, jf. forvaltningsloven § 17 og forskrift om internkontroll i kommunalt NAV.

Tildelingsprosessen består av elementene kartlegging, vurdering og beslutning. Plikten til å ivareta brukermedvirkning og til å foreta individuelle vurderinger ved tildeling av tjenestene skal undersøkes.

2.5.1 Kartlegging

Det rettslige grunnlaget for forsvarlig tildeling av de individuelle tjenestene i kapittel 4 i sosialtjenesteloven er sosialtjenesteloven kapittel 5 om saksbehandling. I sosialtjenesteloven § 41 går det frem at forvaltningsloven gjelder der ikke annet følger av sosialtjenesteloven. Det fremgår videre i § 41 at avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester er enkeltvedtak. At avgjørelse om tjenestene er enkeltvedtak har betydning for hele søknadsprosessen fra informasjon og veiledning om tjenestene, søknad og kartlegging, til avgjørelsens innhold og form og muligheten til å klage. Det stilles følgelig krav til håndtering av søknadsprosessen, både at det skal kartlegges slik at saken blir tilstrekkelig opplyst og at kartleggingen gjøres på en forsvarlig måte slik at brukers rettssikkerhet ivaretas, herunder retten til å medvirke og retten til at taushetsplikten overholdes.

Søknadsbehandlingen starter med en skriftlig søknad eller et notat/skriftlig nedtegnelse om at søker ønsker tjenester. Søknadstidspunktet, tidspunktet for innlevering av en skriftlig søknad eller når behovet ble meldt, skal fremgå av

saken.

Samtale med den unge er særlig viktig for å kartlegge behov for tjenesten opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad og behovet for samhandling med andre tjenester til unge mellom 17 og 23 år. Ofte vil ikke unge brukere selv ta initiativ til å søke skriftlig om tjenesten opplysning, råd og veiledning slik de kanskje vil gjøre dersom de har behov for økonomisk stønad. For å fange opp behov for opplysning, råd og veiledning og at den unges tjenester koordineres, kan det være nødvendig å tilby en kartleggingssamtale. Det skal undersøkes om ungdom gis tilbud om en samtale med tanke på å kunne tilby opplysning, råd og veiledning selv om ungdommens henvendelse dreier seg om noe annet. Kommunen må sørge for at det vurderes konkret om det er behov for samtale(r) med ungdommen for å få tilstrekkelig opplysninger om den unges sosiale, økonomiske situasjon mv. til å kunne fatte rett vedtak ev. med tilstrekkelig innhold og omfang.

Innhenting av opplysninger fra andre instanser skal gjøres i samarbeid med søker og/eller slik at søker har kjennskap til innhenting, jf. sosialtjenesteloven § 43. Reglene om taushetsplikt skal overholdes, jf. sosialtjenesteloven § 44. I saker som gjelder personer mellom 17 og 23 år kan det blant annet være aktuelt å innhente opplysninger fra skole, barneverntjenesten, arbeidsgiver, utleier, kreditor eller helseinstitusjon.

Sosialtjenesteloven § 43 regulerer kommunens rett til å innhente opplysninger også der bruker ikke er informert og/eller ikke har samtykket. Det er kun relevante opplysninger som kan innhentes på denne måten og kun opplysninger som er nødvendige for å opplyse saken. I saker der søker er 17 år kan det tenkes at sosialtjenesten mener at foreldrene og /eller andre kan gi viktige opplysninger for å behandle søknad om tjenester. Det må foretas en konkret vurdering med utgangspunkt i sosialtjenesteloven § 43 også i slike tilfelle. Fylkesmannen skal undersøke om kommunen sikrer at slik innhenting av opplysninger skjer etter en individuell vurdering og ikke rent rutinemessig.

Det er ulike opplysninger som er nødvendig for å vurdere og beslutte om det er grunnlag for å innvilge tjenester etter sosialtjenesteloven §§ 17, 18 og 19. Det må innhentes opplysninger slik at saken er tilstrekkelig opplyst i forhold til vurderingene som skal gjøres etter sosialtjenesteloven §§ 17, 18 og 19. Dette følger av forvaltningsloven § 17.

Det er ulik praksis på Nav-kontorene når det gjelder hvordan kartlegging foregår når unge henvender seg. Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet verktøy som Nav-kontorene bruker i kartlegging (og oppfølging).

Fylkesmannen skal undersøke om krav til kartlegging overholdes ved bruk av disse verktøyene eller ved andre tilnærminger.

Ved kartlegging av behov for tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad skal det også kartlegges behov for samarbeid/koordinerte tjenester. Dette innebærer f.eks. kartlegging av om den unge har andre kontakter i hjelpeapparatet som det kan være relevant å samarbeide med. Hvis den unge er henvist til Nav-kontoret, er det relevant å vurdere om det skal tas kontakt med den som har henvist. Hvis søkeren har en fast kontakt i en rustjeneste eller i psykisk helsevern, er dette instanser det skal gode grunner til ikke å samarbeide med. Der kartlegging viser behov for samhandling, skal kommunen ved oppfølging av bruker motivere til at samhandling kan etableres og gjennomføres.

Fylkesmannen skal undersøke, både i kommunen (Nav-kontoret), og hos aktuelle samarbeidsinstanser, om Nav-kontoret samarbeider med andre instanser om å kartlegge unges behov når det er relevant.

Særlig om kartlegging når det søkes om opplysning, råd og veiledning

Når det gjelder kartlegging for å vurdere om det skal treffes vedtak om opplysning, råd og veiledning, utledes kravene av § 17. For å ha rett til tjenesten må den unge ha sosiale problemer eller stå i fare for å få det. Sosiale problemer kan ha sammenheng med utfordringer på ulike livsområder som arbeid og aktivitet, helse, fritid, hjemmesituasjon, omsorgsoppgaver, boligforhold, nettverk og økonomi. Kartlegging av disse forholdene kan være aktuelle å gjøre før vurdering og beslutning tas. Det er imidlertid ikke nødvendig.

Det fremgår av rundskriv til sosialtjenesteloven § 17 at tjenesten er et lavterskeltilbud. Videre fremgår det at det ikke er nødvendig å fatte vedtak om tjenestens innhold, noe som igjen tilsier at kartleggingen ikke trenger å være omfattende. Det legges opp til at hva det skal gis opplysning, råd og veiledning om vurderes fortløpende (når tjenesten er i gang) på bakgrunn av brukerens behov. Kartlegging av behov skal derfor gjøres fortløpende som ledd i gjennomføring av tjenesten. (Se nærmere om dette i kapittel 2.4 om oppfølging). Det faktum at den unge søker hjelp, og på den måten avdekker mulig sosiale problemer eller behov for å forebygge sosiale problemer, er tilstrekkelig for å fatte vedtak, forutsatt at den unge ønsker tjenesten. Den unges motivasjon og ønske om å motta tjenesten må følgelig kartlegges, jf. sosialtjenesteloven §§ 17 og 42. Det kan ikke stilles som vilkår for annen sosial tjeneste at råd og veiledning etter § 17 skal mottas. Tjenesten er frivillig og påvirker ikke retten til andre tjenester, som f.eks. økonomisk stønad.

Særlig om kartlegging når det søkes økonomisk stønad

Når det gjelder kartlegging for å vurdere om en ungdom i alder 17 til 23 har rett til økonomisk stønad etter §§ 18 og 19, vil det være behov for en grundigere kartlegging enn ved vurdering av om betingelsene etter sosialtjenesteloven § 17 er oppfylt. Søknad om økonomisk stønad er ofte «inngangen» til Nav for personer mellom 17 og 23 år, noe som ofte tilsier behov for en bred kartlegging.

De samme prisnippene for metodisk tilnærming og behov for samtale gjelder her som for vurdering etter § 17.

I tillegg til å kartlegge forhold av betydning for å avgjøre søknad om økonomisk stønad, må kartleggingen også omfatte å innhente opplysninger om ev. behov som kan dekket av andre tjenester – særlig tjenestene opplysning, råd og veiledning og behov for koordinering av tjenester. Selv om det er grunnlag for å avslå søknad om økonomisk stønad, kan det være grunnlag for å innvilge og tilby tjenesten opplysning, råd og veiledning. Der det er grunnlag for å innvilge økonomisk stønad, vil det nesten alltid være grunnlag også for å innvilge og tilby tjenesten opplysning, råd og veiledning.

En søknad om akutt hjelp må vurderes raskt, noe som innebærer at kommunen ikke kan undersøke saken like grundig som ved behandling av ordinære søknader. Søker kan ha behov for akutt hjelp til helt nødvendige livsoppholdsutgifter som mat, og også ha behov for stønad til å dekke behov av mindre akutt karakter. Da kan det være hensiktsmessig å dele opp søknaden og behandle forholdene separat.

Behov for å ha dokumentasjon om en ungdoms økonomiske situasjon og andre relevante forhold må balanseres mot hensynet til søker og søkers evne og mulighet til å dokumentere opplysninger. En søknad kan med andre ord ikke avvises med begrunnelsen manglende dokumentasjon uten en konkret individuell vurdering. Særlig overfor unge må det tas hensyn til deres situasjon og særlige utfordringer knyttet til å dokumentere. Det er viktig å ikke støte ungdom

som søker hjelp fra seg ved å stille urimelige formalkrav.

I Sivilombudsmannens sak 2005/390 ([Årsmelding for 2005 nr. 45 side 192](#)) redegjøres det for dialog mellom Sivilombudsmannen og Sosial- og helsedirektoratet om dokumentasjonskrav knyttet til søknad om økonomisk stønad. Sivilombudsmannen finner grunn til å bemerke direktoratets uttalelse om at det enkelte ganger kan være tvilsomt når en søknad om økonomisk stønad skal realitetsbehandles eller avvises. Direktoratet legger til grunn at dersom det ikke er mulig å ta stilling til om betingelse i §§ 18 og 19 er oppfylt på grunn av manglende dokumentasjon, vil søknaden i noen tilfeller kunne avvises i et enkeltvedtak. Sivilombudsmannen bemerker til Sosial- og helsedirektoratets uttalelse slik: *«Det er vanskelig å utelukke at det kan forekomme tilfeller hvor avvisning er det korrekte. Generelt mener jeg imidlertid at det må være mest nærliggende å realitetsbehandle slike saker.»* Sivilombudsmannen forsetter; *«Det har i noen klagesaker hit vært hevdet at sosialtjenesten treffer muntlige vedtak. Det er viktig å understreke at det også når dokumentasjonen anses utilstrekkelig, skal treffes et skriftlig vedtak, enten konklusjonen er avslag eller avvisning.»*

Søknadsskjema for søknad om økonomisk stønad er utformet slik at dersom det besvares utfyllende vil det foreligge nødvendige og relevante opplysninger.

Betingelsene for rett til stønad til livsopphold fremgår av § 18. Den som ikke har tilstrekkelig til å dekke sine levekostnader gjennom arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Når alle andre inntektsmuligheter er utnyttet fullt ut, men ikke strekker til, har den som ikke kan sørge for sitt livsopphold rett til stønad, uansett årsaken til hjelpebehovet.

Sosialtjenesteloven gjelder også for personer under 18 år, og søknader fra personer som er 17 år skal følgelig behandles og ikke avvises. Det må foretas en tilstrekkelig kartlegging av den unge under 18 år, slik at beslutningen om innvilgelse eller ikke tas på rett grunnlag.

Sosialtjenesteloven gjelder for personer som er over 18 som bor hjemme og som studerer. Det må kartlegges tilstrekkelig for å foreta konkret, individuell vurdering av om den unge i en slik situasjon har rett på økonomisk stønad.

Eksempler på forhold som må kartlegges fra søknad fra personer mellom 17 og 23 år er: Foreldrenes forsørgerplikt og ansvar, forhold knyttet til at den unge bor hjemme, går på skole og forhold knyttet til at personen er student.

Nedenfor følger en redegjørelse for tolkninger av sosialtjenesteloven § 18 om unges rett til økonomisk stønad. Tolkningene fremkommer i Rundskriv 35. Fylkesmannen skal undersøke om kommunen overholder krav til kartlegging, vurdering og beslutning knyttet til disse tolkningstemaene. (Se også under overskriften *Vurdering og beslutning om økonomisk stønad.*)

Personer under 18 år har rett til å bli forsørget av sine foreldre, og der foreldre har forsørgerplikt vil det ofte være grunn til å avslå søknad om økonomisk stønad. Det skal likevel kartlegges for å vurderes konkret om den unge under 18 har rett på stønad.

Hvis foreldrenes økonomi tilsier det, kan de pålegges å forsørge barn over 18 år som følger ordinær skolegang. Dette vil som regel ikke være aktuelt i familier hvor foreldre mottar økonomisk stønad. Søknad fra unge mellom 18 og 23 år som er under ordinær skolegang skal følgelig realitetsbehandles.

Personer over 18 år har rett til å bli vurdert selvstendig i forhold økonomisk stønad, også hvis de bor sammen med foreldrene.

Økonomisk stønad skal i utgangspunktet ikke bidra til å finansiere høyere utdanning. Det forutsettes at studenter sikres inntektsgrunnlag gjennom lån og stipend fra Statens lånekasse for utdanning. En student kan ha krav på økonomisk stønad i påvente av utbetaling fra Statens lånekasse eller i nødssituasjoner. Hvis studenten ikke har rettigheter i Statens lånekasse, kan det kreves at studiene avsluttes og vedkommende forsørger seg selv gjennom arbeid eller på annen måte. Unntaksvis vil det likevel være rimelig å innvilge økonomisk stønad, for eksempel kan det være aktuelt den hvis vedkommende kun har kort tid igjen til avsluttende eksamen.

Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 19

Kommunen kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er til stede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon, jf. sosialtjenesteloven § 19.

Bestemmelsen skal fange opp ulike behov for økonomisk hjelp som ikke dekkes gjennom stønad til livsopphold. Stønad i særlige tilfeller skal bidra til å øke muligheten for å realisere lovens målsettinger for den enkelte, etter en konkret og individuell vurdering. Selv om stønad etter bestemmelsen ikke er en pliktmessig ytelse, kan det i det konkrete tilfellet være åpenbart urimelig å ikke innvilge stønad.

Hvis stønad til livsopphold avslås, skal det vurderes om stønad i særlig tilfeller kan innvilges etter denne bestemmelsen. I vurderingen av om stønad i særlige tilfeller skal gis, skal det tas hensyn til om tjenestemottakers livssituasjon er blitt, eller står i fare for å bli, så vanskelig at vedkommende ikke kommer videre uten hjelp. Å yte målrettet støtte på et tidlig tidspunkt kan forhindre at vedkommende blir avhengig av stønad til livsopphold for fremtiden. Stønad etter § 19 kan derfor være aktuelt i forhold til unge.

Hvis en ung voksen søker om økonomisk stønad og Nav-kontoret finner at utgiften ikke er nødvendig for livsoppholdet, eller utgiften ligger utenfor det som inngår i et forsvarlig livsopphold, skal økonomisk stønad til livsopphold avslås. Stønad kan da innvilges etter bestemmelsen i § 19 ut fra tjenestemottakers helhetlige livssituasjon og behovet for det stønaden skal dekke. Dette kan for eksempel gjelde utgifter til ulike type kurs, spesielle fritidsaktiviteter, ferie eller ferieaktiviteter, og førerkort og dekning av gjeld.

For å ha rett til stønad til livsopphold etter § 18, må alle andre muligheter til selvforsørgelse være benyttet. Hvis alle inntektsmuligheter ikke er eller blir benyttet, kan stønad innvilges etter § 19. Dette kan være når situasjonen og hjelpebehovet er slik at det å kreve utnyttelse utgjør en stor belastning. Forutsetningen for innvilgelse er at det kan få negative konsekvenser på lang sikt å utnytte den aktuelle inntektsmuligheten, mens hjelpebehovet må antas å være av kort varighet. Dette kan for eksempel gjelde i tilfeller der en ungdom mellom 17 og 23 i en avgrenset tidsperiode har svært høye boutgifter, eller der arbeid vil vanskeliggjøre fullføring av utdanning og selvforsørgelse er mulig innen kort tid.

Fylkesmannen skal undersøke om kommunen ved avslag på søknad om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 18 vurderer om stønad skal innvilges etter sosialtjenesteloven § 19.

2.5.2 Vurdering og beslutning

Kommunen skal sikre forsvarlig vurdering og beslutning. Det innebærer at det skal foretas konkrete, individuelle vurderinger av om det er grunnlag for å innvilge tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad. Det stilles videre krav til at beslutningene begrunnes. Dette følger av at beslutning om de individuelle tjenestene er enkeltvedtak. Beslutning og begrunnelse skal være skriftlig.

Det kan fattes ett vedtak om flere individuelle sosiale tjenester. Det er ofte praktisk. Særlig aktuelt kan det være å fatte vedtak om opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad i samme vedtak.

Vurdering og beslutning om tjenesten opplysning, råd og veiledning

Når det gjelder tjenesten opplysning, råd og veiledning er det retten til tjenesten som sådan, og ikke det nærmere innhold i hva tjenesten skal gå ut på, som må fremgå av vedtaket. Vedtak om innvilgelse skal inneholde tidspunkt for oppstart av tjenesten i form av konkret timeavtale eller frist for når første samtale skal være avholdt. Tjenestens omfang med hensyn til tid vil være vanskelig å fastsette i vedtaket. Det konkrete behovet, deltakelse fra brukeren og mulige løsninger er faktorer som har betydning for omfanget og som først vil vise seg når tjenesten er i gang.

Begrunnelsen i vedtak er viktig for å sikre at det er tatt en riktig avgjørelse som er forståelig for brukeren, og for å gjøre det mulig å overprøve saken. Begrunnelsen skal vise at det er samsvar mellom tjenesten og behovet, og mellom tidspunktet for iverksettelsen av tjenesten og hjelpebehovets karakter.

Vedtaket og begrunnelsen vil også være med å danne grunnlag for å kunne vurdere om det er gitt en forsvarlig tjeneste. Begrunnelsen skal vise til regelen vedtaket bygger på og nevne faktiske forhold ved brukerens situasjon som har hatt betydning for avgjørelsen.

Tjenesten opplysning, råd og veiledning kan avslås i de tilfeller tjenestemottaker ikke viser vilje til å følge opp allerede foreslåtte tiltak, eller ikke bidrar med egeninnsatsen vedkommende vurderes å ha forutsetninger til å gjøre. Det skal i så tilfelle fattes enkeltvedtak om dette.

Vurdering og beslutning om økonomisk stønad

Hovedprinsippet for behandling av søknad om økonomisk stønad er at det skal foretas konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. I alle vurderinger skal det legges vekt på lovens formål.

Fylkesmannen skal undersøke om kravet til individuell vurdering er ivaretatt når det gjelder rett til stønad og utmåling av stønadsbeløp. Det skal undersøkes om bruk av faste satser, for eksempel ungdomssatser, bidrar til svekkelse av kravet om individuell vurdering. Fylkesmannen skal også vurdere om andre rutiner for behandling av søknad om økonomisk stønad fra unge forhindrer individuelle vurderinger. Eksempler på dette er rutinemessig avslag på søknad om stønad fra personer under 18 år fordi det antas at de blir forsørget av foreldrene, rutinemessig avslag på stønad – akutt og til livsopphold – fra studenter og rutinemessig avslag på søknad om stønad fra personer som er under videregående opplæring og rutinemessig avslag om stønad fra unge som bor hjemme.

Det skal fattes vedtak og beslutningen skal begrunnes. Begrunnelsen skal vise til regelen vedtaket bygger på og nevne faktiske forhold ved brukerens situasjon som har hatt betydning for avgjørelsen.

2.5.3 Styring og ledelse (internkontroll) knyttet til tildeling av tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad

Ansatte som utfører oppgaver knyttet til tildeling av tjenestene må vite hvilke oppgaver de skal løse og ha tilstrekkelig kompetanse. Tildeling av tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad krever delvis sammenfallende kompetanse. Kommunen må påse at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om rettigheten som skal vurderes, samt sosialfaglig kompetanse for å gjøre forsvarlig kartlegging, vurdering og beslutning. Tildeling av tjenestene krever dialog med bruker under hele tildelingsprosessen. En forsvarlig kartlegging innebærer også at ansatte må ha kompetanse om tjenester det er relevant å hente opplysninger hos eller samarbeide med. Ansatte må ha tilstrekkelig kompetanse for å ha gode og formålstjenlige samtaler. Kommunen må ha oversikt over de ansattes kompetanse og kunne identifisere behov for opplæring og/eller veiledning. Kompetansehevede tiltak må iverksettes ved behov. Ledelsen må følge med om tiltakene er virksomme og justere ved behov.

Kommunen må legge til rette slik at ledere på relevante nivå følger med på om tildeling av tjenestene er forsvarlig. Ledere må gjennomgå saksmapper, drøfte enkeltsaker, avholde fagmøter, sjekke klager etc. for å holde seg orientert om kvalitet og mulig svikt når det gjelder tildeling av tjenester. Tiltak må iverksettes ved behov.

Ledelsen må vurdere behov for (skriftlig) system for å melde uønskede hendelser. Uansett skal ledelsen legge til rette for å benytte kunnskapen om svikt i forbedringsarbeid. Kommunen må etterspørre at det foregår systematisk læring av svikt eller feil.

2.5.4 Revisjonskriterier

Med revisjonskriterier menes tolkningsresultater av lov- og forskriftskrav. Revisjonskriteriene nedenfor er en sammenstilling av de tolkningsresultater som gjelder tildeling av tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til personer mellom 17 og 23 år.

Revisjonskriteriene er her formulert som påstander. Dersom svaret på påstanden er ja, er revisjonskriteriet overholdt. Ved å foreta en samlet vurdering av revisjonskriteriene sammenholdt med faktum kan det trekkes en konklusjon om *kommunen sikrer forsvarlig tildeling av tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til personer mellom 17 og 23 år* eller ikke. Avvik skal formuleres så konkret som mulig slik at det blir tydelig for kommunene hva fylkesmannen mener er brudd på loven.

Revisjonskriteriene i *kursiv* er tolkningsresultater med utgangspunkt i lov og forskrift som regulerer de faglige aktivitetene. Revisjonskriteriene i ordinær skrift er tolkningsresultater med utgangspunkt i krav til styring og ledelse (internkontroll).

- *Det tilbys alltid kartleggingsamtale til unge mellom 17 og 23 år som søker tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad første gang. Ellers vurderes behov for å tilby kartleggingsamtale.*
- *Det vurderes konkret hvilke opplysninger det er nødvendig å innhente for å opplyse saken tilstrekkelig. Kartlegging for å avklare om behov for opplysning, råd og veiledning gjøres med utgangspunkt i at dette er en lavterskeltjeneste.*

- *Det tilbys tolk ved behov.*
- *Det kartlegges behov for å koordinere tjenestetilbudet. Det kartlegges hvilke tjenesteytere som allerede yter tjenester eller hjelp til søker og eventuelle behov for tjenester fra andre som det bør inngås samarbeid med.*
- *Taushetspliktsreglene ivaretas ved innhenting av opplysninger. Der det er hjemmel for å innhente opplysninger uten samtykke, informeres søker om at opplysninger innhentes.*
- *Søknader om tjenesten opplysning, råd og veiledning fra unge mellom 17 og 23 innvilges i de fleste tilfeller.*
- *Søknader om tjenesten opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad avslås eller avvises ikke med begrunnelsen at søker er 17 år.*
- *Det stilles ikke som vilkår ved innvilgelse av økonomisk stønad at den unge må motta tjenesten opplysning, råd og veiledning. Der det er søkt om økonomisk stønad kartlegges forhold for å kunne vurdere om betingelsene for rett til tjenesten er oppfylt. I tillegg kartlegges det om betingelsene for rett til tjenesten opplysning, råd og veiledning er oppfylt, og søker oppfordres til å søke dersom betingelsene ser ut til å være oppfylt.*
- *Det foretas konkret, individuell vurdering om det er grunnlag for å innvilge søknad om tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad. Det fattes enkeltvedtak ved innvilgelse og avslag. Vedtakene begrunnes.*
- *Alle søknader fra personer mellom 17 og 23 år som søker om tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad realitetsbehandles. Søknader avvises ikke med begrunnelse i manglende dokumentasjon av behov og/eller uten etter en konkret individuell vurdering.*
- *Det tas hensyn til brukers ønske ved beslutning om tjenesten og innholdet i tjenesten.*
- *Saker er tilstrekkelig opplyst når det fattes vedtak. Søknad om akutt hjelp vurderes raskt og uten samme grundighet som behandling av ordinære saker.*
- *Det brukes ikke rutinemessig satser, for eksempel ungdomssatser, ved vurdering av økonomisk stønad.*
- *Søknader om økonomisk stønad avvises eller avslås ikke rutinemessig med begrunnelse at søker er over 18 år og bor hjemme og forsørges av foreldrene.*
- *Ved avslag på stønad etter § 18 vurderes alltid om betingelsen etter sosialtjenesteloven § 19 er oppfylt.*
- *Det foreligger tilstrekkelig skriftlig dokumentasjon i sakene til at vurderinger om innvilgelse, avslag, plan for oppfølging, samhandling og brukermedvirkning kan leses av brukere, kontorets ledere og eventuelle ansatte som må sette seg inn i en enkeltsak.*
- *Kommunen sørger for at alle ansatte som arbeider med oppgaver knyttet til kartlegging av unges behov for og rett til tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad er kjent med hva oppgaven innebærer.*
- *Kommunen sørger for at ansatte som utfører oppgaver knyttet til tildeling av tjenestene har tilstrekkelig kompetanse og ferdigheter. Det er vurdert at de har nødvendig kunnskap om regelverket, de er opplært i de*

ulike metodene som er utviklet for god kartlegging og de har tilstrekkelig sosialfaglig kompetanse til å kunne motivere, analysere og samhandle med brukere og samarbeidsparter. Kompetansehevende tiltak iverksettes ved behov.

- Kommunens ledelse sørger for oversikt over de ansattes kompetanse og for at det regelmessig lages planer for nødvendig opplæringstiltak. Kompetansetiltak evalueres og justeres ved behov.
- Kommunen legger til rette slik at ledere på relevante nivå følger med på om tildeling av tjenestene er forsvarlig. Ledere gjennomgår saksmapper, drøfter enkeltsaker, avholder fagmøter, sjekker klager etc. for å holde seg orientert om kvalitet og mulig svikt når det gjelder tildeling av tjenester.
- Det gjøres vurderinger av hvor det er fare for svikt i tildelingen. Feil/uheldig praksis etterspørres og benyttes i forbedringsarbeidet.
- Kommunens ledelse, eller andre den har utpekt, sørger for at det vurderes behov for tiltak som er nødvendig for å sikre at tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til unge tildeles i henhold til lov og forskrift. I den grad det er nødvendig utarbeides det prosedyrer, retningslinjer, maler, saksbehandlingsverktøy.
- Kommunens ledelse, eller andre den har utpekt, etterspør om tiltakene er virksomme og sørger for at de blir justert ved behov.

2.6 Oppfølging – herunder samhandling og samarbeid med relevante tjenesteytere

Tilgjengelige tjenester og forsvarlig tildeling er nødvendige og viktige forutsetninger for forsvarlig oppfølging av personer som mottar tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad. Oppfølgingsansvaret består i mer enn at den innvilgede tjenesten ytes. Fylkesmannen skal undersøke og konkludere om:

Kommunen sikrer forsvarlig oppfølging av unge mellom 17 og 23 år som er innvilget tjenesten opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad.

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

Kommunen har plikt til å følge opp personer som er innvilget tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad. Oppfølgingsansvaret går lenger enn å yte tjenesten som er innvilget. Kravet til at den innvilgede tjenesten ytes følger forutsetningsvis av rettighetsbestemmelsene og plikten til oppfølging utover at tjenesten ytes følger av rettighetsbestemmelsene, sammenholdt med kravet til forsvarlighet i sosialtjenesteloven § 4. Formålsbestemmelsen i sosialtjenesteloven § 1 er retningsgivende for å angi innholdet i oppfølgingsansvaret.

Tilrettlegging for kontakt med den unge er en viktig forutsetning for forsvarlig oppfølging. Det betyr at tilbud om oppfølgingssamtale og kartleggingssamtale kan være viktige elementer i oppfølgingen i tillegg til å for eksempel gjennomføre samtaler som ledd i å yte tjenesten opplysning, råd og veiledning.

Forsvarlig oppfølging er ofte betinget av at det samhandles og samarbeides med relevante tjenesteytere som yter tjenester til den unge. Kommunen har plikt til å samhandle som ledd i oppfølgingen av unge som mottar tjenesten opplysning, råd og veiledning og/eller økonomisk stønad ved behov. Plikten innbærer både å kartlegge hvem det bør

samarbeides med (se kapittel om kartlegging), motivere brukere slik at samarbeid og samhandling kan etableres og å utvikle gode samarbeidsrelasjoner med ulike tjenester. (Se punktet ”Kjennetegn ved samarbeid og samhandling.....”)

Plikten til å samhandle og samarbeide følger av sosialtjenesteloven § 4 sammenholdt med §§ 17, 18 og 19, prinsipielt av § 28 om individuell plan, støttet av sosialtjenesteloven § 13 for den delen av bestemmelsen som gjelder plikt knyttet til samarbeid på individnivå. For tjenestemottakere som har behov for bistand fra flere instanser samtidig, skal samarbeidsformen vurderes konkret fra sak til sak. Individuell plan er et godt verktøy for samarbeid og bestemmelsene om innholdet i arbeidet med individuell plan gir god rettleiding om hva godt samarbeid og samhandling består i. Bestemmelsene om samhandling og samarbeid oppfordrer til samarbeid, men gir ikke en hjemmel til å fravike bestemmelsene om taushetsplikt. Brukere må samtykke til at samarbeid kan gjennomføres. Tilsynet omfatter ikke å undersøke bruk av individuell plan som virkemiddel overfor unge mellom 17 og 23. Det skal imidlertid undersøkes om det gjennomføres forsvarlig samhandling med andre tjenester ved behov, og da kan slik samhandling gjennomføres ved individuell plan når brukerens situasjon tilsier det, og det er ønsket.

Kjennetegn ved ivaretagelse av plikten til samhandling og samarbeid om brukere mellom 17 og 23 år som mottar tjenesten opplysning, råd og veiledning og/eller økonomisk stønad:

- kartlegge behov for koordinerte tjenester
- motivere til samhandling der det anses som hensiktsmessig
- ivareta taushetsplikten – taushetsplikterklæringer / samtykkeerklæringer
- motivere til at personen gir sitt samtykke til å samhandle
- inngå samarbeidsavtaler
- gjennomføre samarbeid – kjennetegn:
 - kommunikasjon – utveksling av opplysninger (telefon, e-post, brev og møter)
 - brukermedvirkning
 - plan for samarbeidet; mål, fordeling av oppgaver og ansvar og tidsplan
 - dokumentasjon av samhandlingen/samarbeidet (planer, ansvarsfordeling, samtykkeerklæring, møtereferater mv.)

Det kan selvsagt tenkes oppfølgingsløp der det ikke er andre relevante tjenesteytere.

Ut fra dette kan det oppstilles følgende kjennetegn for forsvarlig oppfølging av personer som mottar tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad:

- Det innkalles til samtaler (oppfølgingssamtaler og ev. kartleggingssamtaler).
- Der personen ikke møter, tas det kontakt for å avklare situasjonen. Dette er særlig viktig der personen er ny bruker, er svært ung (17–20) og der det foreligger informasjon/bekymring om at bruker har et stort hjelpebehov.
- At bruker «henvises» videre dersom hjelp ikke kan gis av kommunen v/Nav. Det må vurderes konkret hvor stor grad av aktivitet fra Nav-kontorets side som er nødvendig for bistå i at kontakt opprettes med instansen det henvises til.
- Det vurderes behov for samhandling med andre tjenesteytere (se over).
- Samhandling etableres og gjennomføres ved behov der bruker ønsker dette og taushetspliktsreglene er ivarettatt (se over).

- Det er særlig fokus på unge som har mottatt tjenester over lang tid.

Fylkesmannen skal undersøke om kommunen gir forsvarlig oppfølging og at det er skriftlig dokumentert hva som planlegges og hva som gjennomføres. Som ledd i tilsynet skal fylkesmannen gjennomgå saksmapper med tanke på å få bekreftet eller avkreftet at oppfølgingen er forsvarlig. Selv om det ikke skal tas stilling til kvaliteten på oppfølgingen i den enkelte sak, skal fylkesmannen gjøre en samlet vurdering av om punktene over vanligvis ivaretas. Dersom oppfølging av vedtak systematisk ikke dokumenteres, må fylkesmannen gjøre en konkret vurdering av om andre opplysninger tilsier at praksis likevel er forsvarlig. Fylkesmannen må også, når oppfølgingsarbeidet systematisk ikke inneholder de fleste ovennevnte punkter, vurdere om det er grunnlag for å konkludere med lovbrudd.

Oppfølging av unge som mottar opplysning, råd og veiledning

Fylkesmannen skal undersøke om kommunen ivaretar sitt oppfølgingsansvar overfor personer som mottar tjenesten opplysning, råd og veiledning ved å ha fokus på både om tjenesten ytes i henhold til lovens krav, og om oppfølgingsansvaret utover det at den unge som mottar tjenesten får forsvarlig oppfølging.

Nedenfor redegjøres for kommunens oppfølgingsansvar ved at tjenesten opplysning, råd og veiledning ytes. Gjennomføring av tjenesten opplysning, råd og veiledning omfatter alt fra enklere veiledning for å kunne håndtere hverdagen til faglig kvalifiserte råd og familieoppfølging. Tjenesten ytes ved samtaler. Brukermedvirkning er sentralt ved gjennomføringen av tjenesten. Innholdet i opplysning, råd og veiledningstjenesten må vurderes ut fra behovene til den enkelte bruker, og være i samsvar med gjeldende sosialfaglige normer. Gjennom motivasjons- og endringsarbeid skal tjenesten styrke den enkeltes mulighet til å mestre egen livssituasjon på ulike områder, som arbeid og aktivitet, økonomi, hjemme- og bosituasjon, helse, fritid og nettverk. Tjenesten skal bidra til at brukeren i størst mulig grad kan leve et selvstendig liv med mulighet til å forsørge seg selv gjennom arbeid.

Tjenesten opplysning, råd og veiledning ofte forbundet med økonomisk rådgivning. Det er imidlertid klart at økonomisk rådgivning er én type tjeneste som faller inn under sosialtjenesteloven § 17. Det er for snevert dersom kommunen v/Nav tilbyr kun økonomisk rådgivning som ledd i å ivareta ansvaret etter sosialtjenesteloven § 17.

Tjenesten opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 inneholder ikke mer enn det Nav-kontoret har ansvaret for etter sosialtjenesteloven. Det vil si at tjenesten skal bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, og på den måten bidra til å oppfylle lovens formål for den enkelte. Den rommer ikke utføring av tjenester og oppgaver som ligger i andre lovverk eller til andre instanser, som ulike former for helsebehandling, terapi, rus- og booppfølging som ligger til helsevesenet, eller oppgaver som ligger til barneverntjenesten eller namsmyndighetene. Dette gjelder også der kommunen har lagt flere tjenester til Nav-kontoret enn de som er regulert av sosialtjenesteloven.

Det ligger utenfor tilsynets tema å undersøke kvaliteten på rådgivningen som blir gitt. Fokus skal være på om kommunen sikrer forsvarlig gjennomføring av tjenesten mer generelt. Forsvarlig gjennomføring av tjenesten opplysning, råd og veiledning kjennetegnes ved:

- Det innkalles til opplysnings-, råd- og veiledningssamtaler etter avtale og ved behov.
- Der den unge ikke møter, søkes det å finne årsaken og det innkalles til ny samtale.

- Tjenesten tilpasses den unges behov.
- Hyppigheten av samtaler tilpasses den unges behov.
- Gjennomføringen dokumenteres

Gjennomføring av tjenesten og oppfølgingen må dokumenteres, jf. forsvarlighetskravet i § 4, og internkontrollplikten § 5. Saksmappe skal inneholde plan for gjennomføring av tjenesten og oppfølgingen for øvrig innkalling til samtaler, referat fra samtaler, info om oppmøte eller ikke.

Tjenesten opplysning, råd og veiledning kan avsluttes i de tilfeller tjenestemottaker ikke viser vilje til å følge opp allerede foreslåtte tiltak, eller ikke bidrar med egeninnsatsen vedkommende vurderes å ha forutsetninger til å gjøre. Det skal i så tilfelle fattes enkeltvedtak om dette.

Oppfølging av unge som mottar økonomisk stønad

Gjennomføring av tjenesten økonomisk stønad består i at det ytes det innvilgede beløp slik det fremgår av vedtaket og at bruker følges opp ved behov. Det faller imidlertid utenfor tilsynets tema å undersøke forhold knyttet til utbetaling av økonomisk stønad, herunder også oppfølging av vilkår, utbetalingsmåte, vedtak der utbetaling stanses osv. Det er plikten til å følge opp brukerne utover det å yte stønaden i perioden personen er innvilget økonomisk stønad som skal undersøkes.

Dersom det er avdekket behov for hjelp utover behov for økonomisk stønad, eller det er uklart om bruker har behov for sosiale tjenester utover økonomisk stønad, for f.eks. for at bruker skal bli selvhjulpne, skal bruker også følges opp i forhold til dette – ofte ved tilbud om tjenesten opplysning, råd og veiledning. Oppfølgingen av unge skal være individuelt tilpasset, være av tilstrekkelig omfang, og ha tilstrekkelig kontinuitet og kvalitet. Oppfølging av unge som mottar økonomisk stønad innebærer blant annet å tilby samtaler etter behov. Dette kan være både samtaler som ledd i å yte tjenesten opplysning, råd og veiledning, oppfølgingssamtaler og ev. kartleggingssamtaler for å avklare om den unge oppfyller betingelser for økonomisk stønad (utover det som er innvilget i gjeldende vedtak). Det kan kun stilles vilkår om å møte til samtale for å kartlegge om betingelser for økonomisk stønad er oppfylt. Det kan ikke stilles vilkår om å motta tjenesten opplysning, råd og veiledning ved innvilgelse av økonomisk stønad.

Økt fokus på tjenesten opplysning, råd og veiledning som en rettighet betyr en skjerping av kommunens plikt til å opplyse om tjenesten opplysning, råd og veiledning og tilby tjenesten sammen med økonomisk stønad.

Forsvarlig oppfølging av unge som mottar økonomisk stønad betinger at det kartlegges behov for å samhandle og samarbeide med relevante tjenesteytere. Kartleggingen kan foretas samtidig som det kartlegges om betingelsene for økonomisk stønad er oppfylt (se kapitlet om kartlegging). Kartlegging av behov for samhandling kan videre gjøres som ledd i oppfølgingen av den unge som mottar økonomisk stønad. Der den unge har vært i barnevernet, eller fremdeles er i barnevernet, er det viktig å motivere til samhandling. Det samme gjelder der den unge har etablert kontakt med helsetjenesten (rus, psykiatri mv.).

2.6.1 Styring og ledelse (internkontroll) knyttet til oppfølging, herunder krav til samhandling

Ansvar og oppgaver knyttet til å gjennomføre tjenestene må være plassert og kjent.

Kommunen må sørge for at ansatte som har ansvar for oppfølging av unge mellom 17 og 23 år har tilstrekkelig og nødvendig kompetanse. Kommunen må forsikre seg om at Nav-kontoret sørger for at opplysning, råd og veiledningstjenesten gis av faglig kvalifisert personale. Veiledning foregår i samtaler og det kreves derfor relasjonell kompetanse. Kjennetegn på slik kompetanse er evne til innlevelse i andres problemer, skape en god dialog med tjenestemottaker, bidra til å avklare hjelpebehovet og kunne samarbeide godt med andre involverte hjelpeinstanser. Videre kreves kompetanse som innebærer å ha god oversikt over og innsikt i Nav-kontorets øvrige tjenester og ytelser, samt det kommunale, fylkeskommunale, statlige og private tjenestetilbud for øvrig. Kunnskap om ulike sosiale problemer og livssituasjoner er viktig for å kunne tilby tilpasset råd og veiledning.

Kommunens styringsplikt innebærer at ansattes kompetanse vurderes opp mot kompetansekravene og at tiltak iverksettes ved behov. Dette kan gjøres ved at de ansattes kompetanse kartlegges og at nødvendig opplæring gis på bakgrunn av kartleggingen. Kommunen må følge med på om kompetansetiltakene virker, og ev. justere ved behov.

Som ledd i styringen skal kommunen forsikre seg om at Nav-kontoret har tatt stilling til hva som kan svikte når det gjelder oppfølging av unge. Det å sørge for at tilbudet som gis til unge voksne, og det å sikre at Nav-kontoret samhandler med andre instanser når det er nødvendig, er områder der det kan være lite toleranse for feil eller mangler. Ledere på relevante nivå må ha løpende oversikt over mulig svikt og faktisk svikt. Kommunen skal i sin alminnelighet kunne ivareta sitt ansvar ved å få rutinemessig (f.eks. en gang per år) rapportering fra Nav-kontoret om hvilken risiko som er vurdert, og om det er truffet tiltak som for eksempel forebygger at det svikter i samhandlingen mellom Nav og andre tjenester.

I hvilken grad det er behov for særskilte skriftlige rutinebeskrivelser når det gjelder oppfølging av unge mellom 17 og 23 må kommunen og Nav-kontoret vurdere. Rutiner og lignende som foreligger skriftlig skal ivareta kravet til forsvarlig oppfølging av unge mellom 17 og 27 år. Rutiner som åpenbart er kjent for ansatte og som ikke foreligger skriftlig kan være tilstrekkelig. Ledere må eventuelt bruke andre virkemidler for å forebygge at det utvikler seg praksis som ikke ivaretar kravet til godt nok oppfølgingsarbeid når det gjelder unge voksne brukere som mottar opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad.

2.6.2 Revisjonskriterier

Med revisjonskriterier menes tolkningsresultat av lov- og forskriftskrav. Revisjonskriteriene nedenfor er en sammenstilling av tolkningsresultater om oppfølging av unge som mottar tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad.

Revisjonskriteriene er her formulert som påstander. Dersom svaret på påstanden er ja, er revisjonskriteriet overholdt. Ved å foreta en samlet vurdering av revisjonskriteriene sammenholdt med faktum kan det trekkes en konklusjon om *kommunen sikrer forsvarlig oppfølging av personer mellom 17 og 23 år som mottar tjenesten opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad* eller ikke. Avvik skal formuleres så konkret som mulig slik at det blir tydelig for kommunene hva fylkesmannen mener er brudd på loven.

Revisjonskriteriene i kursiv er tolkningsresultater med utgangspunkt i lov og forskrift som regulerer krav til de faglige aktivitetene. Revisjonskriteriene i ordinær skrift er tolkningsresultater med utgangspunkt i krav til styring og ledelse (internkontroll).

- *Unge mellom 17 og 23 år som er innvilget tjenestene opplysning, råd og veiledning og /eller økonomisk stønad følges opp ved at tjenestene ytes og at det jevnelig evalueres om tjenestene ytes i henhold til vedtak, at nye behov avdekkes, at behov for samhandling og samarbeid avdekkes og ev. etableres mv. Hyppighet og innhold i oppfølgingen tilpasses den unges behov og utfordringer.*
- *Det innkalles til oppfølgingssamtale. Hyppighet og innhold i oppfølgingssamtalen tilpasses den unges behov og utfordringer.*
- *Dersom den unge ikke møter til avtalt samtale (oppfølgingssamtale /opplysning, råd og veiledningssamtale eller kartleggingssamtale) kartlegges årsaken så langt som mulig. Ut fra kjennskap til den unges utfordringer iverksettes nødvendige tiltak for å oppdatere status og vurdere tiltak.*
- *Det legges til rette for at unge mellom 17 og 23 år som mottar tjenestene økonomisk stønad og opplysning, råd og veiledning har tilgang til Nav-veileder. Det legges til rette for at den unge kan gi uttrykk for endring i behov og at tjenesten tilpasses tilsvarende. Det gis individuell informasjon og tilpasset veiledning ved behov.*
- *Som ledd i oppfølgingen vurderes den unges behov for koordinerte tjenester. Den unge motiveres til å gi samtykke til samarbeid mellom relevante tjenesteytere, og det gis informasjon om individuell plan og oppfordring til å søke dersom betingelsene synes oppfylt.*
- *Samarbeid etableres og gjennomføres med den unges samtykke ved behov.*
- *Kravene til taushetsplikt ivaretas.*
- *Samarbeidsform mellom relevante tjenesteytere tilpasses den unges behov og utfordringer. Hyppighet, kontinuitet og innhold tilpasses individuelt og i samarbeid med bruker.*
- *Tjenesten opplysning, råd og veiledning gjennomføres i henhold til vedtak og avtale. Innhold og hyppighet på rådgivningssamtalene vurderes individuelt og i samarbeid med bruker. Dersom tjenesten ytes av andre enn Nav-kontoret, følges det med på om tjenesten ytes slik som avtalt.*
- *Kommunen begrenser ikke rutinemessig innholdet i opplysning, råd og veiledning til kun økonomisk rådgivning.*
- *Det treffes enkeltvedtak når tjenesten avsluttes.*
- *Oppfølgingen av den enkelte dokumenteres. Dokumentasjonen er tilstrekkelig til at bruker kan få informasjon om vurderinger som er gjort underveis etc, og til at andre ansatte og leder ved Nav-kontoret kan sette seg inn i og vurdere oppfølgingen av den enkelte.*
- *Ansvar og oppgaver knyttet til å gjennomføre tjenestene/ følge opp den enkelte er plassert og kjent.*
- *Kommunen sørger for at ansatte som har ansvar for oppfølging av unge mellom 17 og 23 år har tilstrekkelig og nødvendig kompetanse (relasjonell kompetanse, kunnskap om ulike sosiale problemer og livssituasjoner unge kan stå overfor, oversikt over tjenestetilbud som kan være aktuell for unge osv.).*
- *Kommunen sørger for at kompetansen hos de ansatte kartlegges og at nødvendig opplæring gis på bakgrunn av*

kartleggingen. Kommunen følger med på om kompetansetiltakene virker, og ev. justerer ved behov.

- Ledelsen sørger for at det er vurdert hva som er nødvendig skriftliggjøring av faglige og andre prosedyrer og rutinebeskrivelser for forsvarlig oppfølging av unge brukere. Slike nødvendige beskrivelser utarbeides ved behov og er lett tilgjengelig og kjent for de ansatte. Ledelsen kontrollerer at de følges og at de virker etter sin hensikt, og ev. justerer/reviderer ved behov.
- Kommunens ledelse sørger for at det vurderes hva som kan svikte når det gjelder oppfølging av unge mellom 17 og 23 år som mottar økonomisk stønad og opplysning, råd og veiledning. Tiltak for å rette opp sviktområder iverksettes ved behov. Ledelsen følger med på om tiltakene er virksomme og tilstrekkelige og justerer ved behov.

3 Forberedelser, gjennomføring og oppfølging av tilsynene

3.1 Innledning

Ved gjennomføring av tilsyn som ledd i landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i Nav 2015 og 16 kan fylkesmennene benytte systemrevisjon og egenvurdering. Minst to tilsyn i løpet av tilsynsperioden skal gjennomføres som systemrevisjon. Ved å ta i bruk alternative metoder er målsettingen å nå flere kommuner, slik at flere unge mellom 7 og 23 år får forsvarlig sosiale tjenester.

I det følgende redegjøres det for valgmulighetene embetene har når det gjelder å beslutte hvilke tilnærming som skal benyttes. Videre redegjøres det for gjennomføring og oppfølging av tilsynene gjennomført både som systemrevisjon og egenvurdering.

3.2 Grunnlag for beslutning om valg av metode/tilnærming

Det enkelte embete skal ut fra lokale forhold velge mellom følgende to fremgangsmåter for systemrevisjon og egenvurdering *per år* tilsynsperioden 2015 og 2016:

1. Embetene gjennomfører minimum *tre* systemrevisjoner i hvert fylke
2. Embetene gjennomfører en kombinasjon av egenvurdering og systemrevisjon med minimum *en* systemrevisjon

Når det gjelder alternativ 2 er kravet at den fremgangsmåten dere velger anslagsvis skal tilsvare arbeidet med å planlegge, gjennomføre og følge opp tre systemrevisjoner pr år. En egenvurdering tilsvarer 1/3 av en systemrevisjon. Antall tilsyn kan telles over to år, så lenge volumkravet for de to årene samlet sett overholdes og kravene til antall systemrevisjoner per år i embetsoppdraget oppfylles.

Kriterier for embetenes valg av fremgangsmåte:

1. Valget skal bygge på en risikovurdering på bakgrunn av kjennskap til kommunene.
2. Valget skal være hensiktsmessig ut fra denne risikovurderingen.

Embetene står fritt til å utvide antall kommuner ut over det som står beskrevet her, dersom dette er ønskelig og mulig.

3.3 Ulike fremgangsmåter – fordeler og ulemper

Flere embeter har tidligere lagt til rette for at kommuner kan gjennomføre en egenvurdering på enkelte områder. Mange tilbakemeldinger tyder på at disse kommunene har hatt stort utbytte av at de selv går gjennom sin praksis, finner sviktområder og iverksetter forbedringsaktiviteter. Bruk av egenvurdering gir også mulighet for å nå flere kommuner når tilsynsressursene brukes på denne måten. Agenda Kaupang har intervjuet kommuner som i regi av Statens helsetilsyn har gjennomført egenvurderinger innen eldreomsorgen. Ifølge virksomhetene virket egenvurderinger bevisstgjørende og gav impulser til forbedrings- og endringsarbeid.¹⁰ Tilsynsmyndigheten får også utviklet og prøvd ut ny metodikk.

Systemrevisjonsmetoden er godt utprøvd når det gjelder å undersøke om styringen og kontrollen av en virksomhet resulterer i forsvarlig utøvde tjenester. Når kommunene i stedet gjør en egenvurdering, kan styringsperspektivet bli mer utfordrende å få riktig vurdert. De skal vurdere om de arbeider forsvarlig med sosiale tjenester. I fellesmøter i forbindelse med tilsynet har fylkesmannen en god anledning til å vise sammenhengen mellom styring og god faglig praksis. I slike møter bør plikten til å ha internkontroll og hva dette betyr være et viktig tema. Diskusjon mellom tilsynsmyndighet og kommuner og mellom kommuner kan også være et nyttig bidrag i dette arbeidet.

Ved valg av egenvurdering legges det stor vekt på kunnskapsutveksling, opplæring og veiledning for å stimulere til nødvendige forbedringsaktiviteter i så mange kommuner som mulig. Derfor er selve *prosessen* i kommunen når de gjennomgår sin egen praksis helt sentral. Det er en nyttig øvelse å måtte vurdere praksis opp mot lovkravene. Det er bevisstgjøringen som skjer hos de ansatte i kommunen og i Nav-kontoret som er det sentrale resultatet, og leder bør derfor ikke sitte og fylle ut et skjema alene. Målet er at det skjer en økt bevissthet og forbedring i sosialtjenesten som ellers ikke ville funnet sted. Der kommunene selv mener å ha avdekket lovbrudd, skal imidlertid fylkesmannen følge dette opp til forholdene er brakt i orden.

10) [Tilsyn - nyttig i forbedringsarbeid i kommunale helse- og omsorgstjenester](#). Nyhetssak 31. mai 2013. [helsetilsynet.no](#)

3.4 Gjennomgang av fremgangsmåtene

3.4.1 Systemrevisjon

Prosedyre for tilsyn gjennomført som systemrevisjon skal benyttes. Nedenfor følger en kortfattet og forenklet fremstilling av tilnærmingen.

Varsel om tilsynet skal sendes kommunen, som er ansvarlig for tjenester etter sosialtjenesteloven.

Vi anbefales at det sendes kopi til lederen for Nav-kontoret.

Det bør etableres kontakt med en person i virksomheten som har reell mulighet til å bidra til en vellykket gjennomføring av tilsynet. *Kontaktpersonen* må være i en posisjon som innebærer at vedkommende har god oversikt over organiseringen av Nav-kontoret og av kommunen. Kontaktpersonen skal bidra til at tilsynslaget får tilsendt relevante dokumenter og skal også foreslå aktuelle personer å intervju, og kan hjelpe til med den praktiske gjennomføringen.

Det enkelte embete må vurdere om det er behov for et *formøte*, jf. kapittel 5.4 i prosedyren for systemrevisjon. Ofte vil det i embetet være ansatte som har svært god kjennskap til det enkelte Nav-kontor. Erfaring tilsier imidlertid at når det skal gjennomføres tilsyn med nye tjenester eller etter nytt regelverk, kan det være nyttig å møte nøkkelpersoner i virksomheten i et formøte. Hovedformålet med et slikt møte er å få kunnskap om virksomheten for å kunne innrette tilsynet best mulig. Dessuten kan sentrale personer i virksomheten få nyttig kunnskap for å forberede tilsynet.

Fylkesmannen skal også innhente erfaringer fra tjenester som er relevante samarbeidspartnere når det gjelder unge mellom 17 og 23 år. Slike erfaringer kan innhentes i telefonsamtale eller møter. Det skal etterspørres konkrete erfaringer som gjelder både tilgjengelighet, tildeling og oppfølging av sosiale tjenester til unge. Erfaringene skal ikke brukes som bevis i tilsynet uten at de er sett i sammenheng med funn som gjøres i kommunen og Nav-kontoret. På samme måte som andre funn skal det være systematisk manglende samarbeid som er relevant, enkelttilfeller kan skyldes tilfeldigheter.

Forslag til tema for samtale med tjenester som kan ha, eller har brukere som trenger kontakt, eller har, kontakt med Nav (eksempel: kommunale psykisk helseverntjenester, psykiatrisk spesialisthelsetjeneste, PHBU, OT i videregående skole, barneverntjenesten, kommunale rustjenester, tverrfaglig spesialiserte tjenester til rusmiddelavhengige etc.):

- Møter «din tjeneste» ledere eller ansatte som arbeider med sosiale tjenester i Nav regelmessig? I så fall hva slags møter er det?
- Har dere felles brukere?
- Har din tjeneste brukere som dere mener burde ha tjeneste fra Nav?
- Hvordan møtes din tjeneste når dere tar direkte kontakt for å henvise en bruker til Nav?
- Fungerer samarbeidet om enkeltbrukere vanligvis godt?
- Deltar brukerne selv i samarbeid?
- Er det noen systematisk erfaringer for øvrig dere mener fylkesmannen bør kjenne til som forberedelse til tilsyn?

For å utøve tilsynsmyndighet på en god og riktig måte må tilsynslaget ha god kjennskap til regelverket det skal revideres opp mot. For å vurdere og konkludere må tilsynslaget samle inn tilstrekkelig og relevante fakta. Faktabeskrivelsen skal være presis, etterprøvbart, dokumenterbar og relevant i forhold til de revisjonskriterier den skal bedømmes mot. Tilsynslaget skal ha både sosialfaglig og juridisk kompetanse, jf. prosedyren for systemrevisjoner.

Fylkesmannen skal gjennomgå et utvalg saksmapper (eventuelt elektronisk saksmapper) om unge mellom 17 og 23 år. Ikke alle kommuner har så mange brukere i den aktuelle aldersgruppen som de antallene vi anbefaler nedenfor. I små kommuner kan fylkesmannen vurdere om det er mest hensiktsmessig å be om alle saker som gjelder de aktuelle brukerne for en periode på ett eller to år. Eldre saker enn det er ikke hensiktsmessig å vurdere. I noen kommuner vil det være nødvendig å gjennomgå flere for å få et dekkende bilde av kommunens praksis. Alle sakene skal gjelde personer mellom 17 og 23 år:

- mapper for ti siste vedtak om avslag på søknad om økonomisk stønad

- mapper med ti siste vedtak om innvilgelse av økonomisk stønad, hvorav minst fem for unge som har hatt stønad i seks måneder eller mer
- mapper med de fem siste vedtak om opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17

Fakta kan innhentes blant annet fra

- gjennomgang av materiale på virksomhetens nettsted
- gjennomgang av materiale om virksomheten som er tilgjengelig hos Fylkesmannen (påse i tilfelle at materialet er oppdatert)
- kunnskap innhentet gjennom kontaktpersonen i virksomheten
- gjennomgang av styringsdokumenter og andre dokumenter mottatt i forkant av tilsynsbesøket
- intervju med ledere og ansatte for å bekrefte/avkrefte hypoteser stilt ut fra dokumentene
- stikkprøver ved gjennomgang av saksmapper (se over), journaler eller andre resultatdokumenter (tilgang eller utskrift fra elektronisk arkiv)
- befarung
- informasjonsinnhenting fra andre relevante kilder – det skal innhentes informasjon fra ansatte i den kommunale barneverntjenesten, skolehelsetjenesten, oppfølgingstjenesten (fylkeskommunalt prosjekt) med flere

Kopi av rapport fra tilsynet skal i henhold til embetsoppdraget sendes Statens helsetilsyn i word-format.

Tilsynsrapporten vil bli lagt ut på www.helsetilsynet.no.

3.4.2 Egenvurdering

Forberedelser

Det legges opp til at embetene *inviterer* kommuner til å delta i en egenvurdering hvis man velger denne fremgangsmåten. Det er dermed frivillig for kommunene å delta eller takke nei. I noen få tilfeller kan man likevel se for seg at en kommune som takker nei *kan* være en kommune der embetene fra før er i tvil om virksomheten drives forsvarlig. I et slikt tilfelle vil avslaget være informasjon på lik linje med all annen informasjon som blir brukt når embetene vurderer i hvilke kommuner man skal gå inn med tilsyn. Som i alle slike vurderinger embetene gjør må det også her vurderes *om* det skal iverksettes tiltak og eventuelt *når* og *hvilke* tiltak som skal tas i bruk. I noen tilfeller vil risikovurdering tilsi at det er greit at kommunene takker nei, mens i andre tilfeller gjør den samlede informasjon at det kanskje nettopp i denne kommunen blir nødvendig å gjennomføre en systemrevisjon eller annen tilsynsaktivitet. Dette vil trolig ikke forekomme ofte, og bare i sjeldne tilfeller vil det være aktuelt å gjøre en slik vurdering.

Gjennomføring

Den konkrete gjennomføringen av egenvurderingen er kronologisk beskrevet under eget punkt (se senere). I forkant av et oppstartsmøte vil kommunene få utdelt eget veiledningsmaterieell (se eget vedlegg). Dette består av denne veilederens beskrivelse av krav til tjenestene, informasjon om gjennomføring, sjekklister til bruk ved gjennomgang av saker, spørreskjema til kortfattet utfylling om tjenestene og skjema for utfylling om eventuelle avvik/lovbrudd de avdekker. De vil bli bedt om å vurdere egen praksis mot kravene og om de på noe punkt bryter loven. Etter at de har vurdert seg selv, inklusive mappegjennomganger, skal det sendes utfylt spørreskjema og eventuelt avviksskjema

til fylkesmannen.

Dette skal vurderes som en "tilstandsrapport/øyeblikksbilde" om hvordan kommunen har vurdert seg selv på dette tidspunktet på bakgrunn av veiledningsmateriellet og spørsmålene. Embetene skal ikke gå inn og vurdere om kommunens vurderinger er «riktige» eller «gale». Selv om kommunene ikke skal læres opp til gjøre systemrevisjon, kan det være nyttig å sette av noe tid til å gjennomgå sammenhengen mellom svikt i styring av tjenestene og de systematiske, gjentatte feilene kommunene eventuelt har funnet i sin egen gjennomgang.

Embetenes oppfølging av egenvurderingene

Dersom kommunene oppgir at de har avdekket lovbrudd, må embetene følge opp dette på vanlig tilsynsmessig måte til forholdene er rettet opp. Embetenes oppfølging skal i all hovedsak følge systematikken i «Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter».

Oppfølgingen tar utgangspunkt i kommunenes egne forslag til aktiviteter for retting av lovbrudd med forslag til tidsbruk ([se vedlegg](#) «Plan for å rette lovbrudd»). Det blir viktig å «spille tilbake» til kommunene deres ansvar for å vurdere hvorfor feil oppstår, beskrive tiltak som skal bringe forholdene i orden og dokumentere overfor fylkesmannen at de virker.

Dersom det oppstår uklarhet rundt kommunenes evne til å rette opp lovbrudd beskrevet i egne planer, gjelder tilsynsmyndighetens vanlige hjemler for å vurdere aktuelle tilsynsaktiviteter.

Kommunenes konklusjoner skal ikke overprøves, men med det unntak at embetene oppdager *åpenbare* lovbrudd i den innsendte vurderingen som ikke er påpekt av kommunen selv.

Dersom kommunen har beskrevet forbedringsområder, men uten lovbrudd, kan funnene brukes som eksempler i for- eller sluttmøtet med kommunen. Informasjonen må brukes på samme måte som, og i tillegg til, annen informasjon når det vurderes om det er aktuelt med tilsynsaktiviteter overfor kommunen eller ikke. Det samme gjelder dersom kommunen oppgir at praksis er i henhold til loven og uten forbedringsbehov.

Prosessen med egenvurdering

Statens helsetilsyn vil senere komme tilbake og be om kommunenes kommentarer til prosessen med egenvurdering – hva var nyttig/mindre nyttig.

Prosessen med egenvurdering beskrevet punktvis

Nedenfor gjøres en summarisk/kronologisk gjennomgang av elementene ved egenvurdering i kommunene:

1. Fylkesmannen velger ut fra en risiko- og hensiktsmessighetsvurdering aktuelle kommuner til å delta i en egenvurdering.
2. Kommunene tilskrives på rådmannsnivå, med kopi til Nav-kontoret, med informasjon om tiltaket og invitasjon til å delta. Kommuner som ikke besvarer invitasjonen etterspørres.
3. Veiledningen (se vedlegg) med sjekklister, spørreskjema og plan for retting av lovbrudd oversendes kommunene som har takket ja til invitasjonen til orientering før oppstartsmøtet.
4. Fylkesmannen holder et «oppstartsmøte» i form av en halv- eller heldagsdagssamling (etter behov) med de

inviterte kommunene der det informeres om målsetting, gjennomføring, ulike skjema, bruk av funn, oppfølging etterpå og særlig om internkontroll (dersom noen embeter ønsker å holde møte med alle sine kommuner og først etterpå peke ut de som skal delta, står embetene fritt til å velge dette).

5. Kommunene skal gjennomgå et visst antall saksmapper, og fylle ut spørreskjema på bakgrunn av sjekklister.
6. Målsettingen med egenvurderingen er at kommunen selv skal arbeide med vurdering av egen virksomhet. Alle som medvirker i arbeidet med meldinger i kommunen bør derfor delta i prosessen, ikke bare en leder.
7. Kommunene får en svarfrist for innsending av spørreskjema og eventuelt plan for retting av lovbrudd (ca. fire til seks uker). Skjemaene gjennomgås av embetene og kommunens funn brukes som eksempler i sluttmøtet.
8. Det avholdes et felles «sluttmøte» i form av en halv- eller heldagssamling (etter behov) med samme deltagere som på åpningsmøtet. Gjennomgang av funn, erfaringsutveksling eventuelt med fremlegg fra kommunene selv, og mer om internkontroll på bakgrunn av dette.
9. Embetene følger opp kommuner som selv har funnet svikt de har definert som lovbrudd og deres arbeid beskrevet i planen de har laget for retting (se vedlegg). Kommunene må selv beskrive og iverksette tiltak og vise at de har virket. ([Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter. Internserien 8/2011](#))

Fra egenvurderingene sendes spørreskjemaene og eventuell plan for retting av avvik til Statens helsetilsyn både i 2015 og 2016.

Frist for gjennomføring er 15. november 2016.

4 Vedlegg

Tips: Det kan lønne seg å laste ned vedleggene ved å klikke med høyre musetast, og velg Lagre som... og lagre på ditt eget område.

Vedlegg 1: Invitasjonsbrev til kommunene

- [Invitasjonsbrev til kommunene](#), bokmål (word)
- [Invitasjonsbrev til kommunene](#), nynorsk (word)

Vedlegg 2: Brev med fire vedlegg til kommuner som skal gjøre egenvurdering

Bokmål

- [Brev til kommunene](#) (word)
- [Vedlegg 1](#) Sjekkliste (word)
- [Vedlegg 2](#) Egenvurderingsskjema (word)
- [Vedlegg 3](#) Beskrivelse av lovbrudd, vurdering av årsak og plan for retting (word)
- [Vedlegg 4](#) Kommunens plikter knyttet til tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad (word) / ([vedlegget i pdf](#))

Nynorsk

- [Brev til kommunene](#) (word)
- [Vedlegg 1](#) Sjekkliste (word)
- [Vedlegg 2](#) Eigenvurderingsskjema (word)
- [Vedlegg 3](#) Utgreiing av lovbrøt, vurdering av årsak og plan for retting (word)
- [Vedlegg 4](#) Kommunen sine plikter knytt til tenestene opplysning, råd og rettleiing samt økonomisk stønad (word) / ([vedlegget i pdf](#))