

Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet i Nav

Kvalifisert til kvalifisering?

HELSETILSYNET

tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

RAPPORT FRA
HELSETILSYNET 2/2015

MARS
2015

Rapport fra Helsetilsynet 2/2015

Kvalifisert til kvalifisering? Oppsummering av lands-
omfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes
arbeid med kvalifiseringsprogrammet i Nav

Mars 2015

ISSN: 1503-4798 (elektronisk utgave)

ISBN: 978-82-90919-80-6 (elektronisk)

ISBN: 978-82-90919-81-3 (trykt)

Denne rapporten finnes på Helsetilsynets nettsted
www.helsetilsynet.no

Design: Gazette

Trykt og elektronisk versjon: 07 Media

Svingtrapp på utsiden av den store kasamatten på Møvik fort.

Foto: Kai-Wilhelm Nessler / NN / Samfoto / NTB scanpix

Statens helsetilsyn

Postboks 8128 Dep, NO-0032 OSLO, Norway

Telefon: 21 52 99 00

E-post: postmottak@helsetilsynet.no

Innhold

1 Sammen drag	3
2 Bakgrunn for tilsyn med kvalifiseringsprogrammet	5
2.1 Kvalifiseringsprogram – et virkemiddel til å bekjempe fattigdom	6
2.2 Gjennomføring av tilsynet.....	6
3 Funn	8
3.1 Informasjon og identifisering	8
3.2 Søknader er ofte for dårlig kartlagt	9
3.3 Skreddersøm eller konfeksjon.....	10
3.4 Full tid er et relativt begrep.....	12
3.5 Det er vanskelig å måle kvalitet på oppfølging og evaluering	12
3.6 Hvor ble det av brukermedvirkningen?.....	13
3.7 Kan bedre oversikt og styring gi bedre tjeneste?	14
3.7.1 Hvordan ivaretas det overordnede ansvaret?	14
3.7.2 Manglende lederfokus på kompetanse er en utfordring	15
3.7.3 Rettighetsperspektivet må ivaretas.....	16
4 Vurderinger og anbefalinger	18
Čoahkkáigeassu	20
English summary	21

1 Sammendrag

Fylkesmannen har i 2013 og 2014 gjennomført landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet (KVP). Programmet er en rettighet for personer som over tid har stått utenfor arbeidsmarkedet og som har behov for tett oppfølging, støtte og tilrettelegging for å kunne kvalifisere seg for ordinært arbeid. Kvalifiseringsprogrammet skal være et systematisk og tidsavgrenset tiltak på vei mot selvforsørgelse og kan kun tildeles en gang. Tjenesten er hjemlet i lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) og forskrift 21. desember 2011 nr. 1471 om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad (heretter forskriften). Nav-kontoret skal forvalte kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven og gi tilbud om blant annet kvalifiseringsprogram til søkere som er i målgruppa og har rett til tjenesten.

Tilsynet som har vært gjennomført viser lovbrudd i 76 av de 92 kommunene (90 Nav-kontor) hvor det har vært tilsyn. Fylkesmennene har påvist brudd på lovens bestemmelser både når det gjelder informasjon og rekruttering, innhold i programmene og oppfølging av deltakeren.

I nesten halvparten av kommunene finner fylkesmennene at søkerens situasjon ikke er godt nok kartlagt ved søknad om kvalifiseringsprogram. Før det vurderes om kvalifiseringsprogram er aktuelt, skal det gjennomføres arbeidsevnevurdering. I mange kommuner avdekkes det at dette ikke er gjort, eller det er gjennomført på feil tidspunkt. Arbeidsevnevurdering brukes da ikke systematisk verken som inntaksvilkår eller for å underbygge søknad.

I saker der kvalifiseringsprogram er innvilget finner fylkesmennene at det i omtrent halvparten av kommunene ikke tilbys tilfredsstillende individuell tilpasning; programmet består eksempelvis av standardiserte kurs eller tiltak som ikke svarer med deltakerens behov. Et annet funn er at tiltakene som er iverksatt ikke utgjør full arbeidsuke.

Når deltakeren har fått vedtak om kvalifiseringsprogram er det fordi det er fastslått behov for tett og koordinert oppfølging. Loven krever at tidspunkt for evaluering av program skal planlegges før oppstart, og det må dokumenteres når og hvordan oppfølging skjer. Nær halvparten av kommunene har svikt i oppfølgingen av deltakerne og evalueringen underveis i programperioden. Et annet funn fra tilsynet er at brukermedvirkning i liten grad er dokumentert i sakene.

Det fremstår som alvorlig når kvalifiseringsprogram tildeles deltakere som ikke kan nyttiggjøre seg tiltaket, eller når programmet ikke gir mulighet for kvalifisering til

arbeidslivet fordi tiltakene ikke er tilpasset deltaker, eller fordi oppfølgingen er for dårlig. Rettigheten til KVP er da brukt opp og kan ikke kreves på et senere tidspunkt.

Tilsynet er gjennomført som systemrevisjon. Ved en systemrevisjon undersøkes det om kommunen kontrollerer og styrer sin virksomhet på en måte som sikrer at tjenesten som tilbys er i tråd med lovkrav. Kommunene som har fått gjennomført tilsyn er valgt av fylkesmannen med utgangspunkt i en vurdering knyttet til fare for svikt i tjenesten. På bakgrunn av dette kan vi ikke si at oppsummeringen fra tilsynet er en tilstandsrapport om situasjonen i norske kommuner. Likevel vil Statens helse-tilsyn anbefale kommunene en gjennomgang av egen praksis med arbeid med kvalifiseringsprogrammet med tanke på mulige forbedringer.

2 Bakgrunn for tilsyn med kvalifiseringsprogrammet

Det har over lang tid vært økende fokus på at målet med arbeids- og velferds-politikken må være selvforsørgelse gjennom arbeid fremfor å benytte offentlige, passive stønadsordninger. På bakgrunn av dette lanserte regjeringen i 2007 kvalifi-seringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad som ny tjeneste i kommunalt Nav. Dette skulle være den viktigste satsingen for å bekjempe fattigdom. Tjenesten er fra 2010 hjemlet i sosialtjenesteloven og ble innført i kommunene i takt med etablering av Nav-kontorene.

Tall og statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har vist at det for hvert år på landsbasis er blitt færre deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Samtidig har det vært hevdet at det trolig er flere enn de som får tilbud som fyller kravene til deltakelse.

Fra KVP ble innført har mange instanser fulgt med på hvordan ordningen har fungert. Både forskningsmiljø, fylkesmenn, kommuner, interesseorganisasjoner og Arbeids- og velferdsdirektoratet har i perioden pekt på utfordringer for deltakere og for Nav-kontorene i forbindelse med tildeling og gjennomføring avkvalifiserings-program.

Kunnskap formidlet av de nevnte instanser er vektlagt ved forberedelse av tilsynet. Den er også bakgrunn for Statens helsetilsyns beslutning om å undersøke om kom-munene sikrer at personer som har rett til KVP faktisk får tilbud, om programmet til-passes den enkelte, om oppfølgingen er god nok og om brukervedvirkning ivaretas.

Tall fra fylkesmennene vider at det er få som klager på kvalifiseringsprogram. Muligens og trolig er denne gruppen ofte for dårlig kjent med hva som kan påklages og hvordan dette gjøres.

Det spesielle og sårbare med kvalifiseringsprogrammet er at det er en tjeneste som den enkelte kun har rett til å få én gang. Derfor er det viktig at det kun gis til de som kan ha nytte av programmet, og at de som har rettigheter faktisk får et tilbud. Det er de siste årene gitt forskrifter og rundskriv til sosialtjenesteloven som tydelig-gjør hvem som har rett til program og betydningen av programmet for brukere. Dokumentene beskriver også hvor viktig det er med individuell tilpasning av tiltak, brukervedvirkning og tett oppfølging av deltakerne. Internkontrollforskriften til loven (forskrift 19. november 2009 nr. 1463 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen) skal sikre at kommunen har god nok ledelse og styring, slik at det ytes forsvarlig tjeneste.

2.1 Kvalifiseringsprogram – et virkemiddel til å bekjempe fattigdom

Kvalifiseringsprogrammet skal være et kraftfullt tiltak og er en rettighet for personer som av ulike grunner står langt fra arbeidsmarkedet. De avgjørende kriterier for å ha rett til program er om personen

- er i yrkesaktiv alder
- har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne
- har gjennomgått en arbeidsevnevurdering
- er vurdert å ha behov for spesielt tilpasset innsats over tid gjennom tett og koordinert oppfølging for å styrke muligheten for deltakelse i arbeidslivet

Programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking. Ved oppstart og i tidlig fase vil det også kunne omfatte andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Dette kan for eksempel være tiltak av opplæringsmessig karakter, eller tiltak for å bedre helsen. Programmet skal være helårig, på full tid (37,5 t/uke) og kan gis for inntil et år av gangen, samlet i inntil to år. Kun unntaksvis kan programtiden økes til totalt 2,5 år. Tjenesten er kommunal og oppgaven forvaltes av Nav-kontoret i kommunen. Nav-kontoret har ansatte veiledere (saksbehandlere) som skal ha kompetanse til å arbeide med kvalifiseringsprogrammet og kunne gi deltakere nødvendig oppfølging.

Personer som har rett til kvalifiseringsprogram er ofte i en situasjon som gjør det vanskelig å oppfylle arbeidslivets ordinære krav til arbeidstaker. De kan ha vært lenge ute av arbeid og kan ha, eller ha hatt, problemer med helse, rus, familieforhold eller bolig. I tillegg har de ofte utdatert eller uaktuell kompetanse for et stadig mer spesialisert og teknologisk arbeidsliv. Utfordringsbildet vil gjerne være ulikt fra deltaker til deltaker. Den som skal inn i programmet og kommunen vil også kunne ha ulike oppfatninger både om utgangspunkt og mål for programmet, og dette må samordnes. Programmet må derfor planlegges, utvikles og tilpasses i tett samarbeid med deltakeren. Innhold og tiltak må skreddersys, evalueres og ved behov endres underveis. For at programmet skal ha ønsket effekt og gi deltakeren en mulighet for å kvalifisere seg for ordinært arbeid, er det helt sentralt at programmet er individuelt tilpasset og i samsvar med kartlagte og omforente behov.

Loven krever at det gis tilbud om systematisk, tett, koordinert og tilstrekkelig oppfølging gjennom hele programperioden. Det er utviklet og gjennomført landsdekkende opplæring i veilednings- og oppfølgingsmetodikk som Nav-kontorene skal benytte overfor deltakerne. I programperioden mottar deltakerne kvalifiseringsstønning fra kommunen. Dette er skattbar inntekt som også gir pensjonsopptjening.

Nav-kontorene forvalter både statlige og kommunale tjenester og kontorene styres og ledes av stat og kommune i fellesskap. Delt ansvar kan være utfordrende, derfor skal det foreligge tydelige lokale samarbeidsavtaler mellom partene som beskriver organisering, samhandling, oppgaver, mål og fordeling av styrings- og oppgaveansvaret i det enkelte kontor.

2.2 Gjennomføring av tilsynet

Fylkesmannen har utført tilsyn i virksomhetene etter oppdrag fra Statens helsetilsyn. Denne rapporten oppsummerer tilsyn med 92 kommuner i årene 2013 og 2014 med utgangspunkt i enkeltrapporter fra fylkesmennene.

Tilsynene er gjennomført som systemrevisjon. Metoden egner seg til å undersøke om kommunen leder og styrer tjenesten slik at det ikke blir tilfeldig om de som har rett til program faktisk får tilbud. Det skal heller ikke være tilfeldig om programmet inneholder tiltak som er individuelt tilpasset, og om oppfølgingen vil føre til en vellykket kvalifisering for arbeidsmarkedet. Det er ført tilsyn med om kommunen sikrer tilgjengelig informasjon om KVP, om aktuelle deltakere identifiseres, om kartlegging av søkeres situasjon er tilfredsstillende, om innhold og kvalitet i programmet er tilstrekkelig, og om deltakeren blir godt nok fulgt opp når programmet er iverksatt. Gjennomgående er det i alle deler av prosessene undersøkt om bruker-medvirkning er tydelig og synlig.

Fylkesmannen har innhentet dokumentasjon som beskriver styring av tjenesten. Slike dokumenter kan være

- samarbeidsavtale mellom kommunen og Nav Fylke
- organisasjonskart med ansvarslinjer
- beskrivelse av kommunens internkontroll- og styringsaktiviteter
- retningslinjer eller rutiner for saksbehandling og/eller saksbehandlingstid
- prosedyrer og verktøy for kartlegging av søkeres situasjon
- oversikt som beskriver kompetansebehov og plan for opplæring
- vedtaksmal
- planer eller system for kvalifiseringsprogrammet som viser innhold og evaluering

Fylkesmannen har også som ledd i tilsynet undersøkt et antall enkeltsaker for å se hvordan kontoret arbeider med KVP-søknader og gjennomføring av programmene. Antall enkeltsaker som er tatt ut til gjennomgang har variert med utgangspunkt i kommunens størrelse.

Fylkesmannen har gjennomført intervjuer med veiledere og ledere i Nav-kontoret og med kommunens ledelse. Hvem som er intervjuet har vært avhengig av hvordan kontoret er organisert.

Etter tilsyn har fylkesmannen beskrevet i en rapport hva som er undersøkt, hvordan informasjonen er innhentet og hvordan den samlede informasjon er vurdert i forhold til lovkrav. Når rapporten er utarbeidet blir denne oversendt ansvarlig leder, i dette tilsynet har det vært rådmann eller bydelssjef.

Tilsynet er gjennomført i kommuner hvor fylkesmannen ut fra sin lokalkunnskap har vurdert at det er størst risiko for svikt. Kunnskapen om svikt kan komme fra klager som fylkesmannen har mottatt, men også fra andre kilder av formell og uformell art.

Kommuner der det er funnet lovbrudd må bringe forholdene i orden innen en gitt frist. Fylkesmannen følger opp kommunene gjennom faste prosedyrer og tilsynet er ikke avsluttet før lovbruddene er rettet opp.

Alle rapporter fra tilsynet finnes på helsetilsynet.no.

3 Funn

Samlet sett fant fylkesmennene lovbrudd i 76 av 90 undersøkte Nav-kontor. Ved alle rapporterte brudd i saksbehandlingen er det også vist til svikt i kommunenes styring og ledelse (internkontroll). I denne oppsummeringsrapporten har vi beskrevet lovbrudd som fylkesmannen fant i mellom en tredjedel og en halvdel av kommunene som hadde tilsyn. For å illustrere typiske funn og observasjoner har vi tatt med sitater fra fylkesmennes rapporter. Disse er markert i *kursiv*.

3.1 Informasjon og identifisering

Kvalifiseringsprogrammet er en rettighet og skal være tilgjengelig for alle som fyller kravene. Det er kommunen som har ansvar for at informasjon om programmet når publikum. At informasjon er tilgjengelig er nødvendig for at de som er aktuelle for programmet skal få vite om tilbudet, slik at de kan søke om dette og derved få vurdert om de har rett til å få tildelt program. Kommunen må gi informasjon om KVP til publikum generelt og på Nav-kontoret spesielt. Informasjonsoppgaven er delegert til Nav-kontoret, og ledelsen i kommunen er forpliktet til å følge med på om kontoret gir den informasjon de skal. Hvis dette svikter, skal kommunen iverksette nødvendige tiltak for å rette forholdene.

Tilsynet har avdekket at nærmere halvparten av de undersøkte kommunene ikke sørger for at informasjon om kvalifiseringsprogram er tilgjengelig for innbyggerne. I mange kommuner finnes det ikke tilgjengelig informasjonsmateriell eller søknadsskjema på Nav-kontoret. Her legges det i liten grad til rette for at publikum selv kan finne informasjon og søke om deltakelse på eget initiativ. På mange av disse kontorene finnes det heller ikke rutiner eller retningslinjer som kan veilede ansatte og bidra til at informasjon gis. I nesten halvparten av de kommunene som har hatt tilsyn er det manglende eller uklar etablert praksis om hvem som skal informere, hvem som skal informeres, hvor, når og hvordan dette skal skje. Følgende sitat kan illustrere dette:

«Kommunen har ikke tilstrekkelige retningslinjer/prosedyrer for informasjonsarbeidet. Det er opp til den enkelte veileder å vurdere om/når det skal gis informasjon om KVP og identifisere aktuelle deltakere til KVP. Det er opplyst at det blir noe tilfeldig hvem som får informasjon.»

Det arbeides altså for lite med å informere publikum, og det er heller ikke etablert rutiner eller praksis for systematisk kartlegging av brukere tjenesten allerede har kontakt med. Selv om kommunene har oversikt over for eksempel langtidsmottakere av sosialhjelp, som i utgangspunktet skulle være mulige kandidater for kvalifise-

ringsprogram, viser mange tilsyn at det for sjelden drives aktivt arbeid for identifisering av deltakere. Ulike fylkesmenn beskriver det slik:

«I 7 av 9 mapper for langtidsmottakere (over 4 mnd) av økonomisk stønad og i Arena på disse brukerne er det ikke dokumentert at det er informert eller vurdert om KVP kan være en reell tjeneste.»

«Det informeres ikke om tjenesten til potensielle søkere i gruppen «langtidsmottakere av økonomisk stønad». Det fremkommer at det gis tett oppfølging og benyttes mye arbeidsrettede virkemidler over tid uten at man vurderer rett til kvalifiseringsprogram/kvalifiseringsstønad i stedet for økonomisk stønad.»

«Mappgjennomgangen viste at Nav-kontoret har oppfølging av personar med økonomisk stønad som einaste inntekt og resultatet «spesielt tilpassa innsats» i arbeidsevnevurderinga. Det er ikkje dokumentert at Nav har informert desse om kvalifiseringsprogrammet, eller vurdert om personane kan vere aktuelle for programmet.»

Svært mange kommuner mangler rutiner eller innarbeidet praksis ved Nav-kontoret for å fange opp mulige deltakere blant de som allerede har kontakt med Nav. Dette kunne vært et viktig tiltak for å finne personer som har rett til og kunne nyttiggjøre seg deltakelse. Kommunene sørger ikke for å iverksette tiltak som kunne endret praksis. Fra mange tilsyn rapporteres det at praksis er at de ansatte selv, på eget initiativ og uten systematikk, tar kontakt med mulige deltakere for program. Utgangspunktet er da den enkelte saksbehandlers kjennskap til etablerte brukere i Nav-systemet. En slik praksis gjør at det blir tilfeldig og avhengig av den enkelte ansatte om nødvendig informasjon tilflyter målgruppa og at aktuelle deltakere får benyttet sin rettighet.

3.2 Søknader er ofte for dårlig kartlagt

Individuell tilpasning av program er avhengig av god kartlegging i forkant. Før kommunen fatter vedtak om kvalifiseringsprogram, må det sikres at det foreligger tilstrekkelig informasjon. Når søknad skal behandles, vil kartlegging av søkerens situasjon være et viktig element i saksopplysningen. Opplysningene skal innhentes i samarbeid med søker. Kartlegging gjennom arbeidsevnevurdering er obligatorisk og en av forutsetningene for å få kvalifiseringsprogram.

Arbeidsevnevurderingen består av en egenvurdering fra søker i tillegg til veilederens systematiske analyse og kartlegging av brukerens kompetanse, muligheter, ønsker, egenskaper osv. Den skal munne ut i en samlet profil med vurdering av søkers arbeids- og inntektsevne, og *behov* for oppfølging for å komme i arbeid. Arbeidsevnevurderingen forvaltes av staten i Nav-kontoret og er hjemlet i Nav-loven, ikke i sosialtjenesteloven. Fylkesmennene har derfor ikke tilsyn med kvaliteten på og innholdet i arbeidsevnevurderingen.

Fylkesmannen har likevel undersøkt *om* og *når* tjenesten er gjennomført, fordi en gjennomført arbeidsevnevurdering er inntaksvilkår for kvalifiseringsprogram og er et viktig bidrag til å belyse søknaden ved å kartlegge søkerens situasjon. Arbeidsevnevurderingen skal være grunnlag for å se om programmet gjennom tett og koordinert oppfølging kan være et egnet virkemiddel for søkeren til å komme seg fra passiv stønad til arbeid, aktivitet og selvforsørgelse. For å skreddersy et program som skal kvalifisere til arbeidslivet, må nødvendig kartlegging av brukerens

situasjon bli gjennomført og være tilstrekkelig dokumentert. Arbeidsevnevurderingen kan være en del av slik kartlegging.

Funn fra tilsynet viser at i nesten halvparten av kommunene er søknader ikke godt nok opplyst. I mange tilfelle er arbeidsevnevurdering ikke gjennomført, eller den er utført etter at vedtak om program er fattet, eller etter at programmet er igangsatt. Arbeidsevnevurdering brukes da ikke systematisk og i tråd med loven, verken som inntaksvilkår eller for å opplyse søknad. Fylkesmannen beskriver det slik:

«I 5 av 11 journalar for deltakarar i Kvalifiseringsprogrammet var det ikkje dokumentert at det var gjort arbeidsevnevurdering i forkant av vedtak om Kvalifiseringsprogram.»

«Dokumentgjennomgangen viste at det i 9 av 10 saker ikke var foretatt en arbeidsevnevurdering før det ble fattet vedtak om kvalifiseringsprogram.»

«KVP forutsetter at brukar har spesielt tilpasset innsatsbehov. For å bli definert til spesielt tilpasset innsatsbehov, forutsettes det at det er gjennomført arbeidsevnevurdering (AEV). Ansvar for å gjennomføre AEV av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp over 25 år som har definert innsatsbehov til standard eller situasjonsbestemt, er lagt til veiledere i brukersenteret. Aktuelle veiledere uttrykker at de ikke har tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å gjennomføre AEV. Det opplyses at dette er meldt til ledelsen. Konsekvensen av manglende AEV/oppfølging av langtidsmottakere av sosialhjelp er at de ikke kan få oppfylt en mulig rettighet til KVP eller andre arbeidsrettede tiltak.»

Når arbeidsevnevurdering ikke foretas kan det ha ført til at personer som har rett til program ikke har fått tilbud om å søke KVP, eller de kan ha søkt og fått avslag på sviktende grunnlag. Fylkesmannen har også avdekket at personer får tilbud om å søke om kvalifiseringsprogram, selv om de åpenbart kunne kommet ut i arbeid med enklere oppfølgingstiltak og derfor ikke har rett til program. Det er også tildelt kvalifiseringsprogram til tross for at søkers sosiale situasjon tilsier at program ikke er aktuelt eller hensiktsmessig og ikke skulle vært vurdert som et tilbud. Den aktuelle deltaker bruker da opp sin rettighet og vil ikke få tildelt KVP på et eventuelt senere tidspunkt hvor programmet kunne ha betydd en forskjell.

3.3 Skreddersøm eller konfeksjon

De som har rett til kvalifiseringsprogram har ulikt utgangspunkt og mål, men alle deltakerne mangler kvalifikasjoner for å kunne komme i jobb og er vurdert å trenge tett oppfølging i programperioden. Programmet skal være individuelt tilpasset, være på full tid, gis til rett tid og bestå av målrettede tiltak. Programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak eller arbeidssøking. Manglende kvalifikasjoner hos deltakeren krever individuelle, målrettede tiltak. Planmessig justering, endring og tilpasning av innhold i løpet av programperioden skal være tilstrekkelig for at programmet skal gjøre det mulig å tette gapet mellom deltakerens utgangspunkt og de krav arbeidslivet stiller. Det vil derfor være stor variasjon i behov for tiltak og hvordan programmet skal gjennomføres.

Fordi man har rett til å få kvalifiseringsprogram kun én gang er det svært viktig at utforming og gjennomføring av programmet er forsvarlig. Dette er avgjørende for at deltakeren skal kunne lykkes med å kvalifisere seg for arbeid.

I nesten halvparten av kommunene finner fylkesmennene lovbrudd når det gjelder innhold i programmene. De vanligste funnet er at tiltakene som iverksettes ikke er individuelt tilpasset deltakeren. Dette gjelder også i de tilfeller hvor det er gjennomført kartlegging og deltakerens behov for tiltak er definert, men der de iverksatte tiltak likevel ikke alltid er i samsvar med behov. Dette kan beskrives slik:

«Det utarbeides ikke skriftlig program som konkret beskriver aktivitetene i programmet for en bestemt periode.»

«Programmene er i liten grad tilpasset den enkelte deltaker og inneholder sjelden andre tiltak enn ordinære arbeidsrettede tiltak. På tilsynstidspunktet hadde 5 av 7 deltakere ordinære arbeidsrettede tiltak på full tid fra oppstart.»

Noen steder er programmet «tomt», med ingen eller få tiltak i kortere eller lengre perioder. Årsaken til dette kan være at en venter på plass i nye eller egnede tiltak, andre ganger oppgis det ikke noen grunn til at programmet er uten innhold. I noen kommuner er det ikke utarbeidet noe program, selv om programperioden er påbegynt og kvalifiseringsstønad utbetales. I praksis betyr dette at programtiden brukes opp, uten at kvalifiseringsaktiviteter pågår. Fra tilsynsrapporter siteres:

«I tre av fem saker mottas KVP stønaden uten at det foreligger et program.»

«I 7 av 14 saker utbetales KVP stønad uten at det foreligger noe program, enten hvor program ikke er utarbeidet eller program er utløpt.»

Når KVP innvilges er det vesentlig at programmet er tilpasset den enkelte, for at det skal gi en reell mulighet for kvalifisering. Manglende dokumentasjon av programmets innhold har mange steder gjort det vanskelig for tilsynet å vurdere om tiltak og innhold er faglig forsvarlig. Ofte mangler gode beskrivelser av hva tiltaket skal medvirke til og hva det består av. Det kan også være vanskelig å se om tiltaket er vurdert og drøftet med deltakeren. Fra et tilsyn beskriver fylkesmannen følgende:

«Kommunen fører journalnotater, men det er likevel i mange tilfeller vanskelig å etterspore hvilke vurderinger som er foretatt vedrørende programinnhold og tidsbruk. Ved mappegjennomgang finner tilsynsmyndigheten ikke fullstendig dokumentasjon knyttet til når arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking er igangsatt.»

En oversikt som viser ukeprogram med innhold og beskrivelser av tiltak kunne være en god dokumentasjon for deltaker og Nav-kontor, men tilsynet finner lite av dette. Som beskrevet i sitatet under kan det også vise seg vanskelig for kommunen å endre praksis og rette forholdene:

«Intern revisjon i juni 2012, der sju tilfeldige saker ble gjennomgått, påpekte flere mangler ved kommunens praksis for tildeling og gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet. Blant disse var manglende skriftlige program og få fulltidsprogram. Ny intern revisjon er under arbeid. På tidspunktet for tilsynsbesøket var fire saker gjennomgått. Ved Fylkesmannens tilsyn (mai 2013) var praksis ikke korrigeret, og det ble fortsatt gjort funn av manglende skriftlige program og få fulltidsprogram. Dette til tross for at kommunens egne styringsdokumenter klart gir uttrykk for både at det skal foreligge skriftlig program og at programmet skal være på full tid.»

3.4 Full tid er et relativt begrep

Loven pålegger at kvalifiseringsprogrammet skal være et helårlig program, og på full tid. Det innebærer at deltakeren må sette av 37 ½ time per uke til programmet. Arbeidsåret skal altså være som i arbeidslivet for øvrig. Innenfor denne tidsrammen skal det utformes et individuelt program.

I mange kommuner har fylkesmennene i dette tilsynet avdekket at igangsatt program ikke er på full tid slik loven krever. Ofte har deltakere bare 30 timers fastsatt program i uka, og det finnes ikke dokumentasjon på hvordan de siste 7,5 timer skal benyttes eller hva de er benyttet til. Noen steder er programinnholdet dårlig dokumentert og det er vanskelig å se om det fyller en arbeidsuke. I en del kommuner er det for få tiltak i mange program, og det er der tydelig at programmet ikke fyller en arbeidsuke. Fra tilsynsrapporter siteres:

«Av kommunens 9 KVP-deltakere, har 8 deltakere ikke et program som er helårlig og på full tid.»

«De 26 nåværende deltakerne i kvalifiseringsprogrammet har ikke et skriftlig program som viser planlagte aktiviteter på full tid (37,5 timer per uke).»

Lovbrudd som beskrevet over fant fylkesmennene særlig i tilfeller der kommunen har kjøpt «tiltakspakke» hos en ekstern tiltaksleverandør. Her kan det se ut som om kommunen har enten godtatt at 30 timer er full tid, eller ikke har sikret full arbeidsuke i sine krav til tiltaksarrangør.

«Det er kjøpt tiltak hos tiltaksleverandører som gir tilbud i 30 timer per uke, dette defineres som et fulltidsprogram.»

«Kommunen forutsetter at tiltaksarrangør sørger for program på full tid. Representant for tiltaksarrangør opplyser at dette ikke er praksis.»

3.5 Det er vanskelig å måle kvalitet på oppfølging og evaluering

Forskriften pålegger kommunene at *innholdet* i programmet skal evalueres i løpet av programperioden. Ved oppstart skal det fremgå av programmet på hvilket tidspunkt det skal foretas evalueringer. Evalueringene er en del av den kontinuerlige oppfølgingen av deltakeren. Tiltakene og deltakerens progresjon skal vurderes, og ved behov skal dette følges opp med endringer i programinnhold. Vurderingene må gjøres i samarbeid med deltaker, og nødvendige vurderinger og beslutninger om endring må framkomme i saken.

For deltakere i programmet vil det være svært viktig at oppfølgingen er god nok. Når programmet innvilges er det nettopp fordi det er vurdert behov for tett og koordinert oppfølging for å kunne lykkes med å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet. På bakgrunn av dette har derfor tilsynet undersøkt om kommunen sikrer forsvarlig oppfølging, om det systematisk planlegges og gjennomføres evalueringer og om justeringer i programmet gjøres ved behov. Tilsynet viser imidlertid at nesten halvparten av kommunene som har hatt tilsyn svikter når det gjelder oppfølging av deltakerne. Mapper og IKT-system viser ofte lite spor av oppfølging. Fylkesmannen har sett etter ulik dokumentasjon som fremdriftsplan, ukeplaner eller journal fra dialog med deltaker, tiltaksarrangører eller andre instanser.

Mange av kommunene som har hatt tilsyn har ikke fastsatt evalueringstidspunkt i planen slik forskriften pålegger, og det er vanskelig å spore om evaluering har vært foretatt i det hele tatt. I intervju opplyser en del kommuner at oppfølging og evaluering av kvalifiseringsprogrammene «pågår kontinuerlig». Når det likevel ikke er mulig for tilsynsmyndigheten å finne dokumentasjon, eller andre spor av dette, medfører det at oppfølgingen vurderes som uforsvarlig og at tilsyn resulterer i rapport som viser lovbrudd. Det fremkommer fra mange tilsyn at det i for stor grad blir overlatt til tilfeldighetene om oppfølging og evaluering skjer, og hvordan.

«Kommunen evaluerer ikke programmets innhold. Det foretas ikke en fortløpende vurdering sammen med deltagerne av fremdrift, deltagerens utvikling, endringsbehov eller behov for andre støttetiltak. Kommunen har ikke utarbeidet retningslinjer for når eller hvordan evaluering skal gjennomføres.»

«Det opplyses at evalueringer foretas kontinuerlig. Tilsynsmyndigheten finner det imidlertid ikke dokumentert at det foretas en grundigere, systematisk evaluering etter konkret avtale med deltaker og som fremkommer i programmet.»

Kommunen har ansvar for kvaliteten på oppfølgingen. Noen kommuner forventer at eksternt tiltaksleverandør følger opp deltakeren, men har ikke undersøkt om det følges opp som avtalt og med hvilken kvalitet oppfølgingen gjennomføres.

«I intervju kom det fram at i dei fleste av sakene er det engasjert eksterne aktører til å følge opp deltakarane. Kva innhald og oppfølging dei får hos eksterne aktørar går i liten grad fram i framlagt journal/mappe. Det går heller ikkje fram kva for oppfølging og kvalitetssikring Nav xxxx har av den eksterne aktøren sitt arbeid.»

Manglende dokumentasjon i Nav-kontoret har gjennomgående gjort det vanskelig for tilsynsmyndigheten å vurdere om kvaliteten i oppfølgingsarbeidet er god nok.

3.6 Hvor ble det av brukermedvirkningen?

Det er neppe noen av de sosiale tjenestene i Nav som i større grad enn kvalifiseringsprogrammet stiller krav om brukermedvirkning. Det at programmet for mange innebærer en siste sjanse til å komme i posisjon til arbeidsmarkedet, og at man kun har rett til program én gang forsterker kravet. Det er søker selv som har best kunnskap om egne begrensninger og muligheter. Sammen med veilederen som arbeider med programmet i Nav-kontoret kan kunnskapen om egne ressurser, ønsker og drømmer, men også begrensninger, kartlegges og være utgangspunktet for å utarbeide et program som kan hjelpe deltakeren ut av en vanskelig situasjon. Det må være en balanse mellom deltakerens samlede utfordringer og personlig mål for KVP. Dette krever godt sosialfaglig arbeid av veilederen. Deltakeren skal motiveres, men må også realitetsorienteres. Det må være enighet om hvor utfordringene ligger, og hvordan man gradvis kan løse dem. Å gå fra å være ukvalifisert til å bli spesialist på to år er vanskelig, og et realistisk mål vil være nyttig. Kartlegging av ressurser og utfordringer må være systematisk, og det må være enighet om målsetting med programmet. Dersom dette ikke gjøres tilfredsstillende vil programmets innhold kunne bli mangelfullt, for lite målrettet eller på annen måte ikke føre til ønsket kvalifisering.

Fylkesmannens gjennomføring av tilsynet viser at det er svært lite spor av brukermedvirkning i kvalifiseringsprogrammet. I nær halvparten av de undersøkte kommunene er kartleggingen før igangsatt KVP vurdert til ikke å være forsvarlig.

Ofte vurderer fylkesmennene at det er fordi brukermedvirkning mangler eller er utilstrekkelig.

I forbindelse med kartleggingsfasen for program må medvirkning dokumenteres gjennom egenvurderinger som del av arbeidsevnevurderingen. Den skal sikre søkeren innflytelse på hvordan programmet skal utformes og gjennomføres for å bli vellykket. Det skal sikres brukermedvirkning både i kartleggings-, planleggings- og gjennomføringsfasen, men rapportene viser at det i mange kommuner er manglende fokus på brukermedvirkning og at dette aldri eller sjelden gjennomføres slik lov og regler forutsetter. Fra tilsyn skriver fylkesmannen:

«Det ligg ikkje føre egenvurderingsskjema i journalane.»

«I intervjuene gis det uttrykk for at egenvurderingsskjema er kjent, men det er ingen dokumentasjon i sakene som viser at skjemaene brukes.»

Fylkesmannen har sett etter spor av praksis med brukermedvirkning gjennom å se på journalføring/notater fra samtaler underveis i prosessen, og/eller om det er vist til dette der vurderinger skal foretas, eller i beskrivelser av program. Fra mange tilsyn rapporteres det om lite dokumentasjon eller spor av dette i saksmapper eller annet materiale. Praksis vedrørende brukermedvirkning er også etterspurt i intervjuer med ledelse og ansatte. I mange tilsyn beskriver ansatte en praksis der brukermedvirkning ikke er ivaretatt og at heller ikke kommunens styringstiltak er rettet inn mot dette.

«Ved dokumentgjennomgang i mapper er det i liten grad spor av brukermedvirkning. De ansatte har ikke en felles forståelse av hva som ligger i begrepet brukermedvirkning. Det er lite tydelig i hvilken grad bruker har hatt innflytelse på programmet.»

«Oppfølging av deltakerne er ikke tilstrekkelig dokumentert gjennom journalnotat, endring av program og evalueringer.»

3.7 Kan bedre oversikt og styring gi bedre tjeneste?

Kommunen har overordnet ansvar for tjenester hjemlet i sosialtjenesteloven og som forvaltes i Nav-kontorene. Kommunens ledelse skal i tråd med internkontrollforskriften til loven følge med på og styre tjenestene slik at de planlegges, organiseres, iverksettes og evalueres i tråd med lover og forskrifter.

3.7.1 Hvordan ivaretas det overordnede ansvaret?

Mange av de lovbrudd som er avdekket i Nav-kontorenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet i dette tilsynet kunne vært unngått dersom kommunene hadde sørget for tilstrekkelig styring og ledelse av Nav-kontorenes arbeid med tjenesten. Når det blir for tilfeldig og uklart hvordan programmet skal tilbys og følges opp er det kommunens ledelse som har ansvar for å avdekke dette og iverksette tiltak slik at praksis endres. Dette er sentralt for at alle som har rett til å få program at de kan bli identifisert og få tilbud om et godt, tilrettelagt program med nødvendig oppfølging. Fra flere kommuner har fylkesmennene kommentert at det virker som om kommunens ledelse ikke er tilstrekkelig bevisst på det overordnede ansvaret de har for å sikre forsvarlighet i tjenesten. Fra tilsynsrapporter siteres:

«Lovens krav til KVP har ikke i tilstrekkelig grad vært styrende i ledelsens valg av hvordan arbeidsoppgaver på KVP skal organiseres og ivaretas.»

«Det er uklart for de ansatte hvem i kontoret som har ansvar for KVP per i dag. Kontoret har ikke hatt KVP som et aktuelt /prioritert område i 2014, og har ikke hatt fokus på å identifisere aktuelle kandidater for KVP.»

«Kommunen si manglende styring medfører at det er tilfeldig, og opp til den enkelte rettleiar i kontoret, om tenesta vert ytt i samsvar med lov. Dette betyr at innbyggjarar som kan ha rett til tenesta, ikkje alltid blir fanga opp av kontoret, og at innbyggjarar som har fått tildelt tenesta, ikkje får slikt innhald og oppfølging som tenesta kvalifiseringsprogram skal ha.»

For å kunne drive forsvarlig må kommunen ha oversikt over hvilke krav loven stiller for å kunne tilby en god nok tjeneste til brukeren. I tillegg må det foretas en analyse av hvilke faglige krav som stilles til dem som skal arbeide med kvalifiseringsprogrammet. Intervju og fremlagt dokumentasjon viser at det svært ofte ikke er gjort risiko- og sårbarhetsanalyse av arbeidet med programmet, verken hva gjelder informasjon, kartlegging, tildeling, vedtak, programinnhold, dokumentasjon, brukermedvirkning eller oppfølging. For øverste ledelse i kommunen er det viktig å ha kunnskap om hvor i tjenesten det er størst risiko for svikt og hvilke konsekvenser en svikt vil kunne ha for brukerne. Når dette er kjent, kan tiltak iverksettes for å redusere risiko, og slik at tjenesten gis i tråd med lovkrav. Tilsynet har i flere kommuner vist at dette ikke er vanlig praksis. Fylkesmannen beskriver det slik:

«Ledelsen er kjent med kravene til programinnhold og oppfølging av program, men kommunens internkontroll fanger ikke opp at praksis er i strid med lov og forskrift.»

«I intervju og av dokumentasjon kom det fram at leiinga ikkje har sett i verk systematiske kontrolltiltak for å sikre at arbeid med kvalifiseringsprogram blir gjennomført i samsvar med regelverket.»

Et annet funn fra tilsynet er at kommunen ikke alltid iverksetter tiltak for å endre praksis selv om det er kjent at arbeidet med kvalifiseringsprogrammet ikke drives i henhold til lovkrav eller der beskrevne prosedyrer ikke følges. Følgende sitat kan illustrere dette:

«Det ligg føre eit «rapporterings skjema – internkontroll» der det går fram at det skal gjennomførast «tertialvis kontroll på 5 KVP-saker, kontroll på inngangsvilkår, utført arbeidsevnevurdering og arbeidsrettede tiltak i planen». I intervju kom det fram at skjemaet ikkje er i bruk. Det blir ikkje systematisk gjort kontroll på om innhald i og gjennomføring av program er tilpassa deltakar. Dagens praksis er basert på tillit.»

«Tilsette har meldt om manglende kapasitet til å gjennomføre oppgåver slik lova krev. Leiinga har ikkje tatt stilling til korleis tilsette skal prioritere mellom oppgåver og det er ikkje sett i verk nødvendige, kompensierende tiltak for at det skal vere mogleg å halde lova sine krav. Det er ikkje tatt stilling til kva som er naudsynt å dokumentere ved sakshandsaminga. Dokumenteringa er ikkje tilstrekkeleg.»

3.7.2 Manglende lederfokus på kompetanse er en utfordring

Kommunen skal til enhver tid vite hvilken kompetanse som er nødvendig for at Nav-kontoret skal kunne tilby forsvarlige sosiale tjenester. Alle ansatte som arbeider med kommunale tjenester i Nav-kontoret må ha tilstrekkelig kompetanse, og ved behov skal det iverksettes opplæring. I partnerskapet kommune/stat i Nav-kontoret vil også statlige opplæringsbehov være tema, og staten har ofte tunge og omfattende planer

for opplæring av Nav-ansatte. Både dette og tidligere tilsyn med kommunale tjenester i Nav har vist store mangler i opplæringsarbeidet og kompetansesituasjonen ved kontorene. Ved dette tilsynet er det avdekket at nesten halvparten av kommunene har for dårlig oversikt og kjennskap til hva slags kunnskap de ansatte mangler.

«Kontoret har oversikt over kommunens mottakere av økonomisk stønad, men det er ikke dokumentert at Nav har informert personene om kvalifiseringsprogrammet, eller om det er foretatt en vurdering av om disse kan være aktuelle for programmet. Det er uklart om kontoret har tilstrekkelig kompetanse om KVP til å sikre at aktuelle kandidater identifiseres og gis informasjon om muligheten for å søke om program.»

Mange steder har kommunen ingen oversikt over kompetansebehov eller planer for utvikling av kompetanse. Det er sparsomt med opplæringsplaner både for grupper av ansatte og for den enkelte. Dette forklares med manglende tid og ressurser til å få oversikt og til å igangsette opplæring. I flere kommuner er det ikke sørget for opplæring selv når ansatte har meldt om behov for dette. Et funn fra tilsynet er også at en del kommuner ikke prioriterer arbeid med kvalifiseringsprogram ved ansattes fravær og sykdom. Dette kan bety at en lovpålagt tjeneste i perioder ikke kan gis og de som har rett til program ikke vil få tilbudet.

«Nav-kontoret har i lengre tid gått med redusert kapasitet på området KVP. En har forsøkt å løse dette ved å sette inn andre veiledere midlertidig på området. Dette har ikke fungert tilfredsstillende og har derfor resultert i at det har vært begrensede ressurser til å ivareta denne oppgaven. Konsekvensene av manglende ressurser har resultert i manglende oppfølging av brukere i programmet, manglende behandling av søknader om KVP og manglende innsøking av nye kandidater til KVP.»

«Kommunen har ikke klargjort hvilken kompetanse som kreves for at tilgjengeligheten til KVP skal være forsvarlig. Kompetansehevende tiltak er ikke gitt og satt inn der dette er nødvendig. Det opplyses at det ikke er tilstrekkelig kapasitet til å tilegne seg nødvendig kompetanse som ledelsen forventer. Konsekvensen av manglende kompetanse på inngangsvilkårene for KVP er at langtidsmottakere av sosialhjelp ikke får oppfylt en mulig rettighet til KVP.»

«Ledelsen har ikke utarbeidet en overordnet plan for hvordan Nav-kontoret samlet sett skal ha tilstrekkelig kompetanse for å løse oppgavene med tildeling og gjennomføring av KVP. Ledelsen har heller ikke kartlagt den enkelte medarbeiders behov for kompetanse.»

3.7.3 Rettighetsperspektivet må ivaretas

Flere kommuner synes å mangle kunnskap om at kvalifiseringsprogrammet er en rettighet og at programmet skal tildeles når kriteriene er oppfylt. Under tilsynet er det gjort funn som kan tyde på at bruken av program blir nedprioritert i vanskelige perioder. Søknader kan bli satt på vent fordi tiltaksplassene er «fylt opp» og det kan også se ut som om kommuneøkonomien påvirker tilbudet. Det opplyses at fokus på utadrettet informasjon om kvalifiseringsprogram vil variere, og til dels også avhenge av, om kommunens egne mål om antall deltakere allerede er oppfylt og om det er «kapasitet» til inntak av flere deltakere.

«Det informeres ikke om retten til KVP før veileder mener at bruker oppfyller kriteriene. Det synes som om dette er en bevisst praksis som bl.a. begrunnes i den enkelte ansattes vurdering av egen kapasitet. Opplevelsen av manglende kapasitet er meldt

til kommunens ledelse, men det er ikke iverksatt risikovurdering eller tiltak for å sikre at tjenesten KVP er tilgjengelig.»

Det avdekkes også at arbeid med kvalifiseringsprogrammet blir nedprioritert i Nav-kontoret til fordel for andre oppgaver (både statlige og kommunale) eller ved ressursutfordringer på kontorene. I intervjuer kom det fram at det ved en del kontor er og over tid har vært en krevende personalsituasjon. KVP-arbeid ble da nedprioritert fordi oppgaven oppleves som tidkrevende og omfattende.

«Det foreligger ingen plan for hvordan KVP skal ivaretas i perioden hvor KVP-ansvarlig er tillagt andre oppgaver. Det daglige arbeidet med KVP er tillagt 1 person, og når denne personen er borte, planlagt eller ikke planlagt, vil det være fare for svikt i oppfølgingen av KVP deltakerne når det ikke dokumenteres jevnlig og systematisk.»

En del Nav-kontor har også problemer med å finne kandidater til KVP. Noen kommuner har egne mål for antall deltakere på KVP, men «finner» bare en brøkdel. Dette gjelder også i en del større kommuner som statistisk sett bør ha mange aktuelle deltakere.

«kommune har per i dag 3 deltakere i Kvalifiseringsprogram. Kommunen har selv ei forventning om 32 deltakere i sitt målekort.»

Det svekker rettssikkerheten hvis kommunen ikke har tiltak som sikrer identifisering av aktuelle deltakere, eller det tas kapasitetsmessige eller økonomiske hensyn ved tildeling eller gjennomføring av kvalifiseringsprogram. Kommunens, Nav-kontorets eller den enkelte ansattes kapasitet skal ikke være avgjørende for om brukere får tilbud om kvalifiseringsprogram.

4 Vurderinger og anbefalinger

Dette tilsynet er det tredje i rekken av landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i Nav siden starten i 2010. I likhet med de foregående tilsyn er det også denne gangen avdekket lovbrudd. Tilsynet har avdekket svikt i alle ledd av tjenesteutøvelsen og det synes å være liten forståelse i mange kommuner for sammenhengen mellom styring og forsvarlige tjenester. For at driften skal være forsvarlig, er det helt nødvendig at ledelsen viser interesse for og har kunnskap om kvalifiseringsprogrammet og de muligheter som ligger i programmet.

Målgruppa for kvalifiseringsprogram er en sårbar gruppe, og for mange kan tilbudet være siste mulighet til å komme seg ut av en passiv stønadssituasjon og inn i en aktiv tilværelse med selvforsørgelse og arbeid. For mange er det å skulle forplikte seg til opplæring og arbeid på full tid en stor overgang, og det er alvorlig dersom kommunen ikke tilbyr en forsvarlig tjeneste. Fordi kvalifiseringsprogrammet i utgangspunktet er en rettighet som gis den ene gangen, er det viktig at kvaliteten er god nok. For den enkelte deltager er kanskje kvalifiseringsprogram den eneste og siste muligheten de har til å nærme seg ordinært arbeid.

Og for noen har toget gått.....

Det er alvorlig at aktuelle deltakere i kvalifiseringsprogrammet i mange av landets kommuner ikke identifiseres og får det programmet de har rett til. Tilsynet har tydelig avdekket lovbrudd når det gjelder tjenestens tilgjengelighet. Med enkle, men systematiske ledelsesgrep vil imidlertid kommunene kunne rette forholdet og dermed kunne gi brukere informasjon om den rettighet de har krav på.

Tilsynet har også avdekket at kommunene i stor grad både har hatt og fortsatt har for dårlig individuell tilrettelegging av program og oppfølging av deltakere. For at programmet skal ha ønsket virkning er det også avgjørende at det foretas individuell tilpassning, at evalueringer gjøres i henhold til plan og at programmet justeres ved behov. Samarbeid og brukermedvirkning er avgjørende for at dette skal være mulig. Tett oppfølging av deltagerne er helt nødvendig for å kunne sikre et forsvarlig tilbud.

Funn fra dette tilsynet tilsier at mange programdeltakere ikke har fått et reelt og tilpasset kvalifiseringsprogram. Til det er lovbruddene for mange og for alvorlige. Når man kun har rett til å få kvalifiseringsprogram én gang er dette særlig alvorlig. Det kan imidlertid være grunn til å spørre om en som har gjennomgått kvalifiseringsprogram uten et reelt innhold vil kunne kreve programmet på nytt.

Veien videre

For å rette opp lovbrudd og sikre forsvarlig praksis er det avgjørende at kommunene sørger for å få på plass nødvendige styrings- og kontrolltiltak slik at kvalifiseringsprogrammet blir et tiltak som i fremtiden virker etter hensikten. God styring er nødvendig for å sikre god og forsvarlig tjenesteyting. Internkontrollforskriften til loven vil være et nyttig verktøy til dette. Ved bruk av hensiktsmessige tiltak for styring og ledelse vil det i sin tur sannsynliggjøre bedre og mer forsvarlig tjenesteutøvelse, og kommunene vil gjennom dette kunne bli bedre kvalifisert til å kvalifisere.

Fylkesmannen følger opp kommuner der lovbrudd er avdekket inntil forholdene er brakt i orden. Kommunen må lage en plan for gjennomføring av endringer i sin praksis og med styringstiltak, og de må dokumentere hvordan disse tiltakene har ført til at det ikke lenger er svikt i tjenesten.

Les og bli klok

Statens helsetilsyn mener omfanget av lovbrudd funnet i dette tilsynet gir grunnlag for å anta at utfordringene som er beskrevet i rapporten også kan gjelde for andre kommuner. Både denne oppsummeringsrapporten og enkeltrapper fra tilsyn kan med fordel brukes av kommunene for en gjennomgang og vurdering av egen praksis på området. Rapporter fra enkelttilsyn er til enhver tid tilgjengelig på helsetilsynet.no.

Gelbbolaččat gealbudahttit?

Čoahkkáigeassu riikkaviidosáš geahčus 2013:s ja 2014:s das movt suohkanat barget Nav Gealbudahttinprográmmain

Dearvvašvuodageahču 2/2015 raportta čoahkkáigeassu

Sihkkarastet go Norgga suohkanat stivremin ja jodihemiin Gealbudahttinprográmmabarggu Nav-kantuvrrain vai dahkkojuvvo nu ahte sii geain lea riekti prográmmii ožžot dan? Leatgo prográmmat heivehuvvon individuálalaččat, ja čuovvolit go oasseváldiid doarvái bures? Man olu leat geavaheaddjit mielde proseassain?

Fylkkamánni čadahii 2013:s ja 2014:s riikkaviidosáš geahču dan ektui movt suohkanat barget Gealbudahttinprográmmain Nav-kantuvrrain.

Meaddimat suohkaniid barggus sáhttet dagahit ahte eai buohkat geain lea riekti oažžut Gealbudahttinprográmma, oáččo dan, dahje ahte prográmma sisdoallu ii leat heivehuvvon oasseváldái. Sáhttá maid čuohcat mihttomeari olaheapmái jus oasseváldi ii čuovvuluvvo doarvái. Sis geain lea riekti oažžut prográmma sáhttet oažžut dan okte. Dan dihte lea dárbbášlaš ahte sisdoalu ja čuovvuleami bargu čadahuvvo dohkálaččat.

Dás mii čoahkkáigeassit čohkkejuvvon bohtosiid 90 raporttas geahčus, ja dán 90 suohkanis gávdne 76 suohkanis láchkarihkumiid. Suohkanat eai stivre bálvalusa doarvái bures ahte sáhttet sihkkarastit dohkálaš juohkima, doarvái sisdoalu dahje čuovvuleami. Dehálaš geavaheaddjiváikkuheapmi ii ge vuhtto doarvái.

Suohkanat main ledje láchkarihkumat, fertejit njulget dáid dihto áigemeari siste. Fylkkamánni čuovvula dáid suohkaniid.

Qualified to Qualify?

Summary of Countrywide Supervision in 2013 and 2014 of Job Training Programmes

Summary of Report of the Norwegian Board of Health Supervision 2/2015

Do the Norwegian Municipalities, through management and leadership, ensure that the offices of the Employment and Welfare Administration (Nav) organize their work with Job Training Programmes so that those who have the right to participate in the programmes are given the opportunity to do so? Are clients offered a programme that is specially adapted to their needs, and are they followed up adequately? To what extent are clients involved in the process?

In 2013 and 2014, the Offices of the County Governors carried out countrywide supervision of the work carried out in the Nav offices with this programme.

If this work is inadequate, those who have the right to participate in the programme may not be given the opportunity to do so, or the content of the programme may not be adapted to the clients' needs. If participants are not adequately followed up, the aims of the programme may not be met. Clients only have the right to participate once in the programme, therefore it is important that the content is appropriate for them, and that they are followed up adequately.

In this report we summarize the findings presented in 90 reports of supervision. Breaches of the legislation were found in 76 of the 90 municipalities. These municipalities do not manage the services in such a way that they ensure that allotment of places, content of the programme, and follow-up of clients is adequate and in accordance with the legislative requirements. There are few signs of client participation.

The municipalities where breaches of the regulations were found, have been given a deadline to correct the deficiencies. The Offices of the County Governors will follow up these municipalities.

Rapport fra Helsetilsynet

Utgivelser 2015

1/2015 «–Bare en ekstra tallerken på bordet?» Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem

2/2015 Kvalifisert til kvalifisering? Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet i Nav

3/2015 Mye å forbedre – vilje til å gjøre det. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med spesialisthelsetjenesten: psykisk helsevern for barn og unge, barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker

Utgivelser 2014

1/2014 Oppsummering av satsinga på tilsyn med helse- og omsorgstjenester til eldre 2009–2012

2/2014 Helsepersonells opplysningsplikt til barnevernet. Oppsummering av kunnskap fra tilsyn mv.

3/2014 Svikt i samhandling, kommunikasjon og kompetanse i alvorlige hendelser kunne det skjedd hos oss? Eksempler og erfaringer 2010–2013 fra Undersøkelses-enhetens arbeid med varsler om alvorlige hendelser i spesialisthelsetjenesten (§ 3-3a i spesialisthelsetjenesteloven)

4/2014 Helsestasjonen – hjelp i rett tid? Oppsummering av landsomfattende tilsyn med helsestasjoner 2013

Tilsynsmeldinger

Tilsynsmelding er en årlig publikasjon fra Statens helsetilsyn. Den benyttes til å orientere omverdenen om saker som er sentrale for sosiale tjenester i Nav, barnevern-, helse- og omsorgstjenester og for offentlig debatt om tjenestene.

Tilsynsmeldinger fra og med 1997 finnes i fulltekst på www.helsetilsynet.no. De nyeste kan også bestilles i trykt utgave.

Videre lesning

Veilederen fylkesmennene har brukt i gjennomføringen av tilsynet:

Tildeling og gjennomføring av kvalifiseringsprogram. Veileder for landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i Nav 2013 og 2014. Internserien 3/2013. Statens helsetilsyn, 2013. Finnes på helsetilsynet.no, Publikasjoner / Internserien.

Rapportene for hvert enkelt tilsyn finnes på helsetilsynet.no, Tilsyn / Tilsynsrapporter, velg under «Landsomfattende» til venstre på søkesiden.

Tidligere rapporter om sosiale tjenester i Nav:

- Glemmer kommunene barn og unge i møte med økonomisk vanskeligstilte familier? Kartlegging og individuell vurdering av barns livssituasjon og behov ved søknader om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2012. Rapport fra Helsetilsynet 2/2013
- Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i Nav. Rapport fra Helsetilsynet 4/2011

Rapportene finnes på helsetilsynet.no, Publikasjoner / Rapport fra Helsetilsynet.

I serien Rapport fra Helsetilsynet formidles funn og erfaring fra klagebehandling og tilsyn med sosiale tjenester i Nav, barnevern- og helse- og omsorgstjenestene.

Serien utgis av Statens helsetilsyn. Alle utgivelser i serien finnes i fulltekst på www.helsetilsynet.no

HELSETILSYNET
tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

OPPSUMMERING

Rapport fra Helsetilsynet 2/2015
Kvalifisert til kvalifisering?

Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet i Nav

Sikrer norske kommuner gjennom styring og ledelse at arbeidet med kvalifiseringsprogrammet i Nav-kontorene utføres slik at de som har rett til program får det? Er programmene individuelt tilpasset, og blir deltakerne fulgt godt nok opp? I hvilken grad er brukerne involvert i prosessene?

Fylkesmennene har i 2013 og 2014 gjennomført landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet i Nav-kontorene.

Svikt i kommunens arbeid kan føre til at ikke alle som har rett til kvalifiseringsprogram får dette, eller at programmets innhold ikke er tilpasset deltakeren. Hvis deltakeren ikke følges opp i tilstrekkelig omfang kan det påvirke måloppnåelsen. De som har rett til program kan få dette én gang. Derfor er det avgjørende at arbeid med innhold og oppfølging utføres forsvarlig.

Vi oppsummerer her samlet resultat fra 90 rapporter fra tilsynet, og det er avdekket lovbrudd i 76 av de 90 kommunene. Kommunene styrer ikke tjenesten godt nok til å sikre forsvarlig tildeling, tilstrekkelig innhold eller oppfølging. Det er få spor av den viktige brukermedvirkningen.

Kommuner der det er funnet lovbrudd, må bringe forholdene i orden innen en gitt frist. Fylkesmannen følger opp disse kommunene.