

Veileder for landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i Nav 2013 og 2014

Tildeling og gjennomføring av kvalifiseringsprogram

Målgruppe: Tilsynsledere, revisjonsledere og revisorer i fylkesmannsembetene

Godkjent av : Direktør Jan Fredrik Andresen

Godkjent dato: 28. februar 2013

Saksbehandler: Seniorrådgiver Charlotte Stokstad

[Veiledningsmaterialet som er utarbeidet for de landsomfattende tilsynene oppdateres ikke. Senere lovendringer, endringer i normerende produkter og faglig utvikling på området er derfor ikke innarbeidet. Dersom statsforvalterne ønsker å bruke veiledningsmaterialet til å gjennomføre egeninitierte tilsyn, må statsforvalterne oppdatere og bearbeide veiledningsmaterialet.]

Innhold

1	Grunnlag for tilsynet	3
1.1	Presentasjon av tema og tilsynstiltærning	3
1.2	Leseveiledning	4
1.3	Lov- og forskriftsgrunnlaget for planlegging og gjennomføring av tilsyn med kommunens ansvar for KVP	5
1.4	Hva innebærer det at tilsynene skal gjennomføres som systemrevisjon?	5
1.5	Dokumentasjon og skriftlighet av de faglige aktivitetene	9
2	Tilsynsområdene	9
2.1	Område 1: Tildeling av KVP	9
2.1.1	Tildeling. Tema 1 Tilgjengelighet	10
2.1.2	Tildeling. Tema 2 Kartlegging, vurdering og beslutning	15
2.1.3	Tildeling. Revisjonskriterier	19
2.2	Område 2: Gjennomføring av KVP	23
2.2.1	Gjennomføring. Tema 1 Tidsfrist for iverksetting	23
2.2.2	Gjennomføring. Tema 2 Tilpasset program	24
2.2.3	Gjennomføring. Tema 3 Oppfølging	29
2.2.4	Gjennomføring. Revisjonskriterier	30
3	Gjennomføring av det enkelte tilsynet	35

1 Grunnlag for tilsynet

1.1 Presentasjon av tema og tilsynstilnærming

Statens helsetilsyn har besluttet at temaet for landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) i 2013 og 2014 er kommunens ansvar for å sikre forsvarlig tildeling og gjennomføring av kvalifiseringsprogram (KVP).

Kvalifiseringsprogrammet er etablert som et tilbud for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Formålet med KVP er å bidra til at flere i denne målgruppen kommer i arbeid. Tilbudet er ment for personer som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom en tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Deltakelse i kvalifiseringsprogram er en rettighet dersom betingelsene hjemlet i *lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (STL) § 29 er oppfylt. Programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking og kan inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Programmet skal være helårig og på full tid. Tjenesten er kommunal, og forvaltes ved landets Nav-kontorer.

Tilsynene skal gjennomføres som systemrevisjon, og *Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon* skal følges. Det er besluttet at tilsynet skal omhandle to hovedtilsynsområder; tildeling og gjennomføring av KVP.

Ved tilsyn om kommunen sikrer forsvarlig *tildeling* skal det undersøkes om kommunen sikrer at tjenesten KVP er tilgjengelig for potensielle deltakere, herunder om det foretas forsvarlige identifiseringsprosesser og om det informeres tilstrekkelig om retten til KVP. Videre skal det undersøkes om kommunen sikrer at kartleggings-, vurderings- og beslutningsprosessene ved behandling av søknader om KVP er forsvarlige.

Ved tilsyn om kommunen sikrer forsvarlig *gjennomføring* av KVP skal det undersøkes om kommunen sikrer at tidsfrist for iverksetting av programmet overholdes. Videre skal det undersøkes om innholdet i og omfanget av kvalifiseringsprogrammene er forsvarlig. I det ligger at programmene tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger (er individuelt tilpasset) og at programmene inneholder arbeidsrettede tiltak, arbeidssøking og ev. andre tiltak som kan være med på å forberede og støtte opp under overgang til arbeid. Videre skal det undersøkes om kommunen sikrer forsvarlig oppfølging av tjenestemottakere som deltar i KVP.

Veilederen er utarbeidet av en tverrfaglig sammensatt arbeidsgruppe som har bestått av følgende seniorrådgivere fra Statens helsetilsyn: Cathinka By, Sverre Nesheim, Alf Sverre Johnson og Charlotte Stokstad. Det er også etablert en referansegruppe som har deltatt i utarbeidelsen. Referansegruppen består av: Signe Else Bjørnstad, Liv Murberg, Torunn Salte og Live Jetlund (frem til medio 2012).

Fagsjef for oppgaven er Kirsti Marie Stokkeland (21 52 99 87).
Saksbehandler er Charlotte Stokstad (21 52 99 85).

1.2 Leseveiledning

Formålet med denne veilederen er å presentere og presisere tilsynsområdene, og å gi føringer for gjennomføring av tilsynene.

Presentasjonen av tilsynsområdene gjøres ved redegjørelse for de lov- og forskriftskrav som regulerer tilsynsområdene. Deretter blir bestemmelsene tolket og operasjonalisert, for til slutt å bli fremstilt som revisjonskriterier. Revisjonskriteriene blir presentert med ett sett for tilsynsområde 1, tildeling av KVP, og ett sett for tilsynsområde 2, gjennomføring av KVP.

Hvert av de to tilsynsområdene presenteres gjennom temaer som skal undersøkes. Styringskravene blir generelt presentert og delvis operasjonalisert i punkt 1.4. De mest sentrale styringskravene blir grundigere redegjort for under presentasjonen av de ulike temaene. Redegjørelsen for kravene til styring i sin hele bredde fås bare ved å lese punkt 1.4 og styringskravene under hvert tema.

Begrepet ”sikre” skal forstås som ”sikre gjennom styrings- og ledelsestiltak med tilstrekkelig innhold og omfang”.

Med *styringskrav* menes de krav som stilles til styring, altså hva som må være på plass for at styringen er tilstrekkelig (innhold og omfang) for å sikre forsvarlig tildeling og gjennomføring av KVP. Styringskravene følger av *forskrift om internkontroll i kommunalt NAV* § 4 andre ledd der de fremstilles som handlinger eller aktiviteter. Ved operasjonaliseringen av kravene i veilederen brukes også betegnelsen *styringsaktiviteter*. Med *styringsaktiviteter* siktes det til de aktiviteter eller styringstiltak som fremgår av samme bestemmelse.

Veilederen er skrevet med tanke på å gi uttømmende redegjørelse for de rettslige grunnlagene, herunder krav til styring, som skal undersøkes om blir overholdt. Revisorer som har erfaring, og som kjenner de generelle kravene til styring/internkontroll, må bære over med at innholdet i veilederen som for dem er kjent stoff, presenteres, presiseres og oppsummeres.

1.3 Lov- og forskriftsgrunnlaget for planlegging og gjennomføring av tilsyn med kommunens ansvar for KVP

Lov om sosiale tjenester i Nav § 9 er lovgrunnlaget for Fylkesmannens plikt og rett til å føre tilsyn med om kommunen overholder sine plikter ved forvaltningen av KVP. Gjennomføring av landsomfattende tilsyn som systemrevisjon er lovlighetskontroll, og de grunnleggende prinsippene for myndighetsutøvelse må følges.

KVP er en kommunal tjeneste som forvaltes i Nav-kontor, jf. STL § 3, jf. *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven) § 13 andre ledd. Kommunen er tilsynsobjekt ved gjennomføringen av tilsyn der KVP er tema. NAV-loven § 14 regulerer samarbeid og oppgavedeling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Avtalen som er opprettet mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune kan inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder. Nærmere om kravene til avtalens innhold er gitt i *forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen*.

Kommunens plikter og tjenestemottakers rettigheter knyttet til KVP er hovedsakelig regulert i STL §§ 29-40. I tillegg er det relevante bestemmelser om saksbehandling i STL kapittel 5, som også viser til bestemmelser i *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (fvl). Forsvarlighetskravet i STL § 4 er også relevant rettsgrunnlag som en overordnet bestemmelse om at tjenester som ytes etter loven skal være forsvarlige. STL § 1 om lovens formål er retningsgivende ved tolkning av bestemmelsene om KVP. *Forskrift om kvalifiseringsprogram og -stønad* er gitt med hjemmel i STL §§ 30 og 31. Særlig forskriften §§ 1 og 2 er viktig som rettsgrunnlag ved gjennomføring av tilsynet.

Kommunens plikt til styring/internkontroll er hjemlet i STL § 5. Innholdet og omfanget av styringsplikten – krav til type ledelses- og styringsaktiviteter og omfang og innhold i disse – fremgår av forskrift om internkontroll i kommunalt NAV.

Rundskriv fra Arbeids og velferdsdirektoratet *Hovednr. 35 - Lov om sosiale tjenester i NAV* (vår forkortelse: Rundskriv 35), er en viktig kilde til forståelsen av innholdet i bestemmelsene som regulerer tildeling og gjennomføring av KVP. Vi har derfor tatt hensyn til lov- og forskriftstolkningen i Rundskriv 35 ved operasjonaliseringen av kravene som er relevant rettsgrunnlag for tilsynet.

1.4 Hva innebærer det at tilsynene skal gjennomføres som systemrevisjon?

Tilsynene skal gjennomføres som systemrevisjon. Systemrevisjonstilnærmingen er hensiktsmessig for å avdekke om kommunen styrer slik at de faglige aktivitetene ved tildeling og gjennomføring av KVP er forsvarlige.

For dårlig eller manglende styring vil føre til at kvaliteten på de faglige aktivitetene ikke vil være i tråd med lov- og forskriftskrav, eller det vil være for stor *risiko* for at de ikke tilfredsstillers lovens

krav. Der det er for dårlig styring av aktivitetene knyttet til tildeling og gjennomføring av KVP, vil det kunne være tilfeldig om tildelingen og gjennomføringen av KVP er forsvarlig.

Kommunens styringsplikt følger av STL § 5. Innholdet i styringsplikten er regulert i forskrift om internkontroll i kommunalt NAV, særlig i §§ 4 og 5.

I STL § 5 står det:

§ 5. Internkontroll

Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapittel 4 er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om pliktens innhold.

Kommunen, ved kommunens øverste administrative ledelse, skal skape rammebetingelser og organisatoriske løsninger som bidrar til/muliggjør forsvarlige tildeling og gjennomføring av KVP, og som reduserer sannsynligheten for svikt. Kravene i forskrift om internkontroll i kommunalt NAV skal sikre at daglige arbeidsoppgaver blir planlagt, organisert, utført og forbedret i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av bestemmelsene i STL, jf. forskrift om internkontroll i kommunalt NAV § 3. Dette for å sikre robuste tjenester som har god kvalitet også de dagene situasjonen ikke er optimale, for eksempel ved fravær av ansatte. Ledere på alle organisatoriske nivå i kommunen, herunder leder for de kommunale tjenestene i Nav, må legge til rette for og følge opp at den delen av tildelings- og oppfølgingsarbeidet av KVP som de forvalter, er i tråd med gjeldende regelverk.

Forskrift om internkontroll i kommunalt NAV § 4 inneholder krav til styrings- og ledelsesaktiviteter som må være på plass for at styringen av et område skal være tilstrekkelig. Det forutsettes imidlertid ikke at alle aktivitetene er etablert eller er like omfattende, jf. forskrift om internkontroll i kommunalt NAV § 4 første ledd. Hovedkravet er at styringsaktivitetene *samlet sett* skal være tilstrekkelige til å sikre forvarlig tildeling og gjennomføring av KVP.

I forskrift om internkontroll i kommunalt NAV § 4 første ledd går det frem at internkontrollkravene overfor den enkelte kommune må vurderes konkret.

Internkontrollen 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, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Kravet til dokumentasjon av internkontrollen fremgår av forskrift om internkontroll i kommunalt NAV § 5.

Internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.

Tilsynslaget må foreta en konkret vurdering av om dokumentasjonskravet er oppfylt .

Nærmere om styringsansvarets innhold fremgår av forskriften § 4 andre ledd:

Internkontroll innebærer at kommunen, som ansvarlig for virksomheten, skal:

- a) beskrive virksomhetens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet samt hvordan virksomheten er organisert. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,*
- b) sikre tilgang til aktuelle lover og forskrifter som gjelder for virksomheten,*
- c) sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet samt om virksomhetens internkontroll,*
- d) sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,*
- e) gjøre bruk av erfaringer fra tjenestemottakere og pårørende til forbedring av virksomheten,*
- f) skaffe oversikt over områder i virksomheten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,*
- g) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av sosiallovgivningen,*
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.*

Kommunen skal ha beskrevet hvordan tildeling og gjennomføring av KVP skal skje, og ha klargjort hvem som har ansvar og oppgaver for denne delen av tjenesteytingen. Organiseringen av KVP-arbeidet må være klart, og kjent blant de ansatte. Det samme gjelder oppgaver og ansvarslinjene for KVP, som må fremgå av lokal samarbeidsavtale eller andre dokumenter, f.eks. delegasjonsdokumenter mellom kommunen og statlig arbeids- og velferdsetat om hvordan KVP skal forvaltes og hvem som har ansvar for å løse de ulike oppgavene.

Kommunens ledelse må sørge for at den som har ansvar for KVP har kjennskap til de krav som stilles i lov og forskrift. Relevant regelverk må være tilgjengelig, kjent og forstått også av kommunens ledelse som skal planlegge arbeidet og fordele oppgaver ved tildeling og gjennomføring av KVP. Behovet for kunnskap om lov og regelverk vil avhenge av hvilket ansvar og hvilke oppgaver den enkelte har.

Kommunens oppgave er å sørge for at ansatte som har ansvar for, og/eller oppgaver med å tildele og gjennomføre KVP, har tilstrekkelig kompetanse. Ansvar følger av forskrift om internkontroll i

kommunalt NAV § 4 c) som slår fast at kommunen må sørge for å kartlegge kompetansebehov og tilby nødvendige opplæringstiltak ved behov. Ledelsen må følge med på om arbeidet med å sørge for kompetansetiltak fungerer som planlagt og ev. justere og iverksette nye tiltak ved behov. En viktig forutsetning for å ivareta kravet om å sørge for at personell har tilstrekkelig kompetanse, er å vite hvilken kompetanse som er nødvendig for å løse de ulike oppgavene. Det stilles ikke krav til formell kompetanse for å ivareta oppgaver ved tildeling og gjennomføring av KVP. Det presiseres heller ikke nærmere i loven hvilke kompetanse personell må ha, og det blir følgelig et tolkningsspørsmål hvilke krav som stilles. Avhengig av hvilke oppgaver som skal løses ved tildeling og gjennomføring av KVP, vil det være ulike krav til kompetanse avhengig av rolle, ansvar og oppgaver. Se utdyping av kompetansekrav under avsnittene 2.1 og 2.2.

Det er viktig at ledelsen ivaretar styringstiltak, dvs. sørger for at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter. I en systemrevisjon er det viktig å få nok fakta for å belyse hvordan kommunen jobber med dette i Nav-kontoret. Mangelfull kompetanse hos ansatte (f.eks. på saksbehandlernivå) kan kompenseres ved at andre styringstiltak er godt ivaretatt, f.eks. ved at det finnes gode retningslinjer, prosedyrer og maler for arbeidet og at disse benyttes, eller at beslutninger eller innstilling til vedtak sendes til en ansvarlig leder med tilstrekkelig kompetanse før vedtak fattes. Hvilke krav som stilles til kompetanse på de ulike områdene, blir presentert i gjennomgangen av underkravene.

Kommunen har ansvar for å evaluere tildelings- og gjennomføringsarbeidet ved blant annet å involvere medarbeidere og brukere. Ledelsen må legge til rette for og etterspørre tilbakemeldinger fra de ansatte. Tilbakemeldingene må benyttes aktivt inn i videre planlegging, gjennomføring og evaluering av tildelings- og gjennomføringsarbeidet.

Ledelsen på alle nivåer må skaffe oversikt over områder med fare for svikt i arbeidet med å tildele og gjennomføre KVP. Det er flere aktuelle kilder; ansatte, saksmapper, vedtak, klager, og registrerte uønskede hendelser i tildelings- og gjennomføringsarbeidet. Risikovurderinger må gjennomføres på flere nivåer og benyttes aktivt i planleggingen, gjennomføringen og forbedringsarbeidet. Ledere på høyere nivå må igangsette og følge opp risikoarbeid og benytte kunnskapen inn i planleggingen, gjennomføringen og justeringen av tildeling av KVP.

Kommunens ledelse er ansvarlig for at det foretas vurderinger av risiko for svikt og at det tas hensyn til disse vurderingene i planleggingen av arbeidet. Risikovurderingene må være bakgrunn for vurderingen av hvilke tiltak det er nødvendig å iverksette for å bidra til at lov- og forskriftskravene om tildeling og gjennomføring av KVP overholdes.

Arbeidet med tildeling og gjennomføring av KVP skal planlegges. Praksis må være kjent og implementert. Kommunen må vurdere behovet for skriftlige prosedyrer og rutiner. Praksis og skriftlige prosedyrer/rutiner må evalueres.

Praksis for rapportering og håndtering av avvik – uønskede forhold ved tildeling og gjennomføring av KVP – må være etablert. Det må gå klart frem hva som skal rapporteres, hvem det skal rapporteres til og på hvilken måte uønskede forhold skal meldes. De rapporterte uønskede forholdene må følges opp av ledelsen og brukes i forbedringsarbeidet.

Ledelsen må regelmessig gjennomgå og evaluere om de styringstiltak/ledelsestiltak som er iverksatt fører til praksis i tråd med regelverket for tildeling og gjennomføring av KVP.

1.5 Dokumentasjon og skriftlighet av de faglige aktivitetene

Krav til skriftlighet og dokumentasjon av de faglige aktivitetene knyttet til tildeling og gjennomføring av KVP går ikke klart frem av lov og forskrift. Kravet om at avslag på søknad om KVP skal begrunnes skriftlig, jf. fvl § 24, er likevel et eksempel på krav til skriftlighet. Det legges også til grunn at hovedinnholdet i kvalifiseringsprogrammet skal være skriftlig. Krav om skriftlighet utledes også av bestemmelsen om forsvarlighet i STL § 4. Et utgangspunkt er at faglige aktiviteter, og resultater av disse, skal dokumenteres i den grad det er nødvendig for oversikt og kontinuitet i den enkelte sak.

I dette tilsynet er dokumentasjon/skriftlighet av de faglige aktivitetene ikke et eget tema. Funn om manglende og/eller mangelfull dokumentasjon/skriftlighet skal likevel benyttes som bevis/fakta for å underbygge konklusjoner om lovbrudd.

2 Tilsynsområdene

2.1 Område 1: Tildeling av KVP

Kommunen skal, ved styringsaktiviteter med tilstrekkelig innhold og omfang, sikre at KVP er tilgjengelig og at tildelingen gjøres forsvarlig.

Hjemmel:

STL §§ 4, 5, 29, 31, 42 og 43, fvl. §§ 11 og 17, forskrift om internkontroll i kommunalt NAV §§ 4 og 5.

Ved vurdering av om kommunen sikrer at KVP er tilgjengelig og at tildelingen gjøres forsvarlig, skal det undersøkes om kommunen sikrer at tjenesten KVP er tilgjengelig for aktuelle deltakere, herunder om det foretas forsvarlige identifiseringsprosesser og om det informeres tilstrekkelig om retten til KVP.

Videre skal det undersøkes om kommunen sikrer at kartleggings-, vurderings- og beslutningsprosessene ved behandling av søknad om KVP er forsvarlige. I vurderingen av om kommunen sikrer forsvarlig kartlegging, vurdering og beslutning om KVP er følgende elementer sentrale:

- Sakene er tilstrekkelig opplyst før beslutning tas
- Det foretas individuelle vurderinger
- Brukermedvirkning ivaretas

Kommunen skal ha systematiske tiltak som sikrer at aktiviteter ved tilgjengeligheten og tildelingen av KVP planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lov- og forskriftskrav (av materiell og prosessuell karakter) som regulerer aktivitetene, jf. STL § 5.

Det skal undersøkes om nødvendige styringstiltak er satt i verk og om tiltakene samlet sett er tilstrekkelige til å sikre at KVP er tilgjengelig og at tildelingen av KVP gjøres i henhold til lov- og forskriftskrav som styrer og setter rammer for tildelingsprosessen.

I vurderingen av om det er grunnlag for å konkludere med lovbrudd, skal det tas stilling til om styringstiltakene samlet sett er tilstrekkelige og gode nok slik at det sikres at KVP er tilgjengelig og at tildelingen gjøres i tråd med lov og forskrift.

I det følgende redegjøres det for de relevante kravene som stilles til tilgjengelighet til tjenesten KVP og håndtering av søknader om KVP, herunder kravet til relevante sider av det sosialfaglige arbeidet. Styringskravene vil også bli redegjort for underveis, men ikke uttømmende. Derfor er det viktig å ha i mente det som er skrevet under punkt 1.4. Det redegjøres også for styringskravene i punkt 2.1.4. Her er styringskravene forsøkt satt sammen med de øvrige lov- og forskriftskravene som regulerer tildeling av KVP.

2.1.1 Tildeling. Tema 1 Tilgjengelighet

Kommunen skal, ved styringsaktiviteter med tilstrekkelig innhold og omfang, sikre at tjenesten KVP er tilgjengelig.

Hjemmel:

STL §§ 4, 5, 17 og 29, fvl. § 11 og forskrift om internkontroll i kommunalt NAV §§ 4 og 5.

Lovgrunnlaget for kravet om at tjenesten KVP skal være tilgjengelig kan utledes etter tolkning av flere bestemmelser, blant annet av bestemmelsen i STL § 29 om rett til å delta i kvalifiseringsprogram forutsatt at inngangsvilkårene er oppfylt. I Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) redegjøres det for at KVP skal være en rettighet og at rettighetsfestingen skal bidra til at ordningen blir tilgjengelig.

Forsvarlighetskravet i STL § 4 underbygger lovgrunnlaget om tilgjengelighet i lovens § 29. Det fremgår av Rundskriv 35 punkt 2.4.1 at kravet om forsvarlighet forutsetter at tjenestene er tilgjengelige for alle som har et hjelpebehov.

For å overholde kravet om tilgjengelighet må kommunen sikre at det gis informasjon om tjenesten. Kommunens plikt til å informere om KVP er hjemlet i STL § 17 annet ledd og fvl. § 11.

STL § 17 andre ledd:

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.

Fvl. § 11

§ 11. (veiledningsplikt)

Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

- a) gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende sakområde, og*
- b) regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.*

Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt sakområde å gi veiledning som nevnt i annet ledd til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham.

Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ. Inneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres.

Kongen kan gi nærmere bestemmelse om utstrekningen av veiledningsplikten og om den måten veiledningen skal ytes på.

Forvaltningsloven § 11 regulerer plikten til å gi opplysning, råd og veiledning som gjelder for alle forvaltningsorganer. Kommunen skal sørge for at det gis alminnelig veiledning og informasjon om eget saksområde for å gi den enkelte mulighet til å kunne ivareta egne interesser, herunder søke KVP.

Veiledningsplikten etter fvl § 11 kan deles i to:

- ✓ *Veiledning overfor personer som ikke har konkrete saker pågående*
Kommunen skal gi veiledning hvis en person spør om det i forbindelse med et konkret forhold som har aktuell interesse for vedkommende.

✓ *Veiledning overfor personer som har konkrete saker med forvaltningen*

Kommunen skal etter eget tiltak vurdere tjenestemottakers behov for veiledning. Dersom en tjenestemottaker i forbindelse med en sak har behov for det eller vedkommende selv spør om det, skal kommunen gi veiledning om gjeldende lover, forskrifter, praksis og regler for saksbehandlingen.

Rådgivnings- og veiledningsplikten etter STL § 17 pålegger kommunen en videre plikt enn den som foreligger etter forvaltningsloven på begge de områdene som er omtalt over. I tillegg følger det av loven en plikt til å drive alminnelig opplysningsvirksomhet. STL § 17 pålegger kommunen plikt til å veilede:

- ✓ *Alminnelig veiledningsplikt*
- ✓ *Personer som ikke har en ”pågående” sak etter STL*
- ✓ *Personer som mottar tjenester etter STL*

I Rundskriv 35 punkt 4.17.1 fremgår det at det er ment at STL § 17 også skal hjemle en plikt for kommunen til å drive alminnelig opplysningsvirksomhet. Det fremgår videre at den alminnelige opplysningsvirksomheten blant annet innebærer 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. Ut fra dette kan det utledes at kommunen skal informere ”alle” om KVP. Det innebærer at det må finnes informasjon om tjenesten på kommunens hjemmeside, ev. med henvisning til Nav-kontorets hjemmeside. Informasjonen må inneholde opplysninger om tjenesten, hvem som kan søke og hvordan gå frem for å søke. Informasjon må være tilgjengelig på Nav-kontoret, både i form av skriftlig materiell og som ”svar på henvendelse”. Det må legges til rette for at informasjonen gis i en språklig form som den enkelte kan forstå. Det må også vurderes om informasjon må gis på annet språk enn norsk.

Personer som henvender seg til kommunen gjennom Nav-kontoret har rett til å få råd og veiledning også der vedkommende ikke har en pågående sak etter STL. Kommunen har følgelig plikt til å gi råd og veiledning til personer som henvender seg for å finne ut hvilke rettigheter de kan ha når det gjelder KVP.

Betingelsene for å delta i KVP er retningsgivende for innholdet i informasjonen som skal gis, hvem informasjon skal rettes mot og på hvilken måte. Målgruppen for programmet er personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeidsevne og ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden eller arbeidsmarkedsloven og som er i, eller står i fare for å komme i, en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom. Personer i målgruppen vil også ofte ha andre levekårsproblemer av helsemessig og/eller sosial karakter. Dette handler i stor utstrekning, men ikke utelukkende, om personer som i dagens system er avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder. Det er viktig at kommunen er klar over at deltakere også kan rekrutteres fra andre grupper enn langtidsmottakere av økonomisk stønad. Også brukere som henvender seg til Nav-kontor for første gang kan ha rett til KVP.

Kommunen må sørge for at informasjonen når den potensielle brukergruppen. Aktuelle brukere kan finnes blant langtidsmottakere av økonomisk stønad, blant personer som mottar tjenester/ytelser fra andre deler av Nav eller annen kommunal tjeneste, eller være i gruppen som ikke mottar ytelse/tjenester fra verken statlig eller kommunal del av Nav.

Hovedmålgruppen for KVP er langtidsmottakere av økonomisk stønad. Langtidsmottakere av økonomisk stønad er kjent for kommunen og det må derfor forventes at kommunen sørger for en praksis som bidrar til oversikt over langtidsmottakere, og at det jevnlig foretas vurderinger av om økonomisk stønad er hensiktsmessig og tilstrekkelig, jf. STL §§ 17, 29, 4. I dette ligger også å undersøke om vilkårene for å søke KVP kan være oppfylt. Kommunen må sørge for at oppfølgingen av langtidsmottakere dokumenteres. Det bør finnes spor av at det er foretatt vurdering og resultat av vurderinger bør fremkomme. Slik informasjon kan f.eks. finnes i saksmapper, referater fra arbeidsgruppemøter, individuell plan (IP) og i vedtak. Kommunens ansvar for å følge opp langtidsmottakere kan sees på som en del av det generelle oppfølgingsansvaret kommunen har for å følge opp sine brukere. Kravet til at det skal foretas forsvarlig oppfølgingsarbeid av langtidsmottakere følger av plikten til å yte rett tjeneste til rett tid av tilstrekkelig omfang, jf. STL §§ 4, 1 og 17.

I oppfølgingen av langtidsmottakere inngår vurderinger av om KVP *kan* være et egnet tilbud, og det må informeres om tilbudet. Vurderingen må ikke være for snever slik at potensielle mottakere av KVP blir ekskludert fra å søke. Dersom det er grunnlag for å vurdere om KVP er aktuelt, må det tas utgangspunkt i vilkårene for KVP. Vilråene fremgår av STL § 29.

Et av vilråene for å ha rett til KVP er at søker har gjennomgått en arbeidsevnevurdering, og at denne viser at tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet. Altså: Utfallet av en arbeidsevnevurdering kan være at personen har nedsatt arbeidsevne med behov for spesielt tilpasset innsats. Har personen *i tillegg* behov for tett og koordinert bistand, er kriteriet om vesentlig nedsatt arbeidsevne oppfylt. Der kommunen vurderer at det kan være aktuelt å tilby KVP og det ikke er foretatt en arbeidsevnevurdering, må kommunen sørge for at den potensielle deltakeren i KVP får tilbud om arbeidsevnevurdering.

Tilgjengelighet – operasjonalisering av sentrale styringskrav

Kommunen må ha planer for hvordan informasjonsplikten og identifikasjonsarbeidet (tilgjengelighet) skal ivaretas. Planene må være utarbeidet etter vurderinger av hvor i informasjons- og identifikasjonsarbeidet det er risiko for svikt.

Kommunen må ha plassert oppgaver og ansvar for arbeidet med å gjøre KVP tilgjengelig. Det kan for eksempel fremgå av lokal avtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten hvor oppgaver knyttet til tilgjengelighet er plassert.

Kommunen må sørge for at de som planlegger og gjennomfører arbeidet med å gjøre KVP tilgjengelig, har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter til å løse oppgaven. Plikten til å sørge for

dette innebærer at det må være klart hvilken kompetanse som er nødvendig knyttet til oppgavene som skal løses.

Ledelsen må sørge for at den samlede kompetansen de ansatte har er tilstrekkelig til å løse oppgaven med å gjøre programmet tilgjengelig. Nødvendig opplæring må gis og skal sikre at den enkelte ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdighet til å utføre sine arbeidsoppgaver. Kommunen må iverksette tiltak for å sikre at ansatte har kompetanse om:

- ✓ Regelverket; STL med tilhørende forskrifter, herunder bestemmelsene om KVP, og andre bestemmelser som gjelder for tjenester etter denne loven, i forvaltningsloven og NAV-loven.
- ✓ Rettsanvendelse; herunder lovtolkning og -forståelse i samsvar med lovens formål og hvilke betingelser som stilles for å få innvilget KVP. For å informere om KVP må den ansatte ha generell kompetanse om behandling av søknad om KVP, med særlig kunnskap om betingelsene søkeren må oppfylle for å ha rett til program.
- ✓ Kommunikasjonskompetanse og ferdigheter som gjør den ansatte i stand til (raskt) å avdekke behov og muligheter er viktig. Kunnskap om virkemidler for å skape tillit, bygge selvtillit og utnytte ressurser er viktig. Herunder kunnskap om de utfordringene potensielle søkere av KVP står overfor, også når det økonomiske, sosiale og helsemessige utfordringer.

Opplæring og kompetanseheving skal gis ut fra den ansattes individuelle og aktuelle behov. Opplæringen kan være intern eller ekstern, og omfatte alt fra opplæring gjennom utdanningsinstitusjonene, tilrettelagt oppdatering gjennom kurs, seminarer og litteratur, til frigjort tid til oppdatering, ferdighetstrening og erfaringsutveksling mellom kollegaer.

Kommunen må sørge for å iverksette tiltak som gjør at informasjonsplikten ivaretas. Utarbeidelse av god praksis f.eks. ved rutinebeskrivelser er et slikt tiltak. Rutiner må være kjent og i henhold til lov- og forskriftskrav som regulerer kravet om at KVP må være tilgjengelig. Det må vurderes om det er behov for skriftlige rutiner. Kommunen må også evaluere tiltakene (rutiner, prosedyrer, avvikssystem osv.).

Kommunen må ha en praksis som innebærer at uheldige forhold eller ulovligheter blir fanget opp, og brukt i forbedringsarbeidet.

Kommunen må følge med på om styringstiltakene for å sikre at KVP er tilgjengelig er tilstrekkelige og gode nok. Styringstiltakene må endres og justeres ved behov.

2.1.2 Tildeling. Tema 2 Kartlegging, vurdering og beslutning

Kommunen skal, ved styringsaktiviteter med tilstrekkelig innhold og omfang, sikre forsvarlig kartlegging for å avgjøre søknad om KVP, og forsvarlig vurdering og beslutning om KVP.

Hjemmel:

STL §§ 4, 5, 29, 42 og 43, fvl. §§ 17 og 24 og forskrift om internkontroll i kommunalt NAV §§ 4 og 5.

Beslutningen om rett/ikke rett til deltakelse i KVP er et enkeltvedtak, og reglene i kap. 5 i STL må følges.

Kartlegging, vurdering og beslutning skal foretas med utgangspunkt i STL § 29. Det fremgår av lovteksten hvilke opplysninger som må innhentes og hvilke vurderingstemaer kommunen skal ta stilling til. Bestemmelsen lyder:

Kvalifiseringsprogram gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdløven eller arbeidsmarkedsloven.

Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at

- a) søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering,*
- b) tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, og*
- c) arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program.*

For den tiden en person deltar i et kvalifiseringsprogram, har vedkommende rett til kvalifiseringsstønad etter bestemmelsene i § 35.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om retten til kvalifiseringsprogram og om bruken av arbeidsevnevurderinger, herunder faglig innhold og metode.

Kartlegging

Et sentralt element for å gjøre forsvarlige kartlegginger er kravet om at saken skal være tilstrekkelig opplyst. Kravet om at sakene skal være så godt opplyst som mulig før vedtak fattes følger av STL § 43, jf. fvl. § 17 første ledd:

§ 17. (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt).

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes...

For å opplyse saken tilstrekkelig er det viktig med dialog med søker. Kommunen skal innhente informasjon i samarbeid med søker for å opplyse saken. Det kan være nødvendig med samarbeid med søker under hele søknadsbehandlingsprosessen. Dialogen med søker bidrar til at det foreligger et godt grunnlag for å gjøre individuelle vurderinger og riktige beslutninger om hvorvidt søknader

om KVP skal innvilges eller ikke. Enkelte av opplysningene som fremkommer under denne delen av saksbehandlingsprosessen vil også være viktig for å planlegge og fastsette innholdet i kvalifiseringsprogrammet.

Hovedformålet med kartleggingsarbeidet er å skaffe *tilstrekkelige og relevante opplysninger* slik at vurderingene bygger på rett grunnlag. Det stilles også krav til hvordan opplysningene skal innhentes, og hvilken vekt det skal legges på søkers ønsker. Disse kravene er blant annet begrunnet i søkerens rett til å medvirke. I tilsynet skal det undersøkes om retten til brukermedvirkningen etter STV §§ 42 og 43 ivaretas ved innhenting av opplysninger for å avgjøre søknad om KVP og for å fastsette innholdet i KVP. Det avgrenses mot andre forhold som må ivaretas ved innhenting av opplysninger (eks. taushetsplikt).

Førende for hvilke opplysninger som må innhentes er STL § 29. Det skal innhentes tilstrekkelige opplysninger for å kunne vurdere og beslutte om betingelsene for KVP er oppfylt. Med utgangspunkt i STL § 29 skal følgende undersøkes:

- ✓ Yrkesaktiv alder
- ✓ Om søker har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne
- ✓ Om søker har ingen, eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven

Videre må følgende undersøkes og tas stilling til:

- ✓ Om søker har gjennomgått arbeidsevnevurdering
- ✓ Om tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet
- ✓ Om Arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program

Hvilke opplysninger som må foreligge i den enkelte sak må alltid vurderes individuelt ut fra tjenestemottakers situasjon. Opplysninger skal være relevante for saken, og det skal ikke innhentes flere opplysninger enn nødvendig.

STL § 43 underbygger forvaltningslovens krav om at saken skal være tilstrekkelig opplyst og legger videre føringer for hvordan opplysninger skal innhentes. STL § 43 første ledd lyder:

Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med tjenestemottaker eller slik at vedkommende har kjennskap til innhentingene.

Plikten til å sørge for brukermedvirkning kommer videre til uttrykk i STL § 42. Å ivareta retten til å medvirke er helt sentralt for å få tilstrekkelig informasjon som grunnlag for å avgjøre en søknad om KVP. Arbeidet med å avgjøre en søknad om KVP og det å planlegge innholdet i programmet, som igjen er grunnlaget for oppfølgingsarbeidet, glir over i hverandre. Brukermedvirkning ved

utforming av programmet må ivaretas (se pkt 2.2.2). Det som er skrevet om rettsgrunnlaget for brukermedvirkning i det følgende gjelder også ved utforming av program.

STL § 42 lyder:

§ 42. Plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker

Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener.

Tjenestetilbudet skal så langt det er mulig utformes ut fra tjenestemottakerens behov og ønsker. Utgangspunktet er at den enkelte er nærmest til å kjenne egne behov og hva som kan bidra til å hjelpe vedkommende ut av en vanskelig livssituasjon. Bestemmelsen om plikten til å samarbeide med tjenestemottakeren i utformingen av tilbudet, kan også sies å bygge på prinsipper for godt sosialfaglig arbeid, nemlig helhetlig tilnærming der veilederen anerkjenner den enkeltes behov og ønsker ut fra forståelsen om at det er nødvendig for å få til endringsprosesser og hjelp til selvhjelp. Problembelastningen hos dem som er aktuelle for KVP, er gjennomgående omfattende og kompleks. For å få til et tilpasset program som deltakeren har motivasjon for og reell mulighet til å gjennomføre – med støtte og oppfølging fra Nav-kontoret – er samarbeidet og medvirkningen en forutsetning.

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 blir korrekt.

Samarbeidet mellom Nav-veileder og søker er ikke et forhold mellom likeverdige parter. Personer som befinner seg i en vanskelig situasjon hvor de trenger bistand vil håndtere dette på forskjellige måter. Den enkelte vil opptre og mestre situasjonen ut fra sin personlighet og tidligere erfaringer. Tjenestemottaker må få mulighet til å legge fram sin situasjon og uttale seg om egen sak ved at det skapes rom for dialog. Tillit og trygghet i relasjonen er vesentlig for samarbeid og videre oppfølging.

Vurdering og beslutning om KVP

Det skal foretas en konkret, individuell vurdering av om søker har rett til KVP. Den individuelle vurderingen skal foretas ut fra tjenestemottakers behov på søknadstidspunktet. Utgangspunktet for vurderingen er STL § 29, og det skal vurderes og besluttes om alle vilkårene for å innvilge KVP er oppfylt på bakgrunn av det faktagrunnlaget som foreligger etter kartleggingsarbeidet. Dette medfører at:

Det må tas stilling til om vedkommende er i yrkesaktiv alder (se Rundskriv 35 punkt 4.29.1.5).

Det må vurderes om søker oppfyller vilkåret om å ha ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven (se Rundskriv 35 punkt 4.29.1.7).

Det må vurderes om søker har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne (se Rundskriv 35 4.29.1.6). Det er to forhold som må være til stede for at arbeids- og inntektsevnen skal anses som vesentlig nedsatt:

- Utfallet av arbeidsevnevurderingen etter NAV-loven § 14a må være at personen har nedsatt arbeidsevne med behov for spesielt tilpasset innsats.
- Det må være hensiktsmessig og nødvendig med tett og koordinert bistand for å styrke personens mulighet for deltakelse i arbeidslivet.

Beslutningen om innvilgelse av eller avslag på KVP er enkeltvedtak. Beslutningen om programmets innhold er ikke enkeltvedtak.

Fordi beslutning om KVP er enkeltvedtak, skal avslag på KVP s begrunnes. Begrunnelsen skal være skriftlig og inneholde tre elementer:

- den skal vise til reglene vedtaket bygger på
- den skal nevne de faktiske forhold som har vært avgjørende
- den bør nevne de hovedhensyn det er lagt vekt på ved skjønnsutøvelsen

Kartlegging, vurdering og beslutning – operasjonalisering av sentrale styringskrav

Kommunen må sørge for at det er klart hvem som har ansvar og oppgaver, og hva dette består i når det gjelder kartleggingen, vurderingen og beslutningen om KVP.

Kommunen må planlegge saksbehandlingsprosessen av KVP. Planleggingen må blant annet gjøres med utgangspunkt i kommunens undersøkelser om fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av de krav som stilles til forsvarlig saksbehandling.

Kommunen må sørge for at ansvar og oppgaver er plassert hos ansatte med tilstrekkelig kompetanse til å løse oppgaven. Kommunen må ha kunnskap om hvilken kompetanse som kreves for å gjøre forsvarlig kartlegginger, vurderinger og beslutninger ved behandling av søknader om KVP.

Kommunen må sørge for at det ansettes folk med rett kompetanse, ev. at det er iverksatt tilstrekkelige opplæringstiltak slik at de ansatte blir satt i stand til å gjøre jobben. Kommunen må følge med på om kompetansetiltakene er tilstrekkelige og virksomme og sørge for at de justeres ved behov.

Kommunen må sørge for at ansatte som kartlegger i forkant av beslutning om KVP og som vurderer og fatter beslutning om KVP, har følgende grunnkompetanse:

- ✓ Vite hva det innebærer at avgjørelsen om innvilgelse/avslag KVP er et enkeltvedtak og vite hvilke konsekvenser dette har for saksbehandlingen.
- ✓ Ha kunnskap om hvilke opplysninger som er nødvendig for å foreta vurderinger og beslutninger om KVP, og ha kunnskap om å innhente opplysningene slik at brukerperspektivet blir ivarettatt.

- ✓ Ha kunnskap om de utfordringer søkere om KVP kan ha, og ut fra det legge til rette for å skape gode relasjoner slik at plikten til å ivareta brukermedvirkning overholdes.

Kommunen må sørge for at ansatte har tilstrekkelig tilgang på regelverk, rundskriv og retningslinjer som er relevant for behandling av søknad om KVP. En del av ansvaret består i å sørge for at ansatte er tilstrekkelig kjent med lovverket – innhold og anvendelsesområde.

Kommunen må sørge for at det iverksettes tilstrekkelige tiltak for at saksbehandlingen av KVP skal gjøres i henhold til regelverket. Det må vurderes om det er behov for å forbedre praksis, og om det er behov for å utarbeide skriftlige retningslinjer og prosedyrer for saksbehandlingsprosessen. Ved behov må retningslinjer utarbeides, og de må være i tråd med de krav som stilles til kartlegging, vurdering og beslutning av KVP. Eksisterende praksis må evalueres, prosedyrer og retningslinjer må vurderes og ev. justeres. Uavhengig av hvor mange ansatte kontoret har, bør det foreligge noe skriftlig veiledning om hva en forsvarlig kartlegging, vurdering og beslutning om KVP innebærer (saksbehandlerveileder, maler el.).

Ledelsen må følge med på om saksbehandlingsprosessen gjøres i tråd med lov- og forskriftskrav.

Kommunen må sørge for at de ansatte som jobber med behandling av søknader om KVP kan melde fra ved uønskede hendelser i saksbehandlingen. Kunnskapen må benyttes for å bringe forholdene i tråd med lov- og forskriftskrav.

Kommunen må gjennomgå om de styringstiltak som er iverksatt for å sikre forsvarlig kartlegging, vurdering og beslutning, fungerer som forutsatt, og om nødvendig justere tiltakene.

2.1.3 Tildeling. Revisjonskriterier

- Tildeling av KVP gjennomføres i tråd med lov- og forskriftskrav på området
 - KVP er tilgjengelig
 - Det informeres om tjenesten til ”alle”
 - Det informeres om tjenesten til potensielle søkere som henvender seg på NAV-kontoret
 - Kartlegging, vurdering og beslutning om tildeling av KVP er forsvarlig
 - Det innhentes nødvendige og relevante opplysninger før vedtak fattes
 - Det foretas individuell vurdering
 - Brukermedvirkning blir ivaretatt ved at det legges til rette for at søker får anledning til å delta i tildelingsprosessen, f.eks. ved at det tilbys samtaler, at samtaleene gir søker reell mulighet til medvirkning, og at det gis anledning til flere samtaler ved behov.

- De faglige aktivitetene og/eller resultater av disse, dokumenteres og skriftliggjøres i tilstrekkelig grad.
- Det er besluttet hvem som har ansvar for å utføre de ulike oppgavene med tildeling av KVP. Det er klart for kommunens ledelse og Nav-ledelsen, samt de som utfører oppgavene i tildelingsprosessen, hvem som har ansvar for å løse de ulike deloppgavene, og hvem som har myndighet til å ta ulike beslutninger.
 - Det foretas oppdateringer og gis informasjon om ansvars- og oppgavefordelingen, samt at oversikt over hvem som har myndighet til å gjøre hva oppdateres og kommuniseres ved behov.
- Kommunen har klargjort hva som kreves for at tildeling av KVP skal være forsvarlig, og oppgaven ”å tildele KVP på en forsvarlig måte” er beskrevet og gjort kjent for Nav-kontoret og ellers for dem som utfører oppgaver med tildeling av KVP (f.eks. i samarbeidsavtalen).
 - Beskrivelsen av oppgavene og målene for tildeling av KVP er riktige – i den forstand at oppgavene løses slik som beskrevet, og målet er formulert likt med det som følger av lov og forskrift.
 - Det foreligger beskrivelser av kommunens oppgaver og mål for stadig å ha forsvarlige tildelingsprosesser av KVP, og for forbedringsarbeid. Disse er kjent, og ansvar for å løse de ulike oppgavene er plassert og kjent.
- De ansatte som har tildelingsoppgaver, også ledelsen i kommunen og på NAV-kontoret, har tilgang til og kunnskap om regelverket som setter føringer og rammer for tildeling av KVP.
 - STL, forskrift om internkontroll i kommunalt NAV, forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, forvaltningsloven og Rundskriv 35 må være tilgjengelig.
 - Det er gitt opplæring i hvor regelverk er å finne, og hvordan det skal benyttes. Det er også gitt opplæring i regelverkets betydning for å løse tildelingsoppgavene.
- Arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter for å løse oppgavene de har ansvar for i tildelingen av KVP.
 - Ansattes kompetanse er kartlagt og vurdert som tilstrekkelig for å utføre oppgavene i tildelingsprosessen.
 - Det foreligger oversikt over hva slags kompetanse de enkelte tildelingsoppgavene krever for å bli løst på en god måte, og det foreligger oversikt, og undersøkes stadig om, det er tilstrekkelig samsvar mellom reell kompetanse og vurdert nødvendig kompetanse.

- De ansatte får tilstrekkelig opplæring, også ved tildeling av nye oppgaver (nyansatte og andre som endrer oppgaver), og det sørges for videreopplæring og oppfriskning ved behov.
- Ledelsen følger med på at tiltak som er iverksatt for å sørge for tilstrekkelig kompetanse fungerer tilfredsstillende, og det foretas justeringer ved behov.
- Ledelsen har iverksatt systematiske kontrolltiltak for å undersøke om kompetansearbeidet har ønsket og nødvendig effekt.
- Ledelsen sørger for at ansatte som informerer, kartlegger, vurderer og ev. tildeler KVP har kompetansen som skal til for å løse oppgavene.
Opplæringen/kvalifiseringen må bidra til at ansatte har kompetanse om:
- Relevante bestemmelser i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen med tilhørende forskrifter og rundskriv som gjelder for tildeling av KVP.
 - Hva som skal til for forsvarlig saksbehandling av søknad om KVP. Kunnskap om hva som må kartlegges og på hvilken måte. Kunnskap om retten til brukermedvirkning og hva som skal til for å ivareta denne.
 - Kompetanse i relasjons- og endringsarbeid som ivaretar de særlige utfordringer søkere til KVP kan ha. Det innebærer kunnskap om økonomiske, sosiale og helsemessige utfordringer.
 - Oversikt over det øvrige relevante tilbudet i Nav, samt oversikt over tilbud og tjenester i øvrig relevant helse-, omsorgs- og barneverntjeneste.
 - Arbeidsmarked og arbeidsrettede tiltak
- Det legges til rette for at arbeidstakerne medvirker slik at deres kunnskap og erfaring utnyttes:
 - Erfaringer fra tildelingsprosessen samles og danner grunnlag for vurdering av om det er behov for endringer i praksis – særlig med sikte på å bidra til at tildelingen skjer i henhold til lov- og forskriftskrav.
- Det gjøres bruk av erfaringer fra tjenestemottakere og pårørende til å vurdere behov for endringer i tildelingspraksis:
 - Erfaringer innhentes ved brukerundersøkelser, systematisk oppsamling av henvendelser der brukerne gir uttrykk for erfaringer
 - Brukermeddelelser som fastslår eller indikerer at praksis er i strid med lov- og forskrift bidrar til at forhold rettes
 - Behovet for å etterspørre brukererfaringer, ved f.eks. spørreundersøkelser, vurderes.
- Kommunen har oversikt over tildelingspraksis med tanke på å avdekke fare for svikt i prosessen eller mangel på oppfyllelse av lov- og forskriftskrav som regulerer denne.

- Resultatet av risikovurderingene danner grunnlag for planlegging og gjennomføringen av tildelingsprosessen:
 - I planleggingen og tilretteleggingen tas det hensyn til resultatet av risikovurderingene.
 - Kommunen har oversikt over kvaliteten i tildelingsprosessen til enhver tid.
- På bakgrunn av kunnskap om krav til tildelingsprosessen, oversikt over prosessen og hvor i denne det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av lov- og forskriftskrav, iverksettes det nødvendige interne tiltak for å bidra til å sikre at tildelingsprosessen er forsvarlig – i henhold til lov- og forskriftskrav som regulerer området.
 - Det vurderes om det er behov for å iverksette tiltak for å sikre at tildelingsprosessen er forsvarlig og hvilke tiltak som i så fall er hensiktsmessig
 - Rutiner, prosedyrer, instruksjoner og ev. andre tiltak utvikles slik at ansatte ved å følge dem, bidrar til at tildelingsprosessen bli forsvarlig. Eksempler på rutiner/prosedyrer:
 - Rutiner for informasjon om KVP
 - Rutiner for å finne ut om bruker kan være en potensiell søker og ev. mottaker av KVP
 - Rutiner for søknadsprosessen
 - Det vurderes om det er behov for at interne tiltak skriftliggjøres. I vurderingen legges det blant annet vekt på hvor viktig det er at rutinene mv. følges, om det er andre tiltak som også sørger for forsvarlig praksis slik at skriftlighet blir mindre påkrevet.
 - Uheldige hendelser ved kartlegging, vurdering og beslutning, som f.eks. lov- og forskriftsbrudd, meldes.
 - Det går klart frem hva som skal meldes
 - Det er informert om hva som skal meldes og hvordan
 - Det tas hensyn til meldingene for å forbedre tildelingen av KVP
 - Klagesaker der Fylkesmannen har omgjort vedtak blir brukt til forbedring av tjenesten
 - Tiltakene er iverksatt/implementert. Det er gitt opplæring i innholdet og hvordan og når tiltaket (eks. prosedyrer og melding av uønskede/ulovlige hendelser (avvik)) skal brukes.
 - Kommunen sørger for at det kontrolleres om tiltakene brukes, brukes riktig og av rett ansatt.
 - Det evalueres om det er iverksatt riktige og tilstrekkelige tiltak. Ved behov justeres tiltakene.

- Kommunen foretar systematisk gjennomgang av styringstiltakene/internkontrollen iverksatt på området ”tildeling av KVP” .
 - Resultatet av gjennomgangen, som foretas minimum en gang i året, benyttes til å vurdere om styringstiltakene er tilstrekkelige slik at de sikrer at tildelingsprosessen er forsvarlig – gjennomføres i henhold til lov- og forskriftskrav som regulerer området til enhver tid.
 - Dersom det avdekkes at styringstiltakene ikke er gode nok og tilstrekkelige foretas justeringer og endringer av tiltak på tildelingsprosessområdet

2.2 Område 2: Gjennomføring av KVP

Kommunen skal, ved styringsaktiviteter med tilstrekkelig innhold og omfang, sikre forsvarlig gjennomføring av KVP.

Hjemmel:

STL §§ 4, 5, 30 og 31, jf. forskrift om kvalifiseringsprogram og -stønad §§ 1 og 2, jf. forskrift om internkontroll i kommunalt NAV §§ 4 og 5.

Ved undersøkelse av om kommunen sikrer forsvarlig *gjennomføring* av KVP skal det undersøkes om tidsfrist for iverksetting av program overholdes. Videre skal det undersøkes om innholdet i og omfanget av kvalifiseringsprogrammene er forsvarlig. I det ligger at programmene skal være tilpasset den enkeltes behov og forutsetninger (er individuelt tilpasset), og at programmene inneholder arbeidsrettede tiltak, arbeidssøking og ev. andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Videre skal det undersøkes om kommunen sikrer forsvarlig oppfølging av tjenestemottakere som deltar i KVP. Det skal følgelig undersøkes om det foretas evalueringer underveis og justeringer ved behov. Ivaretagelse av brukermedvirkning er en forutsetning for forsvarlig gjennomføring av KVP, og det skal derfor undersøkes om krav til brukermedvirkning ivaretas i programperioden.

2.2.1 Gjennomføring. Tema 1 Tidsfrist for iverksetting

Kommunen skal, ved styringsaktiviteter med tilstrekkelig innhold og omfang, sikre at tidsfrist for iverksetting av programmet overholdes.

Hjemmel:

STL §§ 5 og 31, jf. forskrift om internkontroll i kommunalt NAV §§ 4 og 5.

Varigheten av kvalifiseringsprogrammet skal framgå av innvilgelsesvedtaket, mens tidspunktet for oppstart skal framgå av programmet. Dette betyr at starttidspunktet for programmet ikke nødvendigvis er det samme som vedtaksdatoen. Programmet er et vedlegg til vedtaket. STL § 31 lyder:

§ 31 Iverksetting av programmet

Kommunen skal tilrettelegge og iverksette kvalifiseringsprogram for person som omfattes av bestemmelsene i §§ 29 og 30 fra det tidspunktet kvalifiseringsprogrammet angir, men senest innen seks måneder etter at søknad om deltakelse har kommet inn.

Ved innvilgelse av KVP skal innholdet i programmet utformes. Det kan ta tid å utforme innholdet, og det behøver ikke være helt klart før vedtak om innvilgelse blir fattet. Fristen for oppstart må ikke være fastsatt senere enn seks måneder fra søknadstidspunktet. På denne måten ivaretas deltakerens rettssikkerhet ved at prosessen ikke trekkes lenge ut. Tidspunktet for iverksettelse av program skal fastsettes etter en individuell og konkret vurdering i samarbeid med deltaker. Deltakeren skal ha et program på full tid med et forsvarlig, faglig innhold fra oppstart. Det er imidlertid ikke nødvendig at innholdet i programmet for *hele* den innvilgede programperioden er utarbeidet allerede ved oppstart.

Tidsfrist for iverksetting – operasjonalisering av sentrale styringskrav

Kommunen må planlegge, iverksette og evaluere styringstiltak for å overholde kravet om oppstart av KVP innen fastsatt frist, som senest kan være seks måneder etter søknadstidspunktet.

Det må foreligge en oversikt over søknadsdatoer og oppstartdatoer, og det må sjekkes om disse overholdes til enhver tid. Oppgaver for å overholde fristen må være plassert og kjent.

Kommunen må sørge for at det gis tilstrekkelig informasjon og opplæring om tidsfrist og hvordan Nav-kontoret skal jobbe for å holde tidsfristene.

Rutiner må være utarbeidet slik at kravet overholdes. Ledelsen må følge med på om fristene overholdes, og nødvendige korrigeringer av praksis og styringstiltak må iverksettes ved behov. Det må finnes et system for melding av fristbrudd og fare for fristbrudd. Meldingene må brukes i forbedringsarbeid.

2.2.2 Gjennomføring. Tema 2 Tilpasset program

Kommunen skal, ved styringsaktiviteter med tilstrekkelig innhold og omfang, sikre at KVP har forsvarlig innhold og omfang, herunder at det er tilpasset den enkeltes behov og forutsetninger.

Hjemmel:

STL §§ 4, 5, 30 og 42, forskrift om kvalifiseringsprogram og -stønning § 1 og forskrift om internkontroll i kommunalt NAV §§ 4 og 5.

Prosesen med å avgjøre søknader om KVP og det å beslutte programmenes innhold går over i hverandre i de tilfelle der søknaden om KVP innvilges. Kartleggingsarbeidet som foretas i forkant av beslutningen om tilbud om KVP er derfor viktig både for å finne frem til om betingelsene for deltakelse i programmet er oppfylt, og for å finne frem til tilpasset et program – i innhold og omfang.

For at innholdet i programmet skal være forsvarlig må det være individuelt tilpasset, noe som forutsetter brukermedvirkning. Programmet må inneholde arbeidsrettede tiltak, arbeidssøking og andre tiltak som støtter opp under og forbereder overgangen til arbeid. Samtidig må omfanget være forsvarlig, dvs. være på fulltid (37 ½ time per uke) og strekke seg over lang nok tid.

Krav til innhold i KVP reguleres i STL § 30:

§ 30. Kvalifiseringsprogrammets innhold

Programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking og kan inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid.

Med andre tiltak menes opplæringstiltak, motivasjonstrening, mestringstrening og lignende. Det kan settes av tid til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet mv.

Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger.

Programmet skal være helårig og på full tid.

Programmet skal angi et hensiktsmessig starttidspunkt basert på en individuell vurdering.

Ved gjennomført eller avbrutt program skal det utstedes et deltakerbevis.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om programmets innhold.

Forskrift om KVP utdyper nærmere hva programmet skal inneholde:

§ 1. Kvalifiseringsprogrammets innhold

Arbidsrettede tiltak skal inngå i programmet fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig, og skal alltid inngå når deltakeren er halvveis i programmet.

Arbeidssøking skal inngå fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig, og skal alltid inngå i den avsluttende delen av programmet. I program som forlenges, vil arbeidssøking kunne legges til den avsluttende delen av andre vedtaksperiode.

Programmet skal være på full tid. Det innebærer at deltakeren må sette av 37 ½ time per uke til programmet. Innenfor denne tidsrammen skal det utformes et individuelt program.

Kvalifiseringsprogrammets innhold skal evalueres i løpet av programperioden. Det skal fremgå av programmet på hvilke tidspunkt det skal foretas evalueringer. Evalueringene inngår i den kontinuerlige oppfølgingen av deltakeren. Tiltakene i programmet og deltakerens progresjon skal vurderes og ved behov følges opp med endringer i programmets innhold.

Når vedtak om deltakelse i kvalifiseringsprogram er fattet, skal Nav-veileder sammen med deltaker definere mål og utarbeide et individuelt tilpasset program. Programmet skal fremme overgang til arbeid og bidra til sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Det er en forutsetning at

deltakeren har eierforhold til eget program. Det skal derfor legges vekt på deltakerens egne ønsker og vurderinger ved utformingen av programmet, jf. STL § 42. (Se nærmere om innholdet i kravet til brukermedvirkning i avsnitt 2.1.2. Kartlegging.)

Et godt program tar utgangspunkt i den helhetlige situasjonen deltakeren befinner seg i. Deltakere i målgruppa for kvalifiseringsprogrammet har ulike behov for bistand som skal ivaretas i programmet. Resultatet av arbeidsevnevurderingen danner grunnlag for utformingen av aktuelle tiltak og gir kunnskap om det foreligger spesielle hensyn som må ivaretas i programforløpet. Slike hensyn kan eksempelvis være fysisk og psykisk helse, fysiske forhold ved arbeidsplassen og transportbehov.

Kvalifiseringsprogram kan inneholde tiltak og tjenester fra kommunen, fylkeskommunen, Arbeids- og velferdsetaten, andre statlige instanser, frivillige organisasjoner og private bedrifter.

Arbeidsrettede tiltak

Programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig og senest når deltakeren er halvveis i programmet.

Arbeidsrettede tiltak er tiltak som tar sikte på å kvalifisere deltakeren for arbeidslivet. Dette kan være ulike former for ulønnet arbeid og arbeidstrening, og praktisk arbeidsrettet opplæring og utdanning. Kvalifiseringsprogrammets innhold skal gi rom for et mangfold av tjenester og tiltak. Med utgangspunkt i arbeidsevnevurderingen er det deltakerens behov og ressurser som bestemmer hvilke tiltak som trengs. For å oppnå nødvendig individuell tilpasning, må Nav-veileder bygge på de muligheter som fins og være kreativ og søkende etter nye virkemidler. Det beste tiltaket for den enkelte deltaker kan nettopp være det som etableres gjennom samarbeid mellom Nav-veileder, deltaker og lokale virksomheter og bedrifter. Frivillige og ideelle organisasjoner kan være viktige bidragsytere.

Deltakerne har ulike forutsetninger og behov for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Programmet skal derfor inneholde arbeidsrettede tiltak fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig for den enkelte. For mange vil det være hensiktsmessig å starte i arbeidsrettet tiltak med en gang, mens andre har behov for mer forberedende tiltak og virkemidler i begynnelsen. Arbeidsrettede tiltak skal alltid inngå når deltakeren er halvveis i programmet. Riktig tidspunkt for oppstart sikres gjennom tett oppfølging og evaluering. Midtveis i første programperiode vil gjerne være et godt tidspunkt for en av de fastsatte evalueringene. Hvis det da er sannsynlig at programmet vil forlenges, forskyves samtidig tidspunktet for når arbeidsrettede tiltak skal inngå. Det vil si at hvis det er sannsynlig at programmet vil vare i to år, skal arbeidsrettede tiltak senest inngå etter ett år.

Arbeidssøking

Overgang til arbeid er målsettingen med kvalifiseringsprogrammet. Arbeidssøking skal derfor inngå i programmet fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig ut fra deltakerens situasjon. Arbeidssøking skal alltid inngå i den avsluttende delen av programmet, det vil si når det gjenstår to

til tre måneder. Ved forlengelse av program vil det være tilstrekkelig at arbeidssøking skjer i slutten av andre programperiode. Det er ikke nødvendig å søke arbeid for deltakere som er i inntektsgivende arbeid som del av kvalifiseringsprogrammet og som kan fortsette i arbeidsforholdet etter at programmet er avsluttet.

Hvis det i den avsluttende delen av programmet viser seg at det ikke er hensiktsmessig at deltakeren søker arbeid, vil det være naturlig å stanse programmet før tiden og i stedet vurdere alternative tiltak eller ordninger.

Øvrige krav til kvalifiseringsprogrammet

Programmet skal være helårig og skal følge et alminnelig arbeidsår med ferier og fridager. Det er ikke meningen at programmet skal legges opp etter sesongarbeid. Helårig program sikrer forutsigbarhet både når det gjelder oppfølging og økonomi.

Programmet skal ha en tidsramme på 37 ½ time per uke. Dette er den tiden deltakeren må ha disponibelt for programmet. Innenfor denne tidsrammen skal det utformes et individuelt opplegg.

De ulike tiltakene og aktivitetene i programmet skal i utgangspunktet foregå på dagtid. Deler av programmet kan likevel legges til kveld, natt eller helg hvis det vurderes som hensiktsmessig og nødvendig ut fra deltakerens helhetlige situasjon og yrkesmål. Dette kan for eksempel være tilfelle der deltaker ønsker å jobbe i helse- og omsorgstjenesten eller servicenæringen og har en familiesituasjon som muliggjør arbeid utover dagtid.

Deltakere i program har ofte behov for ulike tiltak og tjenester i tillegg til arbeidsrettede tiltak. Dette kan være tiltak som bidrar til å bedre deltakerens livssituasjon og forbereder overgang til arbeid, og samtidig støtter opp under gjennomføringen av arbeidsrettede tiltak. Eksempler på andre tiltak og tjenester er råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning, motivasjonstrening, norskkurs og booppfølging.

Et fellestrekk for mange av de som har rett til kvalifiseringsprogram er at de har falt ut av, eller aldri har hatt innpass i, arbeidslivet på grunn av manglende utdanning og svake grunnleggende ferdigheter innen lesing, skriving og regning. Fullføring av grunnskolen er et eksempel på opplæringstiltak som støtter opp under muligheten for arbeid og aktiv deltakelse i samfunnet. Det vil også være mulig å ta enkelte fag fra videregående skole i kombinasjon med arbeidsrettede tiltak for å fullføre en utdanning som fører til arbeid. Innenfor programmets tidsramme er det anledning til å sette av tid til andre aktiviteter som helsehjelp, opptrening, ulike egenaktiviteter og hviletid. Tidsbruken skal begrunnes og fremgå av journal eller annet dokument i tjenestemottakerens sak.

Begrepet helsehjelp omfatter alle former for forebygging, diagnostisering, behandling, rehabilitering og pleie som utføres av helsepersonell. Innenfor programmets tidsramme kan det gis adgang til å få nødvendig helsehjelp og delta i opptrening, egenaktivitet med videre. Dette kan styrke den enkeltes muligheter til overgang til arbeid. Helsehjelpsbehovet må imidlertid ikke være så stort eller ta så mye tid at det vurderes som uhensiktsmessig å delta i programmet. I tillegg må

det alltid vurderes om den enkeltes helsesituasjon utløser andre rettigheter til ytelser og oppfølging. For deltakere som mottar helsehjelp kan det være hensiktsmessig å utarbeide individuell plan.

Å sette av tid til nødvendig hvile vil det særlig være behov for i starten av programmet. For enkelte vil en roligere tilvennings- og oppstartsfase være avgjørende for å greie å fullføre programmet. Etter hvert vil det være naturlig at hviletiden reduseres og bortfaller.

Tilpasset program – operasjonalisering av sentrale styringskrav

Arbeidet med innhold i KVP må planlegges og legges til rette for slik at lov- og forskriftskrav blir overholdt.

Det må gå klart frem hvem som har oppgaver med å utarbeide tilpasset program. Det må også være klart hvem som skal følge med på om dette går som planlagt og utføres i henhold til lov- og forskriftskrav.

Kommunen skal sørge for at Nav-veilederne som jobber med tilpasning av kvalifiseringsprogrammet har tilstrekkelig kompetanse. Veilederen må ha kunnskap om relevante lov- og forskriftsbestemmelser og innholdet i disse, kunnskap om arbeidstiltak i området, arbeidsmarkedet og tiltak og tjenester i Nav som kan være aktuelle, kjennskap til tjenester fra andre offentlige instanser, og kompetanse i relasjons- og endringsarbeid. Nav-veilederen må også ha kunnskap og ferdigheter som er nødvendig for å kunne samarbeide med instanser og aktører som står for deler av KVP.

Kommunen må iverksette tiltak for å sørge for at programmene er individuelt tilpasset. Det bør foreligge beskrivelser av hvordan program skal utarbeides og hva som skal gjøres for å ivareta brukermedvirkningsansvaret. På de fleste kontor vil det være nødvendig at rutiner er skrevet ned. Rutinebeskrivelsene innhold må være i henhold til lov- og forskriftskrav, og kommunen må sørge for at rutinene er i bruk, forstås, og er tilgjengelige. Det må vurderes om tiltakene fungerer etter sin hensikt, og om de er tilstrekkelige. Justeringer må foretas ved behov.

Ledelsen må følge med på om programmene er individuelt tilpasset, herunder at brukermedvirkning foretas og at krav til skriftlighet/dokumentasjon innfris. Ledelsen må iverksette tiltak ved behov.

Ledelsen i kommunen må foreta en jevnlig gjennomgang av om internkontrolltiltakene samlet sett er gode nok til å sikre at programmene blir individuelt tilpasset. Justeringer må foretas ved behov.

2.2.3 Gjennomføring. Tema 3 Oppfølging

Kommunen skal, ved styringsaktiviteter med tilstrekkelig innhold og omfang, sikre forsvarlig oppfølging ved gjennomføring av KVP.

Hjemmel:

STL §§ 4, 30 42, jf. forskrift om kvalifiseringsprogram og -stønad § 1, jf. STL § 5, jf. forskrift om internkontroll i kommunalt NAV §§ 4 og 5.

En viktig side av et forsvarlig oppfølgingsarbeid er evaluering og justering av programmet. Dette må gjøres i samarbeid med søker. Viktige forhold som må evalueres, er fremdrift, deltakernes utvikling, endringsbehov, behov for endring av tiltak, oppfølgingsmetode og omfang og vurdering av forlengelse av program.

I forskrift om kvalifiseringsprogram og -stønad § 1 siste ledd understrekes plikten til å evaluere.

Forskriften § 1 siste ledd lyder:

Kvalifiseringsprogrammets innhold skal evalueres i løpet av programperioden. Det skal fremgå av programmet på hvilke tidspunkt det skal foretas evalueringer. Evalueringene inngår i den kontinuerlige oppfølgingen av deltakeren. Tiltakene i programmet og deltakerens progresjon skal vurderes og ved behov følges opp med endringer i programmets innhold.

Kommunen har ansvar for at det settes av tilstrekkelig ressurser og tid i Nav-kontoret til at den enkelte deltaker får forsvarlig bistand og oppfølging.

Forsvarlig oppfølging innebærer en tett og koordinert bistand gjennom programperioden. Hyppighet av kontakt mellom tjenestemottaker og Nav-veileder er derfor viktig. Hvor hyppig kontakten må være vil bl.a. variere avhengig av hvor tjenestemottaker er i programmet, og hvilke utfordringer vedkommende har.

Kravet om at oppfølgingen skal bidra til *koordinert bistand* innebærer at tiltakene i programmet må passe sammen i type, omfang og tid. Kommunen må sørge for at tiltakene i programmet koordineres og justeres. Samarbeid med tjenestemottaker er selvsagt viktig, men et koordineringsansvar innebærer også samarbeid med ev. privat, kommunal eller statlig virksomhet som bidrar i programmet.

Der kvalifiseringsprogram inneholder tiltak og tjenester fra kommunen, fylkeskommunen, Arbeids- og velferdsetaten, andre statlige instanser, frivillige organisasjoner og private bedrifter har kommunen like fullt ansvaret for at deltakeren får forsvarlig oppfølging. Tett samarbeid med tjenesteytere og andre som er involvert i programmet er derfor viktig.

Nav-kontoret kan kjøpe bistand til oppfølgingsarbeidet, men dette fratrukker ikke kommunen gjennom Nav-kontoret ansvaret for den helhetlige oppfølgingen av deltakeren.

Arbeidsrettede tiltak skal alltid inngå når deltakeren er halvveis i programmet. Riktig tidspunkt for oppstart sikres gjennom tett oppfølging og evaluering. Midtveis i første programperiode vil gjerne være et godt tidspunkt for en av de fastsatte evalueringene.

Oppfølging – operasjonalisering av sentrale styringskrav

Kommunen må sørge for at ansvar og oppgaver for oppfølgingsarbeidet er plassert og kjent.

Oppfølgingsarbeidet må planlegges slik at deltakerne får forsvarlig oppfølging. Det må være satt av tilstrekkelig tid, og ansatte som har oppfølgingsansvar må ha tilstrekkelig kompetanse.

Ledelsen må følge med på om oppfølgingsansvaret ivaretas slik lov- og forskrifter krever. Dersom svikt oppdages må tiltak justeres eller ev. nye tiltak iverksettes.

Kommunen må sørge for å utvikle og iverksette styringstiltak som bidrar til forsvarlig oppfølgingsarbeid. Rutiner for forsvarlig oppfølgingsarbeid må utarbeides og implementeres. Det må vurderes behov for skriftlige rutiner og prosedyrer. Kommunen må følge med på om tiltakene er tilstrekkelige til å sikre forsvarlig oppfølgingsarbeid, og ev. justere ved behov.

Kommunen må sørge for at uheldige hendelser i oppfølgingsarbeidet fanges opp. Det må være klart hva som er uheldige hendelser, hvordan det skal meldes og til hvem. Kunnskapen benyttes i kommunens forbedringsarbeid.

Kommunens ledelse må foreta jevnlig evalueringer av om styringstiltakene samlet sett er gode nok til å sikre forsvarlig oppfølging av deltakerne på KVP.

2.2.4 Gjennomføring. Revisjonskriterier

- Gjennomføringsaktiviteter for KVP gjøres i tråd med lov- og forskriftskrav på området slik at;
 - Iverksetting av programmene skjer innenfor tidsfristene
 - Programmene innhold og omfang tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger
 - Programmene inneholder arbeidsrettede tiltak, arbeidssøking og ev. andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid
 - Kravet om brukermedvirkning ivaretas når programmene gis innhold og omfang og varighet besluttet. Det legges til rette for dialog og at tjenestemottakers motivasjon og ønsker synliggjøres og er retningsgivende for programmets innhold og omfang

- Oppfølging av tjenestemottakere på KVP er forsvarlig. KVP evalueres underveis og innhold og omfang justeres ved behov. Oppfølgingsarbeidet gjøres ved:
 - Vurdering av fremdrift, deltakernes utvikling, endringsbehov, behov for andre støttetiltak, vurdering av forlengelse av program
 - At tjenestemottakerne involveres
 - At deltakerne får tett og koordinert bistand til enhver tid
 - At det skriftliggjøres/dokumenteres i tilstrekkelig grad forhold som er av viktighet for oppfølgingsarbeidet
- Det er besluttet hvem som har ansvar for å utføre de ulike oppgavene ved gjennomføringen av KVP. Det er klart for kommunens ledelse og Nav-ledelsen, samt de som utfører oppgavene med gjennomføring av KVP, hvem som har ansvar for å løse de ulike oppgavene, og hvem som har myndighet til å ta beslutninger.

Det foretas oppdateringer og informeres om ansvars- og oppgavefordelingen ved endringer.

- Det er klart for kommunens ledelse hva som kreves for at gjennomføring av KVP skal være forsvarlig, og kommunens oppgaver og mål for gjennomføringen av KVP er beskrevet og kjent. Hva oppgaven ”å gjennomføre KVP” innebærer er beskrevet og gjort kjent for Nav-kontoret og ellers for dem som utfører oppgaver knyttet til gjennomføringen (f.eks. i partnerskapsavtalen, delegasjonsbrev, møter, evalueringsprosesser).
 - Beskrivelsen av oppgavene og målene for gjennomføring av KVP er riktige, i den forstand at oppgavene løses slik som beskrevet og målet er formulert i samsvar med det som følger av lov og forskrift.
 - Det foreligger beskrivelser av kommunens oppgaver og mål for vedlikeholds- og forbedringsarbeid ved gjennomføring av KVP. Disse er kjent, og ansvar for å løse de ulike oppgavene er plassert og kjent.
- Ansatte som har oppfølgingsoppgaver og ledelsen i kommunen og på Nav-kontoret, har tilgang til og kunnskap om regelverket som gir føringer og setter rammer for gjennomføring av KVP.
 - STL, forskrift om internkontroll i kommunalt NAV, forskrift om kvalifiseringsprogram og -stønad og Rundskriv 35 er oppdatert og tilgjengelig.
- Arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter for å løse oppgavene de har ansvar for ved gjennomføringen av KVP.

- Ansattes kompetanse er kartlagt og målt opp mot oppgavene de utfører i gjennomføringsprosessen.
- Det foreligger oversikt over hvilke kompetanse de enkelte gjennomføringsoppgavene krever for å bli løst på en god måte, og det foreligger oversikt, og det undersøkes regelmessig, om det er tilstrekkelig samsvar mellom eksisterende kompetanse og nødvendig kompetanse.
- De ansatte får tilstrekkelig opplæring ved innføring av nye oppgaver (nyansatte og andre som endrer oppgaver), og det sørges for videreopplæring, ev. oppfriskning ved behov.
- Ledelsen følger med på at tiltak som er iverksatt for å sørge for tilstrekkelig kompetanse fungerer, og det foretas justeringer ved behov.
- Ledelsen har iverksatt systematiske kontrolltiltak for å undersøke om kompetansearbeidet har ønsket og nødvendig effekt.
 - Det tas hensyn til i opplæringen og kompetansetiltak at ansatte som skal bidra i gjennomføringen og oppfølgingen av KVP må ha følgende kompetanse, kunnskap om og ferdigheter i:
 - Relevant regelverk, herunder lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen med tilhørende forskrifter og rundskriv, samt annet relevant regelverk som gjelder for tjenester etter STL, som forvaltningsloven og NAV-loven. Særlig viktig er kravene til innhold og omfang av program, brukerperspektivet og forvaltningsprosesser
 - Kunnskap om lokalsamfunnet
 - Arbeidsmarkedet
 - Tiltak og tjenester i Nav
 - Statlige, kommunale og private tiltak som kan være aktuelle som del av kvalifiseringsprogram
 - Helse-, omsorgs- og velferdstilbud utenfor Nav
 - Relasjons- og endringsarbeid; herunder kommunikasjons- og arbeidsmetoder som bidrar til forebygging, problemløsning og hjelp til selvhjelp. Særlig er kompetanse og ferdigheter til å gi tett og koordinert bistand viktig. Kommunikasjonsferdighetene må være tilpasset målgruppen for KVP, og følgelig må de ansatte ha generell kunnskap om målgruppen og de utfordringer målgruppen har som for eksempel sosial, økonomiske og helsemessige utfordringer
 - Samarbeide med andre instanser

- Det legges til rette for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes i forbedring av arbeidet med å gjennomføre KVP.
 - Erfaringer fra gjennomføringsprosessen samles og danner grunnlag for vurdering av om det er behov for endringer i praksis – særlig med sikte på å bidra til at gjennomføringen skjer i henhold til lov- og forskriftskrav.
- Det gjøres bruk av erfaringer fra tjenestemottakere til å vurdere behov for endringer i gjennomføringspraksis.
 - Erfaringer innhentes ved for eksempel brukerundersøkelser, systematisk oppsamling av henvendelser der det gis uttrykk for erfaringer og klagesaker
 - Erfaringer som meddeles som indikerer eller fastslår at praksis er i strid med lov og forskrift bidrar til at forhold rettes
 - Det vurderes i hvilken grad det er behov for å etterspørre brukererfaringer for eksempel ved brukerundersøkelser, ”brukerpostkasser for ris og ros” osv.
- Kommunen har oversikt over gjennomføringsprosessen for å avdekke fare for svikt i prosessen eller mangel på oppfyllelse av lov- og forskriftskrav som regulerer denne.
 - Resultatet av risikovurderingene danner grunnlag for planlegging og utføring av gjennomføringsprosessen
 - I planleggingen og tilretteleggingen tas det hensyn til resultatet av risikovurderingene
 - Kommunen har oversikt over gjennomføringsprosessen til enhver tid
- På bakgrunn av kunnskap om krav til gjennomføringsprosessen, og oversikt over prosessen og hvor i denne det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av lov- og forskriftskrav, iverksettes det nødvendige styringstiltak for å bidra til å sikre at gjennomføringen er forsvarlig – i henhold til lov- og forskriftskrav som regulerer området.
 - Det vurderes om det er behov for å iverksette tiltak/aktiviteter slik at gjennomføringen av programmet fører til at deltakeren blir kvalifisert til arbeid, eller at det blir avklart at deltakeren ikke evner ordinært arbeidsforhold
 - Det vurderes hvilke tiltak som er hensiktsmessig å iverksette
 - Det er rutiner for hvordan gjennomføringsprosessen skal være:
 - Rutiner for å ivaretas brukermedvirkning
 - Rutiner for når det skal foretas evalueringer av KVP, og på hvilken måte evaluering skal foretas

- Rutiner som bidrar til tett og koordinert oppfølging
 - Rutiner, prosedyrer, instruksjoner og ev. andre tiltak er utformet slik at de bidrar til forsvarlig gjennomføring av KVP.
 - Det vurderes behov for om rutiner skal skriftliggjøres i for eksempel rutinehåndbøker og prosedyrer. I vurderingen legges det vekt på risiko for svikt for at rutiner ikke følges dersom de ikke er skriftliggjort, om det er andre tiltak som også sørger for forsvarlig praksis slik at skriftlighet blir mindre påkrevet, størrelsen på avdelingen og hvor stor utskiftning det er av ansatte.
 - Det vurderes behov for et system der uheldige hendelser kan meldes til ledelsen, eller hvor ledelsen på annen måte kan fange opp svikt.
 - Det går klart frem hva som skal meldes
 - Det er informert om hva som skal meldes og hvordan
 - Det tas hensyn til meldingene for å forbedre gjennomføringen av KVP
 - Styringstiltakene er iverksatt. Det er gitt opplæring i innholdet og hvordan og når ulike tiltak skal brukes.
 - Klagesaker fra Fylkesmannen gjennomgås slik at ev. uriktig praksis kan rettes opp.
 - Kommunen sørger for at det kontrolleres om tiltakene brukes, brukes riktig, brukes av rett personale.
 - Det evalueres om det er iverksatt riktige og tilstrekkelige tiltak. Ved behov justeres tiltakene.
- Kommunen foretar systematisk gjennomgang av styringstiltakene/internkontrollen iverksatt på området ”gjennomføring av KVP”
 - Resultatet av gjennomgangen, som foretas minimum en gang i året, benyttes til å vurdere om styringstiltakene er gode nok (tilstrekkelige) slik at de sikrer at gjennomføringsprosessen er forsvarlig og gjennomføres i henhold til lov- og forskriftskrav som regulerer området, til enhver tid.
 - Dersom det avdekkes at styringstiltakene ikke er gode nok eller utilstrekkelige foretas det nødvendige endringer og justeringer av styringstiltakene

3 Gjennomføring av det enkelte tilsynet

Landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i Nav – tildeling og gjennomføring av KVP – skal gjennomføres i 2013 og 2014. I 2013 skal det gjennomføres minimum to tilsyn i hvert embete etter denne veilederen. Det vil fremgå av oppdragsbrevet for 2014 hvor mange tilsyn som skal gjennomføres med samme tema i 2014.

Hovedformålet med det enkelte tilsynet er å undersøke, vurdere og bedømme om lov- og forskriftskrav som gjelder på tilsynsområdene er overholdt. Siden tilsynene skal gjennomføres som systemrevisjoner, må tilsynslaget forberede og gjennomføre det enkelte tilsynet slik at det kan konkluderes med om kommunen, gjennom tilstrekkelig styring og ledelse, sikrer forsvarlig tildelingen og gjennomføringen av KVP. At tilsynene skal gjennomføres som systemrevisjon innebærer – i tillegg til å undersøke, vurdere og bedømme om kravene til styring er overholdt på de ulike tilsynsområdene – at forberedelsene, gjennomføringen og avslutning (herunder rapport) skal gjøres i henhold til *Prosedyre for tilsyn gjennomført som systemrevisjon*. Nedenfor har vi trukket frem noen viktige forhold knyttet til gjennomføringen av tilsynene.

Varsel om tilsynet skal sendes kommunen. Vi anbefaler at det sendes kopi til lederen for Nav-kontoret.

Det bør etableres kontakt med en person i kommunen 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 kan bidra til at tilsynslaget får tilsendt relevante dokumenter og at sentrale personer blir innkalt til intervju. Vedkommende kan videre bidra i tilretteleggingen de praktiske forholdene ved revisjonen.

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.

For å utøve tilsynsmyndighet på en god og riktig måte må tilsynslaget ha god kjennskap til regelverket det skal revideres opp mot. Laget må videre ha kunnskap om potensielle brukergrupper – deres behov og forutsetninger.

Relevante og tilstrekkelige fakta må innhentes og holdes opp mot revisjonskriteriene. Tilsynslaget må vurdere om det er grunnlag for å konkludere med lovbrudd. 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, journaler eller andre resultatdokumenter (tilgang eller utskrift fra elektronisk arkiv).
- Informasjonsinnhenting fra andre relevante kilder som gir kunnskap tildeling og gjennomføring av KVP.

Det er viktig at tilsynslagene holder seg til tilsynsområdene og innhenter relevante fakta for de lov- og forskriftskravene som det skal konkluderes med om er overholdt eller ikke.

Fakta holdes opp mot lov- og forskriftskravene og det konkluderes med lovbrudd (avvik) eller ikke. I rapporten må disse underbygges tilstrekkelig og være så konkret beskrevet som mulig.

Det kan være nyttig å bruke Demings sirkel til å fange opp hvordan tiltak planlegges, utføres, kontrolleres og justeres når dere undersøker styringsaktivitetene.

Selv om revisjonslaget har tilstrekkelige og relevante fakta, gitt reglene det skal bedømmes ut fra, og innholdet i lov- og forskriftskrav (revisjonskriteriene) er klare, vil det alltid være en krevende prosess å vurdere om det er grunnlag for å konkludere med avvik eller ikke. For å kunne konkludere med avvik i en systemrevisjon må det være grunnlag for å si at kommunen samlet sett ikke oppfylder kravene til styring. Dette må igjen føre til at lov- og forskriftskrav blir brutt, eller at det er så stor risiko for brudd at det er grunnlag for å konkludere med avvik.

Det må komme klart frem hvilke lov- og forskriftskrav som er brutt. Avviksformulering skal formidle hva lovbruddene består i, men hele bildet vil kommunen få gjennom å lese avviket og grunnlaget/bevisene/observasjonene for avviket i sammenheng. Kommunen skal, ved å lese avviket/avvikene og grunnlaget, kunne forstå hvilke elementer i styringen som er for svak og/eller mangelfull, slik at den kan ha mulighet til å finne ut av hvilke tiltak som må iverksettes for å bringe forholdene i tråd med lov- og forskriftskrav.

Veilederen er bygget opp slik at tilsynsområdene presenteres som *tilsynsområder og temaer* under disse. Det er en vurdering om det skal formuleres samleavvik eller om konklusjoner om lovbrudd skal presenteres med utgangspunkt i temaer. Det er naturlig at avvikene presenteres som samleavvik på et tilsynsområde dersom det er brudd på alle temaene som ”hører inn under ” området. Det kan imidlertid formuleres avvik knyttet til et det enkelte tema dersom det kommuniserer bedre. Der det ikke er brudd på alle undertemaene må avvikene presenteres temavis, fordi det ikke skal formulere en videre/mer omfattende konklusjon enn det er grunnlag for. Husk –

uansett samleavvik eller avvik med utgangspunkt i temaene – lovbruddet i en systemrevisjon består i at kommunen, gjennom manglende ledelse og styring, ikke *sikrer* forsvarlige tjenester. Det er tilstrekkelig for å konkludere med lovbrudd at det er grunnlag for å si at manglende styring gir *for stor risiko* for at kommunen ikke overholder lov- og forskriftskrav på et område eller tema. Altså må det ikke nødvendigvis foreligge konkrete fakta om lovbrudd på materielle og/eller prosessuelle regler. Likevel vil det oftest være slik at der styringen ikke er god nok, vil det også foreligge ”synlige” brudd på de materielle kravene eller prosessuelle krav (saksbehandlingsreglene).

Fordi styring er sentralt i en systemrevisjon, må de fakta som blir gjennomgått i sluttmøtet og beskrevet i rapporten både handle om den faktiske styringen og de faktiske konsekvensene av styringen på området som er undersøkt

Fakta er beskrevet som revisjonsbevis som underbygger avvik. Dersom tilsynslaget velger å foreta en vurdering av styringssystemet, som vi anbefaler der det er funnet avvik, skal vurderingen beskrives i rapportens kapittel ”Vurdering av virksomhetens styringssystem”. Det skal der *ikke* presenteres nye funn fordi denne delen av rapporten er en vurdering av funn som tidligere er presentert (rapportens kap. 5). Vurdering av styringen innebærer nettopp en vurdering av den styringssvikten som synes å tre fram av de konkrete funnene – materielle, prosessuelle og styringsmessige feil og mangler. Beskriv hvilke styringstrekk som synes å gå igjen, og som kan være kjennetegn ved virksomheten som ledelsen bør ta tak i for å unngå lovbrudd.

For øvrig viser vi til ”Prosedyre for tilsyn gjennomført som systemrevisjon”. Les særlig kapittel 5.

Kopi av rapport fra tilsynet skal i henhold til embetsoppdraget sendes Statens helsetilsyn. Tilsynsrapporten vil bli lagt ut på www.helsetilsynet.no.

Tilsynet skal **følges opp** til påviste avvik er brakt i orden, jf. ”Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter” (Internserien 8/2011).