

Er kommunene **kvalifiserte** til å kvalifisere?

Fylkesmannen gjennomførte i 2013 og 2014 landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med Kvalifiseringsprogrammet (KVP). Statens helsetilsyns oppsummering av tilsynet viser lovbrudd i nesten 85 prosent av de 90 kommunene som har hatt tilsyn.

Det har over tid vært økende oppmerksomhet på at målet med arbeids- og velferdspolitikken må være at den enkelte kan forsørge seg selv gjennom arbeid. Kvalifiseringsprogrammet er ment å være et systematisk, tidsbegrenset og kraftfullt tiltak på vei til selvforsørgelse. Det spesielle og ekstra sårbare med KVP er at tjenesten kun kan gis én gang.

Kvalifiseringsprogrammet er en rettighet etter sosialtjenesteloven. For at deltakerne skal nå sine mål er det avgjørende at innhold og framdrift i programmet er individuelt tilpasset. Tjenesten er kommunal og forvaltes av NAV-kontoret. Aktuelle KVP-deltakere vil ofte ha tilleggsutfordringer på helse- og sosialområdet ut over behovet for mer kompetanse i et spesialisert arbeidsliv. Det vil derfor variere hva som vil være det beste innholdet i programmet for den enkelte. Samarbeid med deltakeren om planlegging, utvikling, sammensetning av tiltak og oppfølging er lovpålagt og avgjørende for å lykkes.

Rekruttering av deltakere til KVP

Kommunene skal både informere publikum og etablere prosesser som sikrer at aktuelle deltakere til Kvalifiseringsprogrammet identifiseres.

Tilsynet har avdekket at nærmere halvparten av de 90 kommunene ikke sikrer forsvarlig informasjon og identifisering. De arbeider for lite med å få ut informasjon om tjenesten til publikum, og/eller det er ikke etablert gode rutiner eller praksis for systematisk gjennomgang av brukere man allerede har kontakt med, for å finne personer som kan ha rett til KVP.

Opplysning som grunnlag for program

Individuell tilpasning av et program forutsetter god kartlegging i forkant. Arbeidsevnevurdering er obligatorisk og en av forutsetningene for å få KVP. Den skal også benyttes som grunnlag for å planlegge KVP. Arbeidsevnevurderingen er hjemlet i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, og fylkesmennene har ikke tilsynsmyndighet med innhold og kvalitet i denne vurderingen.

Fylkesmennene har likevel vurdert om søknad om KVP er godt nok opplyst ved å sjekke om arbeidsevnevurdering er utført og når i prosessen dette har skjedd. I nesten halvparten av kommunene finner fylkesmennene at søknader ikke er godt nok opplyst. I mange tilfeller er arbeidsevnevurdering ikke gjennomført, eller den er utført etter at vedtak om KVP er fattet eller programmet er igangsatt. Arbeidsevnevurdering brukes da ikke systematisk, verken som inntaksvilkår eller for å opplyse søknad.

Skreddersøm eller konfeksjon?

De som har rett til KVP mangler kvalifikasjoner for å kunne komme i jobb og har ulike utgangspunkter og mål. Kvalifiseringsprogrammet skal være individuelt tilpasset, være på fulltid, gis til rett tid og bestå av målrettede tiltak som best mulig kvalifiserer den enkelte. Dette er avgjørende for å lykkes. Tilbudet om deltakelse gis kun én gang.

Fylkesmennene finner at omtrent halvparten av kommunene ikke sikrer individuell tilpasning. Typiske funn er at tiltakene ikke utgjør full arbeidsuke, eller at programmet består av standardiserte kurs eller tiltak uten individuelt tilsnitt. Programmene kan fremstå som ren aktivisering når identifiserte behov for kvalifisering ikke er ivaretatt med individuelt tilpassede tiltak. Ikke sjelden er programmet helt uten eller med for få tiltak i kortere eller lengre perioder, i påvente av plass i nye eller egnede tiltak. I noen kommuner var programmet ikke utarbeidet selv om programperioden var påbegynt. Dette resulterer i at KVP "brukes opp" og blir ren inntektssikring uten at kvalifisering pågår.

Samarbeid med deltakeren

Sosialtjenesteloven vektlegger brukermedvirkning, og Kvalifiseringsprogrammet skal utvikles og tilpasses individuelt i samarbeid med søkeren. Samarbeidet må starte før KVP iverksettes og systematisk ivaretas underveis i programmet. Brukermedvirkning bør være mulig å spore gjennom egnevurdering som er en del av arbeidsevnevurderingen, journal, møtereferater eller annen skriftlig eller elektronisk sporbar informasjon.

Tilsynsrapportene viser at det i mange kommuner er vanskelig å finne spor av brukermedvirkning. I mange kommuner hevdes det at det samarbeides godt og systematisk med deltaker, men fylkesmennene finner likevel ofte få eller ingen journalnotater, dokumentasjon fra møter eller eksempler på praksis som viser dette.

Manglende samarbeid ses tydelig når det ved gjennomgang av saker avdekkes dårlig samsvar mellom søkers kartlagte behov og de igangsatte tiltakene.

Oppfølging og evaluering må synes

Når deltakeren får vedtak om KVP, 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.

I nesten halvparten av kommunene som har hatt tilsyn er det svikt i oppfølging av deltakerne. Ofte har kommunen overlatt oppfølgingen til tiltaksarrangør uten å kvalitetssikre og kontrollere at oppfølgingen blir forsvarlig. En del kommuner sier at evaluering pågår kontinuerlig uten at det kan dokumenteres eller beskrives nærmere. Ukeplan og skriftliggjøring av framdrift og evaluering kan være utgangspunkt for oppfølging, men dette mangler ofte.

Det er vanskelig å se om innholdet i KVP er faglig forsvarlig når tiltakene er dårlig beskrevet. Når deltakerens behov er kartlagt, men tiltakene ikke synes å tilpasses dette, kan det reises tvil om gjennomføringen blir forsvarlig.

Mangelfull kompetanse er en utfordring

Kommunen har opplæringsansvar for alle i NAV-kontoret som arbeider med kommunale tjenester. Fylkesmennene har over år arbeidet med å tydeliggjøre kommunenes ansvar og oppgaver, men fremdeles synes det å planlegge, gjennomføre og vedlikeholde opplæring og kompetanse å by på utfordringer for kommunene. Mange

lovbrudd som er funnet i dette tilsynet kan være resultat av manglende kompetanse. I flere kommuner er det ikke sørget for opplæring til tross for at behovet er avdekket og gjort kjent for ledelsen. Andre steder er behovet for kompetanse aldri kartlagt, eller kommunen har ikke tilstrekkelig

kunnskap om hvilken kompetanse som kreves. Det kan også noen steder være vanskelig å rekruttere folk med egnet kompetanse, mens det i andre kommuner vises til manglende tid eller penger til opplæring.

Kvalifiserte til kvalifisering?

Internkontrollforskriften til sosialtjenesteloven pålegger kommunene å styre arbeidet med KVP gjennom å planlegge, organisere, iverksette og evaluere tjenesten i tråd med lover og regler. God styring er nødvendig for å sikre god og forsvarlig tjenesteyting.

KVP er en lovfestet rettighet. Likevel ser vi at det i 85 prosent av kommunene som har hatt tilsyn, avdekkes lovbrudd i tjenesten og styring når det gjelder tildeling, utforming og/eller gjennomføring av KVP.

Brukergruppen som er aktuell for KVP er sårbar. Det er et alvorlig brudd på rettssikkerheten dersom kommunen ikke gir forsvarlige tjenester. Særlig bekymringsfullt blir dette når tjenesten kun kan gis én gang. Mange kan ha fått KVP uten at tilbudet har vært forsvarlig og har kanskje ikke kommet i arbeid, men har da ”brukt opp” sjansen.

Mange av kommunene som hadde tilsyn har nå i samarbeid med fylkesmennene på en god måte satt i verk tiltak for å rette opp sine lovbrudd, og slik bli bedre kvalifiserte til å kvalifisere.



Fylkesmennene finner at omtrent halvparten av kommunene ikke sikrer individuell tilpasning.”

Litteratur: Kvalifisert til kvalifisering?
Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet i NAV

Rapport fra Helsetilsynet 2/2015