



Kvalifiseringsprogrammet Moss kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy
6. april 2018

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Problemstilling og avgrensing	4
2.3	Metode og gjennomføring	4
2.4	Revisjonskriterier	5
2.5	Litteratur- og dokumentliste	5
3	ORGANISERING – NAV MOSS	6
4	I HVILKEN GRAD SIKRER KOMMUNEN ET KVALIFISERINGSPROGRAM SOM ER TILGJENGELIG FOR MÅLGRUPPEN?.....	10
4.1	Revisjonskriterier	10
4.2	Fakta	10
4.3	Vurderinger	12
5	I HVILKEN GRAD SIKRER KOMMUNEN FORSVARLIG GJENNOMFØRING AV KVALIFISERINGSPROGRAMMET?	14
5.1	Revisjonskriterier	14
5.2	Fakta	14
5.3	Vurderinger	16
6	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER.....	18
7	RÅDMANNENS UTTAELSE	19
8	VEDLEGG	20

1 SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler innholdet og gjennomføringen av kommunens kvalifiseringsprogram, samt kvalifiseringsprogrammets tilgjengelighet ovenfor målgruppen.

Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Formålet med kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Tilbudet skal gis til personer som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging.

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden oktober 2017 til mars 2018. Kriteriene er utarbeidet med utgangspunkt i sosialtjenesteloven og forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Kriteriene fremkommer oppsummert under problemstillingene i kapittel 4 og 5, samt i sin helhet i eget vedlegg. Fakta er innhentet ved bruk av intervju, dokumentanalyse og mappegjennomgang. Kapittel 2.3 gir en nærmere redegjørelse for anvendt metodikk og gjennomføring.

Revisjonens funn og konklusjoner

Det fremkommer av rapportens innledende del at måten NAV Moss arbeider med KVP har forandret seg mye fra april 2016, hvor kontoret var gjennom en større omorganisering, og frem til dags dato. Tidligere ble brukerne i langt mindre grad fulgt opp av veilederne ved NAV, da de aller fleste ble tildelt eksterne tiltak. Det var en større grad av tilfeldighet rundt hvem som ble tildelt programmet og kontoret var på etterskudd med behandling av søknader til programmet.

På revisjonens tidspunkt, er det derimot revisjonens oppfatning, at det er den riktige målgruppen som mottar programmet. Dette sikres i stor grad gjennom utarbeidelse av arbeidsevnevurderinger, gjennomføring av inntakssamtale og grundig kvalitetssikring av samtlige vedtak. Det er blitt arbeidet mye med informasjonsutveksling og forankring av programmet ved hele NAV Moss. I tillegg samarbeider jobbspesialistene tett med NAVs øvrige veiledere. Dette er, ifølge revisjonens vurdering, med på å sikre en god tilgjengelighet til programmet.

Videre fremstår det for revisjonen som om NAV Moss har god kontroll på behandlingen av søknader og oppstart av programmet. Samtidig framkommer det at kontoret har tilstrekkelig kapasitet til å bedrive tett, koordinert og individuell oppfølging av brukerne i programmet. Ifølge revisjonens oppfatning sikres dette i stor grad gjennom at det er satt av dedikerte ressurser til å følge opp brukerne i programmet.

Det er revisjonens samlede konklusjon at funnene både hva gjelder tilgjengeligheten og innholdet i programmet fremstår som tilfredsstillende.

Det fremkom imidlertid i høringsmøte om at noen punkter i en rutine knyttet til oppfølging av deltakere i programmet ikke stemmer overens med dagens praksis.

Med bakgrunn i konklusjoner og vurderingene disse bygger på anbefaler vi at kommunen:

- Gjennomgår og oppdaterer sine rutiner på feltet.

Revisjonen takker for samarbeidet og bistanden i forbindelse med revisjonen.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Temaet for denne rapporten bygger på «Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2017», vedtatt av kommunestyret i Moss 29. februar 2016.

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble lagt frem for kontrollutvalget 28. september 2017 (sak 17/45), og vedtak var i tråd med revisjonens forslag. Det ble ikke gitt føringer utover det som planforslaget omhandlet.

Det ble gjennomført oppstartsmøte med kommunen 23. oktober 2017. Arbeidsutkast av rapporten ble sendt til kommunen 7. mars 2018, og høringsmøte ble avholdt 15. mars 2018. Endelig rapport ble sendt på høring til kommunen 23. mars 2018 og rådmannens høringsuttalelse ble mottatt 5. april 2018. Uttalelsen følger som vedlegg til rapporten.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad sikrer kommunen et kvalifiseringsprogram som er tilgjengelig for målgruppen?
2. I hvilken grad sikrer kommunen forsvarlig gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet?

2.3 Metode og gjennomføring

Prosjektet er gjennomført med intervjuer, dokumentanalyse og mappegjennomgang.

Punkt 2.5 viser hvilke dokumenter som har vært gjenstand for dokumentanalyse. Det handler i all hovedsak om ulike styringsdokumenter og interne rutiner.

Det er gjennomført intervju med:

- NAV leder (e-post intervju)
- Avdelingsleder ved avdeling «Fokus jobb»
- 2 jobbspesialister¹ ved avdeling «Fokus jobb»
- Beslutter² ved avdeling «Fokus jobb»

I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

¹ De to jobbspesialistene er dedikerte ressurser som benyttes til å arbeide med Kvalifiseringsprogrammet. De er ansvarlig for å saksbehandle søknader, samt oppfølging av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet.

² Beslutter ved Fokus jobb er ansvarlig for kvalitetssikring og kontroll av samtlige vedtak omhandlende Kvalifiseringsprogrammet ved NAV Moss.

Mappegjennomgangen ble gjennomført med assistanse fra fagansvarlig for sosiale tjenester i NAV Moss sine lokaler 19. og 20. desember 2017. Revisjonen har gjennomgått mapper til samtlige brukere som var i kvalifiseringsprogrammet (heretter forkortet KVP) på gitte tidspunkt. Dette tilsvarer 21 brukere. Mappегjennomgangen bestod av en komplett gjennomgang av brukernes dokumentasjon i fagsystemene Arena og Socio. Revisjonen har gjennomgått brukernes arbeidsevnevurdering, vedtak, aktivitetsplan og oppfølging som er dokumentert i notat form.

Rapporten er inndelt i tre kapitler som beskriver fakta. NAV Moss har i den senere tid (april 2016) vært gjennom en større omorganisering. Dette er også noe som har påvirket hvordan kontoret arbeider med KVP. For både å bedre leservennligheten, men også for å beskrive kontorets organisering og denne omorganiseringsprosessen har vi valgt å skille ut denne beskrivelsen i et eget kapittel, kapittel 3. Kapittel 4 tar for seg problemstilling 1, mens kapittel 5 tar for seg problemstilling 2.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Bjørnar B. Eriksen i perioden oktober 2017 til mars 2018.

2.4 Revisjonskriterier

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (ikrafttredelse 01.10.10).
- Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad (ikrafttredelse 01.01.12).
- Rundskriv hovednr. 35 – sosialtjenesteloven (Utarbeidet 22.06.2012 av Arbeids- og velferdsdirektoratet).

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet³. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

Utleddning av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling, samt i eget vedlegg.

2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- Effekter av Supported Employment - Arbeid og velferd (2/2017)
- Moss kommune - Årsbudsjett 2017
- Moss kommune - Årsbudsjett 2018
- Interne rutiner og retningslinjer

³ Trinnhøydeprinsippet, også kalt lex superior-prinsippet, er et rettslig prinsipp som innebærer at rettsregler av høyere rang går foran regler av lavere rang dersom det er motstrid mellom reglene.

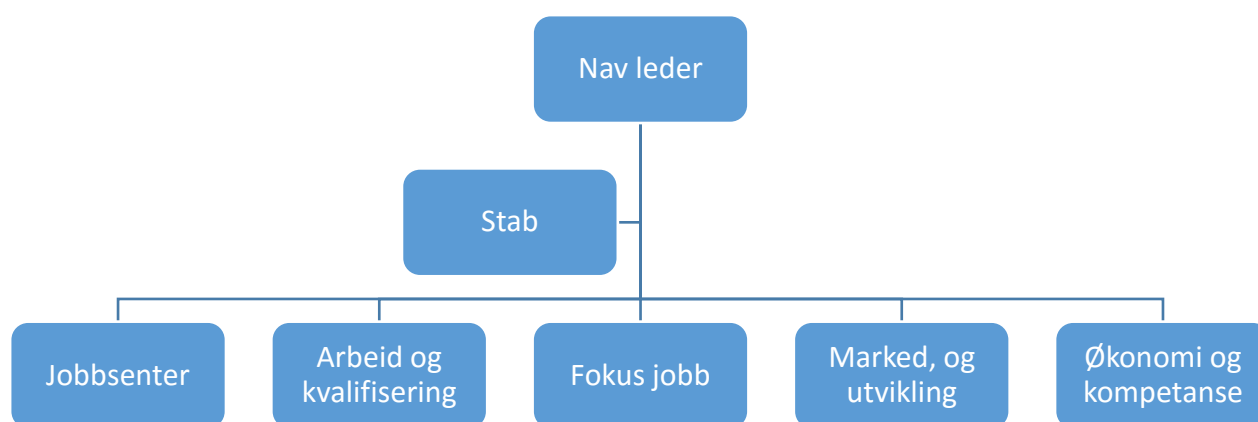
3 ORGANISERING – NAV MOSS

Organisering og ansvarsfordeling

NAV Moss ledes av Kari-Mette Mjøner og er organisert i fem avdelinger (pluss NAV-leders stab):

- Jobbsenter
- Arbeid og kvalifisering
- Fokus jobb
- Marked og utvikling
- Økonomi og kompetanse

Figur 1: Organisasjonskart



Revisors merknad: Ledergruppen består av 6,0 årsverk, Stab består av 3,0 årsverk, Jobbsenter består av 15,6 årsverk, Arbeid og kvalifisering består av 15,6 årsverk, Fokus jobb består av 17,3 årsverk, Marked og utvikling består av 8,5 årsverk, Økonomi og kompetanse består av 12,3 årsverk.

Jobbsenteret består av de brukerne som har «Standardinnsats» og «Situasjonsbestemt innsats». **Standardinnsats** tilbys brukere som forventes å kunne nå sitt mål i hovedsak gjennom egenaktiviteter og i løpet av relativt kort tid, eksempelvis jobbsøkere med kvalifikasjoner som er etterspurt i arbeidsmarkedet, jobbskiftere osv. Dette utfallet innebærer en innsats fra NAV som i hovedsak kun omfatter de generelle tjenestene som er tilgjengelig for alle brukere. Individuelt tilpassede tjenester kan tilbys i form av formidlingsbistand, veiledning i yrkesvalg, jobbsøking og lignende. Brukeren har rett til en aktivitetsplan. **Situasjonsbestemt innsats** tilbys brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. Ofte vil dette behovet ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller en mismatch mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav. Ikke fullført videregående opplæring vil i økende grad innebære en slik mismatch. Fullført grunnopplæring anses som minimum for omstillingsevne og varig tilknytning til et arbeidsliv som i stigende grad etterspør utdannet arbeidskraft fremfor ufaglært. Behovet for situasjonsbestemt innsats kan videre oppstå grunnet språkproblemer der eksempelvis fremmedspråklige ikke møter de kravene som stilles til å beherske norsk i arbeidslivet. Det må forventes at behovet for situasjonsbestemt innsats vil øke når ledigheten er høy. I tillegg til brukernes egeninnsats innebærer dette utfallet en innsats fra NAV som kan omfatte kortere aktiviteter og tjenester som kvalifisering og jobbsøking, foruten de generelle tjenestene. Brukeren har rett til å delta i utformingen av en aktivitetsplan. Ansvaret for

dagpenger, økonomisk sosialhjelp og overgangsstønning for de på standard- og situasjonsbestemt innsats er også lagt til avdelingen.

Fokus jobb består av de brukerne som har «Spesielt tilpasset innsats». **Spesielt tilpasset innsats** tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt, samtidig som det legges til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats og en innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Utfallet innebærer at innsatsen fra NAV kan omfatte både kortere og lengre aktiviteter og tjenester i tillegg til de generelle tjenestene. NAVs innsats vil ofte skje i kombinasjon med virkemidler fra andre, for eksempel medisinsk behandling og rehabilitering, tilrettelegging, sosial trening/oppfølging mv. Brukeren har rett til å delta i utformingen av en aktivitetsplan. Avdelingen har også ansvaret for de brukerne som er på Arbeidsavklaringspenger og som ikke har hatt et sykepengeløp i forkant, KVP, samt prosjekt «Rett ytelse». Prosjektets mål er å få brukere som har gått lenge på økonomisk sosialhjelp over på rett ytelse.

Arbeid og kvalifisering består av de brukerne som har «Spesielt tilpasset innsats». Avdelingen er ansvarlig for sykepengeoppfølging (SYFO) og Arbeidsavklaringspenger for brukere som kommer fra et sykepengeforløp.

Marked og utvikling arbeider opp mot markedet og arbeidsgivere. Prosjektet «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier» (HOLF)⁴ og veilederne i videregående skole er også organisert under Marked og utvikling.

Økonomi og kompetanse består av merkantilt personale, gjeldsrådgivere og de som har frivillig/tvungen forvaltning. Gjeldsrådgiverne bistår innbyggere i Moss kommune som har behov for råd- og veiledning i forbindelse med gjeld. De som arbeider med frivillig/tvungen forvaltning har brukere som har problemer med å disponere egen økonomi. I tillegg har de 2,5 stilling på «inntektssikring» som blant annet behandler søknader om økonomisk sosialhjelp for brukere som har en varig ytelse i bunn (ufør, alderspensjon). Avdelingen er også ansvarlig for inntektssikring av brukerne som er i kommunens introduksjonsordning.

NAV Moss består totalt av 78,89 årsverk fordelt på 90 ansatte.

Arbeidet med KVP ved NAV Moss

Arbeidet med KVP ligger, på revisjonens tidspunkt, til avdeling «Fokus jobb». Det fremkommer av årsbudsjett 2017 at kommunen ved omprioritering av midler satt av til KVP skal ansette jobbspesialister i 2017. Det ble i mai 2017 ansatt 2 jobbspesialister i avdelingen. Disse stillingene er dedikerte til å arbeide med KVP. Jobbspesialistene er ansvarlig for saksbehandling av søknader til KVP, samt oppfølging av brukerne i programmet. Jobbspesialistene informerer om at avdelingsleder benyttes aktivt til å diskutere enkeltsaker. Samtlige vedtak gjennomgås, kontrolleres og kvalitetssikres av avdelingens «Beslutter» før vedtaket går ut til søker. Kontrollen består av å sjekke om søkeren oppfyller inngangsvilkårene for programmet, samt kontrollere om det er gjennomført en godkjent arbeidsevnevurdering. I de tilfellene arbeidsevnevurderingen er gammel, må denne oppdateres. Det er jobbspesialistene som er ansvarlige for programmets innhold. Jobbspesialistene arbeider etter metoden Supported Employment (heretter forkortet SE). SE er en metodikk som er utviklet for og benyttes på brukere med betydelig nedsatt arbeidsevne og hvor det er behov for tett individuell oppfølging. Brukermedvirkning er grunnfundamentet i metodikken. Målet er å få mennesker ut i ordinært arbeid. Metodikken er basert på tett oppfølging både av arbeidssøker og

⁴ Dette er et nasjonalt forsøk hvor de arbeider metodisk med oppfølging av lavinntektsfamilier.

arbeidsgiver, samt at oppfølgingen skal være individuelt tilpasset. Ifølge NAV leder er SE forskningsbasert og gir dokumenterte resultater. En av jobbspesialistene har gjennomført utdanning i metodikken, mens den andre skal fullføre formell utdanning i metodikken ved Høgskolen i Østfold i løpet av 2018.

Det er, på revisjonens tidspunkt, 21 brukere som mottar KVP ved NAV Moss.⁵ Måten NAV Moss arbeider med KVP er nystartet (mai 2017). Jobbspesialistene arbeider, på revisjonens tidspunkt, med å fylle opp sine porteføljer med brukere. NAV Moss har ingen måltall på hvor mange deltakere de skal ha i programmet, men det er uttalt at hver jobbspesialist skal kunne følge opp 20 aktive brukere hver. Ifølge NAV leder går brukerne som er med i programmet nå, mye tidligere over i ordinært arbeid sammenlignet med tidligere. Disse går slik sett ut av NAVs registreringer, selv om de også følges opp etter at de har gått over til ordinært arbeid. Antallet registrerte brukere i KVP blir dermed noe misvisende.

Ifølge NAV leder er måten NAV Moss nå arbeider med KVP utviklingsrettet og innovativ. Jobbspesialistene er knyttet opp mot metodeveiledere via NAV Østfold. Dette utvikler også partnerskapet mellom stat og kommune.

NAV leder informerer om at NAV Moss har vært gjennom en større omorganisering i april 2016. NAV Moss gikk da fra å være 3 til 5 avdelinger. Det var blant annet ett ønske om mindre lederspenn og tettere oppfølging av de ansatte, samt statlige føringer som pekte på at gruppen lengst fra arbeidsmarkedet skulle prioriteres, som var førende for hvordan organiseringen ble. Ifølge NAV leder har omorganiseringen påvirket arbeidet med KVP på flere måter. KVP er nå lagt til en avdeling med færre brukere, og således får programmet mer oppmerksomhet fra avdelingsleder enn hva som var tilfelle tidligere. Dette gir større mulighet for utvikling av programmet fra ledersiden. Brukerne i KVP er også i gruppen med nedsatt arbeidsevne, disse vies større oppmerksomhet og prioriteres i større grad nå, sammenlignet med tidligere.

Før omorganiseringen i april 2016 fantes en ansatt i 100 prosent stilling som var fagansvarlig for KVP, men det fantes ingen dedikerte veiledere som arbeidet kun med KVP. Ifølge avdelingsleder var det

⁵ En av de 21 deltakerne følges opp av veileder ved en annen avdeling. Bakgrunnen for dette er at vedkommende allerede var inne i ett godt løp før han kom inn i KVP.

Faktaboks 4: Effekter av Supported Employment og Individual Placement and Support (IPS)

Supported Employment (SE) og Individual Placement and Support (IPS) er ulike betegnelser og varianter på en tilnærming til arbeidsinkludering som er på fremmarsj i Norge. Dette er tilnærminger som ser ordinært arbeid som både det viktigste målet og virkemiddelet, med raske utplasseringer i det ordinære arbeidslivet, og der både brukeren og arbeidsgiveren gis profesjonell støtte over tid.

Det har vært en rekke systematiske utprøvinger og evalueringer av SE-tilnærminger i Norge, og nye er i gang eller planlegges. Samtidig har tilnærmingen vært kontroversiell og omstridt. Arbeids- og velferdsdirektoratet ba derfor Avdeling for kunnskapsoppsummering ved Folkehelseinstituttet vurdere den internasjonale og nasjonale effektforskningen knyttet til SE-tilnærmingene. Resultatet gir et samlet blikk på hva forskningen faktisk sier om effekten av denne typen innsatser.

Av særlig interesse var internasjonale studier som måler effekt av SE eller IPS sammenlignet med mer tradisjonelle arbeidstreningstiltak.

Oversikten viser at IPS for personer med alvorlige psykiske lidelser trolig gir over dobbelt så stor sannsynlighet for å komme i vanlig arbeid, sammenlignet med annet tiltak. Positive effekter ses også på tid i arbeid, inntekt og kostnadseffektivitet. Det er mer usikkert om SE og forsterket SE har effekt (små og få studier), men resultatene peker i samme retning.

Resultatene er trolig overførbare til norsk kontekst, og de er såpass markante at de utfordrer NAVs arbeidsmåter og politikernes prioriteringer innen den store norske menyen av arbeidsrettede tiltak.

Kilde: Effekter av Supported Employment - Arbeid og velferd (2/2017).

mer tilfeldig hvem som søkte om KVP tidligere. KVP fungerte i all vesentlighet som inntektssikring for brukerne. De fikk ikke noe tettere oppfølging enn andre brukere i NAV, men de ble prioritert inn i andre statlige tiltak. Samtlige veiledere (i avdeling «Oppfølging 2», ca. 15 veiledere) hadde da ansvar for sin portefølje som var organisert basert på brukernes fødselsdato. Hver enkelt veileders portefølje inneholdt brukere med KVP, AAP⁶, økonomisk sosialhjelp og uføretrygd. «Beslutter» i avdeling «Fokus jobb» arbeidet tidligere som veileder i avdeling «Oppfølging 2» og opplevde selv at det var lite fokus på KVP på denne tiden. Det ble ikke gitt noe opplæring på feltet, og det var ingen systematisk oppfølging av disse brukerne. Ifølge «Beslutter» kan ikke oppfølgingen som blir gitt deltakerne nå sammenlignes med hva som ble gitt tidligere. Oppfølgingen som gis, på revisjonens tidspunkt, er ifølge «Beslutter» mye tettere og mer individuell, enn hva som var tilfelle tidligere. Søknader kunne også bli liggende lenge uten å bli behandlet. Årsaken til dette skyltes både saksbehandlers kapasitet og usikkerhet rundt hvordan søknadene skulle behandles (Dette beskrives nærmere i kapittel 5). Tidligere ble det i all vesentlighet benyttet eksterne tiltak for denne brukergruppen. Ifølge «Beslutter» har jobbspesialistene som nå arbeider med KVP brukerne god kunnskap om hva de skal gjøre, og hva som fungerer for å få denne brukergruppen ut i arbeid, samt stå i arbeid over tid.

Avdelingsleder informerer om at NAV Moss har en ansatt i rollen som fagansvarlig for sosiale tjenester. Denne funksjonen er, ifølge avdelingsleder, svært viktig for å ivareta internkontrollen ved avdelingen. Fagansvarlig er blant annet ansvarlig for:

- Oppdatering og vedlikehold at fagrutiner omhandlende kommunale tjenester.
- Sikre at kontoret leverer i forhold til faglige standarder, og bistå ved tilsyn m.m. fra Fylkesmannen.
- Samarbeid med andre kontorer i Østfold, og delta i nettverk i Østfold for veiledere med samme fagansvar.
- Pådriver for utvikling av tjenester i forhold til NAVs overordnede strategier.
- Opplæring på kontoret innenfor fagområdet.
- Oversikt over klagesaker, og bistå i framdrift på dette området.
- Nært samarbeid med beslutterne.
- Andre oppgaver i samarbeid med avdelingsleder og NAV leder.

⁶ Arbeidsavklaringspenger.

4 I HVILKEN GRAD SIKRER KOMMUNEN ET KVALIFISERINGSPROGRAM SOM ER TILGJENGELIG FOR MÅLGRUPPEN?

4.1 Revisjonskriterier

- Kvalifiseringsprogrammet gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne.
- Kvalifiseringsprogrammet skal gjøres tilgjengelig for alle som har rett til det.
- Søkeren skal ha gjennomgått en arbeidsevnevurdering.

4.2 Fakta

Ifølge avdelingsleder finnes det mulige deltakere til KVP flere steder på NAV kontoret. Det er derfor viktig å forankre programmet, ikke kun i «Fokus jobb», men også i NAV sine andre avdelinger. KVP er blitt mer kjent i alle avdelinger, og det er utarbeidet rutine på at jobbspesialistene som arbeider med KVP, skal ha faste møter med «Jobbsenteret» for å fange opp eventuelle kandidater som kan søke seg inn i programmet. Ifølge avdelingsleder er det vanskeligere nå, sammenlignet med tidligere, å få informasjon ut til mulige søkere av programmet som ikke allerede er i NAV-systemet. Dette skyldes blant annet at kontorets publikumsmottak kun har 2 timer åpningstid om dagen. NAV leder informerte revisjonen i høringsmøtet at kontorets publikumsmottak fra og med uke 10 praktiserer 4 timers åpningstid.

Kommunen har utarbeidet rutine «NAV KVP – informasjon til brukere»⁷. Formålet med rutinen er å sikre at brukere i kontakt med NAV Moss får nødvendig og riktig informasjon om KVP. I henhold til rutinen skal avdelingsleder i avdeling «Fokus jobb» sørge for at nødvendig informasjon om KVP foreligger i «Jobbsenteret». Dette skal gjøres den siste virkedagen pr. måned og gjelder brosjyrer, søknadsskjema og timelister. Avdelingsleder er også ansvarlig for at det ligger nødvendig og korrekt informasjon om KVP på kommunens hjemmesider. Jobbspesialistene er ansvarlig for at det ligger grunnleggende informasjon om KVP, som jobbspesialistene og veilederne kan benytte i samtale med bruker, på nav.no.

Jobbspesialistene informerer om at de har et tett samarbeid med NAVs øvrige veiledere. Det er en større bevissthet rundt KVP blant NAV veilederne nå, enn hva som var tilfelle tidligere. Jobbspesialistene deltar blant annet på avdelingsmøter ved NAV sine andre avdelinger for å informere om programmet. Veiledere tar også ofte kontakt med jobbspesialistene for å diskutere enkeltbrukere, og om det er mulighet for å søke de inn i programmet. Informasjonsflyten angående KVP innad i NAV oppleves som god. De aller fleste søknader til KVP kommer fra brukere som er i NAV-systemet fra før av. Disse brukerne har allerede en veileder i NAV. Mange av brukerne som er i KVP har vært innom flere NAV tiltak, som ikke har ført dem nærmere ordinært arbeid, før de har kommet inn i KVP.

Kommunen har utarbeidet rutine «NAV KVP – informasjon til ansatte». Formålet med rutinen er å sikre at brukere i kontakt med NAV Moss får nødvendig informasjon om KVP. I henhold til rutinen skal jobbspesialistene minst en gang pr. kalenderår gi alle ansatte ved NAV Moss informasjon om KVP. Informasjon gis på personalmøte. Videre fremkommer det at status om KVP blir gjennomgått på alle avdelingsmøter en gang pr. måned. Avdelingsleder i «Fokus jobb» gir nødvendig informasjon til de andre avdelingslederne.

⁷ Samtlige rutiner ligger tilgjengelig for alle ansatte på RiskManager.

Ifølge avdelingsleder fokuseres det på å rekruttere brukere som er unge (under 30 år) og de som kommer fra land utenfor EØS. Når avdelingsleder tiltrådte, i august 2016, var det i all hovedsak voksne utenlandske damer som var i programmet. Ingen var under 30 år. Det fremkommer av mappegjennomgangen at samtlige deltakere, på revisjonens tidspunkt, er i yrkesaktiv alder. Samtlige deltakere er mellom 21 og 58 år. Det er 18 deltakere som er mellom 21 og 48 år, mens 3 deltakere er mellom 53 og 58 år. Samtidig fremkommer det av brukernes arbeidsevnevurdering at samtlige deltakere er vurdert til «spesielt tilpasset innsats». Ifølge avdelingsleder skal brukere som mottar KVP være vurdert til «spesielt tilpasset innsats» og ha behov for tett og koordinert bistand. De skal imidlertid ikke ha andre økonomiske rettigheter som for eksempel Arbeidsavklaringspenger (AAP), overgangsstønad eller lignende.

Det er utarbeidet rutine «NAV KVP - saksbehandling»⁸. Rutinen gjelder for alle ansatte ved NAV Moss som skal vurdere brukere til KVP. Formålet med rutinen er å sikre en hensiktsmessig framgangsmåte ved vurdering av søknad om KVP. I henhold til rutinen består saksgangen i KVP av følgende punkter:

- Veileder sender e-post til jobbspesialistene med forespørsel om mulig KVP sak.
- En av jobbspesialistene besvarer e-posten og setter opp en avtale for drøfting av saken innen en uke.
- Drøfter saken og avklarer om veileder eventuelt skal være med på samtale med bruker.
- Jobbspesialist mottar pr. post eller samtale med bruker søknad om deltakelse i KVP.
Jobbspesialist skal:
 - a. Påse at søknad om KVP er tilstrekkelig utfyllt.
 - b. Påse at søknaden er signert i hensyn til innhenting av opplysninger.
 - c. Registrere riktig sakstype. Send forvaltningsmelding om saken ikke er tilstrekkelig opplyst og ved innkalling av kartleggingsamtale.
- Jobbspesialist må sørge for at søknaden er tilstrekkelig opplyst før vurdering om utfall av søknaden. Ved behov innhent utvidet samtykkeerklæring.
- Bruker innkalles til inntakssamtale. Dette for å sikre fullstendig bilde av brukers situasjon og avklare om de fyller vilkårene for deltakelse i KVP.
- Etter utfall av arbeidsevnevurdering (må være «spesielt tilpasset innsats» for å fylle vilkår for KVP), skal det vurderes om bruker fyller alle de vilkårene i Lov om sosiale tjenester i arbeid- og velferdsforvaltningen §29. Inngangsvilkår er:
 - a. Personer i yrkesaktiv alder med nedsatt arbeids- og inntektsevne.
 - b. Ingen eller svært begrensede ytelser etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.
 - c. Søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering.
 - d. Tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommende mulighet for deltakelse i arbeidslivet.
 - e. Arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program.

Som beskrevet i kapittel 3 er det avdelingens «Beslutter» som kontrollerer og kvalitetssirkler alle utgående vedtak omhandlende KVP. Kvalitetssikringen består av å kontrollere om søkeren oppfyller inngangsvilkårene for programmet, samt kontrollere om det er gjennomført en godkjent arbeidsevnevurdering. Om arbeidsevnevurderingen er gammel, så må den oppdateres. Avdelingens «Beslutter» informerer om at det samarbeides tett med NAVs veilere. Det gis ikke avslag på søknader for brukere som ikke har gjennomført en arbeidsevnevurdering i de tilfeller hvor det er planlagt at dette skal gjennomføres. Ved avslag gis det råd, veiledning og informasjon om klageadgang. Det er avdelingens jobbspesialister som er ansvarlige for programmets innhold. «Beslutter» opplyser til revisjonen at NAV Moss gir avslag i de tilfellene hvor de ikke kan tilby et tilpasset program. Dette gjelder eksempelvis for søkere som blant annet har store språkutfordringer. Ifølge «Beslutter» kan

⁸ Godkjent 30.06.2017.

det ikke gis, og det gis heller ikke, avslag kun på bakgrunn av språk. I de tilfellene hvor det gis avslag, hvor språk er en faktor, er det også flere faktorer som medfører at vedkommende per dags dato ikke vil kunne nyttiggjøre seg av programmet. Når søkere har store språkutfordringer anbefales det at det for eksempel gjennomføres ytterligere språkkurs før de eventuelt kan søke seg inn i programmet igjen. Alle som er i behov av tett og koordinert bistand, som har en nedsatt arbeidsevne og som er i målgruppen har rett på å få innvilget program når de søker. Ifølge «Beslutter» skal det ikke gis avslag på søknader grunnet økonomi eller at programmet er fullt. Basert på NAVs personalressurser er det, på revisjonens tidspunkt, plass til ca. 40 deltakere på KVP. Ifølge «Beslutter» er det, på revisjonens tidspunkt, ingen søknader som ligger på vent på bakgrunn av økonomiske forhold hos NAV. Ifølge jobbspesialistene gis det en del avslag på grunn av at søkerne ikke er i behov av tett og individuell oppfølging. I løpet av 2017 har NAV Moss mottatt 35 søknader om KVP, 3 av disse ble avslått.

Ifølge jobbspesialistene blir alle som søker om KVP og som er vurdert til «spesielt tilpasset innsats» i sin arbeidsevnevurdering innkalt til en inntakssamtale med en av jobbspesialistene. I samtalen kartlegges behovet for oppfølging, om søkeren kan nytte seg av denne oppfølgingen, og om søkeren har vesentlig nedsatt arbeids og inntektsevne.

Brukernes arbeidsevnevurdering utarbeides ikke av jobbspesialistene, men av veilederne som har ansvaret for bruker før de kommer til «Fokus jobb». Ifølge jobbspesialist er det best at arbeidsevnevurderingen er gjennomført tett opp til søknad om KVP foreligger. NAV har en fast mal for gjennomføring av arbeidsevnevurderinger. Vurderingen består av fritekst som beskriver arbeidsevnen til arbeidssøkeren. Basert på fysiske og psykiske utfordringer gjennomføres en vurdering av hvor langt arbeidssøkeren er fra arbeidslivet. Det fremgår av mappegjennomgangen at samtlige som har fått innvilget programmet har gjennomført en arbeidsevnevurdering forut for søknad. 2 av de 21 brukerne har en arbeidsevnevurdering som er eldre enn 12 måneder ved innvilgelse av programmet.

4.3 Vurderinger

Som det fremkommer av revisjonskriteriene i kapittel 4 skal KVP gjøres tilgjengelig for alle som har rett til det. Samtidig fremkommer det at KVP gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. For å få innvilget programmet må søkeren ha gjennomgått en arbeidsevnevurdering.

Det fremkommer av fakta at samtlige deltakere i programmet, på revisjonens tidspunkt, er i yrkesaktiv alder (21 til 58 år), samt at de er vurdert til «spesielt tilpasset innsats» i sin arbeidsevnevurdering. Spesielt tilpasset innsats tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt, samtidig som det legges til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats og en innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Overnevnte er i overenstemmelse med revisjonskriteriene, noe revisjonen finner tilfredsstillende.

Videre fremkommer det at det er utarbeidet rutine «NAV KVP - saksbehandling». Formålet med rutinen er å sikre en hensiktsmessig fremgangsmåte ved vurdering av søknad om KVP. Her fremkommer det blant annet at samtlige søkere som er vurdert til «spesielt tilpasset innsats» i sin arbeidsevnevurdering skal innkalles til en inntakssamtale. Dette for å sikre fullstendig bilde av brukers situasjon og avklare om de fyller vilkårene for deltakelse i programmet. I samtalen kartlegges behovet for oppfølging, om søkeren kan nytte seg av denne oppfølgingen, og om søkeren har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Samtlige vedtak kvalitetssikres av avdelingens «Beslutter» før det går ut av kontoret. Kvalitetssikringen består av å kontrollere om søkeren oppfyller inngangsvilkårene for programmet, samt om det er gjennomført en arbeidsevnevurdering. Samlet

sett fremstår det for revisjonen som om NAV Moss på en god og hensiktsmessig måte sikrer at det er riktige personer som kommer inn i, og mottar KVP.

På bakgrunn av at det finnes mange mulige kandidater til programmet flere steder på NAV kontoret er det viktig å forankre programmet, ikke kun i «Fokus jobb», men også i NAV sine andre avdelinger. Det fremstår for revisjonen som om NAV Moss får til dette på en god måte. Av fakta fremkommer det blant annet at jobbspesialistene har ett tett og godt samarbeid med NAVs øvrige veiledere, samt at NAVs øvrige veiledere har en stor bevissthet rundt KVP. Videre har NAV Moss utarbeidet to rutiner, «NAV KVP – informasjon til brukerne» og «NAV KVP – informasjon til ansatte», som skal sikre at brukere i kontakt med NAV Moss får nødvendig informasjon om KVP. I henhold til sistnevnte rutine skal jobbspesialistene minst en gang pr. kalenderår gi alle ansatte ved NAV Moss informasjon om KVP. Status om KVP blir gjennomgått på alle avdelingsmøter en gang pr. måned. Avdelingsleder i «Fokus jobb» gir nødvendig informasjon til de andre avdelingslederne. NAVs veiledere er også flinke til å kontakte jobbspesialistene for å diskutere enkeltbrukere, og om det er mulighet for å søke de inn i programmet. Det finnes informasjon om kvalifiseringsprogrammet tilgjengelig i «Jobbsenteret», samt på nav.no og Moss kommune sine hjemmesider. Basert på overnevnte er det revisjonens vurdering, at NAV Moss arbeider med å tilgjengeliggjøre programmet for alle som kan ha rett til å delta, på en tilfredsstillende måte.

5 I HVILKEN GRAD SIKRER KOMMUNEN FORSVARLIG GJENNOMFØRING AV KVALIFISERINGSPROGRAMMET?

5.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal iverksette kvalifiseringsprogrammet senest innen seks måneder etter at søknad om deltakelse har kommet inn.
- Tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommende mulighet for deltakelse i arbeidslivet.
- 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 og egenaktivitet. Arbeidssøking skal alltid inngå i den avsluttende delen av programmet.
- Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger.
- Programmet skal være helårig og på fulltid. Dette innebærer at deltakeren må sette av 37,5 timer per uke til programmet.
- Programmets innhold skal evalueres i løpet av programperioden. Det skal fremgå av programmet på hvilket tidspunkt det skal foretas evalueringer. Tiltakene i programmet og deltakerens progresjon skal vurderes og ved behov følges opp med endringer i programmets innhold.
- Programmet kan gis for en periode på inntil ett år, og kan etter en ny vurdering forlenges med inntil ett år. Programmet kan etter en særskilt vurdering forlenges utover to år. Kvalifiseringsprogrammets varighet skal fremgå av vedtaket om innvilget program.

5.2 Fakta

Avdelingsleder informerer om at samtlige som får vedtatt KVP, på revisjonens tidspunkt, starter opp med programmet innen 6 måneder etter at søknad om deltakelse har kommet inn. De aller fleste starter opp umiddelbart. Det fremkommer av mappegjennomgangen at 19 av 21 brukere har startet opp med programmet innen tidsfristen som stilles i lovverket på 6 måneder etter at søknad om deltakelse har kommet inn.⁹ En bruker har søkt om forlengelse av programmet 21.09.2016, forlengelse ble innvilget for perioden 01.06.2017 til 31.05.2018. En annen bruker søkte om programmet 25.05.2016, programmet ble innvilget for perioden 01.06.2017 til 31.05.2018. I begge de nevnte tilfellene har det gått lengere enn 6 måneder fra søknad er mottatt til programmet har startet. Avdelingsleder informerer om at overnevnte tilfeller stammer fra tiden før jobbspesialistene ble ansvarlige for KVP.

Ifølge avdelingsleder var tilstanden på KVP uoversiktlig når hun tiltrådte i stillingen i august 2016. Det var blant annet mange søknader som hadde blitt liggende ubehandlet i lang tid. 23 søknader fra tidsrommet februar 2014 til april 2016 lå ubehandlet ved omorganiseringen som ble gjennomført i april 2016. I tillegg lå 11 søknader fra tidrommet juni 2015 til november 2016 ubehandlet når jobbspesialistene startet opp i sine stillinger i mai/juni 2017. Hun informerer om at det er blitt benyttet mye tid og ressurser på å rydde opp i dette. Samtlige eldre søknader er nå ferdigbehandlet.

De aller fleste brukere som får innvilget sin søknad til KVP skal motta tiltaket «utvidet oppfølging». «Utvidet oppfølging» er et internt NAV tiltak hvor alle som har et uttalt ønske om jobb kan søkes inn i. I tiltaket er det stort fokus på brukermedvirkning, formidling til ordinært lønnet arbeid og oppfølging i denne prosessen. Arbeidssøkeren blir også fulgt opp etter en eventuell formidling til ordinært arbeid. Målsettingen til samtlige brukere er å komme ut i vanlig lønnet arbeid så fort som mulig. Ifølge avdelingsleder er innholdet i programmet individuelt tilpasset. Når en arbeider etter SE-

⁹ Det framkommer av vedtakene at 2 av de 21 søknadene er muntlige.

metodikken er det alltid jobbtankegangen som kommer først. Samtidig er brukerne i programmet veldig ulike. Noen kan ha store utfordringer med rus og/eller psykiatri, mens andre har andre utfordringer. Uansett hvilke utfordringer brukerne har, så er det et sterkt arbeidsfokus i programmet. Det snakkes om arbeidssøking og det å komme ut i ordinært arbeid med brukerne fra første dag i programmet.

Kommunen har utarbeidet rutine «NAV KVP – oppfølging av deltakere i program». I henhold til rutinen er det viktig at:

1. Når programmet iverksettes må det være en god kommunikasjon mellom veileder, deltaker og andre samarbeidspartnere. Metode som i all hovedsak benyttes er SE.
2. Deltagere som er i program vil bli gjennomgått på møte med avdelingsleder en gang i måneden.
3. Saker drøftes i ukentlige møter i utvidet oppfølging (UT).
4. Programmet skal stanses fra den dato det søkes om AAP eller uføretrygd.
5. Ved stans av program har deltager rett til ett re-inntak i programmet.
6. Permisjon kan kun innvilges med lønn.
7. Viktig at tiltaksregistreringen er i orden i Arena¹⁰. Programmet må i løpet av perioden inneholde minst et arbeidsrettet tiltak.
8. Inntil 50 prosent stilling kan kombineres med fortsatt deltagelse i programmet. Kvalifiseringsstønad avkortes time for time.

Faktaboks 5: Supported Employment

Et vesentlig felles kjennetegn ved Supported Employment tilnærmingene (SE) er at jobb i det ordinære arbeidslivet ikke bare er et mål, men også det vesentligste virkemiddelet for arbeidsinkludering (såkalt «place-train»). Dette anses av mange som et perspektivskifte i forhold til mer tradisjonelle tilnærminger til attføring og arbeidsinkludering, der forutgående forberedelser og arbeidstrening i spesielt tilrettelagte omgivelser har stått sentralt («train-place»). Sentralt står også en dedikert jobbcoach eller jobbspesialist som skal sikre tilstrekkelig og systematisk oppfølging både til brukeren og arbeidsgiveren for å få og beholde en mest mulig ordinær jobb.

Kilde: Effekter av Supported Employment - Arbeid og velferd (2/2017).

NAV leder informerte revisjonen i høringsmøte om at punkt 2 og 6 i rutinen ikke stemmer overens med dagens praksis.

Ifølge jobbspesialistene skal alt av arbeid eller praksis foregå i ordinære bedrifter. Helst skal brukerne i ordinært lønnet arbeid med en gang, uten å gå veien om praksisperioder. Praksisperioder kan benyttes som tiltak, men varigheten skal være så kort som mulig. Praksisperioder benyttes som regel i 1 til 3 måneder. Jobbspesialistene opplever selv at det, på revisjonens tidspunkt, er god nok kapasitet til å bedrive tett, koordinert og individuell oppfølging av brukerne i programmet. Jobbspesialistene er mobile og er i stor grad tilgjengelig for brukerne. Det er ofte sms, e-post eller telefon kontakt opptil flere ganger i uken for de aller fleste brukerne i programmet. Programmet starter alltid med en kartleggingssamtale hvor arbeidserfaring, utdanning, behov, ønsker osv. gjennomgås. Etter dette starter jobbspesialistene med å kontakte mulige arbeidsgivere. En av jobbspesialistene informerer om at de i all hovedsak oppsøker og finner arbeidsgivere på egenhånd. I visse tilfeller er det blitt benyttet arbeidsgivere som NAVs markedsteam har fremskaffet. Det beste er derimot at jobbspesialist selv oppsøker arbeidsgiver slik at det skapes en god relasjon med arbeidsgiver fra første stund. Det hender også at brukerne selv greier å finne seg en jobb på egenhånd. Arbeidssøkerne skal så fort som mulig ut i, enten arbeidstrening, eller ordinært lønnet arbeid. Det benyttes flere ulike virkemidler for å få til dette, blant annet lønnstilskudd og tett oppfølging av arbeidsgiver. Det varierer hvor lang tid dette tar. I perioden mellom kartleggingssamtalen og frem til eventuell arbeidstrening eller lønnet arbeid inngås det avtaler om arbeidsrettede oppgaver som arbeidssøker skal gjennom. De arbeidsrettede aktivitetene som gjennomføres i programmet omhandler CV skriving, intervjuutredning, levere åpne søknader til bedrifter osv. Det informeres om at brukerne har sammensatt problematikk og det kan være behov for å få bistand til å gå til lege, få hjelp til å koble på psykolog, ansvarsgrupper og lignende. Det er stor variasjon mellom

¹⁰ Saksbehandlingssystem.

brukerne, så oppfølgingen må være individuelt tilpasset den enkelte. Det benyttes ingen eksterne tiltaksarrangører overfor KVP brukerne som får oppfølging etter SE-metodikken.

Jobbspesialistene opplyser til revisjonen at 10 av brukerne som startet opp i programmet i mai 2017 på revisjonstidspunktet er ute i lønnet arbeid. Flere brukere har kun vært i KVP i 1 til 3 måneder før de har funnet jobb. De fleste av de resterende er i arbeidstrening eller andre prosesser som kan føre til arbeid. Det er også stort fokus på å følge opp brukerne etter at de har kommet ut i arbeid, slik at de greier å stå i arbeid over tid. Brukerne følges opp så lenge det er behov. Ifølge avdelingsleder fyller ikke brukerne lenger vilkårene for å motta KVP når de har mer enn 50 prosent arbeid. Dette utgjør en utfordring for NAV. Når det arbeides tett og målrettet med brukerne kommer de ofte fort ut i arbeid. Brukere som har vært i NAV-systemet lenge vil ofte miste arbeidet om de ikke følges opp også etter at de har kommet ut i arbeid. Avdelingsleder informerer om at hun, i dialog/overenstemmelse med Fylkesmannen, lar brukere fortsette å være i programmet i en kortere periode selv etter at bruker har kommet ut 100 prosent lønnet arbeid. Brukerne får da ikke lønn fra NAV, men fra arbeidsgiver. Dette gjøres for å forhindre at brukerne skal falle raskt ut av arbeid. Avdelingsleder understreker at det er forholdsvis enkelt å få brukerne ut i arbeid. Det som er utfordrende er at de skal stå i arbeid over tid og få en varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Ved NAV Moss følges brukerne opp også etter at de er skrevet ut av KVP. Brukerne følges opp helt til det oppleves at det ikke er nødvendig med oppfølging lengre. Om behovet for oppfølging igjen oppstår etter at oppfølgingen er avsluttet, så vil oppfølgingen tas opp igjen.

Det fremkommer av samtlige vedtak at tiltaket er helårig og på fulltid. Dette tilsvarer 37,5 timer per uke. Både avdelingsleder og jobbspesialistene informerer om at programmet er helårig og på fulltid. Videre informerer de om at en del av programmet består av egenaktivitet. Det gjøres avtaler om konkrete oppgaver med den enkelte bruker, men det kontrolleres ikke hvor mye tid som benyttes på de ulike aktivitetene. Dialogen med brukerne er tett, så jobbspesialistene opplever at de har god kontroll på hva brukerne gjør.

Samtlige brukere i programmet har en aktivitetsplan. Det fremkommer av samtlige aktivitetsplaner at de enten skal evalueres fortløpende, etter behov, på en gitt dato, eller innen ett gitt antall uker. Ifølge jobbspesialistene evalueres innholdet i programmet fortløpende. Det legges nye planer avhengig av hva som skjer. I de tilfellene hvor det ikke lykkes å få arbeidssøkerne fort ut i arbeid skal det gjennomføres evalueringer hver 3. måned. Jobbspesialist møter da bruker og gjennomfører en evaluering av hva som er gjort og hva som bør gjøres videre.

Vedtaksperioden fremkommer av samtlige vedtak. Seks brukere har fått vedtatt forlengelse av vedtaksperioden (fem av disse er på 12 måneder, mens en er på 6 måneder). Resterende 15 brukere har vedtaksperiode på 12 måneder.

5.3 Vurderinger

Som det fremkommet av revisjonskriteriene i kapittel 5 skal kommunen iverksette KVP senest innen seks måneder etter at søknad har kommet inn. Programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og være tilpasset den enkeltes behov og forutsetninger. Programmet skal være helårig og på fulltid.

Det fremgår av revisjonens mappegjennomgang at 19 av de 21 brukerne som mottar programmet på revisjonens tidspunkt har startet opp innen tidsfristen som stilles i lovverket på 6 måneder etter at søknad om deltakelse har kommet inn. Fristen er overskredet ved to tilfeller. Her har det henholdsvis gått noe over 8 måneder og noe over 11 måneder før programmet har startet opp. Avdelingsleder opplyser om at de to søknadene stammer fra noe tilbake i tid. Som det fremkommer av fakta har avdelingen i løpet av 2017 ryddet opp i 34 søknader som hadde blitt liggende ubehandlet i en lengere periode. At såpass mange søknader har blitt liggende ubehandlet i lang tid er bekymringsverdig.

Samtidig fremstår det for revisjonen som om avdelingen, på revisjonens tidspunkt, har fått kontroll på både behandlingen av søknader og oppstart av programmet.

Det fremkommer av fakta at NAV Moss har kapasitet til å bedrive tett, koordinert og individuell oppfølging av brukerne i programmet. Jobbspesialistene er mobile og er i stor grad tilgjengelig for brukerne. Programmet starter alltid med en kartleggingssamtale hvor arbeidserfaring, utdanning, behov og ønsker gjennomgås. Arbeidssøkerne skal så fort som mulig ut i, enten arbeidstrening, eller i ordinært lønnet arbeid. I perioden mellom kartleggingssamtalen og frem til eventuell arbeidstrening eller lønnet arbeid inngås det avtaler om arbeidsrettede oppgaver som arbeidssøker skal gjennom. Dette er blant annet CV skriving, intervju trening og å levere åpne søknader til bedrifter. Videre fremkommer det at mange brukere har sammensatt problematikk og det kan av den grunn også være behov for å få bistand til å gå til lege, få hjelp til å koble på psykolog, ansvarsgrupper eller lignende. Det er også stort fokus på å følge opp brukerne etter at de har kommet ut i arbeid, slik at de greier å stå i arbeid over tid. Ifølge revisjonens vurdering fremstår det som om NAV Moss gir en tett, koordinert og individuell oppfølging av brukerne i programmet. I tillegg til at programmet inneholder arbeidsrettede tiltak, settes det også av tid til helsehjelp, opptrening og egenaktivitet. Dette finner revisjonen tilfredsstillende. At brukerne også i stor grad følges opp etter at de har kommet ut i ordinært arbeid fremstår for revisjonens som særdeles viktig da risikoen for falle ut av arbeid minimeres. Programmet inneholder ikke andre kurs eller opplæringstiltak. Ifølge revisjonens forståelse henger dette sammen med at NAV Moss har valgt å benytte SE-metodikk ovenfor sine brukere i KVP. Et vesentlig felles kjennetegn ved SE er at jobb i det ordinære arbeidslivet ikke bare er et mål, men også det vesentligste virkemiddelet for arbeidsinkludering. Samtidig fremstår for revisjonen som om forholdsvis mange brukere har kommet raskt ut i arbeidstrening eller ordinært arbeid. Her legger vi til grunn at 10 brukere som startet opp i mai 2017 er ute i ordinært lønnet arbeid. Flere brukere er kun i programmet i 1 til 3 måneder før de kommer ut i ordinært arbeid.

Der fremkommer av fakta at programmets innhold evalueres fortløpende. I de tilfellene hvor det ikke lykkes å få arbeidssøkerne fort ut i arbeid skal det gjennomføres evalueringer hver 3. måned. Dette fremkommer også av brukernes aktivitetsplan, noe revisjonen finner tilfredsstillende. Samtidig fremkommer det av fakta at en av rutine omhandlende KVP ikke fullt ut gjenspeiler dagens praksis på området. Ifølge revisjonens vurdering bør NAV Moss gjennomgå og revidere rutine på området slik at rutine beskriver korrekt praksis på feltet.

Både programmets varighet og at programmet er helårig og på fulltid (37,5 timer pr. uke) fremkommer av vedtaket. Seks brukere har fått vedtatt forlengelse av vedtaksperioden (fem av disse er på 12 måneder, mens en er på 6 måneder). Resterende brukere har en vedtaksperiode på 12 måneder. En del av programmet består av egenaktivitet. Det gis konkrete oppgaver til den enkelte bruker, men det kontrolleres eller registreres ikke hvor mye tid som faktisk benyttes på de ulike aktivitetene. Av den grunn er det vanskelig for revisjonen å konstatere om programmet faktisk er helårig og på fulltid. På bakgrunn av at deler av programmet består av egenaktivitet vil det være vanskelig å bedrive en full kontroll av hvor mye tid hver enkelt bruker benytter på de ulike aktivitetene. Samtidig fremstår det for revisjonen som om jobbspesialistene opprettholder en god kontroll gjennom tett dialog med sine brukere.

6 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Det fremkommer av rapportens innledende del at måten NAV Moss arbeider med KVP har forandret seg mye fra april 2016, hvor kontoret var gjennom en større omorganisering, og frem til dags dato. Tidligere ble brukerne i langt mindre grad fulgt opp av veilederne ved NAV, da de aller fleste ble tildelt eksterne tiltak. Det var en større grad av tilfeldighet rundt hvem som ble tildelt programmet og kontoret var på etterskudd med behandling av søknader til programmet.

På revisjonens tidspunkt, er det derimot revisjonens oppfatning, at det er den riktige målgruppen som mottar programmet. Dette sikres i stor grad gjennom utarbeidelse av arbeidsevnevurderinger, gjennomføring av inntakssamtale og grundig kvalitetssikring av samtlige vedtak. Det er blitt arbeidet mye med informasjonsutveksling og forankring av programmet ved hele NAV Moss. I tillegg samarbeider jobbspesialistene tett med NAVs øvrige veiledere. Dette er, ifølge revisjonens vurdering, med på å sikre en god tilgjengelighet til programmet.

Videre fremstår det for revisjonen som om NAV Moss har god kontroll på behandlingen av søknader og oppstart av programmet. Samtidig framkommer det at kontoret har tilstrekkelig kapasitet til å bedrive tett, koordinert og individuell oppfølging av brukerne i programmet. Ifølge revisjonens oppfatning sikres dette i stor grad gjennom at det er satt av dedikerte ressurser til å følge opp brukerne i programmet.

Det er revisjonens samlede konklusjon at funnene både hva gjelder tilgjengeligheten og innholdet i programmet fremstår som tilfredsstillende.

Det fremkom imidlertid i høringsmøte om at noen punkter i en rutine knyttet til oppfølging av deltakere i programmet ikke stemmer overens med dagens praksis.

Med bakgrunn i konklusjoner og vurderingene disse bygger på anbefaler vi at kommunen:

- Gjennomgår og oppdaterer sine rutiner på feltet.

Rolvøy, 6. april 2018

Bjørnar B. Eriksen (sign.)
forvaltningsrevisor

Bjørnar B. Holmedahl (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

7 RÅDMANNENS UTTALELSE



Moss kommune

Østfold Kommunerevisjon Iks
Eriksen Bjørnar Bakker
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres ref.:

Vår ref.: 17/5204-8- KMM

Dato: 04.04.2018

Svar på høringsutkast om Kvalifiseringsprogrammet fra forvaltningsrevisjonen

Dette er en god rapport som beskriver utviklingen av kvalifiseringsprogrammet i Moss, og det er kun et par mindre faktafeil å bemerke:

Ubehandlete søknader ved omorganiseringen i april 2016:

Under 5.2 Fakta, i nest nederste avsnitt på side 14 står det i 3. setning at det i tillegg kommer 11 saker fra tidsrommet juni 2015 til november 2016. Det riktig er at dette er ubehandlede saker for tidsrommet juni 2015 til november 2016. De kan imidlertid ikke legges til de 23 for tidsrommet før omorganiseringen som var i april 2016. Ved uttak oversikt over nye søknader i tiden fra omorganiseringen til jobbspesialistene startet i mai/juni 2017 var det kommet 4 nye søknader.

Rutiner:

Under 5.2 Fakta, på side 15 beskrives rutinen «NAV KVP – oppfølging av deltakere i programmet», og det vises til at punkt 2 og 6 ikke stemmer overens med dagens praksis. Begge punktene stemmer imidlertid, og kommenteres som følger:

2. Deltakerne blir gjennomgått månedlig *eller oftere*

6. Det er riktig at permisjon kun innvilges med lønn. Ulønnet permisjon forekommer ikke da deltakeren skrives ut av programmet, og eventuelt tas inn igjen ved et senere tidspunkt. Dette framkommer av Lov om sosiale tjeester i NAV, § 35. Samt av forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad.

Rådmannen ser seg fornøyd med utviklingen av kvalifiseringsprogrammet, og ser at omleggingen har vært riktig og imøtekommer innbyggernes behov for program og oppfølging.

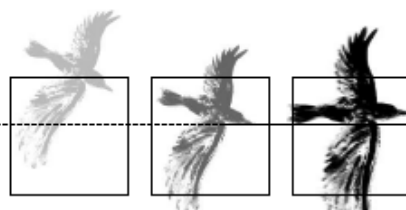
Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent av
Bente Hedum
rådmann

Kari Mette Mjønner
nav-leder tlf 917 32 068

NAV Moss

Rådhuset postboks 175, 1501 Moss T 69 24 80 00 F 69 24 80 01
E post@moss.kommune.no I www.moss.kommune.no
Org.nr. 944383476 Bankkonto 1080 29 65600



8 VEDLEGG

Revisjonskriterier

I henhold til § 29 i sosialtjenesteloven fremkommer det at kvalifiseringsprogrammet gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven 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.

Ifølge § 30 i sosialtjenesteloven skal programmet 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.

I henhold til § 1 i forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad skal arbeidsrettede tiltak inngå i programmet fra det tidspunktet 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 37,5 timer 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 hvilket tidspunkt det skal foretas evalueringer. Tiltakene i programmet og deltakerens progresjon skal vurderes og ved behov følges opp med endringer i programmets innhold.

I henhold til § 21 skal kommunen iverksette kvalifiseringsprogrammet senest innen seks måneder etter at søknad om deltakelse har kommet inn.

I henhold til § 32 i sosialtjenesteloven kan programmet gis for en periode på inntil ett år og kan etter en ny vurdering forlenges med inntil ett år. Programmet kan etter en særskilt vurdering forlenges utover to år.

I henhold til § 2 i forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad skal kvalifiseringsprogrammets varighet fremgå av vedtaket om innvilget program. Programmet gis for inntil ett år og varigheten fastsettes ut fra deltakerens forutsetninger og behov, slik de fremgår av arbeidsevnevurderingen.

Hvis målsettingen med programmet ikke er oppnådd når vedtaket utløper, kan programmet forlenges med inntil ett år. Det skal fattes vedtak som begrunner forlengelsen og angir når programmet avsluttes. Vilklårene for deltakelse etter lovens § 29 må fortsatt være oppfylt, og en

forlengelse må anses hensiktsmessig og muliggjøre at målet med programmet kan oppnås innen ett år.

Programmet kan etter en særskilt vurdering forlenges ut over to år. Denne forlengelsen gis for inntil seks måneder og forutsetter at en forlengelse vurderes som nødvendig for å kunne oppnå målsettingen om arbeidsdeltakelse. Deltakeren må ha hatt progresjon i sin kvalifisering for arbeidslivet og det må legges vekt på deltakerens motivasjon. Det må anses som sannsynlig at deltakeren vil kunne komme i arbeid ved utløpet av et forlenget program.

Av § 33 i sosialtjenesteloven fremkommer det at deltakere i kvalifiseringsprogrammet har rett til individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med deltakeren.