



Fylkesmannen i Østfold

Endelig rapport fra tilsyn med tildeling og gjennomføring av kvalifiseringsprogram ved NAV Fredrikstad

Virksomhetens adresse: Postboks 1405 1602 Fredrikstad
Tidsrom for tilsynet: 27.05.13 – 12.09.13
Kontaktperson i virksomheten: Ann-Christin Aakre Olsen

Sammendrag

Tilsynet inngår som en del av det landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i NAV 2013 og 2014. Tilsynet er gjennomført i form av en systemrevisjon ved å granske dokumenter og ved å gjøre intervjuer.

Fylkesmannen har undersøkt om Fredrikstad kommune ved NAV Fredrikstad sørger for forsvarlig tildeling av kvalifiseringsprogrammet. Det vil si om kvalifiseringsprogrammet er tilgjengelig for potensielle deltakere.

Fylkesmannen har også undersøkt om kommunen sikrer forsvarlig gjennomføring av kvalifiseringsprogram ved at tidsfrist for iverksetting overholdes, innholdet i og omfanget av programmet er i samsvar med krav i lov og forskrift, og om det gis forsvarlig oppfølging.

Tilsynet ga grunnlag for å konstatere to avvik:

Avvik 1:

Fredrikstad kommune styrer ikke slik at kvalifiseringsprogrammet er tilgjengelig for alle potensielle deltakere.

Avvik 2:

Fredrikstad kommune styrer ikke slik at kvalifiseringsprogrammet blir gjennomført i samsvar med krav i lov og forskrift.

Dato: 9. oktober 2013

Kjersti Salberg
revisjonsleder

Jens R. Nygaard
revisor

Innhold

Sammendrag.....	1
1. Innledning.....	3
2. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold	3
3. Gjennomføring	4
4. Hva tilsynet omfattet.....	4
5. Funn.....	4
6. Regelverk.....	6
7. Dokumentunderlag.....	6
8. Deltakere ved tilsynet.....	8

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter systemrevisjon ved NAV Fredrikstad i perioden 27. mai til 12. september 2013.

Fylkesmannen er etter lov om sosiale tjenester i NAV § 9 gitt myndighet til å føre tilsyn med sosialtjenesten i arbeids- og velferdsforvaltningen. Formålet med systemrevisjonen er å vurdere om virksomheten ivaretar ulike krav i lovgivningen gjennom sin internkontroll.

Revisjonen omfattet undersøkelse av:

- hvilke tiltak virksomheten har for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av lovgivningen innenfor de tema tilsynet omfatter
- om tiltakene følges opp i praksis og om nødvendig korrigeres
- om tiltakene er tilstrekkelige for å sikre at lovgivningen overholdes

Systemrevisjonen ble gjennomført ved gransking av dokumenter, ved intervjuer og befarings.

2. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold

Fredrikstad kommune har 76 769 innbyggere. På tidspunktet for tilsynsbesøket hadde kommunen 41 deltakere i kvalifiseringsprogrammet.

Avdeling for jobb, service - og karriereveiledning har ansvar for mottak av alle brukere som henvender seg til NAV Fredrikstad. Avdeling for oppfølging har ansvar for oppfølging av brukere som har spesielt tilpasset innsats etter NAV-loven § 14a. Det gjelder i hovedsak mottakere av arbeidsavklaringspenger, mottakere av økonomisk stønad og introduksjonsstønad og deltakere i kvalifiseringsprogrammet.

NAV Fredrikstad har organisert arbeidet med KVP i Oppfølgingsavdelingen (OF).

Avdelingen består av fire team og en flyktningeavdeling. NAV-veilederne i teamene er generalister og jobber med både statlige og kommunale ansvarsområder. Alle veiledere i Oppfølging behandler /innvilger deltagelse i kvalifiseringsprogram og henviser til Team Tett Oppfølging (TTO). Team Tett Oppfølging (TTO) er 6 ansatte som jobber med brukere som er i behov av mer krevende oppfølging. 3 av disse 6 jobber hovedsakelig med oppfølging av brukere i kvalifiseringsprogrammet. NAV-veilederne i TTO har tilhørighet og personalmessig tilknytning i de øvrige teamene. Etter henvisning til veileder i TTO har denne oppfølgingsansvaret.

I forvaltningsrevisjonsrapport datert 12. september 2011 konkluderte Østfold kommunerevisjon at NAV Fredrikstad hadde kvalifiseringsprogram som etter revisjonens oppfatning var etablert etter kravene i regelverket. På det tidspunktet var det 100 deltakere i kvalifiseringsprogram. Deltakerantallet pr. 12. september 2013 er redusert til 41 deltakere.

NAV-leder rapporterer til kommunalsjef seksjon helse- og velferd.

3. Gjennomføring

Systemrevisjonen omfattet følgende aktiviteter:

Revisjonsvarsel ble sendt kommunen 27. mai 2013. Oversikt over dokumenter virksomheten har oversendt i forbindelse med tilsynet er gitt i kapitlet Dokumentunderlag.

Formøte ble avholdt 21.august 2013.

Åpningsmøte ble avholdt 10. september 2013. 10 personer ble intervjuet. Oversikt over dokumentasjon som ble gjennomgått under revisjonsbesøket er gitt i kapitlet Dokumentunderlag.

Det ble gjennomført befaring i publikumsmottaket.

Sluttmøte ble avholdt 12.september 2013.

4. Hva tilsynet omfattet

Tema for tilsynet var om kommunen sørger for at kvalifiseringsprogrammet blir tildelt og gjennomført i samsvar med krav i lov og forskrift. Under tilsynet undersøkte Fylkesmannen derfor om kvalifiseringsprogrammet er tilgjengelig for aktuelle deltakere, om kartleggingen av sakene er tilstrekkelig, og om vurderinger og vedtak som blir gjort, er forsvarlige. Videre undersøkte vi om de som får innvilget deltakelse i kvalifiseringsprogrammet, får program som tilfredsstillende lovens krav. Det vil si at programmet skal være individuelt tilpasset, helårlig og på full tid. Vi undersøkte også kommunens oppfølging av den enkelte deltaker.

Formålet med tilsynet er i første rekke å styrke tjenesten og rettssikkerheten for brukerne.

Under tilsynet undersøkte vi om det fantes rutiner på de områdene tilsynet omfattet. Vi sjekket også om disse er tilgjengelig og kjent for de ansatte. Videre undersøkte vi om rutinene som er utarbeidet, var i overensstemmelse med regelverket på området, og om praksis var godt nok dokumentert i det materialet som ble framlagt.

5. Funn

Tilsynet ga grunnlag for å konstatere to avvik:

Avvik 1:

Fredrikstad kommune styrer ikke slik at kvalifiseringsprogrammet er tilgjengelig for alle potensielle deltakere.

Avviket bygger på følgende observasjoner:

- Det var ingen brosjyrer i publikumsmottaket om KVP på tilsynstidspunktet
- Det var ikke vurdert om brosjyrer burde bestilles på flere språk
- Det fremkom ingen informasjon om KVP på Fredrikstad kommunes hjemmeside
- Det manglet plan og oppfølging av informasjonsarbeidet om KVP i publikumsmottaket og på kommunens hjemmeside
- Det var ikke utarbeidet eget søknadsskjema for KVP på tilsynstidspunktet

Dette er avvik fra:

STL §§ 4, 5, 17, 29, lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fvl.) § 11 og forskrift om internkontroll i kommunalt NAV §§ 4 og 5.

Avvik 2:

Fredrikstad kommune styrer ikke slik at kvalifiseringsprogrammet blir gjennomført i samsvar med krav i lov og forskrift.

Avviket bygger på følgende observasjoner:

- Det var ikke system for melding av fristbrudd og fare for fristbrudd. Ledelsen foretok ingen systematisk kontroll av om tidsfrister ble overholdt
- Det manglet program i flere av saksmappene
- Av gjennomgåtte programmer fremkom det ikke at planlagte aktiviteter utgjorde full tid (37,5 pr. uke). Det forelå ikke konkrete planer, f.eks. ukeplaner
- I gjennomgåtte saksmapper fremkom det i 2 av 41 saker dato for når en evaluering skulle gjennomføres. I de øvrige sakene fremkom det at programmet skulle «løpende evalueres». Progresjon eller om programmet skulle justeres, kom ikke fram.
- Ledelsen gjennomførte ingen systematisk kontroll av kvaliteten i oppfølgingsarbeidet.

Dette er avvik fra:

- Lov om sosiale tjenester i Nav § 30, jf. § 1 og 2 i forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad og § 4 i forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

6. Vurdering av virksomhetens styringssystem

Kommunen er forpliktet til å føre internkontroll med de kommunale tjenestene i NAV Fredrikstad. Det vil blant annet si at kommunen plikter å styre faglig, i form av planlegging av hvordan oppgavene skal løses i samsvar med lovens krav, kontroll av om tjenestene faktisk tilfredsstillende kravene, og om nødvendig å sette inn korrigerende tiltak dersom det oppdages at praksis ikke er tilfredsstillende. Det nærmere innholdet i internkontrollplikten går fram av § 4 i internkontrollforskriften, men refereres ikke nærmere her.

Virksomheten har utarbeidet styrende dokumenter for arbeidet med kvalifiseringsprogrammet. Disse gir uttrykk for riktig lovforståelse, og er generelt av god kvalitet. Men det kan stilles spørsmål ved om dokumentene er kjent for alle ansatte. Dette må kommunen selv ta stilling til i arbeidet med å rette de to avvikene Fylkesmannen avdekket under tilsynet.

Virksomheten mangler plan for informasjonsarbeidet om kvalifiseringsprogrammet. Det er heller ingen kontroll av informasjonsarbeidet om kvalifiseringsprogrammet.

Når det gjelder virksomhetens egen kontroll av kvaliteten på arbeidet med kvalifiseringsprogrammet, skal alle vedtak godkjennes av teamledere i Oppfølgingsavdelingen. Men det er begrenset løpende kontroll av arbeidet med gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet, herunder oppfølgingen av deltakerne i programmet.

7. Regelverk

- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 §§ 1 og 4, og §§ 29 til 40.
- Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad av (FOR-2010-12-21 nr. 1471)
- Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen (FOR-2010-11-19 nr. 1463).
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967.
-

8. Dokumentunderlag

Virksomhetens egen dokumentasjon knyttet til den daglige drift og andre forhold av betydning som ble oversendt under forberedelsen av revisjonen:

- Organisasjonskart for NAV Fredrikstad inklusiv beskrivelse av oppfølgingsavdelingens oppgaver og ansvar

- Samarbeidsavtale mellom Fredrikstad kommune og NAV Fredrikstad om drift av felles lokalkontor, datert 9.oktober 2013
- Møteprotokoll partnerskapsmøte datert 9. november 2012 og 31. mai 2013
- Rapport fra Østfold kommunerevisjon IKS om intern kontroll, tjenesteutøving og samarbeid ved NAV-kontoret, og kvalifiseringsprogrammet spesielt i kommunen i NAV Fredrikstad
- Virksomhetsplan NAV Fredrikstad 2013 og tillegg for kommunale tjenester
- Årsrapport for NAV Fredrikstad 2012, kommunale tjenester
- Opplæringsplan for NAV Fredrikstad kommune
- Oversikt over alle ansatte i oppfølgingsavdelingen
- Delegert myndighet på det kommunale tjenesteområdet
- Interne styringsdokumenter:
 - «Henvisningsskjema til team tett oppfølging»
 - «Skjema for melding av avvik innen HMS, tjenestekvalitet og informasjonssikkerhet»
 - «Møtestruktur – oppfølgingsavdelingen 2013
 - «Opplæringsplan i fagmøter»
 - «Funksjonsbeskrivelse av veilednings- og oppfølgingslos»
 - «Eget informasjonsskriv til tilsynet vedrørende kvalifiseringsprogrammet, september 2013»
 - «Rutine nyansatt», «KVP- saksbehandling», « Rutine KVP i Arena», «Grensesnittrutine mellom team tett oppfølging og oppfølgingsavdelingen»
 - Internkontroll, risikovurdering for kommunale tjenester i NAV Fredrikstad, oppdatert 15. august 2013

Under tilsynsbesøket ble følgende dokumentasjon gjennomgått:

- Fullstendige saksmapper for deltakere i kvalifiseringsprogrammet på tidspunktet for tilsynsbesøket (41 personer).
- Fullstendige saksmapper for deltakere som fikk avslag på søknad om deltakelse i kvalifiseringsprogrammet i 2012 og 2013 (19 personer)
- Fullstendige saksmapper for 10 langtidsmottakere av økonomisk stønad.

9. Deltakere ved tilsynet

I tabellen under er det gitt en oversikt over deltakerne på åpningsmøte og sluttmøte, og over hvilke personer som ble intervjuet.

Navn	Funksjon / stilling	Formøte	Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Gry Haugland	Spesialkonsulent, seksjon helse og velferd	X	X		X
Frøydis Wroldsén	Leder Helse og velferdsutvalget		X		X
Alexandra S. Åberg	Fagkoordinator oppfølging		X	X	X
Hedda Botne	Avdelingsleder (OF)	X		X	X
Jeanette Haugsten	Veileder team tett oppfølging		X	X	X
Catrine Solum Andersen	Veileder oppfølgingsavdelingen		X	X	
Carine Kvevik	Veileder mottak (JSK)		X	X	X
Anne-Siri Arntzen	Teamleder mottak (JSK)		X	X	
Ann Christin Aakre Olsen	Førstekonsulent stab/støtte	X	X		X
Grethe Haugen	Veileder oppfølging 1		X	X	
Arne Hære	NAV- leder	X	X	X	X
Lise Mette Paulsen	Nestleder NAV	X		X	X
Jon Erik Olsen	Kommunalsjef seksjon helse- og velferd	X	X	X	X

Fra Fylkesmannen deltok:

Seniorrådgiver Jens R. Nygaard (revisor)

Seniorrådgiver Dag. M. Olsen (revisor)

Rådgiver Anne Eilen Temte (revisor)

Seniorrådgiver Kjersti Salberg (revisjonsleder)

Fra Statens helsetilsyn:

Seniorrådgiver Cathinka By (Observatør)