



Fylkesmannen i Rogaland

Rapport fra tilsyn med

Haugesund kommune

Virksomhetens adresse: Postboks 2160, 5528 Haugesund

Tidsrom for tilsynet: 17.09. 2013 – 11.03. 2014

Kontaktperson i virksomheten: Gunnar Johan Eljervik

Sammendrag

Denne rapporten beskriver de avvik og merknader som ble påpekt innen de reviderte områdene.

Systemrevisjonen omfattet følgende område:

Om kommunen sikrer forsvarlig tildeling og gjennomføring av kvalifiseringsprogram (KVP).

Tilsynet undersøkte om kommunen sikrer at tjenesten KVP er tilgjengelig for potensielle deltakere, om det gis tilstrekkelig informasjon om tjenesten og om det foretas forsvarlige kartlegginger, vurderinger og beslutninger ved behandling av søknader om KVP. Videre undersøkte vi om innholdet og omfanget av programmene er forsvarlig, og om det foretas forsvarlig oppfølging av brukerne.

Det ble avdekket 2 avvik under tilsynet. Det ble ikke gitt merknad.

Dato: 11.03. 2014

Pål Iden
avd.direktør

Lillian K. Gjennestad
revisjonsleder

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. Vurdering av kommunens styringssystem.....	6
7. Regelverk	7
8. Dokumentunderlag.....	7
9. Deltakere ved tilsynet.....	8

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter systemrevisjon med Haugesund kommune i perioden 17.09. 2013 – 11.03. 2014. Revisjonen inngikk som en del av Fylkesmannens planlagte tilsynsvirksomhet i 2013.

Fylkesmannen er gitt myndighet til å føre tilsyn med sosialtjenesten etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 9.

Formålet med systemrevisjonen er å vurdere om virksomheten ivaretar ulike krav i lovgivningen gjennom sin internkontroll. Ved revisjonen ble følgende undersøkt:

- 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

En systemrevisjon gjennomføres ved granskning av dokumenter, ved intervjuer og andre undersøkelser.

Rapporten omhandler avvik og merknader som er avdekket under revisjonen og gir derfor ingen fullstendig tilstandsvurdering av virksomhetens arbeid innenfor de områder tilsynet omfattet.

- **Avvik** er mangel på oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av lov eller forskrift
- **Merknad** er forhold som ikke er i strid med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, men der tilsynsmyndigheten finner grunn til å påpeke mulighet for forbedring

2. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold

Haugesund kommune har ca. 36 000 innbyggere. Kommunen har organisert sin virksomhet i en to-nivåmodell bestående av rådmannsgruppen og resultatenheter som er direkte underlagt rådmannsgruppen. Rådmannsgruppen består bl.a. av rådmannen, assisterende rådmann og 3 kommunaldirektører for henholdsvis teknisk/kultur, helse- og omsorg og oppvekst. Nav-kontoret er en enhet plassert i avd. for helse- og omsorg og rapporterer til kommunaldirektør for denne avdelingen.

Nav Haugesund ble åpnet i 2007 og hadde da en to-delt ledelse. Fra 2012 har kontoret hatt en leder og en nestleder. Kontoret har nå organisert sin virksomhet i 4 team: jobb og informasjonscenter, 2 oppfølgingsteam og flyktingeteam, med hver sin teamleder. Alle veilederne i kontoret skal ha en viss kjennskap til kvalifiseringsprogrammet, og skal kunne gi noe informasjon om det til brukerne. Ved behov for mer spesifikk informasjon vil de ta kontakt med/henvise bruker til veiledere som er utpekt til å arbeide i fht.

kvalifiseringsprogrammet. Det er avsatt tre stillinger i Nav-kontoret til å arbeide med KVP. Disse veilederne er plassert i et av oppfølgingsteamene. Nav-kontoret har i lengre tid gått med redusert kapasitet på området KVP. En har forsøkt å løse dette ved å sette inn andre veiledere midlertidig på området. Dette har ikke fungert tilfredsstillende og har derfor resultert i at det har vært begrensede ressurser til å ivareta denne oppgaven. Konsekvensene av manglende ressurser har resultert i manglende oppfølging av brukere i programmet, manglende behandling av søknader om KVP og manglende innsøking av nye kandidater til KVP.

3. Gjennomføring

Systemrevisjonen omfattet følgende aktiviteter:

Revisjonsvarsel ble utsendt 17.09. 2013. Oversikt over dokumenter virksomheten har oversendt i forbindelse med tilsynet er gitt i kapitlet Dokumentunderlag, punkt 8.

Åpningsmøte ble avholdt mandag 9.12. 2013.

Intervjuer

12 personer ble intervjuet. Under punkt 9 fremgår det hvem som ble intervjuet.

Oversikt over dokumentasjon som ble gjennomgått under revisjonsbesøket er gitt i kapitlet Dokumentunderlag.

Sluttmøte ble avholdt 17.12. 2013.

4. Hva tilsynet omfattet

Tema for tilsynet var om kommunen sikrer forsvarlig tildeling og gjennomføring av kvalifiseringsprogram, herunder:

- Om aktuelle kandidater identifiseres og gis tilstrekkelig informasjon om kvalifiseringsprogram (KVP)
- Om det foretas forsvarlige kartlegginger, vurderinger og beslutninger ved behandling av søknader om KVP
- Om KVP iverksettes innen tidsfristen
- Om programmet er individuelt tilpasset
- Om programmet inneholder arbeidsrettede tiltak, arbeidssøking og ev andre understøttende tiltak
- Om programmet er helårlig og på full tid
- Om programmet evalueres og justeres ved behov, og om evalueringstidspunkt fremgår av programmet
- Om det foretas forsvarlig oppfølging av deltakerne

5. Funn

Det ble funnet 2 avvik.

Avvik 1:

Haugesund kommune sikrer ikke forsvarlig tildeling av kvalifiseringsprogram.

Avvik fra følgende myndighetskrav:

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §§ 4, 5, 17 og 29, Forvaltningsloven §§ 11 og 11a, og forskrift om internkontroll §§ 4 og 5.

Kommentar:

For at tildelingen av KVP skal være forsvarlig må kommunen sikre at tjenesten er tilgjengelig for potensielle deltakere. Det innebærer bl.a. at kommunen må sikre at det gis informasjon om

tjenesten. Informasjonen må være tilgjengelig på Nav-kontoret både som skriftlig materiell og som råd og veiledning til personer som henvender til seg kontoret for å finne ut hvilke rettigheter de kan ha når det gjelder KVP. Målgruppen for programmet er beskrevet i sosialtjenesteloven i Nav § 29, og ut fra dette kan det fastslås at langtidsmottakere av sosialhjelp er i hovedmålgruppen. Kommunen må derfor sikre at denne gruppen får informasjon og blir vurdert i forhold til KVP.

For å kunne beslutte om bruker oppfyller kriteriene om rett til KVP, må saken kartlegges. I det inngår det at tilstrekkelig og relevante opplysninger fremskaffes, bl.a. må arbeidsevnen kartlegges og vurderes, og dette arbeidet må gjøres i samarbeid med søker. Beslutning om innvilgelse eller avslag på KVP er et enkeltvedtak og avslag skal begrunnes.

Avviket bygger på følgende:

- Kommunen har ikke et system for å fange opp aktuelle kandidater til kvalifiseringsprogram. Det foretas ikke regelmessig gjennomgang av langtidsmottakere av sosialhjelp med tanke på å finne aktuelle kandidater. Det er i praksis opp til hver enkelt veileder å vurdere om og når det skal gis informasjon om og bli lagt til rette for innsøking i KVP.
- Av intervju fremkom det at antall brukere som har rett på KVP sannsynligvis er betydelig høyere enn antallet som har fått tilbud om KVP.
- Det fremkom i intervju at det i noen saker ikke er fattet vedtak på søknader om KVP uten ugrunnet opphold. Verifikasjon viste at det er 10 søknader på venteliste, og av disse er 4 søknader ca. 10 md eller eldre.
- Det fremkom under intervju at Nav Haugesund i lengre tid har hatt for lite ressurser til å ivareta arbeidet med kvalifiseringsprogrammet.
- Videre fremkom det at kapasiteten i kontoret er styrende for om aktuelle kandidater blir vurdert og motivert for å søke KVP
- Ledelsen har ikke iverksatt tiltak som sikrer at tjenesten KVP er tilgjengelig for potensielle deltakere. Ledelsen har sporadisk etterspurt søknader fra aktuelle kandidater til KVP, men ledelsen har ikke sørget for at dette er blitt fulgt opp i praksis.
- Kommunen har et system for melding av avvik i RiskManager, men ikke alle ansatte kjenner systemet, de er usikre på hva som er avvik, hvordan det skal meldes, og de har ikke meldt avvik på dette området.

Avvik 2:

Haugesund kommune sikrer ikke forsvarlig gjennomføring av KVP.

Avvik fra følgende myndighetskrav:

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §§ 4, 5, 30 og 31, jf.

Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad §§ 1 og 2, jf. forskrift om internkontroll i kommunalt Nav §§ 4 og 5.

Kommentar:

Brukere som har fått innvilget KVP skal etter § 31 i sosialtjenesteloven i Nav få utarbeidet et program som skal være iverksatt senest 6 måneder etter søknadsdato. Programmet skal være helårlig og på full tid, dvs. 37,5 t per uke. Tidspunkt for oppstart skal fremgå av programmet, mens varigheten av KVP skal fremgå av vedtaket. Innholdet i programmet skal være forsvarlig og tilpasset den enkeltes behov og forutsetninger. Bruker må derfor delta i arbeidet med utforming av programmet. Programmet skal fremme overgang til arbeid og bidra til sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Programmet *skal*

derfor inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking fra det tidspunkt det vurderes som aktuelt ut fra deltakers situasjon, men alltid i avsluttende del av programmet.

Andre tiltak, som for eksempel råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning, helsehjelp, motivasjonstrening, trening, bo-oppfølging og norskkurs, *kan* inngå i programmet. De ulike tiltakene må tidfestes og begrunnes og fremgå av saken.

Videre *skal* programmet evalueres jevnlig og justeres i forhold til deltakerens utvikling og progresjon. Fastsatte evalueringstidspunkt skal fremgå av programmet. Kommunen skal sikre at den enkelte deltaker får tett og koordinert oppfølging i forhold til sitt behov. Dette innebærer at kommunen må sørge for at det er tilstrekkelige ressurser til å ivareta dette arbeidet.

Det er kommunen som gjennom sine rutiner for internkontroll er pålagt å sikre/følge med på at lovkravene overholdes og at evt. avvik korrigeres. Kommunen må herunder sikre at ansvar og oppgaver er klart plassert og at medarbeiderne til enhver tid har tilstrekkelig kunnskap til å utføre arbeidsoppgavene de skal ivareta.

Avviket bygger på følgende:

- Ved verifikasjon fremkom det at det ikke er utarbeidet og iverksatt program innen fristen på 6 md fra mottatt søknad i 4 av 10 saker
- Ledelsen påser ikke at frister overholdes og foretar ikke nødvendige korrigeringer av praksis
- En gjennomgang av brukermapper viser at det i flere saker ikke fremgår av programmene at de er på full tid (37,5 timer pr uke)
- Det fremgår ikke av enkelte brukermapper at det er foretatt tilstrekkelige evalueringer, og det er ikke fastsatt tidspunkt for evaluering i alle programmene
- Det fremgår ikke av alle programmene at arbeidssøking er en del av programmet
- Ledelsen sikrer ikke at KVP-deltakerne får forsvarlig oppfølging til enhver tid. Det fremkom av intervju og verifikasjon at enkelte brukere i perioder har vært helt eller delvis uten oppfølging/tiltak i programmet som følge av manglende ressurser
- Alle ansatte er ikke kjent med kommunens system for melding av avvik. Det er ikke gitt opplæring til alle ansatte om hva som er avvik og når avvik skal meldes. Ansatte har ikke meldt avvik på dette området.

6. Vurdering av kommunens styringssystem

Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen pålegger kommunen å ha styring og kontroll med tjenesten. Dette innebærer at kommunens ledelse må forsikre seg om at den virksomheten som Nav Haugesund driver etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen er i samsvar med kravene i lov og forskrift.

Tilsynet har vist at det er mangler i kommunens styringssystem både når det gjelder tildeling og gjennomføring av KVP. Kommunen har nylig utarbeidet noen skriftlige prosedyrer/rutiner på området, men disse er ikke tatt i bruk, og ledelsen sørger ikke for systematisk kontroll med om arbeidet på de nevnte områdene er forsvarlig.

Kommunen har et internkontroll- og kvalitetssystem, RiskManager. Dette systemet ble implementert i kommunen i 2012 og det skal brukes også i forhold til de kommunale tjenestene som er lagt til Nav-kontoret. Avviksmodulen i RiskManager skal sikre at all

avviksbehandling i kommunen håndteres på en lik og forskriftsmessig måte. Det fremkom i intervju at det er gitt informasjon til veilederne om hvor de finner dette systemet og hvordan de kommer inn på det. Det var i liten grad gått gjennom hva som regnes som avvik og når og hvor avvik skal meldes. For flere veiledere var dette systemet ukjent og det fremkom at det ikke var meldt avvik i dette systemet på det reviderte området.

7. Regelverk

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen
Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad
Forskrift til forvaltningsloven
Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen
Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felleslokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen

8. Dokumentunderlag

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

- Organisasjonskart Haugesund kommune
- Organisering av Nav Haugesund
- Delegasjonsreglement fra rådmannen til den øvrige administrasjonen
- Oversikt over ansatte ved Nav Haugesund og arbeidsområde
- Samarbeidsavtale mellom Haugesund kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Rogaland
- Rutine for kvalitetskontroll på arbeidsevnevurderinger
- Rutine for innsøking til KVP
- Oversikt over møtестruktur på Nav Haugesund
- Prosedyre for KVP
- Regler og rutiner for kvalifiseringsstønad
- Virksomhetsplan for Nav Haugesund 2013
- Brukermapper på de siste 15 deltakerne som er innvilget KVP
- Oversikt over langtidsmottakere av økonomisk stønad i perioden 01.04.13 – 30.09.13
- Databehandlingsavtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og Haugesund kommune
- Samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen om bruk av Arena
- Beskrivelse av Kringsjås venner
- Månedrapportering KVP september 2013
- Intranettside Nav - kvalifiseringsprogram

Dokumentasjon som ble gjennomgått under revisjonsbesøket:

- Brukerundersøkelsen 2013 – Nav Haugesund
- Månedrapportering KVP november 2013
- Opplæringsplan august 2012
- Veiledende satser for utmåling av økonomisk stønad Haugesund kommune med retningslinjer for ekstra ytelser, gjeldende fra 01.01. 2013

- Tilleggsdokumentasjon til fremlagte brukermapper bestående av søknader om KVP samt egenvurderingsskjema og evt. journalnotater i tilknytning til KVP
- 6 avslag på søknader om KVP
- Liste med oversikt over ubehandlede søknader om KVP på tilsynstidspunktet

Korrespondanse mellom virksomheten og Fylkesmannen:

- Diverse korrespondanse vedr. gjennomføringen av tilsynet
- Anmodning om ytterligere dokumentasjon i fbm tilsynet

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	Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Alsaker, Gro	Veileder	X	X	X
Bjelland, Idun	Veileder	X	X	X
Dahle, Odd Henry	Rådmann	X	X	X
Danielsen, Jonny	Nestleder	X	X	X
Eikje, Anne Margrethe	Veileder	X	X	X
Eljervik, Gunnar Johan	Rådgiver stab	X		X
Haftorsen, Merethe P.	Enhetsleder	X	X	X
Halstensen, Ingebjørg	Veileder	X	X	X
Hjørnevik, Ida	Veileder	X	X	
Hynne, Sissel	Kommunaldirektør	X	X	X
Kristiansen, Bjørg	Veileder	X	X	X
Solbak, Jannike	Teamleder	X	X	X

Fra tilsynsmyndighetene deltok:

Gunn Idland, revisor

Torunn Salte, revisor og

Lillian K. Gjennestad, revisjonsleder.