

FORVALTNINGSREVISJON AV
ERFARINGER MED
NAV – ORGANISERINGEN



SANDNES KOMMUNE
MAI 2016

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte og fagfolk i kommunens administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	7
Rapporten	10
1 Innledning	12
1.1 Formål og problemstillinger	12
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	12
2 Nav-organiseringen.....	13
2.2 Organiseringen av NAV.....	13
2.3 Tjenestetilbudet ved NAV Sandnes	19
2.4 Brukernes møte med NAV	20
2.5 Målsettinger for NAV-kontoret i Sandnes	23
2.6 Utfordringer knyttet til mål- og resultatstyringen.....	30
2.7 Økning i utgiftene til sosialhjelp	32
2.8 Særskilt om unge sosialhjelpsmottakere	35
2.9 Brukermedvirkning	40
Vedlegg	43

SAMMENDRAG

Stat og kommune skal sammen arbeide for å få flere i arbeid

Alle kommuner er pålagt å ha minst ett NAV-kontor, som eies av stat og kommune i fellesskap. Eierforholdet er nærmere regulert i en lokal avtale, som skal danne grunnlaget for at eierne i fellesskap kan arbeide for å nå målet om flere i arbeid. Intensjonen er å sikre brukere med sammensatte tjenestebehov bedre og mer effektiv bistand, at flere oppnår varig deltakelse i arbeidslivet, og at brukere som tar kontakt opplever NAV som én enhet.

NAV Sandnes er det klart største NAV-kontoret i Rogaland, målt etter antall årsverk. Mens man i Stavanger kommune har opprettet fire NAV-kontor, har Sandnes kun ett. Kontorets oppgave er først og fremst veiledning om overgang til arbeid og aktivitet, i tillegg til vurdering av søknader om sosialhjelp. Kontoret forvalter tjenester etter NAV-loven og lov om sosiale tjenester.

Brukernes møte med NAV

Å ha gode kunnskaper innenfor NAVs vide og differensierte tjenestespekter kan være en utfordring. Spørsmålet som raskt melder seg er om brukerne skal bli tatt hånd om av generalister eller spesialister. Mens spesialisering sikrer gode kunnskaper, kan det samtidig være et hinder for god brukerflyt; Den enkelte bruker må forholde seg til to eller flere veiledere, og man risikerer i tillegg at verdifull informasjon går tapt ved overføring av saker.

Lov om sosiale tjenester forutsetter stor grad av skjønnsutøvelse. For å unngå forskjellsbehandling, bruker de ansatte mye tid på kvalitetssikring. Flere ansatte oppgir at de bruker uforholdsmessig mye av sin arbeidstid til sosialhjelp, fremfor arbeidsrettet oppfølging. Og de opplever at brukerne blir mer engasjert i størrelsen på sosialhjelpen enn tiltak for å komme i arbeid. Økt spesialisering blant de ansatte kan være en løsning.

NAV-kontoret i Sandnes har i dag svært mange datasystem, noe som gjør arbeidshverdagen krevende for den enkelte veileder. Fra statlig hold er det satt inn mye ressurser for å få til mer effektive IT-løsninger, noe som vil gi bedre integrasjon og samordning på sikt.

Samarbeidet med andre instanser

Hovedregelen er at barnevernet har ansvaret for barnet frem til fylte 18 år. Deretter har NAV-kontoret et ansvar for å yte økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester. Ved vedtak om ettervern får barnevernet ansvaret frem til fylte 23 år, og i slike saker har NAV og barnevernet et tett samarbeid. Et viktig mål med etterverntiltak er å legge til rette for etablering i egen bolig og overgang til studie- og arbeidsliv. Imidlertid etterly-

ser barnevernet møter med NAV på systemnivå, for å drøfting av generelle problemstillinger.

NAV Sandnes samarbeider også med fylkeskommunens oppfølgingstjeneste, som bistår ungdommer¹, som ikke er i opplæring eller arbeid. Gjennom tjenesten får ungdommer får tilbud om arbeidsrettede tiltak i regi av NAV, eventuelt i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen. Per i dag har partene kun møter om enkeltsaker, ikke systemsaker. Oppfølgingstjenesten savner faste møter med NAV på systemnivå, hvor generelle problemstillinger kan diskuteres.

NAV-Sandnes samarbeider også med kommunens psykiske helsetjenesten (Mestringsenheten), og her har partene faste møter på systemnivå/ledernivå. Mestringsenheten sier seg fornøyd med samarbeidet, men fremhever samtidig at det til tider kan være vanskelig å få tak i riktig veileder til rett tid, og at stor utskiftning i arbeidsstokken hos NAV kan gjøre samarbeidet utfordrende. Samtidig opplever Mestringsenheten stor vilje hos NAV til å få til et godt samarbeid.

Rapporteringsrutiner og måloppnåelse

Hvordan NAV-kontoret skal arbeide for å nå hovedmålet om flere i arbeid blir nærmere spesifisert i mål- og resultatkrav fra stat og kommune. Med to eiere har kontoret fått en rekke ulike mål, som kan deles i to kategorier: mål knyttet til andel brukere med overgang fra stønad til arbeid, og aktivitetsmål. Sistnevnte forutsetter at utført aktivitet vil føre til økt andel med overgang fra stønad til arbeid.

NAV Sandnes rapporterer til rådmannsnivå i kommunen, blant annet gjennom BARM, tertialrapport og resultatvurdering, og til Arbeids- og velferdsdirektoratet, via NAV Rogaland. Månedlige resultater danner utgangspunkt for samtaler mellom NAV Rogaland og NAV Sandnes.

I samarbeid med begge eiere har vi fått utarbeidet statistikk som viser måloppnåelsen for hele 2015 på utvalgte indikatorer. Dette er tre indikatorer for overgang til arbeid og fire aktivitetsmål. NAV Rogaland anser disse syv som de viktigste, noe som gjør det mulig å finne frem tall for hele 2015, avgrenset til de syv største NAV-kontorene i Rogaland.

Ser vi de fire aktivitetsmålene under ett, ser vi at resultatet for Sandnes varierer. Fra NAV Sandnes får vi opplyst at dette i hovedsak skyldes i ulikt syn på i hvor stor grad aktivitetene skal vektlegges. Hvorvidt en aktivitet som «antall kontakter med arbeidsgivere» øker andelen med overgang til arbeid, anses usikkert. De ansatte mener dessuten kan måten man registrerer dette på, kan variere fra kontor til kontor. Et avgjørende moment for å lykkes med hovedmålet er at partene har en lik forståelse av hvordan mål- og resultatstyringen skal utøves, og hvilke mål som skal gis prioritet. Det er viktig at det man blir enig om her, forankres i alle deler av organisasjonen.

¹ Ungdommer med rett til videregående opplæring.

Økte utgifter til sosialhjelp

De totale utgiftene til sosialhjelp har økt med 32 prosent siste tre år, en utvikling som skyldes flere sosialhjelpsmottakere, som igjen henger sammen med flere arbeidsledige. Kommunen har imidlertid lyktes med å få ned kostnadene til midlertidig bolig det siste året, noe som må anses positivt.

Selv om Sandnes Kommune har hatt en økning i utgifter til økonomisk sosialhjelp de siste årene, ligger kommunen likevel under nabokommunen og landssnittet. Og sammenlignet med snittet i ASSS, har Sandnes og Stavanger en noe lavere andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 20-66 år. Men i Sandnes har andelen steget kraftig siste syv år.

Særskilt om unge sosialhjelpsmottakere

Til tross for at NAV Sandnes har satt i verk flere tiltak spesielt rettet mot ungdom, ser vi at antallet sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år øker. Konjunkturedgangen vi er vitne til gjør det vanskelig for ungdom uten utdanning og arbeidserfaring å få innpass på arbeidsmarkedet. Kommunens bruk av praksisplasser har gitt ungdommene verdifull arbeidserfaring og ti prosent av deltakerne har etter endt praksisperiode fått jobb. Dette må sies å være bra, men resultatet kan bli bedre.

Gode resultater i brukerundersøkelse

Våren 2015 ble det gjennomført en brukerundersøkelse for alle NAV kontorene. Undersøkelsen ble besvart av brukerne på publikumspc-er på det enkelte NAV-kontor. Resultatene i Sandnes ligger tett opp til snittet i Rogaland og landet, på samtlige spørsmål. NAV Sandnes kommer er vår vurdering godt ut.

Revisjonens anbefalinger:

- **Vi anbefaler** Sandnes kommune å vurdere hvordan man kan sikre at partene i NAV-samarbeidet har felles prioriterte målsettinger og en lik forståelse av hvordan mål- og resultatstyringen skal utøves.
- **Vi anbefaler** NAV Sandnes å styrke samarbeidet med barnevernet og fylkeskommunens oppfølgingstjeneste ved å etablere møter på systemnivå.
- **Vi anbefaler** Sandnes kommune å vurdere behovet for å styrke brukermedvirkningen, ved å revitalisere brukerutvalget.
- **Vi anbefaler** Sandnes kommune å analysere hvorfor antall sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18 – 24 år har økt så sterkt de siste årene, spesielt sammenlignet med Stavanger, for om mulig å finne årsakssammenhenger som kan peke fram mot aktuelle tiltak.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Kommentar fra rådmannen – mottatt 13.05.2016:

Rogaland revisjon har gjort en grundig gjennomgang av NAV-organiseringen og kompleksiteten i styringsform, oppdraget og tjenesteytingen. Allerede før revisjonen startet er det igangsatt et omstillingsarbeid og en gjennomgang av tjenestene i NAV, med tanke på å møte fremtidige utfordringer gjennom god brukerflyt og en organisering som støtter opp under effektiv og god tjenesteyting. Flere forhold som rapporten beskriver er tatt inn i dette arbeidet. Rapporten vil være en kilde til kunnskap for videre forbedringsarbeid i NAV Sandnes.

Rapporten synliggjør både det som kommunen har direkte styring på, det staten gjennom NAV Rogaland har direkte styring på, og hvordan dette henger sammen. Rapporten gir kommunen fire anbefalinger for å styrke arbeidet i NAV Sandnes. Rådmannen vil kommentere disse punktvis;

- 1. Rogaland revisjon anbefaler Sandnes kommune å vurdere hvordan man kan sikre at partene i NAV-samarbeidet har felles prioriterte målsettinger og lik forståelse av hvordan mål- og resultatstyringen skal utøves.**

NAV Rogaland og Sandnes kommune har nylig revidert samarbeidsavtalen i partnerskapet, og i denne er fokuset på å samordne styringssignaler og felles målekort styrket. Partnerskapet er enige om at hovedmålet er arbeid og enige om de overordnede målsettingene og satsningene. Dette framgår av samarbeidsavtalen og gjenspeiles i virksomhetsplanen.

Det er likevel slik at partene i NAV utarbeider krav til måloppnåelse hver for seg. Dette gjenspeiler seg i de to lovverkene som er styrende for NAV og rammebetingelsene de to eierne har. Gjennom omstillingsprosesser i NAV Sandnes i 2016 har kommune og stat samarbeidet for å lage gode rammer for en helhetlig tjenesteyting ved NAV Sandnes. Kommunen har utarbeidet tydelige måleparameter for den kommunale delen av virksomheten. Disse går utover de som finnes i felles målekort, men vurderes likevel som helt nødvendige for å møte veksten i antall brukere og kostnadsveksten i sosialhjelpsutbetalinger.

Kommunen har også utarbeidet oppdragsbrev med tydelige innsatsområder og resultatkrav. Selv om målsettingene ikke er sammenfallende i detalj, er de overordnede føringene likevel sammenhengende. Kommunen opplever ikke at en kan legge premisser

for hvordan mål- og resultatstyringen i de statlige oppgavene skal utformes. Og staten på sin side har liten innflytelse på kommunens struktur for målsettinger og rapportering. Det oppleves likevel at det er stor vilje til at en i fellesskap skal sikre at brukere får forsvarlige NAV-tjenester, med mål om selvforsørgelse gjennom arbeid for de aller fleste, og et godt sikkerhetsnett for mennesker uten arbeid som mål.

2. Vi anbefaler NAV Sandnes å styrke samarbeidet med barnevernet og fylkeskommunens oppfølgingstjeneste ved å etablere møter på systemnivå.

Det har vært ulike samhandlingsstrukturer på systemnivå mellom NAV, Barnevernet og andre tilgrensende tjenester gjennom mange år. Disse har endret seg litt med tiden og etter behov. Nylig er det utarbeidet nye retningslinjer for samarbeidet mellom tjenester ved overgang fra «barne»-tjenester til «voksen»-tjenester, inkludert NAV og barnevernet. Disse inngår i Helhetlig Modell, som er en e-base for rutiner for samhandling. I enkeltsaker erfarer kommunen i all hovedsak et godt samarbeid mellom aktørene. Levekårsdirektøren vil ta initiativ til reetablering av samhandlingsfora på systemnivå for tjenester som samhandler tett i overgangsfaser, deriblant barnevernet og NAV.

Levekår v/ representant for kommunaldirektør, deltar i Utvidet Skoleeierforum ca 1 gang pr år. Dette er et samhandlingsforum mellom kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere og relaterte kommunale tjenester, og noen ganger også NAV Rogaland. Oppfølgingstjenesten er for øvrig også representert i disse fora. Her gis det tilbakemeldinger om godt samarbeid på tjenestenivå. Kommunen vil gå nærmere i dialog med Oppfølgingstjenesten for å se på behovene og hvordan samarbeidet på systemnivå kan styrkes.

3. Vi anbefaler Sandnes kommune å vurdere behovet for å styrke brukermedvirkningen, ved å revitalisere brukerutvalget.

Det er svært viktig å sikre at tilbakemeldinger fra brukerne blir en del av kunnskapsgrunnlaget når NAV Sandnes utvikler sine tjenester. For mange tjenester i NAV vil erfaring fra nasjonale brukerutvalg og forskning på nasjonalt nivå være viktig for utformingen av tjenestene. På lokalt nivå vil brukerundersøkelser gi viktige innspill med hensyn til hvordan brukerne opplever tjenestene. NAV Sandnes gjennomfører brukerundersøkelser årlig og har forbedret resultatene.

Men også opplæring i brukerinvolverende kommunikasjonsmetodikk vil kunne gi tilitskapende relasjoner der brukers erfaringer vektlegges. Lovgrunnlag og faglige føringer for utarbeidelse og oppfølging av planer (individuell plan, oppfølgingsplan og aktivitetsplan) gir tydelige forventinger om brukers medvirkning. NAV Sandnes benytter MI (motiverende intervju) i sin fagmetodikk. Denne metoden legger sterk vekt på brukers egne løsninger og mål. I internrevisjon av KVP (Kvalifiseringsprogrammet)

fant en at lovkravet om at brukers egne ønsker og målsettinger skal framgå og gjenspeiles i planene, var oppfylt.

NAV Sandnes hadde tidligere et brukerutvalg lokalt. Det var utfordrende å rekruttere brukere til deltakelse, og utfordrende å få til en rekruttering som gjenspeilet den svært sammensatte brukergruppen på NAV.

Levekår har besluttet å gjøre en utredning av ulike metoder og strategier for brukertilbakemeldinger som grunnlag for tjenesteutvikling. Her vil en se på ulike metoder for ulike brukergrupper og ulike formål. Også NAV Sandnes vil bli involvert i dette. Gjenetablering av brukerråd vil være en del av vurderingen av hvordan NAV Sandnes kan styrke brukermedvirkningen på systemnivå.

4. Vi anbefaler Sandnes kommune å analysere hvorfor antall sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18 - 24 år har økt så sterkt de siste årene, spesielt sammenlignet med Stavanger, for om mulig å finne årsakssammenhenger som kan peke fram mot aktuelle tiltak.

Antallet unge sosialhjelpsmottakere i Sandnes har økt på tross av nye tiltak, økte ressurser og målrettet satsning i forhold til unge i NAV. Arbeidsledigheten i kommunen har økt fra 2,3 til 5,7 % siste 1,5 år. Unge med lite arbeidserfaring og lav skolegang er særlig utsatt når ledigheten stiger.

KS skal sammen med en forskningsinstitusjon og to ASSS-kommuner utrede årsakene til økt sosialhjelp også blant unge. Sandnes har meldt seg svært interessert i å være en av de to kommunene i utredningsarbeidet. Dette vil trolig gi viktig kunnskap om sammenhenger. Dersom kommunen ikke blir valgt, må en likevel gå enda grundigere inn i tall og kasus, for å analysere sammenhenger og mulige løsninger.

Arbeidet rettet mot ungdomsledighet har høyeste prioritet, med utvidet overvåkning på utvikling og tydelige resultatmål i intern kontrakt og oppdragsbrev. Målene omhandler aktivitetsplikt i UKA for alle unge sosialhjelpsmottakere som vurderes å ha arbeidsevne, redusert stønadslengde, og høy avgang til jobb, skole eller annen arbeidsrettet aktivitet.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet har vært å vurdere erfaringene knyttet til NAV-organiseringen i Sandnes kommune, med fokus på yngre brukere. Mandatet for prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 12.12.2014. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan er NAV-kontoret i Sandnes styrt og organisert, og hvordan fungerer dette?
- Hvordan er det tilrettelagt for samarbeid internt i enheten, og hvordan fungerer dette?
- Hvordan er det tilrettelagt for samarbeid mellom NAV og andre aktuelle instanser, og hvordan fungerer dette?
- Hvilke mål er satt for NAV-kontoret og hvordan har måloppnåelsen vært? Hvilke rapporteringsrutiner har kontoret?
- I hvilken grad er den eksisterende samarbeidsstrukturen med på å bidra til hovedmålet om å få flere brukere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad, spesielt innenfor de yngste brukergruppene?

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

1.2.1 HVA VÅRE FUNN ER VURDERT OPP MOT

Våre funn er vurdert opp mot lovbestemmelser, foruten kommunens politiske og administrative vedtak innenfor dette området. I tillegg har vi på sentrale indikatorer sammenlignet NAV-kontoret i Sandnes med de syv største i Rogaland, foruten snittet i Rogaland, ASSS-kommunene² og landet. Vi har også intervjuet et utvalg nøkkelpersoner ved NAV-kontoret og sentrale samarbeidspartnere.

En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#).

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

² ASSS står for Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner. Nettverket består av de ti største kommunene, Bergen, Bærum, Drammen, Fredikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø.

2 NAV-ORGANISERINGEN

2.1.1 BAKGRUNNEN FOR NAV

31. mai 2005 vedtok Stortinget å slå sammen Arbeidskontorene, trygdekontorene og de kommunale sosialkontorene, som frem til da hadde hatt følgende ansvarsfordeling:

- Arbeidskontorene i Aetat hadde ansvaret for oppfølging av arbeidssøkere, samt forvaltning av attføringspenger og dagpenger.
- Trygdekontorene i Trygdeetaten hadde ansvaret for økonomiske overføringer til livsopphold ved sykdom eller manglende arbeidsevne, foruten kompensasjon for merutgifter til helsetjenester og hjelpemidler.
- Sosialkontorene til den kommunale sosialtjenesten hadde ansvaret for sosialhjelp, generell forebygging og bistand til enkeltpersoner.

Den sammenslåtte enheten fikk navnet NAV, og enheten forvalter i dag en tredjedel av statsbudsjettet. NAV har ansvaret for mange av folketrygdens ytelser, som dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, alders- og uførepensjon, barnetrygd og kontantstøtte, foruten kommunale ytelser som sosialhjelp og kvalifiseringsprogram.

Intensjonen med NAV er å sikre at brukere med behov for sammensatte tjenester får bedre og mer effektiv bistand, og at flere oppnår varig deltakelse i arbeidslivet, jf. St.prp. nr. 51 (2008-2009). Bedre tilpasning og samordning av virkemiddelapparatet skal øke sjansene for en overgang fra passive ytelser til arbeid. Sammenslåingen skal også hindre dobbeltarbeid og sikre stordriftsfordeler.

2.2 ORGANISERINGEN AV NAV

2.2.1 AVTALEREGULERT PARTNERSKAP MELLOM STAT OG KOMMUNE

Øverste leder for NAV er arbeids- og sosialministeren, som gjennom Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for å lede og utvikle NAV, samt sørge for at politiske beslutninger blir satt i verk.

Alle kommuner er pålagt å ha minst ett NAV-kontor, og kontoret eies av stat og kommune i fellesskap, jf. NAV-loven §13 og 14. Eierforholdet er nærmere regulert i en lokal partnerskapsavtale. Partnerskapsavtalen mellom Sandnes kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Rogaland fastsetter at NAV kontoret skal samordne de kommunale og statlige tjenestene som gis til den enkelte bruker. Avtalens intensjon er at kommunen

og staten i fellesskap skal arbeide for å nå hovedmålsettingen om flere i arbeid og færre på stønad. Samtidig skal NAV-kontoret fremstå som én enhet overfor brukerne.

Tjenestespekteret i NAV er stort og differensiert, og omfatter tjenester knyttet til arbeid, aktivitet, familie, helse, hjelpemidler, pensjon og inntektssikring. I Sandnes kommune har man valgt å legge flere kommunale tjenester utenfor NAV-kontoret, herunder oppgaver innen rus og psykiatri, for at de ansatte skal kunne konsentrere seg om to hovedoppgaver; arbeidsrettet oppfølging og behandling av søknader om sosialhjelp.

Tusenvis av brukere møter NAV hver dag: ansikt til ansikt på et NAV-kontor, gjennom samtale på telefon, vedtak i postkassen eller ved å klikke seg inn på nav.no. Den mest komplette kanalen er per i dag NAV-kontoret, hvor de fleste henvendelser kan besvares.

I tillegg er det opprettet 19 fylkeskontor, og rent organisatorisk er NAV Fylke bindeleddet mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og det lokale NAV-kontoret. Fylkeskontoret følger opp den statlige oppgaveporteføljen i NAV-kontorene, men har også i oppgave å sikre oppfølging og samhandling med den enkelte kommune i partnerskapet.

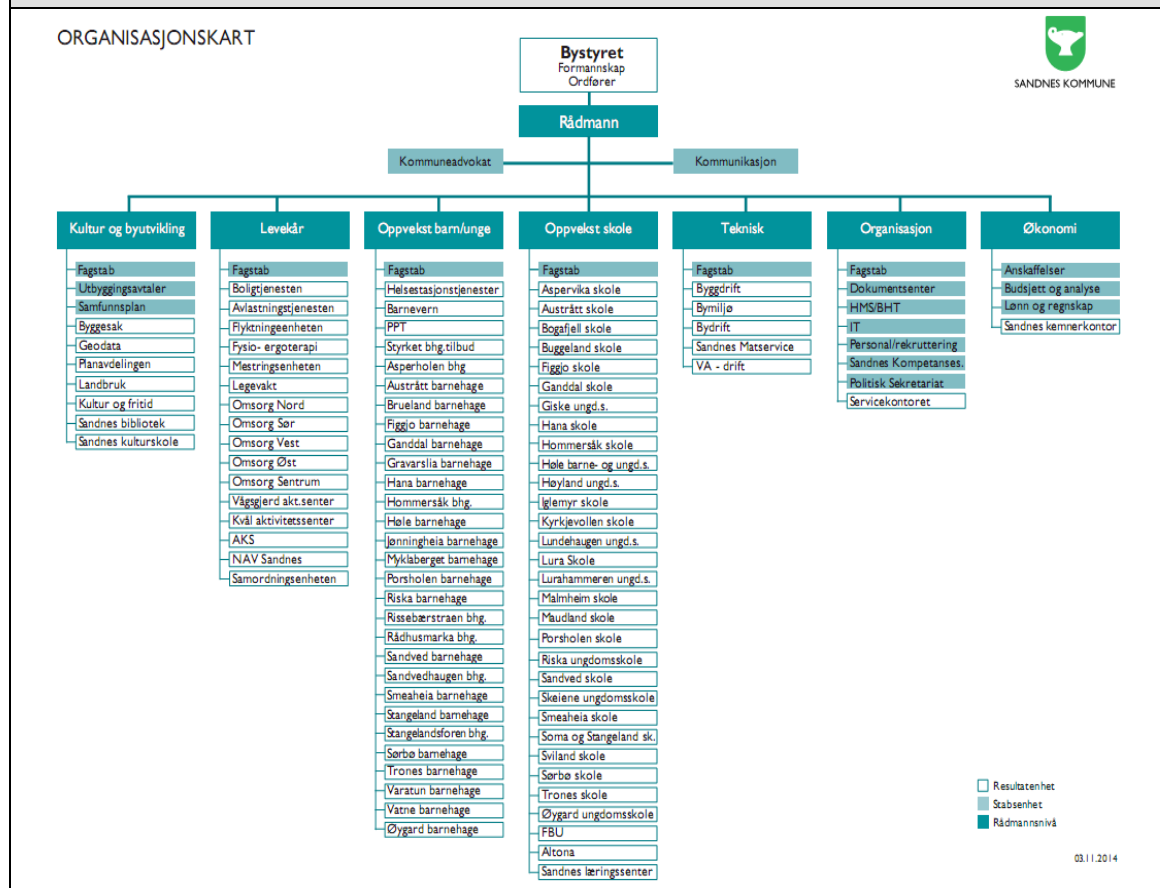
Foruten det lokale NAV-kontor i hver kommune og et NAV-kontor på fylkesnivå er det etablert flere kontaktsenter som tar seg av henvendelser utelukkende på telefon. Kontaktsentrene fungerer som sentralbord og førstelinje, og målsettingen er at disse skal frigjøre tid for de ansatte på NAV-kontorene, slik at det blir mer tid til oppfølging av brukere. Egne forvaltnings- og pensjonsenheter er også opprettet³.

2.2.2 ORGANISERINGEN PÅ KOMMUNALT NIVÅ

NAV-kontoret i Sandnes ble etablert 09.09.2009 og er organisert under tjenesteområde levekår.

³ Mer informasjon i rapportens vedlegg.

Figur 1 – Organisasjonskart (Kilde: Sandnes kommune).



Kommentar: Kommunen er inndelt i sju tjenesteområder, og hvert område har flere enheter. NAV-kontoret i Sandnes, kalt NAV Sandnes, er organisert under tjenesteområde levekår.

NAV-kontoret i Sandnes har både kommunalt og statlig ansatte, og samarbeidet er som nevnt regulert i den lokale partnerskapsavtalen. Ved NAV-kontoret er det to ulike styringsformer som møtes - den ene er Arbeids- og sosialdepartementets styring via Arbeids- og velferdsetaten, og den andre er kommunens ansvar for å sikre kvalitet i tjenestene overfor sine innbyggere. I tillegg har Arbeids- og velferdsdirektoratet en lovfortolkende og veiledende rolle overfor kommunen når det gjelder Lov om sosiale tjenester.

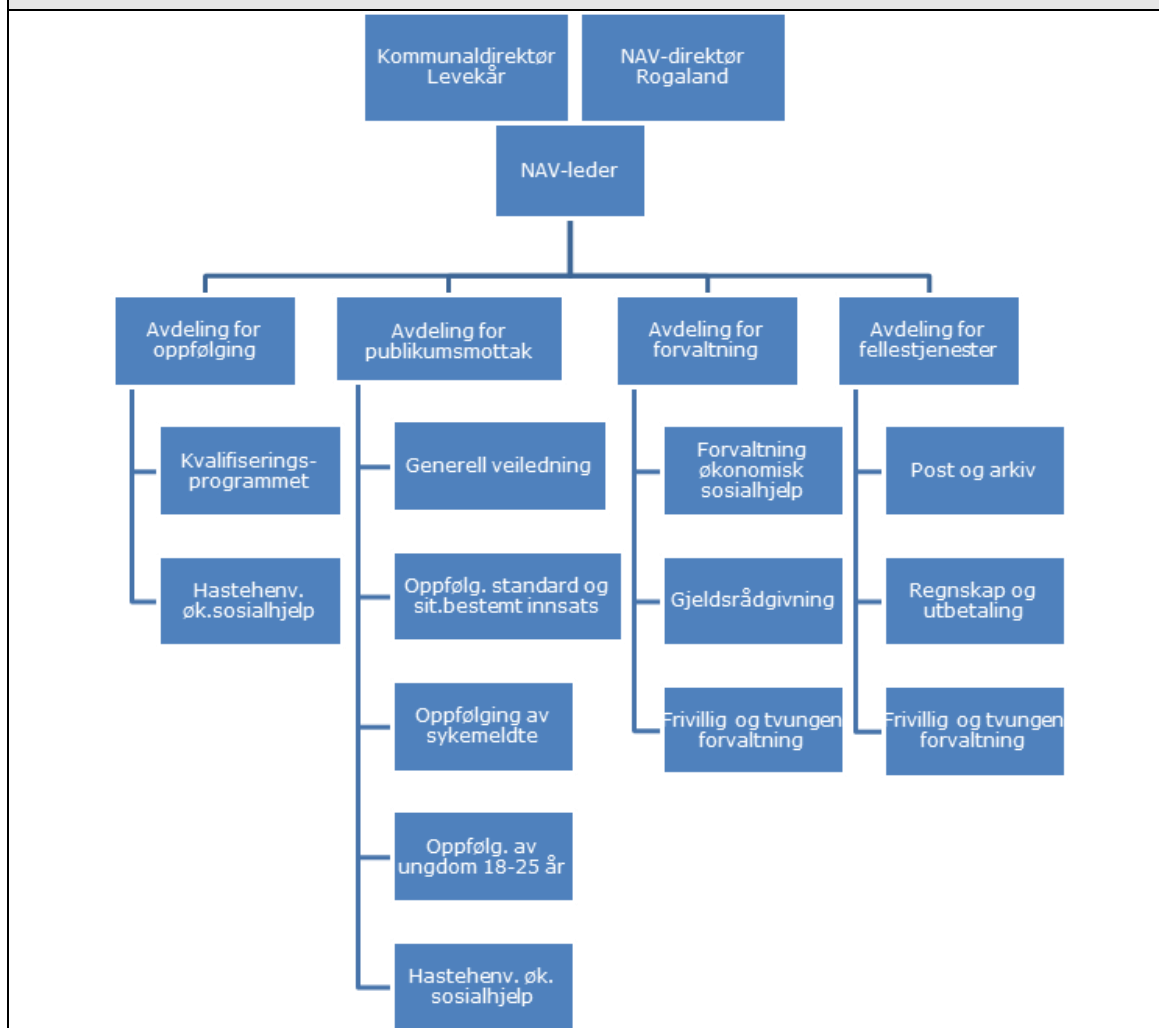
Organiseringen kan karakteriseres som en krysning, hvor regulering gjennom lov, sentral styring og kontroll forenes med lokal autonomi, i hovedsak regulert gjennom den lokale partnerskapsavtalen. Alle lederne har ansvaret for både statlig og kommunalt ansatte, noe som i praksis innebærer to personalreglement, to lønnsystem, to tidsregistreringssystem, dobbelt sett med intranett-sider mv.

Siden de ansatte enten er ansatt i kommunen eller staten, er lønns- og arbeidstidsvilkårene regulert gjennom ulike tariffavtaler, noe som kan være et hinder i arbeidet med å skape et integrert kontor med felles personalpolitikk. Imidlertid vedtok politikerne i

Sandnes allerede i 2009 at de kommunalt ansatte veilederne skal ha samme lønn som sine statlige kollegaer (Sak nr 19/09).

Den enkelte leder på NAV-kontoret må balansere kommunens og statens forventninger til hvordan kontoret skal nå sine mål. Mens den kommunale delen har en kort styringslinje fra rådmannen/kommunaldirektør, har statlig side en lengre styringslinje, forankret i et ministerstyre som går via Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV fylke.

Tabell 1: Den interne organiseringen av NAV Sandnes (Forenklet fremstilling. Kilde: NAV Sandnes)



Kommentar: NAV Sandnes har én felles kommunalt ansatt leder, med seks avdelingsledere som alle har fullmakter på både statlige og kommunale tjenester. Utdypende forklaring⁴:

- **Avdeling for oppfølging** har ansvar for brukere med spesialtilpasset og varig tilpasset innsats med statlige og kommunale ytelser.

⁴ Kommunen opplyser at NAV Sandnes har to oppfølgingsavdelinger og to avdelinger for publikumsmottak. Disse utfører om lag samme type oppgaver. Av denne grunn er det seks avdelingsledere, ikke fire.

- *Avdeling for publikumsmottak har ansvar for å gi informasjon, råd og veiledning til brukere uten oppfølgingsbehov, oppfølging av sykemeldte og brukere med standard- og situasjonsbestemt innsats.*
- *Avdeling for forvaltning fatter vedtak om økonomisk sosialhjelp.*
- *Avdeling for fellestjenester har ansvar og oppgaver som omfatter postbehandling, arkivtjenester, kommunal tilleggspensjon, forsikringssaker, innkjøp og regnskapsarbeid knyttet til drift av kontoret, utarbeide dokumenter til klientnemda, overføre utbetalinger til brukere og utføre tilhørende regnskapsarbeid, I tillegg er administrativ behandling av vedtak om midlertidig overnatting og kvalifiseringsprogram lagt til fellestjenesten.*

Tabell 2: Antall ansatte og årsverk, foruten utvikling i sykefravær (Kilde: Resultatvurdering 2015, NAV Sandnes)

	2013	2014	2015
Antall statlige årsverk og ansatte	50,9/52	64,3/70	57,2/61
Antall kommunale årsverk og ansatte	33,4/42	33,4/47	39,4/43
Sykefravær blant de statlig ansatte	7,80 %	9,10 %	7,70 %
Sykefravær blant de kommunalt ansatte	6,90 %	6,40 %	8,40 %
Nye ansettelser	11	14	20

Kommentar: NAV Sandnes har flest statlig ansatte, og antallet har økt. Sykefraværet er høyt, både blant de statlige og kommunalt ansatte. Målsettingen blant de kommunalt ansatte er et sykefravær bedre enn 6,5 prosent, mens for de statlige er målsettingen 6,8.

Det totale antallet ansatte i 2015 var 104 (61 + 43). I løpet av året sluttet 8. I 2014 var tallet 7. Etter vår vurdering kan antallet som har sluttet ikke sies å være urovekkende høyt.

Figur 1 – Antall årsverk ved de ulike NAV kontorene i Rogaland (Kilde: Sandnes kommune).

	Kommunale årsverk	Statlige årsverk	Totalt antall årsverk
Sandnes	39,4	57,15	96,55
Haugesund	42,1	33,7	75,8
Karmøy	27,8	33,8	61,6
Hundvåg & Storhaug	29,5	26,8	56,3
Eiganes & Tasta	24,1	27,15	51,25
Hillevåg & Hinna	17,6	27,05	44,65
Madla	16,2	27,65	43,85
Sola	13	15,32	28,32
Randaberg	14,3	9,2	23,5
Hå	5	17,3	22,3
Gjesdal	13,8	7,7	21,5
Strand	13,6	7,7	21,3
Klepp	8	12,8	20,8
Time	8,3	12,24	20,54
Egersund	8,2	12,1	20,3
Tysvær	7,3	7,7	15,0
Sauda	7,1	3,75	10,85
Vindafjord	5	5,8	10,8
Suldal	2,8	4,9	7,7
Rennesøy	5,5	1,4	6,9
Lund	3,2	3	6,2
Sokndal	1	3	4,0
Hjelmeland	3	1	4,0
Finnøy	1,2	2,16	3,36
Bjerkreim	2	0,8	2,8
Forsand	1,5	1,05	2,55
Bokn	0,5	1,75	2,25
Utsira		1	1,0
Totalt i Rogaland	321	364,97	685,97

Kommentar: NAV Sandnes er det klart største NAV kontoret i Rogaland, målt etter antall årsverk. Mens man i Sandnes har valgt å ha ett kontor, har man i Stavanger opprettet fire kontor.

Tabell 3 – Budsjett og regnskap for den kommunale delen av NAV Sandnes – mill kr. (Kilde: NAV Sandnes)

	2013	2014	2015
Budsjett	92954	115 994	132282
Regnskap	99249	109 422	132426

Kommentar: Tallene inkluderer både sosialhjelp og lønn/drift.

2.2.3 STYRING OG RAPPORTERING

Gjeldende partnerskapsavtale mellom NAV Rogaland og Sandnes kommune forutsetter at partene møtes ett til to ganger i året for å samordne styringen (punkt 3). Med stadig økende arbeidsledighet har partene den siste tiden møtt hverandre omtrent hver måned. Begge partene opplever at samarbeidet fungerer godt, og at den andre parten er lydhør for innspill.

I samarbeidsavtalens punkt 6 heter det videre at *«behovet for gjensidig styringsinformasjon sikres gjennom å gi tilgang til aktuelle dokumenter. Partene har gjensidig ansvar for å tilrettelegge for dette»*.

I praksis innebærer dette at ledelsen ved NAV-kontoret må forholde seg til både en statlig og en kommunal styrings- og rapporteringslinje. NAV Sandnes rapporterer månedlig, kvartalsvis, tertialvis og årlig til rådmannsnivå i kommunen, blant annet gjennom BARM, tertialrapport og resultatvurdering. Rapporteringen omhandler både ressursbruk, kostnader og måloppnåelse og tertialrapportene blir behandlet politisk.

NAV Sandnes rapporterer også til Arbeids- og velferdsdirektoratet, via NAV Rogaland som for øvrig innhenter informasjon fra samtlige kommuner i fylket. I forbindelse med den statlige rapporteringen utarbeides ikke egne rapporter, men NAV Rogaland har mulighet til å hente ut tallene direkte fra fagsystemene. De månedlige resultatene danner utgangspunkt for samtaler mellom NAV Rogaland v/ fylkesdirektør og leder for NAV Sandnes.

2.3 TJENESTETILBUDET VED NAV SANDNES

2.3.1 VEILEDNING SOM HOVEDOPPGAVE

NAV-kontorets oppgave er først og fremst veiledning om overgang til arbeid og aktivitet, i tillegg til vurdering av søknad om sosialhjelp. Kontoret forvalter således kun tjenester etter Lov om sosiale tjenester og NAV-loven. Nedenfor følger en nærmere spesifisering av kontorets tjenester;

Statlige tjenester:

- Bistand til å skaffe og beholde arbeid, noe som innebærer informasjon, veiledning, oppfølging, tilrettelegging, kompetansekartlegging mv.
- Bistand til arbeidsgivere i forbindelse med rekruttering.
- Veiledning på ulike rettighetsområder, som for eksempel grunnstønnad, hjelpestønnad, fødsel- og adopsjonspenger, barnebidrag, Avtalefestet pensjon, alderspensjon, barnetrygd, kontantstøtte og varig uførepensjon.

- Informasjon om inntektssikring og utgiftsdekning.

Kommunale tjenester:

- Informasjon, råd og veiledning for å løse eller forebygge sosiale problemer.
- Økonomisk veiledning og rådgivning, herunder gjeldsrådgivning, etter lov om sosiale tjenester § 17.
- Økonomisk sosialhjelp⁵, lov om sosiale tjenester § 18, 19 og 27.
- Kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad, lov om sosiale tjenester § 29.
- Bistand til å skaffe bolig, herunder midlertidig botilbud til brukere som ikke klarer å skaffe bolig selv, lov om sosiale tjenester § 15.
- Forvaltning av trygdeytelser i henhold til frivillig avtale eller etter vedtak om tvungen forvaltning.
- Utarbeidelse av individuell plan i tilfeller hvor hovedvekten ligger på kvalifisering, attføring, arbeid eller aktivitet, lov om sosiale tjenester § 28.
- Nødhjelp: Personlig rådgivning og veiledning, eventuelt økonomisk bistand og midlertidig bolig til mennesker som av ulike årsaker er i en akutt nødsituasjon, lov om sosiale tjenester § 18, 19 og 27.

I tillegg har NAV-kontoret en oppgave med å sett i gang og delta i ansvarsgruppemøter for å sikre helhetlige tjenester.

Foruten opplysning, råd og veiledning, er kontoret etter NAV-loven § 14a pålagt å vurdere hvilket behov den enkelte har. Hvor omfattende kartleggingen vil være, er avhengig av hvorvidt brukeren er kjent fra før, eller om det dreier seg om en nødhjelpsak. En henvendelse starter gjerne med en kartlegging av den enkelte bruker og avklaring av bistandsbehov⁶.

2.4 BRUKERNES MØTE MED NAV

2.4.1 NAV-ANSATTE – GENERALISTER ELLER SPESIALISTER?

NAV-kontoret i Sandnes har i dag 32 ulike data-baserte fagsystem, og har så langt ikke klart å redusere antallet. I samtalen med den enkelte bruker benytter veileder flere fagsystem på samme tid. Veilederne har *tilgang* til alle systemene, både statlige og kommunale, men ikke anledning til å gjøre endringer eller utføre oppgaver. Å løse denne utfordringen blir for stor for NAV-kontoret alene, og for å få til mer effektive IT-løsninger er det satt inn mye ressurser fra sentralt hold som på sikt vil føre til endringer. Nylig ble for øvrig et felles elektronisk arkiv for stat og kommune implementert.

⁵ I motsetning til de statlige ytelsene som er rettighetsbaserte, så er økonomisk stønad til livsopphold (sosialhjelp) en behovsprøvd ytelse som skal sikre at alle har nok midler til livsopphold. Med livsopphold menes nødvendigheter som mat, husleie, strøm og klær. Hjelpen er ment å være en midlertidig ytelse.

⁶ NAV opererer med ulike innsatsnivåer i behandlingen av brukerhenvendelsene, avhengig av brukerens behov for oppfølging. Mer om dette i rapportens vedlegg.

For den enkelte ansatte vil det være en stor utfordring å ha gode kunnskaper innenfor NAVs vide og differensierte tjenestespekter. Spørsmålet som raskt melder seg, er om de ansatte skal være generalister eller spesialister.

Spesialisering sikrer kvaliteten, men kan samtidig være et hinder for brukerflyt. Må bruker ha samtaler med to eller flere veiledere, kan det være en risiko for at informasjon går tapt ved overføring av saker mellom ansatte. For bruker vil en slik løsning innebærer at han/hun får mer presise svar, men samtidig må vedkommende legge frem saken sin flere ganger.

Flere av de ansatte vi har snakket med opplever at de bruker uforholdsmessig lang tid på spørsmål knyttet til inntektssikring (sosialhjelp), fremfor arbeidsrettet oppfølging. Lov om sosiale tjenester åpner for stor grad av skjønnsutøvelse, for å sikre at individuelle blir dekket. Loven skiller seg dermed vesentlig fra folketrygdloven, som i stor grad er rettighetsbasert. De ansatte opplever at de bruker mye tid til å kvalitetssikre sine egen skjønnsutøvelse, herunder utregning av sosialhjelpen, for å unngå forskjellsbehandling. En annen utfordring er brukere som er mer opptatt av størrelsen på sosialhjelpen enn tiltak for å komme i arbeid.

En mulig løsning på disse utfordringene er å skille mellom tildeling av sosialhjelp på den ene siden og arbeidsrettet oppfølging på den andre.

2.4.2 NAV-KONTORETS SAMARBEID MED ANDRE INSTANSER

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 13 og 14 pålegger kommunen å samarbeide med andre offentlige organer. NAV-kontoret i Sandnes har følgende samarbeidspartnere:

- Øvrige kommunale enheter som barnevernet, bolig tjenesten, Flyktingeenheten, Mestringsenheten, AKS, Sandnes læringscenter og Samordningsenheten.
- NAV Rogaland
- Spesialenheter som Kontaktsenter, Hjelpemiddelsentral, Arbeidslivssenter og Arbeidsrådgivning (NAV).
- Spesialenhetene innenfor forvaltning (NAV)
- Oppfølgings tjenesten i Rogaland fylkeskommune
- Fylkesmannen⁷
- Voksenopplæringen i Rogaland fylkeskommune
- Spesialisthelsetjenesten
- Friomsorgen
- Fengsel (kriminalomsorgen)
- Ulike instanser og organisasjoner i frivillig sektor

⁷ Fylkesmannen er en del av statens myndighetslinje ut mot kommunene, og tilbyr NAV-kontorene råd og veiledning, foruten kompetansebyggende tiltak.

NAV-kontorets samhandling med andre instanser har betydning for hvordan den enkelte bruker opplever møtet med NAV og kan påvirke mulighetene til å forbli eller komme i jobb.

En del av brukerne er i en livssituasjon som gjør at de har behov for flere kommunale tjenester, utover sosiale tjenester og arbeidsrettet oppfølging. Kommunale *helsetjenester* som kan være relevant for NAV-kontoret å samarbeide om er:

- Helsestasjon- og skolehelsetjenesten
- Fastlegeordningen
- Rusarbeid og psykisk helsearbeid
- Pleie- og omsorgstjenesten (herunder tjenester som hjemmesykepleie, hjemmehjelp, avlastning, støttekontakt, omsorgslønn, omsorgsbolig, sykehjem, aldershjem eller andre tjenestetilbud).
- Rehabilitering og rehabilitering: Formålet med tjenestene er å bidra til økt funksjons- og mestringsevne og deltakelse. En vesentlig del av rehabiliteringen og rehabiliteringen skjer i kommunene, evt. ved veiledning fra spesialisthelsetjenesten.
- Fysioterapitjenesten tilbys oftest i eget hjem, i barnehage, på skole og kommunale institusjoner.

Mange brukere av NAVs tjenester har psykiske utfordringer og lettere psykiske lidelser som kan være årsaken til sykemelding eller søknad om supplerende økonomisk stønad. NAV-Sandnes har et etablert samarbeid til den psykiske helsetjenesten (Mestringsenheten) i kommunen, og partene har faste møter på ledernivå. I tillegg samarbeider instansene om ulike prosjekter.

Mestringsenheten sier seg fornøyd med samarbeidet, men fremhever samtidig at det til tider kan være vanskelig å få tak i riktig veileder til rett tid, og at stor utskiftning i arbeidsstokken hos NAV kan gjøre samarbeidet utfordrende. Samtidig opplever Mestringsenheten stor vilje hos NAV når det gjelder å få til et godt samarbeid.

Barnevernet har ansvaret frem til barnet fyller 18 år, og NAV-kontoret har etter lov om sosiale tjenester ansvaret for å yte økonomisk stønad. Ved vedtak om ettervern, får barnevernet ansvaret frem til fylte 23 år. Et viktig mål med etterverntiltak er å legge til rette for etablering i egen bolig og mestre overgangen til studier- og arbeidsliv. I denne fasen har NAV og barnevernet et tett samarbeid. Det er gjerne slik at barnevernet ivaretar kontakten med ungdommen og NAV dekker kostnadene. Ettervernstilbudet kan bestå av både økonomisk stønad, bolig, samt motivasjon til utdanning og arbeid.

NAV Sandnes har per i dag ikke faste kontaktpersoner i barnevernet, men tar kontakt med mottaksavdelingen, som bistår med å finne rett veileder. Barnevernet melder at de gjerne skulle hatt årlige møter på systemnivå, for å drøfte generelle problemstillinger.

NAV Sandnes har inngått en samarbeidsavtale med fylkeskommunens oppfølgingstjeneste, hvis målgruppe er ungdommer som har rett til videregående opplæring, men som ikke er i opplæring eller arbeid⁸. Gjennom tjenesten får ungdommer tilbud om arbeidsrettede tiltak i regi av NAV, eventuelt i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen. Per i dag har oppfølgingstjenesten kun møter om enkeltsaker, ikke systemsaker. Oppfølgingstjenesten savner faste møter på systemnivå, hvor generelle problemstillinger som gjør seg gjeldende i flere saker, kan diskuteres.

Vurdering: Etter vår vurdering kan økt spesialisering blant de ansatte være en mulig løsning. Vi anbefaler også NAV Sandnes å innføre faste møter på systemnivå med barnevernet og fylkeskommunens oppfølgingstjeneste, for drøfting av generelle problemstillinger. Samlet sett kan dette gi et styrket tjenestetilbud og også en effektiviseringsgevinst.

2.5 MÅLSETTINGER FOR NAV-KONTORET I SANDNES

2.5.1 HVILKE MÅLSETTINGER NAV-KONTORET JOBBER ETTER

NAVs hovedmål er flere i arbeid og aktivitet, jf. NAV-lovens § 1. Hvordan NAV-kontoret skal jobbe for å nå målet, blir nærmere spesifisert i mål- og resultatkrav fra stat og kommune. Med to eiere har kontoret en rekke mål⁹. I henhold til gjeldende partnerskapsavtale skal NAV Sandnes arbeide for at både kommunale og statlige oppgaver skal gis lik prioritet, og kontoret skal utvikle felles mål og resultatindikatorer.

Mens statens målsettinger framgår av det årlige tildelingsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, framgår kommunens krav av kommunale styringsdokumenter, herunder kommunens økonomiplan.

I gjeldende økonomiplan for 2016-19 heter det at NAV skal tilpasse organisasjonen, og arbeide målrettet for å møte økende arbeidsledighet og økt behov for sosialtjenester¹⁰. Økonomiplanen spesifiserer hvilke aktiviteter som skal gjennomføres for å nå dette målet. Disse er gjengitt i rapportens vedlegg.

På grunnlag av statlige og kommunale styringskrav utarbeider NAV-kontoret en egen virksomhetsplan som skisserer ulike fokusområder. Gjeldende plan lister opp følgende områder:

⁸ Mer informasjon om oppfølgingstjenestens oppgaver og mandat finnes i rapportens vedlegg.

⁹ Partnerskapsavtalen fastsetter på generelt grunnlag at NAV-kontoret skal ha målsettinger knyttet til resultatoppnåelse, brukertilfredshet, service, saksbehandlingstid og tilgjengelighet, foruten arbeidsmiljø og HMS.

¹⁰

- Arbeidsgiverkontakt
- Arbeidsrettet oppfølging
- Oppfølging av ungdom
- Sykefraværs oppfølging
- Kanalstrategien
- Barnefokus
- Midlertidig bolig
- Kvalifiseringsprogrammet
- Økonomisk sosialhjelp
- Gjeldsrådgivning
- Løsningsdyktig organisasjon
- Medarbeiderperspektivet

For en mer konkret måling av resultater lister planen opp disse indikatorene;

- a. Andel arbeidssøkere med dagpenger med overgang til arbeid.
- b. Andel arbeidssøkere uten dagpenger med overgang til arbeid.
- c. Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid.
- d. Antall formidlinger.
- e. Andel med gradert sykmelding ved passering 12 uker.
- f. Stønadstid for sosialhjelp.

NAV-kontoret har imidlertid flere måleindikatorer enn dette. For mer oversikt er det nødvendig å se hen til Målekortet, hvor vi finner til sammen 32 indikatorer knyttet til brukerne og arbeidet overfor dem. 17 av disse er knyttet til resultater, mens 15 er knyttet til aktiviteter, hvor man forutsetter en kobling mellom aktivitet og andel med overgang til arbeid. I henhold til gjeldende partnerskapsavtale skal statlige og kommunale mål- og resultatkrav så langt som mulig samles i kontorets målekort.

Tabell 4 – Måleindikatorer samlet i målekortet (Kilde: Målekortet til NAV Sandnes)

- Andel arbeidssøkere/ brukere med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste tre måneder
 - Andel graderte på 12 ukers tidspunkt
 - Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid.
 - Andel arbeidssøkere med dagpenger med overgang til arbeid.
 - Andel arbeidssøkere uten dagpenger med overgang til arbeid.
 - Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV
 - Antall formidlinger
 - Andel «Kontakt bruker» behandlet innen fristen.
 - Andel gjennomførte dialogmøte to innen 26 uker (kun sykmeldte uten fritak).
 - Andel arbeidssøkere med jobbmatch
 - Antall nye tilretteleggingsgarantier i løpet av en måned.
 - Andel med nedsatt arbeidsevne 20-29 år med spesielt tilpasset innsatsbehov med godkjent plan.
 - Antall fullførte kontakter med arbeidsgivere.
 - Akkumulert avvik mellom planlagte tiltaksplasser og faktisk bruk av tiltaksplasser (standard og situasjonsbestemt innsatsbehov).
 - Akkumulert avvik mellom planlagte tiltaksplasser og faktisk bruk av tiltaksplasser (tilpasset innsatsbehov).
 - Andel som har mottatt økonomisk sosialhjelp.
 - Andel som er langtidsmottakere med økonomisk sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold.
 - Andel unge som har mottatt økonomisk sosialhjelp.
 - Andel mottakere av økonomisk sosialhjelp med forsørgelsesplikt for barn under 18 år i husholdningen.
 - Antall deltakere i kvalifiseringsprogram.
 - Samlet antall mottakere av økonomisk sosialhjelp.
 - Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp under 25 år.
 - KVP-deltakere i forhold til forventet antall.
 - Antall personer med gjeldsrådgivning.
 - Antall brukere med frivillig forvaltning.
 - Samlet antall brukere med midlertidig husvære.
-
- Andel journalføringsoppgaver innen 24 timer.
 - Andel med søknad om økonomisk sosialhjelp som er behandlet innen 21 dager / 3 uker.
 - Gjennomsnittlig stønadslengde for økonomisk sosialhjelp.
 - Gjennomsnittlig stønadslengde for mottakere av økonomisk sosialhjelp i alderen 18 - 24 år.
 - Antall innkomne søknader om økonomisk sosialhjelp per måned.
 - Antall klagesaker på vedtak om økonomisk sosialhjelp som vi har omgjort internt siste måned.

Kommentar: Som vi ser, har NAV-kontoret en lang rekke indikatorer de blir målt på og som er retningsgivende for arbeidet. I tillegg til dette har kontoret måleindikatorer for sykefravær.

I samarbeid med NAV Rogaland og NAV Sandnes har vi fått utarbeidet statistikk som viser måloppnåelsen for hele 2015 for mål som NAV Rogaland anser som de viktigste målene. I den grad det foreligger tall, har vi også tatt med historiske tall for Sandnes (tall for siste tre år).

2.5.2 ANDEL MED OVERGANG TIL ARBEID

Blant målekortets 35 indikatorer, omhandler tre indikatorer selve kjerneoppdraget til NAV, nærmere bestemt overgang til arbeid. En sammenligning av de syv største NAV-kontorene, samt snittet i Rogaland, viser følgende måloppnåelse:

Tabell 5 – Andel med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid (Kilde: NAV Rogaland. Snitt for 2015)	
	Andel personer med overgang til arbeid
Rogaland	42 %
NAV Haugesund	41 %
NAV Eiganes og Tasta	41 %
NAV Madla	41 %
NAV Karmøy	40 %
NAV Hundvåg og Storhaug	40 %
NAV Sandnes	39 %
NAV Hillevåg og Hinna	38 %

Kommentar og vurdering: Vi ser at samtlige av de syv største NAV kontorene ligger under snittet i Rogaland. NAV Sandnes ligger nær bunnen på denne indikatoren. Men forskjellene er ikke store.

For akkurat denne indikatoren foreligger tall for 2013 og -14 også. I 2013 var andelen i Sandnes på 49 prosent, mens i 2014 på 44 prosent, med andre ord en nedgang siste tre år. Hovedgrunnen anses å være en generell konjunkturedgang, som gjør det vanskeligere for denne gruppen brukere å komme i arbeid.

Indikatoren omfatter brukere med spesielt tilpasset innsats (brukere som trenger mer bistand fra NAV) og i hvilken grad disse har gått over til arbeid. Statistikken utarbeides ved å sammenligne hvem som var registrert hos NAV for 6 måneder siden, og hvem som står registrert i AA-registeret, eller andre registre som viser at de har kommet i jobb¹¹.

¹¹ Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret er det sentrale grunndataregisteret som viser tilknytningen mellom arbeidstakere og arbeidsgivere i Norge. Registeret inneholder en kobling mellom arbeidsgiverens bedriftsnummer og arbeidstakerens personnummer (Kilde: NAV.no).

Tabell 6 – Andel arbeidssøkere med dagpenger med overgang til arbeid (Kilde: NAV Rogaland. Snitt for 2015)

	Andel arbeidssøkere med dagpenger med overgang til arbeid
NAV Sandnes	71 %
NAV Haugesund	70 %
NAV Karmøy	69 %
NAV Madla	69 %
<i>Rogaland</i>	68 %
NAV Hillevåg og Hinna	65 %
NAV Hundvåg og Storhaug	64 %
NAV Eiganes og Tasta	62 %

Kommentar: Vi ser at Sandnes ligger på topp på denne indikatoren. Samtidig ser vi at tallene er bedre enn i forrige tabell fordi tabellen omfatter personer som har vært i lønnet arbeid før de ble registrert hos NAV. Både denne og neste måling er for øvrig ikke utført tidligere år.

Tabell 7 – Andel arbeidssøkere UTEN rett til dagpenger med overgang til arbeid (Kilde: NAV Rogaland. Snitt for 2015)

	Andel arbeidssøkere uten dagpenger med overgang arbeid
NAV Madla	55 %
NAV Sandnes	53 %
NAV Haugesund	53 %
<i>Rogaland</i>	52 %
NAV Karmøy	52 %
NAV Hillevåg og Hinna	50 %
NAV Eiganes og Tasta	49 %
NAV Hundvåg og Storhaug	47 %

Kommentar: Vi ser at Sandnes ligger på topp på denne indikatoren. Dette er gjerne ungdommer, tidligere sosialhjelpsmottakere, studenter. Her er det naturlig at prosenttallet er noe lavere.

2.5.3 AKTIVITETER SOM SKAL FREMME OVERGANG TIL ARBEID

NAV-kontoret har primært to hovedoppgaver: Behandle søknader om sosialhjelp og drive arbeidsrettet oppfølging. I målekortet har kontoret en rekke indikatorer for måling av aktiviteter som skal øke sjansene for overgang til arbeid.

I samarbeid med NAV Rogaland har vi fått utarbeidet statistikk som viser måloppnåelsen for hele 2015 knyttet til fire ulike aktivitetsmål, mål som NAV Rogaland anser som de viktigste aktivitetsmålene.

1. Andel sykemeldte som har fått gjennomført dialogsamtale innen angitt frist

For sykemeldte brukere skal det innen 6 måneder gjennomføres et møte med NAV, arbeidsgiver og lege (sistnevnte ved behov). Unntak gjøres for personer som har gode utsikter til å bli frisk innen kort tid;

Tabell 8 – Andel sykemeldte som har fått gjennomført dialogsamtale innen angitt frist (Kilde: NAV Rogaland. Snitt for 2015)

	Snitt i 2015
NAV Haugesund	88 %
NAV Madla	87 %
<i>Rogaland</i>	80 %
NAV Eiganes og Tasta	79 %
NAV Sandnes	77 %
NAV Hillevåg og Hinna	77 %
NAV Karmøy	76 %
NAV Hundvåg og Storhaug	69 %

Kommentar: Vi ser at NAV Sandnes ligger under snittet for hele Rogaland. Samtidig er det kun NAV Haugesund og NAV Madla som har maktet å komme over Rogalandssnittet. For øvrig kan nevnes at i 2013 var andelen i Sandnes 81 prosent, mens den i 2014 var på 74 prosent.

2. Andel med jobbmatch

NAV-veileder skal med utgangspunkt i brukerens utdannings- og arbeidserfaring finne frem til aktuelle ledige stillinger på Internett. Stillinger som passer skal disse legges frem for bruker, og telles som en «jobbmatch».

Tabell 9 – Andel med jobbmatch (Kilde: NAV Rogaland. Snitt for 2015¹²)

	Andel med jobbmatch
NAV Karmøy	34 %
NAV Hundvåg og Storhaug	31 %
<i>Rogaland</i>	30 %
NAV Hillevåg og Hinna	23 %
NAV Haugesund	19 %
NAV Eiganes og Tasta	19 %
NAV Madla	19 %
NAV Sandnes	13 %

Kommentar: Vi ser at NAV Sandnes ligger på bunn på denne indikatoren i 2015. Hovedgrunnen er at denne oppgaven ikke gis høy prioritet ved Sandnes-kontoret. I 2013 og -14 var andelen høyere, nærmere bestemt 28 prosent.

¹² Alle arbeidssøkere er med i nevneren på denne indikatoren, det vil si både helt arbeidsledige, delvis arbeidsledige og personer som går på tiltak. I Sandnes er dette om lag 3500 personer.

3. Andel fullførte kontakter med arbeidsgivere

Den enkelte veileder blir målt på hvor mange ganger vedkommende har kontakt med arbeidsgivere, enten det dreier seg om telefonkontakt, besøk, samtaler på jobbmesser eller lignende¹³.

Tabell 10 – Andel fullførte kontakter med arbeidsgivere (Kilde: NAV Rogaland. Snitt for 2015)

	Andel fullførte kontakter med arbeidsgivere
NAV Haugesund	80,0 %
<i>Rogaland</i>	71,0 %
NAV Hillevåg og Hinna	55,0 %
NAV Sandnes	50,0 %
NAV Madla	47,0 %
NAV Eiganes og Tasta	45,0 %
NAV Hundvåg og Storhaug	41,0 %
NAV Karmøy	39,0 %

Kommentar: Med unntak av NAV Haugesund, ligger alle godt under snittet i Rogaland på denne indikatoren.

4. Andel med nedsatt arbeidsevne 20-29 år med spesielt tilpasset innsatsbehov med godkjent plan

Tabell 11 – Andel med nedsatt arbeidsevne 20-29 år med spesielt tilpasset innsatsbehov med godkjent plan (Kilde: NAV Rogaland. Snitt for 2015)

	Andel med godkjent plan
NAV Sandnes	74 %
NAV Hundvåg og Storhaug	71 %
<i>Rogaland</i>	69 %
NAV Eiganes og Tasta	69 %
NAV Hillevåg og Hinna	69 %
NAV Karmøy	67 %
NAV Madla	59 %
NAV Haugesund	48 %

Kommentar: Vi ser at NAV Sandnes ligger på topp på denne indikatoren. Vi ser at blant brukere med nedsatt arbeidsevne i alderen 20-29 år har 74 prosent fått utarbeidet en aktivitetsplan.

¹³ Her finnes et måltall for Rogaland fylke som helhet, samt et måltall for hver kommune, avhengig av antallet arbeidsgivere i kommunen. Ut fra antallet arbeidsgivere i kommunen uttrykkes det en forventning om et visst antall kontakter/møter med arbeidsgiverne i kommunen den enkelte måned. Måltallet for Sandnes er 200 (omtrent).

Samlet vurdering: Sett de fire aktivitetsmålene under ett, ser vi at resultatet for Sandnes er sprikende. Som tidligere nevnt heter det i partnerskapsavtalen at NAV Sandnes skal arbeide for at både kommunale og statlige oppgaver skal gis lik prioritet, og kontoret skal utvikle felles mål og resultatindikatorer. Fra NAV Sandnes får vi opplyst at de sprikende resultatene i hovedsak skyldes i ulikt syn på i hvor stor grad disse aktivitetene skal vektlegges. Hvorvidt jobbmatch og fullførte kontakter med arbeidsgivere øker andelen med overgang til arbeid anses usikkert. Dessuten kan måten man registrerer dette variere fra kontor til kontor. På dette punkt anses ikke partnerskapsavtalen oppfylt. Dette bringer oss over til neste kapittel;

2.6 UTFORDRINGER KNYTTET TIL MÅL- OG RESULTATSTYRINGEN

2.6.1 VEKTLEGGINGEN AV AKTIVITETSMÅL

Etter intervju med ansatte både ved NAV Rogaland og NAV Sandnes er det vårt inntrykk at partene har noe ulikt syn på hvilke resultater som skal prioriteres. Alle er enige om hovedmålsettingen om å få flere over fra stønad til arbeid. Men hvilke aktiviteter som bidrar til å nå målet, og i hvor stor grad de ulike aktivitetene skal prioriteres, hersker det delte meninger om. Et avgjørende moment for å lykkes med hovedmålet er at partene har en lik forståelse av hvordan mål- og resultatstyringen skal utøves, og hvilke mål som skal gis prioritet.

Som nevnt består målekortet av 35 indikatorer, hvor tre indikatorer måler selve kjerneoppgavet til NAV – overgang til arbeid. Av disse er 15 aktivitetsmål, og NAV-kontoret blir i dag i stor grad styrt på bakgrunn av disse. For den enkelte veileder innebærer aktivitetsmål en innsnevring av eget handlingsrom fordi man i mindre grad har mulighet til selv å bestemme hvordan oppgavene skal utføres. Dessuten kan den enkelte aktivitet bli et mål i seg selv, selv om denne kun er et steg på veien mot målet om flere i arbeid.

Hvorvidt det er en direkte kobling mellom et aktivitetsmål som «jobbmatch», og andelen med overgang til arbeid, hersker det delte oppfatninger om. Forhold som også spiller inn er den generelle situasjonen på arbeidsmarkedet og demografi, for å nevne noe. Et eksempel på sistnevnte er NAV-kontorene på Hundvåg og Storhaug, som scorer generelt lavere på indikatorene i tabell 17 og 18, på bakgrunn av levekårene i disse bydelene.

Aktivitetsmål kan uansett benyttes som utgangspunkt for diskusjoner om hva kontoret får til og ikke. Måltallet for jobbmatch forutsetter at den enkelte veileder evner å sette seg inn i brukerens interesser, ønsker og kompetanse, og samtidig evner å finne aktuel-

le stillinger. Koblingen forutsetter kunnskap, nytenkning og vilje til å se muligheter, både hos veileder og bruker.

2.6.2 SAMMENHENGEN MELLOM EGENINNSATS OG FASTSATTE MÅL

Indikatorene i målekortet opererer med spesifikke målgrupper, og status før overgang til arbeid er avgjørende. Til tross for svært mange indikatorer, er det flere ansatte som tar til orde for å øke antallet. Et eksempel på en indikator som mangler i målekortet for 2015 er overgang til arbeid, avgrenset til ungdom. For veiledere med et spesielt ansvar for denne målgruppen kan dette være av spesiell interesse.

For den enkelte veileder på NAV-kontoret kan det uansett være vanskelig å se den direkte sammenhengen mellom egen innsats og bedring i sysselsettingsstatistikken. Indikatoren «Andel arbeidssøkere med dagpenger med overgang til arbeid» viser et resultat som fremkommer ved å krysse ulike registre¹⁴, og resultatet foreligger gjerne lenge etter at vedkommende var til samtale hos NAV.

I spørsmålet om mål- og resultatstyring er det viktig å være klar over at det handlingsrommet til det lokale NAV-kontoret er relativt begrenset. NAV Rogaland får gjennom det årlige mål- og disponeringsbrevet detaljerte føringer. På statlig side er det dessuten en relativt detaljert overordnet styring av bruken av tiltaksplasser. I tillegg styres kontoret gjennom budsjettammer og føringer fra kommunen.

Det forventes at NAV-kontoret i Sandnes overholder alle relevante bestemmelser nedfelt i lov, rundskriv, reglementer og retningslinjer. Oppfølgingen av den enkelte bruker er styrt gjennom arbeidsprosesser og brukerforløp, og fra statlig side er det innført en rekke standardkrav og prosedyrer i de ulike fasene av oppfølgingsløpet. Eksempelvis stilles det krav til NAV-veilederen om å utarbeide en behovs- og arbeidsevnevurdering og oppfølgingsplaner, i tråd med gjeldende mal. Standardiseringen og prosedyrene gir NAV-veilederen en sjekklister over forhold som må tas i betraktning og hindrer ulik behandling/skjevfordeling. Ved fastsettelse av brukers arbeidsevne er det viktig å benytte felles vurderingskriterier, for å sikre likebehandling.

På den annen side kan standardisering føre til at det blir vanskelig for NAV-veilederen å oppnå god tjenestetilpasning som vedkommende kan dra nytte av. Kombinert med sterk aktivitetsstyring og tidspress kan dette føre til at oppfølgingen blir instrumentell uten å bidra til å øke brukers jobbmuligheter. For den enkelte veileder kan det være fristende å prioritere lett målbare oppgaver og de mest ressurssterke brukerne.

¹⁴ Som nevnt krysser NAV sine register over arbeidssøkere med Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, som er det sentrale grunndataregisteret som viser tilknytningen mellom arbeidstakere og arbeidsgivere i Norge. Registeret inneholder en kobling mellom arbeidsgiverens bedriftsnummer og arbeidstakerens personnummer.

For NAV-kontoret vil det uansett være viktig å holde gjeldende frister og målsettinger, for å unngå lange saksbehandlingstider og svartider, som i sin tur resulterer i økt pågang på telefon, epost og skranke. Lange saksbehandlingstider kan også medføre krav om flere ytelser, eksempelvis nødhjelp i ventetiden, noe som gir kontoret ekstra arbeid.

Vurdering: Et avgjørende moment for å lykkes med hovedmålet er at partene har en lik forståelse av hvordan mål- og resultatstyringen skal utøves, og hvilke mål som skal gis prioritet. Hva man er blitt enige om må forankres i alle deler av organisasjonen.

2.7 ØKNING I UTGIFTENE TIL SOSIALHJELP

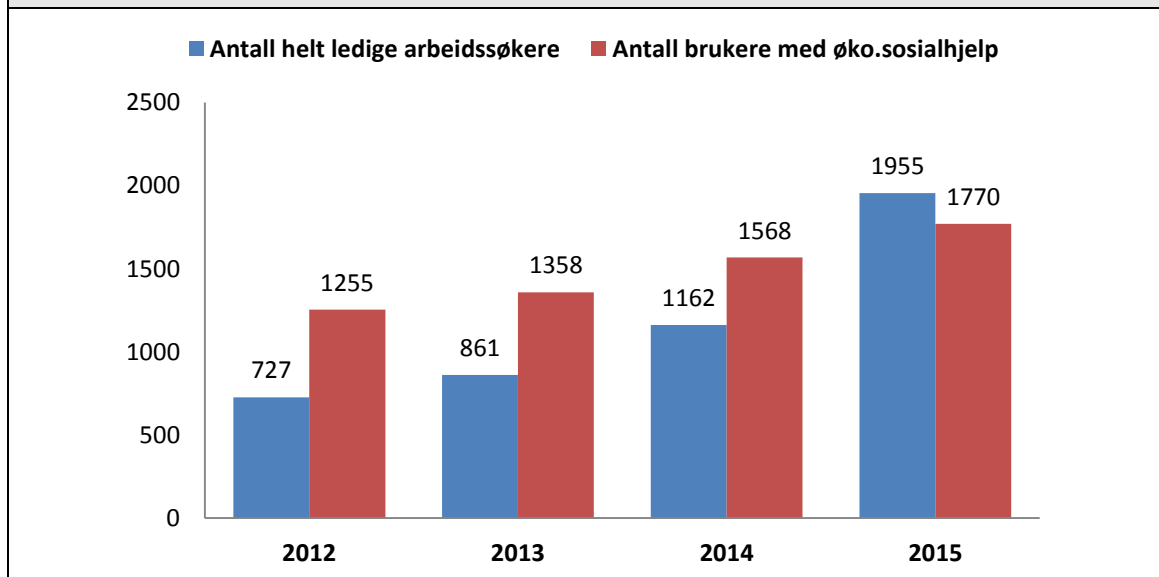
2.7.1 MÅLSETTINGER I GJELDENDE ØKONOMIPLAN

I Sandnes kommune sin Økonomiplan 2016-19 heter det at NAV skal arbeide målrettet for å møte økende arbeidsledighet og økte behov for sosialtjenester.

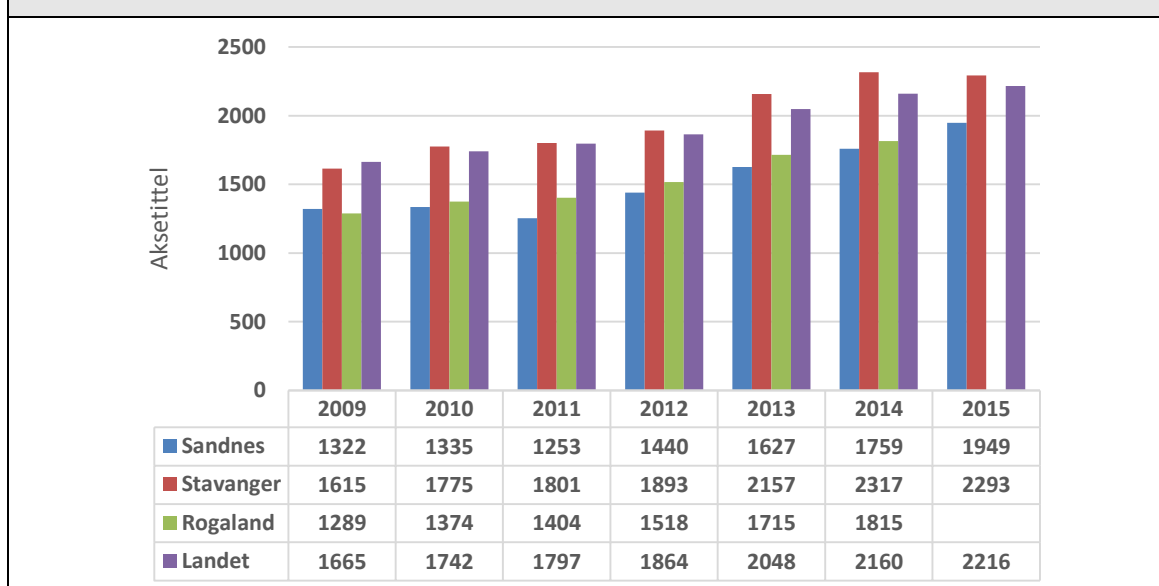
Figur 12 – Utgifter til økonomisk sosialhjelp i Sandnes kommune (Kilde: Resultatvurdering 2014 og 2015, NAV Sandnes)				
		2013	2014	2015
	Boutgifter	26 196 258	31 182 942	41 861 273
	Midlertidig bolig	18 500 000	21 936 301	14 349 219
	Livsopphold	24 315 780	28 348 350	34 693 322
	Totalt	69 014 051	81 469 607	90 858 814

Kommentar: De totale utgiftene har økt med 32 prosent siste tre år, en utvikling som skyldes økt antall sosialhjelpsmottakere, som igjen henger sammen med økt antall arbeidsledige, se neste figur.

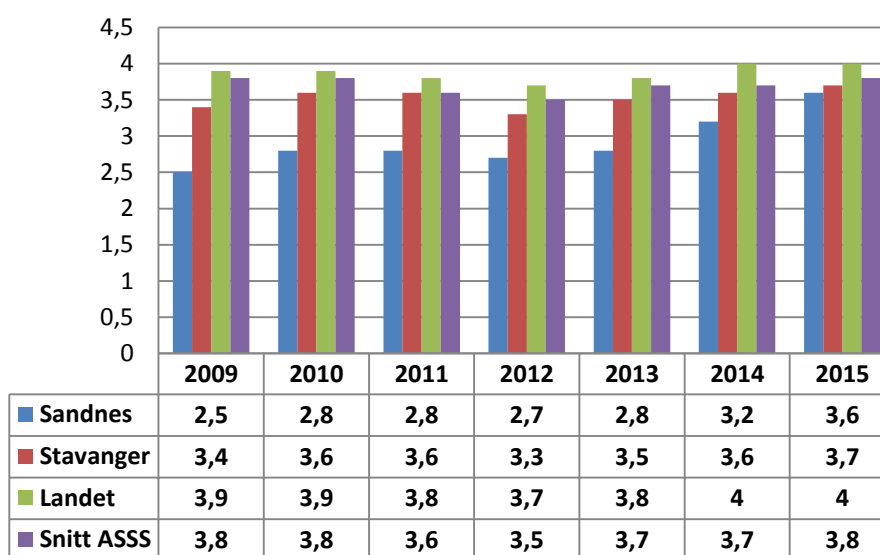
Positivt er at kommunen har lyktes med å få ned kostnadene til midlertidig bolig det siste året. Kommunens satsning på boveiledning har redusert antallet bostedsløse familier og unge, kombinert med at det er blitt enklere å skaffe seg en bolig i det private utleiemarkedet.

Figur 13 - Antall helt ledige arbeidssøkere og antall brukere med sosialhjelp
(Kilde: Resultatvurdering 2014 og 2015, NAV Sandnes)

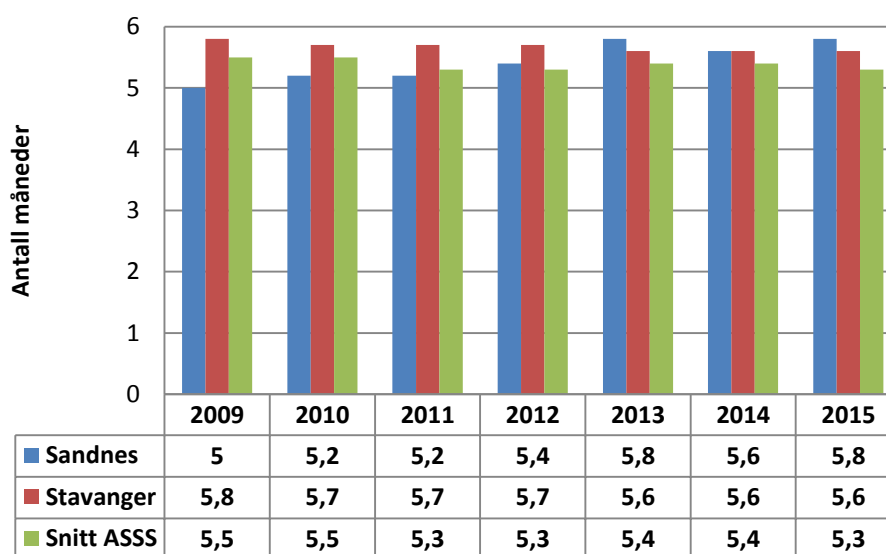
Kommentar: Økningen i utgiftene til sosialhjelp henger sammen med økningen i antall arbeidsledige. Både antallet ledige arbeidssøkere og antall brukere med økonomisk sosialhjelp har økt. Økningen er særlig stor siste år. Økningen må ses på bakgrunn av konjunkturedgangen som følge av fallet i oljeprisen.

Figur 14 Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger (Kilde: SSB/ KOSTRA)

Kommentar: Selv om Sandnes Kommune har hatt en økning i utgifter til økonomisk sosialhjelp de siste årene, ligger kommunen likevel under nabokommunen og landssnittet. Rogalands-tall for 2015 foreligger ikke.

Figur 15 Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20 til 66 år av innbyggere 20-66 år (Kilde: SSB/ KOSTRA. Tall for Rogaland og landet finnes ikke.)

Kommentar: Sammenlignet med snittet i ASSS, har Sandnes og Stavanger noe lavere andel sosialhjelpsmottakere i denne aldersgruppen. Men i Sandnes har andelen steget kraftig siste syv år.

Figur 16 Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25 til 66 år (Kilde: SSB/ KOSTRA. Foreløpige tall for 2015)

Kommentar: Sammenlignet med snittet i ASSS, har mottakere i aldersgruppen 25-66 år noe lengre stønadslengde. Dette må ses på bakgrunn av at Sandnes har hatt mange i midlertidig bolig som har vært avhengig av sosialhjelp i flere år. I 2015 ble prosjektet bo-veileder i NAV satt i gang som har hatt gode resultater, men likevel ser vi nå at stønadslengden er tilbake på 2013-nivå i Sandnes.

Vurdering: De totale utgiftene til sosialhjelp har økt med 32 prosent siste tre år, en utvikling som skyldes flere sosialhjelpsmottakere, som igjen henger sammen med flere arbeidsledige. Kommunen har imidlertid lyktes med å få ned kostnadene til midlertidig bolig det siste året, noe som må anses positivt.

Selv om Sandnes kommune har hatt en økning i utgifter til økonomisk sosialhjelp de siste årene, ligger kommunen likevel under nabokommunen og landsnittet. Og sammenlignet med snittet i ASSS, har Sandnes og Stavanger en noe lavere andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 20-66 år. Men i Sandnes har andelen steget kraftig siste syv år.

2.8 SÆRSKILT OM UNGE SOSIALHJELPSMOTTAKERE

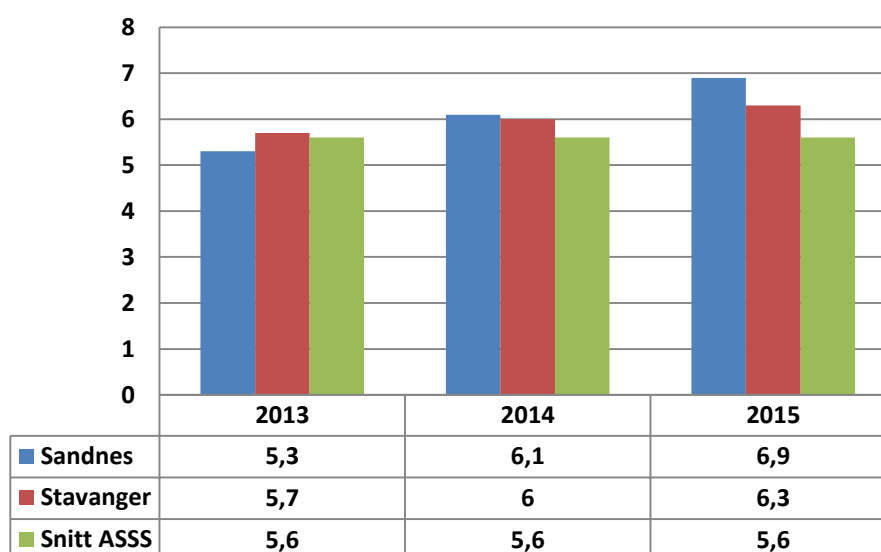
2.8.1 KOMMUNEN HAR UTARBEIDET EN EGEN UNGDOMSSTRATEGI

NAV Sandnes sin «Ungdomsstrategi for Sandnes 2014-2017» tar til orde for øke antallet med overgang til arbeid slik at stønadstiden reduseres. Målet skal nås gjennom å satse på

- Å få ungdommene i arbeid, blant annet gjennom bruk av kommunens tiltaksplasser,
- Grundig og systematisk kartleggingsarbeid av den enkelte bruker.
- Bevisstgjøring og tydeliggjøring av brukers eget ansvar.
- Økt kompetanse blant de ansatte i NAV om målgruppen.

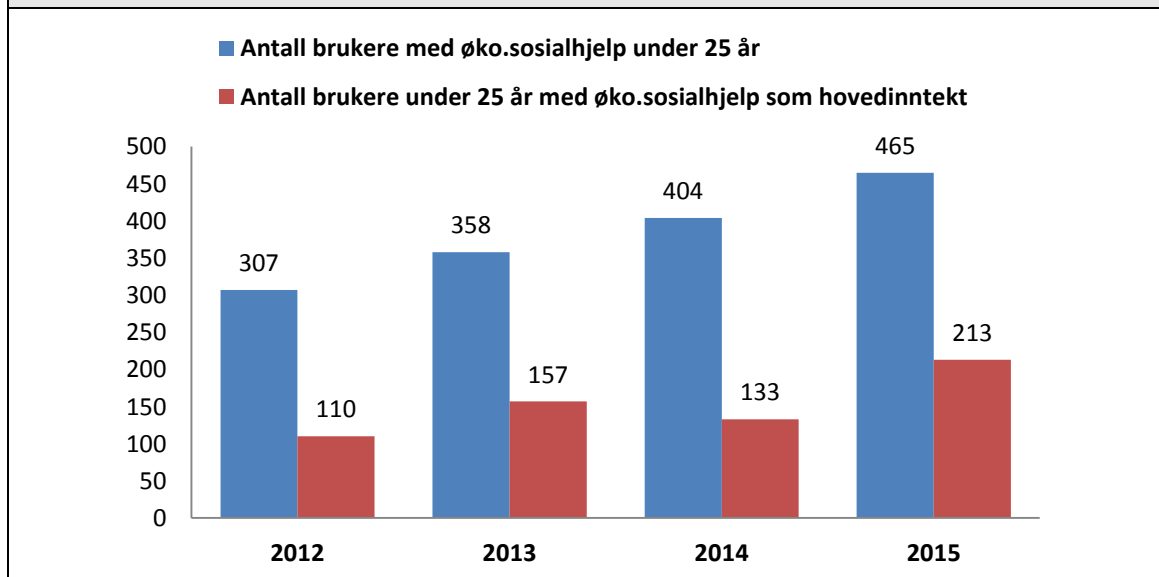
2.8.2 ANTALLET UNGE SOSIALHJELPSMOTTAKERE ØKER

Figur 17 Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 18 til 24 år av innbyggere 18-24 år (Kilde: SSB/ KOSTRA. Tall for tidligere år og for landet som helhet, finnes ikke.)



Kommentar: Sammenlignet med snittet i ASSS, har Sandnes og Stavanger hatt en kraftig økning i andelen sosialhjelpsmottakere i denne aldersgruppen. Sterkest har økningen vært i Sandnes.

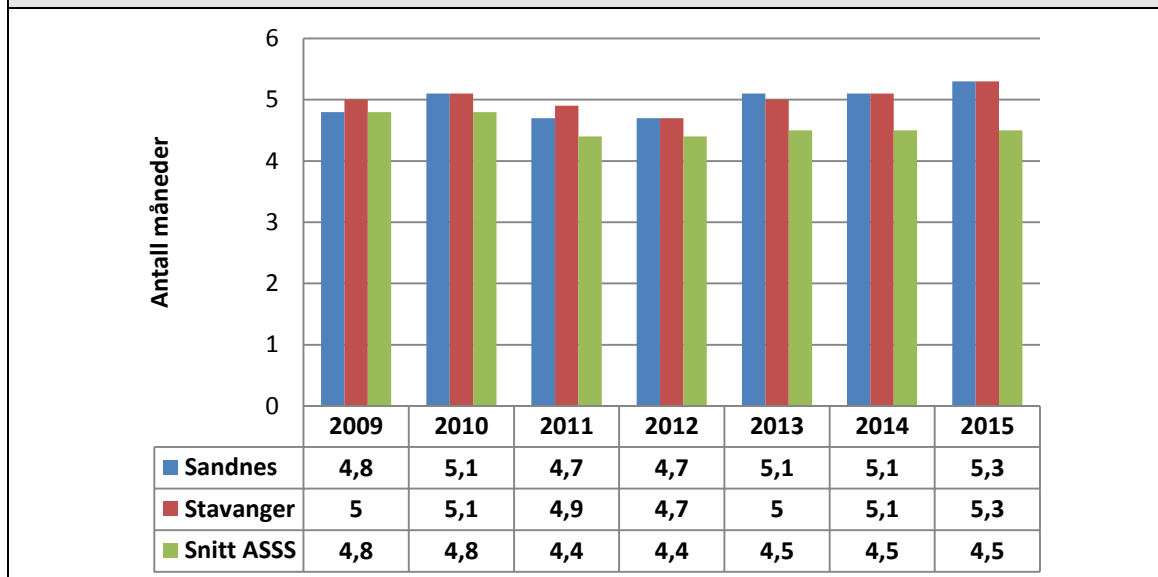
Figur 18 - Antall brukere med økonomisk sosialhjelp under 25 år og antall brukere under 25 år med sosialhjelp som hovedinntekt (Kilde: Resultatvurdering 2014 og 2015, NAV Sandnes)



Kommentar: Blant de under 25 år har det funnet sted en økning. Av totalt 1770 brukere av økonomisk sosialhjelp, er 213 (12 prosent) under 25 år.

Økningen skyldes hovedsakelig strammere arbeidsmarked, kombinert med en høy andel arbeidsinnvandrere i kommunen. Kommunen har hatt en relativt kraftig befolkningsvekst, mye på grunn av høy arbeidsinnvandring de senere årene. I en konjunkturedgang antas dette å gi ekstra høye ledighetstall, som igjen fører til høyere utgifter til sosialhjelp. For ungdom uten utdanning og arbeidserfaring vil det i en konjunkturedgang være ekstra vanskelig å få innpass på arbeidsmarkedet. NAV har imidlertid ingen statistikk som underbygger en slik antatt årsakssammenheng.

Argumentasjonen ovenfor vil i stor grad være den samme for både Stavanger og Sandnes. Vi kan ut fra vår gjennomgang ikke gi konkrete svar på hvorfor økningen i antall unge sosialhjelpsmottakere har vært langt større i Sandnes enn i Stavanger. Vi vil anbefale Sandnes kommune å analysere disse tallene for om mulig å finne årsakssammenhenger som kan peke fram mot aktuelle tiltak.

Figur 19 - Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 18 til 24 år (Kilde: SSB/ KOSTRA. Foreløpige tall for 2015)

Kommentar og vurdering: Sammenlignet med snittet i ASSS, har unge mottakere i Sandnes og Stavanger noe lengre stønadslengde. Dessverre ser vi en økning siste tre år.

2.8.3 TILTAK RETTET SPESIELT MOT UNGDOM PÅ SOSIALHJELP

Et av tiltakene kommunen har satt i verk er et eget ungdomsteam med ansvar for ungdom i alderen 16-24 år. En henvendelse starter gjerne med en kartlegging av den enkelte bruker og avklaring av bistandsbehov¹⁵. Tidligere var teamets innsats rettet mot en avgrenset del av ungdommene, men fra januar 2015 omfatter er teamets målgruppe alle ungdommer i aldersgruppen¹⁶.

Ungdommene skal få tilbud om en fast veileder fra teamet, de kan benytte et eget telefonnummer, og en egen vaktordning er opprettet i publikumsmottaket. Brukerne har gjerne utfordringer knyttet til rus, psykiatri, bolig og utdanning, og teamet samarbeider tett med barnevernet og oppfølgingstjenesten.

To viktige virkemidler for redusere omfanget av sosialhjelp blant ungdom er innføring av aktivitetsplikt som kriterium for sosialhjelp, foruten boveilederprosjektet:

- Lov om sosiale tjenester § 20 gir en mulighet til å sette som vilkår for sosialhjelp til unge med arbeidsevne, at de deltar på et 6 ukers kurs med fokus på kartlegging, jobbsøking og motivasjon. Sandnes kommune har valgt å benytte seg av denne lovadgangen, som for øvrig også gir anledning til å redusere stønaden ved fravær. Dette prosjektet/kurstilbudet har fått navnet UKA og varer foreløpig

¹⁵ Som nevnt tidligere i rapporten opererer NAV med ulike innsatsnivåer i behandlingen av brukerhenvendelsene, avhengig av brukerens behov for oppfølging. Mer om dette i rapportens vedlegg.

¹⁶ Tidligere har ungdomsteamet hatt sin hovedinnsats rettet mot unge med situasjonsbestemt innsats, men også gitt råd, veiledning og gruppeinnsats i forhold til unge med standardinnsats.

frem til august 2016. Flere av ungdommene har fått tilbud om tiltaksplass i regi av Aktiv kompetansebygging i Sandnes kommune (AKS), som tilbyr kommunale tiltaksplasser.

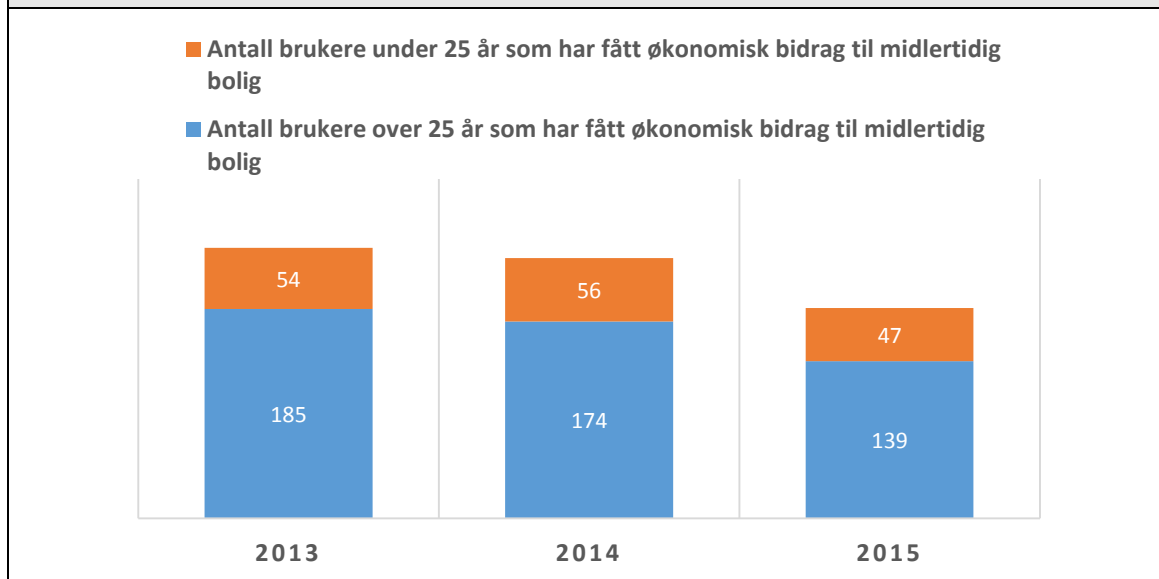
- I boveilederprosjektet får ungdommer hjelp av en veileder til å finne en bolig. Dette prosjektet er for øvrig finansiert av Fylkesmannen og Husbanken.

Tabell 20 – Antall ungdommer i UKA i 2015 og hva de gikk til (Kilde: NAV Sandnes)

	Antall	Prosentandel
Praksisplass / AKS	66	42 %
Sluttet å møte, pengene stoppet	27	17 %
Ikke søkt likevel	18	11 %
Jobb	16	10 %
Tilbake til veileder (søker arbeidsavklaringspenger eller lignende)	13	8 %
Skole	8	5 %
Andre tiltak (Pøbelprosjektet, FROG)	7	4 %
Påmeldt, med fikk jobb før oppstart av UKA	5	3 %
Flyttet	5	3 %
Jobb m/lønnskudd	2	1 %
Totalt	158	

Kommentar og vurdering: Bare 10 % av deltakerne gikk rett fra kurs til jobb. Men hvis vi tar med overgang til praksisplass er vi til sammen oppe i halvparten av deltakerne. Etter vår vurdering må dette sies å være et godt resultat, tatt i betraktning at flere innenfor denne gruppen sliter med psykiske vansker, rus mv. De er såpass unge at de gjerne har ingen eller liten arbeidserfaring fra før.

Arbeidsgivere garanterer ikke ordinær jobb i etterkant av praksis, men ungdommene får arbeidserfaring og referanse. Noen får andre tilbud før oppstart, eller de trekker sin søknad om sosialhjelp når de får vite om aktivitetsplikten. Samtidig er det dessverre en del ungdommer som ikke møter på praksisplassen, avslutter, mister kontakt og kommer tilbake til NAV etter noen måneder.

Tabell 21 – Antall brukere over og under 25 år i midlertidig bolig (Kilde: Resultatvurdering 2015 NAV Sandnes)

Kommentar og vurdering: Som følge av kommunens boveilederprosjekt og endringer i boligmarkedet er behovet for midlertidige botilbud redusert. Boveilederprosjektet har bidratt til at flere brukere har gått fra midlertidig til leid bolig. Dette må sies å være gledelige resultater.

2.8.4 KVALIFISERINGSPROGRAMMET

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er et program forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, jmf lov om sosiale tjenester § 29 og 30. Senest seks måneder etter søknadsdato skal brukerne få tilbud om et helårlig fulltidsprogram, som skal fremme overgang til arbeid og sosial inkludering i samfunnet. I 2015 har kommunen klart å overholde denne fristen, men kommunen få brukere i KVP;

Tabell 22 Resultater KVP sammenlignet med andre ASSS – kommuner. (Kilde ASSS-rapport 2015)

	Sandnes	Snitt ASSS
Mottakere av kvalifiseringsstønad per 1 000 innbyggere 18-66 år	2,4	2,9
Andel deltakere som gikk til arbeid, skole eller utdanning etter KVP	18,2	45,8

Kommentar: Blant de få deltakerne er andelen med overgang til utdanning og arbeid lav, sammenlignet med andre ASSS-kommuner.

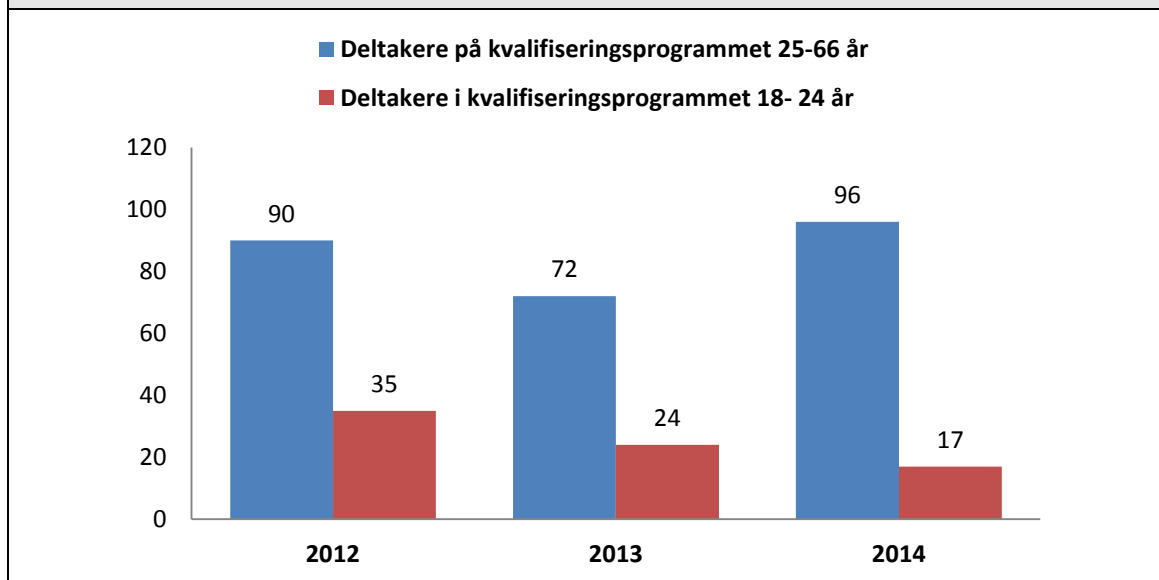
Tabell 23 – Antall deltakere i Kvalifiseringsprogrammet og historisk utvikling (Kilde: Resultatvurdering 2015, NAV Sandnes)

År	2013	2014	2015
Antall deltakere i Kvalifiseringsprogrammet 31.des.	67	72	71
Antall som har deltatt i KVP som har fått jobb/trygd/skole	12	3	7
Antall som har deltatt i KVP i løpet av året	144	113	123

Kommentar: Antallet har vist en nedgang de siste tre årene.

Programmet retter seg ikke mot en bestemt aldersgruppe, men antallet unge brukere har de senere årene gått ned;

Figur 24 Antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet i Sandnes. Historisk utvikling).



Kommentar: Vi ser at antallet deltakere har sunket noe blant de unge mottakerne. Gjennom økonomiplanen er NAV Sandnes nå tilført stillingsressurser til Kvalifiseringsprogrammet, og for å styrke dette arbeidet er også organisering og rutiner endret. Som følge av dette forventer kommunen en økt andel med overgang til arbeid på sikt, og at også antallet unge og eldre deltakere vil øke (Kilde: Resultatvurdering 2015).

Vurdering: Til tross for at NAV Sandnes har satt i verk flere tiltak spesielt rettet mot ungdom, ser vi at antallet sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år øker. Konjunkturedgangen vi er vitne til gjør det vanskelig for ungdom uten utdanning og arbeidserfaring å få innpass på arbeidsmarkedet. Kommunens bruk av praksisplasser har gitt ungdommene verdifull arbeidserfaring og ti prosent av deltakerne har etter endt praksisperiode fått jobb. Dette må sies å være bra, målgruppen tatt i betraktning.

2.9 BRUKERMEDVIRKNING

2.9.1 KRAV I LOV OG STYRINGS-DOKUMENTER

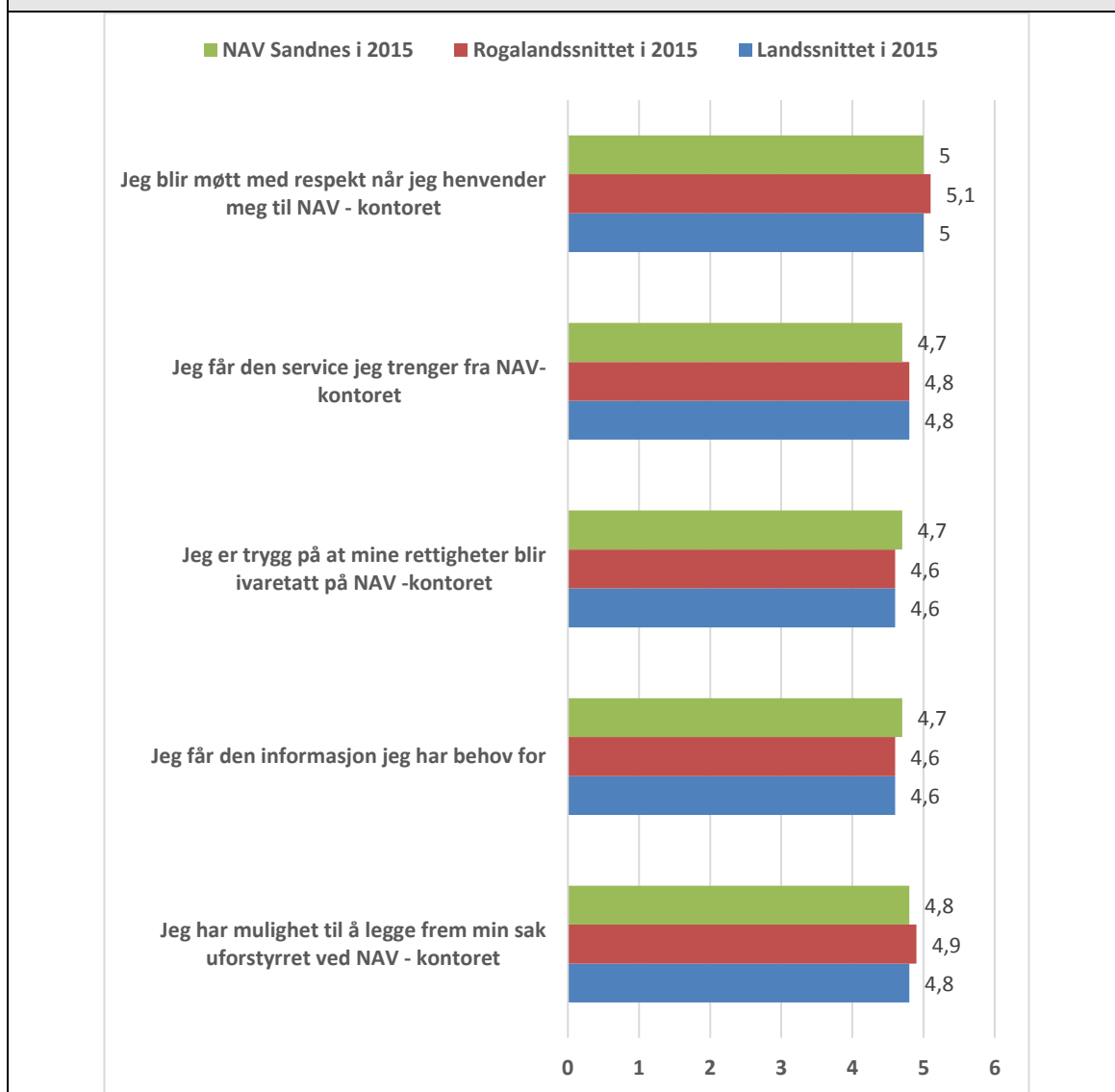
I lov om sosiale tjenester § 42 heter det at tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker. I gjeldende partnerskapsavtale heter det at eventuelle brukerundersøkelser i kommunal og statlig regis skal samordnes. I utgangspunktet skulle NAV Sandnes ha et brukervalg, men dette er ikke lenger virksomt.

2.9.2 KANALER FOR TILBAKEMELDINGER FRA BRUKERNE

På kommunenivå behandles saker som omhandler NAV i *Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne*, som er ledet politisk, og NAV Rogaland har faste møter med følgende brukerorganisasjoner:

- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Samarbeidsforumet av Funksjonshemmedes organisasjoner
- Pensjonistforbundet Rogaland
- Kreftforeningen
- Fontenehuset Stavanger
- A-larm

Våren 2015 ble det gjennomført en brukerundersøkelse for alle NAV kontorene. Undersøkelsen ble besvart av brukerne på publikumspc-er på det enkelte NAV-kontor. Resultatene fra hovedspørsmålene i undersøkelsen er som følger:

Figur 25 Resultater fra brukerundersøkelse våren 2015 (Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet).

Kommentar og vurdering: Vi ser at resultatene i Sandnes ligger tett opp til snittet i Rogaland og landet, på samtlige spørsmål. Tallene viser en rimelig god brukertilfredshet.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen og gjennomgått av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

- **Arbeids- og velferdsforvaltningsloven ("NAV-loven")** pålegger kommunen å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset de enkeltes og arbeidslivets behov. Loven fremhever at offentlig forvaltning skal møte den enkelte med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid og aktivitet.
- **Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen** pålegger kommunen å bedre levekårene for vanskeligstilte, sikre sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte innbygger får mulighet til å leve og bo selvstendig. Kommunen skal fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Utsatte barn og unge og deres familier skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og kommunen skal bidra til likeverd, likestilling og forebygging av sosiale problemer.
- **Rammeavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet** fastsetter at det skal utarbeides en partnerskapsavtale som regulerer samarbeidet mellom kommune og stat om det enkelte NAV-kontor.
- **Partnerskapsavtalen** mellom Sandnes kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Rogaland fastsetter at NAV kontoret skal samordne de kommunale og statlige tjenestene som gis til den enkelte bruker. Videre heter det at NAV Sandnes skal arbeide for at både kommunale og statlige oppgaver skal gis lik prioritet, og at det utvikles felles mål og resultatindikatorer.
- **Sandnes kommune sin Økonomiplan 2016-19 inneholder følgende hovedmålsettinger for NAV Sandnes:**
 - NAV skal som en del av omstillingsarbeidet i Levekår, gjennomføre et helhetlig prosjekt i organisasjonen for å møte veksten i kommunale NAV-tjenester på effektive måter.
 - Oppfølgingen av unge sosialhjelpsmottakere og aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere skal videreføres.

- Ny innretning av aktivitetsplikt for sosialhjelp planlegges og gjennomføres i samarbeid med blant annet AKS¹⁷.
 - Boveilederprosjektet videreføres og styrkes med oppfølging i bolig¹⁸.
 - NAV har økte utgifter til økonomisk sosialhjelp grunnet økt antall brukere og økte utbetalinger, herunder bidrag til boutgifter. Rammen til lovpålagt økonomisk sosialhjelp må derfor økes.
- **I NAV Sandnes sin Ungdomsstrategi 2014-17** er hovedmålsettingen å redusere stønadstiden for unge sosialhjelpsmottakere.

NAV Virksomhetsstrategi 2011-2020 (Virksomhetsstrategien gjelder for Arbeids- og velferdsetaten, det vil si den statlige delen av NAV.

Metode

I prosjektet har vi foretatt en såkalt metodetriangulering av data. Dette innebærer at de ulike problemstillingene belyses gjennom bruk av forskjellige datakilder. Trianguleringen bidrar til å utvide og forsterke datagrunnlaget i analysen, og forskjellige innsamlingsmetoder gir ulike perspektiv på analysegrunnlaget. For eksempel er det foretatt en rekke tallanalyser. Vi har testet ut tallene i intervju med ledelse og fagpersoner, samt innhentet innspill fra et utvalg samarbeidspartnere. Dette for å sikre et bredest mulig tilfang av data innenfor prosjektets rammer.

Metodisk er det dermed benyttet analyse og intervju, samt sammenligninger (mot seg selv over tid og andre kommuner). I Sandnes finner vi ett NAV-kontor, som så er sammenlignet med de syv største NAV-kontorene i Rogaland, målt etter antall årsverk per april 2015. Dette for å sikre sammenlignbare størrelser. I tillegg har vi sammenlignet med snittet i Rogaland og landet. I rapporten har vi også benyttet aggregerte data KOSTRA og ASSS, for å få et mest mulig representativt bilde.

Verifisering av intervjudata har foregått underveis, samt ved å sørge for et visst antall respondenter.

Informanter

- Leder NAV Sandnes, Ågot Vatnedal
 - Avdelingsleder Oppfølging NAV, Bjørg Tendenes
 - Avdelingsleder Oppfølging Forvaltning, Tove Gimre
 - Avdelingsleder for Fellestjenester, Torgunn Ø. Heskja
 - Avdelingsleder Publikummottak NAV Sandnes, Liza Øverdal
 - Rådgiver budsjett og analyse, Wenche Wærp
-
- Direktør NAV Rogaland, Truls Nordahl
 - Rådgiver NAV Rogaland, Kenneth Torsteinbø
 - Rådgiver NAV Rogaland, Dan Torje Russell Allingham
 - Rådgiver NAV Rogaland, Astrid Nodland
-
- Kommunaldirektør Levekår, Elin Selvikvåg
 - Rådgiver fagstab levekår, Katharina Hovland
 - Tillitsvalgt for Fellesorganisasjonen (FO), Åge Kro

¹⁷ Aktiv kompetansebygging i Sandnes kommune (AKS) er en egen resultatenheter som tilbyr kommunale tiltaksplasser.

¹⁸ Prosjektet er rettet mot ungdom, og boveilder skal gjennom målrettet oppfølging bidra til at brukere finner ny bolig. Prosjektet er finansiert av fylkesmannen og Husbanken i utprøvsingsperioden.

- Rådgiver i Oppfølgingstjenesten, Mette Mannes
- Leder Mestringsenheten i Sandnes, Trude Lønning
- Leder for barnevernet i Sandnes, Silje Nygaard
- Seksjonsleder for ettervern ved barnevernet i Sandnes, Lilly-Anne Håvarsen
- Seksjonsleder for administrasjon, mottak og barnevernvakt i barnevernet, Marie Therese Thesen

Figur 1 Antall årsverk ved samtlige NAV kontor i Rogaland (Kilde: NAV Rogaland. Tall per 01.04.2015)

	Årsverk
Sandnes	96,55
Haugesund	75,8
Karmøy	61,6
Hundvåg & Storhaug	56,3
Eiganes & Tasta	51,25
Hillevåg & Hinna	44,65
Madla	43,85
Sola	28,32
Randaberg	23,5
Hå	22,3
Gjesdal	21,5
Strand	21,3
Klepp	20,8
Time	20,54
Egersund	20,3
Tysvær	15
Sauda	10,85
Vindafjord	10,8
Suldal	7,7
Rennesøy	6,9
Lund	6,2
Sokndal	4
Hjelmeland	4
Finnøy	3,36
Bjerkreim	2,8
Forsand	2,55
Bokn	2,25
Utsira	1
Rogaland	685,97

Mer om organiseringen av NAV

Mens det lokale NAV- kontoret først og fremst har ansvaret for oppfølgingen av brukeren, er saksbehandling av arbeidsavklaringspenger, sykepenger, støtte til enslige forsørgere, barnetrygd, lagt til NAV forvaltning;

- NAV Kontaktsenter består av 18 kontaktsentre, samt NAV Servicesenter (NSS) på Mo. Kontaktsenteret har om lag 1000 ansatte som besvarer telefon- og eposthenvendelser fra hele landet.

- Det er etablert fem pensjonsenheter, i tillegg til fire forvaltningsenheter. Veilederne har ikke direkte brukerkontakt, men kommuniserer gjennom det enkelte NAV-kontor. NAV forvaltning Rogaland behandler saker knyttet til alderspensjon, sykepenger, arbeidsledighetstrygd, for nevne noen.

Økonomiplan 2016-19 og strategier/aktiviteter for nå fastsatte målsettinger

I Sandnes kommune sin Økonomiplan 2016-19 heter det at NAV skal tilpasse organisasjonen og arbeide målrettet for å møte økende arbeidsledighet og økte behov for sosialtjenester. For å få til dette skal:

- Gjennomføre et helhetlig prosjekt i organisasjonen for å møte veksten i kommunale NAV-tjenester på effektive måter, som en del av omstillingsarbeidet i levekår.
- Oppfølgingen av unge sosialhjelpsmottakere og aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere videreføres.
- Ny innretning av aktivitetsplikt for sosialhjelp planlegges og gjennomføres i samarbeid med blant annet AKS.
- Boveilederprosjektet videreføres og styrkes med bo-oppfølging rettet mot ungdom. Prosjektene er finansiert av fylkesmannen i prosjektperioden.

NAV har økte utgifter til økonomisk sosialhjelp grunnet økt antall brukere og økte utbetalinger, herunder bidrag til boutgifter. Rammen til lovpålagt økonomisk sosialhjelp økes.

Kartlegging og ulike innsatsnivåer

I henhold til Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 14 a har alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering, som sier noe om;

- Vedkommendes muligheter for å komme i arbeid
- Hva slags arbeid som skal være målet
- Behovet for bistand for å komme i arbeid
- Om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- Hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren

Loven fremhever innsatsbehovet, ikke ytelsene. Videre heter det i § 15 at enhver som henvender seg til kontoret har rett til informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser. Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren.

Brukerens behov for bistand til å komme i jobb er utgangspunktet for NAV-kontorets tjenester. På bakgrunn av NAVs behovs- og arbeidsevnevurdering deles brukerne inn i ulike servicegrupper. NAV opererer med ulike innsatsnivåer i behandlingen av brukerhenvendelsene, avhengig av brukerens behov for oppfølging;

- **Standardinnsats** tilbys brukere som forventes å nå sitt mål i løpet av relativt kort tid, hovedsakelig gjennom egeninnsats. Brukerne skal gis tilstrekkelig informasjon og veiledning om arbeidsmarkedet, utdanninger og yrker. Aktuelle brukere her kan være:
 - Jobbsøkere med kvalifikasjoner som er etterspurt i arbeidsmarkedet
 - Jobbskiftere
 - Brukere med behov for sosiale tjenester
- **Situasjonsbestemt innsats** tilbys brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. Vanskene kan ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller en mismatch mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav. Aktuelle brukere kan være:
 - Brukere som ikke har fullført videregående opplæring
 - Brukere med språkproblemer i arbeidslivet
 - Sykemeldte
 - Brukere med behov for økonomisk stønad
 - Tiltaksdeltakere
- **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 egenaktivitet, innsats fra NAV eller andre aktører.
- **Varig tilpasset innsats** tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er varig nedsatt og at brukeren ikke vil kunne skaffe seg eller beholde ordinært arbeid gjennom innsats fra NAV eller andre aktører. Dette er hovedsakelig brukere med varig nedsatt arbeidsevne, med eller uten uførepensjon.

Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten er en fylkeskommunal lovpålagt tjeneste, for ungdom mellom 15- 21 år med rett til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-6. Tjenestens målgruppe er ungdom som ikke søker videregående opplæring, takker nei eller slutter i videregående opplæring. Oppfølgingstjenestens formål (§13-1) er å sørge for at ungdom i målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid, eller andre tiltak som på sikt kan gi mulighet for å gå inn i kvalifiserende opplæringsløp. Dersom en elev ikke søker videregående skole, informerer ungdomsskolene oppfølgingstjenesten om denne eleven.

Tabellen nedenfor viser antall personer i Sandnes kommune som de siste årene har inngått i oppfølgings-tjenestens målgruppe:

Tabell 2 – Aktivitet i Oppfølgingstjenesten (Kilde: Oppfølgingstjenesten og Rogaland revisjon sin rapport om overgang fra grunnskole til vid. opplæring fra mars 2016).		
	Antall 2013-2014	Antall 2014-2015
Totalt kartlagt	660	635
Antall innenfor oppfølgingstjenestens målgruppe	393	378
Antall i aktivitet via oppfølgingstjenesten	2	43
Antall i kombinasjonstiltak med NAV	20	21
Antall som har fått oppfølging uten å være i konkrete tiltak	80	72
Antall oppfølgingstjenesten har forsøkt å få kontakt med, uten å lykkes	26	13

I tabellen ser vi at det er relativt likt antall personer som kommer innenfor oppfølgingstjenestens målgruppe disse to årene.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no