

Forvaltningsrevisjon

Sandnes kommune, 2020



INNHOOLD

Oppdraget.....	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar.....	8
1 Fakta og vurderinger	10
1.1 Metode og avgrensning.....	10
1.2 Styling og organisering av NAV-kontoret i Sandnes..	11
1.3 Måloppnåelse	16
1.4 Tiltak for å øke sysselsetting blant unge sosialhjelpsmottakere.....	27
1.5 Samarbeid.....	34
1.6 Sosialhjelpsmottakere med svake norskferdigheter	36
1.7 Sosialhjelpsmottakere som forsørger barn.....	43
Vedlegg	47

OPPDRAGET

<p>Bestilling:</p> <p>Kontrollutvalget i Sandnes kommune bestilte 08.11.2019 en forvaltningsrevisjon om NAV-organiseringen.</p>	<p>Problemstillinger:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hvordan er arbeidet overfor sosialhjelpsmottakere styrt og organisert, og hvordan fungerer dette?• Hvilke mål knyttet til sosialhjelp er satt for NAV-kontoret og hvordan har måloppnåelsen vært?• Hvilke rapporteringsrutiner knyttet til sosialhjelp har kontoret?• I hvilken grad bidrar tiltak for brukerne til at flere av de yngre brukerne kommer i arbeid og aktivitet? Hvilke andre grupper skiller seg spesielt ut, og hvordan bidrar tiltak til endring for disse gruppene?• Spesielt overfor yngre brukere i NAV, er det viktig med samarbeid med andre instanser som skal bidra. Hvem samarbeides det med, og hvordan fungerer dette samarbeidet?
<p>Formål:</p> <p>Formålet med prosjektet er å vurdere hvordan NAV Sandnes arbeider for å redusere antallet sosialhjelpsmottakere i kommunen, og da særlig unge stønadsmottakere.</p>	

Prosjektleder for denne rapporten har vært forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen. Rapporten er gjennomgått og kvalitetssikret av forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg.

SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet har vært å vurdere hvordan NAV Sandnes arbeider for å redusere antallet sosialhjelpsmottakere i kommunen, og da særlig unge stønadsmottakere.

Hovedbudskap

- I perioden 2017-19 har antallet sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år gått ned.
- Etter Korona-pandemiens inntog i mars 2020 ser vi først og fremst en økning i antallet arbeidsledige ved utgangen av 2. tertial, mens økningen i antallet sosialhjelpsmottakere er mer moderat.
- Kommunens eget arbeidstreningstilbud AKS opplever at det kun er et fåtall veiledere i NAV som benytter seg av dem¹. NAV på sin side etterlyser mer informasjon fra AKS om hvorvidt de har ledige plasser.
- Ved oppstart av et arbeidstreningsopphold, ønsker AKS mer informasjon fra NAV om hva som skal utredes hos den enkelte bruker.
- Hos NAV er aldersgruppen 18-25 år gitt særskilt prioritet, både ved oppfølging og tiltaksbruk. Opprettelsen av en egen avdeling rettet mot unge i alderen 18-25 år fremstår som et godt grep for å sikre helhetlige tjenester overfor en ekstra sårbar gruppe, med lav arbeidslivstilknytning.
- Tildeling av en fast veileder i løpet av to uker er et viktig tiltak for å sikre unge sosialhjelpsmottakere god tilgjengelighet og hyppig kontakt med NAV. Dette er en tidsfrist har NAV klart å oppfylle.
- Imidlertid oppgir flere unge på det kommunale tiltaket «UKA» at de ikke lenger har kjennskap til hvem som er deres faste veileder i NAV. De har fått beskjed om at deres faste veileder har sluttet, men ikke hvem som har overtatt. Fra NAV får vi bekreftet at de kan bli bedre til å informere brukerne ved bytte av veileder.

Styring og organisering

NAV-kontoret i Sandnes er eid av stat og kommune, og samarbeidet er regulert i en lokal partnerskapsavtale. Ved kontoret er det derfor både kommunalt og statlig ansatte, og alle er lokalisert på samme sted. NAV-kontoret skal betjene både statlige og kommunale ansvars- og tjenesteområder, noe som stiller store krav til kompetanse og oversikt.

¹ Aktiv kompetansebygging Sandnes (AKS) er Sandnes kommune sitt tilbud til personer som ikke kan nyttiggjøre seg av NAV sine tilbud, som ikke har tilbud i videregående skole, eller en jobb de kan fungere tilfredsstillende i.

NAV kategoriserer brukerne i fire ulike kategorier etter hvor stort oppfølgingsbehov den enkelte har, og inndelingen legger føringer for hvordan NAV-kontoret er organisert. Ved NAV-kontoret i Sandnes har man valgt å dele kontoret inn i syv avdelinger, med hver sin spesifiserte målgruppe.

For å sikre helhetlige tjenester overfor unge brukere, har NAV Sandnes valgt å samle alle brukere i alderen 18-25 år i én avdeling, uavhengig av oppfølgingsbehov. Avdelingen kjennetegnes av færre brukere per veileder, noe som skal sikre hyppigere kontakt. Samtidig er aldersgruppen 18-25 år gitt særskilt prioritet, både ved oppfølging og tiltaksbruk. Blant annet skal alle få tildelt en fast veileder i løpet av to uker. Dette er en tidsfrist har NAV klart å oppfylle. Opprettelsen av en egen avdeling rettet mot unge i alderen 18-25 år fremstår som et godt grep for å sikre helhetlige tjenester overfor en ekstra sårbar gruppe, med lav arbeidslivstilknytning.

Måloppnåelse

I den lokale partnerskapsavtalen mellom NAV Sandnes og kommunen heter det at NAV skal arbeide målrettet for å møte økende arbeidsledighet, bidra til at flere er i arbeidsrettet aktivitet og motvirke økt behov for sosialhjelp. Dette er et mål som påvirkes av en rekke ulike faktorer. For det første er økonomisk sosialhjelp ment å være et nedre sikkerhetsnett fra lovgivers side, og *skal* utbetales ved behov. I hvor stor grad innbyggerne har behov vil derfor være nært knyttet til den økonomiske utviklingen. I tillegg kan også innsnevring av statlige ytelser ha betydning. Dette er faktorer som er viktige å ha i mente når vi skal vurdere måloppnåelsen.

KOSTRA-tall for perioden 2017-19 viser en nedgang i antallet sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år i Sandnes, mens for aldersgruppen 25-66 år er antallet stabilt. Etter Korona-pandemiens inntog i mars 2020 ser vi først og fremst en økning i tallet på registrerte arbeidsledige, både blant unge og eldre. Dette er en gruppe NAV-brukere som kan motta dagpenger i opptil 2 år/ 104 uker. Skulle det vise seg at en høy andel av disse ikke klarer å skaffe seg arbeid innen dagpengeperioden tar slutt, vil kommunen innen relativt kort tid få en kraftig økning i antallet sosialhjelpsmottakere.

KOSTRA-tall fra 2019 viser at Sandnes har en forholdsvis lav andel sosialhjelpsmottakere i befolkningen, sammenlignet med de andre storbykommunene i ASSS². Imidlertid er andelen unge høy. Siden 2017 har andelen sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år gått ned, i samsvar med kommunens mål om å motvirke økt behov for sosialhjelp. I 2019 var andelen 18-24 år lavere i Sandnes enn i Stavanger, noe som indikerer at kommunen er på rett vei i dette arbeidet.

² ASSS er et samarbeid mellom ti av Norges største kommuner og KS. Kommunene er Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Tromsø og Trondheim.

I aldersgruppen 18-24 år har også *stønadslengden* gått ned i perioden 2017-19, mens for aldersgruppen 25-66 år har *stønadslengden* økt. Blant storbykommunene er det kun Bergen og Oslo som har lengre *stønadslengde*.

Tiltak for økt sysselsetting blant unge sosialhjelpsmottakere

I forbindelse med Korona-pandemien har NAVs avdeling for unge voksne opplevd en økning i antallet registrerte brukere. Mens antallet ved årsskiftet var 670, var antallet kommet opp i 831 ved utgangen av september 2020, noe som tilsvarer en økning på 24 prosent. Den største økningen har funnet sted blant ungdom som regnes for å ha minst behov for oppfølging. Dette er ungdom NAV regner med vil komme seg raskt tilbake til utdanning eller arbeid. I NAV sin kategorisering er dette unge med standard innsatsbehov/ oppfølgingsbehov. Siden pandemien i første omgang fører til en kraftig økning i tallet på registrerte arbeidsledige, er dette som forventet.

Etter lov om sosiale tjenester har unge sosialhjelpsmottakere med arbeidsevne aktivitetsplikt, og kommunen skal sørge for at disse får et aktivitetstilbud. I Sandnes heter dette tilbudet «UKA». Som følge av Korona-pandemien har tilbudet fra mars 2020 vært digitalt, og NAV Sandnes har stilt krav om deltakelse på to digitale møter i uka, fremfor fysisk oppmøte. Brukerne forteller at denne overgangen har gått fint, og at de fortsatt opplever å få den oppfølgingen de har behov for. Både deltakere og veiledere i NAV forteller at mer bruk av digitale kommunikasjonsverktøy har senket terskelen for å ta kontakt, og at oppmøteprosenten nå er høyere enn før.

Men fra flere av UKA-deltakere blir det meldt om at NAV kan bli bedre til å informere ved bytte av veileder, og at de ikke vet hvem som er deres faste veileder i NAV. Dette til tross for at NAV Sandnes har som målsetting at denne gruppen sosialhjelpsmottakere skal ha en fast veileder, for god tilgjengelighet og hyppig kontakt. Fra NAV får vi bekreftet at de kan bli bedre til å informere ved bytte av veileder.

Samarbeidet med andre sentrale instanser

Sentrale samarbeidspartnere som fylkeskommunens oppfølgingstjeneste, Mestringsenheten, Flyktningeenheten og barneverntjenesten, forteller om et godt samarbeid med NAV-kontoret i Sandnes. Fra kommunens eget arbeidstreningstilbud AKS får vi opplyst at det kun er et fåtall veiledere i NAV som benytter seg av dem. Av denne grunn ønsker leder av AKS at tilbudet gjøres mer kjent blant veilederne i NAV, slik at de får flere brukere henvist. NAV på sin side ønsker mer informasjon fra AKS, om for eksempel hvilke tiltak de har, hvor mange som er inne på tiltak og hvor lang venteliste de har.

Fra AKS blir det dessuten etterlyst mer informasjon fra NAV om hva som skal utredes i løpet av arbeidstreningsoppholdet. Ved for lite informasjon kan formålet med oppholdet bli noe uklart. Fra AKS blir det påpekt at tilbudet ikke skal være en «oppbevaringsplass», men et virkemiddel for avklaring av arbeidsevne og interesseområder. Dette kan for eksempel være hvorvidt

vedkommende klarer å møte til avtalt tid, motta beskjeder, utføre oppgaver og gjøre det som forventes på en arbeidsplass. Et annet formål vil være å undersøke hva vedkommende ønsker å jobbe med.

Sosialhjelpsmottakere med svake ferdigheter i norsk

I NAV Sandnes sin resultatvurdering for 2019, som for øvrig kan sies å være NAV-kontorets årsmelding, oppsummerer kontoret selv hva de anser som hovedutfordringer fremover. Her kan vi lese at «Utfordringer i 2020 er fortsatt flyktninger og brukere med innvandrerbakgrunn som har manglende språkkompetanse. Mange flyktninger fra de store ankomstene i 2016 og -17 vil ferdigstille introduksjonsprogrammet i 2020 og vil bli overført til NAV fra Flyktningeenheten. Det kan bli utfordrende å finne gode kvalifiserende løp til disse».

Selv om svake/manglende norskferdigheter er en hovedutfordring, fører ikke NAV noen fortløpende oversikt over hvem eller hvor mange dette gjelder. Etter vår vurdering vil aggregerte tall på dette området styrke NAVs muligheter til å kunne gjøre nødvendige prioriteringer.

Sosialhjelpsmottakere med forsørgeransvar

Blant de prioriterte gruppene i NAV Sandnes sin virksomhetsplan finner vi personer med forsørgeransvar for barn under 18 år. KOSTRA-tall til og med 2019 viser at Sandnes ligger i midtsjiktet sammenlignet med de andre storbykommunene, målt i andel sosialhjelpsmottakere med forsørgeransvar. Ser vi på den historiske utviklingen siden 2017, ser vi en svak nedgang. Selv om forskjellen ikke er stor, kan disse tallene likevel indikere at utviklingen går i riktig retning. Så langt har Korona-pandemien ikke hatt en påviselig effekt på antall sosialhjelpsmottakere med forsørgeransvar. Det er en mindre økning per 2. tertial 2020, men nivået er tilsvarende nivået per 2. tertial i 2017 og -18.

Våre anbefalinger til Sandnes kommune og NAV Sandnes

- Vi anbefaler Sandnes kommune og NAV Sandnes å holde fast på organiseringen med en egen avdeling for yngre sosialhjelpsmottakere.
- Vi anbefaler Sandnes kommune og NAV Sandnes å sette inn tiltak som skal bidra til at alle brukere i aldersgruppen 18-24 år vet hvem som er deres faste veileder i NAV.
- Vi anbefaler Sandnes kommune og NAV Sandnes å vurdere tiltak som kan gi NAV-veilederne mer informasjon om tilbudet til AKS.
- Vi anbefaler Sandnes kommune og NAV Sandnes å sørge for at veilederne i NAV gir de ansatte i AKS bedre informasjon om hva som skal undersøkes ved oppstart av et arbeidstreningssopphold.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

(Rådmannens kommentar mottatt 17.11.2020):

Rapporten gir en god og grundig gjennomgang av NAV sin organisering og tiltak for å redusere antallet sosialhjelpsmottakere i kommunen, med hovedvekt på unge stønadsmottakere. Den gir en bred oversikt på utviklingen av sosialhjelp og antall mottakere i ulike kategorier, samt oppsummeringer av resultatene. Rapporten viser at kommunen har gjort gode grep og har god utvikling på flere områder i sosialtjenesten, men viser også noen utfordringsområder. Rapporten gir grunnlag for å arbeide videre.

Rogaland Revisjon har i rapporten presentert sine anbefalinger til Sandnes kommune og NAV Sandnes. Anbefalingene vil bli fulgt opp som beskrevet under.

Rådmannens tilbakemelding på forvaltningsrevisjonens anbefalinger:

- 1. Rogaland revisjon anbefaler Sandnes kommune og NAV Sandnes å holde fast på organiseringen med en egen avdeling for yngre sosialhjelpsmottakere.**

Kommunen er enig i Rogaland Revisjon sin anbefaling om å videreføre en egen avdeling som jobber med alle unge voksne. Det sikrer at veilederne har særskilt kompetanse og metoder som er virksomme i arbeidet med unge voksne.

- 2. Rogaland revisjon anbefaler Sandnes kommune og NAV Sandnes å sette inn tiltak som skal bidra til at alle brukere i aldersgruppen 18-24 år vet hvem som er deres faste veileder i NAV.**

I aktivitetsplanen på nav.no fremgår hvem som er veilederen for brukeren. I tillegg jobber NAV Sandnes for å finne løsninger der en kan nytte SMS eller andre kanaler for å ytterligere informere bruker om dette.

- 3. Rogaland revisjon anbefaler Sandnes kommune og NAV Sandnes å vurdere tiltak som kan gi NAV-veilederne mer informasjon om tilbudet til AKS.**

Det er allerede planlagt og iverksatt tiltak for å bedre dialogen og informasjonsflyten mellom NAV Sandnes og AKS. Dette gjelder blant annet samarbeidsmøter på ledernivå, rutiner for fortløpende informasjon om kapasitet i AKS, samt muntlig og skriftlig informasjon fra AKS inn i

NAV sine møtepunkt. Videre har kommunen som en del av det pågående omstillingsarbeidet Sandnes 2025, igangsatt utredningsarbeid for å vurdere og gi anbefaling om fremtidig organisering av AKS/ AKS sine oppgaver. Ny organisering skal legge til rette for samarbeid, robusthet, god kapasitetsutnyttelse og høy måloppnåelse. Også for Flyktningeenheten er det et pågående arbeid for å vurdere organiseringen. NAV er en meget viktig samarbeidspartner for begge disse virksomhetene.

4. Rogaland revisjon anbefaler Sandnes kommune og NAV Sandnes å sørge for at veilederne i NAV gir de ansatte i AKS bedre informasjon om hva som skal undersøkes, ved oppstart av et arbeidstreningsopphold.

NAV Sandnes skal i samarbeid med AKS utarbeide bedre systematikk ved «bestilling» av tiltak, slik at formål og AKS sine oppgaver overfor den enkelte deltaker fremgår tydelig. En benytter eget skjema. Formål, oppgaver og behov skal også være gjennomgående slik at sluttrapporten svarer på bestillingen.

1 FAKTA OG VURDERINGER

1.1 METODE OG AVGRENSNING

Denne rapporten er avgrenset til å omfatte sosialhjelpsmottakere, med hovedvekt på unge sosialhjelpsmottakere uten nedsatt arbeidsevne i aldersgruppen 18-25 år. Rapporten er en videreføring av vår forvaltningsrevisjonsrapport fra mai 2016, kalt «*Erfaringer med NAV-organiseringen*», hvor kontorets interne organisering og målstyring var hovedtema. Her ble NAV-kontoret i Sandnes anbefalt å styrke brukerdialogen, se nærmere på årsaker til en høy andel unge sosialhjelpsmottakere og stønadslengden til disse. Kommunens svar ble behandlet i Kontrollutvalget juni 2017 og gjengitt i rapportens vedleggsdel i sin helhet.

Våre funn er vurdert opp mot lovbestemmelser, foruten kommunens politiske og administrative vedtak innenfor området. Vi har også sammenlignet NAV-kontoret i Sandnes med snittet i Rogaland, ASSS-kommunene³ og landet. Tallene er supplert med intervju med utvalgte nøkkelpersoner ved NAV-kontoret og i kommunen, foruten sentrale samarbeidspartnere. I tillegg har vi vært deltakere på en digital samling for unge sosialhjelpsmottakere. En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger er lagt i rapportens [vedlegg](#).

1.1.1 ET SAMARBEID MELLOM STAT OG KOMMUNE

Da Stortinget våren 2005 vedtok å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning var målet å samle arbeidsmarkedstiltak, trygdeytelser og sosialhjelp under samme tak, med «én dør inn». De sosiale tjenestene skulle være en del av NAV, men fortsatt et kommunalt ansvar. Begrunnelsen var å sikre en forankring i lokaldemokratiet, og at tildeling og utmåling av sosialhjelpen måtte ses i sammenheng med andre kommunale tjenester, så som rusomsorg og botiltak. Dessuten er kunnskap om lokalt arbeidsliv og muligheter for sysselsetting viktig. Samtidig åpner sammenslåingen for at man kan vurdere behovet for sosialhjelp opp mot statlige ytelser, som for eksempel arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

De lokale NAV-kontorene har to eiere, stat og kommune, og samarbeidet er regulert i en lokal partnerskapsavtale. NAV-kontorene er dermed todelt, med to styringslinjer, to finansieringskilder, to klageordninger og flere dataløsninger. Ved NAV kontoret i Sandnes finner to kategorier ansatte, nærmere bestemt både ansatte i kommunen og staten, men rent fysisk er de lokalisert på samme sted. Siden brukernes utfordringer ikke nødvendigvis følger en slik todeling, jobber de ansatte på tvers av statlige og kommunale ansvars- og tjenesteområder.

³ ASSS står for Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner. Nettverket består av de ti største kommunene, Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø.

1.2 STYRING OG ORGANISERING AV NAV-KONTORET I SANDNES

1.2.1 REVISJONSKRITERIER

I partnerskapsavtalen, nærmere bestemt internkontrakten mellom kommunaldirektør Helse og velferd og NAV Rogaland, heter det at et overordnet mål er å ha «fokus på tverrfaglig samarbeid og et helhetlig brukerforløp». I NAV Sandnes sin egen Ungdomsstrategi 2018-23 heter det at «skal man lykkes med oppfølgingen av de unge er det viktig å være tilgjengelig og tenke helhetlig».

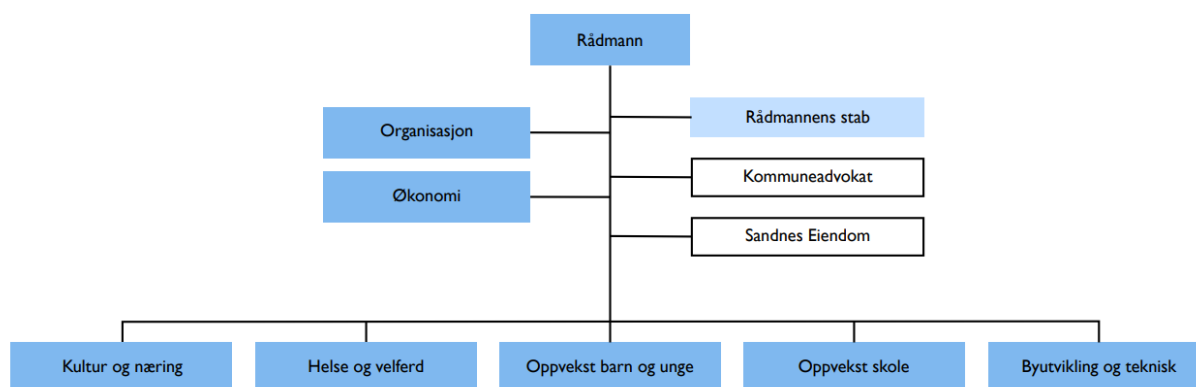
Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til NAV Sandnes):

- NAV Sandnes skal arbeide for å sikre en tverrfaglig og helhetlig oppfølging av sosialhjelpsmottakerne.

1.2.2 PLASSERING I ORGANISASJONEN

NAV-kontoret i Sandnes er organisert som en egen avdeling under tjenesteområde Helse og velferd, sammen med blant annet Mestringsenheten, Boligtjenesten, Flyktningeenheten og Samordningsenheten.

Figur 1 – Organisasjonskart Sandnes kommune



(Organisasjonskartet er hentet fra Sandnes kommune sine nettsider 15.09.2020)

Beslutningsmyndigheten til NAV-leder er delegert fra rådmannen til kommunaldirektør for Helse og velferd, som igjen har delegert myndighet til NAV-leder. NAV-kontorets leder er for øvrig med i kommunaldirektørens ledergruppe og er ansatt i kommunen.

1.2.3 STYRING OG RAPPORTERING

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 lovtolkende og veiledende rolle overfor kommunen. Organiseringen kan karakteriseres som en krysning, hvor regulering gjennom lov, statlig styring og kontroll forenes med lokal autonomi.

I praksis betyr dette at den enkelte leder på NAV-kontoret må balansere mellom kommunens og statens forventninger til hvordan kontoret skal nå sine mål. Mens den kommunale delen har en kort styringslinje fra rådmann/kommunaldirektør til NAV-kontorets leder, har statlig side en lengre styringslinje forankret i et ministerstyre som utgår fra Arbeids- og velferdsdirektoratet via NAV fylke.

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 tertialrapport og resultatvurdering. Rapporteringen omhandler både ressursbruk, kostnader og måloppnåelse. Tertialrapportene blir behandlet politisk.
- NAV Sandnes rapporterer i tillegg til Arbeids- og velferdsdirektoratet, via NAV Rogaland, som 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 tall fra fagsystemene. Månedlige resultater danner grunnlag for samtaler mellom NAV Rogaland v/ fylkesdirektør og leder for NAV-kontoret i Sandnes.

1.2.4 TJENESTEOMRÅDER SOM INNGÅR I NAV SANDNES

NAV-kontoret i Sandnes har ansvaret for Arbeids- og velferdsetatens tjenester etter NAV-loven og lov om sosiale tjenester. Formålet med arbeidet er å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og deltakelse i samfunnslivet, og å sikre sosial og økonomisk trygghet. NAV-kontoret i Sandnes har ansvaret for følgende tjenester fra statlig side:

- Informasjon og veiledning til brukere om alle tjenestene og ytelsene i NAV
- Bistand og være en pådriver for økt deltakelse i arbeidslivet
- Rekrutteringsbistand til arbeidsgivere
- Oppfølging av brukere over tid og koordineringsansvar for ytelser gitt fra andre enheter

Av kommunale tjenester skal kontoret yte følgende:

- Opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk råd og veiledning,
- Økonomisk sosialhjelp, herunder økonomisk nødhjelp
- Aktivitetsplikt knyttet til mottakere av økonomisk sosialhjelp under 30 år

- Kvalifiseringsprogram
- Gjeldsrådgivning, foruten frivilling og tvungen forvaltning av trygd/inntekt,
- Medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte, og tilby midlertidige botilbud
- Igangsette og delta i ansvarsgrupper for å sikre helhetlige tjenester.

1.2.5 NAV-KONTORETS KARTLEGGING OG INNDELING AV TJENESTEMOTTAKERNE

NAV Sandnes mottar søknader om tjenester på ulike måter. Den enkelte kan selv registrere seg på NAV sine nettsider og besvare spørsmål om arbeid og helse. I tillegg mottar NAV forespørsler fra foresatte, representanter fra helsevesenet eller skolesystemet. Etter at søknaden er registrert tar NAV kontakt. Ved helserelaterte vansker vil det være aktuelt å be om samtykke for innhenting av helseopplysninger.

Alle som henvender seg til NAV, og som ønsker eller trenger bistand, har etter NAV-loven § 14 rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Med dette menes hvor mye hjelp de trenger, økonomisk eller annen type bistand. NAV kategoriserer brukerne i fire ulike kategorier etter hvor stort oppfølgingsbehov/bistandsbehov de har.

Før vi går nærmere inn på den interne organiseringen av NAV-kontoret i Sandnes, er det nødvendig å se nærmere på denne kategoriseringen av brukerne, fordi inndelingen av tjenestemottakerne etter størrelsen på hjelpebehovet i stor grad legger føringer på hvordan NAV-kontoret er organisert. Mens NAV tidligere benyttet begrepet «bistandsbehov», er det nå tale om ulike «innsatsbehov»:

- **Standard innsats** tilbys brukere som forventes å nå sitt mål innen relativt kort tid, hovedsakelig gjennom egeninnsats. Disse brukerne gis informasjon og veiledning om arbeidsmarkedet, utdanninger og yrker. Aktuelle brukere her vil være:
 - Jobbsøkere med kvalifikasjoner som er etterspurt i arbeidsmarkedet
 - Jobbskiftere
- **Situasjonsbestemt innsats** tilbys brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. Dette er brukere som har vansker som kan ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet, eller at det er tale om en «mismatch» mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav. Aktuelle brukere her kan være:
 - Brukere som ikke har fullført videregående opplæring
 - Brukere med manglende norskferdigheter
 - Sykemeldte
 - Brukere med behov for økonomisk stønad
- **Spesielt tilpasset innsats** tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at de har nedsatt arbeidsevne. Samtidig legges det til grunn at brukeren vil kunne

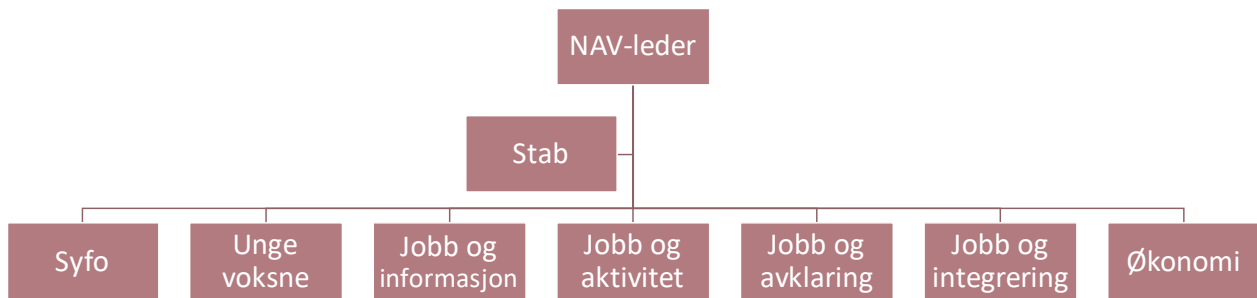
skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egenaktivitet, innsats fra NAV eller andre aktører.

- **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. Blant disse finner vi noen med og noen uten uførepensjon.

Inndelingen av tjenestemottakerne etter størrelsen på hjelpebehovet legger som nevnt føringer for hvordan NAV-kontoret er organisert. Ved NAV-kontoret i Sandnes har man valgt å dele kontoret inn i syv avdelinger, med hver sin spesifiserte målgruppe:

- **Avdeling Jobb og avklaring** har brukere med spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats som sin målgruppe. Dette er brukere som har nedsatt arbeidsevne, og blant disse finner vi en viss andel som har fått innvilget arbeidsavklaringspenger.
- **Avdeling Jobb og integrering** har brukere med spesielt tilpasset innsats og nedsatt arbeidsevne i sin målgruppe. Dette er brukere som er varig uføretrygdet, og/eller er langtidsmottakere av sosialhjelp, herunder familier som mottar sosiale tjenester.
- **Økonomiavdelingen** gir råd og veiledning, og fatter vedtak om sosiale tjenester, herunder økonomisk sosialhjelp. Avdelingen utarbeider individuelle planer for brukere som mottar økonomisk sosialhjelp og betjener NAV-kontorets vakttelefon knyttet til sosiale tjenester.
- **Avdeling for sykefraværsoppfølging** følger opp sykemeldte i hele befolkningen, i tett kontakt med bruker og arbeidsgiver.
- **Avdeling Unge voksne** har ungdom i alderen 18-25 år som målgruppe, uavhengig av innsatsbehov. Avdelingen yter alle typer tjenester overfor denne gruppen, med unntak av oppfølging av sykemeldte. Avdelingen har for øvrig ansvaret for UKA, som er kommunens arbeidsrettede tiltak overfor unge sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt.
- **Avdeling Jobb og aktivitet** har brukere med situasjonsbestemt innsatsbehov over 25 år som målgruppe. I tillegg har avdelingen ansvar for brukere som deltar i Kvalifiseringsprogrammet.
- **Avdeling Jobb og informasjon** kontakter nylig registrerte arbeidssøkere og samarbeider med arbeidsgivere om arbeidsformidling.

Figur 2 – Intern organisering ved NAV Sandnes



NAV Sandnes har én felles leder som har det faglige og administrative ansvaret. Under NAV-leder finner vi syv avdelingsledere med fag-, personal- og resultatansvar. Hver avdelingsleder har fullmakter både på statlige og kommunale tjenesteområder, delegert fra NAV-leder. Kontoret har dessuten elleve faglige veiledere med ulikt fagansvar inn mot samtlige avdelinger. Disse veilederne er leders ressursperson på fagområdet og har sammen med avdelingsleder ansvar for opplærings- og veiledningsoppgaver.

Alle ansatte på NAV Sandnes har tilgang til alle de statlige fagsystemene og intranett. Ansatte i andre kommunale virksomheter har ikke lese-tilgang til kalenderen til NAV-ansatte, men for å lette kontaktmulighetene utveksles telefonlister med samarbeidspartnerne jevnlig. Mens de statlige trygdeytelsene er rettighetsbasert, er den kommunale sosialhjelpen behovsbasert, noe som gjør sistnevnte betydelig mer arbeids- og tidskrevende. Dagens interne organisering er et resultat av ulike hensyn, hvor NAV Sandnes har forsøkt å legge til rette for spesialisering, men samtidig ivareta hensynet til oversiktighet og kunnskap om både statlige og kommunale tjenesteområder, for å kunne gi brukerne et helhetlig tjenestetilbud.

NAV kontoret har ansvaret for en rekke ulike tjenester, som hver krever omfattende kunnskaper. I praksis kan det av denne grunn være vanskelig for utenforstående å finne rette saksbehandlere. Som vi skal se i kapittelet om samarbeid, er det flere av NAV sine viktigste samarbeidspartnere som melder om at dette kan være vanskelig.

Våre respondenter fra NAV kontoret i Sandnes forteller at arbeidet med å behandle søknader om økonomisk sosialhjelp er svært forskjellig fra arbeidet med arbeidsrettet oppfølging. Dette har NAV Sandnes forsøkt å gjøre noe med, og av denne grunn går det et hovedskille internt mellom de som jobber med arbeidsrettet oppfølging og de som arbeider med søknader om økonomisk sosialhjelp. For den enkelte bruker vil det derimot ikke alltid være like naturlig å operere med en slik inndeling. Eksempelvis vil en bruker som ønsker å ta utdanning, ofte ha behov for økonomisk støtte for å kunne gjennomføre utdanningen.

En annen utfordring er brukere som går fra et innsatsbehov til et annet, noe som ofte krever bytte av saksbehandler. Det tar tid for ny saksbehandler å sette seg inn i ny sak og det tar tid å bli kjent med hverandre.

For å bøte på disse utfordringene, har NAV Sandnes valgt å opprette en egen avdeling med ansvar for unge i alderen 18-25 år, uavhengig av hvilket innsatsbehov de unge måtte ha. Avdelingen består per september 2020 av én leder og 19 veiledere, og løser sine oppgaver på tvers av statlige og kommunale tjenester. Dette organisatoriske grepet er gjort for å sikre en helhetlig oppfølging, blant annet kjennetegnet av lav terskel for endring av innsatsbehov, og mulighet til å se ulike tjenestetilbud opp mot hverandre. Sentrale oppgaver er kartlegging, veiledning og motivering, i tett samarbeid med andre instanser.

Allerede i 2010 etablerte NAV Sandnes et ungdomsteam for å kunne jobbe strategisk og målrettet med denne brukergruppen, men det var først i 2016 at NAV Sandnes opprettet en egen ungdomsavdeling. Opprettelsen må også ses på bakgrunn av særskilte utfordringer knyttet til ung alder, så som manglende skolegang og lite erfaring med jobbsøking og arbeidsliv. Mange unge har dessuten ikke rukket å opptjene rettigheter i folketrygden, er dermed avskåret fra ytelser som for eksempel dagpenger ved arbeidsledighet. Ved å samle alle i samme avdeling, til tross for ulik grad av oppfølgingsbehov, er målsettingen å gi bedre og mer samordnede tjenester. Veilederne på avdelingen har færre brukere de skal følge opp, noe som gir mulighet til hyppig kontakt. Og som vi skal se i kapittelet om tiltak overfor unge sosialhjelpsmottagere, har NAV Sandnes gitt denne gruppen ekstra prioritet, blant annet ved å gi ungdommene rett til en fast veileder.

1.2.6 VÅR VURDERING AV STYRING OG ORGANISERING

Dagens organisering med en kommunal og en statlig del byr på visse utfordringer, og vi har her kort skissert noen av dem. NAV består av en rekke ulike kommunale og statlige ytelser, som hver krever gode kunnskaper, samtidig som oversikt og lav terskel for å gjøre endringer er viktig. Opprettelsen av en egen avdeling rettet mot unge i alderen 18-25 år fremstår som et godt grep for å sikre helhetlige tjenester overfor en ekstra sårbar gruppe. Veilederne på avdelingen har færre brukere de skal følge opp, noe som gir mulighet til hyppig kontakt. Organiseringen gjør det også enklere å sikre en målrettet evaluering og rapportering knyttet til de tiltak som rettes mot aldersgruppen, og samtidig gi de unge brukerne økt tilgjengelighet til NAV.

1.3 MÅLOPPNÅELSE

1.3.1 REVISJONSKRITERIER/ MÅLSETTINGER

NAV sitt hovedmål er flere i arbeid og aktivitet, jf. NAV-lovens paragraf 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 mål. Mens statens målsettinger framgår av mål- og disponeringsbrevet (som tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet

og langtidsplanen for 2018-21⁴), framgår kommunens krav av kommunale styringsdokumenter og den interne kontrakten mellom NAV-kontoret og kommunen.

I intern kontrakt mellom NAV-kontoret og kommunen heter det at «NAV skal arbeide målrettet for å møte økende arbeidsledighet, bidra til at flere er i arbeidsrettet aktivitet og motvirke økt behov for sosialhjelp»⁵. Ut fra denne føringen har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til NAV Sandnes):

- NAV Sandnes skal arbeide for å redusere antallet mottakere av sosialhjelp.
- NAV Sandnes skal arbeide for å redusere stønadslengden.

1.3.2 ANTALLET SOSIALHJELPSMOTTAKERE

Personer som selv ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller andre økonomiske rettigheter har krav på økonomisk sosialhjelp. Hjelpen er ment som en siste sikring mot fattigdom, og er regulert av lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsetaten. Sosialhjelpsmottakere kan ha sosialhjelp som hovedinntekt eller som supplerende inntekt.

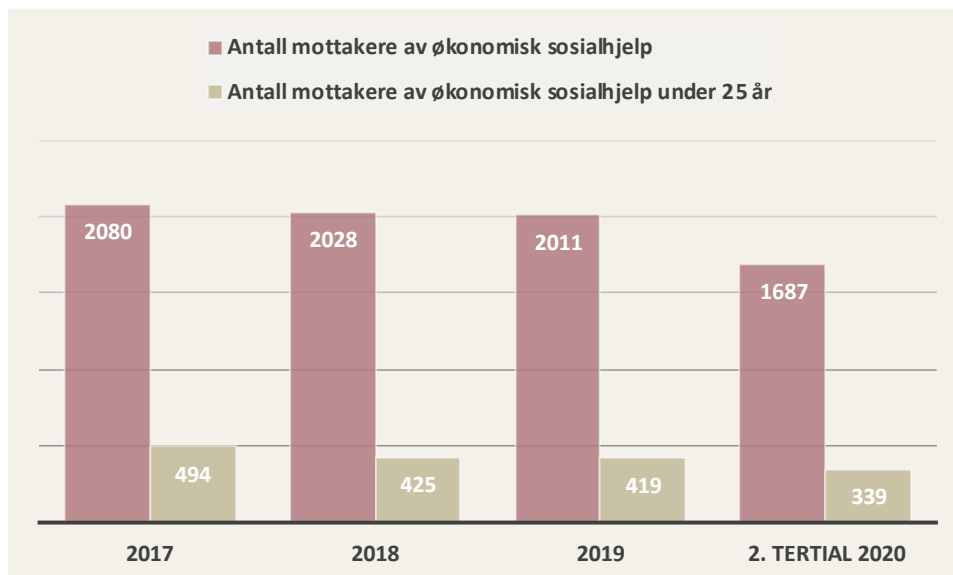
Målet om å redusere antallet mottakere av sosialhjelp påvirkes av en rekke ulike faktorer. For det første skal økonomisk sosialhjelp utbetales ved behov. Med andre ord er dette noe mottakerne har en lovfestet rett til. I tillegg vil den økonomiske utviklingen generelt ha stor betydning, foruten endringer i de statlige ytelsene. Statens innsnevring av retten til og størrelsen på den statlige ytelsen arbeidsavklaringspenger (AAP), er et eksempel på dette.

Figur 3 – Historisk utvikling i antallet sosialhjelpsmottakere med økonomisk sosialhjelp i 6 måneder eller mer. Tall for Sandnes⁶

⁴ NAV Rogaland mottar hvert år et mål- og disponeringsbrev som tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet og langtidsplanen for 2018-21.

⁵ Kilde: Intern kontrakt mellom kommunaldirektør Helse og velferd og NAV ved virksomhetsleder, 2019.

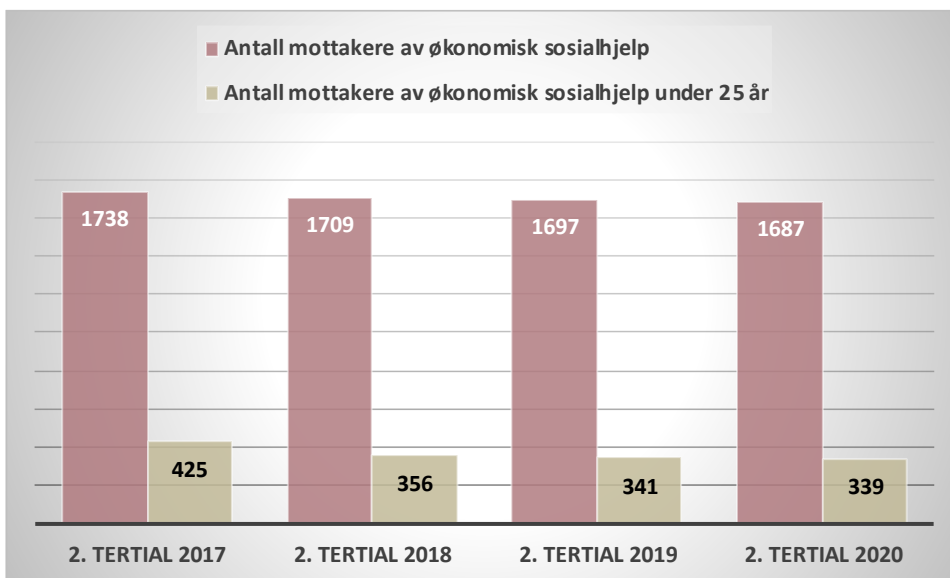
⁶ Tallene for 2020 inkluderer tidligere Forsand kommune og er kun tall til og med 2. tertial.



(Kilde: Perioderapport Sandnes kommune/ NAV Sandnes)

I perioden 2017-19 har antallet sosialhjelpsmottakere holdt seg noenlunde stabilt. Tallene for 2020 er kun til og med 2. tertial, og inkluderer også Forsand. En mer nøyaktig sammenligning kan være å hente ut tallene for 2. tertial hvert enkelt år:

Figur 4 – Historisk utvikling i antallet sosialhjelpsmottakere med økonomisk sosialhjelp i 6 måneder eller mer. Tall for Sandnes 2. tertial hvert år⁷



(Kilde: Perioderapport Sandnes kommune/ NAV Sandnes)

⁷ Tallene for 2020 inkluderer tidligere Forsand kommune.

Tallene per 2. tertial hvert år indikerer at antallet trolig ikke vil være spesielt høyt ved årets slutt, sammenlignet med foregående år. Dette gjelder både antallet mottakere generelt og mottakere i aldersgruppen under 25 år.

I tabellen under har vi hentet inn tall på andel av befolkningen som har mottatt sosialhjelp til og med 2. tertial 2020. Når vi skal lese denne tabellen er det viktig å være klar over at personer kan motta sosialhjelp i en kortere eller lengre periode. Som vi skal se i kapittelet om stønadslengde, ligger den gjennomsnittlige stønadslengden på rundt syv måneder. I Sandnes kommune sin perioderapport telles alle som i kortere eller lengre perioder har mottatt sosialhjelp. Dette innebærer at andelen innbyggere som har mottatt sosialhjelp, vil være høyest ved årsslutt.

Tabell 1 – Andel av befolkningen som har mottatt økonomisk sosialhjelp. Tall for Sandnes.

	2017	2018	2019	2. tertial 2020
Andel sosialhjelpsmottakere 18-66 år av innbyggere 18-66 år (prosent)	4,2 %	4,0 %	4,0 %	3,3 %
Andel sosialhjelpsmottakere 18-24 år av innbyggere 18-24 år (prosent)	7,4 %	6,3 %	6,2 %	5,0 %

(Kilde: Perioderapport Sandnes kommune/ NAV Sandnes)

Den totale andelen sosialhjelpsmottakere har ligget nokså stabilt fra 2017-2019, mens andelen unge mottakere har gått ned. Også her har vi valgt å hente ut tall per 2. tertial hvert år for en mer nøyaktig sammenligning:

Tabell 2 – Andel av befolkningen som har mottatt økonomisk sosialhjelp. Status per 2. tertial hvert år. Tall for Sandnes (Her mangler Sandnes kommune tall per 2. tertial 2017).

	2. tertial 2017	2. tertial 2018	2. tertial 2019	2. tertial 2020
Andel sosialhjelpsmottakere 18-66 år av innbyggere 18-66 år (prosent)	%	3,5 %	3,5 %	3,3 %
Andel sosialhjelpsmottakere 18-24 år av innbyggere 18-24 år (prosent)	%	5,3 %	5,1 %	5,0 %

(Kilde: Perioderapport Sandnes kommune/ NAV Sandnes)

Tallene indikerer at det ikke går mot en høyere andel sosialhjelpsmottakere i Sandnes enn foregående år, når vi passerer årsskiftet 2020/2021.

I tabellene under ser vi nærmere på antallet sosialhjelpsmottakere i alderen 18-66 år av innbyggere 18-66 år. Siden disse tallene omfatter samtlige storbyer i Norge, er det kun mulig å studere utviklingen frem til og med 2019:

Tabell 3 - Andel sosialhjelpsmottakere 18-66 år av innbyggere 18-66 år i storbykommunene

	Bærum	Bergen	Drammen	Fr. stad	Kr. sand	Oslo	Sandnes	Stavanger	Tromsø	Tr. heim
2016	2,7	3,8	4,2	4,1	3,9	4,2	4,0	4,4	3,7	3,6
2017	2,7	3,9	4,0	4,0	3,9	4,3	4,2	4,5	3,7	3,7
2018	2,7	4,0	4,3	4,0	4,2	4,3	4,0	4,4	3,6	3,8
2019	2,6	3,9	4,4	4,2	4,1	4,1	4,0	4,2	3,5	3,8

(Kilde: KS.no)

Ut fra denne tabellen kan vi se at Sandnes kommune plasserer seg i midtsjiktet sammenlignet med de andre storbykommunene, og andelen har de senere årene holdt seg stabil. Ser vi utelukkende på aldersgruppen 18-24 år, ser vi at andelen er høy i Sandnes - det er bare Stavanger som har en høyere andel..

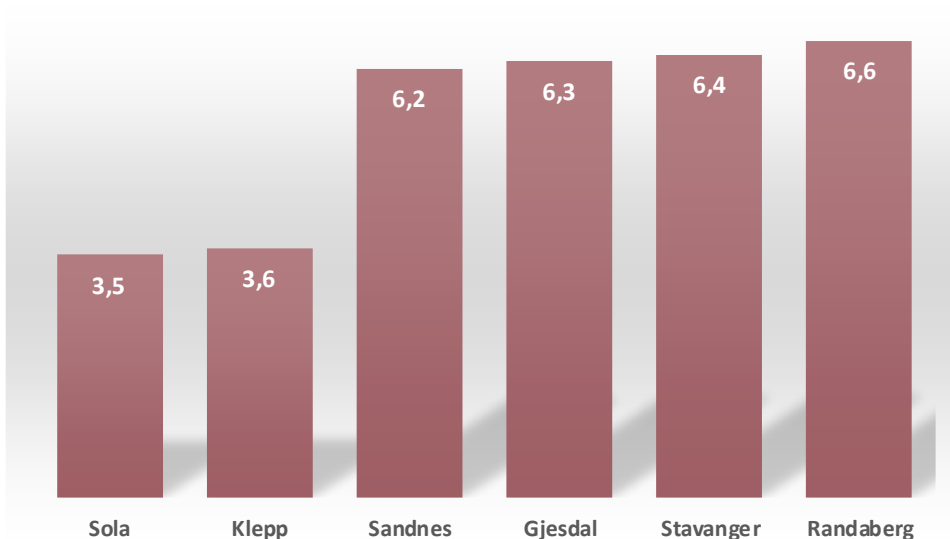
Tabell 4 - Andel sosialhjelpsmottakere 18-24 år av innbyggere 18-24 år i storbykommunene

	Bærum	Bergen	Drammen	Fr. stad	Kr. sand	Oslo	Sandnes	Stavanger	Tromsø	Tr. heim
2016	3,3	5,2	6,2	5,8	6,4	4,0	7,4	7,3	5,7	5,2
2017	2,9	5,3	5,4	5,2	5,6	4,0	7,4	7,4	5,1	4,7
2018	2,8	5,0	4,9	5,5	5,7	3,8	6,3	6,6	4,4	5,0
2019	2,6	4,7	5,0	5,8	5,9	3,6	6,2	6,4	4,3	5,2

(Kilde: KS.no)

I forhold til ASSS-kommunene har Sandnes kommune en forholdsvis lav andel av befolkningen som har sosialhjelp, men andelen sosialhjelpsmottakere blant de unge er høy. Før vi ser nærmere på den historiske utviklingen, har vi tatt med sammenligningstall fra et knippe lokale kommuner:

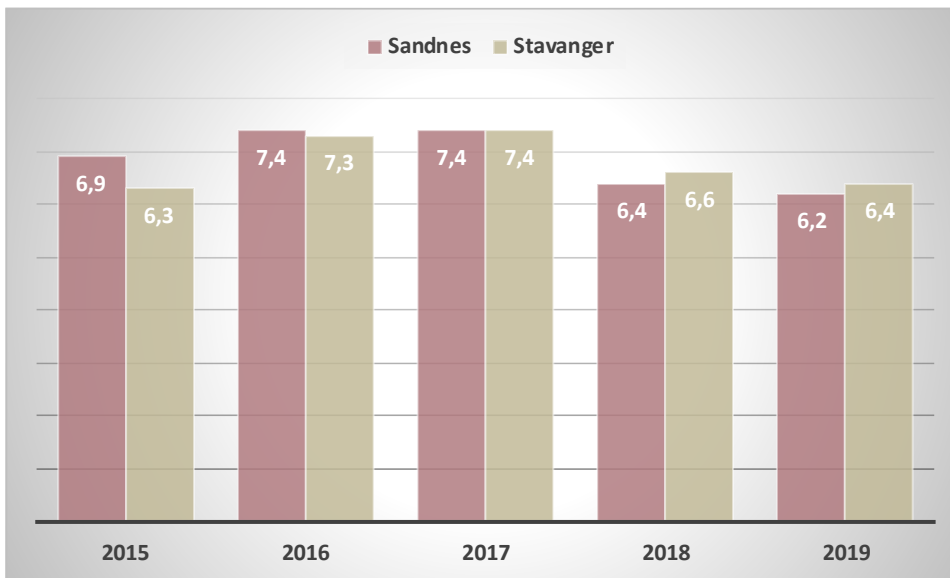
Figur 5 – Andel sosialhjelpsmottakere 18-24 år, av innbyggere 18-24 år i nabokommunene



(Kilde: KOSTRA. Tall for 2019).

Sammenlignet med nabokommunene har Sandnes en nokså høy andel unge sosialhjelpsmottakere. Samtidig er andelen høyere både i nabokommunen Stavanger, og i de mindre nabokommunene Gjesdal og Randaberg. Dersom vi kun sammenligner med Stavanger og henter frem historiske tall, ser vi en endring. Mens andelen tidligere var høyest i Sandnes, er det nå Stavanger som har høyest andel;

Figur 6 – Historisk utvikling i andel sosialhjelpsmottakere 18-24 år, av innbyggere 18-24 år i storbykommunene Sandnes og Stavanger



(Kilde: KOSTRA)

I begge kommunene har andelen sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år gått ned. Samtidig ser vi at andelen nå er lavere i Sandnes enn i Stavanger – bildet var motsatt i 2015 og 2016. I kapittelet om unge sosialhjelpsmottakere vil vi gå nærmere inn på ulike forklaringer på denne nedgangen.

1.3.3 STØNADSLENGDE

De sosiale tjenestene som råd og veiledning og aktiviserings- og kvalifiseringstiltak, er ment å fremme overgang til arbeid, og således være en hjelp til at vedkommende kan bli mer selvhjulpen. Av denne grunn kan det være aktuelt å se nærmere på den gjennomsnittlige stønadslengden, og undersøke hvorvidt denne øker eller reduseres. Før vi ser nærmere på utviklingen blant de yngste sosialhjelpsmottakerne, har vi hentet inn tall for aldersgruppen 25-66 år;

Tabell 5 - Gjennomsnittlig antall måneder med sosialhjelp som hovedinntekt i storbykommunene i aldersgruppen 25-66 år

	Bærum	Bergen	Drammen	Fr. stad	Kr. sand	Oslo	Sandnes	Stavanger	Tromsø	Tr. heim
2016	6,7	7,6	7,0	6,0	5,2	6,4	7,0	7,3	4,6	5,4
2017	6,9	7,4	7,2	6,3	5,7	7,4	7,2	7,2	4,5	5,3
2018	7,1	7,6	7,1	6,3	5,5	7,6	7,1	7,0	4,5	5,5
2019	7,2	7,9	6,8	7,0	5,6	7,6	7,5	7,3	4,5	5,5

(Kilde: KS.no)

Av tabellen kan vi dessverre se at stønadslengden har gått noe opp i Sandnes. Vi ser også at det kun er sosialhjelpsmottakerne i Bergen og Oslo som har lengre stønadslengde. Sammenlignet med aldersgruppen 25-66 år, har mottakere i aldersgruppen 18-24 år kortere stønadslengde;

Tabell 6 - Gjennomsnittlig stønadslengde blant sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år i storbykommunene

	Bærum	Bergen	Drammen	Fr. stad	Kr. sand	Oslo	Sandnes	Stavanger	Tromsø	Tr. heim
2016	3,9	5,1	4,3	4,2	3,8	4,5	5,2	5,2	3,6	3,8
2017	4,1	4,9	4,7	4,6	3,8	5,4	5,2	5,3	3,7	3,7
2018	4,3	5,2	4,7	4,2	4,1	5,3	5,0	5,3	3,5	3,5
2019	4,4	5,4	4,5	4,9	4,3	5,1	4,6	5,4	3,2	3,6

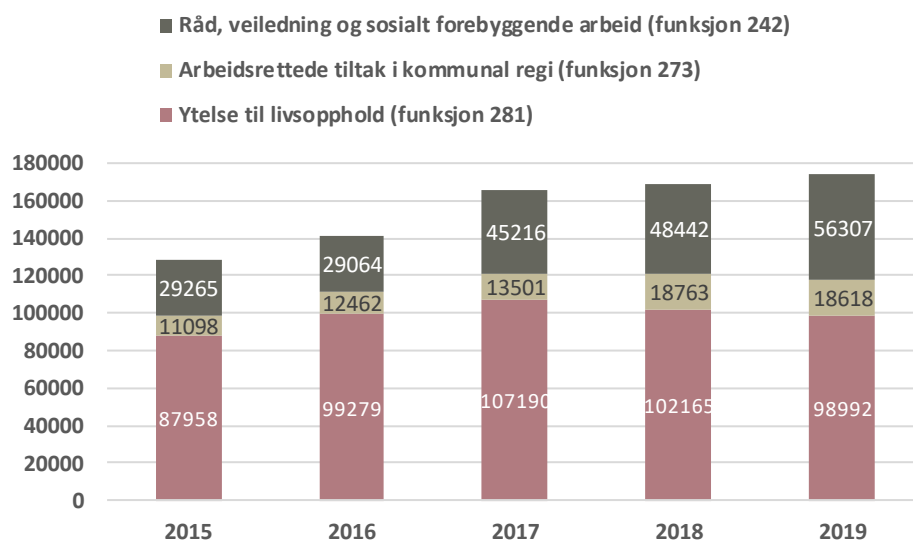
(Kilde: KS.no)

Sandnes legger seg i midtsjiktet når det gjelder stønadslengden blant de yngste, i forhold til de andre storbykommunene. Fra 2018 til -19 ser vi at Sandnes har lykket med å få ned stønadslengden. Fra NAV får vi opplyst at nedgangen skyldes økt prioritering av denne gruppen. Våre respondenter fremhever at økt gjennomstrømming oppnås ved tettere oppfølging og at flere tiltak settes inn. Samtidig vil hjelpebehovet (innsatsbehovet) innad i aldersgruppen variere sterkt. Unge med stort innsatsbehov vil ofte ha en noe lengre stønadslengde.

1.3.4 NETTO DRIFTSUTGIFTER FORDELT PÅ TJENESTEOMRÅDER

Av figuren nedenfor (figur 3) kan vi se at Sandnes kommune sine utgifter til kommunale tiltak, råd og veiledning har økt betydelig mer enn utgiftene til ytelse til livsopphold (økonomisk sosialhjelp):

Figur 7 - Utvikling i netto driftsutgifter fordelt på funksjon



(Kilde: KOSTRA. Beløp i 1000 kr)

Netto driftsutgifter er i regnskapet fordelt på tre funksjoner, og figuren viser følgende om disse tre:

- Utgiftene til «råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid» økt med 92 prosent
- Utgiftene til «arbeidsrettede tiltak i kommunal regi» har økt med 68 prosent.
- Utgiftene til økonomisk sosialhjelp/ytelse til livsopphold har økt med 13 prosent

Vi ser at alle tre har opplevd en økning, og samlet sett har utgiftene økt med 36 prosent. Funksjonen «råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid» legger beslag på en stadig større andel av driftsutgiftene, og at denne funksjonen hadde en spesielt stor økning fra 2016 til -17.

Samtidig er det viktig å være klar over at dette er KOSTRA-tall som omfatter et bredt tjenestefelt i kommunen. Den spesielt store økningen på om lag 50 prosent på funksjonen «råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid» fra 2016 til -17 er relatert til et økende antall bosatte flyktninger. Mens antallet bosatte var 90 i 2015, steg antallet til 142 i 2016 og 135 i 2017. Denne økningen medførte et behov for flere årsverk i Flyktningeenheten. I samme periode har utviklingen i antallet årsverkshjemler i NAV vært mer moderat. I tillegg er funksjonen flyktningetilskuddet skal føres på endret. Mens flyktningetilskuddet fram til og med 2016 ble bokført på funksjon 242, skal tilskuddet fra og med 2017 føres på funksjon 850, i henhold til KOSTRA-veileder. Dette har ført til en kraftig økning i netto driftskostnader for funksjon 242.

Fra NAV får vi opplyst på generelt grunnlag at flere sosialhjelpsmottakere enn tidligere har behov for tettere oppfølging, fordi de ofte har flere utfordringer som gjør seg gjeldende på samme tid. Dette kan være utfordringer knyttet til helse, personlig økonomi, rus og/eller avbrutt utdanningsløp mv.

Tabell 7 - Netto driftsutgifter til ytelse til livsopphold per innbygger 18-66 år

	Bærum	Bergen	Drammen	Fr.stad	Kr.sand	Oslo	Sandnes	Stav.	Tromsø	Tr.heim
2017	1677	1736	2061	2126	1950	2759	2176	2112	1752	1714
2018	1692	1899	2407	2122	2015	2745	2055	2076	1843	2057
2019	1670	1928	2197	2294	1955	2610	1961	2043	1743	2085

(Kilde: KS.no)

Målt i netto driftsutgifter til ytelse til livsopphold per innbygger 18-66 år er Sandnes på linje med de andre storbykommunene. Her kan det innvendes at denne indikatoren kun sier noe om størrelsen på sosialhjelpen som utbetales, mens kommunens utgifter til administrasjon, herunder råd og veiledning fra de NAV-ansatte, ikke er med.

Tabell 8 - Netto driftsutgifter til sosialtjenesten (f242/f243/f273/f276/f281) pr innbygger 18-66 år (kroner)

	Bærum	Bergen	Drammen	Fr.stad	Kr.sand	Oslo	Sandnes	Stav.	Tromsø	Tr.heim
2017	4230	4999	4878	5499	5329	7431	4469	4995	3244	4169
2018	4388	5570	5433	5242	5694	7667	4552	5117	3657	4746
2019	4488	5905	5824	5622	5764	7677	4599	5488	3904	5126

(Kilde: KS.no)

Disse tallene inkluderer også Flyktningeenheten og Mestringsenheten i Sandnes kommune, i tillegg til NAV⁸. Også her kommer Sandnes kommune relativt godt ut, sammenlignet med de andre storbykommunene.

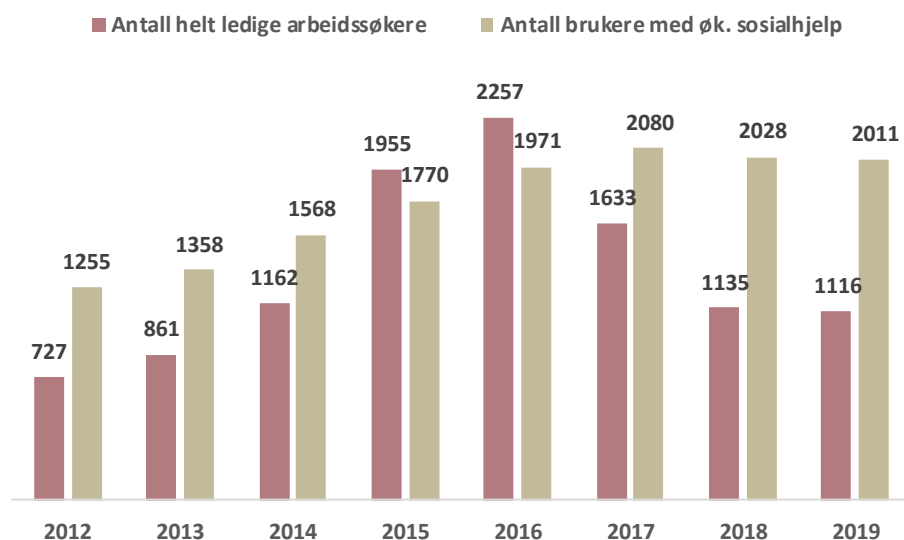
1.3.5 ARBEIDSLEDIGHET SOM ÅRSÅK TIL ØKTE SOSIALHJELPSUTGIFTER

En viktig faktor som påvirker størrelsen på sosialutgiftene i den enkelte kommune er utviklingen i tallet arbeidsledige.

Figur 8 – Historisk utvikling i antallet helt ledige arbeidssøkere og antallet mottakere av sosialhjelp i Sandnes⁹

⁸ Mestringsenheten tilbyr for øvrig tjenester til innbyggere med rus- og/eller psykiske vansker. Tallene som er tatt med her er kun tall knyttet til rus og ikke tall for psykisk helse.

⁹ Tallene her inkluderer antallet som har mottatt sosialhjelp i løpet av det enkelte kalenderår. Antallet vil dermed være større enn i tabell (..) som kun tar med de som har mottatt sosialhjelp i 6 måneder eller mer.



(Kilde: KOSTRA)

Økningen i utgiftene til økonomisk sosialhjelp henger sammen med økningen i antall arbeidsledige. Arbeidsledige går som kjent en periode på dagpenger, men når dagpengeperioden er utløpt, er det mange som må gå over på sosialhjelp, dersom de fortsatt ikke har fått seg jobb. Konjunkturedgangen som fulgte etter oljeprisfallet høsten 2014 førte til en økning i antallet arbeidsledige, og antallet nådde en topp i 2016. I perioden 2016-19 har antallet arbeidsledige gått ned, mens noen i denne gruppen har gått over til sosialhjelp. I tillegg bidrar det høye antallet bosatte flyktninger i perioden til sosialhjelpens høye nivåer etter år 2016.

I forbindelse med prosjektet har vi bedt om sysselsettingstall fra Sandnes kommune/NAV Sandnes som viser utviklingen til og med 2. tertial 2020 (det vil si til og med 31.08.2020). Mens perioden 2017 til 19 kjennetegnes av en nedgang, har Korona-pandemien medført en kraftig økning:

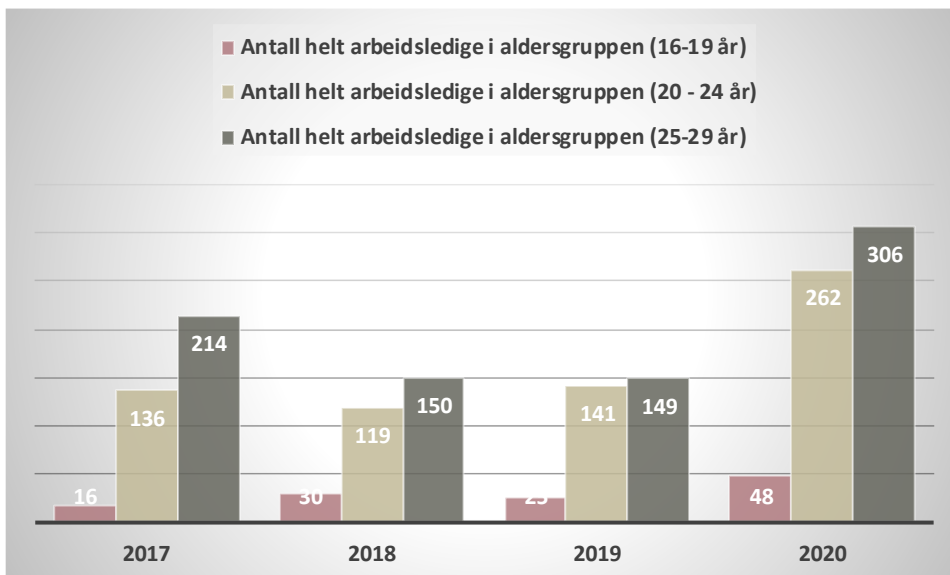
Tabell 9 – Andel arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken. (Tall for 2020 inkluderer tidligere Forsand kommune og er kun tall for 2. tertial 2020).

	2017	2018	2019	2020
Arbeidsledighet i prosent av befolkningen	3,9 %	2,8 %	2,7 %	5,3 %

(Kilde: Perioderapport Sandnes kommune/ NAV Sandnes)

Vi har også mottatt tall for de yngste aldersgruppene. Her ser vi også en kraftig økning, her målt i absolutte tall:

Figur 9 - Antallet helt arbeidsledige fordelt på aldersgrupper (Tall for 2020 inkluderer tidligere Forsand kommune og er kun for første halvår).



(Kilde: Sandnes kommune/NAV Sandnes)

1.3.6 STATENS INNSNEVRING AV YTELSEN ARBEIDSAVKLARINGSPENGER

Arbeidsavklaringspenger (AAP) gis til personer som har fått redusert arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade, med minst 50 prosent på det aktuelle tidspunktet. AAP er en tidsbegrenset ytelse. Hensikten er at den som får AAP enten skal over i jobb eller på uføretrygd, avhengig av hvilken arbeidsevne man har. For at man skal ha krav på AAP, må man oppfylle følgende krav:

- Vedkommende må ha mistet halvparten av arbeidsevnen sin.
- Sykdommen må være en vesentlig årsak til at vedkommende har lavere arbeidsevne enn før.

1. januar 2018 ble reglene for arbeidsavklaringspenger strammet inn. Heretter stilles det strengere krav for å motta ytelsen, og perioden man kan få ytelsen er kuttet. Ifølge NAV er hensikten å få til en raskere avklaring av arbeidsevnen til mottakerne og få flere i arbeid. Innsparingene skal finansiere arbeidstiltak og tettere oppfølging i regi av NAV.

I statsbudsjettet for 2020 ble AAP-ordningen for unge også endret. Mottakere under 25 år får heretter lavere utbetalinger, og minstesatsen er nå 135 135 kr i året, noe som innebar et kutt på 60 000 kr¹⁰. Fra NAV får vi opplyst at størrelsen på AAP er nå lik størrelsen på KVP for denne aldersgruppen, noe som betyr at flere kan få behov for supplerende sosialhjelp. Siden endringene kun gjelder de som søker om AAP etter første februar 2020, vil det ta noe tid før dette eventuelt resulterer i økte sosialhjelpsutgifter.

¹⁰ Minstesatsen er nærmere bestemt 2/3 av 2 x folketrygdens grunnbeløp (101 351 per 1. mai 2020), noe som tilsvarer 135 135 kr.

1.3.7 VÅR VURDERING

Sandnes har satt seg som mål å redusere antallet sosialhjelpsmottakere, og kommunen har nådd dette målet. I perioden 2017-19 gikk antallet og andelen sosialhjelpsmottakere ned i Sandnes.

Dersom vi legger utviklingen fram til og med 2019 til grunn og sammenligner med ASSS-kommunene, ser vi at Sandnes kommune har en forholdsvis lav andel av befolkningen som mottar økonomisk sosialhjelp, mens andelen blant de unge er høy. Positivt er likevel at andelen sosialhjelpsmottakere blant de unge har gått ned de senere årene, og i 2019 var andelen lavere i Sandnes enn i Stavanger.

Ser vi på stønadslengde har denne gått noe opp i Sandnes. Dette gjelder for aldersgruppen 18-66 år. Dersom vi kun konsentrerer oss om de yngste, har stønadslengden blitt redusert i perioden 2016-19, noe som må sies å være positivt.

Etter at Korona-pandemien for alvor gjorde seg gjeldende i mars 2020, ser vi en kraftig økning i antallet registrerte arbeidsledige. Dette er en gruppe NAV-brukere som vil kunne motta dagpenger i opptil 2 år/ 104 uker. Så langt har denne økningen ikke medført en tilsvarende økning i antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp.

1.4 TILTAK FOR Å ØKE SYSSELSETTING BLANT UNGE SOSIALHJELPSMOTTAKERE

1.4.1 REVISJONSKRITERIER

NAV-Sandnes sin virksomhetsplan lister opp ulike brukergrupper som skal gis særskilt prioritet for oppfølging og tiltaksbruk, og blant disse finner vi unge under 30 år¹¹. Her heter det at «*Unge må prioriteres og NAV må bidra til at de får en inngangsbillett til arbeidslivet*».

NAV Sandnes sin Ungdomsstrategi 2019-22 vektlegger rask og tett oppfølging av unge sosialhjelpsmottakere. I ungdomsstrategien heter det at «Det er et klart mål at alle unge i aldersgruppen 18-24 år, uavhengig av innsatsbehov, skal få tilbud om en fast veileder i Avdeling Unge voksne, og kontakt med veileder innen to uker etter at de har registrert seg som arbeidssøkere».

¹¹ Kilde: Virksomhetsplan 2019 og revidert virksomhetsplan for NAV Sandnes gjeldende fra mai 2020.

Videre heter det at «et tverrfaglig og helhetlig samarbeid med andre tjenester vil kunne bidra til at ekstra sårbare ungdommer kan få mestringsopplevelser i arbeid, aktivitet og utdanning, og bli inkludert, fremfor å oppleve utenforskap».

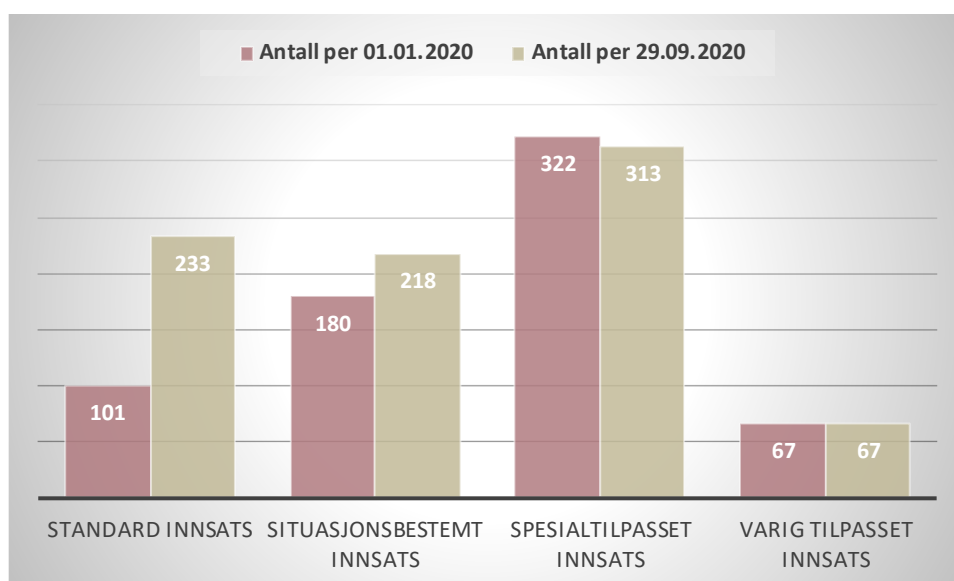
Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til NAV Sandnes):

- Unge under 30 år skal gis særskilt prioritet for oppfølging og tiltaksbruk.
- Unge under 30 år skal ha en fast veileder hos NAV.

1.4.2 ANTALL BRUKERE FORDELT PÅ INNSATSNIVÅ

Som nevnt under kapittelet om intern organisering har NAV Sandnes valgt å opprette en egen avdeling med ansvar for unge i alderen 18-25 år. I figuren under har vi talt opp antallet brukere av avdelingen ved årsskiftet og antallet ved utgangen av september inneværende år, og fordelt disse på innsatsbehov.

Figur 10 – Avdeling unge voksnes målgruppe fordelt på innsatsbehov. Status per 01.01.2020 og per 29.09.2020



(Kilde: NAV Sandnes)

Figuren viser at totalt sett har avdeling Unge voksne i NAV hatt en økning fra 670 brukere ved årsskiftet, til 831 brukere ved utgangen av september 2020. Den største endringen, før og etter inntoget av Korona-pandemien, ser vi i antallet på standard innsatsbehov. Dette er de ungdommene som regnes for å ha minst behov for oppfølging, og som man regner vil komme seg raskt tilbake til utdanning eller arbeid.

Ellers ser vi at avdelingen har flest på «spesielt tilpasset innsatsbehov». Dette er en gruppe som krever mye oppfølging og samarbeid mellom ulike instanser. Fra NAV får vi opplyst at de foretar

kontinuerlige vurderinger av hvor mye oppfølging den enkelte har behov for. Som nevnt gjør samlingen av aldersgruppen i én avdeling det enklere å bytte innsatsbehov.

Blant de til sammen 831 brukerne avdelingen følger opp per 29.09.2020, finner vi personer som mottar eller som venter på statlige ytelser de har søkt på. Dette kan for eksempel være statlige ytelser som dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller ytelser i tilknytning til deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Ungdom med helseutfordringer vil ofte kvalifisere til arbeidsavklaringspenger (AAP), men er det rusproblemer inne i bildet, blir det stilt krav om at vedkommende må være i behandling for å kunne motta denne ytelsen. Noen er tatt opp i Kvalifiseringsprogrammet og mottar statlig støtte som følge av dette. Mens flere mottar økonomisk sosialhjelp, har andre ikke behov for økonomisk støtte i det hele tatt. Felles for samtlige er at de får veiledning og oppfølging.

1.4.3 FAKTORER SOM ER VIKTIGE FOR Å LYKKES MED OPPFØLGINGEN

For å lykkes med oppfølgingen, fremhever veilederne flere faktorer som viktige: Å komme raskt i gang, sette av tilstrekkelig tid, være tilgjengelige, være fleksibel og tenke helhetlig. Veilederne forteller at de legger vekt på å motivere ungdommene til selv å ta initiativ. De skisserer mer enn gjerne alternativer, men målet må brukeren selv fastsette.

Videre er det viktig å bli kjent og å oppnå tillit. Dette kan ta tid, men ofte vil det være slik at ungdommene venter med å fortelle til tilliten er opprettet. Først da vil det være mulig å få vite mer om for eksempel helsemessige utfordringer. Som en del av kartleggingen innhentes ofte informasjon fra fastlege, foreldre og skole etter samtykke, og i flere saker vil også barnevernet eller Mestringsenheten være involvert.

1.4.4 DIGITAL KOMMUNIKASJON

Foruten videomøter, telefon/SMS og fysiske møter, benyttes en nettbasert aktivitetsplan. Sistnevnte er ment som et virkemiddel for å bedre kommunikasjonen mellom NAV og den enkelte bruker. Ungdommer som har registrert seg som arbeidssøker, gis her mulighet til å legge inn forslag til aktiviteter og tilbakemeldinger til veileder. Den digitale aktivitetsplanen gir NAV-veilederen en god mulighet til å ha hyppig kontakt, og økt oversikt over hva brukerne foretar seg. Eksempelvis skal brukerne føre inn i aktivitetsplanen hvilke jobbsøknader de har utarbeidet og hvilke arbeidsgivere de har kontaktet, enten per telefon, epost eller ved fysisk oppmøte. Både veiledere og brukere vi har vært i kontakt med, forteller at løsningen så langt har vist seg effektiv og at den sikrer rask respons fra NAV.

Generelt har Korona-pandemien krevd økt bruk av digitale kommunikasjonsformer på bekostning av fysiske møter. NAV-veilederne forteller at dette har gitt dem bedre kontakt med ungdommer som i utgangspunktet er positive til digitale løsninger. Men overfor ungdommer som ikke er like vennligstilt til slike løsninger har det imidlertid vist seg vanskeligere å komme i kontakt/posisjon. For sistnevnte har NAV-veilederne fortsatt med fysiske møter. Veilederne forteller at

det ofte vil være bra å starte med et fysisk møte, men at det for noen kan fungere greit å gå løsninger etter hvert.

1.4.5 TILTAK I REGI AV NAV

Veilederne i NAV fremhever at utdanning ofte vil være det beste tiltaket for å få redusert behovet for sosialhjelp. Dersom skole eller utdanning ikke er aktuelt, og vedkommende heller ikke makter å skaffe seg en jobb, kan arbeidsrettete tiltak i regi av NAV være et viktig virkemiddel på veien mot økonomisk selvhjulpenhet. I NAV Sandnes sin «verktøykasse» finner vi blant annet:

- **Arbeidsmarkedsopplæringskurs** (AMO-kurs) er kvalifiserende kurs rettet mot yrkesfaglige, spesifikke fagområder, som for eksempel sveising og overflatebehandling. Kursene gjennomføres av private leverandører, og tiltaksenheten i NAV (NAV tiltak) inngår rammeavtaler med disse. NAV har for øvrig mulighet til å sette sammen ulike kurs for å sikre en individuell tilrettelegging.
- **Arbeidstrening** er det mest brukte NAV-tiltaket de siste fem årene, og handler om utplassering for å skaffe seg arbeidserfaring. I perioden man er utplassert, har NAV tett oppfølging. Overfor unge brukere benyttes det kommunale arbeidstreningstilbudet AKS og/eller ordinære bedrifter, og her vil det være den enkelte veileder i NAV som har ansvaret for å følge dem opp¹².
- **Lønnstilskudd:** NAV kan gi en arbeidsgiver lønnstilskudd for inntil 1 år, og i inntil 2 år dersom det er tale om en person med nedsatt arbeidsevne. NAV opplyser at de gir veiledning til den enkelte arbeidsgiver om hvilke tilskudd som kan være aktuelle å søke om.
- **Kvalifiseringsprogram** er et tilbud om tett oppfølging i form av hyppige samtaler og arbeidstrening, og vil ha en varighet på inntil 2,5 år. NAV Sandnes har i utgangspunktet ingen begrensninger i antallet, men opplyser at utfordringen først og fremst er knyttet til å motivere til deltakelse i programmet¹³.

Deltakere i fulltids arbeidsrettede tiltak har rett til statlige tiltakspenger, noe som medfører at sosialhjelpen blir tilsvarende redusert. Hvor mange som til enhver tid deltar i slike tiltak vil dermed kunne påvirke kommunens totale utgifter til sosialhjelp til enhver tid.

¹² AKS (Aktiv kompetansebygging Sandnes er Sandnes kommune sitt tilbud til personer som ikke kan nyttiggjøre seg av NAV sine tilbud, som ikke har tilbud i videregående skole, eller en jobb de kan fungere tilfredsstillende i.

¹³ For mer informasjon om bruken av Kvalifiseringsprogrammet i Sandnes kommune, se rapportens vedlegg.

Felles for NAV sine virkemidler er at vedkommende får oppfølging på arbeidsplassen. Målsettingen er å gi et innblikk i arbeidslivets forventninger, lover og regler og samtidig gi vedkommende en mulighet til å få en referanse til videre jobbsøking. For noen handler dette også om å få klarhet i hva man trives med.

1.4.6 SÆRSKILT OM PRIVATE TILTAKSARRANGØRER

NAV Sandnes benytter seg av en rekke ulike private og kommunalt eide tiltaksarrangører, som tilbyr arbeidstrening. Ansvar for valg av tiltaksarrangør er formelt lagt til NAV Rogaland, som legger dette ut på anbud med 2-3 års mellomrom. Per september 2020 samarbeider NAV Sandnes med følgende aktører:

- A2G
- All service
- Attende
- Sandnes pro service
- Fretex

I motsetning til den enkelte NAV-veileder ved NAV Sandnes, som kan ha opptil 60 ungdommer som skal følges opp, har de private tilbyderne et betydelig færre antall per veileder, noe som gir dem mulighet for tettere oppfølging. Varigheten til det enkelte tiltak varierer, men kan strekke seg til over ett år.

Grunnet mangel på tiltaksplasser, vil det ofte være ventetid hos private tilbydere. Ventetid på 8-10 måneder er ikke uvanlig, men dette varierer, fordi ventetida er avhengig av hvor lenge den enkelte er i tiltak. Fra NAV får vi opplyst at den enkelte NAV-veileder har fokus på aktiviteter som kan gjennomføres i ventetida. Dette kan for eksempel være å kontakte fastlege for innhenting av helseopplysninger, kontakte arbeidsgivere, utforme jobbsøknader og CV etc. Hvilke aktiviteter blir satt til å utføre vil være individuelt. Ved psykiske utfordringer er gjerne Mestringsenheten involvert. I noen tilfeller kan det også være aktuelt å benytte et annet tiltak, som for eksempel å delta på et kurs i regi av Frisklivssentralen eller Mestringsenheten.

I anbudsrunder har for øvrig NAV Rogaland mulighet til å stille krav om hvor stor andel av deltakerne som skal ha overgang til arbeid. Men fra NAV Sandnes får vi opplyst at dette ikke er noe de retter sin oppmerksomhet mot i sitt daglige arbeid. En av de intervjuede veilederne i NAV Sandnes sier det slik: *«For meg er det hva som skjer i den enkelte saken som er avgjørende. Jeg blir ikke målt på om tiltaket eller aktiviteten har vært vellykket. Men vi kan bli spurt om hvor stor andel i min portefølje som ikke er i aktivitet i det hele tatt. Dette tallet blir vi bedt om å holde lavest mulig. Som NAV-veileder opererer jeg sjelden med tall-resultater, fordi det er jo folk vi jobber med».*

Samtidig tar NAV-veiledere vi har intervjuet til orde for at mer oppmerksomhet bør rettes mot tiltakenes effekt/resultater. Fører tiltakene som benyttes til økt sysselsetting og selvhjulpenhet,

ikke bare på kort sikt, men også i det lange løp? Er vedkommende fortsatt sysselsatt ett halvt år etter? Her vil svingninger i arbeidsmarkedet ha betydning, men det kan også tenkes at selve tiltakets utforming og innhold bør endres.

1.4.7 AKTIVITETSPLIKT OG TILTAKET «UKA»

Et viktig virkemiddel for å redusere omfanget av sosialhjelp blant ungdom er innføring av aktivitetsplikt som kriterium for sosialhjelp. Etter endring av lov om sosiale tjenester fra 01.01.17 har kommunene en plikt til å tilby en aktivitet for personer under 30 år som vilkår for sosialhjelp. I paragraf 20 a heter det at «det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler imot det»¹⁴.

Siden 2014 har Sandnes kommune hatt aktivitetsplikt for ungdom under 30 år gjennom tiltaket «UKA», som står for Ung Kompetent Arbeidssøker. Unge sosialhjelpsmottakere med arbeidsevne plikter å delta på kurset som gir NAV-kontoret en mulighet for å kartlegge, avklare behov og eventuelt henvise videre. Ungdommene får hjelp til å utforme CV og jobbsøknader, trene på jobbintervju og lete etter ledige stillinger. Fast rutine er at brukere som søker om sosialhjelp skal starte på tiltaket påfølgende uke.

Grunnet Korona-pandemien og smittefaren denne representerer, har tiltaket vært digitalt siden mars, med videomøter et par ganger i uka. Våre intervjuede i NAV forteller at den største utfordringen med digital oppfølging har vært å få kontakt med ungdommene og få kartlagt dem. Flere svarer ikke på telefon eller brev, men lovverket gir NAV mulighet til å kutte i sosialhjelpsstønadens dersom de ikke leverer etterspurt dokumentasjon innenfor en frist på én måned.

Deltakere som blir selvforsørget, finner seg jobb, kommer seg over på arbeidstrening eller andre aktiviteter avslutter kurset umiddelbart, mens deltakere som ikke finner andre alternativer må fortsette til annet er avklart. Hvor lenge den enkelte deltar vil derfor variere. Deltakere som selv velger å droppe ut, får raskt plass igjen ved ny henvendelse/ søknad om sosialhjelp. Skulle fravær/ uteblivelse gjenta seg, blir ulike samarbeidspartnere involvert for å finne ut hva den enkelte strever med, og hva som kan være riktig aktivitet.

Per oktober 2020 er tiltaket UKA fremdeles digitalt, og alle som deltar får tilbud om veiledning med hensyn til jobbsøking, utforming av CV og søknad, intervjutrening, nettverksarbeid og lignende, utover de obligatoriske to møtene hver uke. I tillegg får deltakerne oppgaver som de må

¹⁴ Unntak kan bare skje der søker kartlegges for spesielt tilpasset innsats og der UKA ikke synes hensiktsmessig for dem, eller ved varig tilpasset innsats. Ved søknad om supplerende sosialhjelp vurderes deltakelse i UKA. Merk at dette gjelder ungdom med arbeidsevne, noe som i praksis betyr unge med standard og situasjonsbestemt innsats. NAV følger også opp mottakere av sosialhjelp som har nedsatt arbeidsevne (f eks. grunnet helse- og/eller rusproblemer) og som er kartlagt til å ha behov for «spesielt tilpasset innsats»

løse mellom hvert møte. Samtidig har kommunen fra oktober 2020 funnet løsninger som kan gi mulighet for fysisk oppmøte for deltakerne i UKA, innenfor smittevernreglene for Covid-19. For noen deltakere innebærer dette krav om fysisk oppmøte ved AKS sine lokaler på Vagle, hvor de får tildelt praktiske oppgaver.

1.4.8 MÅLSETTINGEN OM EN FAST VEILEDER OG INNSPILL FRA UKA-DELTAKERE

Som nevnt har NAV Sandnes som mål at alle som har registrert seg som arbeidssøkere, skal få tilbud om en fast veileder innen to uker. Denne fristen har avdelingen så langt klart å oppfylle, og den første kontakten skjer vanligvis digitalt.

I forbindelse med prosjektet har vi innhentet innspill fra deltakere på UKA¹⁵. Deltakerne forteller at de er glade for at tilbudet finnes, og de opplever at tilbudet gir dem motivasjon. De er fornøyde med den digitale utgaven UKA, og synes terskelen for å delta er lavere. Fra NAV får vi for øvrig opplyst at oppmøtet nå er høyere enn tidligere.

Deltakerne forteller om et mer tilgjengelig NAV nå som kommunikasjonen i større grad skjer digitalt. Imidlertid er det flere av deltakerne som ikke lenger vet hvem som er deres faste veileder. De har fått beskjed om at veilederen de hadde har sluttet eller fått andre oppgaver, men ingen informasjon om hvem som har overtatt. Fra NAV får vi bekreftet at dette er noe som ofte glipper og som de kan bli bedre på. Som nevnt uttrykker Ungdomsstrategien 2019-22 et klart mål om at unge i aldersgruppen 18-24 år skal ha en fast veileder.

Flere av deltakerne har vært ute i arbeidspraksis én eller flere ganger, uten at dette har resultert i tilbud om jobb. Fra NAV får vi opplyst at en bedrift som tilbyr arbeidstrening ikke har plikt til å ansette noen, og at det er derfor er viktig å avklare ungdommenes forventninger på dette punktet i forkant.

1.4.9 VÅR VURDERING

Totalt sett har avdeling Unge voksne hatt en økning fra 670 brukere ved årsskiftet, til 831 brukere ved utgangen av september 2020. Den største økningen før og etter inntoget av Koronapandemien har funnet sted blant ungdom med standard innsatsbehov. En annen konsekvens av pandemien er overgang til krav om digital deltakelse i tiltaket UKA. Brukerne melder om at overgangen har gått fint, og at de fortsatt får den oppfølgingen de har behov for. Bruk av digitale kommunikasjonsverktøy, herunder digitale aktivitetsplaner, senker terskelen for å ta kontakt, både for bruker og NAV-veileder. Samtidig kan NAV bli bedre til å informere ved bytte av veileder og sørge for at brukerne til enhver tid vet hvem som er deres faste veileder.

¹⁵ Etter samtykke fikk vi anledning til å delta på det digitale torsdagsmøtet for UKA-deltakerne 1. oktober 2020. Her deltok til sammen ni sosialhjelpsmottagere i alderen 18-25 år.

Etter vår vurdering bør NAV Sandnes i større grad bruke informasjon om tiltakenes effekt ved valg av tiltak. I den grad det lar seg gjøre, bør den enkelte NAV-veileder ha kjennskap til hvilke tiltak som har vist seg å gi gode resultater for den enkelte over et lengre tidsrom.

1.5 SAMARBEID

1.5.1 REVISJONSKRITERIER

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 13 og 14 pålegger kommunen å samarbeide med andre offentlige organer. Både NAV sin Virksomhetsplan for 2019 og revidert virksomhetsplan fra mai 2020 fremhever tett samarbeid både internt og eksternt. Blant annet heter det at Avdeling Unge voksne skal samarbeide med fylkeskommunen for å finne aktuelle utdanningsløsninger som være aktuelle for den enkelte bruker.

Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til NAV Sandnes):

- NAV Sandnes skal samarbeide med andre relevante instanser for å sikre sosialhjelpsmottakere overgang til jobb, utdanning eller annen aktivitet.

1.5.2 SENTRALE SAMARBEIDSPARTNERE

Den enkelte NAV-veileder forsøker i samarbeid med bruker å finne jobb, ved å kontakte aktuelle arbeidsgivere. I tillegg benyttes Karrieresenteret og Markeds- og arbeidslivssenteret i NAV. Siden sosialhjelpsmottakerne kan ha ulike behov, samarbeider NAV-kontoret med en rekke ulike instanser utover over disse, som for eksempel:

- Øvrige kommunale enheter i Sandnes kommune, som Barne- og familieenheten, boligjenesten, Flyktningeenheten, Mestringsenheten, AKS, Sandnes læringscenter og Samordningsenheten.
- Rogaland fylkeskommune, herunder de videregående skolene, Voksenopplæringen, Oppfølgingstjenesten og PP-tjenesten.
- Opplæringskontorene
- Fastlegene
- Spesialisthelsetjenesten
- Kriminalomsorgen

Har vedkommende psykiske utfordringer og/eller rusproblemer er Mestringsenheten i kommunen en sentral samarbeidspartner. Mestringsenheten er en bydekkende rus- og psykisk helsetjeneste med tilbud til voksne innbyggere med rus- og/eller psykiske helseutfordringer, enten det dreier seg om begynnende vansker, eller mer omfattende, alvorlige lidelser. Mestringsenheten har også

lavterskeltilbud rettet mot personer med rus eller annen avhengighetsproblematikk, og ulike mestringskurs ved psykiske vansker. Både representanter fra NAV og Mestringsenheten melder om et nært og godt samarbeid.

Det siste året har NAV Sandnes jobbet spesielt med å få på plass faste kontaktpersoner som skal være tilgjengelige for sine samarbeidspartnere, deriblant Mestringsenheten. Dette gjelder både på telefon og via digitale løsninger. Kontaktpersonene er knyttet til ulike målgrupper, som for eksempel sosialhjelpsmottakere med flyktningbakgrunn, rus- eller psykiske vansker. De samarbeidspartnere vi har vært i kontakt med forteller om økt tilgjengelighet og raskere respons fra NAV som følge av dette. Dessuten har NAV sin generelle policy om at flest mulig ansatte skal benytte hjemmekontor, bidratt til økt tilgjengelighet, både på pc og telefon. Samtidig fremhever NAV at fysiske samarbeidsmøter arrangeres ved behov.

Fra veilederne i NAV får vi opplyst at det generelt er enklere å få brukerne i jobb dersom de har fullført videregående skole. Av denne grunn samarbeider NAV tett med den fylkeskommunale Oppfølgingstjenesten, som tilbyr hjelp til å fullføre for alle med ungdomsrett (retten til videregående skole gjelder alle mellom 16-21 år). Nylig har NAV og Oppfølgingstjenesten utarbeidet felles retningslinjer, som fastsetter at alle nyregistrerte arbeidssøkere i den aktuelle aldersgruppen som ikke har fullført videregående opplæring, skal ha samtaler med NAV og Oppfølgingstjenesten om hvilke opplæringsmuligheter som finnes.

Gjennom Sandnes sitt kommunale arbeidstreningstiltak (AKS) får ungdom mellom 18-25 år tilbud om arbeidspraksis. Fra leder av AKS blir det meldt om at det kun er et fåtall og ofte de samme veilederne i NAV som tar kontakt for å henvise brukere dit. Fra AKS sitt ståsted kan det se ut til at mange av veilederne i NAV ikke kjenner til AKS, og at de derfor ikke formidler brukere dit. Leder av AKS tar derfor til orde for mer informasjon om tilbudet til veilederne i NAV, slik at tilbudet kan bli benyttet i større grad. NAV-veilederne på sin side ønsker mer informasjon fra AKS, som for eksempel hvilke tiltak de har, hvor mange som er inne på det enkelte tiltak, og hvor lang venteliste de ulike tiltakene har.

Fra de ansatte i AKS etterlyses mer informasjon om hva de faktisk skal undersøke. Erfaringen så langt er at NAV gir for lite opplysninger ved oppstart av et arbeidstreningsopphold ved AKS, noe som resulterer i at formålet med oppholdet blir noe uklart. Fra AKS blir det påpekt at arbeidstreningstilbudet ikke skal være en «oppbevaringsplass», men snarere et virkemiddel for avklaring av arbeidsevne og hva vedkommende ønsker å jobbe med. Av denne grunn blir de fleste søkt inn for tre måneder av gangen. Som eksempel kan nevnes en bruker som oppgir å ha svak rygg. Veilederne i AKS har da i oppgave å undersøke hvor mye vedkommende faktisk kan jobbe, og holde NAV-veilederen orientert underveis. I arbeidet inngår også å undersøke arbeidsevne og holdninger generelt, som for eksempel hvorvidt vedkommende klarer å møte til avtalt tid eller hvilke norskerferdigheter vedkommende har.

En annen sentral samarbeidspartner er barnevernet. I tråd med nasjonal forskrift er det utarbeidet retningslinjer for samarbeidet mellom barnevernet og NAV Sandnes¹⁶. Slik lovverket er innrettet per i dag, har barnevernet ansvaret frem til barnet frem til fylte 18 år. Etter dette har NAV-kontoret ansvaret for å yte sosialhjelp etter lov om sosiale tjenester¹⁷. I denne overgangen har NAV og barnevernet et tett samarbeid. Barnevernet har faste kontaktpersoner ved NAV Sandnes, og faste møter på systemnivå for drøfting av generelle problemstillinger. Likevel forteller leder av barnevernet at det fremdeles kan være utfordrende å få tak i rette vedkommende hos NAV. Årsaken er trolig knyttet til det vil være behov for kontakt med flere ulike saksbehandlere ved behov for flere tjenester. Men som hovedregel opplever barnevernsleder at samarbeidet fungerer bra.

1.5.3 VÅR VURDERING

Sentrale samarbeidspartnere som fylkeskommunens oppfølgingstjeneste, Mestringsenheten, Flyktningeenheten og barneverntjenesten forteller om et godt fungerende samarbeid med NAV-kontoret i Sandnes. Samlet sett er dette med å skape et godt tjenestetilbud.

Kommunens eget arbeidstreningstilbud, AKS, ønsker at tilbudet deres gjøres mer kjent blant veilederne i NAV, slik at de får flere brukere henvist dit. Fra AKS blir dessuten etterlyst mer informasjon fra NAV om hva som skal utredes. NAV-veilederne på sin side ønsker mer informasjon fra AKS, om blant annet hvor lang ventelisten er. Etter vår vurdering bør begge parter iverksette tiltak for å bedre informasjonsflyten på tvers.

1.6 SOSIALHJELPSMOTTAKERE MED SVAKE NORSKFERDIGHETER

1.6.1 REVISJONSKRITERIER

Personer med flyktningbakgrunn er blant de prioriterte gruppene virksomhetsplanen til NAV-Sandnes. Planen slår fast at *«flyktninger skal gis en mulighet for å forsørge seg selv og sin familie slik at de kan bli integrert i det norske samfunnet»*. Å være blant en av de prioriterte gruppene betyr i praksis enklere tilgang til veiledning fra NAV sammenlignet med andre klienter, som i stor grad må benytte seg av selvbetjente løsninger. I tillegg skal det for personer i de prioriterte gruppene legges en plan for virkemiddelbruken og veien videre, og disse skal gis prioritet ved tildeling av tiltaksplasser. Målet er integrering og økonomisk selvhjulpenhet.

¹⁶ I 2019 hadde Fylkesmannen i Rogaland tilsyn med barnevernet. Her ble det bekreftet at samarbeidet var i tråd med gjeldende lovkrav.

¹⁷ Ved vedtak om ettervern fra barnevernet, får barnevernet utvidet sitt ansvar 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. Ettervernstilbudet kan bestå av både økonomisk stønad, bolig, samt motivasjon til utdanning og arbeid.

Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til NAV Sandnes):

- Ved å gi personer med flyktningbakgrunn en mulighet til å forsørge seg selv og sin familie skal antallet blant disse med behov for økonomisk sosialhjelp reduseres.

1.6.2 ANTALL

I Sandnes kommune finner vi en relativt høy andel innbyggere med innvandrerbakgrunn. I 2019 utgjorde denne gruppen 17,7 prosent av befolkningen, mens andelen på landsbasis lå på 14,4 prosent.

Som nevnt er personer med flyktningbakgrunn en særlig prioritert gruppe hos NAV, og de siste fem årene (2015-19) har Sandnes kommune bosatt til sammen 659 flyktninger og familiegjenforente¹⁸. Men utfordringen knyttet til sosialhjelpsmottakere med svake norskferdigheter er ikke avgrenset til å gjelde innvandrere med flyktningbakgrunn. Også andre grupper av innvandrere, men en annen type innvandringsgrunn, har språklige utfordringer, noe som vanskeliggjør innpass i arbeidslivet. Dette er for eksempel arbeidsinnvandrere eller familiegjenforente.

I kommunens Handlings- og økonomiplan 2020-23 kan vi lese at «*brukere med liten norskspråklig kompetanse utgjør en betydelig del av sosialhjelpsmottakerne*»¹⁹. NAV Sandnes og Sandnes kommune besitter ingen nøyaktig oversikt over hvor mange dette gjelder til enhver tid. Fagprogrammene i NAV gir ingen mulighet til å hente ut aggregerte tall som viser antallet personer med manglende norskspråklig kompetanse.

I høringsrunden til denne forvaltningsrevisjonsrapporten får vi for øvrig opplyst at NAV i sin tjenesteutvikling benytter oversikter over brukere hvor mangel på norskferdigheter er til hinder for deltakelse i tiltak eller ordinært arbeid. På denne måten forsøker NAV å utvikle metoder og tjenester som skal dekke denne målgruppens behov.

Manglende norskkunnskaper blir også fremhevet som en hovedutfordring i NAV Sandnes sin resultatvurdering/årsmelding for 2019. Her er heter det at: «*Utfordringen i 2020 er fortsatt flyktninger og brukere med innvandrerbakgrunn som har manglende språkkompetanse. Mange flyktninger fra de store ankomstene i 2016 og 2017 vil fullføre Introduksjonsprogrammet i 2020*

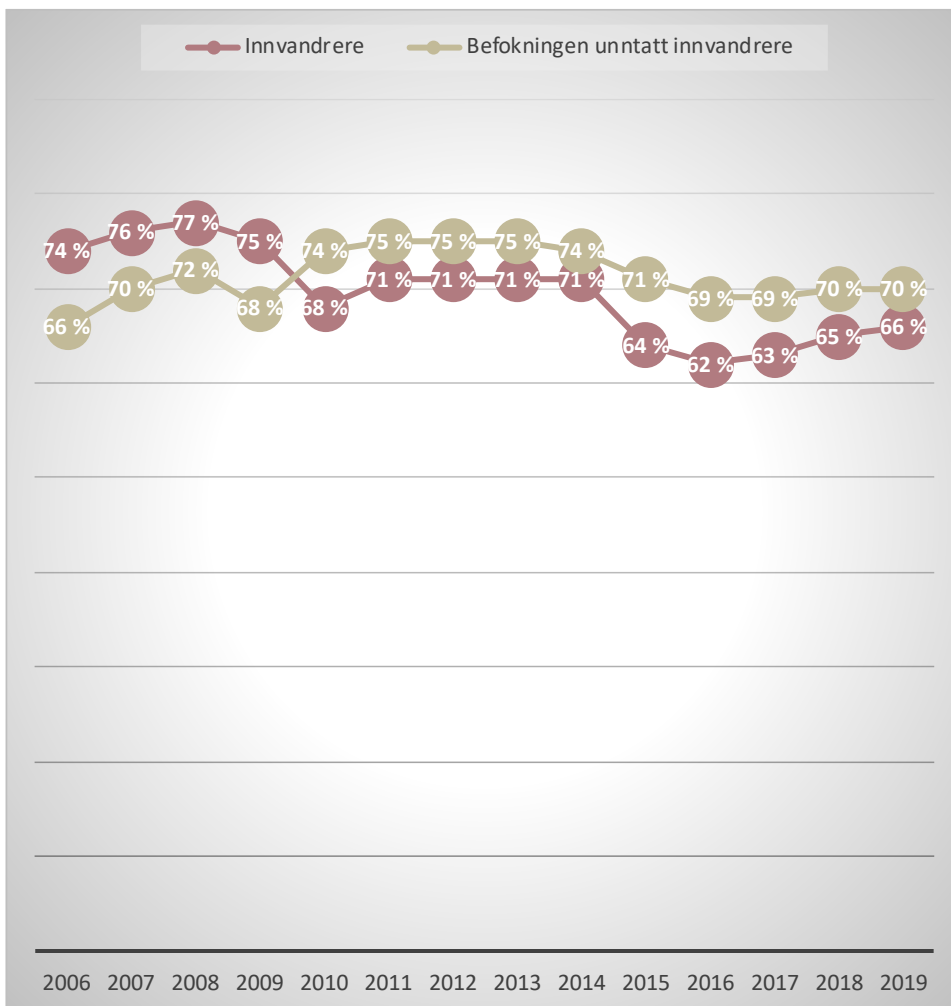
¹⁸ I tillegg kommer sekundærflytninger, som er personer som har flyttet fra den første kommunen de ble bosatt i. I 2020 skal for øvrig Sandnes kommune, i tråd med IMDI sin anmodning, bosette 60 flyktninger.

¹⁹ Side 48.

og vil bli overført til NAV fra Flyktningeenheten. Det kan bli utfordrende å finne gode kvalifiserende løp for disse».

I mangel på tall på området vil vi forsøke å belyse dette ved å se på IMDI sin offisielle sysselsettingsstatistikk. Denne viser sysselsettingsnivået blant innvandrere kontra befolkningen ellers:

Figur 11 – Sysselsettingsnivå blant innbyggere i Sandnes med innvandringsbakgrunn kontra innbyggere uten innvandringsbakgrunn



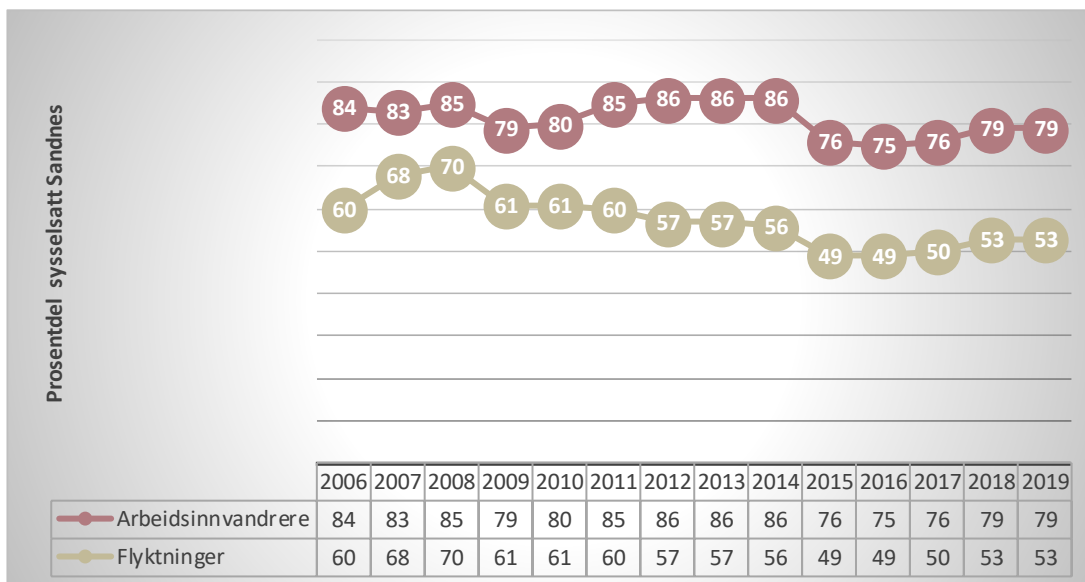
(Kilde: IMDI)

Frem til 2010 var sysselsettingsnivået høyere blant innbyggere med innvandrerbakgrunn enn i befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Etter dette har det vært motsatt. Finanskrisen høsten 2008 og det kraftige oljeprisfallet høsten 2014 har trolig hatt stor innvirkning på sysselsettingen.

IMDI har for øvrig også tall på sysselsettingsnivået til innbyggere med flyktningbakgrunn kontra arbeidsinnvandrere. I figurene nedenfor har vi hentet inn tall på sysselsettingsnivået blant flyktninger og arbeidsinnvandrere i Sandnes. Det figurene viser, er først og fremst følgende:

- Prosentandelen flyktninger i arbeid er lavere enn blant arbeidsinnvandrere (noe som for øvrig også på landsbasis).
- For begge gruppene har sysselsettingsnivået gått ned. Etter oljeprisfallet høsten 2014 ser vi en markant nedgang, først og fremst blant arbeidsinnvandrere, men også blant innbyggere med flyktningbakgrunn.

Figur 12 – Prosentdel sysselsatte flyktninger og arbeidsinnvandrere i Sandnes kommune²⁰

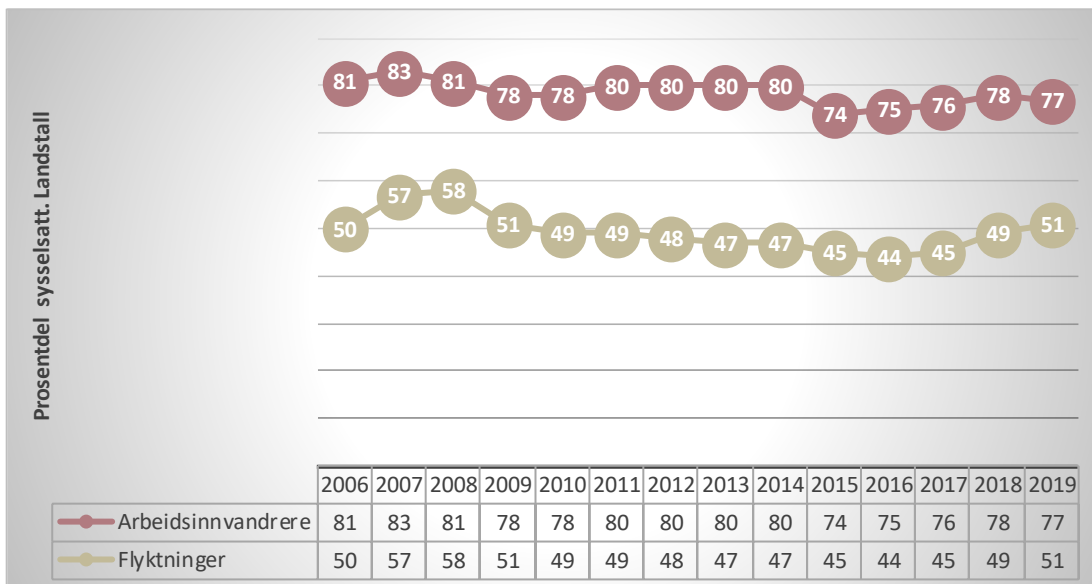


(Kilde: Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet. Se link: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1102/arbeid/sysselsetting-etter-innvandringsgrunn/historikk>)

Merk at sysselsettingsnivået er noe høyere blant arbeidsinnvandrere enn sysselsettingsnivået i «befolkningen uten innvandrere», mens de med flyktningbakgrunn ligger betydelig under, jamfør forrige figur.

Figur 13 – Prosentandel sysselsatte flyktninger kontra arbeidsinnvandrere. Tall for hele landet

²⁰ Arbeidsinnvandrere er her definert som «Førstegangsinnvandrere som er registrert med arbeid som innvandringsgrunn». Flyktninger er her definert som «førstegangs innvandrere som er registrert som flyktninger, og familiegjenforente med disse».



(Kilde: Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet. Tall for hele landet)

Av figuren ser vi at trenden i landet som helhet er ganske lik trenden vi så i Sandnes i forrige figur.

Kommentar til tallene:

- IMDI opererer med en lav terskel for å kunne si at man er sysselsatt. Med sysselsatte menes her personer som har inntektsgivende arbeid minimum én time i uka (den uka målingen blir foretatt).
- Figurene viser antallet personer mellom 15 til 74 år som er sysselsatt i hver gruppe, og hvor stor andel de utgjør av det totale antallet personer i aldersgruppen 15-74 år. Med et så stort aldersspenn, er det naturlig at en viss andel ikke er i arbeid).

1.6.3 TILTAK OVERFOR SOSIALHJELPSMOTTAKERE MED INNVANDRERBAKGRUNN

Som nevnt har NAV en rekke tiltak i sin «verktøykasse», men for å dra nytte av disse, må man inneha en viss kompetanse i norsk. Ved kommunens norskopplæring ved Sandnes læringscenter blir norskferdighetene målt i tråd med en felles europeisk standard, som opererer med en firedelt skala, der A1 er lavest, dernest A2, B1 og til sist B2. For å gi en kort beskrivelse av de ulike nivåene, gir vi her noen eksempler:

- Ved søknad om permanent opphold stilles det krav om A1.
- A2-nivå vil være tilstrekkelig til å kunne klare seg i arbeidslivet.
- Oppstart på videregående opplæring fordrer B1-nivå.
- Oppstart på Universitet eller høyskole krever B2

For å få tilbud om tiltak i regi av NAV stiller NAV følgende krav til norsknivå:

- Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs) stiller som hovedregel krav om norskkunnskaper tilsvarende A2 skriftlig og B1 muntlig. Unntaket er kurs som er spesielt tilrettelagt for minoritetsspråklige²¹.
- Ved bruk av tiltak som «Arbeidstrening» og «lønnskudd» vil det i praksis være bedriftene som bestemmer kravene, men ofte vil det være krav om A2.
- Deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet stiller ikke krav om norskferdigheter. Her vil det være mulig å legge inn grunnskoleopplæring som en del av programmet.

Blant våre respondenter fra NAV Sandnes blir det fremhevet at NAV har for få tiltak tilpasset sosialhjelpsmottakere med svake norskferdigheter. Flere etterlyser tiltak som kombinerer språktrening og arbeidspraksis. For noen vil det være slik at man lærer best gjennom praktiske gjøremål, og for NAV sin del vil en slik arbeidspraksis gi mulighet til å få utredet den enkeltes interesseområder, helseutfordringer eller andre forhold som kan være relevante.

1.6.4 KOMMUNENS SÆRSKILTE PROSJEKTER RETTET INN MOT DENNE GRUPPEN

Ved hjelp av statlige tilskuddsmidler har Sandnes kommune og NAV Sandnes i perioden 2016-19 gjennomført prosjektet «Flerkulturell Kompetent Arbeidssøker», forkortet FKA. I prosjektet fikk innvandrere, som ikke kunne dra nytte av ordinære statlige tiltak grunnet språklige utfordringer, tett oppfølging. Målet med prosjektet var bedre norskkunnskaper, økt deltakelse i arbeidsrettede tiltak og flere i jobb. Da prosjektet ble avsluttet årsskiftet 2019/20 var status følgende blant prosjektets 50 deltakere:

- 8 skaffet seg lønnet arbeid
- 18 startet opp i Kvalifiseringsprogrammet
- 10 fikk oppfølging av egen helse/helseavklaring
- 5 begynte på skole
- 9 hadde fortsatt behov for sosiale tjenester

I 2020 har Sandnes kommune fått innvilget statlige midler til et nytt tiltak, som blant annet dekker to årsværk. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom NAV Sandnes, Flyktningeenheten og Sandnes læringssenter, hvor målet er bedre kartlegging, bedre samhandling og tett oppfølging av innvandrere med språklige utfordringer. Styrkede språkferdigheter og økt arbeids- og samfunnsdeltakelse skal redusere behovet for sosialhjelp blant innvandrere med svake norskferdigheter.

I forbindelse med søknaden om disse statlige midlene foretok kommunen en manuell optelling av registrerte brukere av NAV-tjenester som har mangelfulle norskkunnskaper som

²¹ Et eksempel på sistnevnte er kurset «Yrkesretta norskopplæring», som skal gi arbeidsrettet norskopplæring og innføring i fagbegrep innenfor den bransjen deltakeren søker seg til. Kurset skal i tillegg gi økt kompetanse om norsk samfunns- og arbeidsliv, og har en varighet på inntil fem måneder, med to måneder teori og tre måneder i praksis.

hovedutfordring for å komme seg i jobb og bli selvhjulpne. Kommunen kom her fram til at dette gjelder om lag 200 personer (opptellingen ble foretatt i februar 2020).

Et annet viktig tiltak for å styrke norskopplæringen har vært å utvide introduksjonsprogrammet for flyktninger utover normert tid, som er 24 måneder/to år. Tall fra Norsk introduksjonsregister viser at Sandnes kommune har innvilget forlengelse til 53 prosent av deltakerne i perioden 2015-19 (151 deltakere av totalt 287 i siste 4 år). Mens noen har fått innvilget én til to måneder ekstra, har andre fått innvilget opptil ett år. Bakgrunnen har vært å gi ekstra støtte og oppfølging slik at deltakeren lærer mest mulig norsk og oppnår sine mål.

Sandnes kommune har i 2020 også fått statlige midler (via IMDI) til et nytt tiltak som vil være særskilt rettet mot deltakere i introduksjonsprogrammet. Prosjektet har fått navnet «Intropluss», og startet opp 1. september inneværende år. Prosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom Aktiv kompetansebygging, Mestringsenheten og Flyktningeenheten og antallet deltakere er begrenset til 20. I løpet av prosjektperioden er målet å lage en modell for samhandling og oppfølging som kan være aktuell også for andre kommuner.

Det er viktig at kartleggingene gjøres tidlig etter bosetting, slik at man får avklart hvem som skal ha et opplæringsløp med hovedvekt på praktisk arbeid og å gå raskt ut i arbeid, og hvem som skal ha mål om videre skolegang eller høyere utdanning. Med tidlig kartlegging er også målet å skille ut de som ikke makter å gå et ordinært opplæringsløp, og som vil behov mer oppfølging, eksempelvis grunnet lite eller ingen skolegang, eller helseutfordringer.

Fra kommunen får vi opplyst at formålet med prosjektene er å være i forkant, og således redusere behovet for sosialhjelp. I tillegg til tidlig innsats, er målet også bedre samhandling ved overgang fra introduksjonsprogram og til NAV. Et viktig tiltak i så måte er å starte samarbeidet mellom NAV, Flyktningeenheten og andre relevante instanser om den enkelte deltaker allerede ved oppstart av introduksjonsprogrammet, og for å få til dette er det innført faste møter, og faste kontaktpersoner på tvers av enhetene. Fra 1. september 2020 vil også NAV ha én ansatt fast stasjonert hos Flyktningeenheten én dag i uka.

I tillegg har Sandnes kommune fått midler fra Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet til aktivitet forbeholdt barn av flyktningfamilier. Midlene skal benyttes til å veiledning av foreldre, samt til å få barna inn i fritidsaktiviteter. Dette skal blant annet gjøres ved at kommunen sørger for kjøring av barna til eksempelvis fotballtrening.

1.6.5 VÅR VURDERING

Hvorvidt målet om færre sosialhjelpsmottakere blant personer med flyktningbakgrunn er nådd, er vanskelig å måle, all den tid verken kommunen eller NAV har tall på dette. Men det vi kan se, er at sysselsettingsnivået blant innbyggere med flyktningbakgrunn har gått svakt opp i perioden 2017-19, men sammenlignet med toppåret 2008, er nivået likevel lavt.

NAV har sosialhjelpsmottakere med flyktningbakgrunn som én av flere prioriterte grupper, men har samtidig ikke oversikt over hvor mange det er tale om. For å vurdere hvilke tiltak som skal settes inn mot denne innvandrerguppen, mener vi første steg bør være å få oversikt over omfanget. Dette handler om å kunne spisse de tiltak som settes inn, og kunne vurdere tiltakenes effekt. Som vi skal se i neste kapittel, har NAV-kontoret også sosialhjelpsmottakere som forsørger barn som prioritert gruppe, og her bruker NAV mye tid og ressurser på å få eksakte tall på omfanget til enhver tid. Samtidig kan det stilles spørsmålsteget ved om fokuset på sosialhjelpsmottakere med flyktningbakgrunn er for snevert, all den tid NAV selv opplyser at manglende norskferdigheter er en generell utfordring, uavhengig av innvandringsgrunn.

1.7 SOSIALHJELPSMOTTAKERE SOM FORSØRGER BARN

1.7.1 REVISJONSKRITERIER

I NAV sin Virksomhetsplan er barnefamilier en prioritert gruppe²². Og i NAV Sandnes sin resultatvurdering/årsmelding for 2019 heter det under overskriften «utfordringer – muligheter 2020» at NAV vil arbeide målrettet for at flere sosialhjelpsmottakere med forsørgeransvar skal bli formidlet til ordinært arbeid. Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til NAV Sandnes):

- NAV Sandnes skal arbeide for å redusere omfanget av barnefamilier med behov for sosialhjelp.

1.7.2 ANTALL

NAV Sandnes forteller at de har lagt ned mye arbeid i å få en god oversikt og nøyaktige tall på antall sosialhjelpsmottakere med forsørgeransvar. Dette er tall som må oppdateres etter hvert som barna blir over 18 år, og som kan svinge fra måned til måned. Eksempelvis var andelen av det totale antallet sosialhjelpsmottakere med forsørgeransvar 33 prosent i juni 2020.

Av tabellen nedenfor kan vi se at Sandnes også her legger seg i midtsjiktet, sammenlignet med de andre storbykommunene. Hvis vi ser nærmere på den historiske utviklingen, så har andelen gått litt ned i Sandnes, men forskjellen er ikke stor:

Tabell 10 - Andel sosialhjelpsmottakere som forsørger barn under 18 år (prosent)

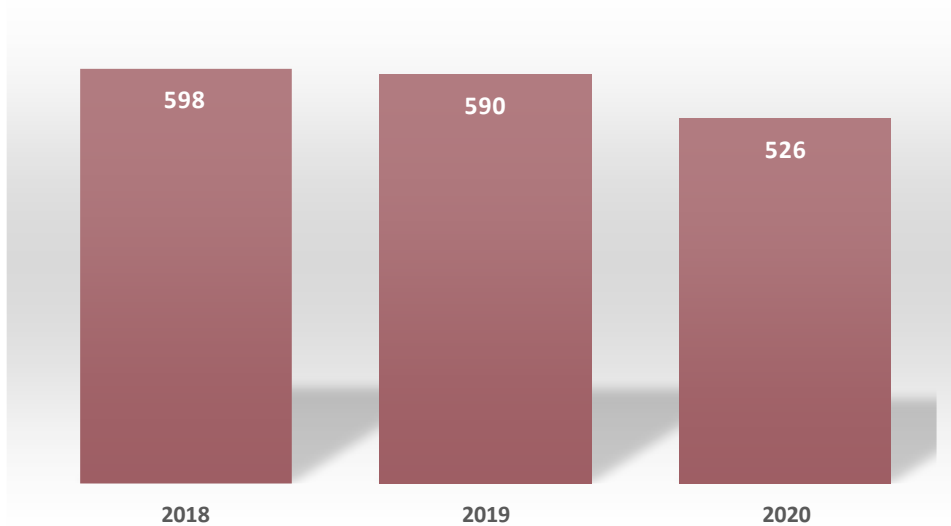
²² Kilde: NAV Sandnes sin reviderte Virksomhetsplan fra mai 2020.

	Bærum	Bergen	Drammen	Fr. stad	Kr. sand	Oslo	Sandnes	Stavanger	Tromsø	Tr. heim
2016	27,2	20,5	27,1	27,6	26,8	26,7	24,1	19,1	22,2	21,0
2017	27,3	20,9	27,7	29,7	35,0	27,4	25,2	19,8	24,7	23,0
2018	27,5	21,1	28,1	30,4	27,4	27,2	26,3	20,8	23,5	23,1
2019	26,8	19,6	25,9	27,8	28,0	26,1	23,4	19,2	23,1	23,2

(Kilde: KS.no)

Fra Perioderapporten til Sandnes kommune er det mulig å hente ut tall til og med 2. tertial 2020:

Figur 14 – Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp med forsørgelsesplikt for barn under 18 år i husholdningen i Sandnes kommune²³.

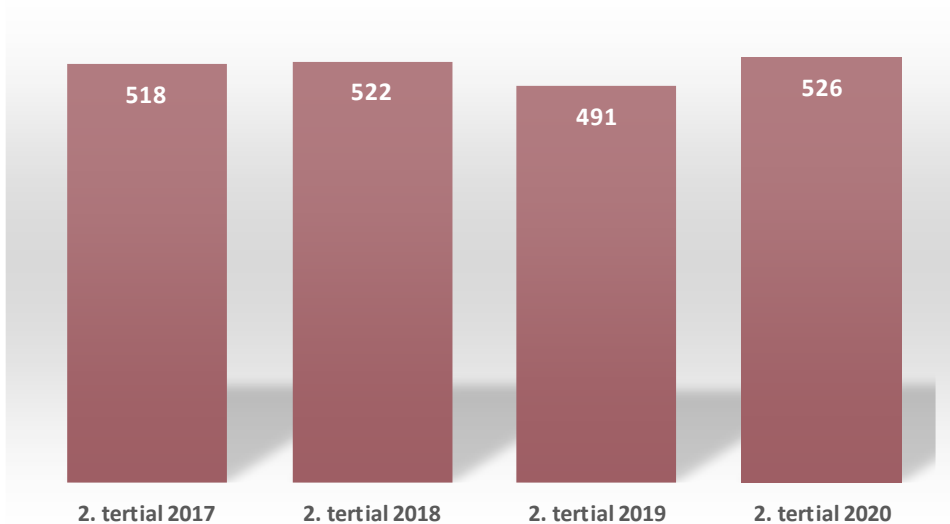


Her må vi huske at tallet for 2020 kun er til og med 2. tertial 2020. For å kunne få et mer eksakt bilde av utviklingen i 2020, har vi valgt å ta med tall for 2. tertial hvert av de siste tre foregående årene:

Figur 15 – Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp med forsørgelsesplikt for barn under 18 år i husholdningen. Tall for Sandnes per 2. tertial hvert år²⁴.

²³ Tallene for 2020 inkluderer tidligere Forsand kommune og er kun tall til og med 2. tertial.

²⁴ Tallene for 2020 inkluderer tidligere Forsand kommune og er kun tall til og med 2. tertial.



(Kilde: Perioderapport Sandnes kommune/ NAV Sandnes)

Ut fra figuren kan vi kun se små forskjeller fra år til år, og inneværende år ser ikke ut til å skille seg ut i særlig grad.

1.7.3 TILTAK RETTET MOT SOSIALHJELPSMOTTAKERE MED FORSØRGERANSVAR

Sandnes kommune sin *Plan mot barnefattigdom 2011-23* lister opp en rekke tiltak som skal bidra til å redusere behovet for sosialhjelp blant barnefamilier i Sandnes. I planen kan vi lese at lavinntektsfamilier ofte er;

- familier med innvandrerbakgrunn
- familier hvor hovedforsørger har lav utdanning
- familier hvor barn vokser opp med én forsørger

Planen fremhever at det viktigste tiltaket er å få flere ut i arbeid og sikre trygge og stabile boforhold, men også helsetjenester av høy kvalitet og gode barnehager og skoler anses som viktig.

I forbindelse med Handlings- og økonomiplan 2020-23 vedtok kommunestyret å holde barnetrygden utenfor beregningsgrunnlaget for sosialhjelp, slik at familier med sosialhjelp skal få mer å rutte med. Dette er et tiltak som retter seg særskilt mot denne gruppen sosialhjelpsmottakere.

Etter at Korona-pandemien gjorde seg gjeldende har kommunen valgt å opprette et tverrfaglig samarbeidsforum kalt «Korona på tvers», som skal jobbe spesielt inn mot barnefamilier. Her handler det om å finne de rette tiltakene og finne ut hva det enkelte tjenesteområde kan bidra med, gjennom kunnskapsdeling om de ulike kommunale tjenestetilbudene. I forumet deltar

representanter fra NAV, Barne- og familieenheten, Samordningsenheten, Styrket barnehage- og skoletilbud, PP-tjenesten og Mestringsenheten, i tillegg til representanter fra skoler og barnehager.

NAV Sandnes forteller at de har tatt i bruk flere metodiske grep for å bli bedre til å identifisere barn og unge som vokser opp i lavinntektsfamilier. NAV Sandnes har opprettet en egen barnegruppe med representanter fra ulike avdelinger, som skal ha et særskilt fokus på denne gruppen sosialhjelpsmottakere²⁵. Deltakerne i gruppa skal være med å bidra til at også andre NAV-veiledere blir bedre til å avdekke og gi nødvendig hjelp, og samtidig være en ressursperson for sin avdeling.

Overfor denne gruppen sosialhjelpsmottakere gir de ansatte i NAV veiledning om kommunens ulike tilbud, herunder lavterskeltilbud, og veiledning om ulike økonomiske støtteordninger. Den enkelte barnefamilie har mulighet til å søke om støtte fra NAV til for eksempel klær, fritidsaktiviteter og/eller ferietilbud for barn.

Som for andre grupper av sosialhjelpsmottakere vil innsatsbehovet variere. Noen brukere følges opp over kort tid, andre lang tid. Noen har helseutfordringer, andre mangler jobb eller språk for å komme i jobb, mens andre igjen er varig utenfor arbeidslivet. De ansatte i NAV forteller at de retter sine samtaler mot de voksne og at de ikke har samtaler med barna direkte. Slik sett foregår kartleggingen gjennom de voksne. Dersom de voksne har utfordringer som påvirker barna, vil det være NAV sin oppgave å iverksette egnede tiltak for å sikre at barnet/ungdommen får nødvendig hjelp. Her vil det være aktuelt henvise til instanser som kan hjelpe²⁶.

1.7.4 VÅR VURDERING

Andelen sosialhjelpsmottakere som har ansvar for barn har gått litt ned i Sandnes de siste årene, i tråd med målet til NAV Sandnes. Men det er uvisst hvordan etterdønningene av koronapandemien vil slå ut i årene fremover. Kommunen har også iverksatt enkelte tiltak for å sikre denne gruppen en bedre oppfølging.

Sammenlignet med de andre storbykommunene legger Sandnes seg i midtsjiktet. Tall vi har innhentet for 2020 til og med 2. tertial 2020, indikerer at innværende år kan få et rekordhøyt antall. Dette gir grunn til bekymring, men hva som blir status ved årets slutt er for tidlig å si.

²⁵ I tillegg skal barnegruppa ha fokus rettet mot barn som har en vanskelig omsorgssituasjon på grunn av foreldres fysiske eller psykiske sykdom, rusproblemer eller andre situasjoner som er en påkjenning for barn.

²⁶ Se rapportens vedleggsdel for oversikt over hvilke instanser som kan være aktuelle å henvise til. Oversikten er ikke uttømmende.

VEDLEGG

Metode

Datamaterialet baserer seg på muntlige og skriftlige kilder. Mandatet for prosjektet inneholder både deskriptive og normative problemstillinger. Et eksempel på en deskriptiv problemstilling er «Hvordan er arbeidet overfor sosialhjelpsmottakere styrt og organisert?». Her er hensikten å beskrive hvordan arbeidet er organisert, og i mindre grad vurdere dette arbeidet mot kriterier utledet av autoritative kilder. «Hvordan fungerer dette?» er et eksempel på en normativ problemstilling, der kontorets organisering vurderes opp føringer i kommunale styringsdokumenter.

Våre funn er vurdert opp mot lovbestemmelser, foruten kommunens politiske og administrative vedtak innenfor området. Vi har også sammenlignet NAV-kontoret i Sandnes med snittet i Rogaland, ASSS-kommunene²⁷ og landet. Tallene er supplert med intervju med utvalgte nøkkelpersoner ved NAV-kontoret og i kommunen, foruten sentrale samarbeidspartnere og ni deltakere på UKA oktober 2020.

I tillegg til unge sosialhjelpsmottakere har vi valgt å se nærmere på mottakere med språklige utfordringer og mottakere med forsørgeransvar. Utvelgelsen er gjort på bakgrunn av at NAV i sin resultatvurdering/ årsmelding for 2019 fremhever disse gruppene som en utfordring det kommende året. I prosjektet har vi intervjuet et knippe samarbeidspartnere, avgrenset til Mestringsenheten, Flyktningeenheten, barnevernet, det kommunale arbeidstreningstilbudet AKS og den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten. Dette er en avgrensning som er gjort i samråd med NAV Sandnes og Sandnes kommune, som oppgir disse som blant de mest sentrale samarbeidspartnerne.

I rapporten har vi beskrevet og vurdert hvordan NAV-kontoret er styrt og organisert. I kapittelet om styring og organisering har vi vurdert NAV kontorets organisering av arbeidet rettet mot alle aldersgrupper opp mot organiseringen av arbeidet rettet mot unge sosialhjelpsmottakere, og i hvilken grad sistnevntes organisering sikrer et tverrfaglig samarbeid og en helhetlig brukeroppfølging. I forbindelse med prosjektet har vi også innhentet innspill fra deltakere på UKA. Etter samtykke fikk vi anledning til å delta på det digitale torsdagsmøtet for UKA-deltakerne 1. oktober 2020. Her deltok til sammen ni sosialhjelpsmottakere i alderen 18-25 år.

Muntlige kilder:

- Kommunedirektør Levekår, Elin Selvikvåg

²⁷ ASSS står for Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner. Nettverket består av de ti største kommunene, Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø.

- Rådgiver Sandnes kommune, Katharina Hovland
- NAV-leder, Ågot Vatnedal, NAV Sandnes
- Avdelingsleder Jobb og avklaring, Liza Øverdal, NAV Sandnes
- Avdelingsleder Jobb og integrering, Tove Gimre, NAV Sandnes
- Avdelingsleder Unge voksne, Cathrine Dalane, NAV Sandnes
- Faglig veileder Linda Søreide, NAV Sandnes
- Faglig veileder Brit Helen Bjørlo, NAV Sandnes
- Leder av UKA, Tom Falkeid, NAV Sandnes
- Leder for AKS, Grethe Finnås
- Leder for Mestringsenheten og Flyktningeenheten, Trude Lønning
- Leder for barnevernet i Barne- og familieenheten, Arild Heskje
- Rådgiver i Oppfølgingstjenesten i Sandnes, Inga Sandnes
- Seksjonsleder NAV Tiltak Rogaland, Hanne Buvik
- Deltakere på den digitale utgaven av UKA 1. oktober 2020. Til sammen ni deltakere.

Hvilke krav revisjonens funn er vurdert opp mot/ utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier 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:

- Lov om sosiale tjenester
- Intern kontrakt mellom kommunaldirektør Helse og velferd og NAV v/virksomhetsleder
- Ungdomsstrategi 2018-23
- Virksomhetsplan 2019 NAV Sandnes
- Revidert Virksomhetsplan fra mai 2020 NAV Sandnes

I **partnerskapsavtalen**, nærmere bestemt internkontrakten mellom kommunaldirektør Helse og velferd og NAV Rogaland, heter det at et overordnet mål er å ha «fokus på tverrfaglig samarbeid og et helhetlig brukerforløp». Og i NAV Sandnes sin egen Ungdomsstrategi 2018-23 heter det at «skal man lykkes med oppfølgingen av de unge er det viktig å være tilgjengelig og tenke helhetlig». Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til NAV Sandnes):

- NAV Sandnes skal arbeide for å sikre et tverrfaglig samarbeid og et helhetlig brukerforløp.

I **intern kontrakt** mellom NAV-kontoret og kommunen heter det at «NAV skal arbeide målrettet for å møte økende arbeidsledighet, bidra til at flere er i arbeidsrettet aktivitet og motvirke økt

behov for sosialhjelp»²⁸. Ut fra denne føringen har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til NAV Sandnes):

- NAV Sandnes skal arbeide for å redusere antallet mottakere av sosialhjelp.
- NAV Sandnes skal arbeide for å redusere stønadslengden.

NAV-Sandnes sin **Virksomhetsplan** lister opp ulike brukergrupper som skal gis særskilt prioritet for oppfølging og tiltaksbruk²⁹: Blant disse finner vi unge under 30 år. NAV Sandnes har valgt å utarbeide en egen ungdomsstrategi som vektlegger rask og tett oppfølging av unge sosialhjelpsmottakere. I Ungdomsstrategi 2019-22 heter det at «Det er et klart mål at alle unge i aldersgruppen 18-24 år, uavhengig av innsatsbehov, skal få tilbud om en fast veileder i Avdeling Unge voksne og kontakt med veileder innen to uker etter at de er registrert som arbeidssøkere».

Videre heter det i ungdomsstrategien at «Et tverrfaglig og helhetlig samarbeid med andre tjenester vil kunne bidra til at ekstra sårbare ungdommer kan få mestringsopplevelser i arbeid, aktivitet og utdanning, og bli inkludert fremfor å oppleve utenforskap». Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til NAV Sandnes):

- Antall unge mottakere av sosialhjelp skal reduseres
- Unge under 30 år skal gis særskilt prioritet for oppfølging og tiltaksbruk.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 13 og 14 pålegger kommunen å samarbeide med andre offentlige organer. Både NAV sin Virksomhetsplan for 2019 og revidert virksomhetsplan fra mai 2020 fremhever tett samarbeid både internt og eksternt. Blant annet heter det at Avdeling Unge voksne skal samarbeide med fylkeskommunen for å finne aktuelle utdanningsløsninger som være aktuelle for den enkelte bruker. Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til NAV Sandnes):

- NAV Sandnes skal samarbeide med andre relevante instanser for å sikre sosialhjelpsmottakere en overgang til jobb, utdanning eller annen aktivitet.

Personer med flyktningbakgrunn er blant de prioriterte gruppene virksomhetsplanen til NAV-Sandnes. Planen slår fast at «*flyktninger skal gis en mulighet for å forsørge seg selv og sin familie slik at de kan bli integrert i det norske samfunnet*». Å være blant en av de prioriterte gruppene betyr i praksis enklere tilgang til veiledning fra NAV sammenlignet med andre klienter, som i stor grad må benytte seg av selvbetjente løsninger. I tillegg skal det for personer i de prioriterte gruppene legges en plan for virkemiddelbruken og veien videre, og disse skal gis prioritet ved tildeling av tiltaksplasser. Målet er integrering og økonomisk selvhjelpenhet. Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til NAV Sandnes):

²⁸ Kilde: Intern kontrakt mellom kommunaldirektør Helse og velferd og NAV ved virksomhetsleder, 2019.

²⁹ Kilde: Virksomhetsplan 2019 og revidert virksomhetsplan for NAV Sandnes gjeldende fra mai 2020.

- Ved å gi personer med flyktningbakgrunn en mulighet til å forsørge seg selv og sin familie skal antallet blant disse med behov for økonomisk sosialhjelp reduseres.

I NAV sin Virksomhetsplan er barnefamilier en prioritert gruppe³⁰. Og i NAV Sandnes sin resultatvurdering/årsmelding for 2019 heter det under overskriften «utfordringer – muligheter 2020» at NAV vil arbeide målrettet for at flere sosialhjelpsmottakere med forsørgeransvar skal bli formidlet til ordinært arbeid. Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til NAV Sandnes):

- NAV Sandnes skal arbeide for å redusere omfanget av barnefamilier med behov for sosialhjelp.

Skriftlige kilder:

Plan mot barnefattigdom 2017-25 Sandnes kommune

Handlings- og økonomiplan 2020-23

Perioderapport for Sandnes kommune. Hentet fra kommunens nettsider

Resultatvurdering for NAV Sandnes 2019

Revidert resultatvurdering fra mai 2020, NAV Sandnes

Fylkesmannens rapport fra tilsyn med barnevernet i Sandnes kommune sitt arbeid med ettervern og samarbeid.

Mål- og disponeringsbrev NAV Rogaland 2019

Ungdomsstrategi for NAV Sandnes

Intern kontrakt mellom Sandnes kommune og NAV

Sosiale tjenester Forvaltningsrevisjonsrapport fra Rogaland revisjon IKS 2016

³⁰ NAV Sandnes sin reviderte Virksomhetsplan fra mai 2020.

Oppfølgingsnotat fra forrige revisjon, som ble behandlet av Kontrollutvalget i juni 2018

Det ble i 2017 gjennomført forvaltningsrevisjon i de sosiale tjenestene i NAV. Rapporten ble behandlet i kontrollutvalget i juni 2017 og i Bystyret den 18. september 2017. Her følger redegjørelse for oppfølging av anbefalingene fra revisjonen.

1. Rogaland revisjon anbefaler at kommunen vurderer behovet for å styrke brukermedvirkningen gjennom å revitalisere brukerutvalget og gjennomføre brukerundersøkelse.

Kommunen har stort fokus på brukertilbakemeldinger og brukermedvirkning både på individ og systemnivå. Levekår har fokus på dette gjennom en tydelig verdiformulering «Hva er viktig for deg?», sammen med økt kunnskap og utprøving av ulike virkemidler for brukertilbakemeldinger som grunnlag for utvikling av tjenestene. Dette var også tema i forrige revisjonsrapport i 2016 og oppfølging av denne.

NAV Sandnes arbeider kontinuerlig med utvikling av systematisk brukerdiallog.

På individnivå: Satsning på digitalisering gir økt tilgjengelighet og letter kommunikasjon mellom brukerne og NAV. Brukere kan nå kommunisere gjennom «chatte»-funksjoner og kan følge sin sak digitalt. Fra desember 2017 ble det innført digital aktivitetsplan. Her gis brukere (som ønsker) mulighet til selv å skrive sin egen aktivitetsplan for å komme i arbeid. Det gir eierskap til egen prosess og plan. Gjennom utarbeidelsen av aktivitets- og tiltaksplaner er det lagt opp til reelt samarbeid der brukers mål og forslag til løsning vektlegges. I 2018 vil brukere av sosiale tjenester i NAV kunne søke om tjenester gjennom et nytt digitalisert system «Digi-sos». Økt tilgjengelighet ved hjelp av nye digitale kommunikasjonskanaler gir en bedre og effektiv kommunikasjon med det store flertallet av NAVs brukere, samtidig frigjøres tid til tettere oppfølging av dem som ikke klarer å benytte de nye digitale kanalene.

NAV styrker sin veiledningskompetanse og tar i bruk tilgjengelige digitale verktøy for at brukere skal ha reell medvirkning. Det regelverket NAV er satt til å forvalte, med krav til aktivitet og vilkår i forbindelse med de ytelser som NAV forvalter kan noen ganger komme i konflikt med brukers opplevelse av medvirkning.

På systemnivå:

Alle deltakere i grupper og kurs inviteres til å gi evaluering av tiltaket de har deltatt i. NAV Sandnes har også videreutviklet dette og skaper arenaer for interaktive brukerdialloger som grunnlag for utviklingsarbeid. Dette gjøres for eksempel systematisk i UKA. I mars 2018 ble den

første ressurskafeen for ungdom arrangert. Ungdommene som deltar på UKA fikk anledning til å komme med konkrete tilbakemeldinger og endringsforslag. Målet er å øke grad av brukermedvirkning for at tjenestene som leveres skal møte ungdommens behov for bistand til å komme i arbeid. Ungdomsavdelingen ved NAV Sandnes skal gjennomføre flere ressurskafeer i 2018. Resultatene skal systematiseres og brukes til å utvikle tjenestetilbudet. Likeledes styrkes systematikken for brukertilbakemeldinger til tjenesteutvikling i de ulike prosjektene i NAV f.eks. Jobbsjansen for innvandrere eller HOLF for lavinntektsfamilier.

NAV stat gjennomfører ordinære brukerundersøkelser som dekker både statlige og kommunale tjenesteområder i NAV, cirka hvert andre år. Resultatene derfra viser at de som har svart gjennomgående er ganske fornøyd og resultatene ved NAV Sandnes er forbedret. Resultatene ble lagt frem for utvalg for helse- og sosialtjenester i april 2016.

Utfordringen med disse generelle brukerundersøkelsene er at svarprosenten totalt er lav. Det er usikkert om respondentene er representative for alle dem som er brukere ved NAV. NAV har en svært sammensatt brukergruppe. Dette medfører at en må tenke brukertilbakemeldingssystemer som kan nyttes av mange, eller som kan gå mer i dybden på spesifikke utfordringsområder. Et brukerråd eller generelle brukerundersøkelser vurderes ikke som det mest hensiktsmessige for å ivareta mangfoldet, men heller at en etterspør og inviterer til dialog på områder som brukerne kjenner og kan gi verdifull tilbakemelding om.

I internkontrakt 2018 mellom NAV og kommunaldirektør er det tydeliggjort at brukertilbakemeldinger og forbedringsforslag som er utledet av disse skal rapporteres i styringsdialog hvert halvår.

2. Forvaltningen anbefaler at Sandnes kommune analyserer og finner årsaker til at antallet sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 øker.

Dette var tema også i forrige revisjon av NAV (2016). Det er høyt fokus på oversiktsarbeid for å følge utvikling av sosialhjelp, med et særlig blikk på unge sosialhjelpsmottakere. Det føres oversikt på alle nye brukere og årsaker til avslutning mv. Videre dokumenteres resultatene fra UKA. Denne kunnskapen benyttes til prioriterings- og utviklingsarbeid. Kommunen har bidratt i nasjonalt forskningsarbeid for å se på sammenhengene i sosialhjelpsutviklingen. Proba har på bestilling fra KS publisert rapporten Sosialhjelpsutgiftene – drivkrefter og tiltak, rapport 2017 - 08. <http://proba.no/rapport/sosialhjelp-drivkrefter-og-tiltak/>

Fra rapporten: Økt "NAV-ing" blant ungdom er ikke en forklaring på veksten (i sosialhjelp). Antall mottakere under 20 år har falt, og veksten i aldergruppen 20-24 år har vært svakere enn i andre aldersgrupper. Enkelte av case-kommunene har en gang i perioden opplevd økt inngang av søknader fra unge. Dette har de møtt med tett oppfølging og arbeidsrettede vilkår, noe som har redusert antall unge mottakere. Det er også gjennomført forskning på unge sosialhjelpsmottakere

(se link i forvaltningsrapporten), der en ikke finne tydelige sammenhenger eller ulikheter mellom kommuner. Disse studiene gir gode kunnskapsgrunnlag, men likevel ikke konkrete lokale svar og har ikke særskilt fokus på den endrede arbeidsledigheten lokalt og eventuelle konsekvenser. At mange oppsøker NAV sier noe om skolesituasjon, studiesituasjon, frafallssituasjon og arbeidsmarked. Kommunen har per i dag ikke ressurser eller nødvendig kompetanse til å gjøre en grundig flerfaktoranalyse av årsakssammenhenger, utover det vi vet per i dag. Kommunen vil være observant for å eventuelt initiere eller bidra til en slik analyse dersom det stilles ressurser til rådighet.

Fakta og tall: Samlet antall unge under 25 år som mottok sosialhjelp ble svakt redusert fra 2016 til 2017, fra 499 til 494 personer. Gjennomsnittlig ble antallet under 25 år med sosialhjelp som hovedinntekt redusert fra 87,25 til enhver tid til 81,75 til enhver tid i 2017. Tallene er ikke korrigert for økt befolkningsvekst. Fortsatt er andelen unge som oppsøker NAV og søker sosialhjelp høy. Nær 25 prosent av alle nye brukere var under 25 år og 45 prosent var under 30 år. I forhold til ASSS-kommunene har Sandnes kommune en lavere andel av befolkningen totalt som har sosialhjelp, men andelen unge er høyere. Kommunen har en ung befolkning sammenlignet med andre.

3. Forvaltningen anbefaler at Sandnes kommune vurderer mulige tiltak for å redusere stønadslengden (for sosialhjelp) i aldersgruppen 18-24 år.

Det er stort fokus på unge sosialhjelpsmottakere og tiltak som hindrer at unge går i passive ytelser og styrker deres mulighet til arbeid. NAV gjennomførte en organisasjonsendring høsten 2016 blant annet for bedre å målrette arbeidet mot unge. Aktivitetsplikten ble lovregulert fra 1. januar 2017. I UKA (kommunens tiltak for gjennomføring av aktivitetsplikt) får samtlige unge sosialhjelpsmottakere under 30 år tilbud og vilkår om rask deltakelse i strukturert kurs- og arbeidsaktivitet for å styrke mulighetene til å komme i arbeid. Unntaket er de som ikke har arbeidsevne på grunn av f.eks sykdom eller rus. I 2017 deltok 272 unge i UKA. Ca 64 prosent gikk videre til skole, arbeid eller arbeidsrettet tiltak. I 2018 skal aktivitetsplikten evalueres.

En god utnyttelse av statlige virkemidler (f. eks. arbeidspraksis) er viktige tiltak for å korte ned tiden på sosialhjelp som hovedinntekt. Rammene for statlige arbeidsmarkedstiltak ble i 2017 styrket og dette lettet inngangen til disse. NAV stat har styrket stillingsressursene knyttet til ungdomsoppfølging ved NAV Sandnes fra 2017, og dette har bedret kapasiteten for oppfølgingsarbeidet. Forskning viser at tidlig og tett oppfølging virker. Andelen unge i KVP (Kvalifiseringsprogrammet) ønskes økt gjennom målrettet arbeid. Det er om lag en dobling av antall unge i KVP fra inngangen til 2016 frem til inngangen av 2018, fra 17 til 35 personer hvert år. Det jobbes målrettet med å øke antallet ytterligere.

Tall for gjennomsnittlig stønadslengde for unge med sosialhjelp omfatter også de som trenger supplerende sosialhjelp over tid (i tillegg til annen inntekt) for eksempel for å dekke husleie. For de med sosialhjelp som hovedinntekt er det store individuelle forskjeller på stønadslengden. En

gruppe unge, cirka 80 personer, har omfattende og sammensatte problemer med helseutfordringer, rusproblematikk og sosiale forhold. Utfordringene medfører store behov og lite utsikt på kort sikt til egenforsørgelse, noe som resulterer i lang stønadslengde. Det er behov for betydelig tverrfaglig innsats sammen med motivasjon hos bruker for å bevege disse mot bedre avklaring, eventuelt behandling, andre ytelser eller arbeidsrettet aktivitet. I 2018 skal NAV Sandnes jobbe særskilt for å målrette innsatsen mot denne gruppen ytterligere.

I 2018 skal NAV Sandnes sammen med Arbeidslivssenteret ha et prosjekt kalt «Ta sjansen». Målet er at unge med nedsatt arbeidsevne og klart jobbønske skal komme ut i ordinært arbeid gjennom avtaler med IA-bedrifter som kan tilby arbeidspraksis etter brukerens interesse. Om lag 20 unge er i denne målgruppen.

Særskilt om Kvalifiseringsprogrammet

Innføringen av kvalifiseringsprogrammet i november 2007 er blitt kalt myndighetenes viktigste virkemiddel mot fattigdom. Programmet er rettet mot grupper med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og dette er i stor grad personer som ellers ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder.

Tabell - Mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere 20-66 år:

	2015	2016	2017	2018	2019
Sandnes	2,5	3	3	2,8	3
Stavanger	3,9	4,3	4,5	4,3	4,8
Snitt ASSS	3,1	3,1	3,1	3,1	4,3

Sandnes har klart å øke antallet deltakere i programmet, men er ennå ikke på linje med snittet i ASSS-kommunene. I Stavanger har andelen økt mer, og andelen er her nå over snittet i ASSS. Kvalifiseringsprogrammet retter seg ikke mot en bestemt aldersgruppe, og kan således være aktuelt både for aldersgruppen 18-25 år, og de over.

Ikke uttømmende intern liste over hvor barnefamilier kan få hjelp:

Barn som pårørende: <http://semeg.no/>

Alkohol eller rus: <https://www.blakors.no/kompasset/>

Veiledning, råd og tips, arrangementer- Voksne for barn: <https://www.vfb.no/>

Pårørende: <https://www.sandnes.kommune.no/helse-sosial/diverse/parorende/> og <https://www.sandnes.kommune.no/helse-sosial/omsorg/opplaring-og-veiledning-til-parorende/> og <https://www.parorendesenteret.no/hjem>

Familievernkontoret: <https://bufdir.no/Familie/Kontor/Stavanger/>

Alternativ til vold: <https://atv-stiftelsen.no/>

Krisesenter i Rogaland har tilbud for **kvinner, menn og barn** som er **utsatt for vold** og **trusler** om vold fra noen som står dem nær: <https://www.fylkesmannen.no/nb/Rogaland/Helse-omsorg-og-sosialtjenester/Krisesenter/>

Avlastning: <https://www.sandnes.kommune.no/helse-sosial/tjenester-i-hjemmet/avlastning/>

Omsorgstønad: <https://www.sandnes.kommune.no/helse-sosial/omsorg/omsorgstønad/>

Rus og eller psykisk helsehjelp for voksne: <https://www.sandnes.kommune.no/helse-sosial/rus-og-psykisk-helsehjelp-for-voksne/>

Koordinerende enhet: <https://www.sandnes.kommune.no/helse-sosial/rehabilitering-og-habilitering/koordinerende-enhet/>

Helsestasjon for barn: <https://www.sandnes.kommune.no/helse-sosial/helse/helsestasjoner-for-barn/>

Helsestasjon for ungdom: <https://www.sandnes.kommune.no/helse-sosial/helse/helsestasjon-for-ungdom/>

Ressurssenter for barn og familie: <https://www.sandnes.kommune.no/helse-sosial/barn-og-familie/ressurssenter-for-barn-og-familie/>