



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

TILTAK FOR Å FORHINDRE BARNEFATTIGDOM

Elverum kommune 2022

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
<https://www.revisjon-ost.no>
E-post: post@rev-ost.no
Org. nr.: 974 644 576 MVA

Forord – om rapporten

Denne rapporten er bygget opp pedagogisk med et kort sammendrag som går gjennom hovedfunnene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsprosjektet i første kapittel.



Vi har valgt å benytte en «trafikklysmodell» for å illustrere hva vi mener er i henhold til krav på området, det som er godkjent med merknad, og det som ikke er i henhold til krav på området. Hver vurdering blir merket med henholdsvis grønt, gul/oransje og rødt.

Vi gjør oppmerksom på at vurderinger med gul/oransje og rødt vil følge av beskrivelser av de mangler og/eller forbedringsmomenter vi mener at tjenesten har. For leseren vil det derfor være nyttig å lese gjennom vurderingene som fremgår av underkapitlene for hver problemstilling, i tillegg til den informasjonen leseren får i sammendraget.

Rapporten er for øvrig utarbeidet med et digitalt tilsnitt og innehar lenker til ulike seksjoner av rapporten. Dette skal gjøre det enklere for leseren å navigere i rapportens innhold. Det er også lenket til de kilder som er digitalt tilgjengelige, for en mer interaktiv opplevelse av rapporten.

Rapporten er for øvrig utarbeidet med et digitalt tilsnitt og innehar lenker til ulike seksjoner av rapporten. Dette skal gjøre det enklere for leseren å navigere i rapportens innhold. Det er også lenket til de kilder som er digitalt tilgjengelige, for en mer interaktiv opplevelse av rapporten.

Rapporten er bygget opp etter NKRFs krav til sluttrapport i Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Dette innebærer minstekravene til

- sammendrag
- informasjon om bestillingen (kap. 1)
- problemstillingene (kap. 3)
- valg av metoder og vurdering av datagrunnlag (kap. 6)
- revisjonskriterier (vedlegg A)
- presentasjon av data (kap. 7-9)
- vurderinger (kap. 7-9)
- konklusjon (kap. 10)
- anbefalinger (kap. 11)
- kommunedirektørens uttalelse (kap. 12)
- referanser

I tråd med RSK 001, ønsker vi å fremheve at vi vektlegger at forvaltningsrevisjoner skal «bidra til et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgtes styring og kontroll, og å bidra til læring».

Vi vil takke kontrollutvalget for oppgaven, og administrasjonen for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Vi håper at leseren finner nytte i rapporten og vil benytte denne videre i forbindelse med en trygg og god forvaltning av tjenesteområdet.

Løten, den 18. november 2022

Magnus Michaelsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Odd Henning Aure
Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

Forord – om rapporten.....	2
Sammendrag	5
1 Bakgrunn for prosjektet	7
2 Formål.....	7
3 Problemstillinger	7
4 Avgrensninger.....	8
5 Revisjonskriterier.....	8
6 Metode for revisjonen.....	9
7 Problemstilling 1 – Oversikt over barn i lavinntektshusholdninger	10
7.1 Revisjonskriterium for problemstilling 1	10
7.2 Innhentet data.....	10
7.3 Revisors vurdering.....	12
7.3.1 Vurdering av revisjonskriterie 1 – Oversikt over barn i lavinntektshusholdninger	12
8 Problemstilling 2 – Tiltak	13
8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2	13
8.2 Innhentet data.....	13
8.2.1 Kommunens planverk med hensyn til barnefattigdom.....	13
8.2.2 Handlingsplaner.....	18
8.2.3 Gratisprinsippet.....	19
8.2.4 Tiltak for å motvirke fattigdom blant barn og unge	19
8.2.5 Evalueringer av tiltak.....	24
8.3 Revisors vurdering.....	25
8.3.1 Vurdering av revisjonskriterie 2 – Planer	25
8.3.2 Vurdering av revisjonskriterie 3 – Handlingsplaner	25
8.3.3 Vurdering av revisjonskriterie 4 – Gratisprinsippet	25
8.3.4 Vurdering av revisjonskriterie 5 – Tiltak.....	26
8.3.5 Vurdering av revisjonskriterie 6 – Evalueringer av tiltak.....	27
9 Problemstilling 3 – Helhetlig tjenestetilbud	29
9.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3	29
9.2 Innhentet data.....	29
9.2.1 Samhandling og samarbeid mellom relevante tjenester	29
9.2.2 Samarbeidsavtale mellom barneverntjenesten og NAV Elverum	32
9.2.3 Samarbeid på system- og individnivå.....	32
9.2.4 Samarbeid mellom kommunen og frivilligheten.....	33

9.3	Revisors vurdering.....	35
9.3.1	Vurdering av revisjonskriterie 7 – Samarbeid mellom tjenestene.....	35
9.3.2	Vurdering av revisjonskriterie 8 – Samarbeidsavtale.....	36
9.3.3	Vurdering av revisjonskriterie 9 – Samarbeid på system- og individnivå	36
9.3.4	Vurdering av revisjonskriterie 10 - Samarbeid mellom kommunen og frivilligheten ...	36
10	Konklusjon	37
11	Anbefalinger	38
12	Kommunedirektørens uttalelse.....	39
13	Merknader til kommunedirektørens uttalelse.....	41
	Referanser	43
	Vedlegg A: Revisjonskriterier	45
	Vedlegg B: Lavinntekstgrenser for 2020	53

Sammendrag

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vise hvordan kommunen arbeider med barnefattigdom. Denne rapporten er ment å gi en oversikt over dette arbeidet på bakgrunn av de revisjonskriteriene vi har utarbeidet, fremfor å gå i dybden på enkelte tjenesteområder i kommunen.

Problemstillinger

Til dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er det utarbeidet tre problemstillinger:

1. Har Elverum kommune oversikt over barn i lavinntektshusholdninger?
2. Hvilke tiltak har Elverum kommune for å forebygge og forbedre barns situasjon i lavinntektshusholdninger?
3. Er det etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor barn i lavinntektshusholdninger?

Revisjonens gjennomføring

Vi besvarer problemstillingene på bakgrunn av utarbeidede revisjonskriterier. Kriteriene har vi utledet fra lover, forskrift, veiledere og andre kilder. Datagrunnlaget er innhentet ved gjennomføring av intervjuer, dokumentanalyser og epostkorrespondanse. Forvaltningsrevisjonen ble gjennomført i perioden juni - oktober 2022.

Revisjonens funn og konklusjoner

Oversikt

Kommunen er pålagt å ha løpende oversikt over folkehelsen i befolkningen, samt faktorer som påvirker denne. Vi mener at kommunen besitter denne oversikten. Kommunen som helhet mangler imidlertid en overordnet oversikt over barn i lavinntektshusholdninger, siden dette ikke er et ansvar som er lagt til noen bestemt funksjon eller tjeneste i kommunen. De enkelte tjenestene i kommunen har i ulik grad kjennskap til eller fokus på disse barna, innenfor sine ansvarsområder. Tjenester som vi forventer har en mer spesifikk kjennskap til lavinntektsproblematikk, har imidlertid god oversikt over barna til sine tjenestemottakere.

Tiltak

Kommuneplanens samfunnsdel omtaler ikke barnefattigdom, og kommunen har ikke utarbeidet en barnefattigdomsplan. Imidlertid ivaretar de strategiske planene for utdanning, integrering og folkehelsearbeid dette temaet i planverket i en ikke ubetydelig grad. Flere av målene i disse planene er realisert gjennom strategiene som er nevnt i disse planene.

Kommunen har ikke handlingsplaner med tiltak rettet mot bekjempelse og forebygging av barnefattigdom, noe som indikerer at barnefattigdom ikke er et prioritert område i kommunen. Dette betyr allikevel ikke at kommunen ikke har tiltak rettet mot å bekjempe barnefattigdom.

Elverum kommune har flere tiltak i form av fritidsaktiviteter for inkludering av, og deltagelse, fra barn. Dette er lavterskeltilbud som er rettet mot alle, men som antas å treffe barn i lavinntektshusholdninger i særlig stor grad. Elverum kommune har flere tiltak som bedrer eller har potensial til å bedre husholdningens inntektsgrunnlag, eller som kan bidra til å redusere utgiftene. Dette kan være effektive tiltak for å redusere barnefattigdom. Sosialtjenesten og sektorene for barnehage og skole – gjennom SFO og introduksjonsprogrammet (ved enhet for Bosetting og introduksjon), er ansvarlige for disse. Dette er i all hovedsak statlige initierte tiltak.

Barnefattigdom fremstår likevel ikke som en prioritert oppgave i kommunen, siden det er gjennomført få prosjekter i kommunen de senere årene som er rettet direkte mot målgruppen «barn i lavinntekts-husholdninger».

Kommunen er bevisst på at aktiviteter som er en del av grunnskoleopplæringen skal være gratis, slik at Elverum kommune overholder gratisprinsippet i grunnskolen.

Oppsummert mener vi at kommunen har flere gode tiltak for å forhindre barnefattigdom og overholder gratisprinsippet i skolen, uten at barnefattigdom per i dag er et satsingsområde i kommunen.

Helhetlig tjenestetilbud

Tjenestene i kommunen har i for liten grad hatt kjennskap til hverandre, og det har i liten grad blitt jobbet helhetlig mot barn i lavinntekts-husholdninger. Disse barna og familiene har ofte komplekse behov, som igjen stiller krav til at tjenestene er samordnet for at mottakerne skal få et helhetlig tjenestetilbud.

Samtidig har samordningen av tjenestene og det tverrfaglige samarbeidet blitt bedre. Blant annet har noen tjenester utarbeidet samarbeidsavtaler de siste par-tre årene. Videre pågår det for tiden et prosjekt i kommunen for å gi brukerne bedre samordnede tjenester.

Barneverntjenesten og NAV Elverum har inngått en samarbeidsavtale som blir evaluert årlig, med deltakelse fra ledelse på både sektor- og tjenestenivå. Samarbeidsavtalen er således et levende dokument. Videre har tjenestene etablert og lagt til rette for utvikling av samarbeidsfora og -arenaer på systemnivå. Samarbeid på individnivå har et forbedringspotensial, selv om dette har blitt videreutviklet og forbedret.

Kommunen har etablert et samarbeid med frivilligheten i Elverum, og det er opprettet kontaktpunkter og møtearenaer mellom aktørene. Samtidig har ikke kommunen noe klart kontaktpunkt mot frivilligheten, og for frivilligheten i kommunen.

Kommunen har ikke etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor barn i lavinntekts-husholdninger. Det er imidlertid positivt at det er gjennomført tiltak, foretatt viktige grep og satt i gang prosesser for å forbedre samordning og samarbeid mellom tjenestene i kommunen. Kommunen har ikke nødvendigvis barn i lavinntektsfamilier som utgangspunkt for sitt arbeid med å etablere et mer samordnet og helhetlig tjenestetilbud, men arbeidet vil trolig også komme barn i lavinntektsfamilier til gode.

Revisjonens anbefalinger

Elverum kommune bør:

- sørge for at tjenestene har en overordnet oversikt over barn i lavinntektsfamilier, og at tjenestene fanger opp disse barna.
- vurdere å utforme helhetlige handlingsplaner om barn og unges oppvekst, som også inkluderer tiltak mot barnefattigdom. Planen/planene bør synliggjøre konkrete tiltak som finnes i kommunen, og beskrive hvordan kommunen skal gå frem for å etablere nye tiltak.
- fortsette arbeidet med å samordne tjenestene og forbedre tverrfaglig samarbeid, inkludert å formalisere samarbeid i rutiner og retningslinjer der hvor dette mangler, og sørge for implementering og oppfølging av disse.
- utvikle samarbeidet med frivilligheten videre, og samtidig vurdere behovet for en frivillighetskoordinator, da dette vil gjøre det enklere å koordinere dialogen med frivilligheten.

1 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (§ 23-3, første ledd).

Kontrollutvalget i Elverum kommune bestilte 28. januar 2022, jamfør vedtak i sak 12/22, en prosjektplan for gjennomføring av en forvaltningsrevisjon med tittelen *Tiltak for å forhindre barnefattigdom*. Bestillingen av forvaltningsrevisjonen er forankret i kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2023.

Kontrollutvalget ønsket at følgende problemstillinger skulle være med i prosjektet:

1. Samarbeid, koordinering og helhetlig tjenesteyting
 - a. I hvilken grad er det generell kjennskap til hvor man skal henvende seg ved mistanke om at et barn eller ungdom trenger nærmere oppfølging med hensyn til fattigdomsproblematikk?
 - b. I hvor stor grad arbeider kommunen med å koordinere samarbeid, saksbehandling, tiltak og tilbud slik at kommunens tjenestetilbud blir helhetlig?
2. Oppfølging av lovpålagte oppgaver under pandemien
 - a. I hvilken grad har Elverum kommune i pandemitiden levert forsvarlige tjenester til sårbare barn og unge?
 - b. I hvilken grad har kommunen samhandlet med frivillige lag og foreninger for å hjelpe denne gruppen?

I kontrollutvalgsmøtet 11. mars 2022, sak 21/22, ble disse problemstillingene noe justert/endret etter forslag fra forvaltningsrevisor. Problemstillinger ble vedtatt på det samme møtet.

Prosjektplanen ble fremlagt for kontrollutvalget i møte den 20. mai sak 35/22. Kontrollutvalget fattet vedtak om at prosjektet skulle gjennomføres med de tre problemstillingene i kapittel 3.

2 Formål

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan kommunen arbeider med å forebygge og forhindre barnefattigdom. Rapporten er ment å gi en oversikt på bakgrunn av de revisjonskriteriene vi har utarbeidet, fremfor å gå i dybden på enkelte tjenesteområder i kommunen.

En kartlegging av kommunens oversikt, tiltak og det generelle tjenestetilbudet overfor barn i lavinntektshusholdninger, vil kunne bidra til å belyse hva kommunen gjør overfor disse barna, noe som kan gi nyttig styringsinformasjon til administrasjonen og kommunestyret.

3 Problemstillinger

Til dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er det utarbeidet tre problemstillinger:

1. Har Elverum kommune oversikt over barn i lavinntektshusholdninger?
2. Hvilke tiltak har Elverum kommune for å forebygge og forbedre barns situasjon i lavinntektshusholdninger?
3. Er det etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor barn i lavinntektshusholdninger?

4 Avgrensninger

Den faktoren som er av størst betydning for en families risiko for fattigdom, er de voksnes tilknytning til arbeidslivet. Tiltak for å få foreldrene i arbeid er dermed avgjørende for å redusere utfordringene forbundet med å vokse opp i en lavinntektshusholdning. Vi vil derfor også diskutere slike tiltak i denne rapporten. Imidlertid retter vi hovedsakelig oppmerksomheten mot tiltak som treffer barn og unge mer direkte.

Vi har også i mindre grad satt søkelys på langsiktig forebyggende arbeid for å motvirke at barnefattigdom videreføres gjennom livet, da dette vil kreve en bredere gjennomgang av hele oppvekstområdet, noe som ligger utenfor denne revisjonens rammer.

Revisjonen har vært avgrenset til å omhandle de tjenestene som vi antar har mest befatning med temadet barnefattigdom i kommunen; NAV Elverum, barneverntjenesten, barnehage, skole, enhet Bosetting og introduksjon (flyktningtjenesten), samt sektor for Kultur gjennom deres tiltak og kontakt med frivilligheten.

5 Revisjonskriterier

I henhold til Standard for forvaltningsrevisjon, må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens virksomhet og tjenester. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder; lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater. I denne rapporten er følgende kilder benyttet til å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). LOV-2009-12-18-131.
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven). LOV-2011-06-24-30.
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). LOV-1998-07-17-61.
- Lov om barnehager (barnehageloven). LOV-2005-06-17-64.
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven). LOV-1992-07-17-100.
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven). LOV-2011-06-24-29.
- Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. FOR-2018-10-19-1584.
- Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV. Dok.nr. R35-00. NAV 2012.
- Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016.
- Fattigdom - veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom. Bufdir 2021.
- Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom. Riksrevisjonen 2014. Dokument 3:11 (2013-2014).
- Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023).

Utleddningen av kriterier følger av [vedlegg A](#). Vi har omstrukturert noe på revisjonskriteriene som vi sendte til gjennomsyn i kommunen. Dette gjelder tiltak i samarbeid mellom kommunen og frivilligheten som vi har plassert sammen med andre tiltak i revisjonskriterie 5, samt at samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV på system- og individnivå, er slått sammen til ett kriterie i revisjonskriterie 9. Momentene fra revisjonskriteriene er imidlertid de samme som tidligere. Vi har også funnet det hensiktsmessig å ta ut av rapporten det opprinnelige revisjonskriterie 5, jf. [vedlegg A](#), som vedrører tjenestenes veiledning av brukerne.

6 Metode for revisjonen

Til denne forvaltningsrevisjonen har vi innhentet dokumentasjon fra kommunen, samt gjennomført intervjuer med administrativt ansatte. Etter vår oppfatning har vi innenfor denne forvaltningsrevisjonens rammer, et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å besvare problemstillingene. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført fra juni til oktober 2022.

Dokumentstudier

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Dokumentene er oversendt revisors kontaktperson, eller samlet inn i forbindelse med intervjuene. Dokumenter er også hentet fra kommunens hjemmesider. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av referanselisten.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført syv separate intervjuer. I intervjuet med NAV Elverum deltok både leder av NAV-kontoret og avdelingsleder i jobbsenteravdelingen. I tillegg har vi gjennomført et oppstartsmøte med kommunedirektør, samt alle intervjuobjektene, med unntak av fagansvarlig for introduksjonsordningen i enhet for Bosetting og introduksjon.

Følgende ansatte i Elverum kommune har blitt intervjuet

- leder og avdelingsleder i jobbsenteravdelingen i NAV Elverum
- fagansvarlig for introduksjonsordningen i enhet for Bosetting og introduksjon
- sektorsjef for Barnehage
- tidligere sektorsjef for Skole
- sektorsjef for Kultur
- enhetsleder for barneverntjenesten
- rådgiver idrett/fysisk aktivitet, folkehelsekoordinator og veterankontakt (IFV)

Alle referater er sendt til de som ble intervjuet for verifisering. Det betyr at den som har blitt intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og korrigere referatet der det er nødvendig. Intervjuene ble gjennomført i juli og august 2022.

7 Problemstilling 1 – Oversikt over barn i lavinntektshusholdninger

Har Elverum kommune oversikt over barn i lavinntektshusholdninger?

7.1 Revisjonskriterium for problemstilling 1

Kriteriet vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av denne, er gjengitt i kortform nedenfor. For en utledning av revisjonskriteriet, se [vedlegg A](#). Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må ses opp imot de innhentede data i prosjektet.

Kriterie 1 Elverum kommune må ha oversikt over barn og unges oppvekstvilkår.

7.2 Innhentet data

Oversiktsdokument

Kommuner er pålagt å ha løpende oversikt over folkehelsen og skal være særlig oppmerksomme på trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale eller helsemessige problemer eller sosiale helseforskjeller. I henhold til folkehelseloven utarbeider Elverum kommune et oversiktsdokument over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer for helse, minimum hvert fjerde år. Dokumentet *Folkehelsen i Elverum kommune 2018-2021 – Oversikt over påvirkningsfaktorer på folkehelsen*, presentert for kommunestyret 30. januar 2019, er basert på Folkehelseinstituttets folkehelseprofil¹ for kommunen og kommunens egne data.

På bakgrunn av oversiktsdokumentet og kommunens planstrategi har Elverum kommune utarbeidet en folkehelseplan. Denne oppdateres hvert fjerde år. Både oversiktsdokumentet og folkehelseplanen omtaler barnefattigdom eksplisitt. Kapitlet *Oppvekst og ungdom* i oversiktsdokumentet omhandler i stor grad barn i lavinntektshusholdninger, og beskriver grunnlaget for det første målet i folkehelseplanen under oppvekst og levekår: «I Elverum pågår aktivt og synlig arbeid for å utjevne effektene av sosiale forskjeller - særlig overfor barn og unge».²

Oversikt i tjenestene

Det finnes ikke noen helhetlig oversikt over barn i lavinntektshusholdninger i Elverum kommune. De enkelte tjenestene i kommunen har i større grad oversikt over de lavinntektshusholdningene, og herunder barna, som ligger under deres ansvarsområde. Kjennskapen til disse barna varierer på tvers av de ulike tjenestene i kommunen.

På bakgrunn av tilgjengelig statistikk opplyser NAV Elverum at 563 barn i aldersgruppen 0-17 år, bodde i lavinntektshusholdninger i Elverum kommune i 2021. Dette utgjorde 15 prosent av husholdningene med barn i Elverum, noe som er 2 prosent høyere enn gjennomsnittet i Innlandet fylke. 24 prosent av sosialtjenestemottakerne i Elverum forsørger barn. For generelle oversikter over barn og unge i lavinntektshusholdninger viser NAV-kontoret til rapporter fra eksterne kilder som Bufdir, KOSTRA, Kommunebarometer, Oppvekstbarometret med flere.

NAV-kontoret har et særlig ansvar overfor personer som faller utenfor, eller får utilstrekkelig hjelp fra andre statlige eller kommunale velferdsordninger. NAV Elverum gir uttrykk for at de har god oversikt over barn og unge i lavinntektshusholdninger. NAV Elverum kartlegger nye søknader til sosial stønad. Til dette er det utarbeidet en kartleggingsmal som ligger i fagsystemet Socio. I tillegg til spørsmål om

¹ Folkehelseprofilen beskriver status på sentrale parametere for folkehelse i Elverum kommune.

² Folkehelseplanen blir beskrevet nærmere i kapittel 8.2.1.

Økonomi er det i denne malen blant annet oppført flere spørsmål som omhandler barnas situasjon og behov:

- Navn, alder og kjønn på barna?
- Daglig omsorg/samvær?
- Barnehage/SFO?
- Deltagelse på fritidsaktiviteter?
- Hva gjør familien i ferier?
- Hvordan blir det ordnet med klær, utstyr og leker mm.?
- Har barna tilgang til PC og internett hjemme/mobiltelefon?
- Har barna mulighet til å feire egen bursdag/delta på bursdagsfeiringer?
- Hvordan går det på skolen?
- Spesielle behov?
- Hva opplever du som forelder at du trenger hjelp til i forhold til dine barn?

Fra fagsystemet kan det tas ut rapporter månedlig på antall barn i de familiene som mottar sosialhjelp etter søknad. I snitt for månedene januar til juni 2022 var det 252 barn per måned i familier som mottok sosialhjelp.

Ofte er familiene som barneverntjenesten er i kontakt med, lavinntektsfamilier. Dette kan for eksempel skyldes at mange er enslige forsørgere, eller at de er familier som er tilflyttet landet og ikke har etablert seg med jobb, og dermed er mottagere av offentlige stønader. Barnevernet kommer ofte først inn i enkeltsaker når andre tiltak er utprøvd. Tiltak fra barneverntjenesten overfor familiene tar utgangspunkt i vurdert omsorgsevne. Tilfeller hvor foreldrene har god omsorgsevne og lav inntekt, vil i utgangspunktet være innenfor NAV sitt arbeidsområde, og ikke barneverntjenesten.

Utfordringer rundt økonomi er noe som blir eller kan bli avdekket underveis i barneverntjenestens undersøkelser, men hjemmets økonomi blir ikke nødvendigvis «kartlagt» i startfasen av en ny sak. Ifølge barnevernleder kan det derfor være ulik praksis mellom saksbehandlerne for hvorvidt økonomi blir kartlagt innledningsvis i kontakten mellom barn og foresatte og barneverntjenesten.

Innvandrere med flyktningbakgrunn og kort botid i Norge har ofte lavere inntekt, dårligere boforhold, lavere utdanning og svakere arbeidsmarkedstilknytning enn resten av befolkningen. Nylig ankomne innvandrere mellom 18 og 55 år med flyktningbakgrunn deltar i en introduksjonsordning. Deltakere i introduksjonsprogrammet har rett til introduksjonsstønning som utbetales av kommunen. Stønnen utgjør to ganger folketrygdens årlige grunnbeløp, som er 222 954 kroner i 2022. Deltakere under 25 år har rett til en introduksjonsstønning som utgjør 2/3 av denne stønnen. Inntektsgrunnlaget vil dermed ligge under fattigdomsgrensen. Dersom deltakere har barn, vil disse derfor automatisk inngå i statistikken.³ Per oktober 2022 er det 28 husholdninger med til sammen 63 barn, hvor foresatt/foresatte deltar i introduksjonsordningen.

Programrådgiver for introduksjonsprogrammet for nylig ankomne flyktinger følger opp flyktingene i programmet i inntil 2 år. Dette kan utvides til inntil 4 år ved behov, dersom det sannsynliggjøres at ytterligere programtid vil føre til arbeid eller deltakelse på høyere utdanning. Flyktingene får imidlertid tildelt en kontaktperson, som kan være programrådgiver, fra enhet Bosetting og introduksjon (flyktingstjenesten). Kontaktpersonen følger dem opp ved behov i totalt 5 år.⁴

³ Samlet inntekt vil være lavere enn 60 prosent av medianinntekten i Norge. Se [vedlegg B](#).

⁴ Dette skyldes statens integreringstilskudd, som både gir kommunen integreringstilskudd for en femårsperiode per bosatte flykting, samt ansvar for å sikre integreringstiltak i femårsperioden.

Bosetting og introduksjon som er organisert under sektor for Skole, har oversikt over alle barn i familier hvor foresatte deltar i introduksjonsprogrammet. Enheten følger opp økonomi og søknader om sosialhjelp i disse familiene i samarbeid med NAV. I tillegg har Bosetting og introduksjon kjennskap til deltakere utover introduksjonsprogrammets varighet gjennom kontaktpersonrollen.

Skoler og barnehager har ingen systematiske fremgangsmåter for å skaffe seg oversikt over elever og barnehagebarn som vokser opp i lavinntektshusholdninger. Skolene avdekker barnas situasjon gjennom uformelle og formelle samtaler med elever og foresatte, blant annet om familien sliter økonomisk og om dette går utover barna.

Kommunen har flere ordninger som reduserer den økonomiske belastningen for lavinntektsfamilier ved bruk av barnehage og/eller SFO.⁵ I barnehage er det blant annet 187 barn har innvilget redusert oppholdsbetaling, og 164 barn som har innvilget gratis kjernetid.

Disse ordningene må det imidlertid søkes om, slik at ordningene ikke er noe som automatisk innvilges. Innvilgelse av disse ordningene gir kjennskap til husholdningens økonomi ved at den siste års selvangivelse, eventuelt annen relevant dokumentasjon, legges ved søknaden. Dermed er det først og fremst søkerne på de ulike ordningene, som barnehagene eller skolene kjenner den økonomiske situasjonen til.

7.3 Revisors vurdering

7.3.1 Vurdering av revisjonskriterie 1 – Oversikt over barn i lavinntektshusholdninger

Etter vår oppfatning tilfredsstillende kommunens oversiktsdokument over folkehelsen i Elverum, føringer og regelverkets krav.

For å kunne sette inn treffende tiltak bør kommunen ha god oversikt over barn som vokser opp under utfordrende økonomiske forhold. Etter vår vurdering har ikke Elverum kommune noen helhetlig oversikt over barn i lavinntektshusholdninger, da dette ikke er et ansvar som er lagt til noen bestemt funksjon eller tjeneste i kommunen. Samtidig har tjenestene i ulik grad kjennskap til, eller fokus på barnefattighedsproblematikk på sine ansvarsområder.

Imidlertid har tjenester som vi forventer har en mer spesifikk kjennskap til lavinntektsproblematikk, som enhet for Bosetting og introduksjon og NAV-kontoret, etter vår oppfatning god oversikt over barna for sine tjenestebrukere. Dette følger av at enhet for Bosetting og introduksjon følger opp husholdningene fra de etablerer seg i Norge, og særlig gjennom deltagelse i introduksjonsprogrammet, mens NAV-kontoret blant annet kan hente ut antall barn som mottar sosialhjelp fra sitt fagsystem. NAV-kontoret, som har et særlig ansvar overfor personer som faller utenfor eller får utilstrekkelig hjelp fra andre statlige eller kommunale velferdsordninger, foretar eksempelvis en systematisk kartlegging av barns livssituasjon når deres forsørgere søker om sosialhjelp. Vi mener at dette er en fordelaktig praksis.

Samlet sett vurderer vi at Elverum kommune har oversikt over barn i lavinntektshusholdninger i flere henseender. Samtidig savner vi en mer helhetlig oversikt i kommunen.

Vi mener dermed at revisjonskriteriet er delvis overholdt.

 Elverum kommune må ha oversikt over barn og unges oppvekstvilkår.






⁵ Disse ordningene er beskrevet nærmere i kapittel 8.2.4.

8 Problemstilling 2 – Tiltak

Hvilke tiltak har Elverum kommune for å forebygge og forbedre barns situasjon i lavinntektshusholdninger?

8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må ses opp imot de innhentede data i prosjektet.

	Kriterie 2	Arbeidet mot barnefattigdom bør være forankret i kommunens planverk.
	Kriterie 3	Kommunen bør vurdere å utarbeide handlingsplaner for å fremme tiltak for å motvirke barnefattigdom.
	Kriterie 4	Elverum kommune bør sørge for at gratisprinsippet blir overholdt i skolen.
	Kriterie 5	Kommunen bør ha tiltak for å styrke og sikre husholdningens inntektsgrunnlag og tiltak som demper umiddelbare konsekvenser av barnefattigdom, samtidig som det legges ned et langsiktig forebyggende arbeid for å motvirke fattigdom blant barn og unge. Kommunen bør også ha tiltak for å motvirke barnefattigdom som involverer frivilligheten.
	Kriterie 6	For å kunne vurdere tiltakenes virkninger på å motvirke barnefattigdom, bør Elverum kommune evaluere tiltakene.

8.2 Innhentet data

8.2.1 Kommunens planverk med hensyn til barnefattigdom

Planverket er styringsgrunnlaget for kommunens virksomhet. Øverst i kommunens planhierarki finner vi kommuneplanen og tema- og sektorplaner, det vil si de strategiske planene. Disse planene beskriver overordnede og langsiktige mål som skal legge føringer for den daglige tjenesteproduksjonen i kommunen.

I dette kapittelet presenterer vi relevante momenter fra Elverum kommunes planstrategi og samfunnsdelen i kommuneplanen, samt andre overordnede planer som berører barnefattigdom.⁶ Dette vil også gjelde den utgåtte strategiske planen for bekjempelse av barnefattigdom 2013-2016, samt frivillighetsmeldingen som ikke er en plan, men en rapport.

Planstrategi

I kommunens planstrategi blir utviklingstrekk i samfunn og kommuneorganisasjon drøftet som grunnlag for å vurdere planbehovet i gjeldende kommunestyreperiode. Planstrategien viser til kommuneplanen, samt de strategiske planene. Formålet er å klargjøre hvilke planoppgaver kommunen bør starte opp eller videreføre, for å legge til rette for en ønsket utvikling i kommunen.

Kommunens planstrategi for perioden 2016 – 2019, ble vedtatt i kommunestyret 26. september 2018. Samfunnsområdet Helse, livskvalitet og oppvekstmiljø og de tre underområdene i) oppvekstvilkår og skole, ii) folkehelse, velferd og omsorg, samt iii) kulturen, idretten og frivilligheten, er alle assosiert i større eller mindre grad med denne rapportens tema; barnefattigdom. utfordringer knyttet til under-

⁶ Det skal igangsettes et arbeid for å lage en plan for kommunens arbeid med å forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer. Planen skal ferdigstilles i april 2023.

område ii) søkes for eksempel håndtert gjennom følgende planer; *Folkehelsearbeid i Elverum og Inkludering og integrering i Elverum*, samt den nevnte barnefattigdomsplanen *Barnefattigdom – bekjempelse og forebygging*.

I *Kommunal planstrategi i Elverum – utfordringsnotat*⁷, som er et grunnlag for den kommunale planstrategien, gjøres det en vurdering av muligheter og trusler i nåtid og fremtid. Her ble for eksempel følgende fremtidige muligheter, identifisert:

- i) Øke fokuset på barnefattigdom med strategier og konkrete tiltak.
- ii) Tilrettelegge for og utvikle frivilligheten med handlingsplaner og økonomiske midler.
- iii) Utvikle flere gratisarenaer for sosialt samvær.

Sosialt utenforskap og ensomhet med følger for psykisk helse, blir i notatet vurdert som en trussel.

Kommuneplanen

Kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt 3. november 2010, og gjelder for perioden 2010 – 2022. Denne planen omtaler ikke barnefattigdom, og i liten grad tilhørende temaer, bortsett fra at planen angir et generelt mål om å prioritere barn og unge.

På bakgrunn av dette målet skal det legges til rette for et bredt kultur-, idretts-, friluft-, og fritidstilbud til hele Elverums befolkning. I henhold til en av strategiene som er formulert for å nå dette målet, skal kommunen samarbeide med frivillige aktører.

Strategiske planer

Strategisk plan for Folkehelsearbeid i Elverum 2019 – 2023

Folkehelseplanens første mål (målene er ikke presentert i prioritert rekkefølge) er at det i Elverum skal pågå et aktivt og synlig arbeid for å utjevne effektene av sosiale forskjeller, særlig overfor barn og unge. Dette målet skal realiseres gjennom fire strategier:

- i) Alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, skal gis mulighet til gode fritidsopplevelser, og til å delta jevnlig i minst en organisert fritidsaktivitet sammen med andre, særlig ved; å etablere utlånsentral, å oppfordre innbyggere til å samle inn utstyr, samt å videreføre tilbudet *Aktiv ung* – et aktivitetstilbud for unge mellom 13 og 18 år.
- ii) Utrede behovsprøvd betaling av SFO.
- iii) Gjennomføre godt boligsosialt arbeid.
- iv) Samordne og fremme bruk av allaktivitetsarenaer.

Folkehelseplanens tredje mål er at det skal være flere barn og unge som gjennomfører ungdoms- og videregående skole, enn lands- og fylkesgjennomsnittet. Dette målet skal nås gjennom to strategier:

- i) Sikre alternative inkluderingsarenaer på ungdomsskole og videregående skole.
- ii) Tilby inkluderende etter-skoletid-aktiviteter og gratis leksehjelp.

Strategisk plan: Utdanning i Elverum 2017-2022

Utdanningsplanen redegjør for mål og strategier på tre fokusområder. Under mål 7 – på fokusområde «aktivt og lyttende samarbeid», har Elverum kommune følgende mål:

- i) Elverum kommune har nulltoleranse mot omsorgssvikt og overgrep mot barn, og arbeider for å forebygge og redusere fattigdom og sosial ekskludering blant barn og unge.
- ii) Barnehagene og skolene jobber aktivt for et samarbeid med arbeidslivet i Elverum for å skape motivasjon for barn og unge til å søke videre utdanning slik at de kvalifiseres for arbeidslivet.

⁷ Datert juli 2018.

Målene skal nås gjennom følgende strategier:

- i) Finne fram til og samarbeide med andre voksne som bryr seg, og som har nær tilknytning til barna.
- ii) Sørge for tett samarbeid mellom helsestasjon, PPT, skolehelsetjenesten, familieteam, barnehage og skole for det beste for barnet.
- iii) Sørge for tett samarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner for gjensidig utveksling av kompetanse, ressurser og erfaringer.
- iv) Sørge for tett samarbeid mellom kommune og arbeids- og næringsliv slik at det skapes gode arenaer hvor kontakten mellom de unge og næringslivet øker og motivasjon for opplæring og utdanning skapes.
- v) Sørge for at voksne som arbeider med, og er i kontakt med barn og unge, er gode rollemodeller som tør å sette grenser.

Strategisk plan for Integrering i Elverum 2015-2019

Denne planen har mål og strategier som blir vurdert å bidra til «å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer» blant Elverums innbyggere – se redegjørelse under. Målene i denne planen er formulert med tidsperspektivet fram mot 2019. Planen skal oppdateres, og de aktuelle målene i denne planen vil gjelde frem til denne oppdateringen.

I henhold til planens mål 3, som omhandler kvalifisering til arbeid og/eller utdanning, skal alle flyktninger ha kontakt med minst en frivillig organisasjon i løpet av 5-års perioden med kvalifisering. For å realisere dette skal:

- i) Samarbeidsarenaer og møteplasser mellom kommunen og frivillig sektor videreføres.
- ii) Synliggjøre frivillighetsarbeid som en viktig arena for kvalifisering til ordinært arbeidsliv.
- iii) Motivere til deltakelse i Elverums kultur- og fritidsliv.

I henhold til mål 4 som omhandler oppvekst og skole, skal alle barn og unge inkluderes på en eller flere fritidsarenaer. For å realisere dette skal:

- i) Alle sektorer bidra til at det etableres tidlig kontakt mellom barn og unge og frivillige organisasjoner.
- ii) Alle barn i flyktningfamilier få dekket utgifter til deltakelse i en kulturaktivitet eller idrettsgren i minst 2 år etter bosetting. Etter 2 år skal NAV vurdere behov for ytterligere økonomisk støtte, dersom familien mottar sosialhjelp.

Strategisk plan for bekjempelse av barnefattigdom 2013-2016

Elverum kommune hadde tidligere en strategisk plan for bekjempelse av barnefattigdom for perioden 2013 – 2016. I en oppsummering av denne planen i dokumentet «*Status krav til plan om forebygging*» fremkommer det at det ikke ble avklart om det var NAV, eller sektor for Familie og helse som skulle ha hovedansvaret for oppfølging av planen.⁸ I henhold til nevnte dokument ble planen derfor ikke eller i liten grad fulgt opp. Den ble heller ikke evaluert da den gikk ut.

Plan for bekjempelse av barnefattigdom 2013-2016 hadde følgende hovedmål:

- i) Alle barna i Elverum kommune skal ha en trygg og god oppvekst.
- ii) Andelen barn og unge i Elverum kommune som berøres av inntektsfattigdom skal være under syv prosent av befolkningen mellom 0-18 år.⁹

⁸ Et dokument i forbindelse med kommunens arbeid for å utarbeide en plan for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer i Elverum.

⁹ Fattigdom målt på EU-skala som ligger under 60 prosent av medianinntekt.

Som hovedstrategi i den strategiske planen skulle det arbeides forebyggende, og tidlig innsats skulle prioriteres. Tverrfaglig samarbeid ble understreket å være kommunens arbeidsform, og kommunens ansatte skulle være hensynsfulle, kompetente og trygge voksne i møte med barna.

Planen inneholdt i tillegg forebyggende mål og strategier innenfor områdene:

i) Inntektssikring.

Delmål 1: Foreldre skal så sant mulig være i arbeid, utdanning eller i arbeidsrettede tiltak.

Delstrategier:

- Økt innovasjon og næringsutvikling i Elverumregionen for å sørge for etterspørsel av arbeidstakere med variert kompetanse.
- Foreldre uten fast inntekt, og som ikke er i arbeid, gis mulighet til å fullføre utdanning eller delta i arbeidsrettede tiltak.
- Elverum kommune bidrar med arbeidspraksisplasser.

ii) Oppvekst.

Delmål 1: Alle barn og unge skal få oppfølging av helsestasjonen med særlig fokus på psykisk helse.

Delstrategier:

- Foreldre gis koordinerte tilbud om råd og veiledning fra ulike enheter i kommunen.
- Kommunen arbeider aktivt for å sikre et godt samarbeid med spesialisthelsetjenesten, herunder også barne- og ungdomspsykiatrien.

iii) Læring og utvikling.

Delmål 1: De kommunale barnehagene skal tilrettelegge for at barn utvikler sin basiskompetanse gjennom lek og læring.

Delmål 2: Barn og unge i Elverum kommune skal oppleve mestring og inkludering i skolen, som skal bidra til fullført skolegang og deltakelse i samfunns og arbeidsliv.

Delstrategier:

- Tidlig innsats for å sørge for at barna som trenger ekstra oppfølging får den hjelpen de trenger.
- Skole og barnehage har et godt og tett samarbeid med foreldrene for å styrke foreldrenes muligheter for å følge opp sine barn.
- Pedagogisk personell i barnehage og lærere i skole arbeider for å skape kultur for læring og mestring.

Planen inneholdt videre delmål og delstrategier rettet mot risikogrupper innenfor områdene:

i) Råd og veiledning.

Delmål 1: Barnefamilier skal få råd og veiledning slik at barn i minst mulig grad rammes av fattigdom og konsekvenser av fattigdom.

Delstrategier:

- Helhetlige og samordnede hjelpetiltak for utsatte barnefamilier.
- Godt samarbeid mellom barneverntjenesten og andre fagenheter i kommunen.
- Tidlig intervensjon i familier med utfordring

Delmål 2: Kommunen skal bidra til integrering og utjevning av sosiale forskjeller blant barn og unge.

Delstrategier:

- Det tas særlig hensyn til barns behov i behandling av sosialhjelpsaker.
 - Elverum kommune bidrar til arbeidsdeltakelse for foreldrene gjennom ulike arbeidsrettede tiltak.
- ii) Oppvekstvilkår.

Delmål 1: Økonomisk vanskeligstilte familier skal ha stabile boforhold.

Delstrategier:

- Økonomisk vanskeligstilte familier får god veiledning om Husbankens virkemidler slik at flere får kjøpt egen bolig.
- Gjennom gode rutiner for tildeling av kommunale boliger skal barnefamilier være høyt prioritert.

Delmål 2: Barn og unge skal ha åpne møteplasser, for å skape god samfunnsdeltakelse.

Delstrategi:

- Kommunen og frivillige lag og foreninger gir gjennom et gjensidig forpliktende samarbeid et godt fritidstilbud for barn og unge i kommunen.

2. Barn og unge skal ha åpne møteplasser, for å skape god samfunnsdeltakelse.

iii) Integrering.

Delmål 1: Kommunen skal ha barnehageplasser til flyktningbarn som flytter til kommunen utenfor ordinært barnehageopptak.

Delmål 2: Flykningers kompetanse er økt for å kvalifisere dem til deltakelse i skole, arbeids- og samfunnsniv.

Delstrategier:

- Kommunen tar et særlig ansvar for oppfølging av minoritetsbarn i barnehage og skole.
- Kultur- og religionsforståelse etableres gjennom gode arenaer for dialog.
- Kommunen har tilgjengelige språkpraksisplasser.

Øvrige dokumenter**Handlings- og økonomiplan**

Kommunens strategiske planer inneholder mål og strategier som skal være grunnlaget for prioriteringer inn i handlings- og økonomiplanen. I handlings- og økonomiplan for perioden 2022 – 2025, har det blitt lagt inn nye tiltak på 200 000 kroner til frivilligheten, 250 000 kroner for å motvirke barnefattigdom/aktivitetsstøtte, samt 250 000 kroner for utvidete åpningstider på ungdomshuset, for hvert år i økonomiplanperioden.¹⁰

Frivillighetsmelding

Elverum kommune har utarbeidet en frivillighetsmelding, datert 5. februar 2014. Hensikten med frivillighetsmeldingen er at den skal være en plattform for kommunens arbeid med frivillighet, og være grunnlag for årlige handlingsplaner. Frivillighetsmeldingen skal legge forholdene til rette for størst mulig grad av frivillig innsats og aktiv deltakelse i samfunnsutviklingen, og skal danne grunnlaget for en

¹⁰ Nye tiltak etter endringsforslag ved politisk behandling.

helhetlig frivillighetspolitikk for Elverum. Frivillighetspolitikken som ble vedtatt på grunnlag av Frivillighetsmeldingen, skulle innarbeides og synliggjøres i kommunens planverk fra 2014 og fremover.

Frivillighetsmeldingen har som formål å:¹¹

- i) Kartlegge og gi oversikt over frivillige organisasjoner og deres virksomhet, og over frivillig arbeid og innsats utført av enkeltpersoner og grupperinger.
- ii) Gi innsikt i frivillige organisasjoners selvstendige rolle, og videre deres samarbeidsrelasjoner med Elverum kommune.
- iii) Angi muligheter for frivillige organisasjoners virksomhet og deltakelse i utviklingen av Elverum som samfunn.
- iv) Utrede grunnlaget for en helhetlig frivillighetspolitikk for Elverum kommune.

På bakgrunn av mandatet ble det uttrykt et ønske om å utrede grunnlaget for effektivt samarbeid mellom kommunal sektor og frivillig sektor, og bidra til å sikre gjennomføringskraft i det frivillige arbeidet.

I henhold til frivillighetsmeldingen til Elverum har kommunen som mål å sikre gode vilkår og rammebetingelser for et godt, mangfoldig og rikt frivillighetsliv, og tilrettelegge for utstrakt samhandling både mellom kommunen og frivillig sektor og innad i frivillig sektor. Målet skal bidra til å sette fokus på tilrettelegging som styrker den frivillige innsatsen i Elverum, og etablering av samarbeidsarenaer og møteplasser. I tillegg skal samarbeidet med frivillig sektor bidra til at kommunen når målet i kommuneplanens samfunnsdel om at «Elverum skal være et godt og sunt sted å leve, med aktive, glade og friske innbyggere».

For å nå målet for kommunenes frivillighetspolitikk ble det foreslått følgende strategier:

- i) Inkludering, involvering og gjennomføring av tiltak og aktiviteter som innvirker på så mange frivillige organisasjoner som mulig.
- ii) Stimulere til kontakt og samarbeid og gjennomføre tiltak og aktiviteter som fremmer dette, mellom organisasjonene, og mellom kommunen og organisasjonene. Handlingsplaner for å fremme tiltak for å motvirke barnefattigdom.

8.2.2 Handlingsplaner

De strategiske planene presentert i kapittel 8.2.1, beskriver i liten grad konkrete virkemidler for å nå målene. Dette er heller ikke de strategiske planenes anliggende. Tiltak, konkretisering av forpliktelser og spesifisering av ansvar, er vanligvis beskrevet i handlingsplaner. Handlingsplaner for å fremme tiltak for å motvirke barnefattigdom, er beskrevet som en strategi i frivillighetsmeldingen for å nå målet for kommunenes frivillighetspolitikk.

I oversiktsdokumentet *Folkehelsen i Elverum kommune 2018-2021*, er det påpekt at: «I Elverum er det utarbeidet en egen strategisk plan for bekjempelse og forebygging av Barnefattigdom (2013-2016). Skal en slik plan ha noen effekt, må den følges opp i konkrete handlingsplaner, der ansvar for oppfølging klargjøres».

Ansvar for oppfølgingen av den strategiske barnefattigdomsplanen ble ikke avklart, og det ble ikke utarbeidet en tilhørende handlingsplan.¹²

¹¹ Sak nr. 122/12 12. desember 2012.

¹² I henhold til *Status krav til plan om forebygging* – internt notat i Elverum kommune.

Etter det vi kjenner til er det heller ikke utarbeidet andre handlingsplaner i kommunen som omhandler barnefattigdom. Et par handlingsplaner berører temaet i mer perifer grad, slik vi behandler det i denne forvaltningsrevisjonen, i forbindelse med tilknyttede temaer.

8.2.3 Gratisprinsippet

Tidligere skolesjef understreker at gratisprinsippet står sterkt i Elverumsskolen, og at dette er noe som kommunen har arbeidet målrettet med. Alt utstyr og skolemateriell som blir brukt i undervisningen er gratis.

Når det gjelder utstyr og klær i forbindelse med aktiviteter i tilknytning til skolen, så har skolene et eget utstyrslager som blant annet inneholder, ski, skøyter og sikkerhetsutstyr til aktiviteter. Dette er utstyr som skolen i stor grad har fått fra ulike givere, for eksempel fra familier hvor barna har vokst ut av utstyret. I mangel av utstyr eller hvor utstyret er vurdert for dårlig, kjøper skolen i noen tilfeller inn utstyr. I tillegg låner utstyrssentralen «Fritt fram» ut utstyr gratis.

Leirskole er i sin helhet finansiert av kommunen. Lompepenger til leirskoleoppholdet er noe som faller utenfor finansieringen. Vi har fått opplyst at det har vært vanlig at foresatte seg imellom har avtalt et begrenset beløp til lompepenger, som barna kan ta med på leirskolen.¹³

8.2.4 Tiltak for å motvirke fattigdom blant barn og unge

I dette kapittelet vil vi presentere ulike tiltak som Elverum kommune har for å motvirke barnefattigdom. Vi vil fokusere på kompensierende tiltak. Dette er tiltak som demper umiddelbare konsekvenser av barnefattigdom, og slik motvirker at barn fra lavinntektsfamilier ekskluderes fra viktige oppvekstarenaer.

Vi vil deretter presentere tiltak som bidrar til å sikre familiens inntektsgrunnlag, eller reduserer familiens utgifter gjennom økonomiske ordninger. Den mest avgjørende faktoren for en families risiko for fattigdom er de voksnes tilknytning til arbeidslivet.

Når det gjelder tiltak av mer langsiktig forebyggende karakter, omfavner dette ofte tiltak som har andre hovedformål, men som også kan treffe barnefattigdomsproblematikk. Disse ligger i hovedsak utenfor denne forvaltningsrevisjonens fokus, samtidig som dette også kan være områder som vil kunne være gjenstand for egne forvaltningsrevisjoner.

Kompenserende tiltak

Tilbudet av aktiviteter som sektor for Kultur er ansvarlige for, betraktes i utgangspunktet ikke som barnefattigdomstiltak. Kultursjef har i intervju fortalt at de ønsker å inkludere barn i lavinntektsfamilier med ulike aktiviteter, uten at dette oppleves som stigmatiserende. Derfor er tilbudene generelt rettet mot alle, men samtidig spesielt rettet mot barn i lavinntektsfamilier. Aktivitetstilbudet treffer derfor denne gruppen i særlig stor grad. I det følgende presenterer vi de mest sentrale tilbudene/tiltakene.

Ferieklubb

I sommerferiene arrangeres det ferieklubb de tre først ukene av ferien. Dette er et tilbud som alle kan melde seg på (barna melder seg på aktiviteter via app-en Spond). Det har vært vanlig med rundt 250 deltakelser årlig fra barn og unge. Ved stor etterspørsel blir det trukket hvem som får bli med av de påmeldte. Barn og unge som blir vurdert å ha særlig stort behov for et slikt tilbud blir prioritert, ved at det blir holdt av plasser til disse.

¹³ I størrelsesorden 200 - 300 kroner.

I ferieklubben er det satt opp ulike aktiviteter som barn og unge kan delta på. Dette kan for eksempel være lokale turer eller turer til Tusenfryd. Turene er enten gratis eller sterkt subsidiert. Midler til aktivitetene blir hentet fra budsjettpost i sektor Kultur, eller tilført gjennom prosjektmidler. Barneverntjenesten har også betalt for barn som faller inn under deres ansvar.

I 2022 har kommunen ansatt seks ungdommer for holde ferieklubben åpen i tre ekstra uker, det vil si til sammen seks uker. Alle aktivitetene som ble gjennomført i disse tre ekstra ukene var gratis. Kommunen ble tildelt 150 000 kroner fra Gjensidigestiftelsen, til lønnsmidler til ferieklubb. Kommunen har også blitt tildelt 289 000 kroner for 2022 og 2023 fra Bufdirs tilskudd til inkludering av barn og unge, til kultur-, fritids- og ferieaktiviteter.

Ungdommens hus

Ungdommens hus er en fritidsklubb for barn og unge i alderen 10 til 20 år som legger til rette for ulike lavterskelaktiviteter i kommunen. Musikkverkstedet i Ungdommens hus har en aldersgrense mellom 10 og 25 år. Kultursjef beskriver Ungdommens hus som hjertet av hva sektor Kultur driver med. I perioden fra 2020 til 2022 har Ungdommens hus fått 235 000 kroner fra ulike stiftelser og fond.

Fritt Fram

Fritt Fram er en utstyrssentral med tilholdssted i Ungdommens hus, som låner ut aktivitets- og fritidsutstyr til alle innbyggerne i Elverum. Midler til kjøp av utstyr er anskaffet gjennom søknader om prosjektmidler, eller utstyr som er donert direkte til Fritt fram. Kommunen har i 2022 mottatt 300 000 kroner fra Bufdir og 100 000 kroner fra Sparebankstiftelsen, som er øremerket kjøp av utstyr.

Aktiv Ung

Aktiv ung er et aktivitetstilbud for barn og unge mellom 13 og 18 år, som organiseres og gjennomføres av sektor Kultur og av ansatte fra Ungdommens hus. Aktivitetene er spesielt rettet mot de som er mindre aktive på fritiden. Tilbudet varierer gjennom året og inneholder ting som klatring, friluftsliv med og uten overnatting, fisketurer, bowling, frisbeegolf, turer til skianlegg, med mer.

Aktiv ung er i utgangspunktet gratis, men ved lengre reiser kan en mindre egenandel forekomme. Kommunen har fått tilskudd på 300 000 kroner fra Bufdir til Aktiv ung i 2021 for å gjøre deltagelse gratis og inkludere barn fra lavinntektsfamilier best mulig.

Åpen Hall

Åpen Hall er et aktivitetstilbud for barn og unge med rundt 1000 besøk per ferie. Åpen Hall gjennomføres i høst- og vinterferien, med gratis ferietilbud hver dag for barn og unge som trenger et aktivitetstilbud når skolene er stengt. Kultursjefen beskriver dette som et godt tiltak for integrering og for å motvirke utenforskap. Kommunen gir også fire gratis svømmehalldager i året til barn og unge.

Andre møteplasser

Kommunen åpnet i 2020 Allaktivitetsparken, som legger til rette for gratis bruk av et anlegg som kan brukes til ulike aktiviteter av alle. Videre er området ved Sagtjernet vesentlig opprustet med turstier, treningspark, lekeområde og sandvolleybaner, for allmenn bruk.

Kontingenter

Etter søknad innvilger NAV en del tilleggsstønader til barnefamilier som mottar løpende sosialhjelp til for eksempel dekning av fritidsaktiviteter. NAV Elverum gir støtte til deltakelse på en fritidsaktivitet per barn. Som hovedregel kan NAV betale medlemskontingent for barn og ungdom direkte til idrettslagene i kommunen. NAV forholder seg til statens veiledende sosialhjelpssatser ved utbetalinger, men skjønsmessige vurderinger kan gjøre at utbetalinger i enkelte tilfeller ligger over denne normen. Søknad om økonomisk sosialhjelp kan ikke avslås med begrunnelse i at det finnes et annet (gratis) tilbud

tilgjengelig. Dette innebærer at når NAV orienterer om annet tilbud, så vil dette komme i tillegg til den økonomiske sosialhjelpen NAV innvilger.

Kontingent til en fritidsaktivitet kan bli dekket av NAV i inntil 2 år. For å få dekket kontingent utover disse 2 årene må det søkes sosialhjelp fra NAV. Betalingen av kontingent kan også gå gjennom barneverntjenesten eller Bosetting og introduksjon. Sistnevnte kan gi støtte i inntil 2 år av 5-års bosettingsperiode.

Klær og utstyr

NAV kan betale for utstyr til barn i lavinntektshusholdninger som de fleste barn kan forventes å ha. I intervju ble det eksemplifisert med at en sykkel kan bli betalt av NAV, i motsetning til skateboard. Barn og unge som mangler klær og/eller utstyr og som er under barneverntjenestens ansvar, kan få dette dekket av barneverntjenesten. Skolene har også utstyr til utlån i forbindelse med skidager og lignende.

Bosetting og introduksjon har en avtale med skoler, svømmehallen og Elverum fotball om å kunne få tøy og utstyr som er gjenglemte. Privatpersoner bidrar også med tøy og utstyr. Tøyet henges opp på læringscenteret slik at flyktningene/elevne kan ta det de ønsker. Dette er et gratis tilbud som blir mye brukt.

Tiltak for å sikre familiens inntektsgrunnlag

NAV har en viktig rolle i å hjelpe innbyggere med å komme seg i arbeid, og dermed forebygge fattigdom blant barnefamilier. NAV Elverum vurderer arbeidsrettet oppfølging av foreldre som det viktigste tiltaket for å forhindre barnefattigdom. Det arbeides med å kvalifisere brukerne for jobb, fremfor passive ytelser. Arbeidsrettet oppfølging til foreldrene gis blant annet gjennom kvalifiseringsprogrammet og forsterket oppfølging. Oppfølging av målgruppen innenfor utdanning er også viktig.

Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud om oppfølging og arbeidstrening for personer mellom 18 og 67 år for å få utprøvd sin arbeidsevne. Programmet gis for to år, og kan etter en særskilt vurdering forlenges med et tredje år. Målet med programmet er at den enkelte skal få den oppfølgingen en trenger for å komme i arbeid eller aktivitet. I likhet med arbeidsrettet oppfølging, beskriver NAV Elverum Kvalifiseringsprogrammet som et effektivt tiltak og et viktig virkemiddel for å bekjempe fattigdom og fremme sosial inkludering.

Programmet er på fulltid og skal inneholde arbeidsrettede aktiviteter med tett individuell oppfølging og veiledning. Utdanning og opplæring kan inngå i programmet. De som ønsker et slikt tilbud, får da rett til kvalifiseringsstønad. Stønadene utgjør to ganger folketrygdens årlige grunnbeløp, jf. beskrivelsen i kapittel 7.2.

Ved utforming av program skal det for eksempel legges særlig vekt på ivaretagelse av behovene til barn og unge som blir forsørget av deltakere i programmet.

Forsterket oppfølging

Prosjektet *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF)* var en del av Arbeids- og velferdsdirektoratets satsing på å styrke oppfølging av familier i NAV. Prosjektet startet oktober 2016 og ble avsluttet desember 2019. Målet for prosjektet var økonomisk selvstendighet og en bedret livssituasjon for familier, samt bedre tjenester og samordning fra NAV med andre tjenester i kommunen. HOLF-metodikken innebar bruk av familiekoordinatormodellen med tettere oppfølging av lavinntektsfamiliene.

Det deltok 29 kommuner i prosjektet, med en fordeling på 15 tiltakskommuner og 14 sammenligningskommuner. Elverum ble trukket ut til å være en sammenligningskommune. Sammenligningskommunene startet prosjektperioden uten hjelpemidler, og måtte selv finne ut hvordan de ville følge opp

familiene i prosjektet. NAV Elverum omdisponerte midler internt slik at to NAV-veiledere fungerte som familiekoordinatorer i fulltidsstillinger fra oktober 2016, hvor de jobbet mer strukturert opp mot familiene. For familiene var det frivillig å motta bistand.

I intervju har vi fått opplyst at det viktigste tiltaket var å få foreldrene over til arbeid, men gjennom HOLF-metodikken fikk de også på plass ekstra stønader til barn; mer til jul, sommeraktiviteter og til fritidsaktiviteter. Elverum kommune har imidlertid ikke videreført HOLF-metodikken med familiekoordinatorer etter prosjektperiodens utløp.

I 2022 har NAV Elverum igangsatt et internt tiltak rettet mot forsterket oppfølging av brukere med langvarig behov for økonomisk sosialhjelp. Dette tiltaket/prosjektet ble tildelt en ekstra stilling i forbindelse med tjenestegjennomgangen i kommunen, for å arbeide opp mot barnefamiliene over lengre tid, basert på erfaringer i arbeidet med HOLF. Brukere med barn blir prioritert til denne oppfølgingen.

Introduksjonsordningen

Introduksjonsordningen for nylig ankomne innvandrere mellom 18 og 55 år med flyktningbakgrunn, er et tiltak for å sikre husholdningen inntektsgrunnlag både umiddelbart og på lengre sikt. Deltakere i introduksjonsprogrammet har rett til introduksjonsstønad som utbetales av kommunen. Introduksjonsordningen er nærmere beskrevet i kapittel 7.2.

Andre tiltak

Læringscenteret - som er ansvarlig for voksenopplæringen i Elverum, tilbyr teoriopplæring innen helse og omsorg og barne- og ungdomsarbeid, slik at deltakere kan ta fagbrev via praksiskandidatordningen etter fem år med godkjent praksis. Dette er vurdert av fagansvarlig ved Bosetting og introduksjon til å være et viktig tilbud for flyktninger med lite skolebakgrunn.

Barnehager stiller som praksisplass for de som har behov for arbeidspraksis eller språkpraksis. Læringscenteret regulerer opptak til praksis. Dette er et samarbeid med Bosetting og introduksjon og Læringscenteret. Barnehage har et samarbeid beskrevet i en samarbeidsavtale med Læringscenteret om arbeidsoppfølging.

«Lekeressurs» var et prosjekt som ble initiert av Statsforvalteren og som nå er avsluttet. Barnehagene kunne søke om midler til prosjektet fra Statsforvalteren.¹⁴ Dette prosjektet hadde som mål å få flere menn til å jobbe i barnehager, ved å la gutter på ungdomsskolen prøve seg som lekeressurs i barnehager.

Sektor for Barnehage har søkt og fått innvilget tilskudd fra Bufdirs tilskuddordning for inkludering av barn og unge for 2022, til et prosjekt som omhandler jobbtilbud og veiledning. Dette er en utviding av lekeressursprosjektet. I Elverum er det ønsket å rekruttere ungdom i alderen 16-24 år, hovedsakelig enslige mindreårige flyktninger eller ungdom som bor i lavinntektsfamilier, slik at disse kan få arbeidstrening. Prosjektet er et samarbeid mellom barnehage, barneverntjenesten, Bosetting og introduksjon og læringscenteret.

Reduksjon av utgifter til SFO og barnehage

Barn i lavinntektsfamilier og/eller med innvandrerbakgrunn går i mindre grad i barnehage eller deltar i mindre grad på SFO. Reduksjon av utgifter til barnehage og SFO, vil kunne øke deltagelsen fra barn som tilhører en av disse gruppene. Foreldre kan etter vurdering få dekket utgifter av kommunen, først og fremst til barnehage, men også til SFO.

¹⁴ Tildeling for å iverksette tiltaket Lekeressurs. Fylkesmannen i Hedmark. 20.09.2018.

Barnehage

I tillegg til makspris og søskenmoderasjon, har tjenesteområdet barnehage to andre statlig initierte ordninger som reduserer den økonomiske belastningen for lavinntektsfamilier ved bruk av barnehage; henholdsvis inntektsregulert foreldrebetaling og gratis kjernetid. For å bli tildelt ordningene må foreldrene søke kommunen. Gratis kjernetid behandles samtidig med søknad om reduksjon av foreldrebetaling.

I tillegg til statlig vedtatt makspris, kan foresatte med samlet inntekt i husholdningen under 559 167 kroner søke redusert oppholdsbetaling. Oppholdsbetaling skal maksimalt utgjøre seks prosent av husholdningens samlede inntekt. Som nevnt i kapittel 7.2 har 187 barn fått innvilget redusert oppholdsbetaling. Foresatte med samlet inntekt i husholdningen under 598 825 kroner kan søke om gratis kjernetid på 20 timer per uke fra barnet er 2 år. Som tidligere nevnt har 164 barn fått innvilget gratis kjernetid.

Det er ingen barn som kun har gratis kjernetid høsten 2022, selv om dette også er en mulighet, som en følge av at innslagspunktet på samlet inntekt er et annet beløp enn for redusert foreldrebetaling. Per sommeren 2022 er det ingen søkere som har samlet inntekt mellom disse beløpene og som derfor har rett på kun gratis kjernetid.

Barneverntjenesten har i noen tilfeller dekket alle utgifter til barnehage for enkelte familier over flere år i Elverum kommune. I slike tilfeller er situasjonen til familiene mer sammensatt, med ytterligere mangler utover lav inntekt.

SFO

Fra høsten 2022 vil det gis en reduksjon i SFO-betalingen for barn i lavinntektsfamilier. Dette er en statlig initiert ordning, hvor det inngår 12 timer gratis kjernetid for elever på førstetrinnet. For å bli tildelt denne ordningen må foresatte søke om ordningen til kommunen. Eventuell veiledning om ordningen er det skolen som står for.

Elverum kommune har videre søkt og fått innvilget statlig tilskudd av gratis heltidsplass for barn på 1. trinn i lavinntektsfamilier.¹⁵ 60 av 143 kommuner som søkte på denne ordningen fikk innvilget tilskuddet.¹⁶ Dette er en stønad som utgjør rundt 14 000 kroner på årsbasis per barn. Skolene opplyser om søkekriteriene, men det er de foresatte som må søke om tilskuddet. Penger til mat holdes utenfor dette tilskuddet.

Fra høsten 2020 og høsten 2021 ble det innført redusert foreldrebetaling for foreldre med lav inntekt på henholdsvis 1. og 2. trinn, og 3. og 4. trinn. Fra og med august skal beløpet foreldre til barn på 3. og 4. trinn betaler for en plass i SFO utgjøre maks seks prosent av husholdningens samlede inntekt før skatt. Betaling for mat kommer i tillegg.

Langsiktig forebyggende arbeid for å motvirke fattigdom

Elverum kommune har per 2022 full barnehagedekning, hvor alle barnehagene oppfyller pedagognormen. Oppfølgingstjenesten og ungdomsteamet i NAV Elverum har et samarbeid med Elverum videregående skole med et mål om å få elever tilbake til skolen og bli motiverte til å fullføre videregående skole.

¹⁵ Tilskuddsbrev høsten 2022 – Gratis SFO på 1.trinn for elever fra lavinntektsfamilier. Utdanningsdirektoratet.

¹⁶ Utklipp Østlendingen – SFO Elverum.

Elverum kommune deltar i et pilotprosjekt i 0-24-samarbeidet hvor det ble valgt å arbeide med å implementere «Bedre tverrfaglig innsats» (BTI), for å bedre samhandling og mer helhetlig innsats mellom ulike tjenester i kommunen. Dette prosjektet beskrives nærmere i kapittel 9.2.1.

Det er innvilget tilskudd fra Statsforvalteren til et regionalt prosjekt i Sør-Østerdal-regionen, med tittelen «Lagspill til barnets beste».¹⁷ Prosjektet har oppstart høsten 2022. Midlene skal gå til opprettelse av en stilling som skal ha ansvar for å lede ett prosjekt på tvers av kommunene i regionen med mål om å utvikle metoder for å fange opp barn og unge i familier som har sosiale og økonomiske utfordringer, og slik motvirke barnefattigdom. Blant tjenestene som skal styrkes og videreutvikles er råd og veiledning til foreldre og unge som har sosiale og/eller økonomiske utfordringer.

Vi har også fått opplyst at det er bevilget midler – «ekstra koronamidler», fra Statsforvalteren for å øke veiledningskompetansen på økonomi for alle NAV-veiledere i regionen. Dette prosjektet hadde ikke startet opp da intervjuet ble gjennomført sommeren 2022.

Tiltak i kommunen som involverer frivilligheten

I intervjuene er det opplyst om at flere tjenester og sektorer i kommunen har kontakt med frivilligheten angående aktiviteter/tilbud/tiltak til barn i lavinntektsusholdninger. Blant annet gjelder dette tilskudd til aktiviteter fra enkelte organisasjoner som går via skolen, og bidrag fra frivillige lag og foreninger, til flere av de kompenserende tiltakene beskrevet tidligere i kapitlet.

Bosetting og introduksjon har et samarbeid med Kiwanis Club Elverum. Kiwanis er en internasjonal humanitær organisasjon av frivillige som arbeider til støtte for barn og unge. Gjennom Kiwanismodellen «Intet barn på utsiden» kan det søkes om økonomisk støtte til deltakelse på fotballcup, leir samt utstyr for deltakelse i en fritidsaktivitet. De har også samarbeidet om å arrangere sommerturer i regionen. Selv om dette ikke har vært gjennomført de siste tre årene på grunn av pandemi, er intensjonen at samarbeidet skal tas opp igjen, opplyser fagansvarlig Bosetting og introduksjon.

I et samarbeid mellom kommunen og Røde Kors gjennomføres ordningen «Ønsketreet» i førjulstiden, for at barn som lever under vanskelige økonomiske kår skal få oppfylt et julegaveønske. Røde Kors bidrar også med juletre til lavinntektsfamilier.

«Ferie for alle» er et tilbud om ferie til familier som ikke har mulighet til å ta med barna på ferie på grunn av dårlig økonomi. Dette er et tilbud som Røde Kors er ansvarlige for. Kommunen er ikke direkte involvert i dette tiltaket, bortsett fra at Bosetting og introduksjon i flere år har søkt om deltakelse for flere familier, som noen familier også har fått innvilget.

8.2.5 Evalueringer av tiltak

Prosjektet *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF) 2016-2019*, beskrevet i kapittel 8.2.4., ble evaluert i en sluttrapport ved prosjektperiodens utløp. Sluttrapporten, datert desember 2019, ble forfattet av de to veilederne ved NAV Elverum som deltok som familiekoordinatorer i dette prosjektet. I denne sluttrapporten ble funnene i prosjektperioden diskutert. Basert på disse ble det utformet ti forslag til tiltak som vil kunne bidra til å forebygge barnefattigdom i Elverum, sammen med forventede effekter av tiltakene.

Utover denne sluttrapporten kjenner vi ikke til at det er gjennomført systematiske evalueringer av andre tiltak og prosjekter i Elverum kommune de senere årene, som relaterer seg til barnefattigdom.¹⁸

¹⁷ Søkna om tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret for 2022.

¹⁸ For 2022 har kommunen fått innvilget to tiltak i Bufdirs tilskudd for inkludering av barn og unge krever at mottakerne av tilskuddet skal utarbeide en sluttrapport som beskriver aktiviteten som har blitt gjennomført,

I intervjuer har vi fått opplyst at det blir gjort vurderinger rundt tiltak i form av betraktninger om tiltak har fungert. Dette er imidlertid mer ad hoc betraktninger, og ikke systematiske evalueringer av hvordan tiltaket har fungert.

8.3 Revisors vurdering


8.3.1 Vurdering av revisjonskriterie 2 – Planer

Kommuneplan for samfunnsdelen nevner ikke temaet barnefattigdom og bare i liten grad oppvekst og inkludering. Den kommunale planstrategien legger imidlertid til rette for utvikling av et planverk hvor barnefattigdom inngår eksplisitt. Både kommunens planstrategi 2016 – 2019 og kommuneplan for samfunnsdelen fra 2010 er dokumenter som forventes å bli oppdaterte i nær fremtid. Det vil være naturlig å inkludere barnefattigdom tydelig som et tema i den nye kommuneplanen.

Den strategiske planen for bekjempelse av barnefattigdom 2013-2016, ble ikke fulgt opp i kommunen. Elverum kommune har dermed ikke en egen plan for bekjempelse av barnefattigdom. Imidlertid inneholder alle de gjeldende strategiske planene for utdanning, integrering og folkehelsearbeid, mål og strategier for å arbeide med temaet. Målene og strategiene er både rettet inn mot å dempe negative konsekvenser av barnefattigdom på kort sikt, og langsiktig forebyggende arbeid for å motvirke barnefattigdom.

Selv om kommuneplanens samfunnsdel ikke omtaler barnefattigdom, og kommunen heller ikke har en egen barnefattigdomsplan, vurderer vi likevel at de strategiske planene for utdanning, integrering og folkehelsearbeid, hovedsakelig ivaretar dette temaet i planverket. Flere av målene i disse planene er realisert gjennom strategiene som er nevnt i disse planene.


Vi mener derfor samlet sett at revisjonskriteriet er delvis etterlevd.

 Arbeidet mot barnefattigdom bør være forankret i kommunens planverk.

8.3.2 Vurdering av revisjonskriterie 3 – Handlingsplaner

Elverum kommune har ikke utarbeidet handlingsplaner for å motvirke barnefattigdom. Manglende handlingsplaner med konkrete tiltak rettet mot bekjempelse og forebygging av barnefattigdom, gir et inntrykk av at barnefattigdom ikke er et prioritert område i kommunen. Dette betyr imidlertid ikke at kommunen ikke har konkrete tiltak rettet mot å bekjempe barnefattigdom.

Kriteriet er følgelig vurdert som ikke etterlevd.

 Kommunen bør vurdere å utarbeide handlingsplaner for å fremme tiltak for å motvirke barnefattigdom.

8.3.3 Vurdering av revisjonskriterie 4 – Gratisprinsippet


For å unngå at barn og unge føler seg utenfor eller blir ekskludert fra sosiale og faglige aktiviteter i skolen på grunn av dårlig økonomi, bør kommunen som ansvarlig for grunnskolen sørge for at gratis-skoleprinsippet, jf. opplæringslova § 2-15, blir overholdt. Kommunen kan ikke kreve betaling fra elever eller foreldre for undervisningsmateriell eller aktiviteter som skjer i skoletiden og i skolens regi, og som

eventuelle avvik, hvor mange som har benyttet seg av prosjektet, utfordringer og suksesskriterier. Denne rapporteringen til direktoratet inneholder ikke nødvendigvis en evaluering av tiltakene.

er en del av grunnskoleopplæringa i samsvar med opplæringslova og lovens forskrifter. Dette inkluderer blant annet at leirskole i sin helhet dekkes av kommunen.

Etter vår oppfatning er kommunen bevisst på at aktiviteter som er en del av grunnskoleopplæringen, skal være gratis. Dette inkluderer at alle elever skal kunne delta på aktiviteter som skidager - gjennom utlån av utstyr for de som trenger det, og leirskoleopphold, uten at dette må dekkes inn ved egenandeler eller gjennom innsamlingsaksjoner.

Etter vår vurdering overholder Elverum kommune gratisprinsippet i grunnskolen. Kriteriet er dermed etterlevd.

 Elverum kommune bør sørge for at gratisprinsippet blir overholdt i skolen.

8.3.4 Vurdering av revisjonskriterie 5 – Tiltak

I planen for Folkehelsearbeid i Elverum 2019 – 2023, er det ett av denne planens mål at det pågår et aktivt og synlig arbeid for å utjevne effektene av sosiale forskjeller - særlig overfor barn og unge. Ved å legge til rette for god tilgang på fritidsaktiviteter og møteplasser slik at barn og unge ikke blir ekskludert fra deltagelse på ulike fritidsarenaer og dermed kan delta på lik linje med andre, bidrar kommunen til å dempe negative konsekvenser av fattigdom. Disse tiltakene vil også på lengre sikt kunne ha en forebyggende effekt gjennom deltakelse og inkludering. I Elverum kommune er det sektor for Kultur som er ansvarlig for mange av disse aktivitetene.

Kommunen har flere gode tiltak og lavterskeltilbud for å inkludere barn i fritidsaktiviteter. Disse er i utgangspunktet ikke å betrakte som barnefattigdomstiltak, men de treffer likevel denne gruppen i stor grad. Dette er også den anbefalte innretningen på slike tiltak, siden man gjennom brede tiltak unngår stigmatisering. Vi merker oss blant annet at ferieklubben, som er et viktig tilbud for mange barn, hadde et utvidet tilbud sommeren 2022, og aktiviteter med utgangspunkt i Ungdommens hus.

Den mest avgjørende faktoren for en families risiko for fattigdom er de voksnes tilknytning til arbeidslivet. Tiltak som går på arbeidsrettet oppfølging av arbeid er rettet mot voksne, men vil i de fleste tilfeller også komme barna til gode. Elverum kommune har flere tiltak som forbedrer og/eller har potensiale til å forbedre familiens inntektsgrunnlag. Samtidig har ikke kommunen i særlig grad klart definerte tiltak utover det som alle kommuner skal tilby av lovpålagte tjenester.

Barn med innvandrerbakgrunn vokser i betydelig større grad opp i lavinntektsfamilier enn andre barn. Ofte skyldes dette at mødrene til disse barna ikke er like yrkesaktive som andre mødre i Norge.¹⁹ Derfor er det viktig med god tilgang til barnehage for barna, slik at mødrene raskere skal kunne delta i tiltak som gjør dem bedre kvalifisert for yrkeslivet.

Med tanke på en families midler til rådighet, vil tiltak som reduserer utgifter forbedre familiens økonomi. Det har kommet flere statlig initierte ordninger som reduserer utgiftene til barnehage og SFO, hvor flere er rettet direkte mot lavinntektsfamilier. Elverum kommune har også fått innvilget søknad om en ekstra støtteordning til SFO.

Langsiktig forebyggende arbeid for å motvirke at fattigdom videreføres når barna blir voksne vil typisk innebære tidlig innsats i barnehage og skole. Fra forskningen antas de positive effektene å være større


¹⁹ Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023).

jo tidligere innsatsen settes inn.²⁰ Barnehage er vurdert å være gunstig for barns senere deltakelse og mestringsevne i utdanning, arbeidsliv og i samfunnet for øvrig. Det er derfor positivt at Elverum kommune har full barnehagedekning, og som en kvalitetsindikator, at alle barnehagene oppfyller pedagognormen.

Det finnes noe samarbeid rundt tiltak rettet mot barn og unge i lavinntektshusholdninger mellom kommunen og frivilligheten i Elverum, uten at dette hverken omfatter så mange tiltak direkte, eller at det involverer mange aktører. Det antas dermed å være et urealisert potensiale i Elverum for et nærmere samarbeid om tiltak mellom kommunen og frivilligheten.

Oppsummert vurderer vi at Elverum kommunen i flere henseender har adekvate tiltak for å motvirke barnefattigdom. Samtidig er det vårt inntrykk at barnefattigdom likevel ikke er en prioritert oppgave i kommunen, siden det er gjennomført få prosjekter i kommunen de senere årene som er innrettet mot barnefattigdom og målgruppen «barn i lavinntektshusholdninger». Manglende handlingsplaner, jf. kapittel 8.3.2, støtter opp om denne vurderingen. Det skal likevel sies at kommunen har realisert flere tiltak som blant annet blir beskrevet i strategiene for å nå målet med å utjevne effektene av sosiale forskjeller overfor barn og unge i folkehelseplanen, nevnt innledningsvis i dette kapittelet.

Vi vurderer derfor kriteriet i å være delvis etterlevd.

 Kommunen bør ha tiltak for å styrke og sikre husholdningens inntektsgrunnlag og tiltak som demper umiddelbare konsekvenser av barnefattigdom, samtidig som det legges ned et langsiktig forebyggende arbeid for å motvirke fattigdom blant barn og unge. Kommunen bør også ha tiltak for å motvirke barnefattigdom som involverer frivilligheten.

8.3.5 Vurdering av revisjonskriterie 6 – Evalueringer av tiltak


Hvordan et tiltak eller prosjekt blir evaluert, vil avhenge av hvilken type tiltak/prosjekt det er snakk om. Evaluering kan brukes som grunnlag for å vurdere om det er behov for endringer i tiltaket, som læring og utvikling av nye tiltak for å nå barn i lavinntektshusholdninger. Noen tiltak eller prosjekter krever bare mindre vurderinger rundt effekter eller resultater, mens for større og mer sammensatte prosjekter kan det være hensiktsmessig å utarbeide evaluering i en sluttrapport. Alle tiltak er heller ikke like enkle å måle virkningen av.

Vi forventer ikke at ethvert tiltak oppført under kompenserende tiltak i kapittel 8.2.4 skal resultere i en systematisk og skriftlig evaluering. Mange av disse tiltakene er heller ikke rettet direkte mot barn i lavinntektsfamilier. Det fremkommer fra intervjuer at det i noen tilfeller blir gjort vurderinger rundt tiltak i form av betraktninger om tiltakene har fungert, uten at dette er systematiske og skriftlige evalueringer. Dette kan i likevel være tilstrekkelig.

Det er bare gjennomført ett større prosjekt som relaterer seg til barnefattigdom i Elverum kommune de senere årene, *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF)*. Dette prosjektet ble evaluert i en sluttrapport. Utover denne sluttrapporten, kjenner vi ikke til at det er gjennomført noen skriftlige evalueringer av andre tiltak og prosjekter som er avsluttet, og som relaterer seg til barnefattigdom. Dette kan delvis skyldes at tiltak/prosjekter i liten grad er formulert og konkretisert gjennom handlingsplaner, jf. kapittel 8.3.2.

Samlet vurderer vi at kriteriet delvis er etterlevd.

²⁰ Barnefattigdom, helse og livssjanser. Hva kan kommunene gjøre? Noen tilnærminger. Bekken, W., Dahl, E. og van Der Wel, K. OsloMet Rapport 2018 nr. 2.

 For å kunne vurdere tiltakenes virkninger på å motvirke barnefattigdom, bør Elverum kommune evaluere tiltakene.

9 Problemstilling 3 – Helhetlig tjenestetilbud

Er det etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor barn i lavinntektsusholdninger?

9.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må ses opp imot de innhentede data i prosjektet.

Kriterie 7	Kommunen bør ha lagt til rette for samhandling og etablert et formalisert samarbeid mellom relevante tjenester.
Kriterie 8	Kommunen bør ha utarbeidet samarbeidsavtale mellom barneverntjenesten og NAV.
Kriterie 9	Kommunen bør ha etablert samarbeidsfora- og arenaer mellom barneverntjenesten og NAV på system- og individnivå.
Kriterie 10	Kommunen bør ha etablert et samarbeid med frivilligheten, og samtidig legge til rette for at frivilligheten får gode vilkår for å utvikle gode tiltak til barn og unge.

9.2 Innhentet data

9.2.1 Samhandling og samarbeid mellom relevante tjenester

Som påpekt i kapittel 4, har revisjonen vært avgrenset til å omhandle de tjenestene og områdene/sectorene som vi antar har mest befatning med temaet barnefattigdom i kommunen; NAV Elverum, barnehage, skole, barneverntjenesten, enhet Bosetting og introduksjon, samt sektor for Kultur gjennom tiltak og kontakt med frivilligheten. Det er først og fremst samhandling og samarbeid mellom disse tjenestene vi ser på i dette kapitlet.

Figur 1 på neste side viser en oversikt over den overordnede organiseringen av kommunen, med sektor- og stabsinndeling. Enhet bosetting og introduksjon er organisert under sektor for Skole (Utdanning).

Samarbeid mellom tjenestene per i dag

I rapporten *Prosjekt for utredning av tjenestetilbudet til barn og unge i Elverum kommune* fra 2017, kom det frem at tjenestene hadde lite kjennskap om hverandre, og at det ble etterlyst strukturerte samarbeidsarenaer hvor tjenestene kunne møtes.

NAV skal bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Opplysning, råd og veiledning er en av kjerneoppgavene. NAV gir råd og veiledning overfor brukerne på områder som; arbeid, økonomi, familieoppfølging, gjeldsrådgivning, helse og rus. Mer konkret så informerer og veileder NAV på områder som for eksempel aktivitetsplikt og kvalifiseringsprogrammet.

I NAV Elverum er det utpekt en veileder som skal være en «fagressurs» for de andre veilederne, når det gjelder veiledning av familier som mottar sosialhjelp. Vedkommende deltar også i arbeidsgruppe for flere fritidsaktiviteter blant minoritetsbarn, og deltar i samarbeidsmøtene med barneverntjenesten på systemnivå, jf. kapittel 9.2.3.

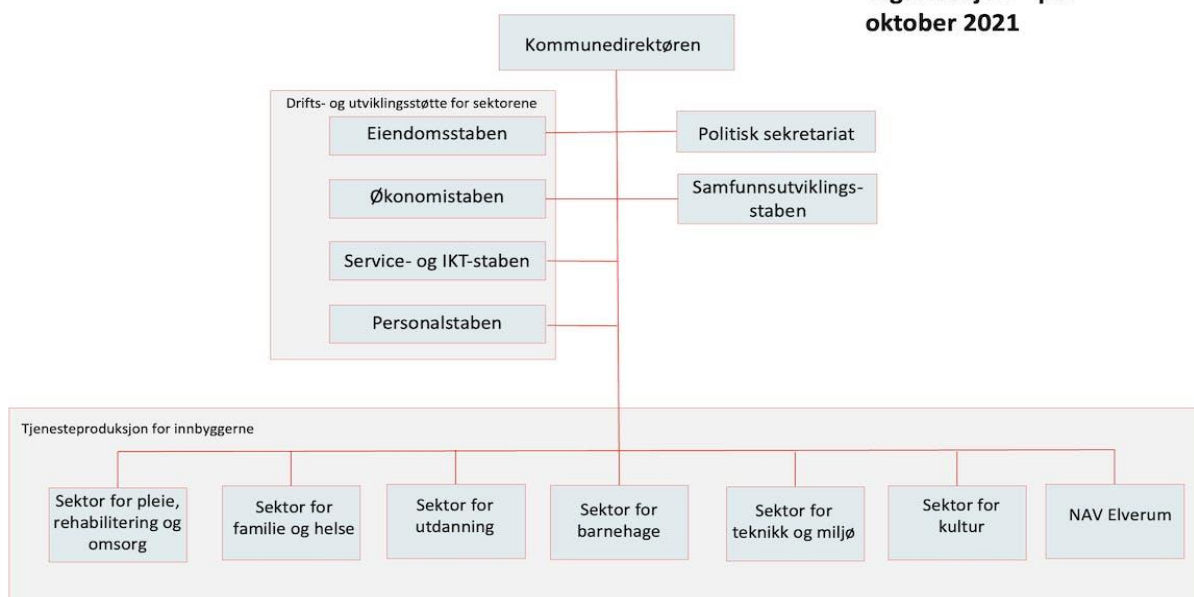
Siden 2017 har det blant annet blitt utarbeidet to samarbeidsavtaler mellom tjenester i kommunen, hvor begge involverer NAV Elverum. Det er for eksempel etablert en samarbeidsavtale mellom NAV

Elverum og barneverntjenesten. Denne avtalen og samarbeidet mellom NAV Elverum og barneverntjenesten blir beskrevet nærmere i kapitlene 9.2.2 og 9.2.3.²¹ Det er også utarbeidet en samarbeidsavtale mellom NAV Elverum og Bosetting og introduksjon og Elverum læringscenter.²² Samarbeidsavtalene ble inngått henholdsvis desember 2019 og oktober 2021. Avtalene inneholder rutiner for samarbeid inkludert evaluering av samarbeidet, samt møtepunkter på individ- og systemnivå.



ELVERUM KOMMUNE

Kommunedirektørens organisasjon – per oktober 2021



Figur 1: Organisering av stab og sektorområdene i Elverum kommune.

NAV har hovedansvar for oppfølging av økonomi og søknader om sosialhjelp. Enhet for bosetting og introduksjon bistår NAV i dette arbeidet. NAV Elverum deltar jevnlig på fagmøtene til bosetting og introduksjon. NAV Elverum deltar på fagmøtene til Bosetting og introduksjon en gang i uken. Fagansvarlig ved Bosetting og introduksjon har i intervju uttalt at det er en god dialog med saksbehandlere ved NAV Elverum og at samarbeidet mellom tjenestene fungerer godt. Minoritetsveilederne ved NAV Elverum har et tett samarbeid med Bosetting og introduksjon og Elverum læringscenter, og følger opp flyktingene som har behov for det etter at introduksjonsperioden er over. Antall minoritetsveiledere i kommunen er økt fra to til fire i 2022, noe som skyldes forventet økt pågang av ukrainere på bakgrunn av krigen i Ukraina.

NAV Elverum har ansvar for midlertidige boliger, og er ofte involvert i søknader om statlig bostøtte. NAV Elverum samarbeider med innfordringsavdelingen i kommunen når det gjelder kommunale husleie-restanser, med mål om å hindre utkastelse. NAV Elverum sine gjeldsrådgivere har videre et nært samarbeid med boligsosialt team angående for eksempel startlån. Boligsosialt team forvalter og leier

²¹ Samarbeidsavtale mellom NAV og barneverntjenesten er et eget revisjonskriterie.

²² Samarbeidsavtale om introduksjonsprogrammet. Elverum kommune og Arbeids- og velferdsetaten – NAV. Oppdatert 12.10.2021.

ut kommunens utleieboliger samt formidler Husbankens låne- og tilskuddsordninger, bostøtte og startlån. Teamet består av tre rådgivere og er samlokalisert med NAV Elverum. Fra NAV Elverum deltar to representanter i boligtildelingsmøtene, og avdelingsleder i jobbsenteravdelingen i NAV Elverum deltar i boligsosialt koordineringsforum.

Bosetting og introduksjon samarbeider med flere tjenester/områder i kommunen, og har et spesielt tett samarbeid med skole, barnehage og helsestasjon, i tillegg til NAV Elverum. Kontaktpersoner hos Bosetting og introduksjon har som oppgave å følge opp nyankomne flyktninger, blant annet barn ved skoleoppstart. Videre har Bosetting og introduksjon møter med helsesykepleier på helsestasjonen omtrent hver 6. uke, der ulike problemstillinger tas opp.

Bosetting og introduksjon samarbeider også med barneverntjenesten i saker der barneverntjenesten er inne med undersøkelser og/eller oppfølging av barn. Ifølge fagansvarlig ved Bosetting og introduksjon, kunne det imidlertid i enkelte saker som avsluttes etter undersøkelse uten videre tiltak, vært hensiktsmessig med et tettere samarbeid. Dette for å vurdere hvordan eventuelt andre instanser i kommunen kunne jobbe forebyggende for å hjelpe familier der det er behov for dette.

Barnehage og skole samarbeider i særlig grad med Helsestasjon og PPT – dette er også lovpålagt. Begge har videre et samarbeid med barneverntjenesten, hovedsakelig gjennom meldingsplikten og opplysningsplikten til tjenesten. Det er sjelden at meldingene dreier seg om fattigdom. Det blir i intervju gitt uttrykk for at andre tjenester kan være vanskelig å kontakte på grunn av forhold som taushetsplikt og krav om anonymitet.

Sektor for Kultur deltar i samarbeidsmøter med miljøteamet i Elverum hver tredje uke. Her møter representanter fra barnehagene, ungdomsskolene, videregående skole, barneverntjenesten, politi og rus og omsorg. I disse møtene fremkommer blant annet bekymringer om enkelte barn og unge. Tiltak for å hjelpe disse barna blir diskutert i samarbeidsmøtene.

I intervjuer blir det påpekt at kommunen har rom for forbedringer når det gjelder helhetlig samhandling. Det blir gitt uttrykk for at samarbeid mellom tjenester ikke er samordnet godt nok, og det blir etterlyst en klarere ansvarsfordeling og mer kjennskap til hverandres tjenester.

Pilotprosjekt i 0-24-samarbeidet og bedre tverrfaglig innsats

Elverum kommune deltar per september 2022 i et pilotprosjekt i 0-24-samarbeidet. Dette er et samarbeid som handler om å gi bedre samordnede tjenester og en mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år. Utsatte barn kan for eksempel være barn som er født inn i, eller har havnet i, vanskelige livssituasjoner på grunn av fattigdom.²³ Pilotprosjektet er initiert av Statsforvalteren og KS, og Elverum kommune deltar som en av fire kommuner i Innlandet. Prosjektet er rammefinansiert til første halvdel av 2023. Kommunene i piloten skulle gis lokal frihet til å stimulere til utviklingsarbeid og fremme samarbeid mellom tjenestene i kommunen slik at utsatte barn og unge får bedre tjenester. Kriteriene for tilskuddene skulle ikke knyttes til enkelttilskudd eller enkelttjenester, men slås sammen til å gjelde tiltak og tjenester mot målgruppen. Et motiv for å gjennomføre piloten fra statlig hold var å få mer kunnskap om effekten av en mer fleksibel finansieringsmodell, fremfor dagens mange ulike sektor- og fagspesifikke tilskuddsordninger.

Kommunen stod ganske fritt med å velge hva de skulle arbeide med i piloten. I Elverum kommune ble det valgt å arbeide med å implementere «Bedre tverrfaglig innsats» (BTI), for å bedre samhandling

²³ Gitt som eksempel i forbindelse med beskrivelsen av 0-24-samarbeidet.

mellom ulike tjenester i kommunen, og utøve en mer helhetlig innsats. Målet for BTI-arbeidet blir på Elverum kommunes hjemmesider oppgitt å være:²⁴

- Tidlig innsats.
- Samordning av tjenestene slik at oppfølgingen blir helhetlig, koordinert og uten avbrudd.
- Godt samarbeid med barn, unge og familier som trenger hjelp fra kommunen.

Ansvar for gjennomføringen av pilotprosjektet i Elverum kommune er lagt til sektor for Barnehage.²⁵ Vi får opplyst at det er opprettet en arbeidsgruppe og at tjenestene samarbeider om BTI-modellen i 0-24 prosjektet, men at prosjektet per sommer 2022 er i startfasen.

I henhold til søknadsskjema²⁶ for deltakelse i piloten, ønsker kommunen å sikre en bedre flyt og samhandling mellom tjenester som jobber med barn, unge og familier. Elverum kommune har et mål om å levere bedre tjenester til utsatte barn og unge og deres familier, med særlig fokus på å styrke psykisk helse. Antall barn i lavinntektshusholdninger blir nevnt som et område med bekymringsfull utvikling. Kommunen ønsker å gjennomføre endringer som gir bedre og mer helhetlige tjenester slik at barn, unge og deres familier opplever at tiltak og tilbud i kommunen er tilgjengelige og mer samordnet. Kommunen ønsker å innføre nye måter å jobbe på, samt å forbedre samhandlingsrutiner. Tiltak skal derfor gjennomføres både på system- og tjenestenivå.

9.2.2 Samarbeidsavtale mellom barneverntjenesten og NAV Elverum

NAV Elverum og barneverntjenesten har inngått en samarbeidsavtale - *Samarbeidsavtale mellom NAV Elverum og barneverntjenesten i Elverum kommune*, med understøttende samarbeidsrutiner. Samarbeidsavtalen ble utarbeidet som en følge av et tilsyn fra Statsforvalteren i 2019. Første samarbeidsavtale er datert til 4. april 2019. Før dette fantes det ingen avtale om samarbeid mellom NAV Elverum og barneverntjenesten.

Samarbeidsavtalen mellom tjenestene regulerer informasjonsflyt, faglige samarbeidsmål og økonomisk ansvarsfordeling, for arbeidet med henholdsvis ungdom mellom 18 og 25 år, og barnefamilier. Samarbeidsavtalen har to formål:

1. Sikre et helhetlig samarbeid og ansvarsfordeling mellom NAV Elverum og barneverntjenesten for ungdom i aldersgruppen 18 – 25 år.
2. Sikre et helhetlig samarbeid og god tjenesteflyt mellom NAV Elverum og barneverntjenesten, for barnefamilier som har et hjelpebehov etter barnevernloven og sosialtjenesteloven.

Samarbeidsavtalen skal evalueres en gang i året. I denne evalueringen deltar sektorsjef for Familie og helse, leder NAV Elverum, avdelingsleder for jobbsenteravdelingen ved NAV Elverum, samt leder for barneverntjenesten.

9.2.3 Samarbeid på system- og individnivå

I henhold til samarbeidsavtalen skal NAV Elverum og barneverntjenesten gjennomføre fellesmøter årlig. Vi får opplyst at dette også gjelder i praksis.

Samarbeidsmøter om ungdom 18 til 25 år gjennomføres to ganger årlig. Tema for møtene er evaluering av innholdet i samarbeidsavtalen og praktisk gjennomføring av samarbeidsrutinene. På disse møtene

²⁴ www.elverum.kommune.no/bedre-tverrfaglig-innsats-bti-hvorfor.

²⁵ Opprinnelig lå pilotprosjektet til sektor Familie og helse.

²⁶ Søknadsskjema om deltakelse i pilot for programfinansiering. Pilot for programfinansiering – 2020-2022.

deltar leder for barneverntjenesten, fagledere ved barneverntjenesten, avdelingsleder for jobbsenteravdelingen ved NAV Elverum og NAV Elverum sitt ungdomsteam.

Samarbeidsmøter om barnefamilier gjennomføres to ganger årlig. Tema for møtene er evaluering av innholdet i samarbeidsavtalen og evaluering av den praktiske gjennomføringen av samarbeidet mellom de to tjenestene. Når det gjelder samarbeidsrutiner for barnefamilier - i henhold til samarbeidsavtalen, er blant annet «*tjenesteflyt–etablering av samarbeid og gjennomføring av samarbeid i enkelt-saker*» et fokusområde for evalueringen av den praktiske gjennomføringen av samarbeidet mellom NAV Elverum og barneverntjenesten. På disse møtene deltar leder for barneverntjenesten, fagledere ved barneverntjenesten, avdelingsleder for jobbsenteravdelingen ved NAV Elverum, samt NAV Elverum sine veiledere med ansvar for familieperspektivet.

Fra intervju får vi opplyst at det gjennomføres felles opplæring mellom NAV Elverum og barneverntjenesten ved at de er på besøk hos hverandre en gang i året. Dette har ifølge avdelingsleder i NAV Elverum ført til bedre rutiner, at saker mellom NAV Elverum og barneverntjenesten kan drøftes anonymt i fellessamtaler, og videre kompetanseheving ved NAV-kontoret.

Avdelingsleder ved NAV Elverum mener at samarbeidet med barneverntjenesten fungerer godt på systemnivå, mens det på individnivå er mer å gå på. På individnivå kreves det mer strukturert jobbing over tid i enkeltsaker og det må jobbes mer med fellesmøter i starten av et case. Videre må man sørge for å hente inn samtykkeerklæringer fra brukerne i oppstarten av saker.

Ifølge barnevernleder²⁷ ble ikke opplysninger delt godt nok mellom barneverntjenesten og NAV Elverum tidligere, men dialogen har blitt bedre år for år. Barnevernleder har i intervju påpekt at det er forbedringsmuligheter i samarbeidet, men at tjenestene holder en fortløpende dialog og at samarbeidet fungerer godt på individnivå.

I den siste versjonen av samarbeidsavtalen blir det understreket at det fortsatt er behov for å intensivere samarbeidet, og at partene skal ha fokus på å videreutvikle dette. Dette skulle være et tema i halvårsevalueringen av samarbeidet.

9.2.4 Samarbeid mellom kommunen og frivilligheten

I kapittel 8.2.4 beskrev vi tiltak for å motvirke fattigdom hvor kommunen og frivilligheten samarbeider. I det følgende beskrives samarbeidet mellom kommunen og frivilligheten nærmere.

Basert på frivillighetsregisteret per september 2022 er det 255 frivillige organisasjoner i Elverum kommune. I henhold til kommunens frivillighetsmelding kan organisasjonene grupperes i følgende kategorier:²⁸

1. Idretts-, friluftslivs- og naturvernorganisasjoner
2. Kulturorganisasjoner
3. Sosiale- og humanitære organisasjoner
4. Kirkesamfunn, religiøse organisasjoner og livssynsorganisasjoner
5. Velforeninger
6. Andre foreninger

²⁷ Barnevernleder har vært leder for barneverntjenesten i Elverum siden 2014, og har lang fartstid i barneverntjenesten i Elverum kommune før det.

²⁸ Politiske partier og yrkes, bransje- og fagforeninger er frivillige organisasjoner som er utelatt fra oversikten. Politiske partier er innrettet mot styring av offentlig sektor og yrkes, bransje- og fagforeninger har sin tilknytning til arbeidslivet.

Ansvar for Elverum kommunes kontakt mot frivillig sektor er i hovedsak lagt til sektor for Kultur, uten at dette ansvaret er lagt til en bestemt stilling eller person. Kommunen har for eksempel ikke en frivillighetskoordinator for å koordinere kontakten mellom kommunen og frivilligheten.

Kontakt og samarbeid mellom sektor for Kultur og frivilligheten foregår ved at begge parter tar kontakt ved behov for hjelp og samhandling i prosjekter. I tillegg samarbeider flere sektorer og enheter i kommunen direkte eller indirekte med frivilligheten på forskjellige måter. NAV Elverum og frivilligheten har direkte kontakt i forbindelse med betaling av medlemskontingenter, og ved at NAV Elverum informerer familiene om tilbud i regi av frivilligheten. Ansatte i sektor for kultur har i sine roller ansvar for å opplyse og formidle kontakt med frivilligheten og innbyggerne i Elverum kommune om relevante tjenester.

Kultursjefen har opplyst om at sektor for Kultur er i jevnlig dialog med frivillighetssentralen som koordinerer frivilligheten opp mot relevante tjenester i kommunen, blant annet gjennom arrangementet «Frivilligbørs», som ble arrangert første gang april 2022.²⁹ Frivilligbørs Elverum er en møteplass hvor bedrifter, frivillige organisasjoner og offentlige virksomheter møtes for å inngå samarbeidsavtaler og bytte tjenester.³⁰ Frivilligbørs handler om å dele ressurser, uten at dette skal involvere penger.

Det er utarbeidet formelle avtaler mellom sektor for Kultur og Elverum musikkråd og Elverum idrettsråd, som er paraplyorganisasjoner for det frivillige kulturlivet, samt fellesutvalg for samfunnshus og grendehus. På dialogkonferansene mellom kommuneledelsen - politisk og administrativ, tas det opp tema som samarbeid, forbedringer og økonomi. Kultursjefen deltar på styremøter i musikkrådet og rådgiver for kultur i kommunen, deltar på styremøter i fellesutvalget.

I tillegg ivaretar rådgiver IFV³¹ kontakten med frivilligheten gjennom visse funksjoner. Rådgiver IFV skal blant annet være bindeledd mellom kommunen og Elverum idrettsråd for idrettslag tilknyttet Norges idrettsforbund, og deltar på styremøter i idrettsrådet.

Rådgiver IFV er kommunens administrator/koordinator av Bufdirs tilskudd for inkludering av barn og unge, og mottar alle søknader både internt i kommunen og fra ulike lag og foreninger i Elverum, og oversender prioritert liste til Bufdir. Denne koordinatorrollen ivaretar en del av knutepunktfunksjonen i kommunen, som er et krav fra Bufdir for å få utbetalt tilskuddet for inkludering av barn og unge. Informasjon om tilskuddet legges ut som en nyhets sak på kommunens hjemmesider når søknadsfristen for tilskuddet nærmer seg. Nytt fra 2021/2022 er at alle søknadene fra kommunen skal samordnes til en søknad.³²

Knutepunktfunksjonen skal:

- ha oversikt over og bidra til å koordinere, det frivillige og offentlige arbeidet i kommunen som er rettet mot målgruppen, slik at tiltakene på området kan dra nytte av hverandre.
- samle kunnskap om lokale forhold knyttet til barn i lavinntektsfamilier og dele erfaringer med frivilligheten og andre som jobber med fagfeltet.

²⁹ www.elverum.kommune.no/om-oss/aktuelt/den-forste-frivilligborsen-i-elverum-var-en-suksess

³⁰ www.elverum.kommune.no/om-oss/aktuelt/informasjonsmote-om-frivilligbors

³¹ Rådgiver idrett/fysisk aktivitet, folkehelsekoordinator og veterankontakt (IFV), er ikke ansatt i sektor for Kultur.

³² Ifølge «Tiltak som har fått bevilget midler gjennom deltakende kommuner. Tilskudd til inkludering av barn og unge 2022. Bufdir.»

- være et kontaktpunkt i kommunen for frivillige organisasjoner som jobber med inkludering av barn i målgruppen. Det må fremgå av kommunens nettsider hvor frivilligheten kan henvende seg og hvilke oppgaver knutepunktfunksjonen skal ivareta.

Hvert år deler Elverum kommune ut midler til Elverum idrettsråd, som skal gå til tilskudd til idrettslagene i kommunen. Det er 40 idrettslag som kan søke om midler fra denne tildelingen. Ved den siste tildelingen var tilskuddet på 805 000 kroner. Formålet med kommunens tildeling av midler er at lagene skal kunne få litt bedre økonomi, slik at lagene i større grad skal kunne bruke midler på opplæring, kursing og egne prosjekter på forskjellige områder.

Spillemidlene som søkere i Elverum kommune blir tildelt, blir i hovedsak brukt til å legge til rette for bygging og utvikling av idrettsanlegg. Rådgiver IFV er i tillegg til å være kommunens representant på dette området, også rådgiver/veileder for utvikling av ulike anlegg ut mot/for lag og foreninger. De siste tre årene har Elverum kommune blitt tildelt til sammen nesten 30 millioner kroner i spillemidler, hvor om lag 90 prosent av midlene går til idrettsanlegg.

9.3 Revisors vurdering

9.3.1 Vurdering av revisjonskriterie 7 – Samarbeid mellom tjenestene

Utfordringene for lavinntektsfamilier er ofte sammensatte og kan kreve hjelp fra flere tjenester over tid. Det er derfor behov for en helhetlig kommunal innsats. Kommunens ansvar etter kommunehelse-tjenesteloven innebærer en plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig. De ulike sektorer og tjenester i kommunen er pålagt å samarbeide i henhold til den enkelte særlovgivning.

I intervjuer fremkommer det at tjenestene i kommunen i liten grad har hatt kjennskap til hverandres tjenester, og at det videre i liten grad har blitt jobbet helhetlig. Samtidig har samordningen og det tverrfaglige samarbeidet blitt bedre. Fra innhentet data er det beskrevet mange områder som tjenestene samarbeider rundt.

Revisjonen finner det positivt at det har blitt utarbeidet samarbeidsavtaler og rutiner mellom enkelte tjenester, som tar for seg samhandling og samordning mellom tjenestene og beskriver møtepunkter. En økt formalisering av samarbeid på tvers av tjenestene vil etter vår oppfatning kunne legge til rette for mer varige samarbeidsstrukturer.

Det er videre positivt at kommunen tar grep for å forbedre det tverrfaglige samarbeidet mellom tjenestene gjennom pilotprosjektet i 0-24-samarbeidet. Det uttalte målet med prosjektet er å gi bedre samordnede tjenester og en mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge. Selv om kommunen ikke nødvendigvis har barn i lavinntektsfamilier som utgangspunkt i sitt arbeid med å etablere et mer samordnet og helhetlig tjenestetilbud, vil dette ventelig også komme barn i lavinntektsfamilier til gode.

I en samlet vurdering, vurderer vi kriteriet å være delvis etterlevd.



Kommunen bør ha lagt til rette for samhandling og etablert et formalisert samarbeid mellom relevante tjenester.

9.3.2 Vurdering av revisjonskriterie 8 – Samarbeidsavtale

NAV Elverum og barneverntjenesten har inngått en samarbeidsavtale. Avtalen blir evaluert årlig med deltakelse fra ledelse på sektor- og tjenestenivå. Samarbeidsavtalen er således et levende dokument.

Kriteriet anses derfor å være etterlevd.

 Kommunen bør ha utarbeidet samarbeidsavtale mellom barneverntjenesten og NAV.

9.3.3 Vurdering av revisjonskriterie 9 – Samarbeid på system- og individnivå


Et samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret for å bistå barn, ungdom eller familier med sammensatte og langvarige behov, vil ofte være nødvendig. Samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret, er også lovpålagt.

Samarbeid vil, gitt tjenestenes ulike orienteringer på individ- og systemnivå, bedre kunnskapen om hverandres ansvarsområder. Et godt samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret krever at det etableres faste møtepunkter for samarbeid. En samarbeidsavtale mellom tjenestene hvor det klarlegges hva tjenestene skal samarbeide om, og omfang av samarbeidet, vil da være hensiktsmessig.

Etter vår oppfatning har NAV Elverum og barneverntjenesten gjennom samarbeidsavtalen og oppfølgingen av denne, lagt til rette for et godt samarbeid på systemnivå. Dette blir det også gitt uttrykk for i intervjuer, for eksempel gjennom forbedring av rutiner. Et slikt samarbeid på systemnivå vil ofte være en forutsetning for at tjenestene skal samarbeide godt på individnivå.

Vi vurderer at barneverntjenesten og NAV Elverum har etablert samarbeidsfora- og arenaer på systemnivå, og samtidig lagt til rette for utvikling av disse. Når det gjelder samarbeid på individnivå gis det uttrykk for at dette kan bli bedre, men det fremkommer også at dette er noe som har blitt videreutviklet og forbedret.

Samlet vurderer vi kriteriet å være delvis etterlevd.


 Kommunen bør ha etablert samarbeidsfora- og arenaer mellom barneverntjenesten og NAV Elverum på system- og individnivå.

9.3.4 Vurdering av revisjonskriterie 10 - Samarbeid mellom kommunen og frivilligheten

Samarbeid og gode samarbeidsrelasjoner mellom kommunen og frivilligheten er viktig for å gi et best mulig tilbud til kommunens innbyggere. Samarbeid omkring barn i lavinntektsfamilier er et område som egner seg særlig godt for samarbeid.

Kommunen har etablert et samarbeid med frivilligheten i Elverum, og det er opprettet kontaktpunkter og møtearenaer mellom aktørene, noe vi finner positivt. Kommunen har ikke en frivillighetskoordinator eller en person med særlig ansvar for kontakten med frivilligheten. I Elverum er det i hovedsak sektor for Kultur som har kontakt med frivilligheten.

Samlet sett vurderer vi kriteriet som delvis etterlevd.

 Kommunen bør ha etablert et samarbeid med frivilligheten, og samtidig legge til rette for at frivilligheten får gode vilkår for å utvikle gode tiltak til barn og unge.

10 Konklusjon

Oversikt over barn i lavinntektshusholdninger

Kommunen er pålagt å ha løpende oversikt over folkehelsen i befolkningen, samt faktorer som påvirker denne. Vi mener at kommunen besitter denne oversikten. Samtidig finnes det ingen overordnet oversikt over barn i lavinntektshusholdninger i Elverum kommune, og tjenestene har i ulik grad kjennskap til eller fokus på barna innenfor sine ansvarsområder. Tjenester som vi forventer har en mer spesifikk kjennskap til lavinntektsproblematikk, har imidlertid god kjennskap til barna til sine tjenestemottakere.

Vi konkluderer med at tjenestene til dels har god oversikt på sine tjenesteområder, men at det for kommunen som helhet mangler en overordnet oversikt over barn i lavinntektshusholdninger, da dette ikke er et ansvar som er lagt til noen bestemt funksjon eller tjeneste i kommunen.

Tiltak for å forbedre barns situasjon i lavinntektshusholdninger

Kommuneplanens samfunnsdel omtaler ikke barnefattigdom, og kommunen har ikke utarbeidet en barnefattigdomsplan. Imidlertid ivaretar de strategiske planene for utdanning, integrering og folkehelsearbeid dette temaet i planverket i en ikke ubetydelig grad. Flere av målene i disse planene er realisert gjennom strategiene som er nevnt i disse planene.

Kommunen har ikke handlingsplaner med tiltak rettet mot bekjempelse og forebygging av barnefattigdom, noe som indikerer at barnefattigdom ikke er et prioritert område i kommunen. Dette betyr imidlertid ikke at kommunen ikke har tiltak rettet mot å bekjempe barnefattigdom.

Elverum kommune har flere tiltak i form av fritidsaktiviteter for inkludering av, og deltagelse, fra barn. Dette er lavterskeltilbud som er rettet mot alle, men som antas å treffe barn i lavinntektshusholdninger i særlig stor grad. Elverum kommune har flere tiltak som bedrer eller har potensial til å bedre husholdningens inntektsgrunnlag, eller som kan bidra til å redusere utgiftene. Dette kan være effektive tiltak for å redusere barnefattigdom. Sosialtjenesten og sektorene for barnehage og skole – gjennom SFO og introduksjonsprogrammet (ved enhet for Bosetting og introduksjon), er ansvarlige for disse. Dette er i all hovedsak statlige initierte tiltak.

Barnefattigdom er likevel ikke en prioritert oppgave i kommunen, siden det bare i mindre grad blir stilt midler fra kommunen til disposisjon for tiltak, og samtidig at det er gjennomført få prosjekter i kommunen de senere årene som er rettet mot barnefattigdom.

Kommunen er bevisst på at aktiviteter som er en del av grunnskoleopplæringen skal være gratis, slik at Elverum kommune overholder gratisprinsippet i grunnskolen.

Vi konkluderer med at kommunen har flere gode tiltak for å forhindre barnefattigdom og overholder gratisprinsippet i skolen, uten at barnefattigdom per i dag er et satsingsområde i kommunen.

Helhetlig tjenestetilbud overfor barn i lavinntektshusholdninger

Tjenestene i kommunen har i liten grad hatt kjennskap til hverandre, og det har videre i liten grad blitt jobbet helhetlig mot barn i lavinntektshusholdninger. Disse barna og familiene har ofte komplekse behov, som igjen stiller krav til at tjenestene er samordnet for at mottakerne skal få et helhetlig tjenestetilbud.

Samtidig har samordningen av tjenestene og det tverrfaglige samarbeidet blitt bedre, for eksempel ved at noen tjenester har utarbeidet samarbeidsavtaler de siste par-tre årene. I tillegg pågår det for tiden et arbeid, i form av et prosjekt, for å gi brukerne bedre samordnede tjenester.

Barneverntjenesten og NAV Elverum har inngått en samarbeidsavtale som blir evaluert årlig, med deltagelse fra ledelse fra både sektor- og tjenestenivå. Samarbeidsavtalen er således et levende dokument. Videre har tjenestene etablert samarbeidsfora og -arenaer på systemnivå, og samtidig lagt til rette for utvikling av disse. Samarbeid på individnivå har et forbedringspotensial, samtidig er dette blitt videreutviklet og forbedret.

Kommunen har etablert et samarbeid med frivilligheten i Elverum, og det er opprettet kontaktpunkter og møtearenaer mellom aktørene. Samtidig har ikke kommunen noe klart kontaktpunkt mot frivilligheten, og for frivilligheten i kommunen.

Det er ikke etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor barn i lavinntektshusholdninger i Elverum kommune, men det er positivt at det er foretatt viktige grep og satt i gang prosesser for å forbedre samordning og samarbeid mellom tjenestene i kommunen. Kommunen har ikke nødvendigvis barn i lavinntektsfamilier som utgangspunkt for sitt arbeid med å etablere et mer samordnet og helhetlig tjenestetilbud, men dette arbeidet vil trolig også komme barn i lavinntektsfamilier til gode.

11 Anbefalinger

På bakgrunn av vurderinger og konklusjoner i kapitlene 7 til 10, har vi følgende anbefalinger.

Elverum kommune bør:

- sørge for at tjenestene har en overordnet oversikt over barn i lavinntektsfamilier, og at tjenestene fanger opp disse barna.
- vurdere å utforme helhetlige handlingsplaner om barn og unges oppvekst, som også inkluderer tiltak mot barnefattigdom. Planen/planene bør synliggjøre konkrete tiltak som finnes i kommunen, og beskrive hvordan kommunen skal gå frem for å etablere nye tiltak.
- fortsette arbeidet med å samordne tjenestene og forbedre tverrfaglig samarbeid, inkludert å formalisere samarbeid i rutiner og retningslinjer der hvor dette mangler, og sørge for implementering og oppfølging av disse.
- utvikle samarbeidet med frivilligheten videre, og samtidig vurdere behovet for en frivillighetskoordinator, da dette vil gjøre det enklere å koordinere dialogen med frivilligheten.

12 Kommunedirektørens uttalelse



ELVERUM KOMMUNE

Revisjon Øst Iks
Postboks 84

2341 LØTEN

Kommunedirektørens kontor

Vår dato: 16.11.2022
 Vår referanse: 2022005175-2
 Arkiv: 22/5175/
 Deres dato: 26.10.2022
 Deres referanse:
 Vår saksbehandler: Kristian Trengereid

Svar på foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport**Kommunedirektørens uttalelse til foreløpig rapport fra forvaltningsrevisjonsprosjektet «Tiltak for å forhindre barnefattigdom» i Elverum kommune**

Kommunedirektøren mener at rapporten er et godt grunnlag for å jobbe videre med tiltak for å forhindre barnefattigdom og innholdet i rapporten vil kunne brukes i kommunes videre planarbeid.

Kommunedirektøren ønsker å gi en generell tilbakemelding til prosjektet i forhold til en del av de mangler som er påpekt i rapporten. Dreier avvikene seg i hovedsak om at Elverum kommune bryter de mål vi har satt oss i vårt eget planverk eller bryter vi et normativt krav som er forankret i lovverk?

Det er kommentert/konkludert med i rapporten at kommunen som helhet mangler en overordnet oversikt over barn i lavinntektshusholdninger, men at tjenester som forventes å ha en mer spesifikk kjennskap til lavinntektsproblematikk imidlertid har en god oversikt over barna til sine tjenestemottakere. Hva slags muligheter har de ulike tjenestestedene til «vaske» sine lister og lage en felles oversikt uten å ha samtykke fra tjenestemottakerne? Kjenner prosjektet til en kommune som har en slik overordnet oversikt og hvordan har de gått fram for å skaffe denne?

Hvilke tall er det som underbygger påstanden i rapporten om at det bare i mindre grad blir stilt midler fra kommunen til disposisjon for tiltak mot barnefattigdom? (side 6)

Igangsatte/planlagte tiltak:

Som et ledd i arbeidet med å utvikle det tverrfaglige samarbeidet i Elverum kommune, har vi etablert «Laget rundt barn og unge». Dette skal være en arena hvor ledere i sektorer som yter tjenester til barn, unge og deres familier sikrer en felles forståelse for utfordringsbildet i kommunen, utvikler kompetanse, bidrar i utviklingsarbeid og deler erfaringer.

Kommunestyret ga 26.10.22 mandat til utarbeidelse av plan for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer og mandat til å revidere strategisk plan oppvekst i Elverum.

Telefon	Adresse	Internett	E-post	Bank
62433000	PB.403, 2418 Elverum	www.elverum.kommune.no	postmottak@elverum.kommune.no	1822.85.40001

Arbeid med lavinntektsfamilier vil være tema i planverket hvor blant annet følgende skal beskrives:

- overordnede mål og strategier for det helhetlige tjenestetilbudet
- hvordan ansvaret skal fordeles mellom etatene
- hvordan oppgaveløsningen skal organiseres
- hvordan ulike etater skal samarbeide

Kommunen har i tillegg fått tilskudd til å utvikle og implementere en kommunal modell for systematisk og kunnskapsbasert identifikasjon og oppfølging av utsatte barn. Gjennom arbeidet skal kommunen nedtegne og formalisere en helhetlig, tverrsektoriell modell for å styrke tidlig innsats og oppfølging av utsatte barn. Modellen må utformes på individs-, etats- og kommunalt nivå. Arbeid med barn som vokser opp i lavinntektsfamilier vil inngå i denne modellen.

Vedlagt følger en oversikt over faktaendringer og forslag til rettinger i rapporten.

Med hilsen

Kristian Trengereid
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes derfor uten underskrift

Vedlegg

Faktaendringer-rettinger - foreløpig utkast til forvaltningsrapport

13 Merknader til kommunedirektørens uttalelse

Vedrørende avvik: egne planer kontra normative krav

Kommunedirektøren stiller i uttalelsen spørsmål ved om avvikene i rapporten dreier seg om hvorvidt Elverum kommune avviker fra egne mål i eget planverk eller om kommunen bryter normative krav som er forankret i lovverk.

Først og fremst ble revisjonskriteriene oversendt kommunen den 23. juni med en frist for tilbakemelding på kriteriegrunnlaget den 7. juli. Vi har ikke mottatt en formell tilbakemelding på kriteriegrunnlaget, men alle de som er intervjuet har fått kriteriene oversendt og hatt anledning til å uttale seg. Vi har ikke mottatt tilbakemeldinger på at disse kriteriene ikke har vært hensiktsmessige å stille som krav til kommunen.

Av de ti revisjonskriteriene er det ett revisjonskriterium som er vurdert som et rent avvik. Dette kriteriet omhandler utarbeidelse av handlingsplaner for tiltak mot barnefattigdom. I utledningen av revisjonskriteriene er det for dette kriteriet vist til en oppfordring om utvikling av slike handlingsplaner i Solberg-regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier i perioden 2020-2023. Vi har også benyttet Bufdirs veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom i utledningen. I tillegg har vi nevnt Elverum kommunes plan for Folkehelsearbeid 2019-2023. Forventningene i dette kriteriet er hovedsakelig bygget på forventninger fra statlige myndigheter og de kunnskapsdokumenter som er utarbeidet fra statlige myndigheter knyttet til arbeidet med tematikken. Men vi har også vist til kommunens planverk, hvor handlingsplaner for tiltak er en naturlig forlengelse av kommunens målsettinger.

For de øvrige kriteriene hvor det er vurdert delvis tilfredsstillende praksis, nevner vi kun de følgende kildene i kriteriegrunnlaget (utledningen kan leses i sin helhet i vedlegg A):

- Folkehelseloven § 5
- Sosialtjenesteloven §§ 12-14
- Kommunehelsetjenesteloven § 3-1
- Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4
- Barnevernloven §§ 3-2 og 3-3
- Opplæringsloven §§ 15-4 og 15-8
- Barnehageloven § 45
- Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV
- Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom (Bufdir 2021)
- Solberg-regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier 2020-2023
- Elverum kommunes plan for folkehelsearbeid 2019-2023

Vedrørende oversikt

Kommunedirektøren stiller i sin uttalelse spørsmål ved hvordan tjenester skal kunne samordne lister over mottakere av tjenester innenfor lavinntektsproblematikk uten at det foreligger samtykke fra mottakerne. Det blir også stilt spørsmål ved om vi har kjennskap til kommuner som har slike oversikter, og hvordan de går frem for å skaffe de.

Jamfør Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon (RSK001) punkt 23, skal ikke revisor anbefalte detaljerte løsninger. Likevel kan vi gi noen generelle betraktninger knyttet til samtykke.

Forventningene til oversikt er omtalt i revisjonskriterienes kapittel 3.1. Det er i all hovedsak vist til sosialtjenesteloven § 12 og folkehelseloven § 5. Vi kunne for øvrig også ha vist til barnevernloven §§ 3-1 og 3-2. Lovverket legger til grunn at kommunen skal ha oversikt over barn og unges oppvekstvilkår, og samhandle på tvers av tjenester. Det er flere forhold som kan ha innvirkning på muligheten for å dele informasjon mellom tjenester, som for eksempel taushetsplikt og personvernlovgivningens krav til databehandlingsgrunnlag. Systematisk bruk av samtykke ved tjenesteytelse, hvor også det å behandle data i form av kravene til oversikt inngår, kan være et eksempel på hvordan offentlig forvaltning skaffer seg et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for å kunne samordne lister. Digitaliseringsdirektoratet har omtalte samtykke som databehandlingsgrunnlag i offentlig sektor her: <https://www.digdir.no/sammenhengende-tjenester/bruk-av-samtykke-i-offentlig-sektor/3707>

I ulike kunnskapsgrunnlag blir det vektlagt at dersom man skal finne frem til de vellykkede tiltakene, er man avhengig av kunnskap om mottakerne og deres situasjon.^{33 34 35} Det vil også være viktig å drive helhetlig planlegging.³⁶ Vi mener det er naturlig at dette sees i sammenheng. Ved å ha en helhetlig oversikt, evaluering av tiltak og kunnskap om sammensatte problemstillinger, vil arbeidet med å legge målrettede og konkrete planer for hvilke tiltak som skal iverksettes og den effekten man ønsker å oppnå bli vesentlig forenklet og mer treffsikkert.

Med hensyn til samlet oversikt og bruk av dette, har for eksempel Bergen kommune utarbeidet en statusrapport for Handlingsplan mot fattigdom med særlig vekt på barnefamiliers situasjon, som er behandlet politisk. Her er det gitt en samlet oversikt over mottakere av tjenester, selv om det heller ikke i dette tilfellet fremstår som at man har «vasket» listene mellom tjenester: <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/3651143/Statusrapport-for-Handlingsplan-mot-fattigdom-med-saerlig-vekt-pa-barnefamiliers-situasjon->

Når det gjelder samordnede oversikter, finnes det flere eksempler på tiltak overfor barn og familier i lavinntekt, hvor flere tjenester samarbeider omkring de samme barna og familiene. I kunnskapsgrunnlagene som er nevnt i fotnotene på denne siden blir flere av disse beskrevet.

Vedrørende tallfesting av disponering av midler til barnefattigdomstiltak

I sin uttalelse stiller kommunedirektøren spørsmål ved hvilke tall som underbygger at det i rapporten blir vist til at kommunen i liten grad stiller midler til disposisjon for tiltak mot barnefattigdom.

Vi har valgt å gjøre en korrigerende i rapporten. Konklusjonen er hovedsakelig knyttet til en vurdering av konkrete tiltak, og at det for oss fremstår som at Elverum kommune har hatt få slike konkrete tiltak. En naturlig slutning på bakgrunn av dette er at det er avsatt få midler til slike tiltak, men kommunen benytter også midler til bredere tiltak som favner flere enn målgruppen «barn i lavinntekt». For å unngå forvirring har vi derfor tatt ut det som omhandler midler.

³³ Bekken, Dahl og van der Wel. 2018. Barnefattigdom, helse og livssjanser. Hva kan kommunene gjøre? Noen tilnærminger.

³⁴ Fløtten og Grødem. 2014. Helhetlige tiltak mot barnefattigdom. En kunnskapsoppsummering.

³⁵ Nuland, Reegård og Sandlie. 2010. Tiltak for fattige barn og unge. Evaluering av fattigdomstiltakene innenfor tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn.

³⁶ Kilde: https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Planarbeid_i_kommunen/Helhetlig_kommunal_planlegging_for_innsats_mot_fattigdom_i_barnefamilier/

Referanser

Dokumenter fra kommunen

Planer og rapporter

Barnefattigdom – Bekjempelse og forebygging 2013 – 2016.

Folkehelsearbeid i Elverum 2019 – 2023.

Frivillighetsmelding, 5. februar 2014.

Handlings- og økonomiplan 2022 – 2025.

Integrering i Elverum 2015-2019.

Kommuneplan 2010 – 2022 – Samfunnsdel.

Kommunal planstrategi i Elverum – utfordringsnotat.

Oversiktsdokument over folkehelsen i Elverum.

Planstrategi for 2016 – 2019.

Utdanning i Elverum 2017-2022.

Rutiner o.l.

Kartleggingsmal. NAV Elverum.

Mal for kvalitetssjekk av vedtak/saker etter sosialtjenesteloven. NAV Elverum.

Samarbeidsavtale mellom NAV Elverum og barneverntjenesten i Elverum kommune. Oppdatert 20.02.2022.

Samarbeidsavtale om introduksjonsprogrammet. Elverum kommune og Arbeids- og velferdsetaten – NAV. Oppdatert 12.10.2021.

Prosjekter

Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier 2016-2019. NAV Elverum. 17.12.2019.

Pilot for programfinansiering – 2020-2022

Prosjekt for utredning av tjenestetilbudet til barn og unge i Elverum kommune fra 2017.

Tildeling for å iverksette tiltaket Lekeressurs. Fylkesmannen i Hedmark. 20.09.2018.

Tilskuddsbrev høsten 2022 – Gratis SFO på 1.trinn for elever fra lavinntektsfamilier. Utdanningsdirektoratet.

Tilskudd til inkludering av barn og unge 2022. Vurderinger av søknader – Elverum kommune.

Søknad om å bli pilotkommune samarbeid Fylkesmannen og KS. 12.2.2019.

Søknad om tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret for 2022.

Søknadsskjema om deltakelse i pilot for programfinansiering. Pilot for programfinansiering – 2020-2022.

Notat

Status krav til plan om forebygging – internt notat i Elverum kommune. Udatert.

Andre referanser

Barnefattigdom, helse og livssjanser. Hva kan kommunene gjøre? Noen tilnærminger. Bekken, W., Dahl, E. og van Der Wel, K. OsloMet Rapport 2018 nr. 2.

Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023).

Tiltak som har fått bevilget midler gjennom deltakende kommuner. Tilskudd til inkludering av barn og unge 2022. Bufdir.

Utklipp Østlendingen – SFO Elverum.

Internettreferanser

www.elverum.kommune.no/bedre-tverrfaglig-innsats-bti-hvorfor.

www.elverum.kommune.no/om-oss/aktuelt/den-forste-frivilligborsen-i-elverum-var-en-suksess

www.elverum.kommune.no/om-oss/aktuelt/informasjonsmote-om-frivilligbors

Vedlegg A: Revisjonskriterier

Om utledningen av revisjonskriterier

I dette dokumentet presenterer vi grunnlaget for de revisjonskriteriene som vi ønsker å anvende i forvaltningsrevisjonsprosjektet *Tiltak for å forhindre barnefattigdom i Elverum kommune*.

Revisjon Øst IKS forholder seg til Norges Kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon, kalt *RSK 001*, som førende for kvalitetssikringen i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjekter.

I RSK 001 fremgår det at det skal utarbeides revisjonskriterier for problemstillingene som skal vurderes i et forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Revisjonskriterier er krav og forventninger som den eller de kontrollerte enhetene skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene må være relevante, konkrete og i samsvar med kravene og føringene som gjelder for den eller de enhetene som skal revideres.

Revisjonskriteriedokumentet er et internt arbeidsdokument for revisjonen. Dokumentet vil likevel legges ved i prosjektets sluttrapport.

For å sikre en god forankring av prosjektets vurderinger og konklusjoner, blir revisjonskriteriene som hovedregel sendt til kommunedirektøren, som øverste ansvarlige leder for kommunens administrasjon. Kommunedirektøren kan delegere gjennomgangen av kriteriene til andre i kommuneadministrasjonen, som for eksempel til den eller de enheter som skal kontrolleres.

Når vi oversender revisjonskriteriene ber vi om en tilbakemelding på om kommuneadministrasjonen opplever kriteriene som relevante for de krav som kan stilles overfor tjenesteområdet.

For kriteriene i dette dokumentet har vi tatt utgangspunkt i relevante lovverk med forskrifter, rundskriv og kommunens retningslinjer. Kildene blir omtalt ytterligere i utledningen under de enkelte problemstillingene.

Av hensyn til revisjonens omfang kan det bli aktuelt å avgrense hva vi undersøker. Vi tar derfor forbehold om at vi ikke nødvendigvis vil foreta vurderinger av samtlige av de fremsatte revisjonskriteriene. Det kan også bli nødvendig å gjøre justeringer på kriteriene underveis. Ved vesentlige endringer vil kommunedirektøren bli orientert.

Bakgrunn for bestillingen

Bestillingen av forvaltningsrevisjonen er forankret i kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2023. Kontrollutvalget i Elverum kommune bestilte 28. januar 2022, jmfør vedtak i sak 12/22, en prosjektplan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen *Tiltak for å forhindre barnefattigdom*. Problemstillinger ble vedtatt på kontrollutvalgsmøtet 11. mars 2022, sak 21/22.

Prosjektplanen ble fremlagt for kontrollutvalget i møte den 20. mai sak 35/22. Kontrollutvalget fattet vedtak om at forvaltningsrevisjonsprosjektet skal gjennomføres med tre problemstillinger:

1. *Har Elverum kommune oversikt over barn i lavinntektshusholdninger?*
2. *Hvilke tiltak har Elverum kommune for å forebygge og forbedre barns situasjon i lavinntektshusholdninger?*
3. *Er det etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor barn i lavinntektshusholdninger?*

Utleddning av revisjonskriterier

Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Har Elverum kommune oversikt over barn i lavinntektshusholdninger?

Kommunen har et ansvar for å holde oversikt over barns oppvekst- og boforhold. Blant tjenestene i kommunen gjelder dette særlig barneverntjenesten og NAV. Blant annet helsestasjon, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom har en viktig rolle for å identifisere barn og unge som står i fare for å oppleve negative konsekvenser av fattigdom, og følge opp barn og unge som har dårlig helse som følge av fattigdom.³⁷

For å nå fram til målgruppen, må kommunen ha oversikt over hvilke barn som står i risiko for fattigdom og dårlige levekår. En kartlegging vil synliggjøre omfang og vise hvilke utfordringer disse barna har. En kartlegging bør også ta for seg hvilke innsatser som kommunen allerede har for målgruppen.

I henhold til sosialtjenesteloven § 12 skal kommunen gjøre seg kjent med innbyggernes levekår. I rundskriv R35-00 til sosialtjenesteloven står det om bestemmelsen i § 12 at kommunen er pålagt et ansvar for å skaffe seg nødvendig kunnskap om samfunnsmessige og sosiale forhold i lokalsamfunnet. Videre har NAV-kontoret et særlig ansvar overfor personer som faller utenfor eller får utilstrekkelig hjelp fra andre statlige eller kommunale velferdsordninger. Det skal rettes spesielt oppmerksomhet mot forhold som er av betydning for de sosialt vanskeligstilte, personer utenfor arbeidslivet og for oppvekstsvilkårene til barn og unge.

I tillegg til kravet i sosialtjenesteloven om å følge med på barn og unges oppvekstsvilkår, er dette også en plikt etter folkehelseloven § 5 og barnevernloven mer generelt.

I henhold til folkehelseloven § 5 skal kommunen ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan påvirke denne. Kommunen skal basere denne oversikten på blant annet

- opplysninger som er tilgjengeliggjort fra statlige helsemyndigheter og fylkeskommunen
- kunnskap fra de kommunale helse- og omsorgstjenestene
- kunnskap om faktorer og utviklingstrekk i miljø og lokalsamfunn, som kan ha innvirkning på befolkningens helse

Denne oversikten skal være skriftlig og identifisere folkehelseutfordringene i kommunen, herunder vurdere konsekvenser og årsaksforhold. Kommunen skal være særlig oppmerksom på trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale eller helsemessige problemer eller sosiale helseforskjeller.

Punktvis oppsummering av revisjonskriterium for problemstilling 1

1. Elverum kommune må ha oversikt over barn og unges oppvekstsvilkår.

³⁷ Fattigdom - veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom. Bufdir 2021.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Hvilke tiltak har Elverum kommune for å forebygge og forbedre barns situasjon i lavinntektshusholdninger?

Basert blant annet på den oversikten og kjennskapen kommunen har til barn og unge og deres oppvekstvilkår i Elverum, skal kommunen utarbeide tiltak for å motvirke barnefattigdom.

Bufdirs veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom, sammenfatter hva arbeidet med å motvirke barnefattigdom dreier seg om, i tre punkter:

- 1) Å bidra til å styrke og sikre familiens inntektsgrunnlag.
- 2) Å dempe negative konsekvenser av fattigdom for barna her og nå.
- 3) Langsiktig forebyggende arbeid for å motvirke at fattigdom videreføres når barna blir voksne.

Kommunen forventes å ha tiltak innenfor alle disse områdene, 1) – 3).

I planen for Folkehelsearbeid i Elverum 2019 – 2023 er denne planens mål 1 at det pågår et aktivt og synlig arbeid for å utjevne effektene av sosiale forskjeller - særlig overfor barn og unge.

Arbeidet mot målet er konkretisert gjennom fire strategier, blant annet gjennom å «gi alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, mulighet til gode fritidsopplevelser, og til å delta jevnlig i minst en organisert fritidsaktivitet sammen med andre».³⁸

Vi forventer at kommunen iverksetter og har iverksatt tiltak ut i fra de mål som fremkommer i planen for folkehelsearbeid. For at tiltakene skal være målrettede og effektive vil dette forutsette en viss oversikt over hvor tiltakene vil være mest hensiktsmessige.

Kommunens planer

Arbeid mot barnefattigdom bør være forankret i kommunens ordinære planverk.³⁹ Riksrevisjonen fant i en undersøkelse at kommuner som har omtalt fattigdom blant barn i planverket sitt, har flere tiltak enn andre kommuner.⁴⁰ Manglende oppmerksomhet og svak forankring av arbeidet med barnefattigdom kan dermed være noe av forklaringen på hvorfor noen kommuner har få tiltak rettet mot fattigdom blant barn.⁴¹

For å sikre administrativ og politisk forankring av kommunens arbeid med barn som vokser opp i lavinntektshusholdninger, er det derfor viktig at barnefattigdom tas inn i kommunens ordinære planarbeid.⁴²

Solberg-regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)⁴³ oppfordrer kommuner til å utforme helhetlige handlingsplaner om barn og unges oppvekst, som også inkluderer tiltak mot barnefattigdom. Planene bør sikre at man ser alle kommunale tjenester rettet mot

³⁸ Det har blitt utarbeidet en frivillighetsmelding i 2014 for kommunen som har som mål å gi oversikt over frivillige organisasjoner og deres virksomhet.

³⁹ Fattigdom - veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom. Bufdir 2021.

⁴⁰ Riksrevisjonens undersøkelse av barnefattigdom. Riksrevisjonen 2014. Dokument 3:11 (2013-2014).

⁴¹ Fattigdom - veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom. Bufdir 2021.

⁴² Fattigdom - veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom. Bufdir 2021.

⁴³ Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023).

lavinntektsgruppen under ett. Kommunene blir oppfordret til å inkludere frivilligheten, næringslivet og sosiale entreprenører i planene, for bedre koordinering av tiltakene.

Kommunens veiledningsplikt

I henhold til sosialtjenesteloven § 17 skal kommunen gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Dette fordrer at tjenesteapparatet har oversikt over tiltak, tilbud og tilskudd som tilbys både internt i kommunen og eksternt, slik at foresatte og barna får nødvendig informasjon, råd og veiledning ut ifra sine behov.

Gratisprinsippet

Sosiale og faglige aktiviteter som er en del av grunnskoleopplæringen, skal i prinsippet være gratis. For å unngå at barn og unge føler seg utenfor eller blir ekskludert fra aktiviteter i skolen på grunn av dårlig økonomi, er det hensiktsmessig å sikre at gratisprinsippet, hjemlet i Opplæringslova § 2-15, blir overholdt.

Frivillig sektor

Barn og ungdom i familier med lav inntekt deltar i mindre grad i organiserte aktiviteter enn andre. For at alle barn og unge skal få mulighet til å delta i fritidsaktiviteter uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, kreves innsats og samarbeid. Deltakelse i fritidsaktiviteter bidrar til opplevelser og læring i fellesskap med andre barn og unge. Frivillige organisasjoner innen idrett, kunst og kultur tilbyr noe av de viktigste fritidsaktivitetene for barn og unge i Norge og er viktige arenaer for fysisk, kulturell og sosial kapital. Fritidsarenaer bidrar også til å forberede barn og unge for deltakelse på mer formelle arenaer senere i livet.⁴⁴

Frivillig sektor spiller derfor en viktig rolle for å forebygge konsekvenser av barnefattigdom, blant annet gjennom å motvirke utenforskap. Kommunen bør derfor legge til rette for at frivilligheten får gode vilkår for å utvikle gode tiltak for ulike målgrupper blant barn og unge.⁴⁵

Evalueringer av tiltak

Som en del av kommunedirektørens oppfølging av internkontrollen bør iverksatte tiltak evalueres. Evaluering bør planlegges helt fra starten. Hvordan et tiltak blir evaluert vil avhenge av typen tiltak - for eksempel er ikke alle tiltak like enkle å måle virkningen av.

Evaluering kan brukes som grunnlag for å vurdere om det er behov for endringer i tiltaket, som læring og utvikling av nye tiltak for å nå barn i lavinntektshusholdninger, og som grunnlag for søknad om støtte fra tilskuddsordninger. Både positive og negative erfaringer skal evalueres.⁴⁶

Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

2. Kommunen bør ha tiltak for å styrke og sikre husholdningens inntektsgrunnlag og tiltak som demper umiddelbare konsekvenser av barnefattigdom, samtidig som det legges ned et langsiktig forebyggende arbeid for å motvirke fattigdom blant barn og unge.
3. Arbeidet mot barnefattigdom bør være forankret i kommunens planverk.

⁴⁴ Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023).

⁴⁵ Fattigdom - veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom. Bufdir 2021.

⁴⁶ Fattigdom - veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom. Bufdir 2021.

4. Kommunen bør vurdere å utarbeide handlingsplaner for å fremme tiltak for å motvirke barnefattigdom.
5. Kommunens tjenesteapparatet bør ha oversikt over tiltak, tilbud og tilskudd som tilbys av både interne tjenester og eksterne, slik at foresatte og barna får nødvendig informasjon, råd og veiledning ut ifra sine behov.
6. Elverum kommune bør sørge for at gratisprinsippet blir overholdt i skolen.
7. Elverum kommune bør ha tiltak for å motvirke barnefattigdom som involverer frivilligheten, og samtidig legge til rette for at frivilligheten får gode vilkår for å utvikle gode tiltak til barn og unge.
8. For å kunne vurdere tiltakenes virkninger på å motvirke barnefattigdom, bør Elverum kommune evaluere tiltakene.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

Er det etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor barn i lavinntektshusholdninger?

I tillegg til god kvalitet på de ulike tjenestene i kommunen, er det viktig at tjenestene er samordnet slik at de kan yte rask og riktig hjelp til tjenestemottakerne.

Fra statlig hold har det blitt understreket et behov for samarbeid mellom alle sektorer som er i kontakt med barn og unge. Dette gjelder ikke minst frivillig sektor og kommunen, og mellom sektorer og tjenester i kommunen. Det er fremhevet at kommunene må iverksette en systematisk og koordinert innsats rettet mot alle instanser som møter barn, unge og utsatte familier. Dette skal lede til at kommunene bedre og lettere kan identifisere barn og unge som har fattigdomsrelaterede utfordringer, og for å kunne iverksette effektive tiltak.

Barnefattigdom er et sammensatt problem, og ansvaret for å motvirke dette kan ikke overlates til en enkelt tjeneste, jf. rundskriv 35-00.⁴⁷ For å sikre at barn og unge i lavinntektshusholdninger får rett hjelp til rett tid, er samarbeid på tvers av sektorer og tjenester nødvendig. Ledelsesforankring av samarbeidet på tvers av sektorer/tjenester er en forutsetning for at det kan gjøres et godt arbeid for barn som lever i fattigdom.⁴⁸ Barnefattigdom omhandler sammensatte utfordringer hvor det er et behov for støtte fra flere instanser, og hvor innsatsen må ses i sammenheng ut fra familiens behov.

Samarbeid og samhandling mellom kommunale tjenester

Kommunens ansvar etter kommunehelsetjenesteloven § 3-1 første ledd innebærer en plikt, jf. § 3-4, til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig. De ulike sektorer og tjenester i kommunen er pålagt å samarbeide i henhold til den enkelte særlovgivning; barnevernloven § 3-2, sosialtjenesteloven § 13, helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4, samt tilhørende forskrift, og opplæringslova § 15-8. Det er viktig at det er opprettet kontaktpunkter mellom relevante tjenester slik at nødvendig kommunikasjon ikke blir hindret.

De ulike sektorene og tjenestene skal ha et utstrakt tverrfaglig samarbeid med kommunale tjenester som barnehager, skole, fastlege, tannhelsetjenesten, familievernnet, NAV, psykolog og spesialisthelsetjenesten.⁴⁹

Barnehage og skole har videre opplysningsplikt til sosialtjenesten, jf. barnehageloven § 45 og opplæringsloven § 15-4 i forhold som avkrever tiltak fra tjenesten.

Samarbeid barneverntjenesten og NAV

I tillegg til de generelle bestemmelsene for barneverntjenesten og NAV om plikt til å samarbeide med andre tjenester, sektorer og forvaltningsnivåer, i henholdsvis barnevernloven § 3-2 og sosialtjenesteloven § 13, er det utarbeidet egne retningslinjer for samarbeidet mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret.⁵⁰ Formålet med retningslinjene er å bidra til bedre koordinering og samordning av tjenester overfor barn, unge og familier som har behov for hjelp fra begge tjenester. Retningslinjene omfatter hjelp til familier i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon som har behov for hjelp fra både barneverntjenesten og NAV-kontoret, og ungdom som mottar ettervernstiltak.

⁴⁷ Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV. Dok.nr. R35-00. NAV 2012.

⁴⁸ Fattigdom - veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom. Bufdir 2021.

⁴⁹ Fattigdom - veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom. Bufdir 2021.

⁵⁰ Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016.

Barneverntjenestens og NAV-kontorets formål og oppgaver grenser opp mot hverandre, og tjenestene forholder seg ofte til de samme familiene og individene. Tjenestene bør derfor ha tilstrekkelig kunnskap om hverandres ansvar og oppgaver, slik at de kan etablere et godt samarbeid for å sikre at brukerne av tjenestene får et godt tilbud. Barneverntjenesten og NAV-kontoret har plikt til å samarbeide både på system- og individnivå.

For å få til et godt samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret, bør det etableres fora og arenaer for samarbeid, jf. retningslinjene for samarbeid. Faste samarbeidsmøter vil kunne bidra til at felles utfordringer blir kjent og forsøkt forebygget eller løst. Samarbeid mellom tjenestene bør være forankret på ledernivå, og det kan være hensiktsmessig å inngå samarbeidsavtaler.

Samarbeid på individnivå må vurderes ut fra den enkelte sak. Retningslinjene fremhever individuell plan som et godt verktøy for samarbeid. Både barneverntjenesten og NAV-kontoret har plikt til å utarbeide individuelle planer til personer som har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Formålet med individuell plan er at familien eller individet får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, og en person skal derfor kun ha én individuell plan. Både barneverntjenesten og NAV-kontoret må undersøke om det allerede foreligger en individuell plan og eventuelt være en bidragsyter i denne. Hvis personen ikke ønsker en individuell plan, er det likevel en plikt til å samarbeide for å få til en helhetlig oppfølging.

I saker der det er behov for å yte økonomisk stønad, er det i henhold til rundskriv Q 2016-0982 viktig at barneverntjenesten samarbeider tett med NAV. I Prop. 106 L blir det uttalt: «*Departementet er ... av den oppfatning at å yte økonomisk stønad til utsatte barn og unge og deres familier er en oppgave som fortrinnsvis ligger hos arbeids- og velferdsforvaltningen*».

Frivillig sektor

I Solberg-regjeringenes strategier mot barnefattigdom ble det påpekt at det er behov for at kommuner og frivillige aktører etablerer og utvider gode samarbeidsrelasjoner. I sosialtjenesteloven § 14, heter det at kommunen, i særlig grad ved NAV, bør samarbeide med brukergruppene organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen. I henhold til barnevernloven § 3-3 bør barneverntjenesten samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge.

Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3

Når det gjelder å motvirke barnefattigdom bør kommunen ha:

9. Lagt til rette for samhandling og etablert et formalisert samarbeid mellom relevante tjenester.
10. Etablert samarbeidsfora- og arenaer mellom barneverntjenesten og NAV på individnivå.
11. Etablert samarbeidsfora- og arenaer mellom barneverntjenesten og NAV på systemnivå.
12. Utarbeidet samarbeidsavtale mellom barneverntjenesten og NAV.
13. Etablert et samarbeid med frivilligheten.

Referanser

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). LOV-2009-12-18-131.

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven). LOV-2011-06-24-30.

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). LOV-1998-07-17-61.

Lov om barnehager (barnehageloven). LOV-2005-06-17-64.

Lov om barneverntjenester (barnevernloven). LOV-1992-07-17-100.

Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven). LOV-2011-06-24-29.

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. FOR-2018-10-19-1584.

Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV. Dok.nr. R35-00. NAV 2012.

Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016.

Fattigdom - veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom. Bufdir 2021.

Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom. Riksrevisjonen 2014. Dokument 3:11 (2013-2014).

Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023).

Vedlegg B: Lavinntekstgrenser for 2020

Lavinntekstgrenser på årsinntekt) etter skatt, etter husholdningstype.			
	EU-skala, 60 prosent (kr)		
	2020		
Enslig	241400		
Enslig forsørger med ett barn	313800		
Enslig forsørger med to barn	386200		
Enslig forsørger med tre barn	458600		
Par uten barn	362000		
Par med ett barn	434400		
Par med to barn	506800		
Par med tre barn	579200		
Par med fire barn	651600		

Kilder: SSB.