

# Barnefattigdom i Hamar kommune

(Rapport – 06.09.17)



## 1 Forord

Denne rapporten er et resultat av et større kartleggingsarbeid av arbeidsoppgaver og målsettinger som svarer opp de prioriteringer kommunestyret i Hamar kommune har gjort med hensyn til arbeidet med å forebygge og å redusere barnefattigdom i Hamar kommune.

Rapporten er inndelt med innledende kapitler som beskriver bakgrunn for prosjekt, formål og aktualitet, avgrensninger og metode.

En kortere versjon av rapportens konklusjon og anbefalinger kan finnes i sammendraget i kapittel 2. Vi har valgt å lage et kortfattet kunnskapsgrunnlag med både en historisk plassering av hva *fattigdom* har betydning og hva det nå betyr her til lands, i tillegg til å vise til forskere fra ulike forskningsmiljøer sine perspektiver på problematikken. Med dette som bakgrunn, har vi i kapittel 8.5 forsøkt å gi en fremstilling av situasjonen i Hamar kommune.

I kapittel 9 og i kapittel 10 tar vi for oss henholdsvis problemstilling 1a og problemstilling 2a. I disse kapitlene vil leseren finne informasjon om Hamar kommunes organisering av arbeidet, opplysninger vi har fått i arbeidet, hvilke kriterier vi har benyttet for å vurdere problemstillingen, samt vår vurdering.

Konklusjonen og våre anbefalinger følger i henholdsvis kapittel 11 og kapittel 12. Deretter finner leseren rådmannens høringsuttalelse i kapittel 13.

I vedlegg A, finner leseren bakgrunnsinformasjonen for revisjonskriteriene, og i vedlegg B fremgår en grafisk fremstilling av spørreundersøkelsen som er blitt gjennomført om samarbeid på tvers av enheter.

Hedmark Revisjon IKS håper at rapporten kommer til nytte både for kontrollutvalget, folkevalgte i kommunestyret og for Hamar kommunes administrasjon.

Vi vil takke kontrollutvalget i Hamar kommune for bestillingen og samarbeidet, sjef for Familie og levekår som har vist interesse for prosjektet og fulgt oss gjennom arbeidet, samt respondentene i de tjenestene som vi har snakket med og har sendt ut spørreundersøkelsen til.

Vi håper at rapporten fremstiller arbeidet på en forståelig og rettferdig måte og at leseren finner innholdet like interessant som vi har funnet at temaet har vært å jobbe med.

Løten, den 6. september 2017

Laila Irene Stenseth

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Magnus Michaelsen

Utøvende forvaltningsrevisor

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>FORORD</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>SAMMENDRAG</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>BAKGRUNN FOR PROSJEKTET</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>FORMÅL</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>AKTUALITET</b>	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>AVGRENSNINGER</b>	<b>9</b>
<b>7</b>	<b>METODE FOR REVISJONEN</b>	<b>10</b>
7.1	SPØRREUNDERSØKELSE	10
7.2	DOKUMENTSTUDIER	11
7.3	INTERVJUER	11
<b>8</b>	<b>FATTIGDOM OG BARN – ET KUNNSKAPSGRUNNLAG</b>	<b>13</b>
8.1	HVA ER Å REGNE SOM FATTIGDOM? – HISTORISK PERSPEKTIV	13
8.2	HVA ER Å REGNE SOM FATTIGDOM? – DEFINISJON I DAG	14
8.3	SOSIAL MOBILITET OG MULIGHETER	23
8.4	FREMTIDSFØRESTILLINGER	24
8.5	HVEM ER DE FATTIGE BARNA?	28
8.5.1	OVERSIKT OVER LAVINNTEKTSHUSHOLDNINGER I HAMAR	30
8.6	KOMMUNENES ANSVAR I LOVVERKET	36
<b>9</b>	<b>PROBLEMSTILLING 1A – MÅL- OG RESULTATSTYRING</b>	<b>38</b>
9.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	38
9.2	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1A	40
9.3	HAMAR KOMMUNES MÅLREGIME	40
	PLANSTRATEGI FOR HAMAR KOMMUNE 2016 - 2019	44
	KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL 2010 - 2022	44
	BOLIGPLAN 2015 - 2020	45
	HAMARSKOLEN SOM MERKEVARE 2013-2016	46
	STRATEGI- OG UTVIKLINGSPLAN FOR BARNEHAGESEKTOREN MOT 2020	46
	PLAN FOR HELHETLIG BARNE- OG UNGDOMSPOLITIKK 2015 - 2025	46
	PLAN FOR BARNEVERNET 2015 - 2018	47
	FRIVILLIGHETSPOLITIKKEN I HAMAR	48
	IDRETTS- OG FRILUFTSMELDING 2007	48
	MÅLSETTINGER FOR TILTAK	48
9.4	ØVRIG INNHEMTET DATA	51
9.5	REVISORS VURDERING	53

<b>10</b>	<b>PROBLEMSTILLING 1B – HELHETLIG TJENESTEYTING</b>	<b>57</b>
<b>10.1</b>	<b>BAKGRUNNSINFORMASJON</b>	<b>57</b>
10.1.1	HVA ER ET GODT SAMARBEID?	58
<b>10.2</b>	<b>REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1B</b>	<b>59</b>
<b>10.3</b>	<b>HAMAR KOMMUNES ORGANISERING</b>	<b>59</b>
10.3.1	OPPLÆRING OG OPPVEKST	60
10.3.2	KULTUR OG FRIVILLIGHET	63
10.3.3	HELSE OG OMSORG	64
10.3.4	FAMILIE OG LEVEKÅR	64
<b>10.4</b>	<b>ØVRIG INNHENTET DATA</b>	<b>70</b>
10.4.1	KNUTEPUNKTFUNKSJON	70
10.4.2	RESULTATER FRA QUESTBACK-UNDERSØKELSEN OG VURDERINGER AV SAMARBEID	71
10.4.3	KARTLEGGING OG ETABLERTE FORA FOR SAMARBEID	72
10.4.4	DELING AV INFORMASJON PÅ TVERS	74
<b>10.5</b>	<b>REVISORS VURDERING</b>	<b>75</b>
<b>11</b>	<b>KONKLUSJON</b>	<b>78</b>
<b>12</b>	<b>ANBEFALINGER</b>	<b>79</b>
<b>13</b>	<b>RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE</b>	<b>80</b>
<b>14</b>	<b>REFERANSER</b>	<b>82</b>
	<b>INTERNETTREFERANSER</b>	<b>86</b>
<b>15</b>	<b>VEDLEGG A: UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER</b>	<b>87</b>
	<b>OM UTLEDNINGEN AV REVISJONSKRITERIER</b>	<b>87</b>
	<b>BAKGRUNN</b>	<b>87</b>
	<b>UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER</b>	<b>88</b>
	<b>UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1A</b>	<b>88</b>
	<b>REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1A</b>	<b>90</b>
	<b>UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1B</b>	<b>91</b>
	<b>REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1B</b>	<b>92</b>
	<b>REFERANSER</b>	<b>93</b>
	<b>INTERNETTREFERANSER</b>	<b>93</b>
<b>16</b>	<b>VEDLEGG B: ENHETENES EGNEVALUERINGER</b>	<b>94</b>

<b>BARNEHAGENE</b>	<b>95</b>
<b>BARNE- OG UNGDOMSSKOLER</b>	<b>95</b>
<b>BARNEVERNTJENESTEN</b>	<b>96</b>
<b>BOLIGSOSIAL AVDELING</b>	<b>97</b>
<b>FLYKTNINGKONTORET</b>	<b>98</b>
<b>HAMAR KRISESENTER</b>	<b>99</b>
<b>HELSESTASJONEN</b>	<b>100</b>
<b>NAV (VURDERT AV KONSTITUERT LEDER I PERIODEN MELLOM OKTOBER 2016 OG FEBRUAR 2017)</b>	<b>101</b>

## 2 Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonsrapporten tar revisjonen stilling til om Hamar kommune når sine målsettinger i arbeidet med å forebygge og redusere barnefattigdom i kommunen. Målsettingene som er blitt vurdert er hentet fra Hamar kommunes egne målregime gjennom studier av planer og strategier.

Problemstillingen har vært todelt. Den ene problemstillingen omhandler mål- og resultatstyring. Slik vi forstår det, handler mål- og resultatstyring om å sette seg overordnede mål, lage delmål som man kan arbeide etter, sette kvantitative og/eller kvalitative indikatorer på hva som oppnås innenfor delmålet, undersøke resultater, gjennomføre evalueringer av hva man har oppnådd, eventuelt justere delmål og/eller indikatorer ut i fra hva slags utvikling man ønsker, og å benytte disse erfaringene til læring.

Den andre problemstillingen omhandler samarbeid og helhetlig tjenesteyting. Her har vi hentet ut kriterier basert på hvordan lov- og regelverk omtaler tjenestenes delaktighet i å ha oversikt over barns oppvekst, tidlig innsats, koordinering av arbeid rundt barn og unge, samarbeid med andre tjenester mv. I tillegg, er det stilt krav fra Bufdir om en knutepunktfunksjon som skal sikre helhetlig arbeid rundt familier med lavinntekt.

**Vi er av den oppfatning at lite tyder på at Hamar kommune oppnår sine målsettinger med hensyn til å forebygge barnefattigdom, i vurderingen av begge problemstillingene.**

Slik vi opplever det, skyldes dette fire ting;

1. Hamar kommune har ikke klare og tydelige delmålsettinger
2. Hamar kommune har ikke oversikt over de familiene problematikken gjelder
3. Hamar kommune har ikke én tjeneste som har et overordnet ansvar overfor målgruppen
4. Hamar kommune har ikke et tilstrekkelig samarbeid på tvers slik at de kan målrette innsatsen best mulig

Disse punktene henger til dels sammen. Delmålsettinger som man kan arbeide etter er viktige for å kunne målrette prioriteringer på best mulig måte. Dette kan også føre til at man er tydeligere på hva organisasjonen skal gjennomføre helhetlig, avklare ansvarsområder og forbedre samarbeid på tvers. Det er ikke et krav om å ha en tjeneste som skal ha et overordnet ansvar for barn i lavinntektshusholdninger, og dette medfører at oversikten over de som har sammensatte utfordringer hvor økonomi kan inngå, blir fragmentert på flere tjenesteområder som ikke helt uten videre kan utveksle informasjon for å få en felles oversikt. Dette betyr at det både ligger begrensninger for å arbeide fullt ut målrettet med forebygging og reduksjon av barnefattigdom, og at det finnes et mulighetsrom dersom man velger å prioritere å sentralisere ansvaret for målgruppen.

Vi føler at det er viktig å understreke at vår konklusjon ikke betyr at Hamar kommune ikke har tiltak og virkemidler overfor målgruppen. Det betyr heller ikke at Hamar kommune ikke når målgruppen, og videre ikke at Hamar kommune ikke forbedrer situasjonen for familier i målgruppen.

Det konklusjonen betyr, er at Hamar kommune ikke har god nok oversikt over at målsettingene nås med de virkemidlene og tiltakene som Hamar kommune har. Når man verken har oversikt over

målgruppen eller har plassert ansvaret for arbeidet, så blir det å jobbe spesifikt mot en målgruppe særs vanskelig og det vil være høy sannsynlighet for at det særskilte arbeidet ikke når frem overfor en stor del av målgruppen. Dette opplever vi at har kommet til uttrykk når respondenter har fortalt at man opplever at det er tilfeldig om målgruppen nås. Men dette har også sammenheng med at flere av tiltakene og virkemidlene er såkalte universaltiltak som potensielt når alle barn og ungdom. Enkelte forskere har påpekt at de aller viktigste virkemidlene er universaltiltak i barnehage, i skole og i helsevesen. Universaltiltak er mye vanskeligere å måle resultater av enn av særskilte tiltak. Når man ser at andelen barn i lavinntektshusholdninger øker, må man nødvendigvis trekke konklusjonen om at man ikke klarer å forebygge og redusere andelen. Samtidig, må man ta med i betraktningen at uten det arbeidet man legger ned, kunne andelen ha vært høyere. Man må også ta med seg at den innsatsen man nå legger ned kanskje ikke gir resultater før om flere år, og at de man i dag når med tiltak (og muligens deres barn) kanskje i mindre grad blir representert i den øvrige statistikken som omhandler arbeidsledighetsstatistikk, behov for helsetjenester, lavt utdanningsnivå mv.

Det er for tiden et stort fokus på frafall i videregående skole som nødvendigvis vil ha mye å si for neste generasjoners arbeidslivsdeltakelse. Som flere av de vi har snakket med har påpekt; det er til syvende og sist foreldrene som løfter husholdningen ut av lavinntekt. Enkelte har også vist til at arbeidet med å forebygge frafall i skolen starter allerede i barnehagen. Tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid er derfor viktig, men dette er temaer som må behandles for seg.

Hamar kommune er i gang med å få utarbeidet en handlingsplan mot barnefattigdom som svarer opp prioriteringene i Økonomi- og handlingsplanen for 2017. I denne handlingsplanen vil det være mulig å svare opp de anbefalinger som vi ønsker å gi etter å ha gjennomført denne forvaltningsrevisjonen. Våre anbefalinger er som følger:

- Hamar kommune bør utforme klare og tydelige delmålsettinger for å forebygge og redusere antall og andel barn i lavinntektshusholdninger.
- Hamar kommune bør omsette delmålsettingene i målbare indikatorer som viser resultater og retning av innsatsen. Dette gjelder særskilt overfor tiltak som iverksettes gjennom kortsiktige virkemidler, hvor ordinær drift er et mål på sikt.
- Hamar kommune bør ha et ledd i organisasjonen som har ansvar for oversikt med barnefamilier som trenger økonomisk hjelp. Et slikt ledd kan være naturlig å inkludere i forbindelse med koordinering av tjenester.
- Hamar kommune bør organisere et bedre og mer forutsigbart samarbeid mellom NAV og de øvrige tjenestene som arbeider med barnefamilier med økonomiske utfordringer.

### 3 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 77 fjerde ledd skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Kontrollutvalget i Hamar kommune fattet den 18. oktober 2016, jf. sak 72/2016 punkt 1 og 2, vedtak om at Hedmark Revisjon IKS skulle sette i gang med et forvaltningsrevisjonsprosjekt om Hamar kommunes forebyggende arbeid mot barn i lavinntektshusholdninger iht. fremlagt prosjektplan:

1. Fremlagt prosjektplan for forvaltningsrevisjonsprosjektet godkjennes
2. Formålet med forvaltningsrevisjonen er å finne ut om Hamar kommune når sine målsettinger med å forebygge andelen barn i lavinntektshusholdninger gjennom helhetlige tiltak. Formålet belyses gjennom å besvare følgende problemstillinger:
  - a. I hvor stor grad mål- og resultatstyrer Hamar kommune sine tiltak og prosjekter i arbeidet med forebyggingen av barn i lavinntektshusholdninger?
  - b. I hvor stor grad klarer kommunen å utnytte kunnskapen i kommunens hjelpeapparat på en måte slik at kommunens tjenestetilbud blir helhetlig?

Hamar kommune har tidligere på 2000-tallet utredet barnefattigdomssituasjonen i Hamar, og det er politisk blitt bevilget midler for å forebygge og for å redusere barnefattigdom i kommunen. I senere år, er det også blitt et økt fokus på fattigdomsbekjempelse nasjonalt, og direktorater og departement har opprettet tilskuddsordninger hvor Hamar kommune har søkt og mottatt for iverksettelse av prosjekter innenfor tematikken. Som følge av at statistikken viser at andelen barn i lavinntektshusholdninger er økt i Hamar kommune, ønsket kontrollutvalget å se videre på hva Hamar kommune gjør for å redusere barnefattigdom.

### 4 Formål

Hamar kommune har over flere år hatt et fokus på å redusere barnefattigdom i kommunen. Dette er også en uttalt nasjonal satsing. Hamar kommune ligger over landsgjennomsnittet for andel barn i lavinntektshusholdninger. Formålet med en forvaltningsrevisjon har vært å finne ut av om Hamar kommune når sine målsettinger med arbeidet, og å beskrive hvordan Hamar kommune jobber for best mulig å redusere andelen barn i lavinntektshusholdninger.

### 5 Aktualitet

Barnefattigdom har fått et økt fokus de siste årene. Dette skyldes både at man statistisk ser at forskjellene i Norge øker, at man har hatt utfordringer med arbeidslivsintegrering av flyktninger og innvandrere fra enkelte områder i verden, at mange unge står utenfor arbeidslivet, at mange som står utenfor arbeidslivet har barnerike familier, samt bekymringer for sosial arv og reproduksjon, deltakelse både i valg, frivillige lag og organisasjoner, og i idrett og aktivitet. Selv om man ikke skal svartmale på bakgrunn av statistikk alene, er mange av fremstillingene indikasjoner på blant annet press på velferdsstaten gjennom folkehelse (fysisk og psykisk) samt bekymringer for den deltakelsen



man forventer å opprettholde i et demokratisk samfunn. Dette er de større sosiale og samfunnsøkonomiske utfordringene som gjør temaet aktuelt.

I tillegg, har det å vokse opp i fattigdom en individuell komponent som er like viktig å fokusere på. Enkelte forskere har vist til hvordan barn som vokser opp i lavinntektshusholdninger ofte reproducerer forholdene senere i livet og at de er overrepresentert i statistikk som omhandler lav arbeidslivsdeltakelse, lav utdanning, mottak av trygd og stønader, dårlig fysisk og psykisk helse, lavere levealder og generelt lavere livskvalitet. Selv om ikke alt av dette nødvendigvis lar seg direkte påvirke av offentlige tjenester, er det likevel mulig å arbeide forebyggende og forbedre enkelte elementer i et barns oppvekst slik at man minimerer mulighetene for at forholdene reproduseres. I enkelte tilfeller er det også en lovpålagt offentlig oppgave å iverksette tiltak.

Følgene av å vokse opp i lavinntektshusholdning har derfor både en individuell, sosial og samfunnsøkonomisk komponent. Med tanke på at Hamar kommune ligger over landsgjennomsnittet i statistikken, gjør dette en forvaltningsrevisjon av arbeidet Hamar kommune utfører for å redusere barnefattigdom aktuelt.

## 6 Avgrensninger

I denne rapporten har vi fokusert på barnefamilier med økonomiske utfordringer og de enhetene som naturlig nok har kontakt med barnefamilier hvor økonomiske utfordringer kan være et av flere problemer. Dette fokuset medfører at vi ikke har gått inn på øvrige problemer i sammensatte saker. Vi opplever at flere tjenesteytere viser til at problemene ofte er sammensatt, og at det kan være utfordrende å peke på årsak-virkningsforhold ved kontakt med familier som har ulike problemer. Mange av tjenesteyterne yter tjenester hvor økonomi ikke er den utløsende faktoren for at familier har rett til hjelp og bistand. Økonomi kan likevel være en årsak til at situasjonen er slik den er, noe enkelte av tjenesteyterne opplever i stor grad. Flere tjenesteytere opplever ikke sin egen tjenesteyting som direkte relatert til familienes økonomiske situasjon, og at deres tjenester bidrar indirekte overfor økonomien gjennom å arbeide med sammensatte problemstillinger. Vi har imidlertid avgrenset spesifikt på tiltak og virkemidler som gjelder økonomi og sett bort i fra andre utfordringer.

Når vi har vurdert samarbeid, har vi først gjennomført en spørreundersøkelse hvor vi har bedt om evaluering basert på samarbeidet rundt saker som går på forvaltningsrevisjonsprosjektets tema. Vi opplever at det her har vært vanskeligere å avgrense som følge av at det er risiko for misforståelse fra respondenten, noe noen svar gir uttrykk for. Hamar kommune har noen samarbeidsarenaer som i utgangspunktet er opprettet for barn og unge med psykososiale problemer, hvor økonomi kan være en av komponentene i saken, men hvor det er andre hensyn som veier tyngre og står mer sentralt i samarbeidene. Vi har her vurdert det slik at så lenge økonomi kan være en komponent, vil det være naturlig å inkludere samarbeidene opp mot forvaltningsrevisjonsprosjektets tematikk.

## 7 Metode for revisjonen

### 7.1 Spørreundersøkelse

I det innledende arbeidet med informasjonsinnhenting, benyttet vi en spørreundersøkelse gjennom et online verktøy kalt QuestBack. Verktøyet lar oss distribuere undersøkelsen per e-post til mottakere som må benytte mottatt lenke for å kunne besvare undersøkelsen. Den lar oss også se hvem som har og ikke har besvart, eller som har startet på, men ikke sluttført, undersøkelsen.

Hensikten med undersøkelsen var å finne ut hvordan hver enhetsleder (i noen tilfeller relevante kontaktpersoner i enhetene) selv vurderer samarbeidet med øvrige tjenesteytere i kommunen, med spesialisthelsetjenester, tjenesteytere i fylkeskommunen og Politiet. Vi tok utgangspunkt i en undersøkelse som Østlandsforskning gjennomførte på vegne av Ringsaker, Hamar, Stange og Løten ved vurdering av sosialhjelp i Hamarregionen, i 2015. I denne, har NAV evaluert samarbeid med øvrige tjenester etter a) om samarbeid kan forbedres, b) om det er usikkert eller delvis bra kvalitet på samarbeidet, eller c) om det fungerer godt. Vi har valgt å videreføre kategoriseringen, men har lagt til et alternativ *lite samarbeid*. Dette gir fire kategorier som vi deler inn i grønn (fungerer godt), oransje (delvis bra), lys rød (kan forbedres) og mørk rød (lite samarbeid). Selv om fargevalget korresponderer med trafikklysfarger, er det ikke ment å tolkes som at *rød* betyr *mangel* eller *fare*, men at samarbeidet ikke fungerer optimalt ut i fra besvarerens syn.

I og med at det vil være flere svar fra barnehagene og fra barne- og ungdomsskolene, har vi slått disse sammen i kategorien *barnehage, barneskole og ungdomsskole*. Hvis halvparten eller flere av barnehagene har svart at de ikke har samarbeid med en enhet, har vi valgt å ikke legge til denne i vurderingen selv om det kan være noen barnehager som samarbeider omkring svært få tilfeller. Vi er her kun interessert i systematiske samarbeid, ikke rundt enkelttilfeller og få særskilte eksempler. Vi har likevel lagt merke til at enkelte enheter kan ha vurdert samarbeid på samme måte, og svart at samarbeid *kan forbedres* fordi samarbeidet ikke er systematisk. Fra sak til sak, selv om kontakten er sjelden, kan samarbeidet likevel fungere godt. Vi har derfor fulgt opp besvarelsene i intervjuer.

Spørreundersøkelsen ble distribuert til 55 personer og vi mottok svar fra 40. 2 av 55 fullførte ikke etter å ha åpnet undersøkelsen. 13 åpnet ikke undersøkelsen. Svarprosent her er i utgangspunktet irrelevant siden det er snakk om tjenestenes egenvurdering av samarbeid, med unntak av svarene fra barnehagene og skolene som vi har valgt å aggregere (legge sammen) og regne ut snittverdier fra. Her vil det nødvendigvis være relevant hvor mange av enhetene som har svart.

Vi inviterte samtlige kommunale barnehager, barne- og ungdomsskoler, barneverntjenesten, Blå Kors, Boligsosial avdeling, BUP Hamar, DPS Hamar, Flyktningkontoret, Fritidsklubbene i Hamar, Hamar krisesenter, Helsestasjonen, HIPPT, Kommuneoverlegen, NAV, Oppfølgingstjenesten, Politiet, Røde Kors, Skolehelsetjenesten, SLT-koordinator, Tannhelsetjenesten, og de videregående skolene i Hamar.

Vi fikk svar fra 14 av de 21 barnehagene i kommunen, som utgjør en svarprosent på 66 %. Av 12 barne- og ungdomsskoler, fikk vi svar fra 9, som utgjør 75 %. Det blir derfor noe høye feilmarginer

med hensyn til sikkerhet (rundt 15 % feilmargin på 95 % konfidensnivå<sup>1</sup>), men hensikten har uansett vært å finne ut av hvor samarbeidene har forbedringspotensial og å intervju de som mener at samarbeidene ikke fungerer optimalt.

Vi mottok ikke svar fra Blå Kors, DPS Hamar, Fritidsklubbene i Hamar, og Politiet.

Våre funn fra undersøkelsen fremgår i vedlegg, og er nærmere omtalt i rapporten der hvor det er aktuelt.

## 7.2 Dokumentstudier

Dokumentstudier benyttes alltid i forvaltningsrevisjon. I dette arbeidet, innhenter vi dokumentasjon på målsettinger, arbeidsbeskrivelser, rutiner og prosedyrer, årsberetninger og -meldinger, strategier, handlingsplaner, statistikk, lovverk og forskrifter mv.

I dette arbeidet, har det vært naturlig å ta utgangspunkt i Hamar kommunes kommuneplan (samfunnsdel) og de to siste økonomiplanene. Vi har også gått gjennom barnevernplan 2015-2018 med grunnlagsdokument, SOFAK-rapport, Boligplan 2015-2020, Hamarskolen som merkevare 2013-2016, Strategi- og utviklingsplan for barnehagesektoren mot 2020, Plan for helhetlig barne- og ungdomspolitik 2015-2025, Planstrategi for Hamar kommune 2016-2019, UngData, Folkehelseprofilen til Hamar kommune med notat, Kommunebarometeret, Kommune-Stat-rapportering (KOSTRA), Prosedyrer for tverrfaglige team, og andre notater i Hamar kommunes målregime (omtalt ytterligere i kapittel 9.3).

## 7.3 Intervjuer

Vi har gjennomført 13 intervjuer i prosjektet. Hensikten har vært å følge opp svarene i spørreundersøkelsen og å få utdypende informasjon om hvordan enheter arbeider med problematikken barnefattigdom. Våre innledende intervjuer omhandlet enheter i Hamar kommune som er mest naturlige tjenesteytere på området med hensyn til det å ha virkemidler og tiltak overfor målgruppen, målsettinger, indikatorer og rapportering på aktivitet, oversikt over målgruppen og ansvar for målgruppen.

Vi har intervjuet:

---

<sup>1</sup> Dette betyr at hvis utvalget er representativt, kan man med 95 % sikkerhet si at resultatet er riktig +/- 15 % avvik i den ene eller den andre retningen. Siden utvalgene er svært få, utgjør en ubesvart undersøkelse et stort avvik, slik at det skal lite til før det knyttes stor usikkerhet til resultatene.

<b>Enhet</b>	<b>Stilling</b>
Barneverntjenesten	Leder med tre teamledere
Helsestasjonen	Leder
Koordinerende enhet	Rådgiver
Boligsosial avdeling	Leder
NAV	Konstituert leder per 10.05.17
Frisklivssentralen	Leder og spesialpedagog
Kultur og frivillighet	Rådgiver
Rollsløkken skole	Rektor
Børstad ungdomsskole	Sosialrådgiver
Kronborg barnehage	Styrer
Vestenga barnehage	Styrer
SLT-koordinator	
Familie og levekår	Leder

## 8 Fattigdom og barn – et kunnskapsgrunnlag

### 8.1 Hva er å regne som fattigdom? – historisk perspektiv

Mange filosofer og økonomer har beskrevet fattigdom, et tema som spesielt fikk oppmerksomhet fra og med tidlig industrialisering og i en fase hvor samfunnet også endret seg med hensyn til å ta vare på de som sto svakest stilt med færrest rettigheter. Økonomen Thomas Malthus mente at befolkningsvekst ikke kan forekomme uendelig uten at det vil gå ut over tilgang på matvarer (og i en forlengelse i dagens øyne; tilgang på andre livsgoder) – altså at befolkningsveksten er høyere enn produktiviteten i samfunnet. Adam Smiths perspektiver på at verdi oppstår gjennom utført arbeid, fikk Karl Marx til å ta et oppgjør med regjerende økonomisk tankegods. Marx hevdet at masseproduksjon til lavere og lavere priser måtte nødvendigvis skape forhold med lavere lønn og høyere arbeidsintensitet. Dette hadde, i følge Marx, en sosial følge som førte til hans mer moralske filosofi, ispedd Friedrich Engels sine observasjoner i sy-tråd-firmaet Ermen and Engels i Manchester<sup>2</sup> hvor både arbeidsforhold og sosiale forhold medførte dårlige levekår.

Kunsten var også delaktig i skildringene. Charles Dickens var viktig både med hensyn til popularisering av bildet av de fattige, samt å skape identifisering mellom litteratur og leseren. I stedet for å gi ut *Oliver Twist* (1837-39) i bokform, valgte hans utgiver å publisere små deler av den i den ukentlige pressen noe som medførte at de han beskrev også fikk lest de skildringer han ga<sup>3</sup>. Mange av disse beretningene inneholder beskrivelser av et blekt, som oftest britisk, industrielt samfunn hvor det å overleve var viktigere enn etikken («You've got to pick a pocket or two» som det synges i musikalen *Oliver!* fra 1960). Men fokuset på de som strevde lå også til forfattere og kunstnere her hjemme gjennom for eksempel Christian Krohgs maleri *Kampen for tilværelsen (1888-89)*, Amalie Skrams *Karens jul (1885)* og Knut Hamsuns *Sult (1890)*.

I akademiske sirkler ble blant annet det sosiale gapet omtalt, som for eksempel i skrifter av den norskættede sosiologen Thorstein Veblen. I 1899, publiserte han et sosiologisk verk kalt *Theory of the leisure class*<sup>4</sup> som fortsatt gjengis i forskning av klasseskiller og sosial sammensetting. I denne, beskrives et amerikansk overklassesamfunn, lignende karikeringen i F. Scott Fitzgeralds *The Great Gatsby* (1922). Veblen definerte *prangende forbruk (conspicuous consumption)* som et konsum av varer som har som formål å vise velstand overfor sine omgivelser, fremfor tilfredsstillelse av behov eller ønsker i seg selv (noe som kan sies å foregripe Maslow, som vi omtaler nedenfor).

Ut over 1900-tallet utviklet det seg flere, retrospektivt sett, uheldige politiske retninger med til dels bakgrunn i både sosial ulikhet og ut i fra at enkelte innbyggere hadde dårlige kår med hensyn til økonomi og rettigheter. Russlands røde revolusjon og transformasjonen til Sovjetunionen, samt den fascistiske ideologi i Italia og Tyskland, er alle resultater av en bevegelse «nedenfra», det vil si, basert på den generelle befolkning og argumentert for gjennom flere økonomiske hensyn. Mussolini steg for eksempel frem fra fagforeningene i Nord-Italia, og Sovjetunionen tok sitt navn etter *soviet*, som betyr *råd* – i Sovjetunionen ment som et valgt råd av arbeidere (i all hovedsak industriarbeidere). Tysklands nasjonalsosialistiske parti spilte på et urettferdig krigsoppgjør etter første verdenskrig som

<sup>2</sup> The condition of the working class in England (1845), utgitt 22 år før Kapitalens første bok.

<sup>3</sup> Som en anekdote, hadde Karl Marx i utgangspunktet et ønske om å publisere Kapitalen slik Dickens hadde valgt å gjøre med *Oliver Twist*, fordi han anså det som mer sannsynlig å nå målgruppen sin. Utgiveren var imidlertid uenig, og boken ble ikke publisert som en føljetong.

<sup>4</sup> På norsk: Den arbeidsfrie klasse: en økonomisk studie av institusjoners utvikling.

skapte lidelse for tyske borgere, samt demoniserte innbyggere som gjorde det bedre økonomisk enn mange andre, og hvor en del utgjorde en religiøs gruppe som kunne stigmatiseres (og som for så vidt allerede var historisk stigmatisert<sup>5</sup>).

USAs grep overfor Europa i etterkant av andre verdenskrig har hatt innvirkning på hvordan vi ser på fattigdom og tilbud av offentlige tjenester. Marshallhjelpen bidro til å etablere velferdsstater i Europa, med institusjoner som skulle sikre at alle innbyggere hadde noen grunnleggende rettigheter med hensyn til helse, sikkerhet og sosial ivaretagelse. Europa ble en «buffer-sone» til det kommunistiske Sovjetunionen, med både frie markeder og sosiale velferdsgoder. I forbindelse med etableringen av en rekke overnasjonale institusjoner<sup>6</sup>, som for eksempel FN, Verdensbanken og Det Internasjonale Pengefondet, startet man både med innhenting av informasjon på tvers av landegrenser i større grad enn tidligere, og med prosjekter som var rettet mot å hjelpe de som hadde størst behov for å delta med produkter på internasjonale markeder. Mange av prosjektene var myntet på innbyggere i land som man anså som mindre utviklet enn de euroamerikanske landene, og hvor produksjonsmetodene ofte var målet for effektivisering.

I prosessen med både det å gjøre mennesker i andre land sterkere rustet for å delta i internasjonal varehandel, samtidig som man fokuserte på å hjelpe folk i størst nød gjennom ulike typer katastrofer, har Verdensbanken satt et tall for fattigdomsgrensen. Definisjonen omhandler hvor mange innbyggere som lever på mindre enn 1.90 dollar per dag. Dette er i dag omregnet til rundt 15 kroner. En slik verdi kan leses inn i den historiske konteksten om *fattigdom* som *materiell nød*. Denne verdien er, imidlertid, så å si «verdiløs» når man skal snakke om fattigdom i Norge, i og med at vi har velferdsordninger som skal «slå inn» dersom vi ikke har råd til helt basale utgifter. Dette tar vi for oss i neste kapittel.

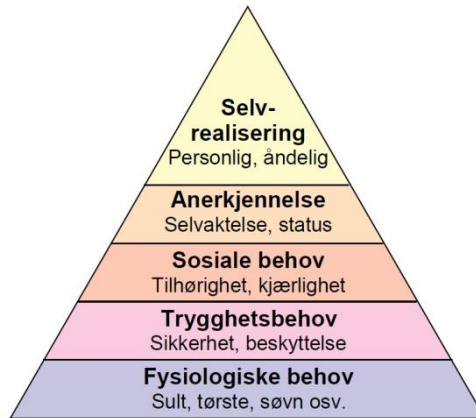
## 8.2 Hva er å regne som fattigdom? – definisjon i dag

Norge er et land med høy levestandard sammenlignet med nært sagt alle land i verden, så fremt levestandard er forstått som potensielt økonomisk handlingsrom. Hvor historien i stor grad har omtalt fattigdom som en mørk og dyster tilværelse hvor hver dag er en kamp for å overleve, er fattigdom å forstå som noe annet i dag. Det nevnte *handlingsrommet*, vektlegger nettopp hva man har tilgjengelig ut over dekning av basalbehov.

Psykologen Abraham Maslow, utviklet i 1943 en behovspyramide hvor grunnleggende behov er stammen av pyramiden og individuell utvikling utgjør pyramidens spiss:

<sup>5</sup> Jødisk forfølgelse går mange hundre år tilbake, til før vår moderne tidsregning. Mange massakrer ble utført under korstogene, men i senere tid oppsto ofte voldelige hendelser mot jødisk befolkning under økonomisk uro.

<sup>6</sup> Bretton Woods-konferansen var i så måte viktig, med blant annet John M. Keynes til stede, en av de økonomene som har hatt mest å si for norsk velferdsøkonomisk styring, og premissleverandør for den bredt aksepterte handlingsregelen.



Figur 1

Et av poengene i en slik pyramide, er at om man fjerner elementer fra stammen, vil det ha følger for de øvrige trinnene over. I vår tids arbeidsliv med forholdsvis korte arbeidsdager, sett opp mot historien (og andre land for øvrig), og mye fritid, er mye av vårt konsum og vår aktivitet lagt til pyramidens to øverste lag. I nyere tid, er det argumentert for at internett bør inngå som et grunnleggende behov på linje med fysiologiske behov. Det skal nevnes at modeller er forenklinger av verden og at denne modellen ikke kan forstås bokstavelig.

Likevel, gir våre definisjoner med utgangspunkt i en forståelse av hvordan ulike behov kan visualiseres og konkretiseres, en mulighet til å definere forhold mellom de som får disse behovene dekket og følgene for de som ikke får tilfredsstilt disse behovene. Sosiologen Peter Townsend studerte mennesker som falt utenfor normalsamfunnet fra og med 1960-tallet. I 2003 kom hans siste bok om barnefattigdom. I 1979 formulerte han en definisjon på fattigdom som er blitt benyttet av blant annet norske forskere og av institusjoner i den norske velferdsstaten. Townsend mente at «en person er fattig dersom vedkommende mangler ressurser til å delta i samfunnets aktiviteter og å opprettholde den levestandarden som er vanlig i dette samfunnet»<sup>7</sup>.

Fokuset på handlingsaspektet og på deltakelse i sosialt samfunnsliv og opprettholdelse av normal-levestandard, bygger på en forståelse for sosiale normer i samfunnet og hva som er akseptable og ikke akseptable levekår. Dette betyr at man må ha definert hva som er akseptable og ikke akseptable levekår, men også at disse levekårene vil være avhengig av lokale forhold, selv om definisjonen gis nasjonalt. Et slikt utgangspunkt kalles derfor *relativ fattigdom*.

Ser vi *relativ fattigdom* opp mot tjenesteytere i velferdsstaten, vil vi tidlig se at enkelte tjenesteområder allerede innehar slike normer i de føringer som ligger til tjenesteyteren gjennom for eksempel lovverk, faglig forståelse og forsvarlig praksis (for eksempel rammeplan for barnehager, opplæringsloven, nasjonale retningslinjer for helsestasjoner og barnevernloven). Normene speiles således i innbyggerens rettigheter. På den andre siden, kan lokale forhold påvirke hva man anser som norm overfor lokale brukere av tjenesten, slik at praksis kan være ulik fra sted til sted i landet. Etter at Bufdir publiserte Oppvekstrapporten 2017, ble en kommune i Nord-Trøndelag dratt frem som den kommunen i Norge med størst andel barn i lavinntektshusholdninger. Kommunens oppvekstsjef uttalte da til NRK at kommunen ikke hadde de helt store inntektsforskjellene, slik at ulik økonomi

<sup>7</sup> [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnefattigdom/](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnefattigdom/)

ikke er spesielt synlig. I og med at fattigdom derfor handler om et relativt økonomisk handlingsrom, vil for eksempel tiltak for å avhjelpe fattigdom måtte rettes mot familier som et sted i Norge står i en forholdsvis annen situasjon enn en annen familie på et annet sted i Norge.

Hvis vi opererer med et relativt fattigdomsbegrep uten et felles mål, ender vi med andre ord opp med å ikke ha sammenligningsgrunnlag på tvers av tettsteder, byer, regioner og land. Det finnes derfor statistiske definisjoner som gjør det lettere å sammenligne seg selv med andre, men som også dermed mister komponenten om lokale forhold og kontekst. Både OECD og EU har egne fattigdomsdefinisjoner som tar utgangspunkt i en prosentandel av medianinntekten i landet. En slik definisjon kan også benyttes lokalt, slik at man kan se sitt eget sted på egne premisser ut i fra verdidistribusjonen mellom husholdninger. Medianinntekt vil si at man setter alle husholdningsinntektene på rekke og rad fra laveste inntekt til høyeste inntekt, og deretter velger den aller midterste inntekten. EU sin definisjon, som er den som benyttes i Norge, er at man er i en *risikosone* for lavinntekt dersom husholdningen har en inntekt på 60 % av medianinntekten. Her kan man regne medianinntekt siste år eller over de tre siste år. I sistnevnte tilfelle, snakker man om *vedvarende lavinntekt* i og med at husholdningen har vært under lavinnteksdefinisjonen over flere år. Dette tallet er mer interessant enn for siste år, siden tallet gir informasjon om husholdninger som har utfordringer med *sosial mobilitet*<sup>8</sup>. I tillegg, må dette anslaget sees opp mot husholdningssammensetningen. Det vil være dyrere å ha flere personer i husholdningen, samtidig som at flere i husholdningen også kan gi stordriftsfordeler, som for eksempel ved tilberedning av mat, abonnementsavtaler med familierabatt og lignende.

Per 2014, som er referanseåret som Bufdir benytter på barnefattigdom.no, fremgår følgende nasjonale risikosoner for lavinntekt for de ulike husholdningssammensetningene hvor barn inngår:

Husholdningssammensetning	EU-skala, 60 prosent (kr) (etter skatt)
Enslig forsørger med ett barn	269 600
Enslig forsørger med to barn	331 900
Enslig forsørger med tre barn	394 100
Par med ett barn	373 300
Par med to barn	435 600
Par med tre barn	497 800
Par med fire barn	560 000

EU opererer med ordet *risiko* i forbindelse med lavinntektshusholdning. *Risiko* må her forstås som en del av det relative aspektet ved fattigdomsbegrepet. Flere forskningsprosjekter viser til at det å vokse opp i en familie og i et lokalmiljø hvor man ikke deltar eller deltar sjelden på sosiale aktiviteter og arenaer av ulike årsaker, kan medføre større negative effekter på sikt. Sosial deltakelse og samspill med andre er nødvendig både for fysisk og psykisk helse. Slike elementer kan ha innvirkning på det å senere i livet kunne stå i arbeidslivet, ha behov for helse- og omsorgstjenester, og forutsigbarhet i eget familieliv. Man har også observert at mange barn av personer som har mottatt sosiale ytelser over tid, utgjør en større andel av de på samme alder som mottar sosiale ytelser som unge voksne. Dette viser at det er en viss reproduktivitet i det å tilhøre risikosonen. Det er dannet flere hypoteser

<sup>8</sup> Sosial mobilitet betyr mulighet til å bevege seg oppover i samfunnslag, i all hovedsak relatert til økonomiske forskjeller mellom innbyggere i kraft av inntektsnivå. Norge har generelt høy grad av sosial mobilitet sammenlignet med mange andre land. Dette omtales videre nedenfor.



på bakgrunn av funnene, som alle kan være like riktige, som for eksempel at barn av personer som mottar sosiale ytelser har lavere terskel for selv å søke om sosiale ytelser eller at barn av personer som mottar sosiale ytelser har bedre kjennskap til hvordan man bruker byråkratiet enn det andre har.

Statistisk sett, finner man mange med bakgrunn fra lavinntektshusholdninger i andre statistikker over brukere av ulike velferdstjenester. Man kan imidlertid ikke slutte andre veien; at hvis man står utenfor arbeidslivet, er det høy sannsynlighet for at man vokste opp i en lavinntektshusholdning. Dette betyr at situasjonen er kompleks. Man vet hva slags risikoer som personer som vokser opp i relativ lavinntekt står overfor, men samtidig at det kan være svært ulike tiltak (og av og til ikke behov for tiltak) som kan bidra til at man forebygger vansker og utfordringer frem mot voksenlivet.

Det finnes flere andre måter å regne fattigdom på. Tone Fløtten, sosiolog og en av bidragsyterne til Bufdirs oppvekstrapport 2017, viser til en Eurostat-statistikk<sup>9</sup> over hvor mange barn som vokser opp i husholdninger som ikke kan tilfredsstille minst tre av ni viktige materielle goder. Hun skriver at mer enn ett av fem barn i EU vokser opp i familier som karakteriseres som å være i risikozonen for fattigdom etter denne definisjonen<sup>10</sup>. I Norden, er forholdstallet en til ti. I Norge er tallet en av tyve. Dette viser at *fattigdom* er å regne som noe annet i Norge enn i resten av Europa, og at det i liten grad omhandler materielle mangler.

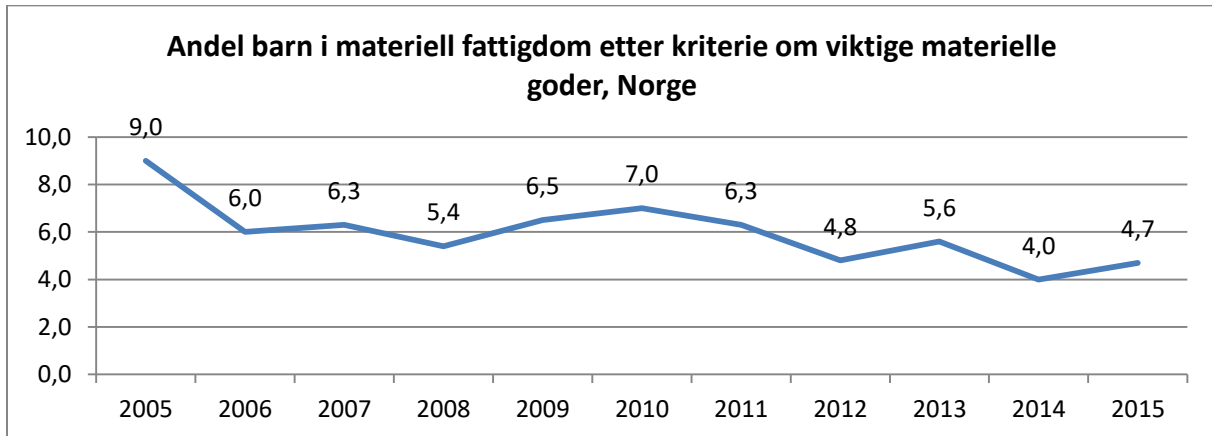
Som bakgrunn for Eurostat-statistikken, blir respondenter bedt om å oppgi hvor mange av følgende ni materielle goder som de ufrivillig ikke har hatt råd til å betale for innenfor minst to av de tre siste årene før undersøkelsen:

- Å betale leie av hus/leilighet, lån på hus eller husholdsregninger (strøm, vann og kloakk o.l.)
- Å holde huset tilstrekkelig varmt
- Vært i stand til å betale uventede regninger
- Hatt råd til å spise kjøtt eller proteiner jevnlig
- Hatt råd til å dra på ferie
- Hatt råd til fjernsyn
- Hatt råd til vaskemaskin
- Hatt råd til bil
- Hatt råd til telefon

Når vi ser utviklingen av andeler barn/ungdom under 18 år i husholdninger hvor man ikke har hatt råd til tre av ni viktige materielle goder i to av de siste tre år, ser vi at den materielle situasjonen i Norge er forbedret tross at andelene i risikozonen for fattigdom også øker.

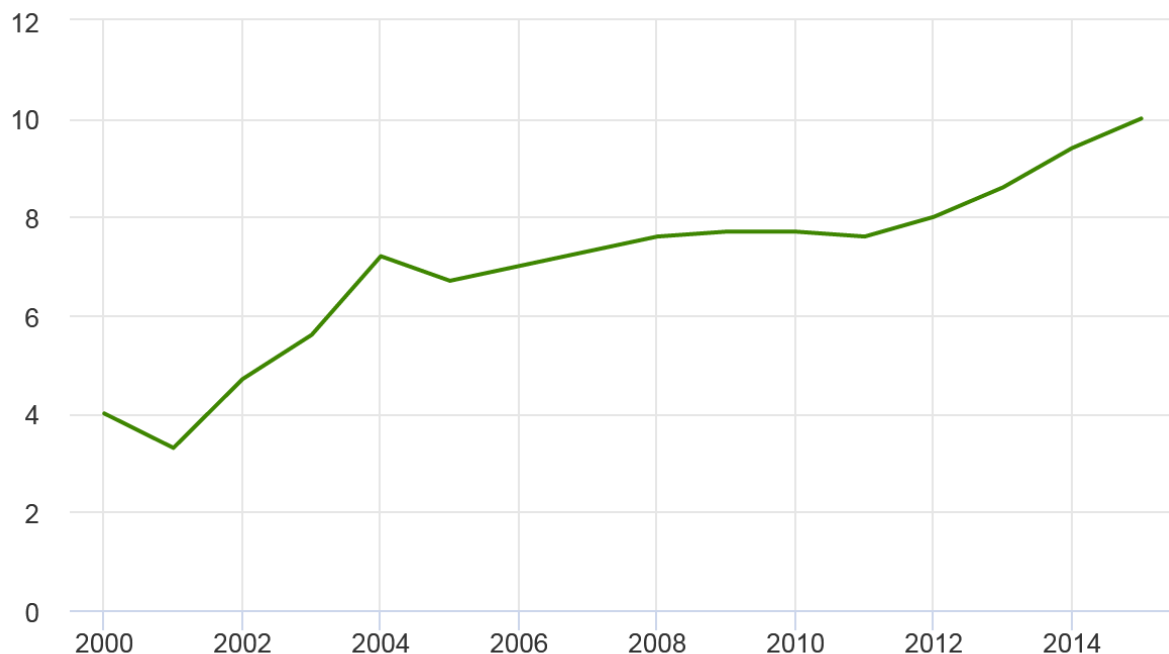
<sup>9</sup> Eurostat utarbeider statistikk på vegne av EU.

<sup>10</sup> Oppvekstrapporten 2017, side 115.



Figur 2. Eurostat – Material Deprivation rate by age group – EU-SILC survey<sup>11</sup>

### Figur 1. Andel barn under 18 år i husholdninger med vedvarende lavinntekt



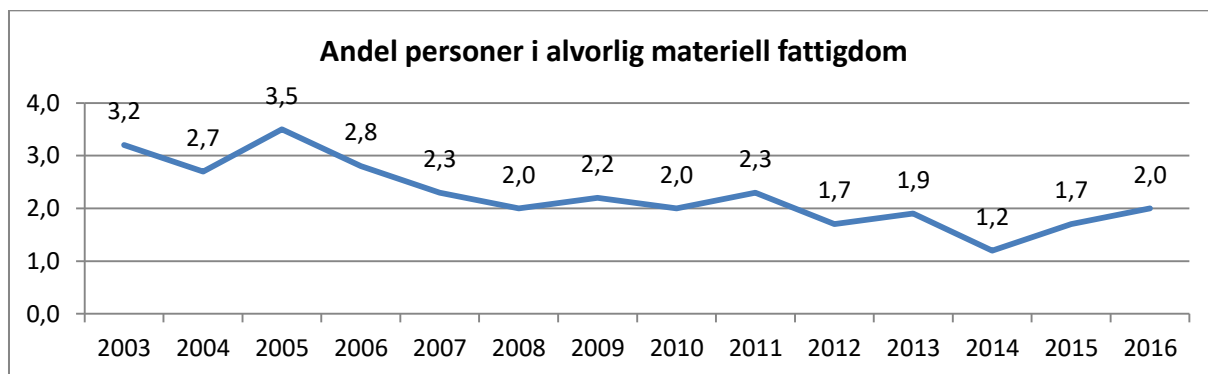
Kilde: Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå.

Figur 3. Hentet fra SSB<sup>12</sup>

Hvis vi videre ser trendbildet blant de husholdninger som har alvorlige materielle mangler (de som mangler minst fire av ni viktige materielle goder), finner vi at dette gjelder rundt 2 % av Norges befolkning (rundt 100 000 personer).

<sup>11</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tessi082&language=en> (sett «age» til «Less than 18 years»)

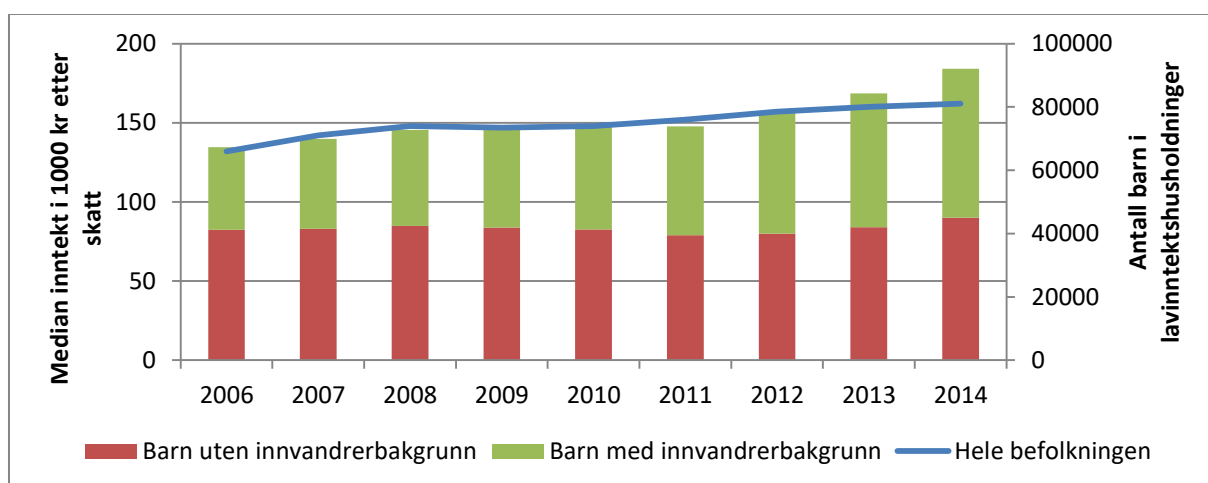
<sup>12</sup> <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ett-av-ti-barn-tilhorer-en-husholdning-med-vedvarende-lavinntekt>



Figur 4. Eurostat – Severely materially deprived people<sup>13</sup>

Sosiologen Ivar Frønes setter dette forholdet i perspektiv til andre land i Europa: «Ifølge OECD var inntektene i Norge, omregnet til kjøpekraft i ulike land per familiemedlem 33 121 US dollar i 2014 [...]. I Sverige var det tilsvarende 27 332, I Spania vel 21 541; **det spanske inntektsnivået var med andre ord nært den norske fattigdomsgrensen**» (vår utheving).

Det kan derfor være et paradoks at vi har en generell bedring av de materielle forholdene mens flere barn lever i lavinntektshusholdninger. Her bør det presiseres at statistikken ikke oppgir om det er blitt flere husholdninger i lavinntekt, kun at det er flere barn. Dette betyr at dersom mange av husholdningene under lavinntektsgrensen er barnerike husholdninger, vil dette nødvendigvis medføre høyere andeler barn i lavinntektshusholdninger. Det betyr også en annen ting; dersom man har høyere mobilitet i inntektene over lavinntektsgrensen, vil lavinntektsgrensen flytte seg oppover og dermed sette et høyere nivå overfor de som tjener mindre. Dette kan tilsynelatende være et annet paradoks; hvis alle blir litt rikere, kan statistikken likevel vise flere fattige dersom økningen i større grad er konsentrert på de over lavinntektsgrensen. Med andre ord vil økte sosiale forskjeller medføre økt relativ fattigdom. I følgende grafikk, forsøker vi å visualisere endring i medianinntekten etter skatt per husholdning fra 2006 til og med 2014 opp mot antall barn i lavinntektshusholdninger for samme årrekke.

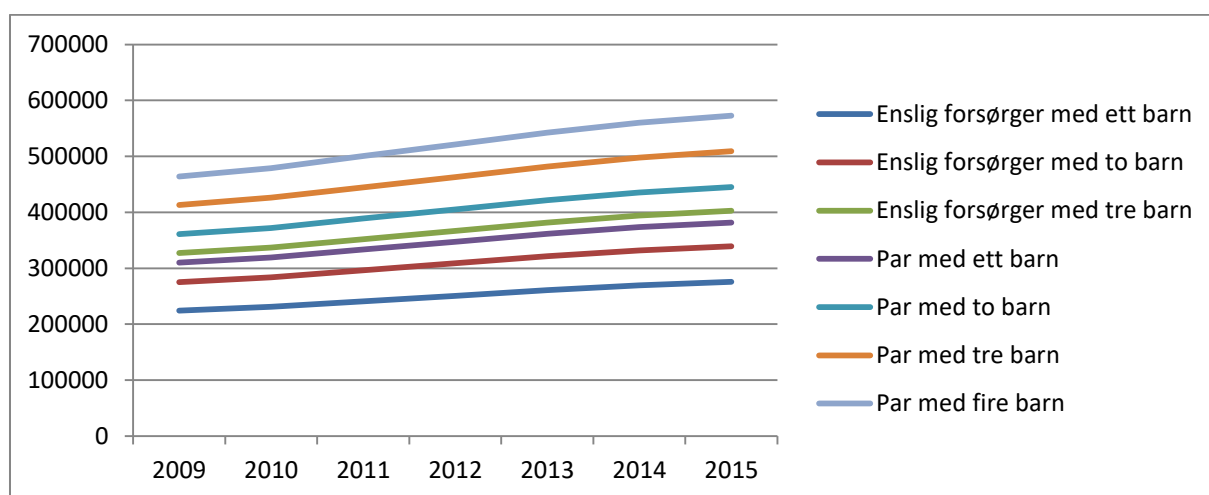


Figur 5 Tabell 05129 kombinert med SSBs statistikk over barn i lavinntektshusholdninger

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020\\_53&language=en](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_53&language=en) (sett «unit» til «percentage»)

Man ser at kurven på forholdene er forholdsvis like, men at antall barn i lavinntektshusholdninger øker mer for 2013 enn nivået for medianinntekt etter skatt. Dette forholdet øker ytterligere for 2014, og man ser at denne økningen i stor grad skyldes at antallet barn i lavinntektshusholdninger med innvandrerbakgrunn utgjør en større og større andel av alle barn som regnes som i lavinntektshusholdninger. Dette kan tyde på to ting: inntektsøkning er mer konsentrert på de som har høyere lønninger enn medianinntekten, og at innvandrere i større grad er representert i arbeidslivet i yrker hvor lønnsnivået er under medianinntekt.

Med hensyn til den første hypotesen om konsentrasjon, finner vi i en artikkel fra 2016 på SSBs nettsider en omtale av innteks- og formuesstatistikken for husholdninger i 2015. Her påpekes det at det generelt sett har vært en lav årlig inntektsvekst i husholdningene i Norge mellom 2012 til 2015. Gjennomsnittsinntekten går imidlertid opp mer enn utviklingen i medianinntekten, og dette skyldes, i følge SSB, i hovedsak en sterk økning i aksjeutbytter. Handel i aksjemarkeder utføres i all hovedsak av personer som har handlingsrom for investeringer som er forbundet med en viss risiko. Imidlertid, viser SSB til at medianinntekten ikke økte betydelig fra 2014 til 2015. I og med at det er 60 % av medianinntekten som er utgangspunktet, er det økningen i medianinntekten som er interessant. Vi har derfor hentet en utvikling av medianinntekt etter skatt ut i fra EU-definisjonen for lavinntekt.



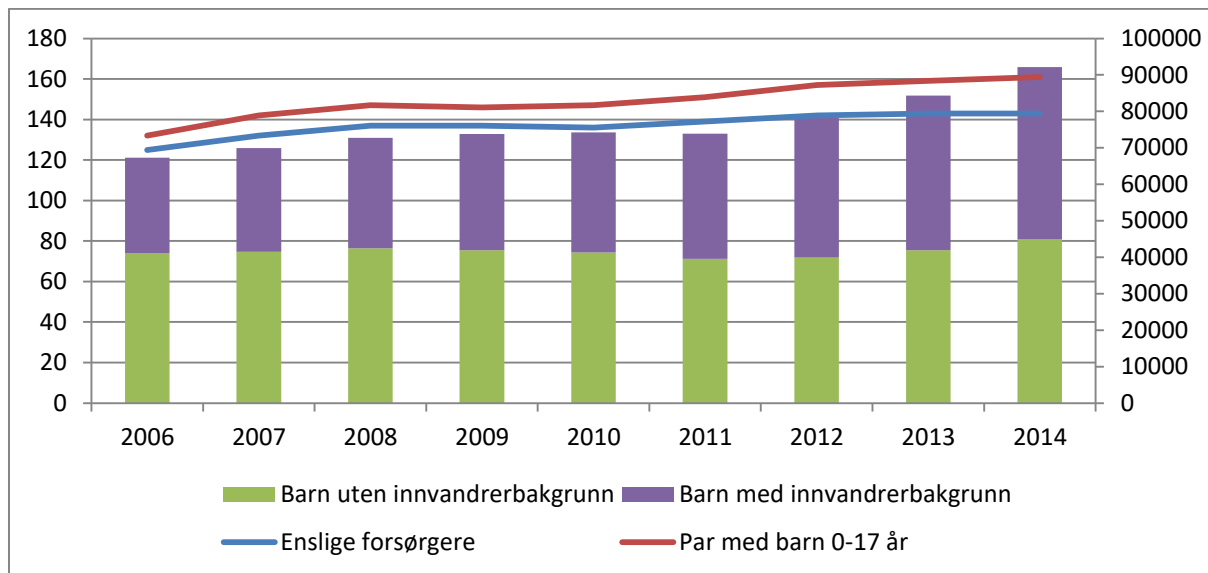
Figur 6. SSB – Tabell 09593: Lavinntekstgrenser i kroner (årsinntekt) basert på ulike avstander til medianinntekt. Inntekt etter skatt, etter husholdningstype (valgt EU-skala, 60 prosent (kr) som indikator).

Vi ser her at over en syv-års-periode har lavinntekstgrensene generelt sett steget med rundt 23 %. Dette utgjør 51 700 kroner for enslige forsørgere med ett barn, mens det utgjør 108 500 kroner for par med fire barn. SSB skriver at medianinntekten for alle husholdninger i Norge økte med 10,1 % mellom 2010 og 2015, mens den økte med 7,8 % for barn med yngste barn mellom 0-6 år, 11,1 % for par med barn mellom 7-17 år, mens det økte med 5,2 % for enslige forsørgere med barn på mellom 0-17 år<sup>14</sup>. Dette tyder på at medianinntekten for alle husholdningstyper har lavere vekst enn lavinntekstgrensen for husholdninger med barn. Dette kan skyldes at lavinntekstgrensen, som vist over, er vektet – det vil si at det er lagt inn husholdningstype for hver variabel hvor minstegrensen for inntekt for å dekke utgifter til enslig forsørger samt for ett, to eller tre barn har egne kalkyler for hvor mye ekstra inntekt som må legges til for hvert enkelt familiemedlem. Dette vil nødvendigvis

<sup>14</sup> <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ifhus/aar>

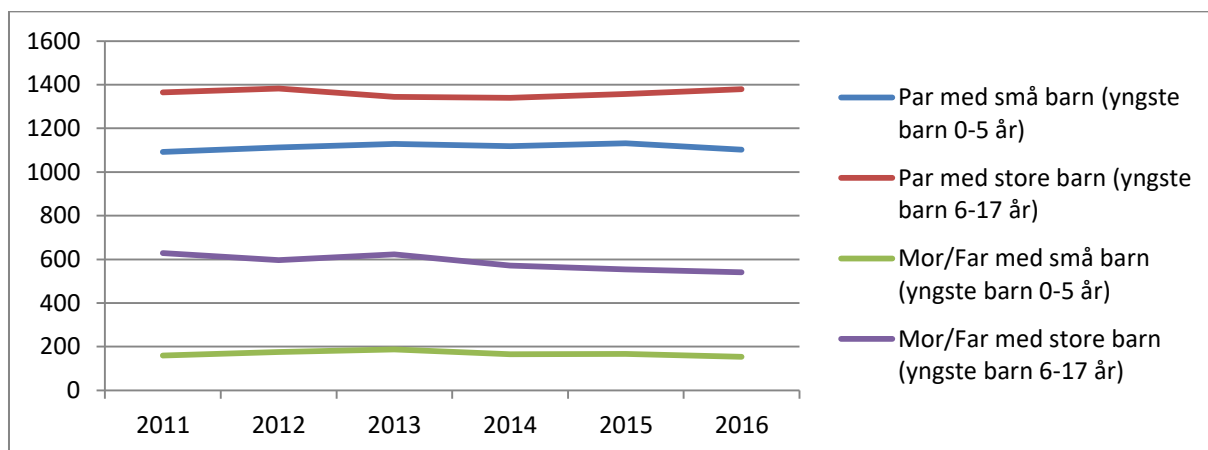
henge sammen med endringer i kjøpekraften. Hvis medianinntekten forholder seg nesten uendret, mens kjøpekraften synker, vil lavinntektsgrensen øke.

I tillegg, kan vi se på utvikling i medianinntekt etter skatt for enslige forsørgere per husholdning og for par med barn per husholdning, hvor det kommer frem et bilde av at enslige forsørgere generelt sett har lavere inntektsvekst, noe som vil ha betydning for steder med en høy andel enslige forsørgere, som det for eksempel er i Hamar.



Figur 7 Tabell 05129 kombinert med SSBs statistikk over barn i lavinntekts-husholdninger

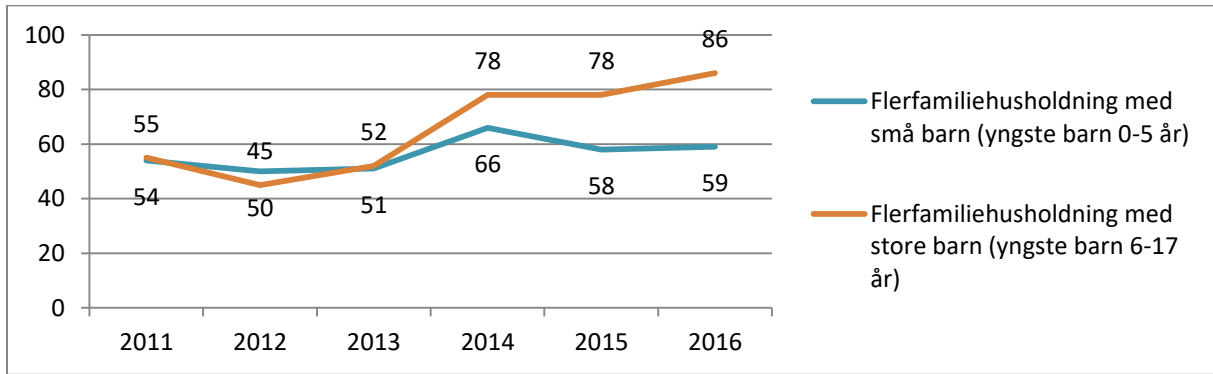
Når vi så går videre og ser på husholdningssammensettingen i Hamar over tid, finner vi at det er svært små endringer med hensyn til enslige forsørgere og med hensyn til par med barn. Det er fra og med 2013 blitt færre enslige forsørgere i Hamar.



Figur 8 Tabell 06070: Privathusholdninger, etter husholdningstype (K) (B)

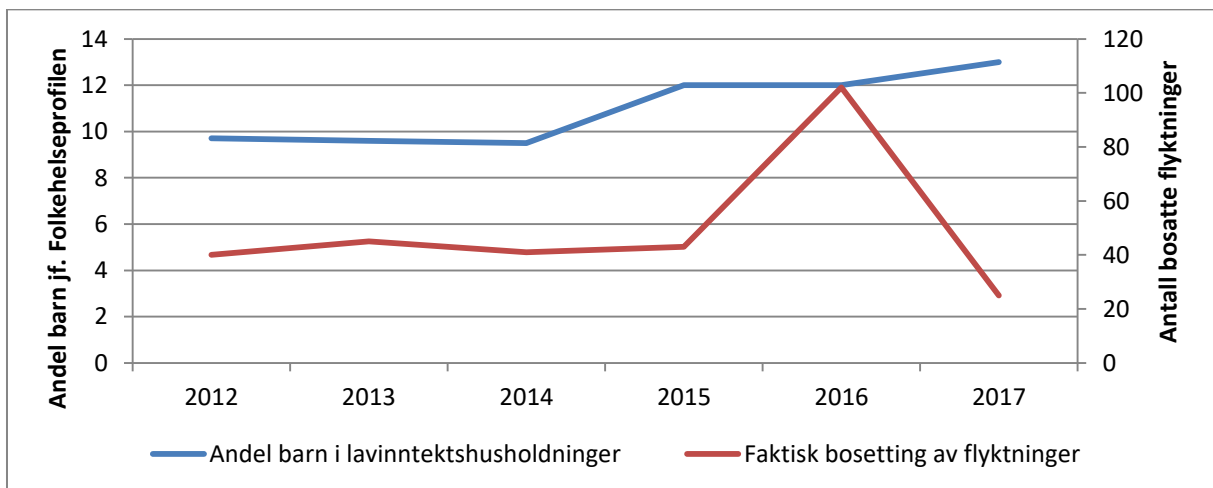
Dersom vi nå går ut i fra hypotesen om at det er mange innvandrerfamilier som har mange barn, og som står svakere i arbeidslivet med større behov for sosiale ytelser, finner vi følgende utvikling i antallet familier med mer enn fem medlemmer i Hamar i perioden 2011 til 2016:

2016/2017



Figur 9. Tabell 06070: Privathusholdninger, etter husholdningstype (K) (B)

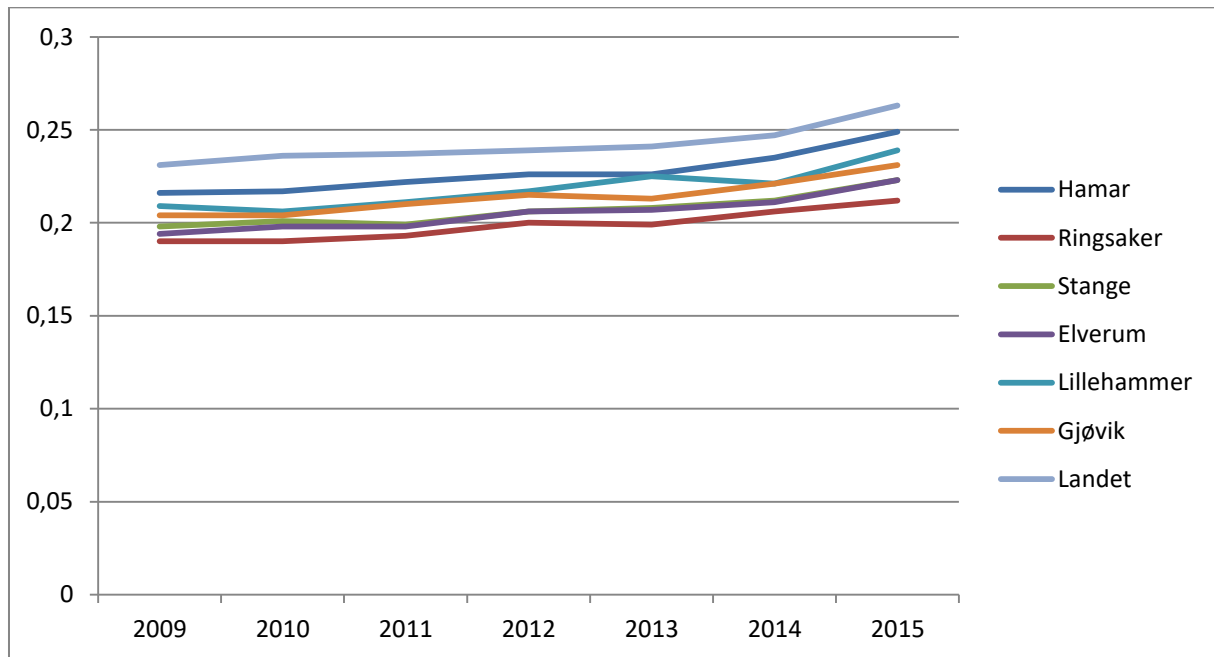
Mens det er en liten økning i flerfamiliehusholdninger med små barn fra og med 2011, er det blitt betraktelig flere storfamilier med store barn over de siste seks årene. Når vi ser på andelen barn i lavinntektshusholdninger, ser vi at andelen gikk voldsomt opp til 2015. Hva som er årsaken til dette i Hamar er ikke så lett å se, men det kan ha sammenheng med økningen av flerfamiliehusholdninger. Hvis vi ser på IMDis statistikk over faktisk bosetting av flyktninger i Hamar, er det ingen tilsynelatende sammenheng med økningen av andelen i 2015<sup>15</sup>:

Figur 10. Statistikk fra Folkehelseprofilen tilbake til 2012 sammenlignet med IMDis statistikk over bosettinger i Hamar kommune<sup>16</sup>

Vi kan også se på den lokale plasseringen med hensyn til Gini-koeffisient. Gini-koeffisienten er en indikasjon på de økonomiske forskjellene i et samfunn. Ved verdien 0, har alle likt distribuerte ressurser, mens ved verdien 1, er alle ressurser og verdier konsentrert på en person. I denne statistikken fremgår det at det generelt sett er en trend hvor ressursdistribusjonen blir mindre jevnt fordelt, selv om ulikheten som uttrykkes ikke er på et dramatisk nivå. Men man kan jo legge til at man ser at i 2015, er forskjellene mellom de utvalgte kommunene også noe større enn i 2009.

<sup>15</sup> Her kan det være flere ting som spiller inn på variasjonene fra år til år. For eksempel, vil det være en forsinkelse mellom bosettingsår og når man fremgår av andre statistikker, som følge av periode for introduksjonsstønad, på hvilket tidspunkt man fremgår som kvalifisert til arbeid, hvilken støtte bosatte flyktninger har krav på mv.

<sup>16</sup> 2017-tallet for faktisk bosetting vil her variere ut i fra når på året statistikken gjelder for, samt tidspunkter for rapportering til IMDi. Hamar kommune har vedtatt bosetting av 70 flyktninger i 2017 i samsvar med IMDis anmodning. Per 21.08.17 er faktisk bosetting rapportert til 29 flyktninger. Tallet i vist statistikk er hentet i juli 2017.



Figur 11. Tabell 09114, Inntektsfordelingen belyst ved ulikhetsmålene ginokoeffisient og P90/p10. Inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) (K) (B)

Selv om flere av forskerne som har bidratt til oppvekstrapporten påpeker større forskjeller mellom husholdninger både i form av kunnskap, kompetanse, delaktighet, deltakelse og inntektsfordeling, er det også innenfor dette temaet diskusjon omkring gyldigheten av datamaterialet. I en artikkel på Forskningsrådets side om velferd, arbeidsliv og migrasjon<sup>17</sup>, hvor de diskuterer Oppvekstrapporten 2017, uttaler seniorforsker Rolf Aaberge i SSB at han synes «det er litt pussig at både direktoratet og forskerne bak denne rapporten ikke drøfter begrensningene i et inntektsbegrep som er begrenset til husholdenes samlede kontantinntekter etter at skatt er trukket fra». Sammen med kollegene Audun Langørgeren og Petter Lindgren, har han skrevet en rapport i 2010 hvor de konkluderer med at fattigdommen i Norge halveres etter at man tar med i beregningen at skatten kommer tilbake til husholdene i form av gratis eller subsidierte tjenester, og at husholdningene i større grad enn tidligere mottar flere tjenester fra det offentlige enn bare penger.

Det tidligere påpekte paradokset med hensyn til at alle i prinsippet kan få økt tilgang på midler uten at kjøpekraften synker, samtidig som at fattigdomsandelene likevel øker har også ført til at det fra politisk side er blitt diskutert å endre fattigdomsbegrepet<sup>18</sup>. Det er med andre ord ikke slik at det er full konsensus omkring hva slags slutninger man skal trekke fra dataene.

### 8.3 Sosial mobilitet og muligheter

Generelt sett, scorer Norge høyt på sosial mobilitet, noe som statistisk sett gir Norge et godt utgangspunkt med hensyn til at nåværende generasjon har høy inntektslikhet samtidig som at neste generasjon har muligheter for å klatre høyere opp i inntektsfordelingen sammenlignet med sine foreldre. Imidlertid, viser en panelstudie fra 2000 til 2009 at utvalgte husholdninger som befant seg

<sup>17</sup> [https://www.forskningsradet.no/prognnett-vam/Nyheter/Fattigdommen\\_i\\_Norge\\_halveres\\_om\\_offentlige\\_tjenester\\_regnes\\_med/1254026888430](https://www.forskningsradet.no/prognnett-vam/Nyheter/Fattigdommen_i_Norge_halveres_om_offentlige_tjenester_regnes_med/1254026888430)

<sup>18</sup> <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2013/10/13/enighet-om-nytt-fattigdomsbegrep>

under 60 % av medianinntekt i 2000 i liten grad hadde kommet over medianinntekten i 2009<sup>19</sup> (kun 12 % av utvalget). En av fire husholdninger som befant seg under lavinntektsdefinisjonen i 2000, var fortsatt innenfor lavinntektsdefinisjonen i 2009. De som har størst utfordringer med sosial mobilitet er husholdninger hvor arbeidslivsdeltakelsen er lav og i de husholdningene hvor foresatte er av ikke-vestlige (ikke euroamerikanske) innvandrere.

I panelstudier følger man et utvalg over tid. I nevnte panelstudie ble det gjennomført datainnsamling gjennom spørreundersøkelse og intervjuer tre ganger i 10-årsperioden. I studien, fant NOVA-forskerne blant annet ut at den sosiale mobiliteten blant de som tjener minst er lav, og lavest blant ikke-vestlige innvandrere. Studien viste også at strategier for å komme seg ut av dårlig råd er forholdsvis lik uavhengig av landbakgrunn; de aller fleste husholdningene ville først kutte ned på daglig forbruk og deretter personlige aktiviteter. Lengre ned på listen over tiltak finner man inngåelse av nedbetalingsavtaler og lignende på forbruks- og huslån. Husholdninger med innvandrerbakgrunn utnytter dette tiltaket i mindre grad enn øvrige husholdninger. Med hensyn til deltakelse i sosiale aktiviteter, fant NOVA at det er særskilt jenter med innvandrerbakgrunn i barne- og ungdomsskolealder som i liten grad deltar i organisert aktivitet, mens barn i lavinntektshusholdninger generelt sett har litt lavere deltakelse enn øvrige barn i samme aldersgruppe. NOVAs studie er nå syv år gammel, men man finner de samme temaene belyst i denne studien som man finner i Bufdirs nye oppvekstrapport. Utfordringene er stort sett de samme.

#### 8.4 Fremtidsforestillinger

I Bufdirs oppvekstrapport for 2017, blir det skrevet innledningsvis at «andelen barn som vokser opp i husholdninger med vedvarende lavinntekt øker, og det generelle ulikhetsnivået i Norge øker»<sup>20</sup>. Som vist til tidligere påvirker tilsynelatende disse to faktorene hverandre. Det blir oppgitt at hvis man lever «i en presset ressursituasjon ser vi en betydelig risiko for opphopning av en rekke marginaliseringsmekanismer på områder der barn skal trives og utvikle seg».

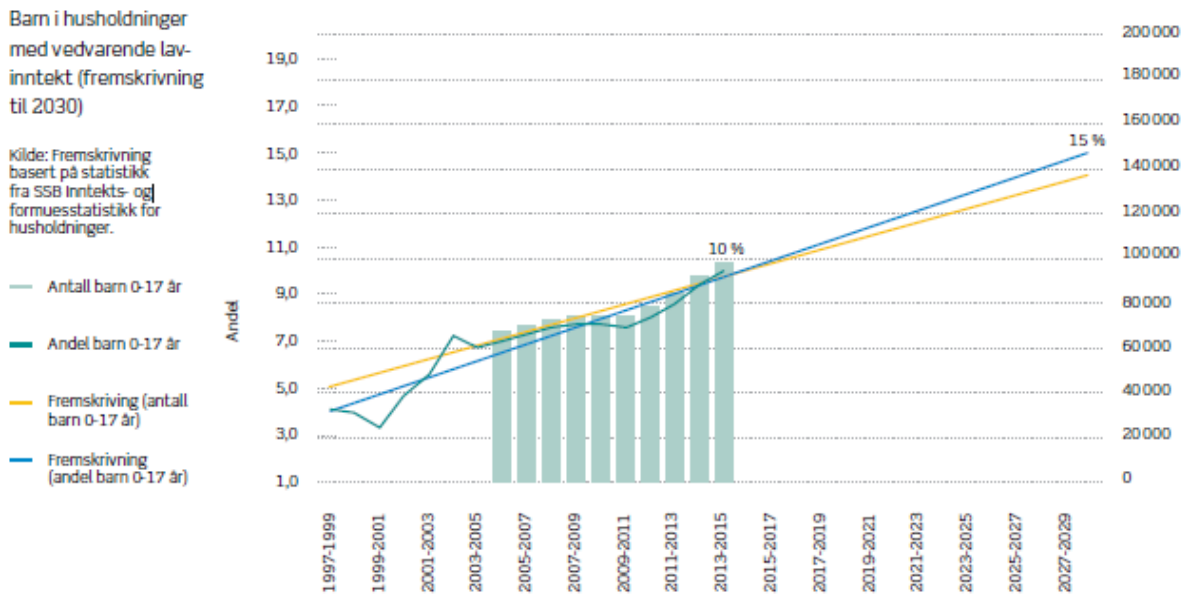
De ulike artikkelforfatterne har en fellesnevner ved at de «beskriver hvordan marginalisering på bakgrunn av familiens dårlige økonomiske stilling er et bakenforliggende kjennetegn som forbindes med økt risiko for at barn og unge får en vanskelig oppvekst», og at dette fører til «en risiko for negative spiraler». I rapporten, gis det statistikk som viser hvordan fremtiden kan utvikle seg hvis trendbildet fortsetter. Landsgjennomsnittet for andel barn i lavinntektshusholdninger er nå på rundt 10 %, og i framskrivingen anslår man en 50 % økning frem mot år 2030.

<sup>19</sup> Mona Sandbæk og Axel West Pedersen (red). 2010. Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009. NOVA-rapport 2010:10.

<sup>20</sup> Side 5.



Figur 6 - Fremskriving av barnefattigdom i 2030



Figur 12. Hentet fra Oppvekstrapporten 2017.

Av statistikken i rapporten, ser man også en gradvis økning av antall barn med innvandrerbakgrunn i lavinntekts-husholdninger, mens antall barn uten innvandrerbakgrunn er forholdsvis stabilt.

Figur 4

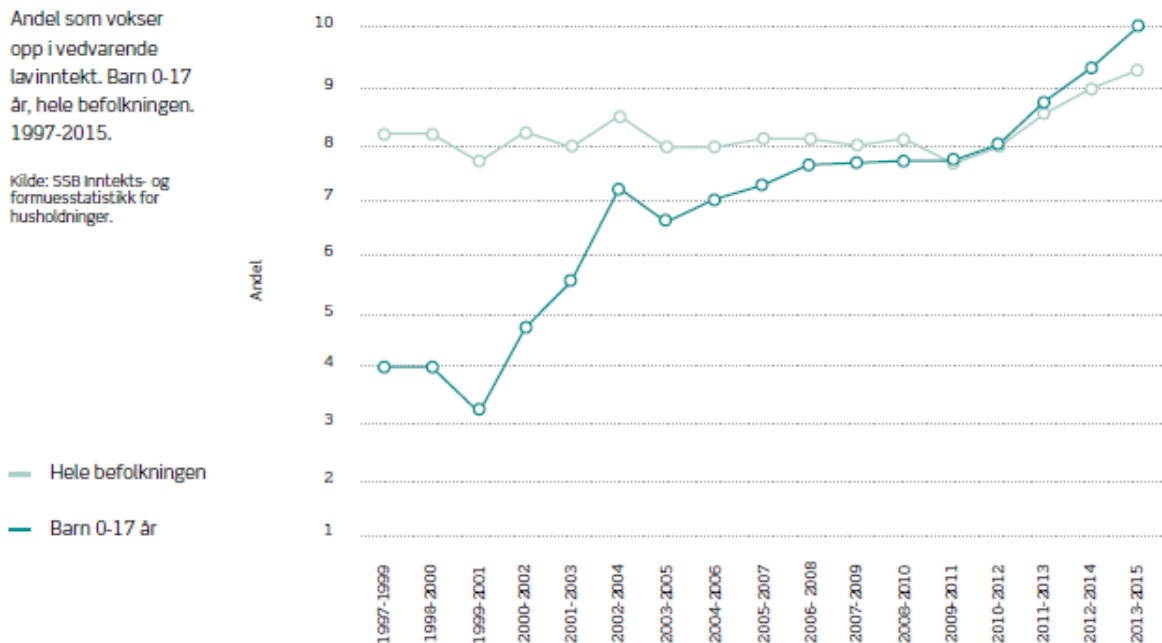


Figur 13. Hentet fra Oppvekstrapporten 2017.

Et av virkemidlene for å forhindre fattigdom er arbeid til foresatte, slik at statistikken over illustrerer hvor viktig det er med integrering og kvalifisering av personer med innvandrerbakgrunn i Norge, samt de tiltak som NAV iverksetter for å øke arbeidslivsdeltakelse og arbeidsaktivitet. Med tanke på hva som ble nevnt i forrige kapittel om husholdningenes egne tiltak ved dårlig råd, gir det også en indikasjon på hvor viktig det kan være med økonomisk rådgivning, og særsilt gjeldsrådgivning.

Andelen personer som vokser opp i vedvarende lavinntekt i Norge har ikke endret seg mye over 18 år, selv om man ser en økning mot 2015. Imidlertid, fremgår det at en større andel barn mellom 0-17 år vokser opp i lavinntektshusholdninger enn tidligere. Tatt i betraktning den befolkningsveksten Norge har hatt, samt at ulike livsstilsutfordringer har en tendens til å reprodusere seg ved marginalisering, er dette en statistikk som det er viktig å ta på alvor med hensyn til den oppvoksende generasjon.

Figur 3



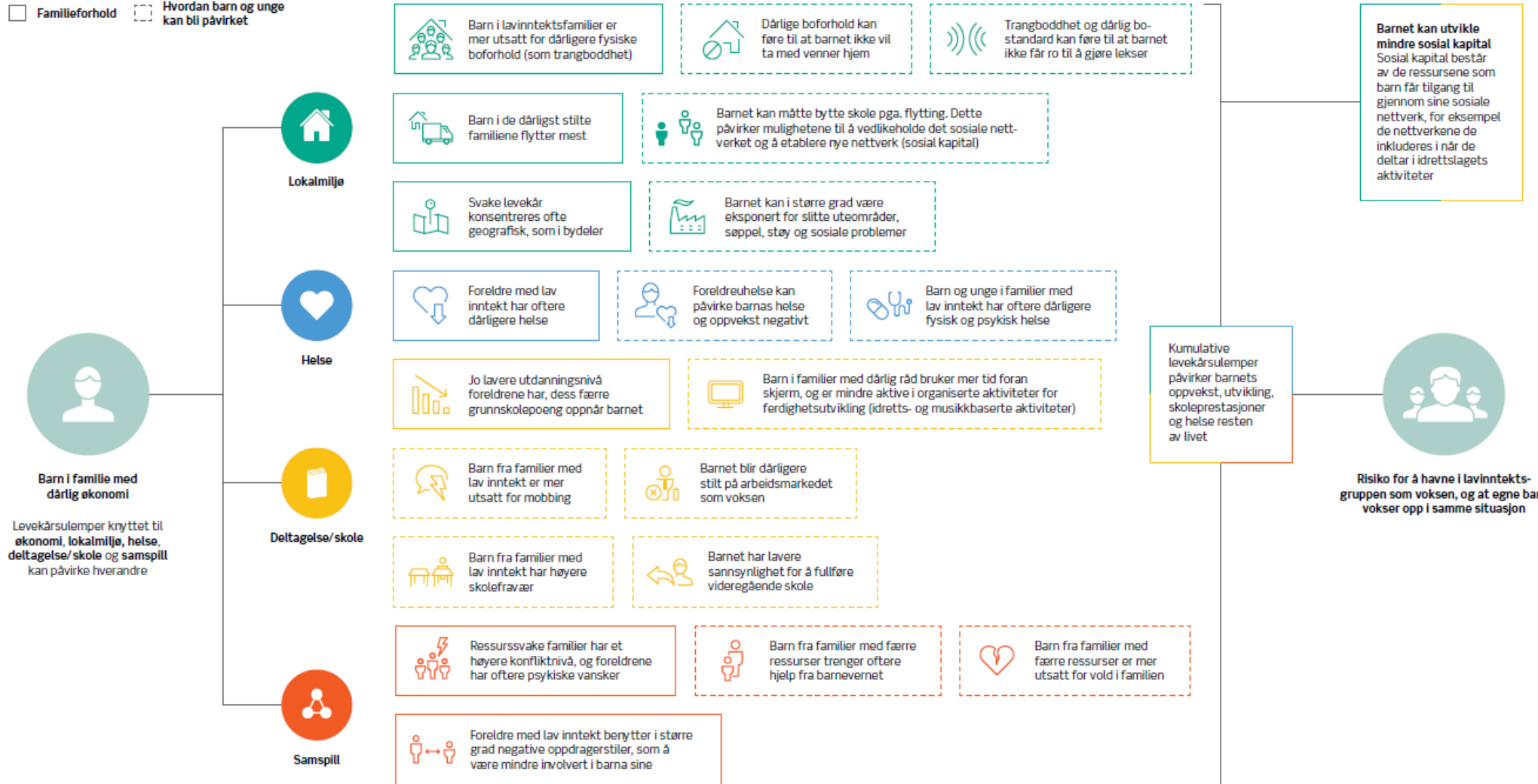
Figur 14. Hentet fra Oppvekstrapporten 2017.

Et av diagrammene i Oppvekstrapportens innledning gir oversikt over hva som er kartlagt av ulike levekårsulemper som barn i husholdninger med lav inntekt er utsatt for, og dette diagrammet fremgår av neste side. Diagrammet viser hva som er relatert til familieforhold (bokser med hel linje) og hvordan barn og unge kan bli påvirket (bokser med stiplet linje). Av diagrammet, ser man at flere offentlige tjenesteytere kan være, og ofte er, involvert rundt barna og barnas familie. Diagrammet tar for seg lokalmiljø, helse, deltakelse, skole, og samspill. Her fremgår det at foreldre med lav inntekt i større grad benytter «negative» oppdragerstiler, som for eksempel å være mindre involvert i sine barns liv. Hvis man har færre ressurser, er det også høyere risiko for konflikter, og det er risiko for psykiske problemer. Med andre ord er det snakk om arbeidsområder som ligger naturlig til blant annet barnehager og skoler, helsestasjonstjenester, barneverntjenesten og psykiatrisk spesialisthelsetjeneste. Foresatte med lav inntekt har ofte også dårligere helse, samt at barn av foresatte med lavt utdanningsnivå ofte oppnår færre grunnskolepoeng. Det er med andre ord mange tjenesteområder som berøres av lavinntektsproblematikk.

# Barnefattigdom og marginalisering

Barn i husholdninger med lav inntekt er utsatt for mange ulike levekårsulempet

  Familieforhold   
   Hvordan barn og unge kan bli påvirket



## 8.5 Hvem er de fattige barna?

Barnefattigdom har fått mye oppmerksomhet som følge av at det statistiske bildet indikerer at en større andel barn vokser opp i lavinntektshusholdninger enn tidligere. Figur 13, viser at antallet barn i lavinntektshusholdninger øker som følge av at antallet barn med innvandrerbakgrunn øker i statistikken. Antall barn i barnefattigdomsstatistikken som ikke har innvandrerbakgrunn har forholdt seg forholdsvis stabilt, selv om det økte noe i 2014. Drøftingen ovenfor, fremstiller en hypotese om at sosial ulikhet medfører økte andeler i relativ fattigdom. Vi har også forsøkt å fremstille nyansene i tallmaterialet. Vår hypotese kan videre formuleres til at de økte andelene i stor grad skyldes sosial ulikhet mellom personer med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land og den øvrige befolkningen.

Sosiologen Ivar Frønes skriver «at det er omtrent dobbelt så mange inntektsfattige familier i Norge i 2015 som i år 2000», men at dette ikke betyr «at dobbelt så mange er så fattige som i år 2000»<sup>21</sup>. Frønes viser til at statistikken gir et bilde av «at en andel av barnebefolkningen ikke har vært en del av den sterke norske velstandsveksten fra år 2000 fram til i dag». Dette vil si at mange barn har foreldre som har nytt godt av verdiskapingen etter årtusenskiftet, som for eksempel gjennom lønnsvekst og økte eiendomspriser. En vet at mange av de som har lite ressurser også har lav deltakelse på eiendomsmarkedet, og derfor ikke drar nytte av verdiøkningen tilknyttet eget bosted. Derfor er det utviklet en nasjonal boligsosial politikk hvor man ønsker å få flere personer som står dårligere rustet på eiendomsmarkedet over fra å leie til å eie, gjennom bruk av Husbankens virkemidler. Deltakelsen i velstandsveksten kan også illustreres gjennom hvordan medianinntekten de siste årene bare så vidt er gått opp, mens gjennomsnittsinntekten har økt, blant annet som følge av økte uttak av aksjeutbytter.

Videre, skriver Frønes at Norge i 2014 hadde nest høyeste kjøpekraft i verden, ved omregning av inntektene til kjøpekraft per familiemedlem i dollar. Til sammenligning, hadde Spania et inntektsnivå etter kjøpekraft som i Norge lå tett inntil vår nasjonale fattigdomsgrense.

Frønes trekker veksler på forskningsprosjekter om forholdet mellom statistisk inntektsfattige og levekår, og viser til at disse sjelden beskriver levekårene som problematiske, men at barn i disse husholdningene oftere har problemer med deltakelse i sosiale sammenhenger som følge av inntektssituasjonen. Frønes konkluderer med at «lav inntekt ikke bare i seg selv [er] et problematisk forhold; lav inntekt er ofte **en indikator** på problemforhold»<sup>22</sup> (vår utheving).

Frønes viser til at det eksisterer to dimensjoner for barns levekår som omhandler *livet her og nå*, og *hvordan livet i nåtiden påvirker fremtidens livsmuligheter*. Barnefattigdom omtales i et fokus på *mulighetsperspektivet*, altså om de «faktorer i barns miljø som forhindrer dem i å bruke mulighetene som sikrer dem en framtid»<sup>23</sup>. Dette inngår i barnekonvensjonens artikkel 29: «barnets utdanning skal ta sikte på å utvikle barnets personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig»<sup>24</sup>. Frønes skriver at «moderne barnefattigdom handler om levekår som forhindrer slik utvikling»<sup>25</sup> og at «kompetansesamfunnets fattigdom er en mulighetsfattigdom som hviler på et

---

<sup>21</sup> Oppvekstrapporten 2017, side 55.

<sup>22</sup> Oppvekstrapporten 2017, side 56.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> <http://barneombudet.no/for-voksne/barnekonvensjonen/hele-barnekonvensjonen/#29>

<sup>25</sup> Oppvekstrapporten 2017, side 56

samspill mellom sosiale og personlige ressurser og kompetansesamfunnets krav»<sup>26</sup>. Vi kan med andre ord omtale *barnefattigdom* som en *mulighetsfattigdom*.

I en oppsummering, viser Frønes til mange ulike funn i forskning som omhandler barn som bor i husholdninger hvor det er utfordrende levekårsforhold. Det som kalles *sosial arv*, beskrives som et samspill mellom sosiale og genetiske faktorer og forhold ved utdanningssystemene. Barn som vokser opp i dysfunksjonelle familier kan bli liggende etter i kognitiv utvikling, noe som gjelder særlig de som anses som «biologisk sårbare». IQ kan ha sammenheng med genetiske forhold, men funn har også vist til at barn av foreldre med høy sosioøkonomisk status bedrer sine resultater med alderen, mens barn av foreldre med lav sosioøkonomisk status ofte svekker IQ-resultatene over tid. Syndromer, som for eksempel ADHD, har en biologisk forankring, men får sitt uttrykk i stor grad gjennom hvordan atferdsproblemer lett knyttes til skoleproblemer, noe som defineres gjennom kunnskapssamfunnets utdanningsinstitusjoner og kan bli til fremtidige problemer på arbeidsmarkedet. Mange barn som viser atferdsproblemer i overgangen til ungdomsalderen er ofte registrert med problematferd i de første skoleårene, og forhold i tidlig barndom kan gi signaler om fremtidig arbeidsledighet. Frønes avslutter oppsummeringen ved å skrive at «deprivasjon<sup>27</sup> i de første leveårene kan være uheldig for den kognitive utviklingen» og «illustrerer barnevernets utfordringer: hvordan støtte utsatte familier og små barn for å forhindre en uheldig utvikling?»<sup>28</sup>.

Frønes påpeker at historiske endringer også medfører en annen forståelse av problemene, noe som kan spille inn på mulighetsperspektivet. Frønes skriver at

«i industrisamfunnet var ungdomstiden – ofte forstått som tenåringsperioden – forstått som en venteperiode; man «ventet» på å bli voksen. I kompetansesamfunnet er ungdomstiden en kvalifiseringsperiode, og ikke minst en sorteringsperiode; **utdanningssystemene sorterer til ulike framtid**» (vår utheving).

Samfunnsøkonomen Kjell G. Salvenes påpeker et paradoks ved at Norge har høy sosial mobilitet, høy utjevningsgrad av nasjonal bruttoinntekt, men lav mobilitet overfor høyere utdanning. Salvenes viser til at det ser ut til å være liten sammenheng mellom foreldres og deres barns inntektsnivåer ved deltakelse i arbeidslivet, men at det er tett sammenheng mellom foreldrenes utdanningsnivå og om deres barn velger høy utdanning eller ikke.

I stedet for et fokus på normaliserte grupper og avvikene fra disse normalene, skriver Frønes, har kunnskaps- og kompetansesamfunnet en utfordring med hensyn til at samfunnet nå handler om sosial og normativ variasjon, og derfor om inkludering kontra marginalisering. Dette gjenspeiler seg også i enkelte lovfestede krav, som for eksempel i Opplæringslovens kapittel 9a om retten til et godt psykososialt læringsmiljø. Å påvirke inkludering og forhindre marginalisering handler i all hovedsak om kommunikasjon, og da all kommunikasjon i bred forstand; tanker, ord og handlinger. Problematiske områder som fortolkning blir derfor en stor utfordring for tjenestetilbudene – utspill og handlinger er sjelden rene denotasjoner<sup>29</sup>, det vil si, de sier ikke utelukkende kun det man ønsker

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Store norske leksikon definerer deprivasjon som «det å bli berøvet for, eller gir avkall på». Enkelt sagt kan det bety «fravær av eller mangel på». Kilde: <https://sml.sn.no/deprivasjon>

<sup>28</sup> Oppvekstrapporten 2017, side 57.

<sup>29</sup> I språkvitenskap benyttes to sentrale termer: denotasjon og konnotasjon. Disse står i et motsetningsforhold til hverandre hvor det førstnevnte betegner kun hva dette er, mens det sistnevnte gir assosiasjoner til en rekke tilhørende aspekter. Dette kan illustreres gjennom forskjellen på et tegn og et symbol. Et tegn denoterer – som for eksempel at en dråpe fra himmelen er et tegn på regn. Et symbol konnoterer – som for eksempel at et kors kan symbolisere verdier, tradisjoner, tilhørighet mv. Forskjellen har et viktig sosialt aspekt: å slå opp en paraply er ingen sosial handling (man reagerer kun på at

å formidle. Et utspill eller en handling kalt A, kan av en person oppfattes som et utspill eller en handling kalt B. Et instinktivt blikk kan oppfattes som en fornærmelse uten at dette har vært tiltenkt, altså kan talehandlinger og andre handlinger signalisere et budskap som tolkes subjektivt og helt annerledes enn hva avsender hadde ment. Dette er et generelt problem ved kommunikasjon hvor det eksisterer avstand mellom den ene og den andre part. Et tilbud av en tjeneste med de beste intensjoner kan oppleves som stigmatiserende og nedverdiggende. Hvordan skal man kunne tilrettelegge for og forebygge vansker og utfordringer uten å bryte sensitive grenser overfor individet man tilrettelegger for?

En annen utfordring med hensyn til hvordan man skal sette sammen tjenestetilbud, ligger i hvordan man tenker barnets utgangspunkt for inntrykk og læring. Frønes skriver at sosiologer for noen tiår siden ofte enten så «barnet som et «lite dyr» som kjempet imot å bli sosialisert, eller som en «tabula rasa»: en tom tavle som kulturen skriver på»<sup>30</sup>. I dag, har vi kunnskapen om at barnet er verken eller, men at babyer «aktivt henter verden inn»<sup>31</sup>. Små barn er deltakende i sine inntrykk og bearbejder disse som en del av å bli et voksent menneske. Dette gir uttrykk for at barnets sosiale miljø ikke bare er viktig, men at hvor viktig det sosiale miljøet er må tas hensyn til i de tiltak som man iverksetter i tjenestetilbud overfor barn og unge, og særskilt for de med behov for tilrettelegging og bistand.

Frønes skriver at kompetansesamfunnet krever utvikling av selvregulering gjennom evner til konsentrasjon, planlegging, disiplin, kreativitet og fleksibilitet. Disse evnene, skriver Frønes, utvikles «sannsynligvis best i samspill med utvikling av en bredere sosial, utdannings- og følelsesmessig kompetanse, som i en barnehage og samspill med familien. **Generelt har også universelle tiltak rettet mot alle best effekt for barn i risikozonen**»<sup>32</sup> (vår utheving). Frønes påstår at mye av politikken mot barnefattigdom har handlet om å forbedre såkalte *ytre faktorer*, som for eksempel foresatte med lav kompetanse utenfor yrkeslivet, foresatte med psykiske lidelser eller rusproblemet, eller eventuelle genetiske faktorer som virker i samspill med de ytre faktorene. Frønes forklarer at *barnefattigdom som mulighetsbegrensende* må forebygges gjennom fokus på *utviklingsfaktorer*, som for eksempel familiemedlemmer utenfor kjernefamilien, en god lærer eller andre som støtter barnets utvikling, og tidlig innsats-tiltak gjennom systematisk intervensjon, som for eksempel pedagogisk tilrettelegging i barnehage.

Frønes skriver at marginalisering ikke oppstår gjennom avgrensede årsaker, men at marginalisering oppstår i lange selvforsterkende risikoprosesser, hvor oppgaven må være å snu de uheldige risikoprosessene. Frønes er av den oppfatning av at barnehagen er utviklingens institusjonelle grunnmur i kompetansesamfunnet, med mulighet til å identifisere barn i risikozonen og utforme relevante tiltak, og at barneverntjenestens oppgave i kompetansesamfunnet også må inkludere å sikre kompetanseutvikling for barn i risikozonen.

### 8.5.1 Oversikt over lavinntektshusholdninger i Hamar

Med dette som bakgrunn, kan vi så stille spørsmål ved hvem de fattige barna i Hamar er? Hvis vi tar utgangspunkt i EUs definisjon for vedvarende lavinntekt, finner vi at det i Hamar var 11,3 % av barna som var i lavinntektshusholdninger mellom 2013 og 2015. Dette er noe over landsgjennomsnittet.

---

man ikke ønsker å bli våt), mens å knele foran korset er avhengig av sosialt aksepterte tillærte handlinger. Sett opp i mot kulturelle forskjeller, er tegn i større grad universelle enn hva symboler er.

<sup>30</sup> Oppvekstrapporten 2017, side 59.

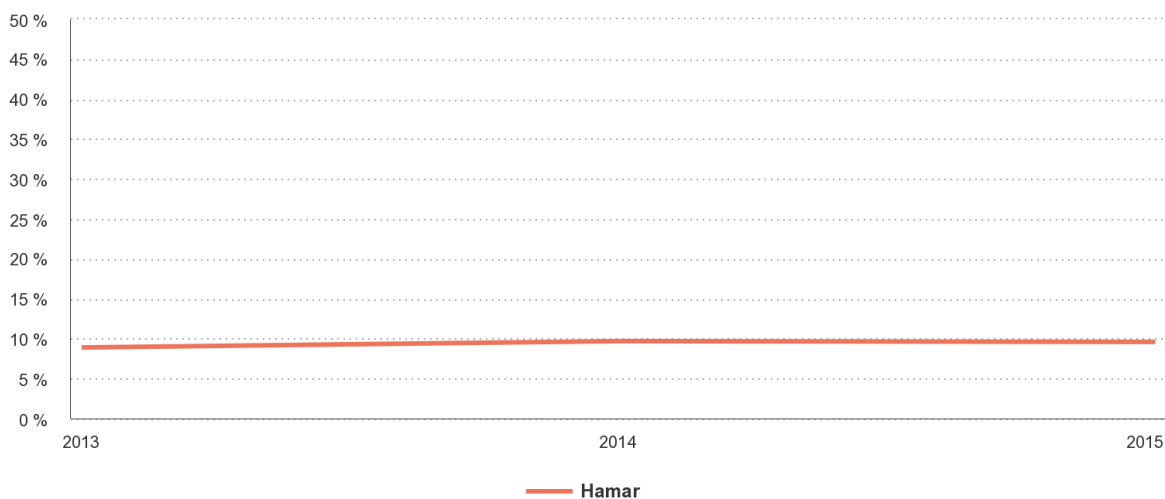
<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Oppvekstrapporten 2017, side 61.

Det er imidlertid viktig å være klar over en grunnleggende svakhet i EUs definisjon for husholdninger i lavinntektssituasjon. Tallet sier ingenting om dybdeforholdene blant de husholdningene som er innenfor grensen. Dette betyr at en større andel av de barna som bor i lavinntektshusholdninger, kan være i husholdninger som bare så vidt befinner seg innenfor grensen, og at svært få befinner seg langt fra grensen for å være i lavinntekt (i nasjonal statistikk finnes det kalkyler som tar høyde for dybdeforholdene (Watts-indeks, Gini-koeffisient mv., men disse oppleves som så tekniske, og beregnes heller ikke lokalt, slik at det virker lite hensiktsmessig å omtale de og benytte de ytterligere i denne rapporten.)

Et annet forbehold er å se ovennevnte andel opp mot lokal lavinnteksdefinisjon. Når vi tar denne i betraktning, kan følgende utvikling sees i et treårsperspektiv for Hamar. Her har andelen gått noe opp fra 2013 til 2014, men noe ned igjen til 2015. Prosentandelen for 2015, er her nede på 9,6 %, cirka en av ti barn.

Barn i husholdninger med lavinntekt etter kommunale og fylkeskommunale grenser for lavinntekt. Tallene er for 2015. Tidslinjen viser utviklingen fra 2013-2015. Viser sammenligning av flere steder, 2013-2015.



Figur 15. Hentet fra [barnefattigdom.no](http://barnefattigdom.no)

Hvis vi videre ser på barn i husholdninger som har mottatt sosialhjelp i løpet av året, finner vi at prosentandelen her også er synkende, og ligger på 7,9 %, ned 0,9 % fra året før (tall fra SSB via [barnefattigdom.no](http://barnefattigdom.no)). Bufdir påpeker at en svakhet med denne statistikken er at selv om sosialhjelp er den helt grunnleggende støtten til husholdninger som etter egen evne ikke klarer å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller ved andre økonomiske ytelser, så blir man regnet som sosialhjelpsmottaker uavhengig av stønadstid. Tallet sier derfor ikke noe om hvor lenge man har mottatt sosialstønad.

Når vi har sett på de tallene som kan hentes ut av kommunens sakssystemer, så har vi valgt å gå ut i fra hypotesen om at de som er lengst unna grensen mest sannsynlig fremgår av statistikken hos NAV Hamar over husholdninger hvor sosial stønad er husholdningens primære inntekt. Denne statistikken er mer presis enn ovennevnte fordi den sier noe om hvor viktig sosialstønaden er, men samtidig like upresis med hensyn til stønadstid. Det er også sannsynlig at disse husholdningene, der hvor de har barn yngre enn ungdomsskolealder, fremgår av statistikk på de familiene som har redusert betaling for barnehage- og SFO-plass. Disse tallene omtales i det følgende.

NAV Hamar har oversendt oss en sammenstilling av to rapporter som gir et bilde på hvor mange barnefamilier som mottok sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold i hvert kvartal i 2016, og i april 2017. Vi har fått opplyst at det må kjøres ut to rapporter fra Socio (NAV's saksbehandlingssystem): én rapport fra utbetalingsliste over aktive klienter med forsørgeransvar for ett eller flere barn, hvor viktigste kilde til livsopphold er sosialhjelp, og én rapport med oversikt over klientfamilier som lister opp hvor mange barn som er i hver familie. Følgende tabell gir oversikt over utviklingen:

Periode	Antall familier m/barn under 18 år	Antall barn
1. kvartal 2016	57	118
2. kvartal 2016	54	112
3. kvartal 2016	54	112
4. kvartal 2016	60	119
April 2017	51	140

Av oversikten, fremgår det at antallet familier med barn under 18 år som mottok sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold var forholdsvis stabilt i 2016. Det samme gjelder antallet barn, slik at det fremstår som at det er sannsynlig at mange av familiene var de samme fra kvartal til kvartal. I april 2017, var antallet familier lavere enn i det foregående års kvartaler. Likevel, var det mange flere barn fordelt på disse familiene, særskilt tatt i betraktning at gjennomsnittshusholdningen i Norge per 1. januar 2016 besto av 2,19 personer<sup>33</sup>.

Sjef for Familie og levekår har opplyst om at man arbeider med å samkjøre Flyktningkontoret, NAV og oppstart av introduksjonsprogrammet slik at bosatte flyktninger mottar introduksjonsstønning tidligere enn at de i en overgangsfase før introduksjonsprogrammet mottar sosialstønning fra NAV. Dette kan være en forklaring på hvorfor forholdstallet i april er så ulikt tallene fra 2016. Likevel, måtte dette ha fulgt av at fjorårets bosettinger ble iverksatt på slutten av 2016. Vi har fått opplyst at Hamar kommune satser på å bosette utenom sommer og jul for å kunne arbeide rundt bosatte flyktninger utenom de større ferieperiodene. I så fall, skal ikke bosatte flyktninger av 2016 fremgå av sosialhjelpsstatistikken i april 2017. Likevel, viser statistikk fra IMDi at Hamar kommune har bosatt 25 flyktninger så langt i år, så dette kan ha innvirkning på tallet i april, og 102 i 2016, som er det høyeste antallet bosatte flyktninger i Hamar. Det skal også legges til at hvis man ser trenden i figur 13 over andel barn med innvandrerbakgrunn i fattigdomsstatistikken mot ovenstående tabell, så er det mulig at tallet for april 2017 samsvarer med den generelle nasjonale trenden dersom antallet barn øker som følge av at flere barn med innvandrerbakgrunn inngår i statistikken, og hvis man legger hypotesen om at familier med innvandrerbakgrunn ofte er større familier til grunn – slik tabellen over gir en indikasjon på at er status for de familiene som er registrert i statistikken for april 2017.

Vi har også forespurt informasjon fra barnehageavdelingen i Hamar kommune og skolesektoren for en oversikt over hvor mange familier med antall barn som har redusert barnehagebetaling og betaling for SFO. Hamar kommune har familier med redusert betaling for barnehageplass både i private og kommunale barnehager, men rundt tre ganger så mange i de kommunale barnehagene enn i de private. Fra 1. mai 2015, skal ingen husholdninger betale mer enn 6 prosent av inntekten sin

<sup>33</sup> <https://www.ssb.no/familie/>



for en barnehageplass<sup>34</sup>. Vi har fått oppgitt at det i Hamar er totalt 147 familier og totalt 175 barn med redusert betaling for barnehageplass i Hamar. Av de 175 barna, er det 89 som får gratis 20-timers tilbud i henhold til regelverket. Av de resterende 86 barna, kan disse enten ikke ha rett til gratis kjernetid, eller de kan være under 3 år.

Hamar kommune har følgende satser for plass i barnehage:

Plass	Omfang	Pris
100 %	Hel-ukestilbud inntil 9t/dag	2 730,00 kroner <sup>35</sup>
80 %	Inntil 36 t/u (4 dager per uke)	2 460,00 kroner
60 %	Inntil 27 t/u (3 dager per uke)	1 910,00 kroner
50 %	Inntil 22,5 t/u (1/2 plass)	1 640,00 kroner

Hamar kommune har i tillegg søskenmoderasjon, med 30 % for barn nummer to, og 50 % for barn nummer tre.

Med hensyn til 6 prosent, betyr dette at man har rett på redusert betaling for heltids barnehageplass dersom man har en inntekt før skatt på under 45 500 kroner i måneden (omregnet til årsinntekt er dette på 500 500 kroner<sup>36</sup>). Det er med andre ord høy sannsynlighet for at man har rett på redusert betaling for heltids barnehageplass dersom man er eneforsørger.

I tillegg, er det slik at alle 3-, 4- og 5- åringene, og barn med utsatt skolestart, som bor i husholdninger med lav inntekt, fastsatt av Stortinget til å være 417 000 kroner per 1. august 2016, har rett til å få 20 timer gratis oppholdstid i barnehage per uke. Dette omtales som *gratis kjernetid*. Ordningen gjelder uavhengig om du har deltids- eller heltidsplass.

Grensene som gjelder for redusert betaling og for gratis kjernetid, gjelder for husholdninger. Det kan være forskjell på hva en husholdning her er. Minsteenheten vil nødvendigvis være en enslig forsørger med ett barn. I 2014, var risikozonen for å være i en lavinntekts-husholdning for enslig forsørger med ett barn på 269 600 kroner. Inntektsgrensen går naturlig nok opp med antallet barn i husholdninger med enslige forsørgere. Som kontrast, vil et par med ett barn være i risikozonen for lavinntekt dersom de har en samlet inntekt på 435 600 kroner i året eller mindre. Hvis vi videre ser på øverste lavinntektsgrense i forhold til husholdningssammensetting, finner vi at et par med fire barn er i risikozonen for lavinntekt dersom de har en samlet årsinntekt på 560 000 kroner. Med hensyn til de øvrige nevnte grensene, betyr det at store barnefamilier med fire barn eller mer med sistnevnte årsinntekt, vil være i risikozonen for lavinntekt, men ikke ha rett til redusert betaling for heltids barnehageplass eller gratis kjernetid. Dette kan, som tidligere omtalt, i stor grad gjelde for barnefamilier med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land. Marginen mellom lavinntektsgrensen og grensen for redusert betaling er forholdsvis lav, og det er derfor ikke nødvendigvis mange som kan både falle innenfor fattigdomsstatistikken og ikke ha rett til utjevningstiltak. Vi ønsker likevel å nevne at det eksisterer et lite forbehold her med hensyn til definisjonen av behov på grunn av økonomiske utfordringer.

<sup>34</sup> Prosentandelen gjelder per barnehageplass, slik at man kan betale mer enn 6 prosent av inntekt dersom man har flere barn i barnehage.

<sup>35</sup> Dette er makspris for barnehageplass.

<sup>36</sup> Jf. Udir: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/foreldrebetaling/>

For skolefritidsordningen, tilbyr Hamar kommune plass for elever på 1.-4. trinn, med unntaksvis plasser for elever på 5.-7. trinn. Makspris for barnehageplasser er bestemt av Stortinget, mens for finansiering av skolefritidsordningen kan kommunene velge å finansiere tilbudet gjennom egenbetaling, hvor prisen fastsettes ut i fra et selvkostprinsipp. Hamar kommune har følgende satser for skolefritidsordningen:

Omfang	Pris
100 %	2 590,00 kroner
80 %	2 200,00 kroner
60 %	1 800,00 kroner
50 %	1 550,00 kroner
40 %	1 280,00 kroner

Hamar kommune praktiserer en 30 % søskenmoderasjon for skolefritidsordningen (ikke mot barnehageplass).

Redusert betaling for skolefritidsordning innvilges etter en vurdering av familiens samlede, dokumenterte personinntekt, med tillegg av stønader og ytelser. Det er NAV som saksbehandler søknader om redusert egenbetaling, og innvilgede saker oversendes fra NAV til Opplæring og oppvekst i Hamar kommune hvor reduksjonen legges inn i kommunens sakssystem. Inntektsgrensen for reduksjon blir vurdert etter grunnbeløpet i folketrygden. Grunnbeløpet i folketrygden per 1. mai 2016 var på 92 576 kroner<sup>37</sup>. Det er dette beløpet som har vært veiledende for saksbehandlingen av søknader for skoleåret 2016/2017.

I følge Hamar kommunes vedtekter om skolefritidsordning, fremgår det av § 9 følgende grenser for å få innvilget redusert egenbetaling, etter at familiens samlede dokumenterte personinntekt med tillegg av eventuell uførepensjon, attføringspenger, egen barnepensjon og barnebidrag er vurdert:

Inntektsgrense	Innvilget reduksjon
Inntil 3,0 G (277 728 kroner)	Inntil hel friplass
3,0-3,5 G (277 728-324 016 kroner)	Inntil 50 % reduksjon
3,5-4,0 G (324 016-370 304 kroner)	Inntil 25 % reduksjon

Vi har fått opplyst at det i skoleåret 2016/2017 var totalt 54 familier med til sammen 64 barn som fikk innvilget redusert betaling for SFO-plass.

Grensene for reduksjon av egenbetaling gir uttrykk for at barnefamilier kan ha rett på redusert egenbetaling for barnehageplass, men ikke for skolefritidsordning. Man kan derfor se på det som at subsidieringer er høyere overfor småbarnsfamilier med lav inntekt enn for de med eldre barn, dog dette er isolert kun til retten til redusert egenbetaling.

I SIFOs referansebudsjett, fremgår det at et førskolebarn vil ha lavere utgifter tilknyttet seg enn et barn eller ungdom på barneskole og ungdomsskole. Dette betyr at to barnefamilier med lik inntekt, men henholdsvis med barn i førskolealder og barn i barneskolealder (trinn 1-4), vil ha ulike økonomiske rammer sett isolert til reduksjon av egenbetaling av barnehageplass og skolefritidsordningsplass.

<sup>37</sup> Per 1. mai 2017, er grunnbeløpet i Folketrygden på 93 634 kroner.

Det er sannsynlig at det kan være overlapping mellom de familiene som fremtrer i statistikken fra NAV, fra barnehageavdelingen i Hamar kommune og fra Opplæring og oppvekst. Teller man familiene i de tre statistikkene og betrakter hver som unik, får vi 252 barnefamilier med totalt 379 barn. Det er imidlertid større sannsynlighet for at tallet på barn som har plass i barnehage/skolefritidsordning hvor det er innvilget redusert egenbetaling er nærest tallet på barn som blir nådd med økonomiske tiltak. Dette handler om 239 barn. Disse barna er nødvendigvis unike. Men det illustrerer også at minst 99 av disse barna ikke fremgår av NAV-statistikken, og at det er sannsynlighet for at det er flere som ikke fremgår.

Statistikken for barnehage- og skolefritidsordningsplass, viser i hovedsak informasjon om barn fra 0-10 år (unntaket er de med forsinket skolestart og særskilte tilfeller for 5. og 6. trinn). Statistikken fra NAV omfatter familier med barn og unge fra 0-18 år, altså flere alderssegmenter. Likevel, fremgår færre av denne statistikken. Det skal imidlertid legges til at med hensyn til de grenser som er satt for redusert egenbetaling for barnehageplass og skolefritidsordning, så er innslagspunktene, med få unntak, høyere enn ved grensen for å være i risikosone for lavinntekt. For barnehageplass, slår retten inn på samlet årsinntekt på 500 500 kroner eller lavere. For par med fire barn eller flere i barnehage, vil retten til redusert egenbetaling ikke slå inn til tross for at de telles som lavinntektshusholdninger ved inntekt over 500 500 kroner (60 % av medianinntekt for par med fire barn er 560 000 kroner). Det vil imidlertid slå inn en søskenmoderasjon i slike tilfeller, og dette gjelder nok også forholdsvis få familier.

For barnefamilier med barn i skolefritidsordning, slo retten til redusert egenbetaling inn ved samlet inntekt på 370 304 kroner eller lavere i 2016 (374 536 kroner eller lavere i 2017). Sammenlignet med lavinntektshusholdningsskjemaet, vil enslige forsørgere med tre barn kunne regnes som lavinntektshusholdning uten å ha rett til redusert betaling for skolefritidsordning (60 % av medianinntekt for enslig med tre barn er 394 100 kroner), og det samme gjelder for par med to barn eller flere (60 % av medianinntekt for par med to barn er 435 600 kroner).

Dette betyr at enkelte barn i barnerike familier kan være i lavinntektsstatistikken uten at de fremgår av statistikken for redusert egenbetaling for barnehageplass og skolefritidsordning. Det er imidlertid større sannsynlighet for at barn som ikke fremtrer i statistikken går på barneskole enn i barnehage.

I intervju med barnehageledere, har vi fått opplyst at lederne får kopi av brev som oversendes foresatte som ikke har betalt for barnehageplass og står i fare for å få barnehageplassen oppsagt. Vi er blitt opplyst om at dette ikke er en omfattende problematikk for de barnehagene vi har vært i kontakt med. Å ikke betale for kommunale tjenester, trenger ikke å indikere at familiene ikke har råd til å betale regningene. At man ikke betaler kan også komme av forglemmelse eller av prioritering. Vi har likevel innhentet informasjon fra Innfordring for å se på hvor mange løpende inkassosaker Hamar kommune har med hensyn til fakturering for barnehage- og skolefritidsordningsplass. Vi ønsket også en oversikt over inkasso-oppdrag tilknyttet Kulturskolen, men fikk opplyst om at sektor for Kultur fakturerer alt under sektor og ikke har egne saksnummer for de ulike delene av driften. Derfor har vi ikke tall på dette.

I begynnelsen av 2016 gikk Innfordring over til et annet saksbehandlingssystem som medførte at det i en periode ikke ble utsendt inkassovarsler. Leder for Innfordring opplyste om at dette antakeligvis har ført til at tallet for innfordringer var lavere i 2016 enn i et normalår. Vi ble også opplyst om at alle

krav blir koblet til unike serienummer for hvert enkelt krav, så hvis et krav blir oppgjort, vil saken avsluttes og et eventuelt nytt serienummer bli generert dersom samme debitor faktureres på nytt. Det er med andre ord anledning for at samme debitor kan ligge inne med 12 (for hver måned) eller flere (samt for andre tjenester) ulike krav. Statistikken fra Innfordring blir derfor svært vanskelig å benytte for å si noe om hvem debitorerne er uten å hente ut detaljerte lister<sup>38</sup>. Man kunne ha tenkt seg å sammenligne detaljerte lister fra Innfordring med detaljerte lister fra NAV for å se hvem som har størst økonomiske utfordringer, hvor økonomien kanskje ikke strekker til eller hvor økonomisk rådgivning kanskje burde ha blitt iverksatt. Samtidig, kan debitorer i Innfordrings saksbehandlingssystem også ha sterk økonomi, men ikke ha overholdt forfall.

I 2016, hadde Innfordring totalt 476 innkomne inkasso-oppdrag overfor ubetalt barnehageplass, hvorav 219 ble avsluttet før betalingsoppfordring. Ved utgangen av året, var det 88 aktive inkassosaker, og det var to aktive avdragssaker, det vil si hvor debitor har avtalt nedbetalingsavtale. Innfordring hadde 570 innkomne inkasso-oppdrag overfor ubetalt skolefritidsordningsplass, hvorav 100 saker var uavsluttet ved utgangen av året. Også overfor skolefritidsordning var det to aktive avdragssaker. Innfordring hadde ikke inkassosaker under utførelse som var eldre enn 18 måneder fra registrering av oppdraget, men omtrent halvparten av inkassosakene løses først etter at betalingsoppfordring blir sendt.

Barneverntjenesten registrerer ikke familiens økonomi i sitt sakssystem og det er derfor ikke mulig å hente ut statistikk over hvor mange saker hvor dårlig økonomi kan være en problemstilling. Barneverntjenesten må i så fall telle dette manuelt. Det ble opplyst oss at barneverntjenesten har rundt 470 saker som går gjennom sakssystemet årlig og at de opplever at mange saker inneholder et økonomisk aspekt hvor familiens økonomiske prioriteringer kan ha innvirkning på hjemmesituasjonen. Vi ble også informert om at kommuner organiserer ulike tilskuddsordninger ulikt, hvor enkelte kommuner har tilskuddsordninger liggende til barneverntjenesten slik at barneverntjenesten har bedre oversikt over familiens økonomiske situasjon. I Hamar kommune er det valgt å legge disse tilskuddsordninger til andre tjenester og virksomheter i organisasjonen.

Vi har stilte i tillegg spørsmål til Boligsosial avdeling for å finne ut av hvor mange barnefamilier som bor i kommunale boliger og hvor mange barnefamilier som har vært mottakere av virkemidlene som Boligsosial avdeling forvalter på vegne av Husbanken. Boligsosial avdeling har ikke anledning til å hente ut tall som viser eksakt status for hvor mange barnefamilier som bor i kommunale boliger, men i og med at beboere i kommunale boliger må søke på nytt hvert tredje år har vi fått opplyst hvor mange barnefamilier som søkte og som fikk positive vedtak om kommunal bolig i 2016. Boligsosial avdeling fikk inn 185 søknader totalt (både nye søkere og personer/familier som søker bytte av kommunal bolig), hvor 93 fikk positivt vedtak. 28 av disse vedtakene ble fattet overfor barnefamilier. Barnefamilier er en høyt prioritert gruppe ved tildeling av kommunal bolig.

## 8.6 Kommunenes ansvar i lovverket

Enhver kommuneorganisasjon har flere enheter i ulike tjenesteområder som arbeider med barn og unge og deres familier. Barnevernlovens § 3-1 om barneverntjenestens forebyggende virksomhet, slår fast at

<sup>38</sup> Dette er mulig, men vi har ikke funnet dette hensiktsmessig å gjennomføre.

«Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer. Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette».

Det er med andre ord *kommunens ansvar* som først nevnes, og ansvaret for å følge med i barns leveforhold plasseres her ikke til en bestemt enhet.

I forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, står det i § 2-2: «Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal bidra til kommunens oversikt over helsetilstanden og de faktorer som kan virke inn på helsen til barn og ungdom, og til gravide som går til kontroll i tilknytning til helsestasjon». Tilbudet til barn og ungdom 0-20 år skal inneholde forebyggende psykososialt arbeid, henvisning ved behov, hjemmebesøk/oppsøkende virksomhet, og samarbeid med skoler om bl.a. et godt psykososialt arbeidsmiljø. Helsestasjonen og skolehelsetjenesten skal også ha rutiner for samarbeid med andre kommunale enheter.

Barnehagen skal, i følge barnehagelovens § 2, «ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller». Skolene har et etisk ansvar med hensyn til å forhindre utenforskap.

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) skal

«bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Lov om sosiale tjenester gir NAV-kontoret i kommunen et ansvar for å gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, ha oppmerksomhet ved trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og sette inn tiltak som forebygger sosiale problemer i befolkningen. Tidlig innsats er vesentlig ved forebygging av sosiale problemer. Dette gjelder særlig overfor barn og unge som vokser opp i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier»<sup>39</sup>.

Familievernkontoret skal tilby behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien i følge lov om familievernkontor.

Det finnes flere særlovgivninger som omtaler unntak fra taushetsplikten overfor barneverntjenesten der hvor man har grunnlag for mistanke om at det kan forekomme omsorgssvikt. Men at en familie befinner seg i en risikosone for fattigdom, eller at man har økonomiske utfordringer, trenger ikke ha noe å gjøre med omsorgssvikt. Hvis det ikke er snakk om omsorgssvikt, er det heller ingen barnevernssak og meldingen vil bli henlagt.

<sup>39</sup> Rundskriv Q-16-2013, side 2 og 3.

## 9 Problemstilling 1a – Mål- og resultatstyring

### **Problemstilling 1a:**

I hvor stor grad mål- og resultatstyrer Hamar kommune sine tiltak og prosjekter i arbeidet med forebyggingen av barn i lavinntektshusholdninger?

### 9.1 Bakgrunnsinformasjon

Mål- og resultatstyring inngår i en eller annen form som virksomhetsstyringsystem for norske kommuner. Mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp hvor man skal

sette mål for hva virksomheten skal oppnå, [...] måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten<sup>40</sup>

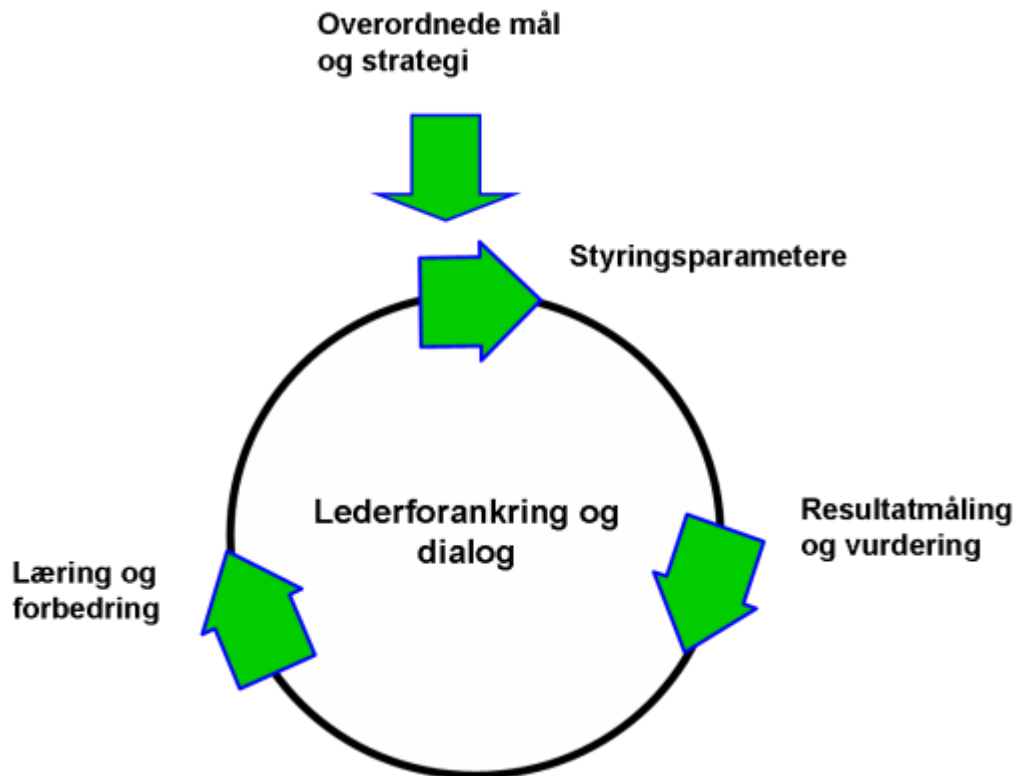
Målene blir som oftest satt av kommunens øverste ledelse, ofte gjennom vedtak i kommunestyret. De som får som ansvar om å oppnå målene, står som regel fritt til å velge hvilke virkemidler som egner seg best til å nå målsettingene.

Kommunens budsjett er sentralt for hvordan målstyringen gjennomføres, i og med at målene må nås innenfor en bestemt ressursramme. Dette blir derfor også et mål i seg selv. I tillegg, stilles en rekke øvrige krav overfor de tjenester som skal leveres, som gjelder tjenestebrukernes og kommunens innbyggere sine rettigheter. Det vil også kunne være egne fastsatte mål for aktiviteten i kommunens virksomhet, og som også må tillegges vekt med hensyn til om kommunen når de målene som er satt for tjenesteytingen.

Senter for statlig økonomistyring har utarbeidet en veileder om mål- og resultatstyring i staten. Denne inneholder generell teori om prinsipper for mål- og resultatstyring som er naturlig å ta utgangspunkt i for vurderingen av kommunal mål- og resultatstyring.

I mål- og resultatstyringen, er det nødvendig at organisasjonen jobber regelmessig med styringsprosesser, som kan fremstilles slik:

<sup>40</sup> Kilde: <https://dfo.no/fagomrader/okonomiregelverket/ord-og-begreper/glossary/m/mal--og-resultatstyring/>



Utgangspunktet for systemet er vedtatte strategier og målsettinger for den kommunale driften. Strategiene skal være langsiktige og noe organisasjonen skal strekke seg mot. Det er med andre ord strategiene som de øvrige resultatmålingene skal sees opp mot, og benyttes for å eventuelt justere styringsparametere.

Det er viktig at organisasjonen utvikler kvalitativt gode styringsparametere (også kalt måleindikatorer). Dette er som oftest en utfordring, og vil normalt avkreve justeringer underveis. Hensikten er at de valgte styringsparametere, gjennom resultatmålingen, viser hvordan man når målene. Informasjonen man så har tilgjengelig, bør vurderes opp mot målene og benyttes til læring internt i organisasjonen. Denne kunnskapen kan føre til bedre prosesser i kjeden videre.

Styringsparametere er «målemetoder eller kvalitative vurderinger som brukes i styringen av virksomheten på ulike nivåer»<sup>41</sup>. De skal benyttes til å måle eller beskrive direkte eller indirekte hvordan de overordnede målene innenfor budsjettåret er nådd. Man kan sette konkrete ambisjonsnivåer (også kalt resultatmål) for hvert av styringsparametere for å vise til hvilke resultater som man ønsker å nå i budsjettåret. Målingene kan være både kvantitative eller kvalitative, og det er viktig at målene er formulert slik at de er målbare og sporbare til organisasjonens målsetting.

For at man skal lykkes med mål- og resultatstyringen, er det viktig å forankre prosessene hos både ledere og øvrige ansatte. Det er meningen at mål- og resultatstyring skal få konsekvenser for hvordan man drifter tjenestene, og derfor også viktig at alle er kjent med at hensikten er å realisere forbedringer gjennom styringsmodellen.

<sup>41</sup> Kilde: Ibid.

Det er vanlig at ledere ute i enhetene rapporterer på resultater til leder på neste nivå. I kommunal organisasjon er dette som oftest en sektorleder eller kommunalsjef. Rapporteringshyppigheten er varierende, men ofte rapporterer enhetsledere månedlig og/eller ved eventuelle avvik fra budsjett. Rådmannen har som regel rapportering hvert tertial til kommunestyret, og mottar således rapportering fra sektorleder/kommunalsjef på samme tidspunkt. Hyppig rapportering vil gjøre det lettere å justere leveringen av tjenester og tiltak ut i fra budsjettforutsetninger, kvalitet, fastsatte mål mv.

Rapporteringen til rådmann kan være mindre detaljert enn rapporteringen til sektorleder/kommunalsjef. Som oftest er det utvalgte nøkkelindikatorer som legges frem for kommunestyret. Enhetslederne kan imidlertid sitte på flere data enn hva som rapporteres oppover i organisasjonen, og det kan være hensiktsmessig for enhetene å ha egne indikatorer på tiltak og prosjekter som kommer i tillegg til øvrige tjenester som leveres.

Det er med andre ord viktig at kommunen har overordnede mål og strategier for arbeidet med forebygging av barn i lavinntektshusholdninger, at kommunen har konkretisert disse i målbare styringsparametere, at kommunen måler, vurderer og setter resultatene i sammenheng, og at man drøfter resultatene og benytter de til å gjennomføre forbedringer, noe som ligger til ledernivå.

## 9.2 Revisjonskriterier for problemstilling 1a

- 1 Hamar kommune bør ha overordnede målsettinger som resultatmålingene kan ta utgangspunkt i
- 2 Hamar kommune bør ha en klar strategi som påpeker viktige veivalg og eventuelle endringer som må gjennomføres for kommende år
- 3 Hamar kommune bør ha målsettinger som omfatter eksterne og interne mål som er operasjonalisert og tilpasset tilgjengelige ressurser
- 4 Hamar kommune bør ha styringsparametere som omfatter de viktigste produktene og tjenestene, er kvantitativt og/eller kvalitativt målbare, kan påvirkes, og er tydelig definert, og sammenlignbare over tid og mellom enheter
- 5 Hamar kommune bør ha sammenheng mellom overordnede mål, operasjonaliserte mål og styringsparameterne som det rapporteres på
- 6 Hamar kommune bør ha løpende resultatmålinger og jevnlig evalueringer av måloppnåelse på sentrale områder
- 7 Hamar kommune bør rapportere systematisk på resultater og måloppnåelse av tiltak og prosjekter som omhandler forebygging av barn i lavinntektshusholdninger
- 8 Hamar kommune bør ha lagt til rette for at resultatmålingen og –vurderingen blir benyttet til læring og forbedring i organisasjonen

## 9.3 Hamar kommunes målregime

For å nå målsettinger med arbeid og tjenesteyting, forutsetter det at man setter seg mål. I organisasjoner er det vanlig å ha en målstruktur. Kommunenes planarbeid med å identifisere utfordrende områder, fremtidige retninger, visjoner og målsettinger, starter med en kommuneplan.

Kommunene har plikt til å utarbeide en kommuneplan som skal omfatte en samfunnsdel og en arealdel, jf. plan og bygningslovens § 11-1. Kommuneplanen har et langsiktig perspektiv, og «skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og



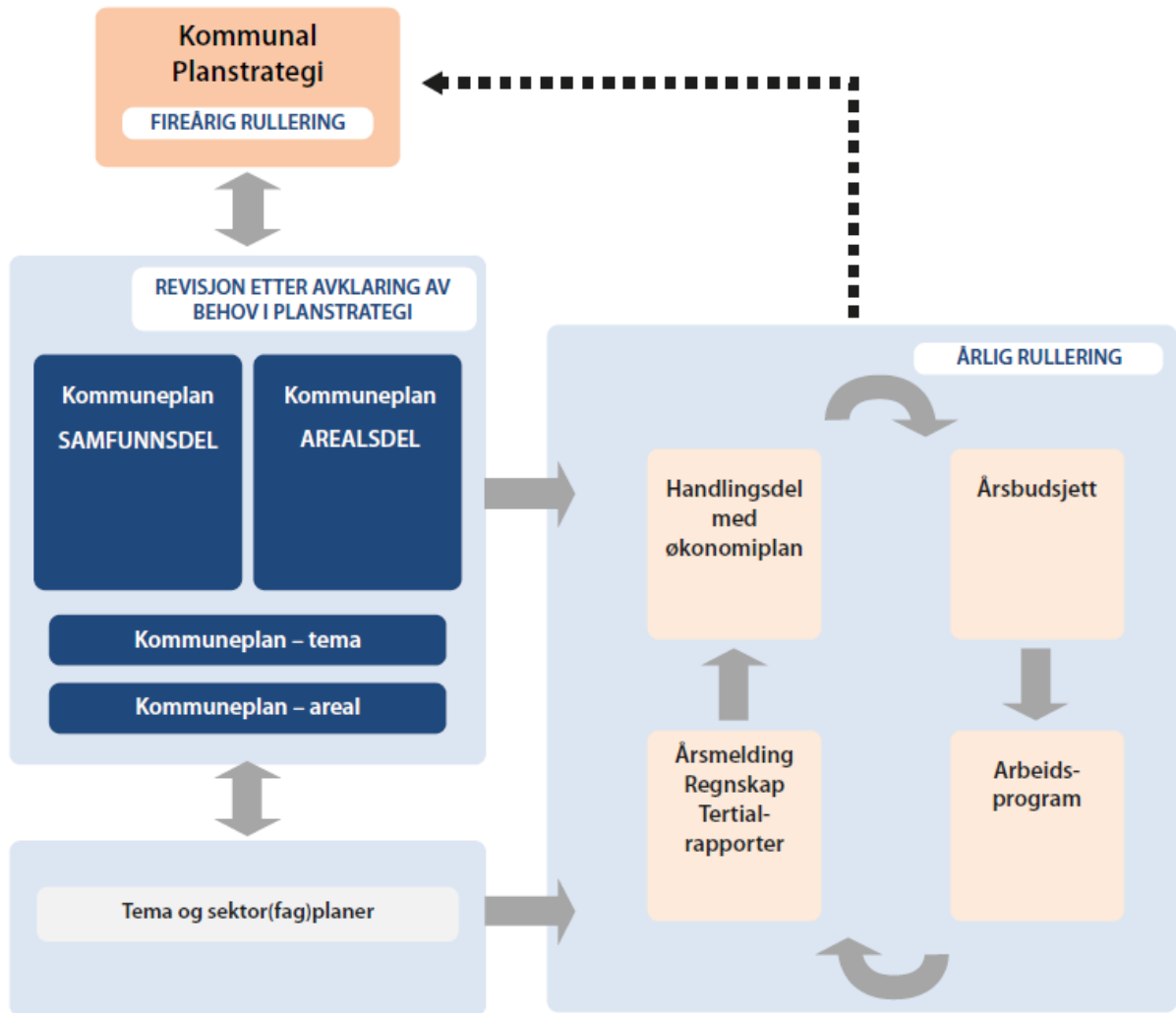
revideres årlig». Dette innebærer at disse målene er langsiktige og som oftest svært overordnede. Økonomiplanen kan i følge § 11-1 og kommunelovens § 44, inngå i handlingsdelen, og i den konkretisere hvordan kommuneplanen følges opp. Hamar kommune har utarbeidet og vedtatt kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel i hhv. 2010 og 2011 med varighet til 2022. Økonomi- og handlingsplan utarbeides og vedtas årlig i forbindelse med kommunestyrets budsjettbehandling.

Kommunene har også, jf. plan- og bygningslovens §10-1, plikt til å utarbeide en kommunal planstrategi, som angir «formålet med planarbeidet, rammer, prioriterte tema, alternative strategier, opplegg for medvirkning med mer»<sup>42</sup>. Planstrategiens strategiske valg skal sees langsiktig og skal utarbeides og vedtas minst én gang hver valgperiode, og innen ett år etter konstituering av kommunestyret. Planstrategien gir føringer for hvilke planverk som bør prioriteres og revideres i planstrategiens periode, basert på identifiserte utfordringer og endringer. Hamar kommune vedtok siste kommunale planstrategi den 28.09.16, og planstrategien er gjeldende for 2016-2019.

Kommunal planstrategi og kommuneplanene henger sammen (se figur 16 og figur 17). Planstrategien skal gi føringer for hvordan planer skal utarbeides. Hvis planstrategien blir endret med hensyn til elementer som vil ha innvirkning på kommuneplanene, kan det være behov for å revidere kommuneplanene underveis i perioden som planverket er gjeldende for. Kommuneplanene kan også bli, og blir som oftest, fulgt opp med kommunedelplaner og andre handlingsplaner som er spesifiserte for bestemte satsingsområder på tvers av tjenester eller for bestemte tjenesteområder. Det er naturlig å lage egne planer for prioriterte områder hvor man kan ha behov for å operasjonalisere målsettingene ytterligere opp mot de daglige arbeidsoppgavene i tjenestene.

---

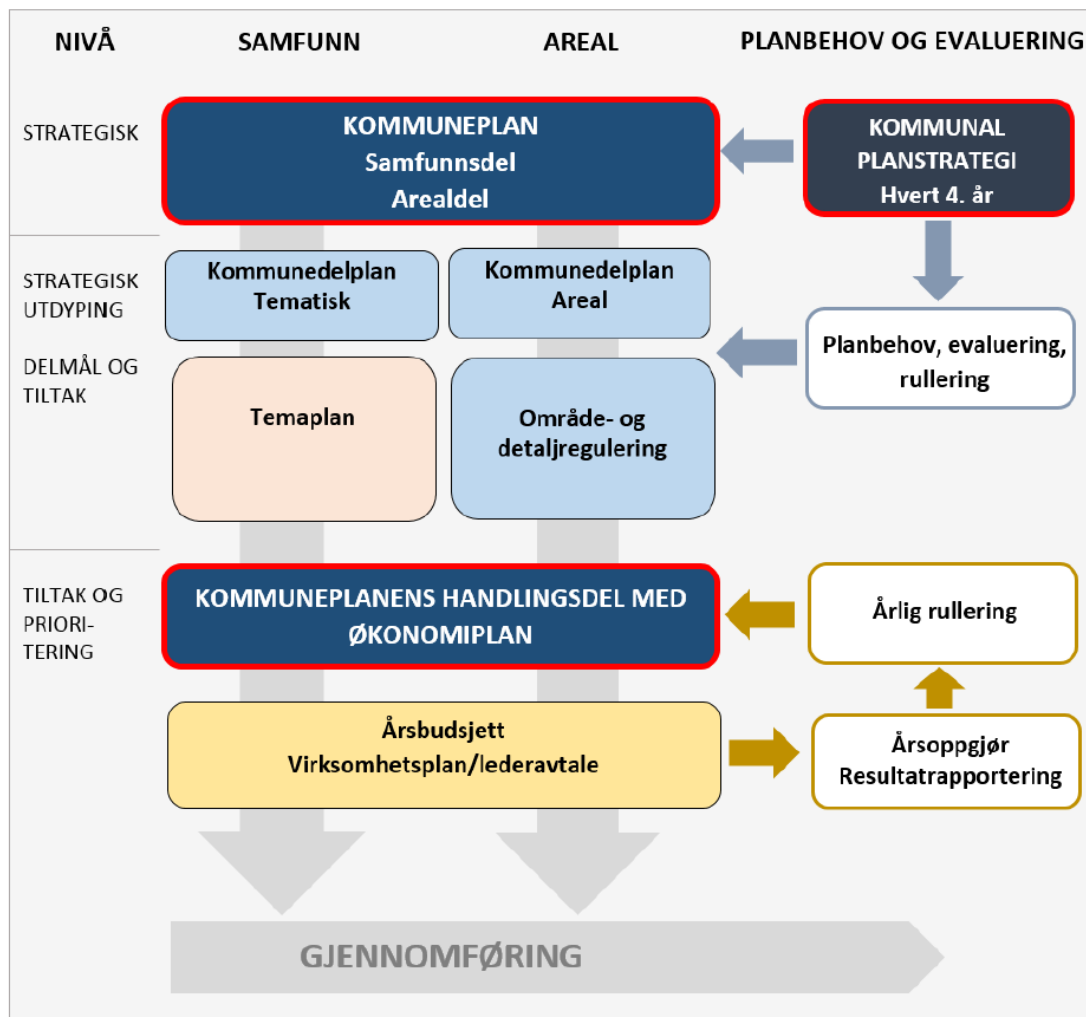
<sup>42</sup> <http://www.ks.no/fagomrader/helse-og-velferd/folkehelse/verktoykasse-folkehelse/prosessguiden/planarbeidet/>



Figur 16. Kommunal planstrategi i det kommunale plansystemet<sup>43</sup>

I Planstrategien for Hamar kommune 2016-2019, illustreres planarbeidet fra planstrategi og kommuneplan til gjennomføring av de kommunale planene slik:

<sup>43</sup> Hentet fra Miljøverndepartementet. 2011. Kommunal planstrategi. Veileder. Side 7.



Figur 17. Illustrasjon av planhierarkiet fra KS og Asplan Viak, fra Hamar kommunes planstrategi

I Hamar kommune, ser planhierarkiet slik ut – med utvalgte planer ut i fra forvaltningsrevisjonens tematikk<sup>44</sup>:

<p><b>Planstrategi for Hamar kommune 2016-2019</b></p> <p><b>Kommuneplanens samfunnsdel 2010-2022<sup>45</sup></b></p> <p><b>Kommuneplanens arealdel 2011-2022</b></p> <p><b>Plan for helhetlig barne- og ungdomspolitik 2015-2025</b></p> <p><b>Strategi- og utviklingsplan for barnehagesektoren mot 2020</b></p> <p><b>Boligplan 2015-2020</b></p> <p><b>Hamarskolen som merkevare 2013-2016</b></p> <p><b>Plan for barnevernet 2015-2018</b></p> <p><b>Frivillighetspolitikken i Hamar</b></p> <p><b>Idretts- og friluftsmelding 2007</b></p> <p><b>Økonomi- og handlingsplan 2016-2019</b></p> <p><b>Økonomi- og handlingsplan 2017-2020</b></p>
---

<sup>44</sup> Vi har ekskludert reguleringsplaner i og med at vi har hatt et fokus på tjenestområdet og ikke arealplanleggingsområdet (selv om arealplanlegging også, bredest mulig sett, kan ha innvirkning på for eksempel sosial deltakelse og tilrettelegging opp mot tematikken).

<sup>45</sup> Kommuneplanens samfunnsdel vil bli erstattet fra og med 2018, og Hamar kommune arbeider med et planprogram for kommuneplan 2018.

For at det skal være sammenheng fra de overordnede målsettingene til tjenesteytelse, er det viktig at målsettingene blir konkretisert gjennom de ulike planene. I forbindelse med dette prosjektet, er det flere målsettinger som ikke nødvendigvis gir seg direkte gjennom å spesifikt bli omtalt som *økonomi* eller *fattigdom*.

Som vist til i kapittel 8, er det mange risikofaktorer for barn som vokser opp i lavinntektshusholdninger. Dette betyr at det kan være mange tjenesteområder som yter tjenester som til dels virker inn mot hverandre. Det er likevel viktig å påpeke at utfordringer på et felt ikke determinerer utfordringer på et annet. Det kan med andre ord være mange barn som vokser opp i en lavinntektshusholdning som ikke vil ha behov for særskilte tiltak i de offentlige tjenestene. Likeledes, kan det være mange barn som har behov for særskilte tiltak som ikke bor i lavinntektshusholdninger. Men som det er vist til i kunnskapsgrunnlaget, er det ofte en sammenheng mellom risikoområder, og man bør derfor også være konkret på sine målsettinger i det som omhandler *forebyggende* arbeid, som først og fremst fordrer en oversikt og deretter tilgang på tiltak og virkemidler.

Vi finner følgende mål under de nevnte planene som vi opplever som viktige med hensyn til å belyse prosjektets tematikk.

### Planstrategi for Hamar kommune 2016 - 2019

I planstrategien omtales risikoområder hvor befolkning, og ofte barn, i lavinntektshusholdninger er overrepresentert. Det fremgår for eksempel at Hamar har sosial ulikhet i helse, hvor innbyggere med lavere inntekt vurderer sin helse som dårligere enn andelen av innbyggere med høyest inntekt. Det vises til at frafall i videregående skole er bekymringsfullt, og at Hamar kommune bør sette seg ambisiøse mål på området. Det fremgår at psykisk helse, skolefravær og rus bør være innsatsområder overfor ungdom i Hamar. I tillegg, pekes det på sosial tilknytning, at lav sosial tilknytning bidrar til utfordringer både psykisk, økonomisk og materielt, og at dårlige levekår bidrar til å svekke sosial inkludering og forsterker risikoen for fremtidig sosial eksklusjon.

Det påpekes at Hamar skal forebygge frafall i skolen gjennom faglig og sosial arbeid gjennom hele barnehage- og skoleløpet, og at man ønsker å redusere sosial ulikhet i helse gjennom å prioritere folkehelsearbeid som et gjennomgående tema i kommuneplanens samfunnsdel og i øvrige planer som utarbeides. Det fremgår også at det er viktig å styrke gode og helhetlige tjenester gjennom internkommunikasjon og samarbeidskultur, noe som Hamar kommune skal jobbe videre med i revideringen av kommunens kommunikasjonspolitikk og -strategi, og sammenfattingen av en ny kommunikasjonsplan.

I planstrategien, fremgår det at det skal utarbeides ny kommuneplan, oppdatering av kommunedelplan for helse- og omsorg, utarbeidelse av en konkret handlingsplan på boligområdet, en ny oppvekstplan som omfatter skole og barnehage, og en ny kulturmelding som inkluderer idrett og kulturskole. Vi tar her utgangspunkt i eksisterende planverk.

### Kommuneplanens samfunnsdel 2010 - 2022

I kommuneplanens samfunnsdel, er det flere punkter som omhandler barn og unge, hvorav noen er relatert til fattigdomsproblematikk. Det fremgår at Hamar kommune skal være et godt sted å vokse opp i hvor barn og ungdom får, på egne premisser, være med å utvikle kommunen gjennom deltakelse og medvirkning. Hamar kommune skal alltid kunne tilby barnehageplass, og gi et bredt tilbud innen idrett, kultur og andre fritidsaktiviteter for både organisert og ikke-organisert ungdom.

Barne- og ungdomspolitikken skal være helhetlig og bygge på fellesskap og deltakelse fra alle, uavhengig av foreldrenes økonomi.

Ved utvikling av tjenestene som rettes mot forebyggende arbeid som omsorgs- og behandlingstiltak mot barn og ungdom, skal det legges et helhetsperspektiv til grunn, både i helsestasjons- og barnevernsarbeidet, men også i barnehager og i skoler.

I planens handlingsdel, står det at kommunen skal fremskaffe og tilgjengeliggjøre fakta om barn og unges levekår, og å videreføre og utvikle nye tiltak for å avhjelpe fattigdom blant barn og ungdom. Kommunen skal også bidra til at frafallet av elever i videregående skole reduseres, samt arbeide for at målene i den boligsosiale handlingsplanen nås, gjennom Husbanken og de kommunale virkemidlene.

### **Planprogram for kommuneplan 2018**

Kommuneplanens samfunnsdel skal etter planen erstattes i 2018. Det er foreløpig utarbeidet et planprogram for hva planen skal inneholde. Det er tre hovedutfordringer som Formannskapet i Hamar kommune har lagt til grunn og som også fremgår av nåværende planstrategi:

- Sosial ulikhet i helse
- Frafall i videregående skole
- Manglende sosial tilknytning.

I gjennomgangen av behovet for utredninger, blir det gitt kommentarer og stikkord til utvalgte tema. Stikkordene kan gi indikasjoner på hvordan man ser for seg videre arbeid med planverket, og handler blant annet om hvordan integrering og folkehelse kan uttrykkes som gjennomgående temaer i alle kommunens planer, og det er stilt spørsmål ved å formulere fokuset på barn og unge på en annen måte enn tidligere.

### **Boligplan 2015 - 2020**

Hamar kommunes boligplan følger opp den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid kalt «Bolig for velferd»<sup>46</sup>. Den nasjonale strategien påpeker at det er viktig å gjøre en særlig innsats overfor barnefamilier og unge, hvor et av de nasjonale resultatmålene omhandler at barnefamilier og unge kun unntaksvis skal tilbys midlertid botilbud. Et midlertidig botilbud er definert som tre måneder.

I Hamar kommunes boligplan står det at det boligsosiale arbeidet handler om å sette langsiktige mål, utvikle tiltak og virkemidler for å nå målene, sette av økonomiske og faglige ressurser til arbeidet og å avgjøre hvor og av hvem de ulike operative oppgavene skal løses. I gjennomføringen trekkes det frem råd og veiledning, skaffe egnede boliger, tildele økonomisk støtte, iverksette bo- og nærmiljøtiltak og å gi oppfølging og tjenester i hjemmet.

Gjennom disponering av Husbankens virkemidler, ønsker Hamar kommune også at flere eier bolig i stedet for å leie. Dette innebærer at Hamar kommune ikke har satt måltall for antall utleieboliger til vanskeligstilte grupper.

Hamar kommunes mål for det boligsosiale arbeidet som er relatert til fattigdomsproblematikk, er å blant annet ha god variasjon av boligtyper som er egnet til ulike befolkningsgrupper, gi vanskeligstilte

<sup>46</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal\\_strategi\\_boligsosialt\\_arbeid.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf)

i boligmarkedet bistand slik at de skaffer seg og beholder egnet bolig, og at vanskeligstilte i boligmarkedet i større grad eier egen bolig.

Målene ønskes nådd gjennom for eksempel å gå i partnerskap med utbyggere for å bygge boliger til bestemte grupper, vurdere lånefinansiering til førstegangsetablerere, synliggjøre konkrete boligbehov i Handlings- og økonomiplanen, og gjennomføre en effektiv og samordnet bruk av Husbankens økonomiske virkemidler.

### **Hamarskolen som merkevare 2013-2016**

Hamarskolen har ikke bestemte mål som omhandler hvordan man arbeider mot barn og ungdom som bor i lavinntektshusholdninger. Noen nasjonale føringer gjør seg naturlig nok gjeldende innenfor tematikken. Gratisskoleprinsippet fremstår som et utgangspunkt for at skolene må ta lavinntekt med i beregningen ved planlegging av aktiviteter i løpet av skoleåret. Ser man dette prinsippet opp mot Hamarskolens mål om at skolene skal ha et godt og inkluderende miljø, bør i så fall planleggingen i stor grad gjennomføres etter å ha de som står dårligst stilt i fokus.

Skolens tilbud om leksehjelp må også sies å ha en innvirkning, ved at leksehjelpen er gratis og foregår i SFOs åpningstid. Av dokumentet, fremgår det at elever som deltar får en reduksjon i SFO-betalingen dersom de samtidig har plass i SFO. Prisreduksjonen tilsvarer 200 kroner per måned beregnet ut fra 2 timer leksehjelp i uka og hel SFO-plass. I dokumentet, fremgår det at utviklingen av leksehjelpen blant annet er begrunnet i sosial utjevning.

### **Strategi- og utviklingsplan for barnehagesektoren mot 2020**

Barnehagene arbeider i all hovedsak etter nasjonal rammeplan for barnehager<sup>47</sup>, samt virksomhetsplaner for hver barnehage. I tillegg, har barnehagesektoren en strategi- og utviklingsplan.

I rammeplanen står det at «barnehagen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller». I strategi- og utviklingsplanen fremgår det at barnehagene i Hamar skal satse på kompetanseutvikling og etterutdanning av pedagoger for «å nå målet om at barnehagen skal bidra til tidlig innsats og sosial utjevning». Hamar kommunes ambisjon er å tilby etterutdanning hvert 5. år for 20 % av pedagogene i barnehagene.

I planverket fremgår det også at barnehagene skal arbeide for å fange opp signaler om at barnet ikke har det bra hjemme tidlig, og arbeide i samspill med andre relevante enheter – særskilt nevnt det tverrfaglige småbarnsteamet. Det fremgår av planen at barnehagene og barneverntjenesten har en veileder for samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten som omhandler det å oppdage at et barn er utsatt for omsorgssvikt, vold eller overgrep, og hvordan lage faste rutiner for hvordan barnehagen går frem ved bekymring for et barns omsorgssituasjon og hvordan barnehagen skal oppfylle opplysningsplikten.

### **Plan for helhetlig barne- og ungdomspolitik 2015 - 2025**

I plan for helhetlig barne- og ungdomspolitik påpekes det at det skal satses ytterligere på tidlig innsats og helhetlig tjenesteytelse gjennom å arbeide for ny og utvidet kompetanse på flere fagområder. Økt kompetanse skal bidra til å kunne avdekke risiko tidlig og gi kunnskap om hvilke tiltak som gir resultater. Tettere og mer forpliktende samarbeid innenfor de ulike delene av det

<sup>47</sup> Det kommer ny rammeplan for barnehagene fra og med august 2017: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan/revidering-av-rammeplan/>

kommunale hjelpeapparatet skal bidra til bedre koordinerte tjenester. Det fremgår også at det er behov for i langt større grad å dreie ressursbruken fra behandling til forebygging på flere områder.

Hovedmålet i barne- og ungdomspolitikken er å skape gode oppvekstvilkår for alle. Helsestasjonen, barnehage og skole nevnes som de viktigste arenaene for tidlig innsats. For å kunne svekke risikofaktorer og fremme beskyttelsesfaktorer gjennom tidlig innsats, er man avhengig av tilstrekkelig kunnskap til å identifisere begynnende problematikk og at personalet forstår eget ansvar og rolle. Det er også viktig at man har ferdigheter og tør å ta opp bekymringen med de det gjelder, og at man har kjennskap til relevante samarbeidspartnere og kompetansemiljøer.

I planen er det skrevet at barnefattigdom i større grad er synlig gjennom manglende deltakelse på sosiale arenaer enn gjennom materiell nød. Manglende deltakelse på sosiale arenaer kan i et lengre perspektiv ha negativ innvirkning på skoleprestasjoner, helsefremmende aktiviteter og psykisk helse. Det fremgår at tiltak bør ivareta sammenhengene mellom disse «symptomene» og samtidig ikke stigmatisere risikogrupper gjennom tiltak og ordninger som forsterker sosiale forskjeller. Videre står det at det viktigste tiltaket for å redusere barnefattigdom er å bruke ressurser på en slik måte at det muliggjør foreldrenes kvalifisering for arbeidsmarkedet.

Som strategier, blir det nevnt at man ønsker:

- Å prøve ut konkrete nærmiljøprosjekter gjennom kommunalt samarbeid med velforeninger og andre organisasjoner der fellesskap og deltakelse er hovedmålsettinger.
- Å prøve ut et tettere samarbeid mellom skole, ungdomsklubb og frivillige organisasjoner med hensyn til å knytte enkelte fritidsaktiviteter til disse arenaene.
- Å ha flere betalingsfrie fritidsaktiviteter for barn og ungdom. Økt bruk av «utstyrsbanker» der fritidsutstyr til aktiviteter kan byttes eller lånes gratis.
- Å jobbe systematisk og målrettet for å motvirke barnefattigdom.

### Plan for barnevernet 2015 - 2018

Barneverntjenesten har både et forebyggende og et skadebegrensende ansvar overfor barn og ungdom som lever under forhold som kan være skadelig for helse og utvikling. Som vist til tidligere, er barn i lavinntektshusholdninger i større grad risikoutsatt både innenfor helse og utvikling. Likevel, har ikke barneverntjenesten et ansvar for å iverksette tiltak overfor barn i lavinntektshusholdninger kun fordi familien har en utfordrende økonomisk situasjon.

Satsingsområdene og delmålene for barneverntjenesten i Hamar kommune i perioden 2015-2018 er at barn og familier skal møte tjenester som er helhetlig og samordnet, at barn og unge med tiltak fra barnevernet skal ha et godt og tilpasset opplæringstilbud, og at barneverntjenestens tjenestetilbud skal være tilpasset mangfoldet i befolkningen.

Barneverntjenesten har arbeidsmål som omhandler å rekruttere og ha en samlet oversikt over lokale ressurspersoner som kan bistå barnevernet i tiltaksarbeid, akuttstusjoner og med omsorgstiltak, og å videreutvikle samarbeid med frivillige organisasjoner om støttetiltak i hjemmene, videreføre samarbeid med det øvrige tjenesteapparatet om felles metodikk for vurdering av bekymring og fremgangsmåte for å melde en sak til barnevernet, benytte samarbeidsfora og

koordineringsmetodikk som verktøy for samordning av tjenestetilbudet til brukere, og informere om barnevernets arbeid til samarbeidspartnere og befolkningen gjennom etablerte fora.

### Frivillighetspolitikken i Hamar

Dokumentet om Hamar kommunes frivillighetspolitikk er noen år gammelt, men det foreligger ingen ny strategi for arbeidet. Det fremgår i dokumentet, at målet med frivillig arbeid i kommunale tjenester, er:

- Å etablere sosiale nettverk for vanskeligstilte grupper
- Å forebygge sykdom, ensomhet og sosiale problemer
- Å skape trivsel og trygghet i nærmiljøene

Gjennom kommunal bistand til frivillige organisasjoner ønsker man blant annet å forebygge samfunns- og ungdomsproblemer. Det fremgår ikke konkret hva bistanden omhandler, men Hamar kommunes tilskuddsordninger blir omtalt, dog kan disse ha blitt endret siden dokumentet ble utarbeidet:

1. organisasjonstilskudd til kulturarbeid
2. tilskudd til åpne arrangement og spesielle tiltak
3. tilskudd til leder- og instruktørutdanning for ungdom
4. tilskudd til kapitalkrevende utstyr og anlegg
5. tilskudd til leie av anlegg og drift av private idrettsanlegg
6. tilskudd til nærmiljøanlegg

### Idretts- og friluftsmelding 2007

Idretts- og friluftsmeldingen er også et forholdsvis gammelt dokument. I dokumentet fremgår det heller ikke bestemte mål og tiltak som rettes mot barn i lavinntektshusholdninger, eller hvordan for eksempel man skal arbeide mot barn og ungdom som ikke deltar i organisert virksomhet av ulike årsaker.

### Målsettinger for tiltak

Det er i all hovedsak to bestemte tiltak som er gjennomført i Hamar kommune de siste årene som er iverksatt gjennom mottak av midler over henholdsvis storbymidler og fattigdomsmidler. De to prosjektene har i en periode virket sammen og har hatt til dels samme målgruppe. Vi beskriver målene for hvert av prosjektene i det følgende.

### Friskliv Ung – Aktivitet for moro skyld

Friskliv Ungdom – Aktivitet for moro skyld er et gratis aktivitetstilbud som er rettet mot ungdom som har behov for å være mer i aktivitet, sett i et bredt folkehelseperspektiv – det vil si både fysisk og psykososialt. Målgruppen er ungdom i ungdomsskolealder som har lav deltakelse i organiserte fritidstilbud, og ungdom som har livsstilsutfordringer, som for eksempel overvekt. Prosjektet er blitt sett i sammenheng med *Ungdom for Hamar* og har utvekslet noen av brukerne av de ulike tilbudene. *Aktivitet for moro skyld* er driftet gjennom nasjonalt tilskudd for forebygging av fattigdom. Frisklivssentralen har fokusert på ulike tiltak hvor de to ukentlig faste innslagene er et friluftstiltak i samarbeid med Den norske turforening, og det andre et badetilbud i Ankerskogen, som er blitt sett



opp mot svømmetrening. Tiltakene blir gjennomført av kvalifiserte aktivitetsledere med utdanning innenfor idrettspedagogikk og barnevernspedagogikk. I tillegg, har Frisklivssentralen arrangert daglige aktiviteter en uke i sommerferien, og i høst- og vinterferien.

I følge rapportering på prosjektet til Bufdir, fremgår det at Frisklivssentralen opplever det som utfordrende å nå målgruppen som man har mottatt midler overfor, men at flere av brukerne er ungdom som ikke er aktive i andre fritidstilbud. I oversikten over de innledende aktivitetene i prosjektet, fremgår det at det var høy aktivitet for å få opprettet samarbeid med skolehelsetjenesten og med skolene. I intervju ble vi fortalt at kartlegging av hvem man kunne samarbeide med og hva man kunne samarbeide om tok mye tid. Skolehelsetjenesten ble opplevd som en naturlig samarbeidspartner, blant annet siden nasjonale faglige retningslinjer for skolehelsetjenesten anbefaler å foreta veiing av elever på 8. trinn<sup>48</sup>. I begynnelsen av prosjektet fikk Frisklivssentralen flere henvisninger fra skolehelsetjenesten, men opplevde at henvisningene avtok samtidig som at det ble valgt å ikke veie elever på 8. trinn<sup>49</sup>. Leder av Helsestasjonen har, i kommentar til den foreløpige rapporten, informert om at skolehelsetjenesten opplevde at det var få ungdommer som ønsket å benytte seg av tilbudet.

Innledningsvis i prosjektet, anslo Frisklivssentralen at målgruppen besto av rundt 200 ungdommer, basert på en gjennomført undersøkelse ved ungdomsskolene. I første driftsår, hadde friluftstilbudet et stabilt oppmøte på 15 ungdommer. Av en oppmøteliste for svømmetilbudet, finner vi en snittdeltakelse på rett over tre ungdommer per gang. I 2015, finner vi et snittoppmøte på svømmetilbudet på våren på rett over fem ungdommer per gang, og rett over sju ungdommer per uke i høstsemesteret. I rapporteringen til Bufdir fremgår 10-15 ungdommer per gang. Friluftstilbudet ser ut til å være nede på 6-10 faste oppmøtende i 2015. I 2016 er tallet oppe på 13. For badetilbudet, fremgår et snitt på 17 i rapporteringen til Bufdir, hvorav rundt ti er rekruttert blant enslige mindreårige flyktninger. Av oppmøtelistene, finner vi et snitt på 8 ungdommer i høstsemesteret (vårsemesteret foreligger ikke). Vi er blitt opplyst om at det er mellom 4 og 15 enslige mindreårige flyktninger som møter fra gang til gang. Disse fremgår ikke av oppmøtelistene, men inkluderer vi minst 4 enslige mindreårige per gang, får vi dermed et snitt på 12 ungdommer.

Frisklivssentralen har ikke systematisk kartlagt de som benytter seg av de ukentlige tilbudene, verken med hensyn til å systematisere telling av oppmøte eller med hensyn til å dokumentere motivasjon for bruk av tilbudet. Tilbudet er lavterskel og i utgangspunktet rettet til alle selv om man har en bestemt målgruppe.

Med hensyn til ferietilbudene, har Frisklivssentralen opplevd ulik grad av deltakelse. Det er plass til 16 deltakere. I vinterferien 2017 var det 12 – 13 deltakere, hvor flere var henvist fra Flyktningkontoret. Innafor/Utafor hadde også ferietilbud i vinterferien 2017.

I prosjektet har man også drevet med en rekke andre aktiviteter, som for eksempel samarbeidet opp mot *Ungdom for Hamar*, hvor deler av tilskudd til *Aktivitet for moro skyld* for en periode bidro til innkjøp av utstyr og finansiering av prosjektlederstilling, og samarbeid med Hamar Frisbee Club med mulighet for å delta på treninger samt innkjøp av frisbeer.

<sup>48</sup> Leder for helsestasjonen har, i kommentar til den foreløpige rapporten, spilt inn at det også anbefales veiing på 3. trinn. I og med at prosjektet som omtales retter seg mot ungdomsskoleelever, har vi valgt å ta inne dette i en fotnote.

<sup>49</sup> Respondenter fra to enheter har nevnt at dette var til hensyn av stigmatisering. Helsestasjonen har ikke kommentert hvorfor veiingen ble avsluttet.

I rapportering for 2016, fremgår det at Frisklivssentralen opplever at de har høy grad av måloppnåelse og at prosjektet har stabilisert seg, og er mer kjent blant brukere. I samtale med prosjektleder, fikk vi opplyst om at det tar tid å etablere samarbeid og skape informasjonsflyt ut mot samarbeidsparter, samt å sikre et stabilt antall brukere av tilbudene. Prosjektleder opplever at tilbudet i stor grad ligger til Frisklivssentralen og etterlyste et bredt eierskap til tiltaket i andre enheter.

### *Ungdom for Hamar*

Ungdom for Hamar er et avsluttet prosjekt som ble finansiert gjennom storbymidler for ungdom. Prosjektet ble opprettet i forbindelse med blant annet ombygging i Hamar sentrum og rivningen av ungdomshuset på SeaSide. Målgruppen var ungdom og målsettingene for prosjektet var:

- stimulere ungdom mellom 13 – 19 år med ulike behov både kreativt, sosialt og fysisk på fritiden
- bidra til å skape nye åpne møteplasser i sentrale byrom i Hamar, dvs. på Stortorget, SeaSide og Håkonsgate

Prosjektet skal svare opp kommuneplanen (2010 – 2023) om å sette «barn og unge først».

Følgende tiltak ble gjennomført i prosjektperioden 2014 – 2016:

- ukentlig åpent ungdomstilbud på Minipicasso kunst og kulturskole 2014 – 2016
- ukentlig åpent hus på SeaSide tirsdager samt lørdags-enerer januar – juni 2016
- kick-off workshop på Hamar kulturhus med Ungdomsrådet 18. februar 2014
- lørdagsquiz på Stortorget, mars – oktober 2014
- gatekunst workshop 2014
- åpning av Stortorget med ungdomsfest 2014
- åpning av skøytebane på Stortorget 2014 og sesongåpning av skøytebane 2015
- skøyteutlån på lørdager, desember 2014 – februar 2016
- dugnad, oppussing og dekorering av SeaSide-huset og av uteområde april 2015 – november 2016
- ungdomshelg juni 2015
- humanitær aksjonsdag på SeaSide juni 2016
- Ungdommens dag juni 2016
- Åpent hus/internasjonale dager oktober 2016

I vurderingen, vurderes måloppnåelse med hensyn til byutvikling og åpne møteplasser med ungdomsmedvirkning som høy, men rekruttering av ungdom som i liten grad benytter seg av eksisterende kultur- og fritidstilbud vurderes som middels grad av måloppnåelse. Det vises til at «et større tverrfaglig samarbeid er nødvendig for mer systematisk få rekruttert flere fra denne gruppen».

## 9.4 Øvrig innhentet data

I økonomiplanen for 2017, fremgår det at Familie og levekår skal utvikle nye tiltak for å avhjelpe fattigdom blant barn og ungdom i løpet av 2017 (side 23). Gjennom disse, er det ønsket at man reduserer antallet lavinntektsfamilier. En endring i drift og tjenestetilbudet fra 2016 til 2017, oppgis å være at man setter inn et tiltak som omhandler inkludering av barn i lavinntektsfamilier i organiserte fritidstilbud (side 58). Meningen med dette skal være å sikre at barn i lavinntektsfamilier får mulighet til deltakelse på opplevelser/fritidstilbud.

I målkortet fremgår det ikke målbare mål som går direkte på barnefattigdom. Det er imidlertid satt mål for å redusere andelen sosialhjelpsmottakere på stønad over seks måneder, og øke antallet økonomisk vanskeligstilte som innvilges startlån (med mål om økning på ca. 80 % over resultatet i 2015).

En stor utfordring for målstyring av innsatsen i Hamar kommune, er at man i utgangspunktet ikke har god oversikt over de barna i systemet som faller innenfor definisjonen av å leve i fattigdom. Dette skyldes to ting: barn er ikke økonomiske vesener, og kombinasjonen av barn og økonomiske virkemidler ikke er et eget tjenesteområde. Fagsystemene teller enten ikke på økonomi (barneverntjenesten), på kombinasjonen *barn og økonomi* (NAV), eller på barn i barnefamilier i kommunal bolig (Boligsosial avdeling). Tjenestene kan telle dette manuelt, men den manuelle tellingen er ikke systematisert. NAV har anledning til å kunne sammenstille to lister for å få oversikt, men vi ble opplyst om at statistikken har forbehold med hensyn til nøyaktighet. Barneverntjenesten kan telle manuelt, men opplever at dette går utenpå tjenesteområdet i og med at deres primærytelser ikke har økonomi som innslagspunkt. Helsestasjonen, som til en viss grad er en forebyggende barneverntjeneste, har barn og familier hvor økonomiske problemer kan være en av flere årsaker til at de trenger hjelp, men opplever heller ikke økonomi som utgangspunkt for tjenesteytingen. Derfor tallfestes det heller ikke der.

Tiltak for å motvirke fattigdom ligger ikke til en enhet, men hos flere. Når ansvar er fragmentert, har dette innvirkning på den fulle oversikten. Vi oppfatter at flere av enhetene opplever at *økonomi* er et tema som skal ligge til NAV. Det fremgår også av NAVs lovpålagte oppgaver å drive økonomisk rådgivning. Flere av enhetene henviser derfor til NAV hvis de opplever at familier trenger hjelp med økonomien. I rundskriv Q-16/2013, fremgår det at NAV «skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud». I samme rundskriv, beskrives også flere andre tjenester som kanskje i større grad er naturlige inngangsporter til informasjon om familiens økonomiske status. NAVs tjenester gis til de som oppsøker NAV, mens mange av de som havner innenfor andre tjenester, som for eksempel barneverntjenesten, blir rapportert inn fra andre som uttrykker bekymring for situasjonen. Det oppleves derfor som naturlig at man kobler på NAV tidlig i kartleggingen der hvor det fremstår at det er økonomiske utfordringer, i tillegg til øvrige som kan få bistand fra andre tjenesteytere.

Andre tjenesteytere har virkemidler og tiltak som flyter rundt selve den økonomiske rådgivningen. Dette gjelder tilskudd til og tilbud om fritids- og ferieaktiviteter, gratis barneklær<sup>50</sup>, tilskudd til barnehage og SFO mv. Vi opplever at det ikke er laget en systematisk oversikt over alle tiltak og virkemidler, og stiller derfor spørsmål ved om hver saksbehandler, som arbeider med saker hvor

<sup>50</sup> Helsestasjonen oppfordrer folk til å legge inn brukte barneklær som de ikke lenger har behov for.

økonomi inngår, har kjennskap til alle kontaktpunkter hvor familien kan få hjelp og støtte. Vi har for eksempel fått opplyst at bruk av og kontakt med frivillige organisasjoner i saksbehandlingen kan være avhengig av saksbehandlerens egne kontakter og kjennskap til tilbud.

Vi opplever at det er et fokus på barnefattigdom i plan- og måldokumenter gjennom at dette er nevnt flere steder, selv om det ofte ikke er omtalt hvordan man skal arbeide med problematikken. I Økonomiplanen for 2017, er det bevilget ekstra midler til fattigdomsbekjempelse med mål om å lage planer og tiltak i løpet av året. Hamar kommune har hyret inn Likestillingscenteret til å utarbeide en handlingsplan mot barnefattigdom. Kultur har fått deler av midlene som de vil disponere som tilskudd til frivillige lag og organisasjoner som har prosjekter som omhandler lavkost- og aktivitetstilbud.

Hamar kommune har mottatt midler over nasjonale fattigdomsmidler. Prosjektene skal utformes slik at de treffer målgruppen av barn som lever i lavinntektshusholdninger og bidra til at forskjeller utjevnes. Fra 2014 – 2016, har Hamar frisklivssentral mottatt midler fra Bufdir for et prosjekt kalt *Aktiv ung*. Utbetalt beløp for 2016 ble avkortet som følge av høy overføring i 2015. Prosjektet har også hatt et underforbruk fra år til år som har medført at kommunen har søkt om overføring av midler fra et budsjettår til et annet.

Målgruppen for prosjektet har vært ungdom som ikke er aktive i fritidstilbud eller fysisk aktive, og formålet var å utvikle et varig, lavterskel aktivitetstilbud for ungdom mellom 13-16 år. Barn i lavinntektshusholdninger er mindre aktive i organiserte aktiviteter, så tiltaket vil kunne treffe denne målgruppen. Imidlertid, viser rapporteringen fra prosjektets første periode at rekrutteringen har vært lavere enn antatt. Det fremgår heller ikke om noen av ungdommene som har deltatt faller i målgruppen som de nasjonale tilskuddsmidlene er rettet mot. Av rapporten for 2015, fremgår det at det er økende deltakelse på arrangementene, men at man har opplevd at noen slutter å delta som følge av et ønske om ikke å assosieres med andre brukere av tilbudet. På det ukentlige gratis badetilbudet, er det 10 – 15 ungdommer som deltar hver gang, mens det er 6 – 10 ungdommer som møter på ukentlig friluftsgruppe, i samarbeid med DNT. Det blir rapportert på at deltakerne er både innenfor og utenfor prosjektets målgruppe.

Vi har mottatt informasjon i e-post om at mellom 2015 og 2016, hadde badetilbudet 10 faste deltakere, med maks 25 tilstede på samme arrangement. I 2017, har Frisklivssentralen opplevd at det kommer 18 faste deltakere, hvorav 10 deltakere kommer fra boliger for mindreårige flyktninger. På friluftsgruppen er det rundt 10 som møter fast, med 15 som er påmeldt tilbudet.

Rapportering for 2016 opplyser om at prosjektet treffer målgruppen *inaktiv ungdom*, og det blir rapportert på at økt deltakelse skyldes samarbeid med bolig for enslige mindreårige. Prosjektet har hatt samarbeid med andre kommunale og ikke kommunale enheter, men NAV, som jobber tettest med fattigdomsutfordringer, er ikke en av disse. Det fremgår imidlertid at i samtale med noen av ungdommenes foreldre, kommer det frem at mange ikke har økonomisk mulighet til å delta på andre organiserte aktiviteter. Det fremgår også at det er en utfordring med å nå ut med informasjon til målgruppen og deres foresatte, og at mange av de i målgruppen ikke alltid selv oppsøker informasjon om aktiviteter til sine barn, samt at ikke alle ungdommer har tilstrekkelig oppfølging hjemme med hensyn til tilrettelegging for å komme seg til og fra aktiviteter, holde avtaler og følge tider for oppmøte mv.

Aktiv ung – Aktivitet for moro skyld har i 2015, 2016 og i 2017 også avholdt ferietilbud for ungdom. I 2015 var det 16 påmeldte på sommertilbud, i 2016 var det 17 påmeldte, i høstferietilbudet 2016 var det 16 påmeldte, med 12 påmeldte til vinterferietilbudet 2017. Vi ble fortalt at Frisklivssentralen var noe sent ute med tilbudene i vinterferien 2017. Frisklivssentralen opplyste om at ved påmelding setter de barn og ungdom på liste før de setter sammen gruppen som får delta på tilbudet. Dette betyr at de prioriterer barn og ungdom som blir henvist gjennom for eksempel barneverntjenesten, skolehelsetjenesten, kontaktlærere i skolen og Flyktningkontoret. Disse tjenestene skal motta informasjon om ferietilbudet før man går ut offentlig med informasjonen.

Målet om at Friskliv ung skal være et varig tilbud er ikke nådd, og er foreløpig avhengig av tilskudd fra Bufdir. Frisklivssentralen er blitt innvilget ytterligere støtte til prosjektet i 2017.

Kultur arrangerer et ferietilbud for barn på sommeren. Informasjonen går blant annet ut via Hamar kommunes nettsider og lokale aviser. Tilbudet pleier å bli fullsatt og man forsøker å prioritere barn som blir henvist fra andre tjenesteytere i kommunen. I 2017, endret Kultur påmeldingsfristen, noe barneverntjenesten ikke var klar over. Kultur har klart å finne rom på en av de to ukene som tilbudet tilbys.

Omsorgstjenester barn og unge har hatt et ferietilbud for barn hvor oppslutningen var noe lav. I ferietilbudet har det vært høy deltakelse fra barn i familier som er blitt formidlet fra Flyktningkontoret.

I barne- og ungdomsskole fremsto det som at arbeidet omkring barnefattigdomsproblematikk var tilfeldig og ikke systematisert.

Det tverrfaglige barneteamet skal i følge to respondenter ikke fungere helt optimalt, og man opplever at det er både færre meldinger inn til teamet enn de øvrige, og at dette oppleves som unaturlig når det kommer inn flere alvorligere meldinger i ungdomsteamet.

## 9.5 Revisors vurdering

Med hensyn til revisjonskriterie 1, finner vi at Hamar kommune har en overordnet målsetting som delmål og resultatmålinger kan ta utgangspunkt i. Vi opplever at målsettingen burde blitt operasjonalisert ytterligere i delmålsettinger, jf. revisjonskriterie 3. Det kunne ha blitt utviklet en målstruktur som viser hvordan det overordnede målet henger sammen med mål i de andre strategiene og planverkene.

Opp mot revisjonskriterie 2, finner vi at Hamar kommune ikke har en klar strategi med klare veivalg og endringer som skal gjennomføres for å forebygge rundt barn i lavinntektsusholdninger. De ulike målsettingene og oppgavene finnes i planverk tilhørende ulike tjenester. Det er derfor risiko for at arbeidet i de ulike tjenesteområdene ikke blir koordinert og fremstår som fragmentert.

Vi opplever ikke, jf. revisjonskriterie 4, at flere av Hamar kommunes tiltak for å nå målene har tilstrekkelig med styringsparametere. Det er flere som i intervjuer har nevnt både at man kan måle mye uten at det sier noe kvalitativt om arbeidet, og at man kanskje burde måle mer for å synliggjøre hva man faktisk får gjort. At begge perspektivene er representert kan ha noe med hva slags type tjenester som ytes hos de enkelte enhetene. Etter vår oppfatning er litt måling, bedre enn ingen

måling, hovedsakelig fordi det bidrar til å synliggjøre hva som er utført på en bedre måte enn beskrivende egnevalueringer uten tallfestede resultater.

Revisjonskriterie 5 om å ha sammenheng mellom overordnet målsetting, operasjonaliserte mål og styringsparametere kan i varierende grad sies å være oppfylt. Dette vil avhenge av tjenesten som leveres i den enkelte enhet, og i hvor stor grad det arbeides mot det økonomiske aspektet med hensyn til barnefattigdom av den aktuelle tjenesteyteren. I og med at det er varierende oversikt over barna som barnefattigdomsstatistikken omtaler, og at det er varierende hvordan man kan registrere og hente ut statistikk fra fagsystemene, vil det for enkelte tjenester være større sammenheng mellom overordnet målsetting og operasjonaliserte mål – i den grad de er operasjonalisert mot husholdningsøkonomi og barn – enn mot resultatindikatorer.

Revisjonskriterie 6 synes på flere områder ikke å være oppfylt, men vi kan legge til at enkelte tjenesteområder rapporterer hyppigere enn andre, som for eksempel NAV. Administrasjonen har uttalt at revisjonen ikke må legge opp til flere rapporteringer enn det som er nødvendig. I likhet med administrasjonens oppfatning, opplever også vi at det ikke er nødvendig å måle kun for å måle eller å ha høy hyppighet av resultatmåling kun for hyppighetens del. Vi ønsker likevel å legge til at vi opplever at det her virker som om det er stor variasjon mellom for eksempel NAV med jevnlig rapporteringer, til Frisklivssentralen som i all hovedsak kun sender rapport på prosjektet til Bufdir ved årsrapportering på virkemiddelbruk. I og med at det har vært en målsetting om å iverksette et varig tilbud, kunne det ha vært naturlig å vise til aktivitet og resultater internt i organisasjonen for å vise til nytteverdien av tilbudet.

Revisjonskriterie 7 oppleves ikke oppfylt. Det ene tiltaket som Hamar kommune har som finansieres gjennom fattigdomsmidler, rapporterer kun årlig til tilskuddsgiver og rapporterer ikke internt i kommunens organisasjon.

Dette fører nødvendigvis til at vi ikke opplever at revisjonskriterie 8 oppfylles for nevnte prosjekt spesielt. Men vi opplever heller ikke at respondentene har gitt uttrykk for at evalueringene benyttes bredt til læring i organisasjonen, selv om man sannsynligvis gjør seg erfaringer innenfor hver enhet. Hovedspørsmålet her er tid og ressurser til å kunne drive intern evaluering og dra lærdom i fellesskap, og i hvor stor grad man klarer å formidle informasjon både bredt i egen enhet og mot enheter. Informasjonsflyt er som oftest en utfordring.

Rådmannen har opplyst til revisjonen at kommune-Norge har beveget seg vekk fra streng mål- og resultatstyring. Hamar kommune mål- og resultatstyrer likevel sin innsats i en viss grad, men med svært overordnede målsettinger og styringsdata. Unntaket er budsjettstyringen som foretas gjennom å svare opp økonomi- og handlingsplanen i jevnlig rapporteringer. Hamar kommune benytter for eksempel fremsiktsanalyser i mål- og resultatstyringen. Slik teorien på området er, er det å styre etter årlige akkumulerte data utilstrekkelig for å kunne justere innsatsen underveis. Når dataene blir store og dekker et langt tidsintervall, blir det vanskelig å si hva man bør forandre fordi det kan ha vært svært mange tiltak som er iverksatt over perioden. På den andre siden, kan ståstedanalyser og sammenligninger over flere år vise hvordan situasjonen er og hvordan den har blitt endre. Etter revisors vurdering er dette likevel mer informativt enn styrende.

I de to prosjektene hvor Hamar kommune har mottatt midler for å aktivere inaktiv ungdom viser prosjektenes aktivitetsbeskrivelser, og den avsluttende rapporten for Ungdom for Hamar, at

prosjektlederne synes det er vanskelig å si noe om målgruppen er blitt nådd. Hvis man er usikker på om målgruppen nås, blir det vanskelig å både mål- og resultatstyre prosjektene. Prosjektene har heller ikke hatt måleindikatorer. Det er ikke dermed sagt at de ikke har nådd målgruppen – det er faktisk sannsynlig at de har nådd målgruppen – men omfanget er det vanskelig å uttale seg om. Dette henger til dels sammen med at man i Hamar kommune er oppmerksomme og vare på at tiltakene og tilbudene ikke skal bli stigmatiserende, og at man i tillegg ikke har en konkret oversikt over hvilke barn og ungdom som bor i lavinntektshusholdninger. NAV Hamar har et anslag, og man har en viss oversikt med hensyn til familier som har redusert barnehage- og SFO-betaling. Barneverntjenesten har ikke registrering av økonomi i sine saksbehandlingssystemer.

Etter en gjennomgang av målregimet, fremstår det for oss at det tydeligste målet for det forebyggende arbeidet mot barnefattigdom er at andelen barn i lavinntektshusholdninger skal reduseres. Vi opplever at målet ikke er ytterligere operasjonalisert og spisset til bestemte delmål som man skal jobbe mot, og i det minste ikke delmål som vil kunne vise til at andelen barn i lavinntektshusholdninger er redusert.

Innenfor hver enkelt plan er det foreslått tiltak, men tiltakene er ikke kvantifisert og sier forholdsvis lite om hvordan situasjonen forbedres gjennom aktivitetene i enhetene. Man har mål som tidlig innsats, kompetansehevende tiltak, og tverrfaglig samarbeid. Men målene er ikke kvantifisert til for eksempel *hvor mange familier skal nås gjennom tverrfaglige team, hvor mange familier skal få iverksatt tiltak innen en gitt tidsfrist, hvor stor andel skal etter brukerundersøkelse melde om at situasjonen er forbedret mv.*

Det er anledning til å gjennomføre evalueringer basert på familienes subjektive opplevelser av hjelpeapparatet, noe det er mulig at Hamar kommune bør utnytte i større grad i og med at man opplever det som vanskelig eller eventuelt lite hensiktsmessig å kvantifisere kvalitative tjenester. En av respondentene i intervjuene foreslo å opprette et servicesenter som inngangsport til tjenestene, hvor henvendelsen kommer inn og deretter fordeles på riktig tjeneste i stedet for at man må kontakte hver enkelt tjeneste og risikere å bli henvist videre som følge av at det tilhører et annet ansvarsområde i kommunen. Dette vil kunne bidra til at brukerens historie og behov vil utleveres mer begrenset, og at brukeren ikke må utlevere seg selv flere ganger for ulike saksbehandlere i ulike tjenesteområder. Et slikt servicekontor vil også ha informasjon om innbyggere som har kontaktet kommunen med behov for en eller annen tjeneste, og vil derfor kunne stå for gjennomføring av brukerundersøkelse etter et gitt tidsintervall<sup>51</sup>. I en slik brukerundersøkelse kan det være naturlig å legge til kommentarfelter for forbedring slik at utviklingen av tjenesteområdene blir brukermedvirkende.

Slik det fremstår for oss, har Hamar kommune valgt ikke å operasjonalisere hovedmålet om å redusere andelen barn i lavinntektshusholdninger. Dette medfører at noen av de delmålene som kommunen har, som tangerer problemstillingen, heller ikke svarer opp hovedmålet. Det er for eksempel beskrevet i flere dokumenter, særskilt for tjenesteområder hvor man skal yte tidlig innsats, at man satser på kompetansehevende tiltak for å styrke både det å lese signaler på utfordringer tidlig, iverksette tiltak tidnok, og kunne skaffe kunnskap om hvilke tiltak som virker. Det fremstår som utydelig for oss hvordan man skal kunne vurdere hvor gode tiltakene er når man ikke har

<sup>51</sup> Det bør her settes av nok tid til at brukeren har fått hjelp av aktuell(e) tjeneste(r).

spissede målsettinger å lenke tiltakene opp mot. Når delmålene blir utflytende gjennom vage formuleringer, hvor hensikten likevel kan være god, vil det nødvendigvis begrense seg med hensyn til å gjøre evalueringer av om tiltakene faktisk nådde det målet man satte seg.

Til slutt, ønsker vi å bemerke at sosialhjelpsstatistikken for april 2017 viste at det var færre barnefamilier som mottok sosialhjelp som viktigste inntektskilde, men at disse barnefamiliene i snitt har mange flere barn enn barnefamiliene som mottok sosialhjelp som viktigste inntektskilde for hvert av kvartalene i 2016. Dette betyr både at man ikke har klart å forebygge og å få ned andelen barn som er representert i sosialhjelpsstatistikken, og at Hamar kommune har en utfordring med store barnefamilier blant de som har størst økonomiske utfordringer.



## 10 Problemstilling 1b – Helhetlig tjenesteyting

### **Problemstilling 1b**

I hvor stor grad klarer kommunen å utnytte kunnskapen i kommunens hjelpeapparat på en måte slik at kommunens tjenestetilbud blir helhetlig?

### 10.1 Bakgrunnsinformasjon

Kommunen har ansvar for at de ulike tjenestene for barnefamiliene er godt koordinert. Godt forebyggende arbeid vil ofte forutsette samarbeid på tvers av ulike fagområder og forvaltningsnivå. Det er viktig at det blir laget rutiner og systemer som gjør det enkelt å samarbeide. Felles forståelse av problemet, mål og virkemiddelbruk (samsyn) samt gode styrings- og rapporteringssystemer, vil øke sannsynligheten for å oppnå gode resultater. For å få til et godt samarbeid må alle ha kunnskap om og respekt for hverandres ansvar og roller.

I Oppvekstrapporten 2017, blir det av Tone Fløtten dratt frem hvordan barnefattigdom føyer seg inn i hva som er å anse som en vellykket nordisk velferdsmodell, hvor politikk på ulike måter er sett i helhet for å danne grunnlag for høy arbeidslivsdeltakelse og inntektsnivåer. Fløtten viser at selv om modellen har ført til at Norden opplever et av verdens generelt sett beste livsforhold, er det noen som faller utenfor og som lever i risikosoner for lavinntekt. Som Fløtten skriver, er det mange av disse som har sammensatte utfordringer hvor det ikke kan identifiseres en enkelt innsatsfaktor som kan forbedre situasjonen. Fløtten forklarer at det er høy risiko for opphopning av problemer innen tre identifiserte områder som:

- Mange unge mellom 15-29 som ikke er i jobb eller utdanning. 7 % totalt i 2014, med 25 % blant ungdom med innvandrerbakgrunn. Risikoen for lav arbeidslivsdeltakelse øker selv ved kun ett års fravær fra jobb eller utdanning.
- Økt dårlig psykisk helse, særskilt blant barn og unge. 15 - 20 % av barn i alderen 3 - 18 år har nedsatt funksjonsevne på grunn av psykiske plager, og ca. 8 % av alle barn/unge har så alvorlige problemer at det kan karakteriseres som en psykisk lidelse. Særlig forekomst av depresjonsplager øker.
- Lavere deltagelse i lag og organisasjoner på fritid, med stor forskjell på ungdom fra høy- og lavinntektssituasjon.

I tillegg, kan det legges til at man også ser at barn av foreldre med høy utdanning i mye større grad tar høyere utdanning selv, enn barn av foreldre med lav utdanning. Selv om det er mindre samsvar mellom om barn følger samme inntektsnivå som sine foreldre, er det verdt å legge merke til at forskjellen på lang utdanning vil kunne medføre vesentlige endringer mellom ulike sosiale lag i kompetansesamfunnet.

At det er mange sammensatte utfordringer for de som den norske modellen ikke klarer helt å favne om, fremhever behovet for sammensatte løsninger, ikke at man arbeider med å forbedre del for del.

Det er selvfølgelig utfordrende å angripe utfordringer holistisk med de ansvarsområdene hver tjeneste har både juridisk og gjennom tjenestebeskrivelse, men gjennom de føringer og signaler som er uttalt nasjonalt, som for eksempel gjennom samhandlingsreformen, bør innsatsen sees i sammenheng, altså helhetlig og koordinert. Dette er også påpekt fra enkelte av de respondentene som vi har vært i kontakt med.

### 10.1.1 Hva er et godt samarbeid?

Vi sendte ut en spørreundersøkelse til ulike enheter hvor vi oppfordret enhetene til å foreta en egenevaluering av samarbeidene med øvrige enheter i Hamar kommune. I vedlegg B fremgår visualisering av utvalgte tjenesters vurderinger. Etter gjennomføringen, gikk vi ned på enhetsnivå for å se hvordan enhetene vurderer egne samarbeid. Spørsmålene i undersøkelsen ble gitt som en blanding av kvalitet og frekvens, gjennom disse svaralternativene:

- Fungerer godt
- Delvis bra
- Kan forbedres
- Lite samarbeid

Det var også anledning til å føre opp at man ikke samarbeider med enheter.

Gjennom å konvertere disse svaralternativene til poengverdier, la vi opp til en gjennomsnittsverdi som forteller mer generelt om samarbeidsfrekvensen for den enkelte tjeneste. Undersøkelsen ble gitt innenfor temaet *barnefattigdom*. Svarene gir til dels en indikasjon på at noen kan ha vurdert samarbeidene mer generelt, og derav om temaer som ikke omhandler barnefattigdom.

Svarene ga oss til tider svært ulike fremstillinger. To tjenesteområder kunne ende med å vurdere det samme samarbeidet svært ulikt. Noen tjenesteområder samarbeider svært bredt, og de som samarbeider bredest har også mest positive forestillinger om egne samarbeid. De som samarbeider med færre enheter, ser ut til å være noe mer kritiske til de samarbeidene som er etablert. Dette reiser spesielt ett viktig spørsmål: hva er å regne som et godt samarbeid?

Hvis man har mange samarbeidspartnere, kan det være at de aller fleste foregår på et minimumsnivå med hensyn til få og små praktiske hensyn. Hvis man har færre samarbeidspartnere, kan det være at man forventer et mye tettere samarbeid med de få man har. Dette perspektivet ser de samarbeidende enhetene fra tjenesteyters ståsted. For en bruker, må nødvendigvis gode samarbeid enhetene i mellom bestå av best mulig koordinert, enhetlig og helhetlig tjenesteyting til det formålet som brukeren forventer, og som brukeren har rett og krav på. For å få svar på hvordan brukeren opplever tjenestene er det hensiktsmessig å ta i bruk brukerundersøkelser, noe som ikke ligger til forvaltningsrevisjonsområdet, men som likevel er et interessant område – ikke bare innenfor fattigdomsproblematikk, men overfor helhetlig tjenesteyting generelt sett.

Vi har i stedet vært interessert i å få svar på hva som forventes av samarbeidene enhetene i mellom. Dette vil nødvendigvis ikke gi et enhetlig svar, noe som likevel i seg selv kan gi en indikasjon på om man lykkes i å samarbeide eller ikke. Hvis det er mange ulike forståelser av hva et samarbeid skal omhandle, er det ikke sikkert at man effektivt klarer å komme frem til den aller beste løsningen på å yte tjenester som kommer brukerne til gode.

Undersøkelsen omtales ytterligere nedenfor i kapittel 10.4.2.

## 10.2 Revisjonskriterier for problemstilling 1b

- 1 Hamar kommune bør ha samarbeidsarenaer mellom ulike fagenheter på systemnivå
- 2 Hamar kommune bør ha samarbeidsarenaer mellom ulike fagenheter på individnivå
- 3 Det bør være etablert kontaktpunkter mot barneverntjenesten
- 4 Det bør være etablert kontaktpunkter mot sosialtjenesten/NAV
- 5 Hamar kommune bør ha planer for integrering av kunnskap fra prosjekter inn i organisasjonen
- 6 Hamar kommune skal ha en knutepunktfunksjon for fattigdomsmidler
- 7 Knutepunktfunksjonen skal drive oppsøkende arbeid mot familier
- 8 Knutepunktfunksjonen skal sørge for at Hamar kommune har god oversikt over alle relevante tiltak
- 9 Knutepunktfunksjonen skal være et bindeledd mellom de familiene som behøver hjelp og de tiltakene som finnes i kommunen.
- 10 Knutepunktfunksjonen skal skape positive effekter mellom offentlige og private aktører
- 11 Knutepunktfunksjonen skal samle kunnskap og kompetanse om hvordan man skal arbeide målrettet og forebyggende for å motvirke konsekvensene av å vokse opp i fattigdom

## 10.3 Hamar kommunes organisering

Hamar kommune er inndelt i ulike sektorområder og er blitt organisert etter «temaer» for tjenesteytelsen i kommunale tjenester. Det er mange ulike måter å organisere på, selv om noen av tjenestene er naturlig å avgrense mot hverandre. Andre tjenesteområder ligger mer på grensen mellom de tydeligste områdene. I Hamar kommune, er det fem sektorer:

- Opplæring og oppvekst
- Teknisk drift og utbygging
- Kultur og frivillighet
- Helse og omsorg
- Familie og levekår

Når man snakker om barn i lavinntektshusholdninger, er nødvendigvis *barna* de som står sentralt. *Barn* er imidlertid ikke et tjenesteområde. Som for andre innbyggere, er det flere tjenesteområder som yter tjenester mot barn. Tettst på alle er nok tjenesteområdene barnehage og skole, som ligger i Opplæring og oppvekst. I Kultur og frivillighet, finner man for eksempel Kulturskolen, fritidsklubbene samt virkemidler til lag og foreninger som har barn som målgruppe. Alle barn har behov for helsetjenester og ivaretas i hovedsak av Helsestasjonen i Familie og levekår. Noen vil ha andre særskilte behov, som for eksempel omsorgsbehov gjennom barneverntjenesten i Familie og levekår. Helse og omsorg har imidlertid i større grad tjenester overfor brukere over 18 år.

I det følgende, tar vi for oss de ovennevnte sektorenes tjenester som vi har funnet mest relevante. Dette er vårt utvalg basert på de vi har snakket med og på hva vi opplever som naturlig å belyse. Utvalget er med andre ord selektivt og andre kunne ha valgt annerledes, selv om vi opplever at det er

begrenset hvor mange øvrige aktører det er behov for å belyse i et prosjekt om barn i lavinntektshusholdninger.

### 10.3.1 Opplæring og oppvekst

Opplæring og oppvekst har som mål å legge til rette for gode oppvekstvilkår og tjenestetilbud for barn og unge i Hamar kommune. Avdelingen har ansvaret for barnehagene, grunnskoleundervisning både på barnetrinn og ungdomstrinn, skolefritidsordningen (SFO) og Hamar Naturskole.

Hamar kommune har totalt 21 kommunale barnehager og 11 private barnehager. Hamar kommune har 9 barneskoler (og en privat Montessoriskole) og 3 ungdomsskoler. Ansatte i barnehager og skoler jobber tett på barn og unge og deres familier. Hamar har full barnehagedekning hvor, i følge KOSTRA-tabell 04903, 96,1 % av barna mellom 1-5 år hadde barnehageplass i 2016. Andelen går ned til 82,7 % om man regner inn yngre barn.

Dette betyr at barnehagene når de aller fleste barna i Hamar kommune. Dette må også sees i relasjon til Helsestasjonen, som også når stort sett alle barn i kommunen gjennom obligatorisk helsestasjonsprogram. Med andre ord, har barnehagene en helt sentral posisjon med hensyn til å bli kjent med kommunens barn og barnas familier.

#### 10.3.1.1 Barnehage

Noen av barnehagene opplever lavinntekt som en utfordring overfor flere av barna og barnas familier enn andre barnehager. Lavinntektssituasjon i familier er i Hamar, som også andre steder i landet, til dels distribuert geografisk. Dette skyldes i all hovedsak tilgangen på billig bosted, som kan skyldes lavere eiendomsstandarder, blokk-områder, kommunale leiligheter, lave eiendomspriser, mindre attraktive områder som følge av omkringliggende tilbud mv. I motsetning til skoler, har ikke barnehagene regulert inntak etter kretser, men barnehagene kan likevel oppleve at barnehagens lokalisering har innvirkning på tilfanget av problemstillingen lavinntekt.

I barnehagene arbeider de med problemstillingen ut i fra at alle barn skal ha en så lik dag i barnehagen som mulig. Barnehagene har et felles måltid per dag hvor alle barna får den samme maten, i tillegg til ulike frukt-ordninger; i en av barnehagene suppleres frukt av barnehagen, mens i en annen benyttes foreldreliste. Barnehagene vi har vært i kontakt med ga inntrykk av at man arbeider bevisst med at man er klar over at noen av barna og deres familier har økonomiske utfordringer, gjennom at man forsøker å ikke gjøre et poeng ut av at familiene i barnehagene har ulike forutsetninger. Dette betyr planlegging ut i fra et minstenivå, som for eksempel pyjamasfest i stedet for karneval, og turer til omkringliggende naturopplevelser i stedet for andre alternative opplevelser som vil koste. Barnehagene benytter også tilbud som kino på sommeren da det tilbys redusert pris for barnehagebarn, gratis teatertilbud og deltakelse festivaler som ikke koster noe. Vi fikk også inntrykk av at man er varsom med å spørre om hva barna har gjort på helger og i ferier, særskilt i forbindelse med arrangementer som ansatte vet at det koster å være med på. I forbindelse med bursdager, er det barnehagen som stiller med noe å spise til feiringen. En av barnehagene låner også ut barnehagen gratis til familier som ønsker det. Ordningen er åpen for alle, men blir ikke brukt av mange.

Med hensyn til det å bli klar over familienes økonomiske situasjon, har vi fått inntrykk av at det først oppstår en antakelse gjennom barnets tilgang på utstyr. Barnehagene har noen klær og noe utstyr til utlån, og enkelte barn har behov for å låne fra barnehagens lager – det kan være på grunn av at man ikke har klær eller utstyr, at klær er av lav kvalitet (for eksempel ikke varme nok på vinteren), at nødvendig utstyr er glemt igjen mv. Den ene av barnehagene vi var i kontakt med opplyste om at de deler ut lister på foreldremøte ved oppstart av barnehageåret hvor det fremgår hva barnet vil ha behov for i løpet av året. Listen er utarbeidet etter innspill fra FAU. Det blir også opplyst om hvor man kan få tak i utstyr billig. Den andre barnehagen opplyste om at ansatte har blitt med foreldre på handling for å bistå i utplukk av utstyr som er av god nok kvalitet. Dette gjelder særskilt vinterklær.

En av barnehagene har fått opplysninger om økonomisk situasjon for enkelte familier gjennom at foreldrene ønsker å søke om redusert betaling for barnehage eller ved at foreldrene gir uttrykk for en vanskelig økonomisk situasjon i foreldresamtaler. Den andre barnehagen opplyste om at barnehagen ikke mottar informasjon om hvilke barnefamilier som har redusert egenbetaling. Begge barnehagene opplyste imidlertid om at de mottar informasjon fra Innfordring dersom det er fare for at en barnehageplass blir sagt opp. Vi fikk også opplyst at det er svært sjelden at barnehageplasser blir sagt opp, og at styrerne i barnehagene jobber tett opp mot familien før det blir nødvendig å si opp barnehageplassen. Dette arbeidet kan omhandle å motivere til å ta kontakt med NAV eller Innfordring for rådgivning eller betalingsavtale for å få gjort opp utestående krav. Hvor tett oppfølgingen er, kan avhenge av foreldrenes vilje til å ordne opp i situasjonen og hvor ofte situasjonen har oppstått for den samme familien.

### 10.3.1.2 Skole

I motsetning til barnehagene, forholder inntaket til kommunale barne- og ungdomsskoler seg etter skolekretser. Hver skole har sin krets, og kretsens geografiske nedslagsfelt kan derfor i større grad enn for barnehagene ha innvirkning på i hvor stor grad en skole har lavinntekt som problemstilling blant skolens elever.

Vi har snakket med et lite utvalg respondenter, som ikke kan sies å være representative for alle skolene, men hvor respondentene er plukket ut av Opplæring og oppvekst med hensyn til de skolene som Opplæring og oppvekst mener at har flere tilfeller av familier med utfordrende økonomi. Det følgende er ment til å gi et inntrykk av hvordan vi er blitt fortalt at barne- og ungdomsskoler arbeider med problemstillingen.

I intervjuene ble vi opplyst om at skolene ikke arbeider systematisk med lavinntekt, og at man ikke har dokumenter og rutiner for arbeidet. Skolene har imidlertid noen universaltiltak som spiller inn i problemstillingen, som for eksempel det å overholde gratis skoleprinsippet, som ligger til grunn for offentlig grunnskole, og enkelte særskilte tiltak uten at disse er rutinefestet.

Barneskolene tilbyr skolefritidsordning og leksehjelp. Leksehjelpordningen er gratis, mens familier som har økonomiske utfordringer kan søke om redusert egenbetaling for skolefritidsordningen. Skoler har som oftest noe utstyr til utlån ved ulike aktiviteter, som skøyter og ski. Litt i likhet med barnehagene vi har snakket med, har vi fått et inntrykk av at formidling av andre kommunale og private tilbud og tiltak er personavhengig. Ved ungdomsskolene er det ansatt sosiallærere som har noe mer oversikt over tilbudene.

Kontaktlærere er forholdsvis tett på elevenes familier og kan få informasjon om mye. De vet derfor ofte hvilke familier som har økonomiske utfordringer. Hva kontaktlærer vet, er likevel i stor grad avhengig av hvilken informasjon foreldre og elever velger å dele med kontaktlærer.

Hamar kommune finansierer leirskole for alle elever i kommunal barneskole. Lommepenger i forbindelse med turene kan være en utfordring. Den skolen vi har vært i kontakt med, forsøker å sette en moderat standard gjennom dialog i foreldremøter, uten at det er fastsatte grenser for hvor mye en elev kan ha med seg. Skolen betaler for vinteraktivitetsdag for elevene, og forsøker å benytte gratis tilbud i nærhet av skolen.

Elever på 1. og 8. trinn får fra høsten 2017 utdelt iPad som skal være med gjennom hele skolegangen. Tilgang på PC og internett er noe vi fikk et inntrykk av at skolene ikke tar for gitt. Dette gjelder både for elevene og elevenes foresatte. Den ene barneskolen har PC ved skolen som kan benyttes for å levere oppgaver gjennom læringsportalen i skoletiden. De har også stilt skolens datautstyr tilgjengelig for foresatte i forbindelse med deltakelse i spørreundersøkelse i *Kultur for læring*-prosjektet ved Høgskolen i Innlandet, som Hamar kommune er deltaker i.

Barneskolen har stilt gymsal til rådighet for lån i forbindelse med å arrangere bursdag. Enkelte familier kan ha utfordringer med å ha rom for barnebursdager. Skolen stiller krav til at en hel elevgruppe må inviteres før man får lånt gymsalen. En elevgruppe ble definert som enten en jente- eller guttgruppe i klassen, eller hele klassen. Skolen har ikke ført statistikk over hvor mange som har benyttet tilbudet.

Vi er blitt fortalt at den aktuelle barneskolen vi har vært i samtale med, er blitt bevisste på det å stille spørsmål ved hva elever har gjort i ferien, og at noen trinn har hatt fokus på å være varsom med å spørre om hva man har gjort i helgene. Imidlertid, har kontaktlærere i barneskolen foreldresamtaler hvor man har tatt inn et punkt hvor man spør foreldrene om hvordan barnet har det i hjemmet på fritiden, når barnet sist hadde besøk og lignende spørsmål som kan gi informasjon om barnets sosiale hjemmesituasjon.

Ved ungdomsskolen, fikk vi et inntrykk av at en stor del av ansvaret for formidling av tilbud, iverksettelse av tiltak og oppfølging av elever som tar kontakt ligger til sosiallærerne. I og med at elevene selv tar kontakt, blir oversikten og arbeidet mer tilfeldig. Vi fikk ikke opplysninger om at ungdomsskolen har særskilte tiltak overfor elever og familier med en utfordrende økonomi, men at sosiallærerens engasjement har mye å si for oppfølgingen. Sosiallærere er for øvrig involvert i å få elever i ungdomsskolealder til å sende inn søknad på kommunale sommerjobber for ungdom som kan ha behov for inntekt og aktivitet gjennom sommeren. Søknadene behandles i tverrfaglig ungdomsteam.

Felles for både barneskolen og ungdomsskolen var et ønske om bedre samordning av informasjon om ulike tiltak og tilbud.

### 10.3.2 Kultur og frivillighet

Kultur og frivillighet skal støtte og bistå den generelle kulturaktiviteten i kommunen. Enheten har ansvaret for en rekke områder som kulturhus, bibliotek, fritidsklubber, kulturskole, idrett og friluftsliv, tilrettelagte tjenester. Kultur og frivillighet skal sikre lag og foreninger tilskudd til drift og arrangementer.

Kultur og frivillighet arbeider tett på tilbud som i stor grad retter seg mot ungdom, men som ikke direkte omhandler forvaltningsrevisjonens problemstilling. Kultur og frivillighet har imidlertid en rådgiver med en funksjonsbeskrivelse etter krav fra Bufdir som *knutepunktfunksjon* mellom offentlige og private tilbydere av tiltak rettet mot barn i lavinntektshusholdninger, som skal drive oppsøkende arbeid mot familier som kommunen har vanskelig for å nå, og som skal bidra til at erfaringer og kunnskap blir spredd på tvers. Denne funksjonen er beskrevet i kapittel 10.4.1.

Kultur og frivillighet driver en to-ukers feriekubb for barn på 1.-7. trinn. Man må melde seg på for en hel uke slik at man ikke «shopper» aktiviteter. Deltakelse koster 1000 kroner for en uke og programmet er variert. Ved påmelding, skal andre kommunale tjenester som henviser barn bli prioritert. Barneverntjenesten dekker for eksempel utgiftene for de barna som de henviser. I år fikk imidlertid ikke barneverntjenesten med seg at det var endret frist for påmelding sammenlignet med i fjor, og kontaktet Kultur og frivillighet etter utgått frist. Dette medførte at Kultur og frivillighet ikke hadde åpne plasser til barna den første uken, men de fikk plass på ferieklubbens andre uke.

Fritidsklubbene er blitt lagt til ung-satsingen i Hamar kulturhus og har nå en avdelingsleder for alle tre fritidsklubber. Vi har fått opplyst at fritidsklubbene i liten grad styres etter indikatorbaserte målsettinger, og at arbeidet i fritidsklubbene i liten grad føyer seg direkte inn i arbeidet som omhandler lavinntektshusholdninger. Likevel, må tilbudet forstås som et universaltilbud hvor også barn og ungdom i lavinntektshusholdninger kan delta.

Hamar kommune har ikke kulturkort og/eller fribilletter til kulturtilbud for barn og ungdom som kommer fra husholdninger med økonomiske utfordringer, men Hamar kino har redusert billettpris for barnehagebarn på sommeren. Hamar kino har også tilbud om filmvisning med kinolærer gjennom prosjektet *Skolefilm Hamar*, som ble startet opp i august 2016. Barnehager og skoler kan kontakte Hamar kino for filmvisning med rabatterte priser per barn/elev. Tilbudet ble av en av barnehagene beskrevet som viktig, særskilt overfor barn i familier som ikke ofte benytter kulturtilbud. Det samme gjelder for gratis kulturarrangementer ved Hamar kulturhus. Vi mener det også er viktig å nevne biblioteket som et generelt universaltilbud, både gjennom utlån av bøker, men også ved gratis arrangementer tilknyttet blant annet bibliotekets barneavdeling. Det er imidlertid knyttet usikkerhet til hvilke familier som benytter slike tilbud, og selv om det for eksempel er opplesing av barnebøker på sommeren som et gratistilbud, betyr ikke det nødvendigvis at de som har lite ressurser oftere er brukere av tilbudet.

Kultur og frivillighet har også hatt et ansvar overfor prosjektet Ungdom for Hamar, som nå er avsluttet. Øvrig beskrivelse av dette prosjektet fremgår i eget underkapittel til kapittel 9.3 under *Målsettinger for tiltak*.

### 10.3.3 Helse og omsorg

Helse- og omsorgsavdelingen består av hjemmebasert omsorg (HBO), tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsevne, omsorgsboliger med og uten heldøgns tilsyn, samt sykehjemstjenester. I tillegg har avdelingen ansvaret for helsetjenester slik som Frisklivssentralen, legetjenester, fysio- og ergoterapi, rus og psykisk helsearbeid.

I Helse og omsorg, finner man Mestring og helse som i stor grad arbeider med forebyggende folkehelsearbeid. I Mestring og helse, finner man Frisklivssentralen. Frisklivssentralen har ulike tjenester hvorav et av tiltakene driftes med midler mottatt i forbindelse med innsats mot barnefattigdom. Dette tilbudet har en viss vekselvirkning med et øvrig tilbud i ordinær drift rettet mot inaktiv ungdom som ønsker hjelp for å komme i aktivitet og for å forbedre helsesituasjonen. Frisklivssentralens tiltak *Friskliv Ung – Aktivitet for moro skyld* er nærmere blitt omtalt i eget underkapittel til kapittel 9.3 under *Målsettinger for tiltak*.

I Mestring og helse ligger også Koordinerende enhet. Koordinerende enhet har ansvar for å bistå andre tjenesteytende enheter i arbeid med individuell plan og hvordan samarbeide best mulig der hvor brukeren har individuell plan. Vi har fått opplyst at Koordinerende enhet ikke selv har vedtaksmyndighet overfor personer med behov for individuell plan, og at de ikke står som ansvarlige for å utarbeide de individuelle planene. Koordineringsansvaret overfor en bruker legges som oftest til den tjenesten som melder inn at en person har behov for koordinerte tjenester. I samtale med blant annet skoler, har vi blitt opplyst om at de ikke alltid har anledning til å ha koordineringsansvar selv om de har meldt inn behovet. Dette fører til at Koordinerende enhet noen ganger også tar koordineringsansvar overfor brukere. Koordineringsansvaret innebærer blant annet innkalling av de aktuelle tjenestene til regelmessige møter, lage agenda, føre referat, nedtegne planen videre, kartlegging og utarbeidelse av individuell plan i samarbeid med bruker. Totalt er det rundt 300 innbyggere i Hamar kommune med individuell plan.

Koordineringen av tjenester i den individuelle planen omhandler i all hovedsak helse- og omsorgstjenester. Økonomiske utfordringer kan være gjeldende overfor personer med behov for individuell plan, men dette er som oftest ikke en del av planen, og er derfor heller ikke en del av temaene som diskuteres i samarbeidsmøter selv om vedkommende kan ha behov for tjenester fra NAV. Økonomi kan inngå i kartleggingen av livsområder, som koordinator gjennomfører sammen med bruker, men inngår ikke i planen dersom tjenesteyter eller bruker selv oppgir informasjon om at dette er et behov.

### 10.3.4 Familie og levekår

Familie og levekår yter forebyggende helsestasjonstjenester, barnevernstjenester og bistand til vanskeligstilte familier som trenger inntektssikring eller bolighjelp. Avdelingen er ansvarlig for Hamar interkommunale krisesenter og er sentral i kommunens krise- og beredskapsarbeid. Enheten sikrer bosetting og introduksjonsprogram for flyktninger og driver fire bofellesskap for enslige mindreårige. I tillegg yter enheten omsorgstjenester til barn med nedsatt funksjonsevne.

Familie og levekår er organisert til dels ut i fra at sektorens tjenester er rettet mot barn. I sektoren finner man blant annet NAV, Flyktningkontoret, Hamar læringscenter, barneverntjenesten,



Helsestasjonen, Omsorgstjenester for barn og unge, Boligsosial avdeling og Hamar krisesenter. Flere av disse tjenestene gir bistand ved bestemte behov, med unntak av Helsestasjonen som har et program hvor alle barn i utgangspunktet skal møte<sup>52</sup>.

Med hensyn til *barn i lavinntektshusholdninger*, kan flere av disse tjenestene yte tjenester overfor familier og barn hvor lavinntekt er en del av hverdagen. Mest sentral med hensyn til problemstillingen er NAV. Imidlertid, er brukeren i NAV som oftest voksen, mens økonomi for andre tjenester som har barnet i fokus, som barneverntjenesten og Helsestasjonen, vanligvis ikke er utslagsgivende for tjenesteytingen.

Dårlige økonomiske forutsetninger kan være gjeldende innenfor flere tjenesteområder, men inngår som oftest som en av flere faktorer som fører til utfordringer for familier. Relevante tjenesteområder med tiltak fremgår av følgende underkapitler.

#### 10.3.4.1 NAV

I de aller fleste intervjuene, er det blitt sagt at fattigdomsreduksjon oppstår gjennom å få de voksne ut i arbeidslivet. Voksne som står lengre unna arbeidslivet eller som har behov etter sosialtjenesteloven, vil kunne ha krav om sosiale ytelser. NAV Hamar har derfor et sentralt ansvar for å få voksne i arbeid, og derfor også et ansvar overfor fattigdomsreduksjon generelt sett.

NAVs arbeid med å få voksne i arbeid skal gjennomføres uavhengig av om de voksne har barn eller ikke, men i følge sosialtjenestelovens formålsparagraf har NAV et ansvar for at «utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud». NAVs tjenester og ytelser som er direkte relevant til forsørgeransvaret omhandler, i den grad man mottar ytelser for å ivareta basisutgifter og forsørgeransvar, barnetrygd, kontantstøtte og barnebidrag. Lover som regulerer den enkeltes rett er NAV-loven, Folketrygdloven, Arbeidsmarkedsloven, Sosialtjenesteloven, Barnetrygdloven, Kontantstøtteloven og Barneloven. Med unntak av kommunal sosialhjelp, som omhandler livsopphold og bostøtte, er de øvrige ytelsene statlige. Den kommunale og statlige delen av NAV skal fungere i partnerskap. Saksbehandling knyttet til rettigheter som følge av statlig og kommunalt lovverk kan være svært forskjellig. Ved vedtak om ytelser etter kommunalt lovverk, kan det brukes skjønn. Dette kan man normalt ikke etter statlig lovverk, jf. opplysninger i intervjuer. Saksbehandling ved behandling om rett til kommunale ytelser er dermed mer skjønnsbaserte enn det de statlige er. For statlige ytelser er kravene fastlagt i lovverket.

I retningslinjene for samarbeid mellom NAV og barneverntjenesten, fremgår det at ved behandling av søknad om økonomisk stønad etter sosialtjenestelovens § 18, skal det tas særlig hensyn til barnas behov. Man skal legge vekt på at «barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige fritidsaktiviteter, uavhengig av foreldrenes økonomi». Sosialtjenestelovens § 18 handler om at «de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen».

Sosialtjenesteloven har en paragraf som ikke er pliktig (§ 19), men som gir et mulighetsrom for NAV å vurdere annen ytelse dersom det er behov for det:

<sup>52</sup> Det er anledning til å velge å benytte annen legetjeneste for jevnlig kontroll, men dette er en veldig sjelden problemstilling i følge Helsestasjonens leder.

«Stønad i særlige tilfeller etter § 19 skal fange opp ulike behov for økonomisk hjelp som ikke dekkes gjennom stønad til livsopphold etter § 18. Hvis NAV-kontoret avslår stønad etter § 18, skal det vurderes om stønad *kan* innvilges etter § 19. Det kan for eksempel være aktuelt å innvilge stønad for å dekke utgifter til ferie eller ferieaktiviteter for barn, unge eller familien».

§ 19 lyder som følger: «Kommunen kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon».

Fylkesmannen i Hedmark gjennomførte tilsyn med NAV i 2016 vedrørende kommunens ansvar for behandling av søknader om økonomisk stønad. Vi avholdt et intervju med avdelingsledere for ungdom og integrering og for oppfølging 16-31 før tilsynet var avsluttet. Det har ikke latt seg gjøre å gjennomføre intervju etter avsluttet tilsyn, derfor har vi ikke hatt anledning til å vurdere bruken av mulighetsrommet i § 19 i etterkant av konkluderingen i tilsynsrapporten. I Fylkesmannens tilsynsrapport ble det avdekket flere avvik med hensyn til NAV Hamars oppfølging av barnefamilier og fokus på barn i saksbehandlingsprosessen. I intervjuet som vi gjennomførte før tilsynsrapporten forelå, fikk vi informasjon som gikk på tvers av Fylkesmannens funn. Vi er blitt fortalt at det har blitt jobbet tett opp mot NAV Hamar for å lukke avvikene.

NAV Hamar har gått i gang med såkalt aktivitetsplikt overfor et utvalg av klienter<sup>53</sup>. Aktivitetsplikten innebærer å møte opp for å utføre arbeid for mottatte ytelser. Hensikten er å få klienter som man anser som arbeidsdyktige ut i en aktivitet som får de fortære ut i arbeidslivet, samt at man forebygger langtidsmottak av ytelser fra NAV.

NAV har plikt til å utføre råd og veiledning, noe som blant annet omhandler økonomisk rådgivning med hensyn til budsjettering, daglig forbruk, informasjon om hvor man kan få ytterlig støtte, gjeldsrådgivning mv. I nye retningslinjer for ansvarsdelingen mellom NAV og barneverntjenesten, fremgår det tydelig at NAV skal ha et fokus på å se barnet i de tjenestene som ytes overfor klienter. I disse retningslinjene fremgår det at barnets behov og eventuelle synspunkter som hovedregel skal fremmes gjennom foreldre og foresatte. Dette vil si at føringene i utgangspunktet ikke setter barnet i sentrum der hvor klienten har et forsørgeransvar, slik mange andre tjenester gjør når de har fokus på barnets behov.

Når det gjelder tiltak, ble vi opplyst om at NAV Hamar i all hovedsak har to tiltak som omhandler barnefattigdom, hvorav ett er finansiert gjennom fattigdomsmidler<sup>54</sup>. Begge tiltakene gjennomføres i videregående skole og er ansett som langsiktige tiltak. Det ene omhandler psykolog i videregående skole, hvor elever i videregående kan få samtale med psykolog ved behov. Det andre tiltaket kalles NAV i videregående, og skal være et tiltak som motvirker drop-out.

Vi ble opplyst at NAV opplever det som utfordrende å treffe målgruppen med tiltak mot barnefattigdom. I all hovedsak er klienten voksen, og barnas behov formidles gjennom klienten. Virkemidlene er i all hovedsak rettet mot klienten, og i enkelte tilfeller mot barna der hvor dette skal

<sup>53</sup> Merk: i mange sammenhenger er personer som benytter en tjeneste kalt *bruker*. Ved NAV Hamar er man påpasselig med å referere til personer som har behov for tjenester som *klienter*. Å være *bruker* av en tjeneste impliserer en passivitet gjennom å *motta en tjeneste*. I motsetning, er en *klient* en som har interesser som blir ivaretatt av en annen på ervervsmessig basis (i enkelte tilfeller benyttes *klient* som synonym til *kunde*). I bokmålsordboka: person som søker bistand hos advokat, lege, sosialarbeider og lignende.

<sup>54</sup> Disse midlene bevilges av Arbeids- og velferdsdepartementet, og er ikke de samme virkemidlene som Bufdir bevilger.

hensyntas selv om man ikke nødvendigvis kan si at klienten prioriterer barna til tross for at dette er medregnet i ytelsen. Arbeid opp mot andre tjenester kan være utfordrende med hensyn til taushetsplikten jf. sosialtjenestelovens § 44 og forvaltningslovens § 13, men NAV Hamar har organisert seg slik at hver tjeneste skal ha en egen person ved NAV å kunne henvende seg til, selv om flere andre tjenesteytere opplever det som utfordrende å få kontakt med NAV.

#### 10.3.4.2 Barneverntjenesten

Barneverntjenestens ansvar for tjenesteyting overfor barn og barnas familier inntreffer der hvor man anser at barnet bor under forhold som ikke er til barnets beste. Hva *barnets beste* er definert som vil være avhengig av en skjønnsvurdering fra sak til sak. Som oftest mottar barneverntjenesten bekymringsmelding fra andre offentlige tjenesteytere, privatpersoner, pårørende mv. Andre offentlige tjenesteytere har plikt til å melde fra til barneverntjenesten dersom det er mistanke om mishandling, omsorgssvikt eller der hvor man anser det som nødvendig for at barneverntjenesten iverksetter tiltak.

Barneverntjenestens innslagspunkt for sine tjenester og tiltak inntreffer der hvor barnets omsorgsbehov ikke blir ivaretatt. Vi ble opplyst om at selv om økonomiske utfordringer kan være en del av familienes hverdag, er det ikke økonomi som er utslagsgivende for barneverntjenestens arbeid. Økonomi er heller ikke noe som barneverntjenesten primært arbeider med, og vi ble fortalt at økonomisk støtte i all hovedsak ligger til NAV gjennom å få de voksne ut i arbeid og gjennom økonomisk rådgivning. Vi ble fortalt at barneverntjenesten av og til har gitt bistand til familier hvor familiene gir uttrykk for at det er vanskelig å komme i kontakt med NAV. Bistanden har for eksempel vært å benytte egne kontaktpunkter inn, eller gjennom å gi enkel økonomisk rådgivning.

Når barneverntjenesten får informasjon om en families økonomiske utfordringer, kan det være aktuelt å drive samhandling med eller henvisning til frivillige lag og organisasjoner. Barneverntjenesten får for eksempel melding om økonomisk situasjon gjennom Innfordring i de tilfeller hvor familier ikke har betalt avgift for SFO, barnehage eller leie av kommunal bolig. De får også meldinger fra Namsmannen der hvor barnefamilier står i fare for å bli kastet ut fra privat bolig.

Vi ble opplyst om at det er flere frivillige som har støttetiltak som kan bygge opp under familiers vanskeligstilte økonomiske situasjon. For eksempel, har Frivillighetsentralen en reservebesteforelderordning, Røde Kors har leksehjelp og ferietilbud, Utafor/Innafor har utstyrslager og Frelsesarméen har matutdeling.

Når det gjelder barneverntjenestens tiltak innenfor problemstillingen, har barneverntjenesten få virkemidler. De kan dekke kontingenter til deltakelse i fritidsaktiviteter, men dette er blitt sjeldnere etter at NAV har fått nye retningslinjer med hensyn til samarbeidet med barneverntjenesten. Barneverntjenesten gir kun støtte til kontingent dersom familien ivaretas av barneverntjenesten og har fått avslag på støtte fra andre, deriblant NAV.

Barneverntjenesten har bidratt noe med fribilletter til kulturtilbud, og dekker utgiftene til Hamar kommunes ferietilbud ved behov. Vi ble fortalt at barneverntjenesten hovedsakelig ønsker at familiene skal kunne hjelpe seg selv, og bistår andre tilbydere med videreformidling av informasjon om ulike tilbud.

### **10.3.4.3 Helsestasjonen**

Helsestasjonen har en særegen posisjon med hensyn til å få oversikt over barn, i og med at Helsestasjonens ansvarsområder omfatter alle barn og ungdom fra før de er født til de fyller 20 år. Helsestasjonens primær oppgave omhandler helsekontroll, men i dette inngår også hjemmesituasjon og psykososiale forhold. I likhet med barneverntjenesten er ikke økonomi et innslagspunkt for Helsestasjonen, men Helsestasjonen har tiltak som kan omhandle aspekter ved risikoområdene der hvor familier har økonomiske utfordringer. Dette gjelder for eksempel utdeling av gratis barnetøy, informasjon om andre som tilbyr billig utstyr, informasjon om tilskudd eller reduksjon av betaling for barnehage, informasjon om gratis ferietilbud mv. Andre mer indirekte forhold gjelder informasjon om og veiledning i familieplanlegging, tilbud om gratis prevensjon, foreldreveiledningskurs o.l.

Vi ble opplyst om at Helsestasjonen kan få informasjon om en families økonomiske situasjon gjennom kartlegging av familiens sikkerhetsfaktorer, og at dersom de får informasjon om at familien har økonomiske utfordringer, så henviser Helsestasjonen familien videre til NAV. Helsestasjonen har også HomeStart liggende til enheten som kan benyttes ved behov for avlastning og støtte i hjemmet. HomeStart mottar midler fra Gjensidigestiftelsen årlig, som kan gå til ulike gave- og aktivitetstiltak, som for eksempel julegaver til familier som kan trenge det, gavekort i Ankerskogen svømmehall o.l.

Skolehelsetjenesten arbeider primært med familie og voksen-barn-relasjoner i barneskolene, og med drop-out-problematikk i ungdomshelsetjenesten. Helsestasjonen ønsker å forebygge eventuelle vansker i voksen-barn-relasjonene tidlig, og har faste kontaktpunkter gjennom helsestasjonsprogrammet. Vi ble fortalt at Skolehelsetjenesten i Hamar kommune har en utfordring med hensyn til å oppfylle det nasjonale normtallet for helsesøster per elev i grunnskolen. Skolehelsetjenesten ligger rundt anbefalt norm med hensyn til bemanning av helsesøstre i ungdomsskolen og i videregående skole. I barneskolen er det et normtall på 300 elever per årsverk til skolehelsesøster. I Hamar er forholdet rundt 800 barn per årsverk. Hamar kommune har mottatt prosjektmidler til én helsesøsterstilling, og det eksisterer føringer for opptrapping av årsverk med hensyn til helsesøsterstillinger både i budsjettplanlegging for 2018 og i planene som er lagt for enheten.

### **10.3.4.4 Boligsosial avdeling**

Boligsosial avdeling ble opprettet i 2010 i forbindelse med Hamar kommunes deltakelse i Husbankens kommuneprogram. Boligsosial avdeling har ansvaret for å behandle søknader om kommunale boliger, fatte vedtak om bosetting i kommunale boliger, og å samordne og koordinere Husbankens virkemidler. Husbankens virkemidler inngår i den nasjonale boligsosiale politikken om å få flere fra å leie over til å eie. I disse virkemidlene, inngår Startlån, etablerertilskudd, tilpasningstilskudd og grunnlån. I den nasjonale boligsosiale politikken, blir det også uttalt at barnefamilier som har utfordringer på boligmarkedet skal være en prioritert gruppe.

Ved tildeling av kommunale boliger, er det et fokus på at ingen barnefamilier skal bo midlertidig, det vil si at ingen har midlertidig bosted i tre måneder eller mer. Det var ingen midlertidig bosatte i Hamar kommune i 2016. Boligsosial avdeling ønsker heller ikke å bosette barnefamilier i kommunale boliger hvor man er kjent med at flere av beboerne har rusproblemer og lignende. Vi ble opplyst om at man da heller venter på at et bedre alternativ skal bli tilgjengelig. Ved bosetting eller ved bytte av kommunal bolig, forsøker Boligsosial avdeling å ivareta bosetting i samme skolekrets for å ivareta barnas tilhørighet til sitt sosiale miljø.

Startlån gis til personer som har behov for hjelp for å komme seg inn på boligmarkedet, men som ikke tilfredsstiller de krav som stilles for boliglån i ordinær bank. Startlånet gis med gunstigere rente, men denne renten er ikke voldsomt mye lavere enn hva rentenivået er generelt i markedet på nåværende tidspunkt (august 2017). Det som gjør Startlånet mer gunstig er mulighet for å sette nedbetalingstid til 50 år fremfor bankenes grense på 30, og at lånet er mer fleksibelt på avdragsfrie betalingsutsettelse ved behov. I 2016 hadde Hamar kommune en ramme på 50 millioner kroner i Startlån. I mai, var denne rammen oppbrukt, og Hamar kommune fikk en tilleggsbevilgning på 30 millioner kroner. Rammen på 80 millioner kroner er blitt opprettholdt for 2017. Rammen i 2016 ble fordelt på 53 vedtak. Dette gir et gjennomsnitt på rundt 1,5 millioner kroner per låntaker.

Ved saksbehandling om Startlån, gjennomgår saksbehandlere i Boligsosial avdeling søkerens økonomi og benytter SIFOs referansebudsjett for å finne ut av om søker kan klare å betjene lånet. Saksbehandlerne er opptatt av søkerens gjeldshåndtering og opplever at mange som søker har inngått store forbrukslån. Søkere får ikke Startlån dersom det ikke er sannsynlig at søkeren kan betjene lånet.

Hvis søkeren får innvilget Startlån, fattes det vedtak og søker blir informert om at søker kan delta i budrunder. Vi fikk opplyst at Startlånene ikke er særskilt store sett opp i mot den prisveksten som har vært i eiendomsmarkedet. I tillegg, opplever Boligsosial avdeling at flere mottakere av Startlån konkurrerer om de samme boligene. Søkerne har ikke anledning til å overby det beløpet de har fått innvilget. Det kan derfor ta noe tid fra vedtak om Startlån til utbetalingen og realiseringen av bolig er gjennomført. Vedtaket har i prinsippet varighet i tre måneder, men vi ble opplyst om at det nesten er automatikk i fornyelse av vedtaket for nye tre måneder etter førstegangs utløp. Deretter, gjøres det skjønnsvurderinger.

Vi ble fortalt at bankene ikke lenger aksepterer Startlån som egenkapital. Dette kan medføre at låntakere har mindre fleksibilitet i budrundene. Boligsosial avdeling forvalter derfor også et etablerertilskudd som kan gi de ekstra midlene som det kan være behov for, for at man skal kunne vinne en budrunde. Rammen på etablerertilskudd for 2017 er på 3 millioner kroner. Ved tilskudd, nedskrives tilskuddet over tid. Restbeløp kan bli avkrevet tilbakebetalt dersom låntaker selger boligen før tilskuddet er nedskrevet.

Boligsosial avdeling forvalter et tilpasningstilskudd som kan bevilges til personer som kan ha behov for tilpasning av bolig på grunn av funksjonsnedsettelse. Tilskuddene tildeles som oftest eldre og barnefamilier, og i mange tilfeller benyttes tilskuddet til bad. I og med at bad er særskilt dyre å forandre, har Boligsosial avdeling anledning til å gi en kombinasjon av lån og tilskudd dersom tilskuddet ikke alene er tilstrekkelig for å gjøre de nødvendige tilpasningene.

Hamar kommune er i startfasen med å etablere tilvisningsavtaler mellom profesjonelle aktører på utleiemarkedet og kommunen. I en slik avtale vil Hamar kommune ha tilvisningsrett til utleieboliger hvor Husbanken har innvilget grunnlån. Tilvisningsretten er begrenset til å kunne tilvise en andel av boligene. For eksempel vil det være en begrensning på tilvisning av 40 % av utleieboligene i utleiekomplekser med mer enn fire boliger. Tilvisningsavtalene inngås på bakgrunn av en anbudsprosess initiert fra kommunen og med godkjenning fra Husbanken. Inngåelse av tilvisningsavtaler skal bidra til å sikre at Hamar kommune får disponert flere og nyere kommunale leiligheter, og at beboere kan bosettes i normalmiljøer, i og med at hovedtyngden av leilighetene

disponeres av utbygger. Det stilles krav til at de kommunalt disponerte leilighetene ikke avgrenses til bestemte deler av byggene eller til bestemte etasjer, slik at man ikke får «stigmatiserte» områder av leilighetsområdet.

Boligsosial avdeling har drevet noe markedsføring av frivillige lag og organisasjoner sine tilbud mot familier som de er i kontakt med, men dette er ikke systematisert. Avdelingen har omsøkt midler sammen med Omsorgstjenester for barn og unge for tilbud av ferie- og fritidsaktiviteter for barn og unge mellom 7 og 18 år. I 2016, ble midlene benyttet til et gratis sommerferietilbud på dagtid over to uker for barn mellom 7 og 13 år, hvor vi ble fortalt at det deltok rundt 20 barn. Det ble også arrangert et leirtilbud for ungdom på 13 år og oppover over en uke, hvor det deltok rundt 7-8 ungdommer med mange rekruttert fra Flyktningkontoret.

## 10.4 Øvrig innhentet data

### 10.4.1 Knutepunktfunksjon

Fra og med søknadsåret 2016, har Bufdir stilt krav til kommuner som søker midler om å opprette en knutepunktfunksjon som blant annet skal prioritere oppsøkende arbeid mot familier som ikke vanligvis nås av kommunene. Funksjonen skal også sørge for at kommunen har god oversikt over alle relevante tiltak, både i kommunal og frivillig regi.

I følge en beskrivelse som er oversendt Bufdir, fremgår det at funksjonen ligger til Kultur og frivillighet med kontaktperson i Strategisk stab. Familie og levekår har et kontaktpunkt inn, men er ikke nevnt i beskrivelsen. Knutepunktfunksjonen slik den er blitt bekreftet til Bufdir var ukjent for flere ledere og ansatte i kommunens organisasjon. Knutepunktfunksjonen var blant annet oppfattet som en oppfølgingsfunksjon for storbymidler og nasjonale midler til fattigdomsbekjempelse. I et av intervjuene ble det etterlyst en slik funksjon i og med at tjenesten kunne ha hatt behov for å ha noen å kontakte for informasjon.

Av kommunens egenerklæring som er oversendt Bufdir, fremgår det at arbeidet skal ivaretas gjennom en «ressursgruppe bestående av representanter fra de ulike prosjektene: offentlige, frivillige og private. Ressursgruppen møtes regelmessig for å koordinere og utvikle samarbeidsrelasjoner». I intervju med rådgiver i Kultur og frivillighet som innehar knutepunktfunksjonen, er vi blitt opplyst om at enkelte av Bufdirs krav ikke er blitt ivaretatt, men at deler av beskrivelsen i egenerklæringen i en periode ble gjennomført.

I 2015, ble det gjennomført en enkelt kartlegging av hvem som tilbød fritidstilbud for ungdom i Hamar. Dette ble gjennomført i forbindelse med en politisk bestilling om utredning av utegående ungdomskontakt og ungdomsklubb i sentrum. I 2016, ble det avholdt møter med flere deltakere fra offentlig sektor og private lag og foreninger for å kartlegge tilbud samt for å starte en dialog for samarbeid. Nesten alle inviterte møtte til møtet, inkludert Storhamar fotball, Frisklivssentralen, Hamar Røde Kors Ungdom, Ungdom for Hamar, Ingeberg og Wik fritidsklubber<sup>55</sup>, Prestrud fritidsklubb, Stoppested Verden, Utafor/Innafor, MiniPicasso, Hamar kulturhus, Hamar frivilligsentral, Strategisk stab i Hamar kommune, SLT-koordinator og Kulturskolen. Inntrykket som ble formidlet var at flere av deltakerne opplevde det som utfordrende å nå ungdom.

<sup>55</sup> Disse fritidsklubbene har samme leder.

I mars ble det avholdt et nytt møte hvor kun fem av de nevnte møtte, i tillegg til DNT Ung. Det ble foreslått at man burde ha en portal med synliggjort informasjon om hverandre og at man burde avholde en årlig konferanse om arbeidet rundt barn og unge. Rådgiver i Kultur og frivillighet opprettet en Facebook-gruppe kalt *Ung i Hamar* som benyttes for å spre informasjon om andres arrangementer. Vi fikk opplyst om at det ikke er stor aktivitet på gruppen, men at det her blir videreformidlet andre aktørers tilbud når de lager arrangementer på sine egne Facebook-sider.

Det ble laget en arbeidsgruppe med Frisklivssentralen, prosjektleder for *Ungdom for Hamar*, rådgiver i Kultur og frivillighet og avdelingsleder for fritidsklubbene. Det var meningen at arbeidsgruppen skulle ha regelmessige møter, og det ble avholdt møter mellom mai og november 2016 hvor gruppen jobbet videre med innspillene fra ovennevnte samling for tilbyderne. Dette arbeidet stoppet opp som følge av to årsaker: en bestilt komitéutredning av behovet for ungdomskontakt/fritidsklubb i sentrum hvor arbeidsgruppen opplevde at de burde spille inn informasjon som de satt på (vi ble informert om at man her venter på komitéen), og at prosjektet Ungdom for Hamar ble avsluttet 31. desember 2016.

Med hensyn til å arbeide oppsøkende, er ikke dette noe som rådgiver i Kultur og frivillighet har gjort i samsvar med Bufdirs føringer. Rådgiver opplever at knutepunktfunksjonen er beskrevet som såpass omfattende med hensyn til arbeidsområder at det avkrever større ressurser enn hva som er avsatt til funksjonen. Det ble også nevnt av flere at oppsøkende arbeid innenfor problemstillingen fort kan oppfattes stigmatiserende. Vi har kontaktet Bufdir for å forhøre oss om hva de legger i oppsøkende arbeid innenfor lavinntektsproblematikk ut mot familier som er vanskelige å nå. Vi opplever ikke å ha mottatt et klart eksempel på hvordan et slikt arbeid kan gjennomføres utover det å ha blitt fortalt at det kan være mange måter å drive ikke-stigmatiserende oppsøkende arbeid på.

Vi har fått opplyst at Kultur og frivillighet arbeider opp mot frivillige lag og foreninger og at en ny kartlegging gjennomført i samarbeid med Frivillighet Norge skal gi grunnlag for en bedre oversikt over lag og organisasjoner som arbeider med barn og unge i Hamar kommune. Det er også blitt diskutert om man skal opprette en ressursgruppe fra ulike funksjoner som skal følge opp en planlagt workshop i september som skal inkludere politikere og personer som jobber tett på barn og ungdom. Vi er blitt fortalt at dette skal sees i forlengelsen av arbeidet som ble iverksatt i 2016.

#### **10.4.2 Resultater fra QuestBack-undersøkelsen og vurderinger av samarbeid**

I QuestBack-undersøkelsen, gjengitt med hovedfunn i vedlegg B, fremgår det hvordan de som arbeider tettest på problematikken vurderer sitt eget samarbeid med andre enheter som det kan være naturlig å samarbeide med innenfor tematikken barn i lavinntektshusholdninger. Det bør legges til at det ikke er garantert at den som har evaluert for enheten utelukkende har tenkt samarbeid omkring tematikken. I intervjuene har vi fått inntrykk av at i det minste enkelte av respondentene i spørreundersøkelsen har svart ut i fra samarbeid generelt sett.

I vedlegg B, fremstiller vi det som står skrevet nedenfor i grafiske fremstillinger som gjør det lettere visualisere hvordan enhetene vurderer eget samarbeid og hvordan andre enheter vurderer samme samarbeidet. Vi anbefaler leseren å se vedleggene for lettere å forstå argumentasjonen nedenfor.

Det fremgår av svarene at barneverntjenesten (20), NAV (19), Hamar krisesenter (16) og Flyktningkontoret (15) er de enhetene som samarbeider med flest enheter (antall samarbeidende enheter i parentes), med varierende grad av nærhet. Barneverntjenesten og Flyktningkontoret

vurderer flest av sine samarbeid som velfungerende, mens NAV (10) og Hamar krisesenter (14) har en stor andel av sine samarbeid som forholdsvis marginale med potensial for forbedring.

Flyktningkontoret vurderer alle sine samarbeid internt i Hamar kommune som velfungerende. For barneverntjenesten, er det kun samarbeidet med NAV som ikke fungerer optimalt og som har et forbedringspotensial, noe som samsvarer med NAVs egen vurdering. Selv om både Flyktningkontoret og barneverntjenesten anser samarbeidet med Hamar krisesenter som godt, mener Krisesenteret at samarbeidet med barnevern kan forbedres og at det er lite samarbeid med Flyktningkontoret. NAV opplever at samarbeidet med Flyktningkontoret og Hamar krisesenter er delvis bra, altså ikke så bra som Flyktningkontoret anser samarbeidet, og ikke så dårlig som krisesenteret opplever at det er.

Boligsosial avdeling og Helsestasjonen jobber også tett på problemstillingen. Helsestasjonen opplever at de har et delvis bra samarbeid med Boligsosial avdeling og Krisesenteret, med forbedringspotensial overfor Flyktningkontoret og NAV. NAV og Hamar krisesenter mener at det er lite samarbeid med Helsestasjonen, og Flyktningkontoret opplever at samarbeidet er velfungerende.

Boligsosial avdeling opplever at de har et velfungerende samarbeid med barneverntjenesten, Flyktningkontoret og NAV, og lite samarbeid med Hamar krisesenter og Helsestasjonen. Helsestasjonen opplever at samarbeidet med Boligsosial avdeling er delvis bra, og Krisesenteret opplever at det ikke er noe samarbeid med Boligsosial avdeling.

Når det gjelder barnehagene og skolene, har vi valgt å forholde oss til gjennomsnittsverdier. Barnehagene er slått sammen i en statistikk og barneskolene er slått sammen med ungdomsskolene. Skolene er sammenslått fordi noen av skolene er både barne- og ungdomsskoler.

Barnehagene vurderer at de har gode samarbeid med barneverntjenesten og Helsestasjonen, at det er delvis bra samarbeid med NAV, og at det er et forbedringspotensial overfor Flyktningkontoret. Barneverntjenesten opplever samarbeidet med barnehagene som godt, mens Helsestasjonen opplever at det kan forbedres. NAV opplever at de har lite samarbeid med barnehagene, og Flyktningkontoret synes at samarbeidene er gode.

Skolene vurderer samarbeidet med skolehelsetjenesten som godt. Deretter er det delvis bra samarbeid med barneverntjenesten, Helsestasjonen, NAV og Flyktningkontoret. Barneverntjenesten og Flyktningkontoret opplever samarbeidene som velfungerende, mens Helsestasjonen mener at samarbeidet kan forbedres, og NAV opplever at det er lite samarbeid med skolene.

#### 10.4.3 Kartlegging og etablerte fora for samarbeid

Hamar kommune har såkalte tversteam (også kalt tverrfaglige team) hvor det er anledning til å ta opp saker anonymt eller med samtykke fra foreldre. De er i all hovedsak opprettet med hensyn til samordning og samhandling mellom relevante enheter med hensyn til forebyggende arbeid rettet mot barn og unge med psykososiale problemer<sup>56</sup>. Tversteamene er inndelt i tre etter målgrupper. Et er for små barn i ikke skolepliktig alder samt for barnets familie, et er for barn i barneskolealder og barnets familie, og et er for ungdom opp til 20 år og ungdommens familie. I tversteamene er HIPPT, Helsestasjonen, barneverntjenesten, BUP, Politiet, SLT-koordinator og Bosetting- og inkluderingskontoret (BIK) representert.

<sup>56</sup> SLT – Prosedyrer for tverretattlig samarbeid i Hamar kommune 2012, side 3.



Småbarnsteam (0-5 år)	Barneteam (6-12 år)	Ungdomsteam (13-20 år)
HIPPT (2 stk.)	HIPPT	HIPPT
Helsestasjonen	Helsestasjonen v/ Skolehelsetjenesten (2 stk.)	Helsestasjonen
Barneverntjenesten	Barneverntjenesten	Barneverntjenesten m/ psykologspesialist barnevern (2 stk.)
BUP	BUP	BUP
Politiet	Politiet	Politiet
BIK	BIK	BIK
		SLT-koordinator

Sakene som blir tatt opp i tverrfaglige team har ofte problematikk hvor flere tjenesteytere kan være aktuelle å bistå barn og familie. Hensikten med teamene er å raskere kunne avklare hvilken tjeneste som er mest aktuell for å bistå familien, eller eventuelt melderer (som for eksempel barnehage eller skole), med hjelp. Mange av sakene som blir tatt opp omhandler atferdsproblematikk. Vi ble fortalt at ungdomsteamet har flere alvorlige saker enn de andre teamene hvor det har oppstått en alvorlig situasjon som i mange tilfeller har fått utvikle seg over tid.

Slik vi opplever det, ser deltakerne i tversteamene ut til å være tjenester som i utgangspunktet er mindre universalytende og forebyggende, og at disse tjenestene som oftest settes inn der situasjonen har utviklet seg til et punkt hvor lovpålagte oppgaver tilsier at tjenestene skal overta ansvaret. Tjenestene som i all hovedsak bedriver forebyggende arbeid er som oftest de som melder inn saker, som barnehage og skole. I og med at teamene er rettet mot barn og ungdom, kan det synes naturlig at NAV ikke er med, men ofte er familiene med inn i tversteamene for å diskutere sin sak. Av lovverket fremgår det at NAV skal bidra til at samarbeid omkring barn og unge blir best mulig, slik at det likevel kunne ha vært naturlig at NAV også deltar i teamene. I og med at vi er blitt fortalt at flere av sakene gjerne kan ha en økonomisk komponent, at det er sammenheng mellom helse og økonomisk situasjon, og at forebygging av lavinntekt avkrever tidlig innsats, fremstår NAV som en naturlig bidragsyter også på det faglige. På den andre siden, er ikke NAV en forebyggende tjeneste, men en som i større grad bistår når det allerede har gått galt, samt at NAV i hovedsak har virkemidler som treffer de voksne. Dette gjenspeiles i hvordan de øvrige tjenesteyterne henviser til NAV ved økonomiske problemer. *Økonomi* ser ikke ut til å bli tenkt som *forebygging*. Da blir det nødvendigvis vanskelig å *forebygge barnefattigdom* med økonomiske virkemidler og tiltak i et økonomisk perspektiv. NAV er blitt etterspurt av enkelte av tjenestene i teamene, og vi er blitt fortalt av SLT-koordinator at man jobber med å få NAV med på møter i det tverrfaglige ungdomsteamet.

Når det gjelder generelt om måloppnåelsen i arbeidet i de tverrfaglige teamene, er vi blitt fortalt at småbarns- og ungdomsteamene har kommet opp med en organisering som ser ut til å fungere bra, hvor saker blir meldt inn og diskutert ukentlig. SLT-koordinator, som er ansvarlig for de tverrfaglige teamene, opplyste om at barneteamet, som skal rettes mot barneskoleelever, har lavere aktivitet og færre møter enn de øvrige teamene. SLT-koordinator ga uttrykk for at det er mange ungdommer som får sin sak diskutert i ungdomsteamet som burde ha blitt diskutert på et tidligere tidspunkt. Vi har ikke fått noe svar på hvorfor barneteamet ikke fungerer like godt som de øvrige, og opplever at en

slik undersøkelse ligger utenfor vår tematikk i og med at økonomi som oftest ikke inngår i behandlingen i de tverrfaglige teamene.

#### 10.4.4 Deling av informasjon på tvers

For å kunne samhandle best mulig er det nødvendig å etablere forpliktende samarbeid. Skal man i tillegg drive forebygging, og være såkalt proaktiv, bør man også være oppmerksom på signaler som kan gi indikasjoner på at noe ikke er som det skal være. Mye av dette arbeidet skjer i hver enkelt enhet, som for eksempel gjennom observasjon i barnehage, skole, psykologisk-pedagogisk tjeneste, barneverntjenesten og Helsestasjonen. Andre signaler kan gi seg gjennom økonomiske forhold, som behov for stønad, ytelser og økonomisk rådgivning, eller ved gjentatte forfalte fakturaer for kommunale tjenester. Oversikt over sistnevnte har Innfordring tilgang til. De har mulighet til å hente ut detaljerte lister over debitorer og hvilke tjenester de forfalte fakturaene gjelder for.

Vi har tidligere forsøkt å vise til oversikt over hvem barna i lavinntektsusholdninger er, hvor vi har pekt på at NAV har oversikt over både barnefamilier hvor sosialstønad er viktigste inntektskilde, og over barnefamilier med redusert egenbetaling for barnehageplass og for plass i skolefritidsordningen. Gjennom informasjon fra Innfordring, kan Hamar kommune få informasjon om hvem debitorerne i kommunen er innenfor hvert tjenesteområde.

Det er sannsynlig at mange av disse allerede får bistand gjennom ulike tjenesteytere i kommunens tjenesteapparat. Det er imidlertid vanskelig å få oversikt over hvem som gjentar seg i de ulike statistikkene. Når det gjelder utveksling av informasjon på tvers av tjenesteområder, ligger det begrensninger gjennom taushetsplikt i forvaltningsloven og i enkelte av de andre særlovgivningene (som for eksempel sosialtjenestelovens § 44). Forhold vedrørende personopplysninger i sosialtjenesteloven, forvaltningsloven og personvernloven må nødvendigvis vurderes ved deling av informasjon. Hvis det kan være behov for å utveksle informasjon som følge av at dette vil muliggjøre best mulig tjenesteyting overfor en innbygger, så er det også rom for dette i forvaltningsloven. Likevel, er det aller enklest dersom man har med seg innbyggeren i tjenesteytingen ved å sikre samtykke om informasjonsutveksling for å kunne yte best mulige tjenester.

Flere av de vi har snakket med har omtalt bekymring for stigmatisering som begrensende for egne funksjoner, særskilt der hvor det er snakk om å ta opp økonomiske forhold eller hvor det er snakk om å bedrive oppsøkende virksomhet. Bekymringen har kommet til uttrykk, på den ene siden, som noe man ikke ønsker å bidra til og som derfor begrenser mulighetsrommet i tjenesten, og på den andre siden, som uttrykk for at andres bekymring for stigmatisering i eget tjenesteområde begrenser handlingsrommet som man selv mener at burde ha vært utnyttet. Et eksempel på sistnevnte er der hvor hensikten har vært å drive forebygging, men hvor det kommer klager på at tiltaket er stigmatiserende (som for eksempel veiing for å kartlegge vektproblemer som av enkelte oppfattes som nedlatende overfor tyngre barn/ungdom).

Det kan stilles spørsmål ved hva følgene blir av at den enkelte tjeneste får avgrenset sitt handlingsrom gjennom at man blir for bekymret for den ytterste konsekvens av hvordan hvert enkelt individ opplever et tiltak. Dette gjelder for eksempel barnehagenes rolle i kartleggingsarbeid mot 2- og 4-årskontroll i samspill med Helsestasjonen, og eksempelvis det at Helsestasjonen har avgjort at elever på 8. trinn ikke skal veies (om nå dette kan komme av enkeltes innvendinger i skolepersonalet), til tross for at dette anbefales i de nasjonale retningslinjene for

helsestasjonstjenester. At man påpeker utfordringer hos et individ eller en familie er ikke nødvendigvis stigmatiserende i seg selv. Derimot kan hvordan man kommuniserer utfordringene og handler etter disse virke stigmatiserende. Selve kartleggingen for å få informasjon som kan benyttes forebyggende er derfor ikke stigmatiserende med mindre man legger opp til at den skal være det. Forholdet mellom om man ser muligheter eller om man ser begrensninger ligger forholdsvis parallelt opp mot samhandling og samarbeid på tvers av tjenesteansvarsområder.

I flere av intervjuene, er vi blitt fortalt at det er forskjell på hvordan man omtaler samhandling og samarbeid og hvordan samhandlingen og samarbeidene fungerer, noe som kan tyde på at tjenestene i stor grad er avgrenset til sine egne tjenesteområder. Dette kan være naturlig i og med at tjenestene har ansvarsområder som avgrenser til hverandre gjennom lovverk og tjenestebeskrivelser. Likevel, kan ansvaret noen ganger til dels overlape. Enkelte av respondentene har uttalt at tjenestesamarbeidene tidvis fremstår som fragmenterte. Vi har mottatt to konkrete forslag som spiller inn på denne tematikken. Det ene omhandler helhetlig tjenesteyting med koordinerte tjenester på samme tid. Vi fikk opplyst at de ulike særlovgivningene inntreffer med sine retter og plikter til ulike perioder hvor en person eller en familie har behov for bistand og tjenester. Når en person eller en familie får hjelp, er de ofte åpne for flere tiltak. En kortere men mer intens innsatsperiode hvor flere tjenester gjennomfører tiltak samtidig, ble derfor lagt frem som et forslag. Et annet forslag omhandlet tjenstedesign og et servicesenter som «én port inn». Agenda Kaupang gjennomgår Helse og omsorg sitt tjenstedesign og Boligsosial avdeling har mottatt midler fra Husbanken for et prosjekt om brukerstyrt tjenstedesign. Prosjektet ved Boligsosial avdeling, som vil starte opp høsten 2017, fikk vi opplyst at nødvendigvis vil spille inn på andre tjenester ut over Boligsosial avdeling alene. Prosjektet modelleres etter et prøveprosjekt i Asker, hvor man har opprettet et servicesenter som skal sørge for at innbyggeren umiddelbart blir henvist til korrekt tjenesteyter, og dermed både slippe å måtte lete opp hvem man skal henvende seg til med sine behov samt å slippe å måtte risikere å fortelle sin historie flere ganger til ulike tjenester.

Vi har i intervjuene også fått et inntrykk av at det ikke er all informasjon som når frem til alle, selv om det avholdes rådmannens ledermøte og resultatenhetsledermøter innenfor virksomhetene. Flere savner oversikt både over de tilbud som frivillige lag og organisasjoner tilbyr, men også over tilbud som eksisterer innenfor egen organisasjon. Enkelte av de vi har snakket med har gitt uttrykk for at det kan være utfordrende å finne frem til rett person ved bruk av Hamar kommunes nettsider. Dette har også vi opplevd, fordi vi har funnet mye informasjon om tjenester på kommunens hjemmesider, som ikke har vært oppdatert på en stund og som derfor har vært utdatert. Hamar kommune har i mellomtiden endret designet på sine nettsider, men vi opplever likevel at det ligger informasjon ute som ikke er oppdatert. Et eksempel på dette var satsene for redusert egenbetaling for SFO-plass hvor det ble opplyst om gamle grunnbeløp i Folketrygden i tilknytning til grensen for redusert egenbetaling. Dette innholdet ble endret samme dag som vi kontaktet Hamar kommune. Det er likevel sannsynlighet for at det fortsatt ligger utdatert informasjon ute for andre tjenester innen kommunen.

## 10.5 Revisors vurdering

Vi opplever at Hamar kommune har samarbeidsarenaer mellom ulike fagenheter på systemnivå gjennom rådmannens ledermøte og resultatenhetsledermøter innenfor hver virksomhet. Videre opplever vi at det finnes tjenesteområder hvor det er naturlig med systematiske samarbeid, men

som forholder seg til eget tjenesteområde og egen virksomhet, og som ikke samarbeider på tvers av skillet som oppstår mellom virksomheter, jf. revisjonskriterie 1.

Samarbeidsarenaene på individnivå, handler i all hovedsak om de tverrfaglige teamene, men også ved koordinerte tjenester for brukere med individuell plan. Selv om teamene inkluderer flere tjenester, er det tjenester også her som kunne ha inngått i et bredere samarbeid omkring forsterkende og forebyggende prosesser. Tematikken ser fort ut til å bli noe begrenset ut i fra deltakerne, hvor det kunne ha vært aktuelt å involvere andre tjenesteområder. Dette ble også etterlyst av enkelte som ikke deltar i de tverrfaglige teamene. Revisjonskriterie 2 vurderes likevel som oppfylt, tross med et forbedringspotensial.

Barneverntjenesten har deltakelse på flere arenaer og en lovpålagt plikt med hensyn til behandling av meldinger, og har således et kontaktpunkt inn, jf. revisjonskriterie 3.

Med hensyn til revisjonskriterie 4, har NAV kontaktpunkter for tjenestene, men tjenestene opplever at NAV kan være vanskelige å få tak i. På dette punktet, har Hamar kommune et større forbedringspotensial.

Revisjonskriterie 5 omhandler det å ha planer for å kunne utnytte kunnskap fra prosjekter som gjennomføres, og for å dele dette internt. På nåværende tidspunkt opplever vi ikke at Hamar kommune har etablert et rammeverk som gjør at man får delt prosjekterfaringer på tvers, i den grad dette er nødvendig. Mange prosjekter fremstår som oss som kortsiktige og ressurskrevende, selv om de ofte er finansiert gjennom eksterne midler. Vi oppfatter at det fort tar ett år å få et prosjekt i gang, som kan være nedlagt to år etter. I enkelte tilfeller, driftes prosjektene av prosjektledere i midlertidige stillinger, og ved oppstart av nytt prosjekt er det derfor risiko for at man må bruke mye tid på å gjennomføre de samme innledende prosessene uten å ha dratt nytte av tidligere erfaringer. Dette gjelder spesielt metodiske erfaringer.

I følge egenerklæring til Bufdir, skal Hamar kommune formelt sett ha en knutepunktfunksjon, men vi har fått motstridende opplysninger om denne funksjonens formelle status. Med hensyn til den aktivitet som knutepunktfunksjonen skal stå for, opplever vi at knutepunktfunksjonen ikke er ivaretatt, noe som fører til at revisjonskriteriene 6, 7, 8, 9, 10 og 11 ikke er oppfylt. Vi vil likevel ta forbehold om at det tidligere har vært noe aktivitet som dekker for eksempel det å til en viss grad ha oversikt over relevante tiltak, skape positive effekter mellom offentlige og private aktører, og forarbeid til det å samle kunnskap og kompetanse om å jobbe målrettet og forebyggende for å motvirke konsekvensene av å vokse opp i fattigdom.

Mange av tiltakene som er rettet mot barn og unge ser ut til å være såkalte universaltiltak der hvor tjenestene treffer alle barn, som for eksempel innenfor barnehage, skole, Helsestasjonen og Kultur og frivillighet. Det synes å være færre særskilte tiltak for å hjelpe barn i lavinntektshusholdninger, men Hamar kommune har noen, også innenfor universaltiltakene. Av sistnevnte, kan nevnes redusert egenbetaling til barnehageplass og skolefritidsordning, og gratis kjernetid i barnehage – uten at vi opplever at disse tilbudene promoterer nevneverdig på Hamar kommunes nettsider. Redusert egenbetaling til barnehageplass er vedtatt nasjonalt, mens redusert egenbetaling for skolefritidsordningen er vedtatt politisk i Hamar kommune.

Vurderingene fra de ulike respondentene som vi har snakket med, med hensyn til samarbeid, illustrerer at Hamar kommune har et forbedringspotensial overfor å styrke samhandling på tvers. Selv om det finnes tverrfaglige team og enkelte formaliserte kontaktflater, er inntrykket vi har fått at det fortsatt finnes barrierer for å bruke hverandre på de områder hvor man kan ha nytte av kompetanse fra andre enheter. Dette henger til dels sammen med det å ha oversikt over hva andre i samme organisasjon holder på med. To av de tverrfaglige teamene ser ut til å fungere bedre enn det tredje. Ulik praksis, slik det nå synes å være, kan gi uheldige utslag, som for eksempel at problemene er blitt for store når man først tar kontakt, som vi fikk opplyst at kan være årsaken til at man ser mange alvorligere saker i tverrfaglig ungdomsteam på elever som ikke tidligere er blitt diskutert i de tverrfaglige teamene. Dette gjelder ikke spesielt på lavinntekt, men gir et eksempel på ren generell samhandling. Det kan derfor være at det burde ha blitt stilt tydeligere kriterier ovenfra med hensyn til når tjenester bør kontakte andre for bistand, foruten de «vanlige» kontaktpunktene (som for eksempel naturlige kontaktpunkter mellom skole og HIPPT).

Bufdir har forutsatt at knutepunktfunksjonen skal gi synergieffekter mellom kommunale tjenester og private tilbydere, og samle kunnskap og kompetanse om hvordan man skal arbeide målrettet og forebyggende for å motvirke konsekvensene av å vokse opp i fattigdom. I og med at få av de vi har intervjuet har gitt uttrykk for at de verken er kjent med hvem som ivaretar knutepunktfunksjonen eller hvor de kan henvende seg for å få en oversikt over tiltak og tilbud, har vi et inntrykk av at funksjonen i praksis ikke ivaretas slik den er tiltenkt. Dette illustreres også ved at flere etterlyste en oversikt og informasjon om de tiltak og tilbud som eksisterer i Hamar kommune, både offentlig og privat. Det fremgår av referat fra møtet mellom offentlige og private tjenester og organisasjoner som arbeider med barn og unge den 14. januar 2016 at det ble satt et mål om at Hamar kommune skulle lage en bedre oversikt og bedre synliggjøring av ungdomstilbud i Hamar. Vi har ikke inntrykk av at man har nådd denne målsettingen.

## 11 Konklusjon

Vi er av den oppfatning at lite tyder på at Hamar kommune oppnår sine målsettinger med hensyn til å forebygge barnefattigdom, både gjennom vår vurdering av problemstilling 1 a og problemstilling 1 b.

Slik vi opplever det, skyldes dette fire ting;

1. Hamar kommune har ikke klare og tydelige delmålsettinger
2. Hamar kommune har ikke oversikt over de familiene problematikken gjelder
3. Hamar kommune har ikke én tjeneste som har et overordnet ansvar overfor målgruppen
4. Hamar kommune har ikke et tilstrekkelig samarbeid på tvers slik at de kan målrette innsatsen best mulig

Vår konklusjon betyr ikke at Hamar kommune ikke har tiltak og virkemidler overfor målgruppen. Det betyr heller ikke at Hamar kommune ikke når målgruppen, og ikke at Hamar kommune ikke forbedrer situasjonen for familier i målgruppen.

Det konklusjonen betyr, er at Hamar kommune ikke har god nok oversikt over at målsettingene nås med de virkemidlene og tiltakene som Hamar kommune har. Når man verken har oversikt over målgruppen eller har plassert ansvaret for arbeidet, så blir det å jobbe spesifikt mot en målgruppe særs vanskelig og det vil være høy sannsynlighet for at arbeidet ikke når frem overfor en stor del av målgruppen. Dette opplever vi at har kommet til uttrykk når respondenter har fortalt at man opplever at det er tilfeldig om målgruppen nås. Men dette har også sammenheng med at flere av tiltakene og virkemidlene er såkalte universaltiltak som potensielt når alle barn og ungdom.

Det fremstår imidlertid som tydeligst at det er NAV som har ansvar for fattigdomsreduksjon gjennom primært aktivitetstiltak og sekundært ytelser. Men disse virkemidlene og tiltakene er ikke rettet mot barn som sådan. De øvrige tjenestene som får informasjon om familiers økonomiske situasjon gjennom barnas hverdag ligger noe mer perifert fra det økonomiske perspektivet, og deres virkemidler og tiltak er ikke rettet mot økonomi. Vi oppfatter derfor at det er et form for vakuum med hensyn til problemstillingen. For å unngå denne typen vakuum måtte man hatt tverrfaglig og koordinert samarbeid på plass hvor lavinntekt er et område man gir bistand på. Det tverrfaglige samarbeidet er nå, slik vi oppfatter det, i større grad rettet mot andre typer problemstillinger.

Når det gjelder det å ha én tjeneste med ansvar for fattigdomsreduksjon, så må vi understreke at dette ikke er et lovpålagt tjenesteområde. Fattigdomsreduksjon er en nasjonalt prioritert satsing som også Hamar kommune har uttalt ønske om å satse på. Vi er av den oppfatning av at hvis man skal kunne nå best ut med virkemidler og tiltak, må det tverrfaglige samarbeidet forankres i felles retning med samme forståelse for ansvarsfordeling, bruk av hverandre, tidlig innsats, oversikt over virkemidler, tiltak og tjenester, samt anledning til å dra nytte av kompetanse – både metode og erfaring – på tvers av tjenester.

Hamar kommune arbeider med å få på plass en handlingsplan mot barnefattigdom, jf. bevilgninger i Økonomiplanen 2017. Det er planlagt å øke innsatsen inn mot 2018. Per dags dato, opplever vi imidlertid at Hamar kommune trenger å forbedre de fire punktene som nevnt ovenfor for å kunne nå

målsettingen om forebygging og reduksjon av antallet og andelen barn som bor i lavinntektshusholdninger.

## 12 Anbefalinger

Våre anbefalinger er utledet fra de mangler som vi mener eksisterer på nåværende tidspunkt i Hamar kommune. Disse anbefalingene må sees i lys av formålet om å forebygge barnefattigdom.

- Hamar kommune bør utforme klare og tydelige delmålsettinger for å forebygge og redusere antall og andel barn i lavinntektshusholdninger.
- Hamar kommune bør omsette delmålsettingene i målbare indikatorer som viser resultater og retning av innsatsen. Dette gjelder særskilt overfor tiltak som iverksettes gjennom kortsiktige virkemidler, hvor ordinær drift er et mål på sikt.
- Hamar kommune bør ha et ledd i organisasjonen som har ansvar for oversikt med barnefamilier som trenger økonomisk hjelp. Et slikt ledd kan være naturlig å inkludere i forbindelse med koordinering av tjenester.
- Hamar kommune bør organisere et bedre og mer forutsigbart samarbeid mellom NAV og de øvrige tjenestene som arbeider med barnefamilier med økonomiske utfordringer.

## 13 Rådmannens høringsuttalelse

### Forvaltningsrevisjonsrapport Barnefattigdom i Hamar kommune

#### Rådmannens uttalelse

Barnefattigdom engasjerer og berører. Vi bor i et rikt land, hvor alle forutsetninger burde ligge til rette for at barn skal ha en god og trygg oppvekst. Det er imidlertid slik at levekårsforskjellene øker og antall barn i lavinntektshusholdninger øker – også i Hamar. Begrepet barnefattigdom beskriver i denne sammenhengen et relativt, og ikke et absolutt fenomen. Selv om inntektsnivået øker, også for de som har minst, kan likevel barnefattigdommen øke.

Barne- ungdoms- og familiedirektoratets oversikt fra 2015 viser at nesten 600 barn i Hamar vokser opp i husholdninger med lavinntekt over tid. Å vokse opp i en familie med kronisk dårlig råd medfører økt risiko for utenforskap. Dette gjør noe med disse barnas muligheter til sosialt samspill med andre, til aktiv deltakelse på skole, i lokalmiljø og fritidsaktiviteter.

Rådmannen oppfatter at denne revisjonsrapporten gir et godt kunnskapsgrunnlag om hva barnefattigdom er, hvilke konsekvenser det har å tilhøre en lavinntektsfamilie og hvor mange dette gjelder statistisk sett. Det er imidlertid slik at rapporten ikke gir et komparativt blikk på situasjonen. Hamar kommune driver et omfattende arbeid for å begrense levekårsutfordringer og har innført mange tiltak for å redusere utfordringen. Flere enn de fleste andre kommuner. Slik sett gir ikke denne rapporten svar på om situasjonen og arbeidet i Hamar er bedre eller dårligere enn i andre kommuner.

Rapporten gir heller ikke svar på hvor stor utfordringene egentlig er, fordi den ikke sier noe om hvorvidt mange eller få ligger tett opp til eller lengre fra de statistiske målene som måler lavinntekt slik de er brukt i denne rapporten (og i andre kilder).

Rådmannen konstaterer at Hedmark revisjon, på oppdrag fra Kontrollutvalget, har undersøkt om Hamar kommune klarer å nå målsettingene om å forebygge og redusere barnefattigdom i kommunen, gjennom systematisk mål- og resultatstyring, og ved godt samarbeid og helhetlig tjenesteyting. Rapporten som nå foreligger, viser bredden i kommunale hjelpeinstanser som kan være involvert i møte med lavinntektsfamilier, det gjelder blant annet subsidiert/gratis barnehageplass/SFO, hjelp til å skaffe arbeid og midlertidig inntektssikring fra Nav, og bistand til rimeligere feriekubb/fritidsaktiviteter med mer. Rapporten påpeker forskningsmessig støtte for tiltakene som Hamar kommune har prioritert.

Rådmannen tar inn over seg at rapporten påpeker at kommunen har klare forbedringspunkter på systematisk mål- og resultatstyring og målrettet samarbeid på tvers. I dag finnes det ikke en samlet oversikt over hvilke barn/familier som mottar hvilken støtte/tiltak på tvers av ulike tiltak/enheter. Dette vil rådmannen følge opp, slik at vi vet hvilke barn og familier dette gjelder. Kommunen skal følge opp disse gjennom samtaler, vi skal avdekke behov og iverksette nødvendige samordnede tiltak.



Rådmannen vil fremme en handlingsplan for innsats rettet mot barn i lavinntektsfamilier til politisk informasjon og behandling i løpet av kort tid, men vil allerede nå varsle at følgende tiltak iverksettes snarest mulig:

- Kommunen tydeliggjør at knutepunktsfunksjon for innsats mot barnefattigdom skal være ved Nav Hamar. De bør ha ansvar for samlet oversikt over barnefamilier som trenger økonomisk hjelp, på tvers av enheter/tiltak i kommunen.
- Det opprettes en familiekoordinatorstilling. Koordinatoren skal sammen med familien sikre stabile og akseptable boforhold, foreldre i arbeid/aktivitet, bidra til å forbedre den økonomiske situasjon, at barna deltar i og er godt integrert i skole/sosiale arenaer og at barnas tilstedeværelse og prestasjoner på skolen forbedres. Familiekoordinatoren skal være lett tilgjengelig for familier og samarbeidspartnere, være fysisk lokalisert utenfor Nav, og ha en nøkkelrolle for å sikre samordning av tiltak på tvers.
- Likestillingssenteret har fått i oppdrag å utarbeide en enkel Handlingsplan mot barnefattigdom, blant annet på bakgrunn av revisjonsrapporten. Denne skal foreligge i slutten av november, og vil bli bearbeidet for politisk behandling.
- Det legges frem sak til Formannskapet 27. september om disponering/forslag til bruk av resterende avsatte midler i Handlings- og økonomiplanen, hhv 1 mill. kr til tiltak for barn i lavinntektsfamilier i 2017, økende til 2 mill. kr i 2018.

Rådmannen ser at kommunen i for liten grad systematisk følger opp sentrale satsingsområder på tvers, også når det gjelder operativ samordning og informasjonsflyt. Rådmannen vil følge opp dette med den enkelte leder, og i plenum i rådmannens ledergruppe. Resultatenhetsleder for Familie og levekår har et særskilt koordinerings- og oppfølgingsansvar på området.

## 14 Referanser

- Aaberge, Rolf, Manudeep Bhuller, Audun Langørgeren og Magne Mogstad. 2010. The distributional impact of public services when needs differ. Discussion papers No. 621, May 2010, Statistics Norway, Research Department.
- Barne- og likestillingsdepartementet. 2006. Fattigdom blant barn, unge og familier – et kunnskaps- og erfaringshefte.
- Baren- og likestillingsdepartementet. 2015. Barn som lever i fattigdom. Regjeringens strategi mot barnefattigdom 2015-2017.
- Barneombudet. 2012. Status for barns rettigheter.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. 2014. Vedr. tildeling av midler til Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn – 2014. Brev til Hamar kommune.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. 2014. Tildeling av midler til «Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom» i 2014. Brev til Hamar kommune.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. 2014. Tildeling av midler til «Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom – restmidler for 2014». Brev til Hamar kommune.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. 2015. Tildeling av midler til «Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom» i 2015. Brev til Hamar kommune.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. 2015. Tilskudd – Støtte til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn 2015. Brev til Hamar kommune.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. 2016. Regelverk for nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Rundskriv.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. 2016. Kunnskapsgrunnlag barnefattigdom.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. 2016. Tilskudd – «Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom» - utbetaling 2016. Brev til Hamar kommune.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. 2016. Tilskudd – «Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn» - utbetaling 2016. Brev til Hamar kommune.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. 2017. Oppvekstrapporten 2017. Økte forskjeller – gjør det noe?
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. 2017. Regelverk for nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Rundskriv 01/2017.
- Bråthen, Magne et. al. 2016. Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene. Fafo-rapport 2016:13.

- Bøe, Tormod, Mari Hysing, Henrik Daae Zachrisson. 2016. «Low Family Income and Behavior Problems in Norwegian Preschoolers: Is Child Emotionality a Marker for Sensitivity of Influence?» i Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics, Vol. 37, No. 3, April 2016.
- Dahl, Espen, Heidi Bergsli og Kjetil A. van der Wel. 2014. Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt. Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag/Sosialforsk.
- Dokken, Therese og Stein Langeland. 2016. «Lavinntekt i Norge – tilstand og utviklingstrekk» i Arbeid og velferd 1, 2016, s. 79-90.
- Folkehelseinstituttet. Folkehelseprofil 2015. Hamar.
- Folkehelseinstituttet. Folkehelseprofil 2016. Hamar.
- Fløtten, Tone, Inger Lise Skog Hansen, Anne Skevik Grødem, Arne Backer Grønningsæter og Roy A. Nielsen. 2011. Kunnskap om fattigdom i Norge – En oppsummering. Fafo-rapport 2011:21.
- Fløtten, Tone og Anne Skevik Grødem. 2014. Helhetlige tiltak mot barnefattigdom. En kunnskapsoppsummering. Fafo-rapport 2014:18.
- FN. 1989 (ratifisert av Norge i 1991). FNs konvensjon om barnets rettigheter.
- Fritidserklæringen.
- Fylkesmannen i Hedmark. 2016. Foreløpig rapport fra tilsyn med kommunens ansvar for behandling av søknader om økonomisk stønad.
- Fylkesmannen i Hedmark. 2016. Rapport fra tilsyn med kommunens ansvar for behandling av søknader om økonomisk stønad.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. 2014. Informasjonsskriv fra Sosial- og familieavdelingen. Samarbeid mellom barneverntjenesten og kommunen i NAV (datert 11.07.14).
- Gudbjørgrud, Bjørn. PowerPoint-presentasjon til Bufdir, 03.06.16. Barnefattigdom i Hamar.
- Gudbjørgrud, Bjørn. 2016. Baksiden av medaljen. Leserinnlegg på trykk i HA 04.07.16.
- Hamar kommune. 2006/2007. Fattigdom blant barn og unge i Hamar kommune – utredningsrapport.
- Hamar kommune. 2007. Idretts- og friluftslivsmelding. Kommunedelplan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv.
- Hamar kommune. 2008. Disponering av ubrukte midler fra 2007 og fordeling av årets bevilgning til tiltak mot fattigdom i Hamar (saksframlegg). Arkivsaksnr.: 06/1370
- Hamar kommune. 2008. Disponering av ubrukte midler fra 2007 og fordeling av årets bevilgning til tiltak mot fattigdom i Hamar (saksprotokoll fra kommunestyremøte). Sak 111/08.
- Hamar kommune. 2010. Kommuneplanen 2010-2020.
- Hamar kommune. 2010. Frivillighetspolitikken i Hamar.

- Hamar kommune. 2010. Mangfoldsplan for Hamar kommune 2010-2013.
- Hamar kommune. 2010. Virkemidler og tiltak mot fattigdom blant barn og unge (saksframlegg). Arkivsaksnr.: 10/5363.
- Hamar kommune. 2011. Virkemidler og tiltak mot fattigdom blant barn og unge (saksprotokoll fra kommunestyremøte). Sak 9/11.
- Hamar kommune. 2012. Hamarskolen som merkevare. Strategi for skoleutviklingen 2013-2016.
- Hamar kommune. 2013. Kommunedelplan for helse og omsorg 2014-2030.
- Hamar kommune. 2013. Strategi- og utviklingsplan for barnehagesektoren mot 2020.
- Hamar kommune. 2014. Grunnlagsdokument for plan for barnevernet 2015-2018.
- Hamar kommune. 2014. Barnevernplan 2015-2018.
- Hamar kommune. 2015. Handlings- og økonomiplan 2016-2019.
- Hamar kommune. 2015. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner.
- Hamar kommune. 2015. Helhetlig barne- og ungdomspolitik i Hamar 2015-2025.
- Hamar kommune. 2015. Boligplan 2015-2020.
- Hamar kommune. 2015. Oversikt over folkehelsen – 2014.
- Hamar kommune. 2015. Grunnlagsnotat for folkehelseplanlegging. Behandlet i kommunestyret 26.08.15, sak 76/15.
- Hamar kommune. 2015. Bekreftelse fra kommunen 2016 – Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Bekreftelse til Bufdir på ivaretagelse av knutepunktfunksjon.
- Hamar kommune. 2015. Rapport skjema for Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom 2014. Innsendt for prosjekt Friskliv Ung – Aktivitet for morro skyld.
- Hamar kommune. 2016. Rapport om støtte til nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Innsendt for prosjekt Friskliv Ung – Aktivitet for morro skyld.
- Hamar kommune. 2016. Prosjekt Ungdom for Hamar 2014-2016, sluttrapport.
- Hamar kommune. 2016. Årsmelding 2015.
- Hamar kommune. 2016. Planprogram for Kommuneplan 2018-2030 med samfunnsdel og arealdel.
- Hamar kommune. 2016. Orientering om barneverntjenestens drift, kvalitet og effektivitet. Saksframlegg for Formannskapet 05.10.16, arkivsaksnr. 16/6722.
- Hamar kommune. 2016. Tilstandsrapport for Hamarskolen 2015.
- Hamar kommune. 2016. Handlings- og økonomiplan 2017-2020.

- Hamar kommune. 2017. Rapport om støtte til nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Innsendt for prosjekt Friskliv Ung – Aktivitet for morro skyld.
- Hamar kommune. 2017. KOSTRA og nøkkeltall 2016. Barnevern.
- Hamar kommune. 2017. KOSTRA og nøkkeltall 2016. Sosiale tjenester.
- Haraldson, Anna-Lena. 2016. Organisering för samverkan. En introduktion. FoU Välfärd Värmland 2016:1.
- Hedmark Revisjon IKS. 2009. Samhandling mellom barnevern og barnehager i Hamar kommune.
- Hedmark Revisjon IKS. 2010. NAV Hamar. En revisjon av samhandlingen mellom statlige og kommunale NAV-funksjoner samt samhandlingen mellom NAV Hamar og Hamar kommune.
- Hesledirektoratet. 2015. Sosioøkonomisk status og barn og unges psykologiske utvikling: Familiestressmodellen og familieinvesteringsperspektivet.
- Hylland Eriksen, Thomas. 2010. Storeulvsyndromet – Jakten på lykke i overflodssamfunnet.
- Kommunal Rapport. 2016. Kommunebarometeret foreløpig utgave for 2016, Hamar kommune.
- KORUS Øst. 2016. Ungdata-undersøkelsen i Hamar 2016.
- Langeland, Stein, Therese Dokken og Anders Barstad. 2016. Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2015. NAV-rapport 2016:1.
- Lorentzen, Thomas og Roy A. Nielsen. 2008. Går fattigdom i arv? Langtidseffekter av å vokse opp i familier som mottar sosialhjelp. Fafo-rapport 2008:14.
- Nadim, Marjan og Roy A. Nielsen. 2009. Barnefattigdom i Norge. Omfang, utvikling og geografisk variasjon. Fafo-rapport 2009:38.
- NAV. 2016. Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret. Publisert 13.12.16 (sist besøkt 08.05.17).
- NAV Hedmark. 2016. «men graset er grønt for æille» - NAV Hedmarks strategiplan for 2016-2020.
- Rambøll. 2011. Analyse av Hamar kommunes arbeid med integrering av innvandrere.
- Rambøll. 2015. Sluttanalyse boligsosialt utviklingsprogram – Hamar kommune.
- Riksrevisjonen. 2014. Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom. Dokument 3:11 (2013-2014).
- Røhnebæk, Maria, Per Olav Lund og Tonje Lauritzen. 2015. Sosialhjelp i Hamarregionen. Et kunnskapsgrunnlag. ØF-rapport 11/2015.
- Røhnebæk, Maria og Trude Hella Eide. 2016. Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet. Drivere, barrierer og mulighetsrom. ØF-rapport 04/2016.
- Sosialfaglig kompetansetjeneste (SOFAK). 2014. Analyse av sosialhjelpsytelser. NAV Hamar.

Tilset, Hans Donali og Gudveig Gjørund. 2015. Folkehelse – fra plan til praksis. En prosjekt- og erfaringsoppsummering. NTNU Samfunnsforskning.

UNICEF. 2016. Hvor stor ulikhet blant barn kan vi godta?  
<https://www.unicef.no/nyheter/19256/hvor-stor-ulikhet-blant-barn-kan-vi-godta>

### **Internettreferanser**

Barnefattigdom.no. <http://www.barnefattigdom.no>

Bufdir. <http://www.bufdir.no>

Direktoratet for økonomistyring. <https://dfo.no>

Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat>

Hamar kommune. <http://www.hamar.kommune.no>

SSB. <http://www.ssb.no>

## 15 Vedlegg A: Utledning av revisjonskriterier

### Om utledningen av revisjonskriterier

I dette dokumentet presenterer vi grunnlaget for de revisjonskriterier vi anvender i forvaltningsrevisjonsprosjektet: *Barn i lavinntektshusholdninger*.

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til.

Ved utledning av revisjonskriterier har revisjonen tatt utgangspunkt i lovverk med forskrift samt nasjonale veiledninger og rundskriv. Kildene omtales ytterligere under de enkelte problemstillinger.

Av hensyn til revisjonens omfang, kan det bli aktuelt å avgrense hva vi undersøker, og vi vil derfor ikke nødvendigvis foreta vurdering av samtlige av de fremsatte kriterier.

I tillegg kan det bli relevant å endre eller tilføye revisjonskriterier underveis i prosjektet. I så fall, vil vi orientere revidert enhet om aktuelle endringer.

### Bakgrunn

I henhold til kommuneloven § 77 fjerde ledd skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Kontrollutvalget i Hamar kommune fattet den 18. oktober 2016, jf. sak 72/2016 punkt 1 og 2, vedtak om at Hedmark Revisjon IKS igangsette forvaltningsrevisjonsprosjekt om Hamar kommunes arbeid mot barn i lavinntektshusholdninger iht. fremlagt prosjektplan:

1. Fremlagt prosjektplan for forvaltningsrevisjonsprosjektet godkjennes
2. Formålet med forvaltningsrevisjonen er å finne ut om Hamar kommune når sine målsettinger med å forebygge andelen barn i lavinntektshusholdninger gjennom helhetlige tiltak. Formålet belyses gjennom å besvare følgende problemstillinger:
  - c. I hvor stor grad mål- og resultatstyrer Hamar kommune sine tiltak og prosjekter i arbeidet med forebyggingen av barn i lavinntektshusholdninger?
  - d. I hvor stor grad klarer kommunen å utnytte kunnskapen i kommunens hjelpeapparat på en måte slik at kommunens tjenestetilbud blir helhetlig?

## Utleddning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/ formålstjenlig/effektivt.

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innsamlede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på området, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

Det er utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Kommuneloven
- Utredninger og rapporter fra statlig hold
- Utredninger og rapporter fra Kommunens sentralforbund (KS)
- Relevant faglitteratur

## Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 1a

1a. I hvor stor grad mål- og resultatstyrer Hamar kommune sine tiltak og prosjekter i arbeidet med forebyggingen av barn i lavinntektshusholdninger?

Mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp hvor man skal

sette mål for hva virksomheten skal oppnå, [...] måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten<sup>57</sup>

Mål- og resultatstyring inngår i en eller annen form som virksomhetsstyringssystem for norske kommuner.

Målene blir som oftest satt av kommunens øverste ledelse, ofte gjennom vedtak i kommunestyret. De som får som ansvar om å oppnå målene, står som regel fritt til å velge hvilke virkemidler som egner seg best til å nå målsetningene.

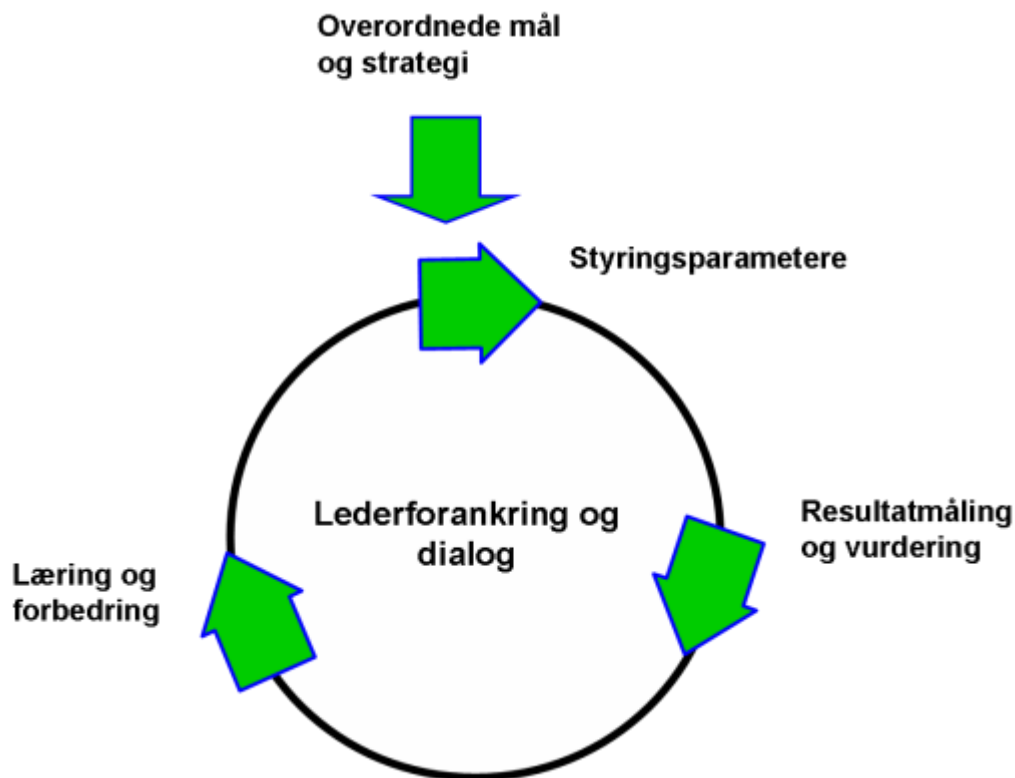
Kommunens budsjett er sentralt for hvordan målstyringen gjennomføres, i og med at målene må nås innenfor en bestemt ressursramme. Dette blir derfor også et mål i seg selv. I tillegg, stilles en rekke øvrige krav overfor de tjenester som skal leveres, som gjelder tjenestebrukernes og kommunens innbyggere sine rettigheter. Det vil også kunne være egne fastsatte mål for aktiviteten i kommunens virksomhet, og som også må tillegges vekt med hensyn til om kommunen når de målene som er satt for tjenesteytingen.

Senter for statlig økonomistyring har utarbeidet en veileder om mål- og resultatstyring i staten. Denne inneholder generell teori om prinsipper for mål- og resultatstyring som er naturlig å ta utgangspunkt i for vurderingen av kommunal mål- og resultatstyring.

<sup>57</sup> Kilde: <https://dfo.no/fagomrader/okonomiregelverket/ord-og-begreper/glossary/m/mal--og-resultatstyring/>



I mål- og resultatstyringen, er det nødvendig at organisasjonen jobber regelmessig med styringsprosesser, som kan fremstilles slik:



Utgangspunktet for systemet er vedtatte strategier og målsetninger for den kommunale driften. Strategiene skal være langsiktige og noe organisasjonen skal strekke seg mot. Det er med andre ord strategiene som de øvrige resultatmålingene skal sees opp mot, og resultatmålingene skal benyttes for å eventuelt justere styringsparameterne.

Det er viktig at organisasjonen utvikler kvalitativt gode styringsparametere (også kalt måleindikatorer). Dette er som oftest en utfordring, og vil normalt avkreve justeringer underveis. Hensikten er at de valgte styringsparameterne, gjennom resultatmålingen, viser hvordan man når målene. Informasjonen man så har tilgjengelig, bør vurderes opp mot målene og benyttes til læring internt i organisasjonen. Denne kunnskapen kan føre til bedre prosesser i kjeden videre.

Styringsparametere er «målemetoder eller kvalitative vurderinger som brukes i styringen av virksomheten på ulike nivåer»<sup>58</sup>. De skal benyttes til å måle eller beskrive direkte eller indirekte hvordan de overordnede målene innenfor budsjettåret er nådd. Man kan sette konkrete ambisjonsnivåer (også kalt resultatmål) for hvert av styringsparameterne for å vise til hvilke resultater som man ønsker å nå i budsjettåret. Målingene kan være både kvantitative eller kvalitative, og det er viktig at målene er formulert slik at de er målbare og sporbare til organisasjonens målsetning.

For at man skal lykkes med mål- og resultatstyringen, er det viktig å forankre prosessene hos både ledere og øvrige ansatte. Det er meningen at mål- og resultatstyring skal få konsekvenser for hvordan

<sup>58</sup> Kilde: Ibid.

man drifter tjenestene, og derfor også viktig at alle er kjent med at hensikten er å realisere forbedringer gjennom styringsmodellen.

Det er vanlig at ledere ute i enhetene rapporterer på resultater til leder på neste nivå. I kommunal organisasjon er dette som oftest en sektorleder eller kommunalsjef. Rapporteringshyppigheten er varierende, men ofte rapporterer enhetsledere månedlig og/eller ved eventuelle avvik fra budsjett. Rådmannen har som regel rapportering hvert tertial til kommunestyret, og mottar således rapportering fra sektorleder/kommunalsjef på samme tidspunkt. Hyppig rapportering vil gjøre det lettere å justere levering av tjenester og tiltak ut i fra budsjettforutsetninger, kvalitet, fastsatte mål mv.

Rapporteringen til rådmann kan være mindre detaljert enn rapporteringen til sektorleder/kommunalsjef. Som oftest er det utvalgte nøkkelindikatorer som legges frem for kommunestyret. Enhetslederne kan imidlertid sitte på flere data enn hva som rapporteres oppover i organisasjonen, og det kan være hensiktsmessig for enhetene å ha egne indikatorer på tiltak og prosjekter som kommer i tillegg til øvrige tjenester som leveres.

Det er med andre ord viktig at kommunen har overordnede mål og strategier for arbeidet med forebygging av barn i lavinntektshusholdninger, at kommunen har konkretisert disse i målbare styringsparametere, at kommunen måler, vurderer og setter resultatene i sammenheng, og at man drøfter resultatene og benytter de til å gjennomføre forbedringer, noe som ligger til ledernivå.

## Revisjonskriterier for problemstilling 1a

1. Hamar kommune bør ha overordnede målsettinger som resultatmålingene kan ta utgangspunkt i
2. Hamar kommune bør ha en klar strategi som påpeker viktige veivalg og eventuelle endringer som må gjennomføres for kommende år
3. Hamar kommune bør ha målsettinger som omfatter eksterne og interne mål som er operasjonalisert og tilpasset tilgjengelige ressurser
4. Hamar kommune bør ha styringsparametere som omfatter de viktigste produktene og tjenestene, er kvantitativt og/eller kvalitativt målbare, kan påvirkes, og er tydelig definert, og sammenlignbare over tid og mellom enheter
5. Hamar kommune bør ha sammenheng mellom overordnede mål, operasjonaliserte mål og styringsparameterne som det rapporteres på
6. Hamar kommune bør ha løpende resultatmålinger og jevnlig evalueringer av måloppnåelse på sentrale områder
7. Hamar kommune bør rapportere systematisk på resultater og måloppnåelse av tiltak og prosjekter som omhandler forebygging av barn i lavinntektshusholdninger
8. Hamar kommune bør ha lagt til rette for at resultatmålingen og -vurderingen blir benyttet til læring og forbedring i organisasjonen

## Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 1b

1b. I hvor stor grad klarer kommunen å utnytte kunnskapen i kommunens hjelpeapparat på en måte slik at kommunens tjenestetilbud blir helhetlig?

Den sittende regjering har laget en strategi for bekjempelse av fattigdom som retter seg særskilt mot barn og unge under 18 år. Intensjonen er at øvrige departementer skal støtte opp med ulike tiltak om syv identifiserte innsatsområder. Disse syv områdene går ut på forebygging, utdanning, deltakelse og inkludering i fritid, kultur og idrett, helsetilbud, arbeidslivdeltakelse, forskning, og ansvars- og kompetansedeling mellom stat, kommune og frivillig sektor.

I strategien, blir det uttalt at kommunene er avhengig av økt kompetanse og bedre koordinering hos alle instanser som møter barn, unge og utsatte familier. Dette skal føre til at man bedre og lettere kan identifisere barn og unge som har fattigdomsrelaterte utfordringer, og for å kunne iverksette effektive tiltak.

Forskning viser at familier som lever med fattigdomsutfordringer også er representert på lavere nivåer i statistikk som omhandler somatisk og psykisk helse. Kommunens ansvar på områdene ligger uttalt i folkehelseloven. Kommunen har et ansvar om å utjevne sosiale helseforskjeller, noe som nødvendigvis vil inngå i arbeidet med fattigdomsutfordringer.

På arbeidslivssiden, har NAV et ansvar gjennom sosialtjenesteloven om å bidra til arbeidslivsdeltakelse og å yte sosialhjelp ved behov. Skoler skal være på vakt overfor barn som har behov for tiltak fra barneverntjenesten eller sosialtjenesten, i henhold til opplæringsloven. Hele kommunen har et ansvar for å holde oversikt over barns oppvekst- og boforhold, med barneverntjenesten som særskilt ansvarlig for at kommunen utfyller sin rolle. Blant annet skoler, barnehager, helsevesen og kriesesenter har et ansvar om å melde fra til barneverntjenesten ved mistanke, men dette gjelder også øvrige enheter innenfor hver enkelt særlovgivning.

I tillegg, bør barneverntjenesten samarbeide med frivillige lag og organisasjoner, samt at regjeringen vektlegger kommunens samarbeid med det frivillige i sin strategi. Det bør derfor eksistere rutiner for meldinger fra ulike kommunale enheter til barneverntjenesten, samarbeidsarenaer hvor man kan diskutere på individnivå og uttrykke bekymring, og formalisert kontakt. Det vil være en stor fordel om samarbeidene er systematisert siden dette vil medføre økt kontakt på tvers.

Statlige tiltak er gjerne iverksatt som utlyste midler til prosjekter og prosjektstillinger. Det vil også være naturlig at kommunen gjør en innsats for å bevare kunnskapen som genereres i prosjektene slik at denne ikke forsvinner ut av kommunens organisasjon ved avsluttede prosjekter.

Bufdir har også fra og med tilskuddsåret 2016 avkrevet at kommuner som søker midler gjennom ordningen «fattigdomsmidler» skal ha en *knutepunktfunksjon*. Funksjonen skal prioritere oppsøkende arbeid mot familier som ellers er vanskelige å nå, sørge for at kommunene har god oversikt over alle relevante tiltak, både i kommunal og frivillig regi, og være et bindeledd mellom de familiene som behøver hjelp og de tiltakene som finnes i kommunen<sup>59</sup>. Målet med

<sup>59</sup> Bufdir 2016. Regelverk for nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Rundskriv 01/2016. Side 4.

knutepunktfunksjonen skal være å skape synergieffekter mellom offentlig og privat instans, samt å samle kunnskap og kompetanse om hvordan man skal arbeide målrettet og forebyggende for å motvirke konsekvensene av å vokse opp i fattigdom.

### Revisjonskriterier for problemstilling 1b

1. Det bør være etablert rutiner for kontakt mot barneverntjenesten
2. Det bør være etablert rutiner for kontakt mot sosialtjenesten/NAV
3. Hamar kommune bør ha samarbeidsarenaer mellom ulike fagenheter på systemnivå
4. Hamar kommune bør ha samarbeidsarenaer mellom ulike fagenheter på individnivå
5. Hamar kommune bør ha planer for integrering av kunnskap fra prosjekter inn i organisasjonen
6. Hamar kommune skal ha en knutepunktfunksjon for fattigdomsmidler
7. Knutepunktfunksjonen skal drive oppsøkende arbeid mot familier
8. Knutepunktfunksjonen skal sørge for at Hamar kommune har god oversikt over alle relevante tiltak
9. Knutepunktfunksjonen skal være et bindeledd mellom de familiene som behøver hjelp og de tiltakene som finnes i kommunen.
10. Knutepunktfunksjonen skal skape positive effekter mellom offentlige og private aktører
11. Knutepunktfunksjonen skal samle kunnskap og kompetanse om hvordan man skal arbeide målrettet og forebyggende for å motvirke konsekvensene av å vokse opp i fattigdom

## Referanser

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

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

Barne- og likestillingsdepartementet. 2009. Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova). LOV-2009-06-19-44

Buudir. 2016. Regelverk for nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Rundskriv 01/2016.

Buudir. 2017. Regelverk for nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Rundskriv 01/2017.

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

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

KS. Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?

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

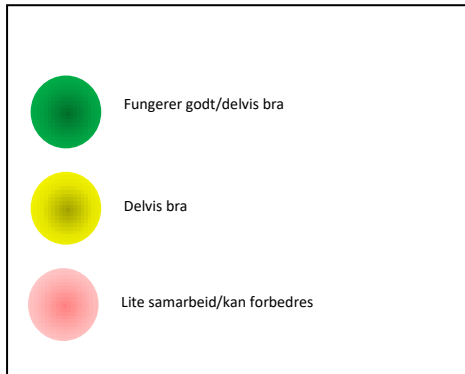
Senter for statlig økonomistyring. 2010. Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten. Veileder.

## Internettreferanser

Direktoratet for økonomistyring. <https://dfo.no/>

## 16 Vedlegg B: Enhetenes egne evalueringer

I de følgende fremstillingene benytter vi fargekoder for å indikere hvordan enhetene vurderer samarbeidene. Siden statistikken for barnehager og for skolene er basert på gjennomsnittsverdier (se kap. 7.1 for nærmere forklaring), benytter vi et litt annet poengberegningssystem, og derfor også andre fargeverdier. Disse ser ut som følger:

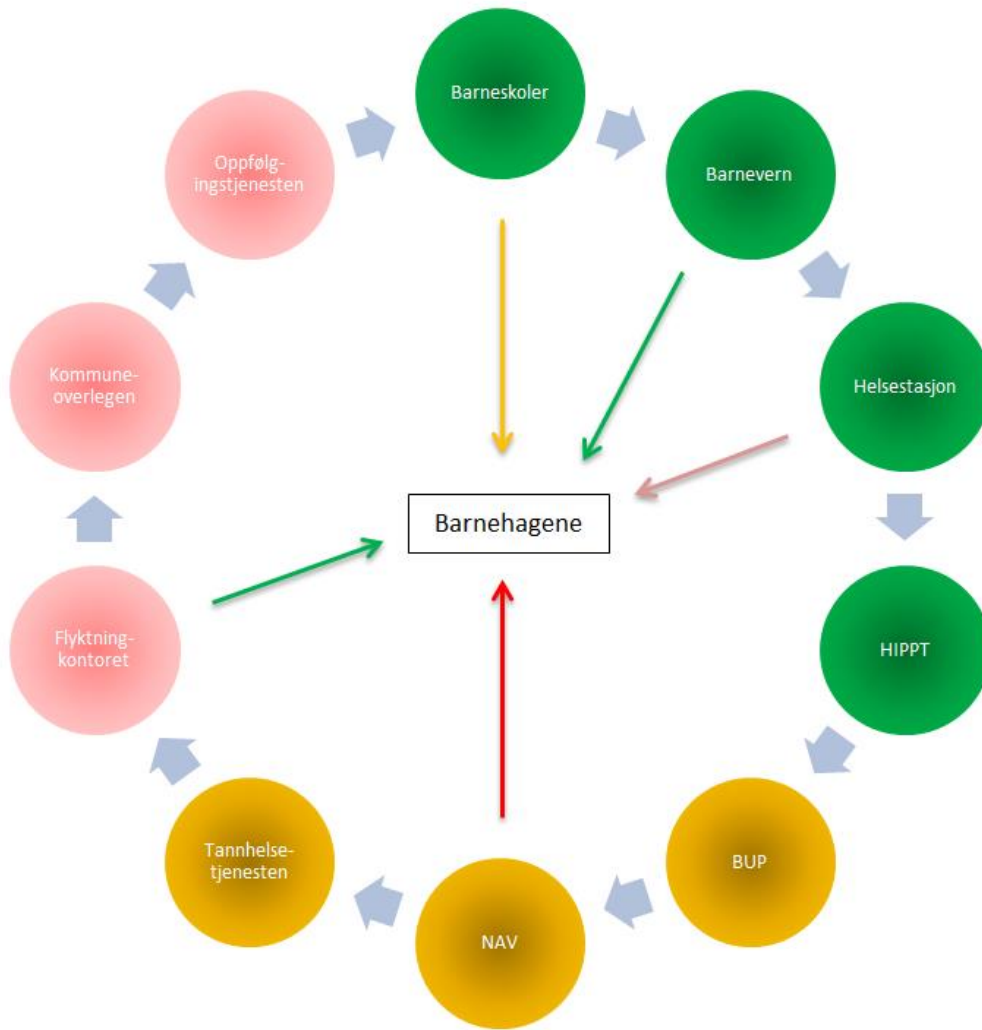


For de øvrige enhetene, benytter vi en fargeverdi for hver av svaralternativene som kunne gis. Fargekodene fremgår som følger:



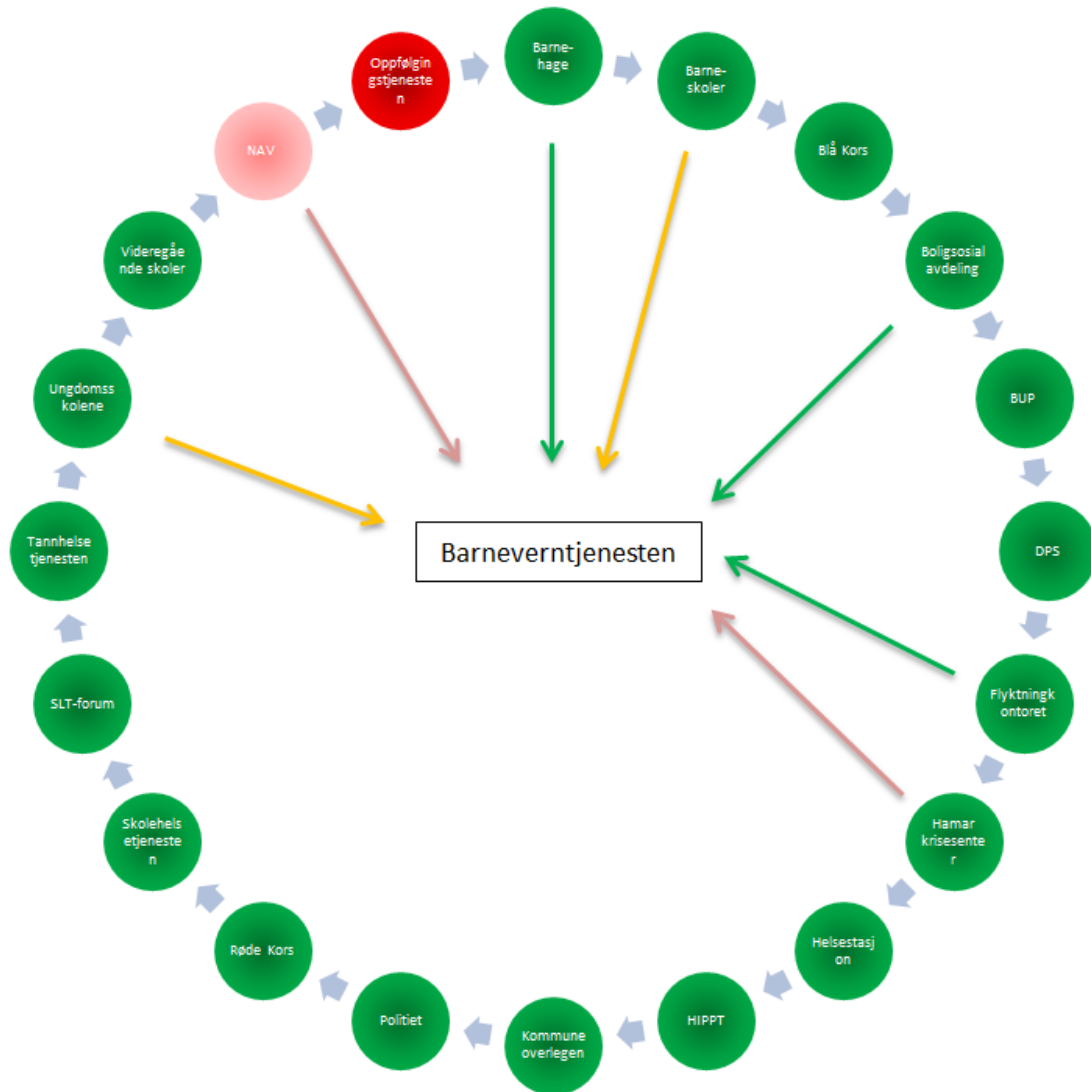
Ikke alle enhetene har besvart undersøkelsen. Der hvor vi har mottatt gjensidige vurderinger, har vi lagt inn de andre enhetenes vurderinger av hver enkelt tjeneste som fargede piler inn mot tjenesten i fremstillingen. Pilene er fargekodet etter aktuelle fargekoder for svarene i undersøkelsen.

## Barnehagene



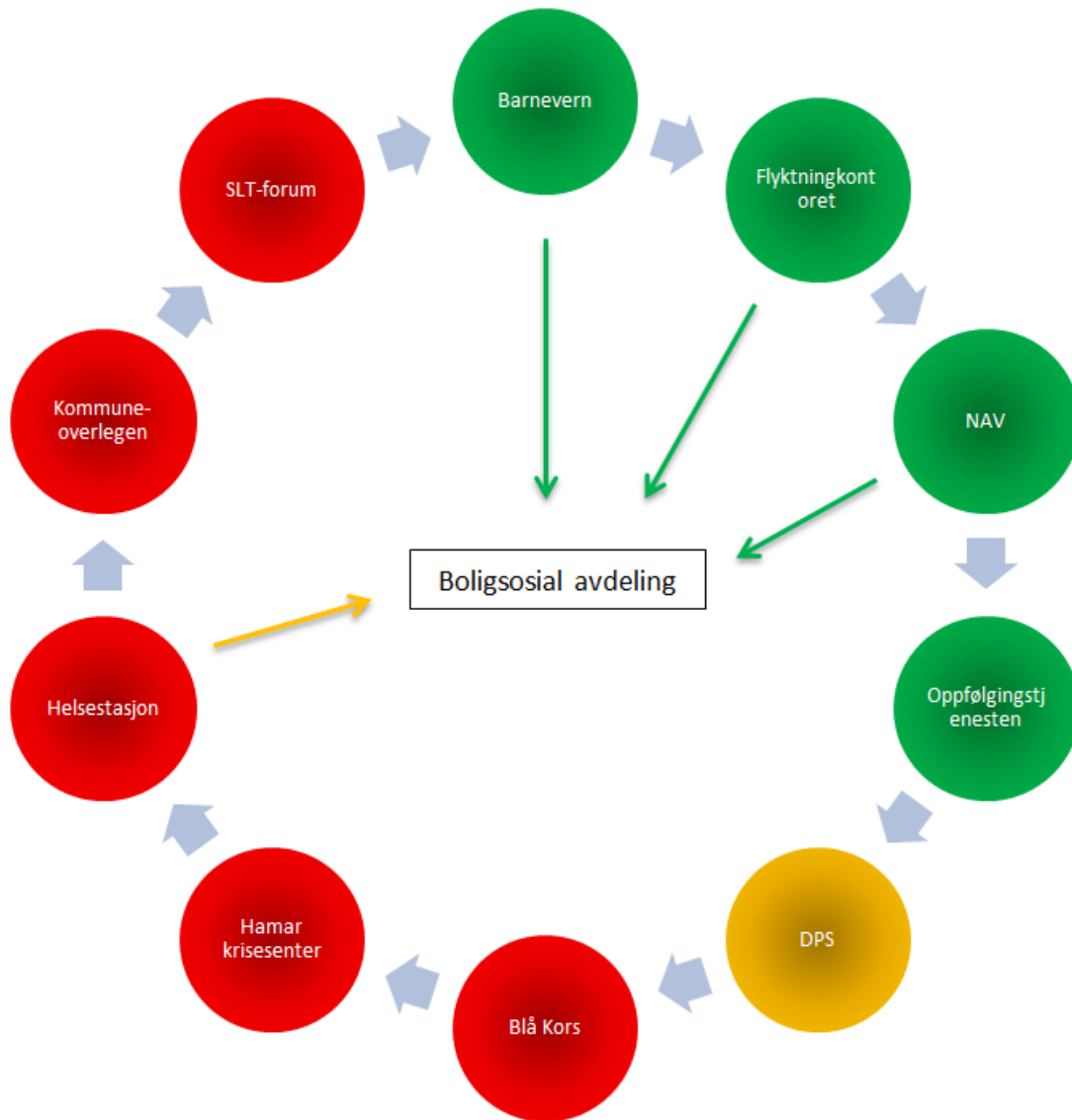
## Barne- og ungdomsskoler

## Barneverntjenesten

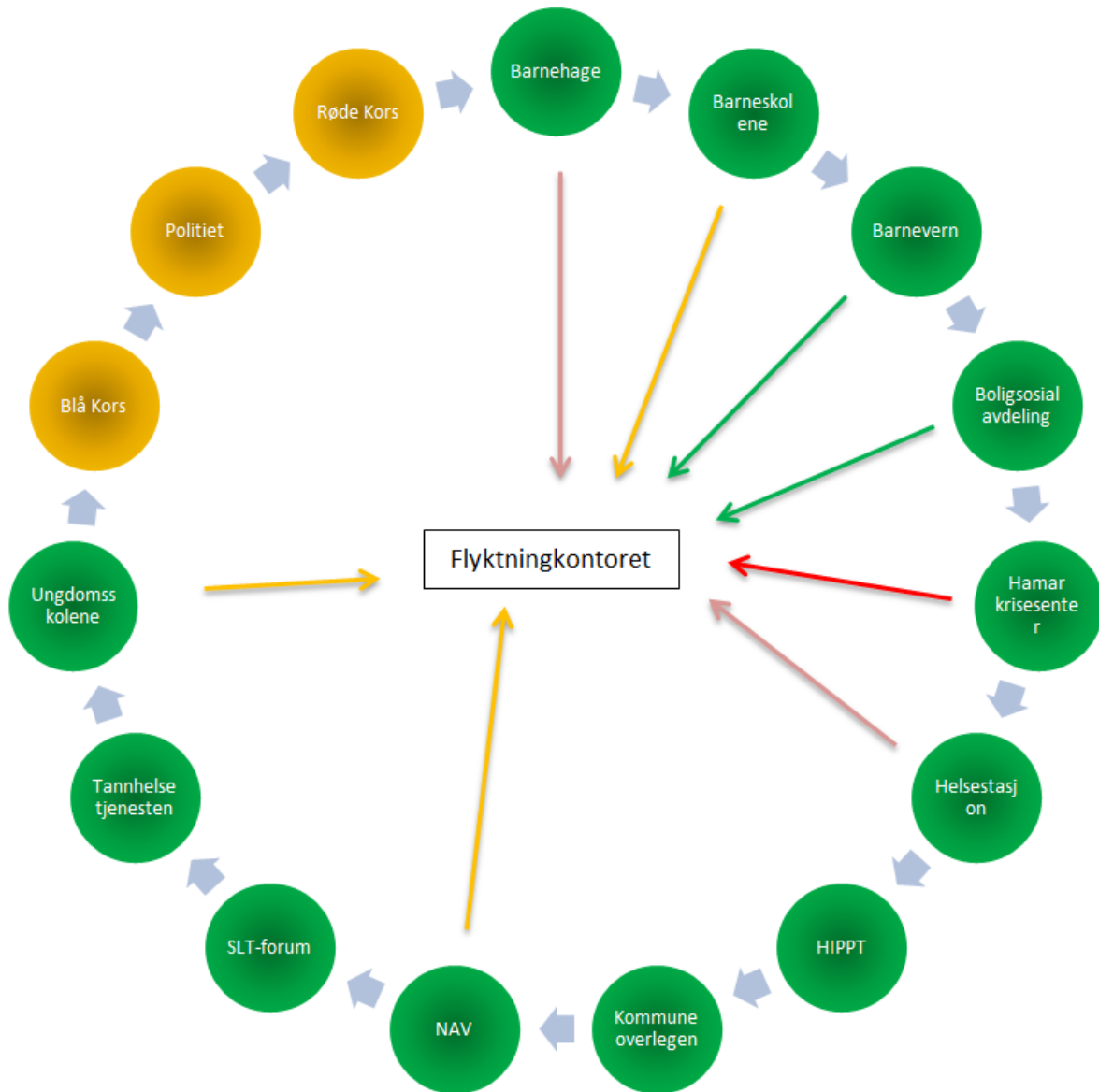




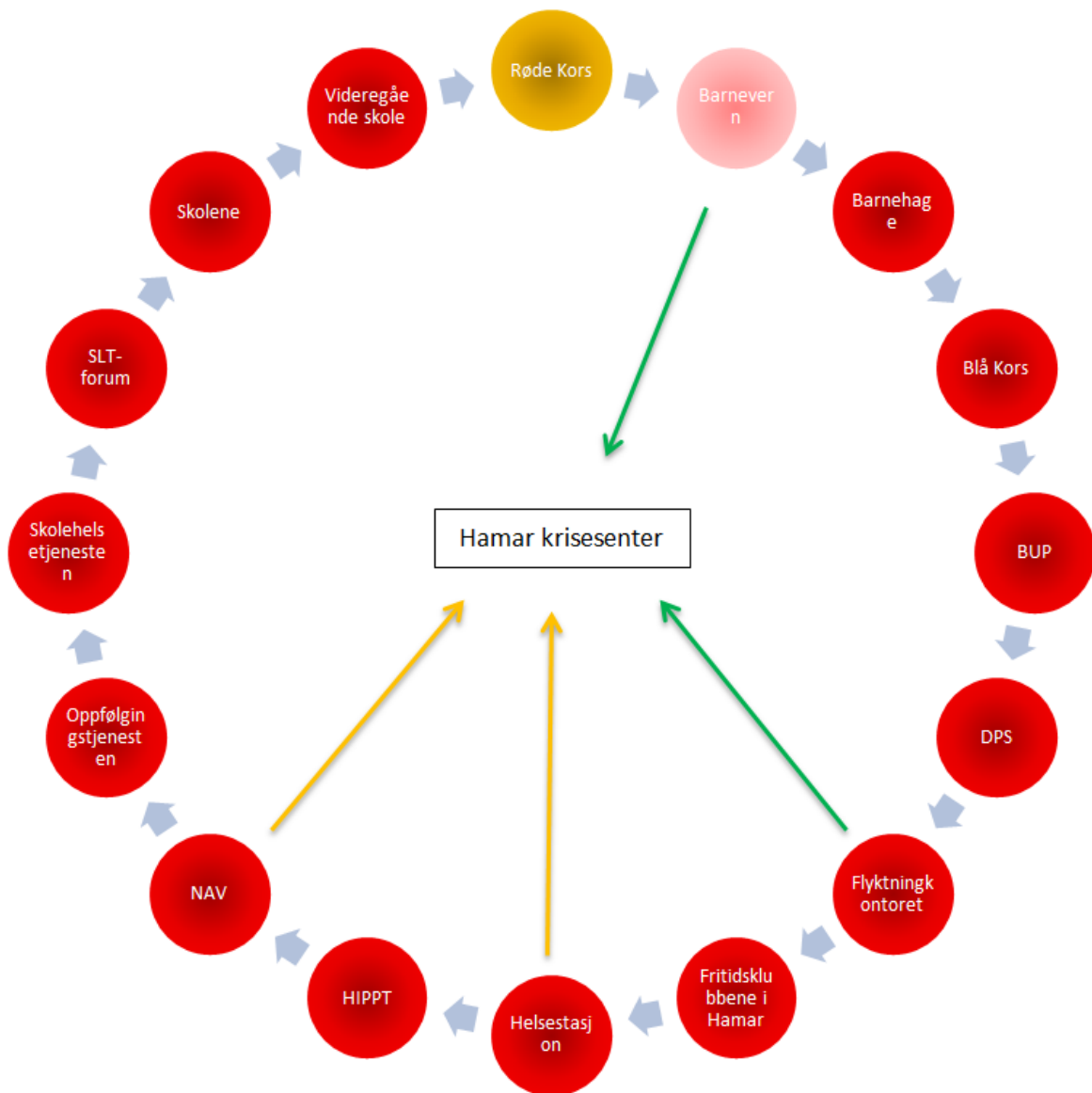
## Boligsosial avdeling



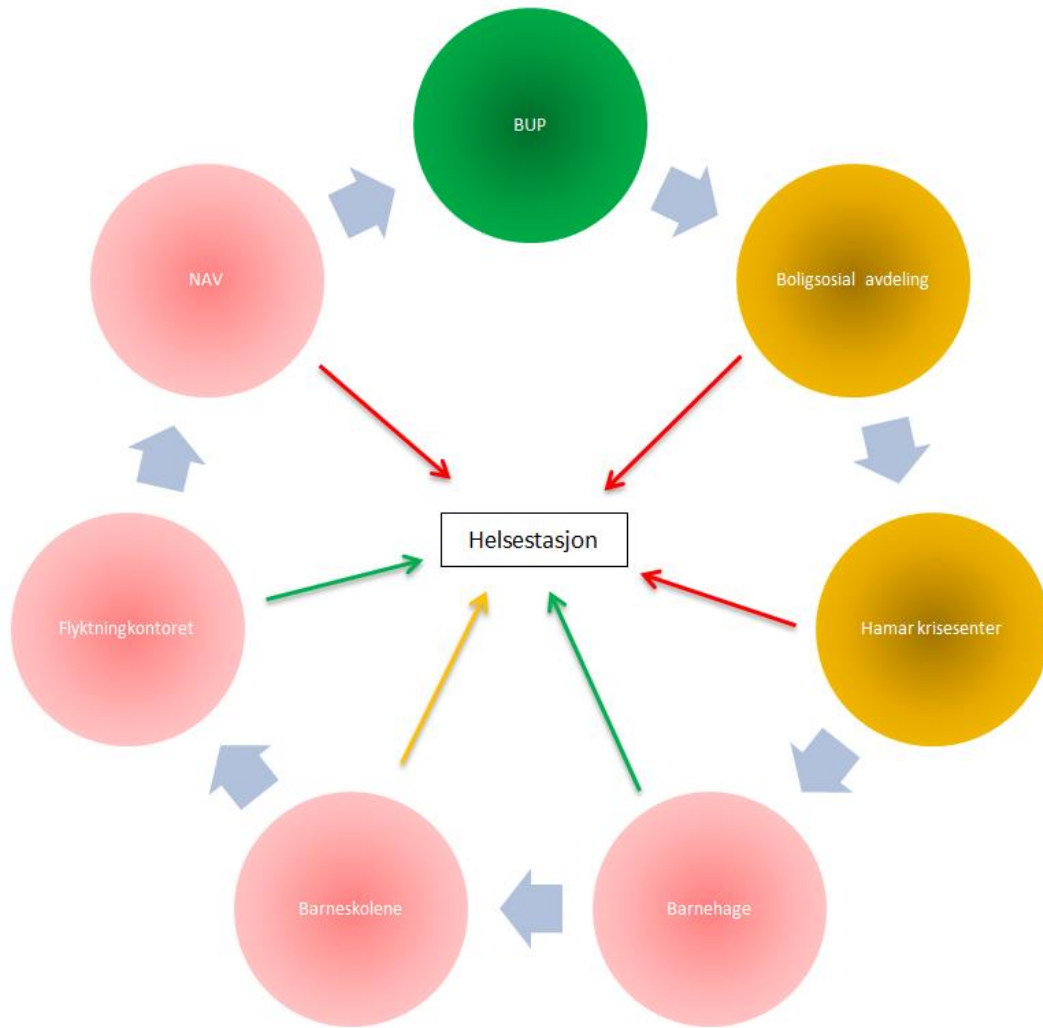
## Flyktningkontoret



## Hamar krisesenter



## Helsestasjonen



**NAV (vurdert av konstituert leder i perioden mellom oktober 2016 og februar 2017)**

