

Forvaltningsrevisjon
2020/2021

Utarbeidet av Revisjon Øst
IKS på oppdrag fra
kontrollutvalget i Stange
kommune

Barn i lavinntektshusholdninger



Forord

Denne rapporten er et resultat av et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot Stange kommunes arbeid med barnefattigdomsproblematikk. Rapporten er utarbeidet i henhold til [NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK001](#). I henhold til standarden, skal en forvaltningsrevisjonsrapport inneholde bakgrunn for prosjektet ([kapittel 2](#)), formål og aktualitet ([kapittel 3](#)), og et metodekapittel ([kapittel 5](#)).

Rapporten er utarbeidet med et digitalt tilsnitt. Leseren vil finne lenker til relevante deler av rapporten i teksten, og lenker til de viktigste dokumentene forutsatt at man kan finne disse tilgjengelig digitalt. Vårt mål med å gjøre rapporten interaktiv har vært å gjøre stoffet lettere å sortere for den ulike leseren.



Vi har også valgt å ta i bruk en «trafikklysmoell» ved vurdering av kriteriene. Hensikten med en slik moell er å gjøre det mer intuitivt for leseren å se i hvilken grad vi har vurdert kravene vi har stilt, som etterlevd.

I rapportens [første kapittel](#) vil leseren finne et sammendrag av rapportens vurderinger, konklusjon og anbefalinger. Her omtaler vi også de viktigste funnene i våre undersøkelser.

I [kapittel 4](#) vil leseren finne de avgrensninger vi har gjort i prosjektet.

I [kapittel 6](#) fremgår en statistisk oversikt og ulike definisjoner/beregningsmodeller for lavinntekt. Dette kapittelet gjør opp en statistisk status over lavinntektssituasjonen i Stange kommune.

I kapittel 7, 8, 9 og 10 finner leseren problemstillingene i dette prosjektet. Dette inkluderer oversikt over revisjonskriteriene for den enkelte problemstilling, innhentet data, samt våre vurderinger. [Kapittel 7](#) handler om kommunens oversikt over barn i lavinntektshusholdninger. [Kapittel 8](#) omhandler tiltak. [Kapittel 9](#) omhandler evalueringer og effekter av tiltak, og [kapittel 10](#) omhandler samarbeid mellom NAV Stange og barneverntjenesten.

I [kapittel 11](#) finner leseren vår konklusjon. I [kapittel 12](#) fremgår våre anbefalinger.

Kommunedirektørens uttalelse fremgår av [kapittel 13](#).

Hvis leseren ønsker å se nærmere på hvordan vi har kommet frem til de krav vi har stilt til Stange kommune innenfor forvaltningsrevisjonsprosjektets tematikk, så fremgår dette av [vedlegg A](#). Kriteriene er sett i gjennom og godkjent av kommunens administrasjon.

Vi håper at rapporten kommer til nytte for både kontrollutvalget, folkevalgte i kommunestyret, Stange kommunes administrasjon og øvrige enheter i Stange kommune.

Vi vil takke kontrollutvalget i Stange kommune for bestillingen og samarbeidet, vår kontaktperson i Stange kommune, samt øvrige parter som vi har vært i kontakt med, for tilrettelegging og innhenting av informasjon.

Løten, den 14. januar 2021

Jo Erik Skjeggestad
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Magnus Michaelson
Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	4
2	Bakgrunn for prosjektet	7
3	Formål og aktualitet	7
4	Avgrensninger.....	7
5	Metode for revisjonen.....	8
5.1	Dokumentstudier	8
5.2	Intervjuer	8
6	Tilgjengelig statistikk	9
6.1	SSB	12
6.2	Kommnehelsa statistikkbank	15
6.3	Barnefattigdom.no	16
7	Problemstilling 1 – Oversikt	18
7.1	Revisjonskriterier for problemstilling 1.....	18
7.2	Innhentet data.....	18
7.2.1	Løpende oversikt.....	18
7.2.2	Oversiktsdokument	20
7.2.3	Bruk av kvantitative og kvalitative data i oversiktsdokumentet	21
7.3	Revisors vurdering.....	21
7.3.1	Revisjonskriterie 1 – Løpende oversikt.....	21
7.3.2	Revisjonskriterie 2 – Oversiktsdokument.....	22
7.3.3	Revisjonskriterie 3 – Bruk av kvantitative og kvalitative data i oversiktsdokumentet .	22
7.3.4	Oppsummert vurdering.....	22
8	Problemstilling 2 – Tiltak	24
8.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2.....	24
8.2	Innhentet data.....	24
8.2.1	Planverk.....	24
8.2.2	Tiltak for inkludering av barn og unge i fritids- og aktivitetstilbud	27
8.2.3	Tilgang på kulturell kompetanse	29
8.3	Revisors vurdering.....	31
8.3.1	Revisjonskriterie 4 – Planverk	31
8.3.2	Revisjonskriterie 5 – Tiltak for inkludering av barn og unge i fritids- og aktivitetstilbud	31
8.3.3	Revisjonskriterie 6 – Tilgang på kulturell kompetanse.....	32

8.3.4	Oppsummert vurdering	32
9	Problemstilling 3 – Virkning.....	33
9.1	Revisjonskriterier for problemstilling 3	33
9.2	Innhentet data.....	33
9.2.1	Evalueringer av tiltak.....	33
9.2.2	Kjennskap til veileder for tverrsektorielt arbeid med barnefattigdom.....	33
9.3	Revisors vurdering.....	34
9.3.1	Revisjonskriterie 7 – Evalueringer av tiltak	34
9.3.2	Revisjonskriterie 8 – Kjennskap til veileder for tverrsektorielt arbeid med barnefattigdom	34
9.3.3	Oppsummert vurdering.....	34
10	Problemstilling 4 – Samarbeid.....	35
10.1	Revisjonskriterier for problemstilling 4.....	35
10.2	Innhentet data.....	35
10.2.1	Samarbeid NAV og barneverntjenesten.....	35
10.2.2	Tilrettelegging og kontaktflater ved overlappende saker	35
10.2.3	Barnets stemme i saksbehandlingen.....	36
10.2.4	Rutiner og praksis for innhenting av samtykke	37
10.3	Revisors vurdering.....	37
10.3.1	Revisjonskriterie 9 – Samarbeid mellom NAV og barneverntjenesten	37
10.3.2	Revisjonskriterie 10 – Tilrettelegging og kontaktflater ved overlappende saker	38
10.3.3	Revisjonskriterie 11 – Barnets stemme i saksbehandlingen	38
10.3.4	Revisjonskriterie 12 – Rutiner og praksis for innhenting av samtykke	38
10.3.5	Oppsummert vurdering.....	38
11	Konklusjon	39
12	Anbefalinger	40
13	Kommunedirektørens uttalelse.....	41
14	Referanser	42
14.1	Internettreferanser	43
15	Vedlegg A: Revisjonskriterier	45
16	Vedlegg B: Oppsummering av vurderinger etter kriteriene.....	59

1 Sammendrag

Et av formålene med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å undersøke om Stange kommune ivaretar barns behov i saksbehandling hvor det blir kjent at barn bor i husholdninger med økonomiske utfordringer. Det har også vært et mål å kartlegge tiltak og om kommunen selv har oversikt både over målgruppene for tiltakene og hvilke effekter tiltakene har.

Dette har blitt undersøkt gjennom fire problemstillinger, som kort sagt omhandler å ha oversikt, å ha tiltak, å ha vurdert virkning av tiltakene, og om det er etablert samarbeid mellom NAV og barneverntjenesten.

Våre undersøkelser viser at Stange kommune i liten grad fører en helhetlig oversikt over de barn som er berørt av tematikken innenfor ulike tjenester. Det er naturlig å anta at det er en viss overlapping av de oversiktene som føres i NAV, barneverntjenesten, flykningtjenesten, barnehage og i skole. Hvis vi kun går ut i fra NAVs oversikt, treffer Stange kommune litt under en tredjedel av de statistiske anslagene over hvor mange barn som bor i lavinntektshusholdninger i kommunen.

Samtidig som at kommunen bør ha en viss oversikt over dette, er det også nødvendig at forsørgerne tar kontakt med kommunen ved behov for nødvendige tjenester. Kommunen vil kunne få en bedre oversikt over de barna som mottar tjenester dersom man har en samordning av informasjonen man allerede besitter gjennom søknader om redusert betaling for barnehage og SFO, tilskudd/tjenester fra flykningtjenesten og eventuelt de denne tematikken gjelder for i barneverntjenesten. Det er derfor et forbedringspotensial for oversikten, men det er likevel viktig å være klar over at det er begrensninger for hva man kan kreve at kommunen skal ha full oversikt over.

I våre undersøkelser finner vi lite i kommunens planverk og planhierarki som omtaler lavinntektsproblematikk og barnefattigdom spesielt. I forbindelse med planstrategien for ny kommuneplan er det uttalt at man ønsker at kommende planer skal være forankret i kommuneplanen. Dersom Stange kommune ønsker å ha et fokus på barnefattigdomsproblematikk, kan det være hensiktsmessig å løfte dette opp så høyt som det er naturlig i planverket. Vi ser at kommunedelplanene som ble utarbeidet i forrige kommuneplanperiode i liten grad tok høyde for barnefattigdom som tema. Dette er tydeligst uttrykt i forbindelse med kommunestyrets behandling av kommunedelplanen for oppvekst. Kommunestyret vedtok da helt konkret at planens innhold måtte sees i lys av sosial utjevning, selv om dette ikke fremgikk av selve kommunedelplanen.

Disse planene er viktige for forankring, både med hensyn til å ha et fokus på temaet i videre planverk, men også ved at foreslåtte tiltak som kommunen skal arbeide med skal være basert på planverket. Dette innebærer å utarbeide tydelige, og som oftest også målbare, mål med delmål, tiltak og forslag til indikatorer som kan si noe om hvorvidt tiltakene har virkning. Dette er bare en av måtene å forankre et slikt arbeid på. I Bufdir sin veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom fremgår det mer informasjon om hvordan en kommune kan arbeide med planer for tematikken.

Stange kommune har flere tiltak som kan leses inn i barnefattigdomstematikken selv om de ikke nødvendigvis er utarbeidet med barnefattigdom for øyet. Her bør man skille mellom tiltakene. Enkelte tiltak er myntet direkte på målgruppen. Dette gjelder kompensierende tiltak og klare økonomiske virkemidler, som for eksempel der hvor barneverntjenesten går inn og dekker kostnader for barnehage, SFO eller kontingenter. Noen av disse tiltakene er i tillegg lovbestemt og noe kommunen må følge. Dette gjelder for eksempel rettighetsbaserte økonomiske ytelser fra NAV og redusert betaling for barnehage- og SFO-plass.

Andre tiltak er mer generelle. Dette gjelder eksempelvis tjenester som er subsidiert gjennom politiske prioriteringer og som kunne ha vært vesentlig dyrere dersom kommunen ikke hadde hatt dette som

satsingsområde. Stange kommune tilbyr for eksempel aktivitetsgrupper for ungdom, ungdomskafe/-klubb, kulturskole m.m.

Tiltakene som Stange kommune har, har i liten grad blitt evaluert. Unntaket gjelder gratis SFO for barn av bosatte flyktninger. Vi mener at det er naturlig at en del av tiltakene vi har omtalt som generelle er vanskelige å måle effektene av. Det er derfor ikke alltid en like enkel oppgave å vise til om innsatsen man gjør har den ønskede virkningen. Dette kommer for øvrig også til uttrykk på nasjonalt nivå i blant annet i en forholdsvis ny rapport fra [Riksrevisjonen](#) om styringsinformasjon i forbindelse med statsbudsjettprosessen.

Barneverntjenesten og NAV har for kort tid tilbake gjennomgått og endret sine samarbeidsrutiner etter at nasjonale tilsyn i andre kommuner i Norge avdekket generelt lite tilfredsstillende samarbeidsforhold mellom tjenestene. Selv om tjenestene tilnærmer seg barnets stemme og situasjon på forskjellige måter, mener vi at samarbeidet mellom tjenestene fremstår som godt i Stange. Vi mener det også er verdt å trekke frem at barneverntjenesten selv opplever få saker knyttet hovedsakelig til økonomiske utfordringer i husholdningene, noe som kan tyde på at tjenestene i kommunen er flinke til å «lose» familiene til «rett tjeneste».

Vi mener at våre undersøkelser først og fremst viser at Stange kommune har et forbedringspotensial med hensyn til å forankre tematikken i sitt planverk, men dette er det også naturlig å knytte til politisk prioritering. Stange kommune har et ansvar for å ivareta barn i lavinntektshusholdninger, og vi mener at det vil kunne være enklere for kommunen å ivareta dette på en tydeligere måte ved å løfte problematikken inn og frem i førende dokumenter for tjenestene.

Vi har i all hovedsak vurdert to større avvik fra de kravene vi har stilt til Stange kommune. Kravene vi har stilt har blitt akseptert av administrasjonen. Det første avviket er knyttet til planverket. Det andre avviket er knyttet til evalueringer av tiltak. Vi mener at det er naturlig at disse to avvikene sees i sammenheng, og at avviket på evalueringer fremstår som et naturlig «følgeavvik» når tematikken ikke er forankret i planverket.

Det er naturlig å anta at flere av Stanges tiltak treffer målgruppen, men sett opp mot lavinntektsstatistikken er det uvisst hvor mange av de som statistikken omfatter som blir ivaretatt gjennom Stange kommunes tiltak.

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har ikke en hovedproblemstilling eller et formål som det er enkelt å konkludere enhetlig på. Konklusjonen blir derfor en oppsummering av vurderingene vi allerede har omtalt:

Stange kommune mangler en helhetlig oversikt over barn i lavinntektshusholdninger, en forankring i planverket og vurderinger av virkninger av tiltakene som kommunen har. Kommunen har folkehelseoversikt, tiltak, tilgang på kulturell kompetanse ved behov og et samarbeid mellom NAV og barneverntjenesten. Det videre arbeidet med denne tematikken i Stange kommune er avhengig av om man har et ønske om å prioritere barnefattigdom som et av kommunens satsingsområder.

Vi ønsker å understreke at våre anbefalinger er basert på om hvorvidt det er ønskelig å prioritere arbeidet med denne tematikken i Stange kommune. Siden dette er snakk om prinsipielle vurderinger, har vi ført anbefalingene i løseste form. Vi skriver derfor «bør vurdere» fremfor å stille klare krav i anbefalingene. Våre anbefalinger er oppsummert i følgende kulepunkter.

- Stange kommune bør vurdere om man ønsker en tydeligere satsing på fattigdomsproblematikk og om dette skal løftes inn og frem i førende dokumenter i kommunens planhierarki.
- Stange kommune bør vurdere om det er hensiktsmessig å kunne samle oversikt over målgruppen som tjenesteapparatet har kontakt med og oversikt over. Dette vil være hensiktsmessig med tanke på evalueringer av tiltak, men også samkjøring av tiltakene man har tilgang på.

2 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen.

Kontrollutvalget i Stange bestilte den 7. februar 2019 en forundersøkelse innenfor temaet «barnefattigdom». Forundersøkelsen ble fremlagt for kontrollutvalget den 21. mars 2019. Kontrollutvalget bestilte da en prosjektplan for et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot overordnet styring, samarbeid/samhandling mellom ulike tjenesteområder og effekter av tiltak på området. Prosjektplanen ble lagt frem for kontrollutvalget den 23. mai 2019. Kontrollutvalget fattet i møtet følgende vedtak (sak 31/2019):

1. Prosjektplan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet «Barnefattigdom» godkjennes.
2. Revisjonsprosjektet gjennomføres høsten/vinteren 2019/2020 innenfor en tidsramme på 250 timer. Prosjektet skal besvare følgende problemstillinger:
 - Problemstilling 1: I hvilken grad har Stange kommune oversikt over barn i lavinntektshusholdninger?
 - Problemstilling 2: Hvilke tiltak har Stange kommune for å forebygge og forbedre barns situasjon i lavinntektshusholdninger?
 - Problemstilling 3: I hvilken grad kan man vise til at tiltakene har virkning?
 - Problemstilling 4: I hvilken grad samarbeider NAV Stange og barneverntjenesten om oppgavefordeling ved lavinntektsproblematikk som involverer barn?

3 Formål og aktualitet

Formålet med et forvaltningsrevisjonsprosjekt om Stange kommunes arbeid med barnefattigdomsproblematikk har vært å undersøke om Stange kommune ivaretar barns behov i forbindelse med saksbehandling hvor det blir kjent at barn bor i husholdninger med økonomiske utfordringer.

Det har også vært et mål med prosjektet å kartlegge Stange kommunes tiltak og å undersøke om Stange kommune selv fører oversikt over både målgruppe og tiltak, samt gjennomfører evalueringer av om tiltakene treffer målgruppens behov.

Stange kommune er ikke unike med hensyn til at andelen barn i lavinntektshusholdninger øker, men det er likevel hensiktsmessig å kontrollere om kommunen selv gjennomfører vurderinger av hva denne statistikken faktisk betyr for kommunen, og eventuelt har tatt dette inn i vurderinger av hvordan man best forebygger og endrer denne «trenden».

4 Avgrensninger

I dette prosjektet har vi i all hovedsak avgrenset våre undersøkelser til å omhandle de tjenestene som det var antatt at har de mest målrettede tiltakene mot målgruppen barn i lavinntektshusholdninger. Dette gjelder NAV, barneverntjenesten og flyktningtjenesten.

Det kunne ha vært aktuelt å inkludere flere tjenester siden også andre har kontakt med barn og unge, og kan komme over problemstillinger som omhandler dårlig økonomi i husholdningene. Dette gjelder for eksempel alle barnehager og skoler, HomeStart, Stangehjelpa, rus og psykiatri og boligkontor. I tillegg kunne man ha gjennomført intervjuer med frivillige lag og organisasjoner.

Vår vurdering har vært at flere av disse tjenestene kan komme over denne problematikken mer tilfeldig, eller at de som har kontakt med barnefamilier på grunn av dårlig økonomi antakeligvis også har dette i samarbeid med enten NAV, barneverntjenesten og flykningtjenesten. Vår vurdering er også basert på forundersøkelsen som ble fremlagt for kontrollutvalget i sak 13/19, den 21. mars 2019, hvor vi påpekte at Stange kommune i svært liten grad har hatt «barnefattigdom» som en del av sitt planverk, slik at det har vært naturlig å gå til de tjenestene som det er mest sannsynlig at fanger opp barn og unge i lavinntektshusholdninger. I den grad de øvrige tjenestene har tiltak og bidrag, har dette blitt gjengitt i rapporten dersom de har blitt nevnt av de vi har snakket med hos NAV, barneverntjenesten og flykningtjenesten.

Vi har for øvrig også hatt dialog med ansatte i administrasjonen i sektor for oppvekst og i sektor for kultur og fritid, i forbindelse med kartlegging av tiltak.

5 Metode for revisjonen

I dette prosjektet har vi gjennomført dokumentstudier og intervjuer som våre metoder for å besvare problemstillingene. I det følgende gjennomgår vi kort en redegjørelse for metodene.

5.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier er en sentral metode i forvaltningsrevisjonsprosjekter. De fleste forhold som kontrolleres i forvaltningsrevisjonsprosjekter bør være skriftlig nedfelt et eller annet sted, i og med at man kontrollerer kommunen opp mot lov- og regelverk, politiske og faglige føringer og standarder, kommunens planverk og vedtak.

I dette prosjektet har vi gjennomgått rutiner og prosedyrer for samarbeid mellom tjenestene og for bestemte tjenestetilbud. Vi har mottatt oversikter som tjenestene har og vi har gjort bruk av nasjonal statistikk. Vi har også gjennomgått kommunens siste folkehelse rapport, samt relevante kommunedelplaner.

Det enkelte dokument og dokumentets relevans vil bli omtalt i detalj hvor det er relevant under den enkelte problemstilling.

5.2 Intervjuer

Intervjuer er også en sentral metode i forvaltningsrevisjonsprosjekter. I intervjuer kan man kontrollere for kjennskap til sentrale førende dokumenter i kommunen, til lov- og regelverk, samt kartlegging av praksis opp imot disse føringene. Intervjuer og dokumentstudier sees slik i sammenheng og komplementerer hverandre i forbindelse med vurderingene som gjennomføres i et forvaltningsrevisjonsprosjekt.

I dette prosjektet har vi gjennomført sju intervjuer. De som er intervjuet er kommunalsjef for helse og omsorg og leder for barneverntjenesten i et oppstartsmøte for prosjektet, eget intervju med leder for barneverntjenesten og en av tjenestens ansatte, intervju med to avdelingsledere, en veileder og en gjeldsrådgiver ved NAV Stange, med leder av flykningtjenesten og med frivillighetskoordinator. Vi har i tillegg hatt oppfølgende e-post-korrespondanse med utvalgte enheter, samt hatt kontakt med barnehagekontoret, skolefaglig rådgiver, leder av BUA og kommunalsjef for Kultur og fritid.

6 Tilgjengelig statistikk

I det følgende presenterer vi de mest sentrale statistikkbankene for oversikt over lavinntektsproblematikk. Det er to måter å beregne lavinntekt på som er mest brukt i den offentlige debatten: EU-skalaen og OECD-skalaen. Begge skalaene tar utgangspunkt i en medianinntekt etter skatt når de setter sine grenser for hva som statistisk er å anse som fattigdom. Forskjellen på de to skalaene er at de benytter ulik prosent av medianinntekt som sitt utgangspunkt. EU-skalaen bruker 60 % av medianinntekten, mens OECD-skalaen bruker 50 %. I utgangspunktet betyr dette at lavinntektsgrensen er lavere i OECD-skalaen enn i EU-skalaen.

En øvrig viktig forskjell er at EU og OECD bruker ulik vektning av forbruksenheter i familier. Utgangspunktet er likt; den første voksne i en husholdning vektet som 1 forbruksenhet. Fordi det kan være stordriftsfordeler i en husholdning med flere personer, blir den neste voksne vektet mindre enn 1 forbruksenhet. OECD vektet den andre voksne personen i en husholdning som 0,7 forbruksenheter, mens EU vektet den som 0,5 forbruksenheter. Dette betyr at EU antar en større stordriftsfordel enn OECD. Videre utgjør barn mindre forbruksenheter enn én ekstra voksen; 0,5 forbruksenheter i OECD-statistikken og 0,3 forbruksenheter i EU-statistikken.

Dette har følger for hvor store forskjellene blir desto større husholdningene er. I EU-statistikken er det for eksempel ikke stor forskjell på vektingen for en enslig forsørger med to barn (1,6) kontra et par uten barn (1,5). I OECD-statistikken utgjør imidlertid en enslig forsørger med to barn 2 forbruksenheter, kontra 1,7 forbruksenheter for et par uten barn¹. Forholdene kan oppsummeres i følgende tabell:

Husholdningstype	OECD (50 %)	EU (60 %)
Enslig	1	1
Enslig forsørger med ett barn	1,5	1,3
Enslig forsørger med to barn	2	1,6
Enslig forsørger med tre barn	2,5	1,9
Par uten barn	1,7	1,5
Par med ett barn	2,2	1,8
Par med to barn	2,7	2,1
Par med tre barn	3,2	2,4
Par med fire barn	3,7	2,7

Det er viktig å understreke at denne måten å regne på ikke vektet mot andre viktige faktorer, som for eksempel alder og kjønn på den enkelte forbruksenhet i husholdningen. I utgangspunktet vil et barn jo eldre det blir, komme nærmere å være en forbruksenhet på lik linje med den voksne nummer to i en husholdning. Dette betyr at statistisk anses et nyfødt barn likt vektet som forbruksenhet som en 17-åring.

I [SIFOs referansebudsjett](#) fremgår forskjeller på utgifter basert på både kjønn og alder. Hvis man tester referansebudsjettet med ulike husholdningstyper, fremgår det at utgiftene er høyere når husholdningen har en jente på mellom 10-13 år enn en gutt i samme aldersgruppe. Dette forholdet er imidlertid motsatt når man legger inn aldersgruppen 14-17 år. Derfor vil ikke EU- og OECD-statistikken gi et fullverdig bilde og bør suppleres med annen informasjon som man har om husholdningene. Dette kommer imidlertid i stor grad an på de kvalitative dataene som tjenestene selv innhenter.

¹ Dersom man bare vurderer forbruksenheter, er forskjellen mellom enslig forsørger med to barn og par uten barn i OECD-statistikken, tilsvarende forbruksenheten for barn i EU-statistikken.

Både EU- og OECD-statistikken tar utgangspunkt i husholdningenes rapporterte inntekter. På grunn av fradrag², kan personer stå med 0,- i inntekt, selv om man har lønnsinntekt og disponible verdier, som for eksempel i form av bankinnskudd og andre formuesverdier. Fra og med 2019 tar man også i betraktning brutto finanskapital. Finanskapital er å regne som «lett omsettelige fordringsstørrelser»³. Eksempler er kontanter, bankinnskudd, aksjer og obligasjoner. I statistikken tar man høyde for finanskapital over 1 G (folketrygdens grunnbeløp)⁴. Dette vil kunne bidra til at man ikke feilaktig får for eksempel personer med store verdier i bankinnskudd og aksjer, med mye fradrag og 0,- i inntekt, inn i statistikken, fordi de reelt sett ikke bør inngå i den.

Tabellen med informasjon om forbrukenheter og medianinntekt, gir følgende lavinntektsgrenser basert på nasjonal medianinntekt i 2018:

Husholdningstype	OECD (50 %)	EU (60 %)
Enslig forsørger med ett barn	240 100	297 000
Enslig forsørger med to barn	320 200	365 500
Enslig forsørger med tre barn	400 200	434 000
Par med ett barn	352 200	411 200
Par med to barn	432 200	479 700
Par med tre barn	512 300	548 200
Par med fire barn	592 300	616 800

Tabell 1: SSB, tabell 09593

Disse grensene vil se annerledes ut dersom man tar høyde for andre lokale forhold. Medianinntekten i Innlandet fylke er for eksempel lavere enn medianinntekten i Stange kommune, mens medianinntekten nasjonalt er høyere. Det kan derfor være hensiktsmessig å benytte en lokal lavinntektsgrense som Stange kommune sammenligner seg selv opp imot over tid.

Denne tabellen gir også indikasjoner på hvem som er i risikogruppen for å bli med fattigdomsstatistikken. Enslige forsørgere med lav utdanning og arbeid i lavinntektssyrker havner fort i denne kategorien. Det samme gjelder enslige forsørgere i deltidsstillinger. Husholdninger hvor bare en av forsørgerne er yrkesaktiv blir også gjerne del av denne statistikken. Ytterligere data har vist at enkelte innvandrergupper har lav utdanning og lav yrkesdeltakelse. I enkelte kulturer er det vanlig med storfamilier, noe som gjør at husholdningene har større sannsynlighet for å havne i lavinntektsstatistikken. Det samme gjelder også bosatte flyktninger som mottar introduksjonslønn i perioden som de deltar i introduksjonsprogrammet. Introduksjonslønnen utgjør 2G. To ganger grunnbeløpet i folketrygden er i 2020 kroner 202 702,-. I tillegg er introduksjonslønnen for bosatte flyktninger mellom 18-25 år to tredjedeler av dette beløpet. Uten øvrige stønader og tilskudd, vil bosatte flyktninger med forsørgeransvar med rett til introduksjonslønn automatisk omfattes av statistikken uavhengig av om man er enslig forsørger eller ikke.

Av innvandrergupper er det størst risiko for at flyktninger fra land som over lang tid har hatt lite fungerende institusjoner, har utfordringer både med hensyn til utdanning og arbeidslivsdeltakelse. Lavinntektsstatistikken over mange år viser at antallet barn uten innvandrerbakgrunn har vært stabilt selv om andelene barn i lavinntektshusholdninger har økt. De siste to årene viser statistikken at det nå er et høyere antall barn med innvandrerbakgrunn i lavinntektshusholdningene enn det er barn uten innvandrerbakgrunn. Dette indikerer at lavinntektsutfordringene først og fremst er et

² Det finnes en rekke mulige fradrag i skattemeldingen. Skattebetalerforeningen lister for eksempel fradrag for advokatutgifter, for næringsdrivende, fremførbart underskudd, pendlerfradrag, reisefradrag, rentefradrag og tap på valutalån, som alle kan forklare hvorfor mange av de med høyest formue i Norge står med forholdsvis lav lønnsinntekt.

³ Definisjon i Store Norske Leksikon: <https://snl.no/finanskapital>

⁴ Utgjør per 1. mai 2020 kr. 101 351,-.

integreringsproblem, noe som ikke er unaturlig i og med at Norge har blitt et land med mange kompetansearbeidsplasser, høyere gjennomsnittsutdanning nasjonalt sett og med lønnsledende industri hvor spesialkompetanse er nødvendig.

Det er viktig å ta statistikken for det statistikken er: et oversiktsbilde for vurdering av risiko. I forbindelse med den offentlige debatten vedrørende EU-skalaen for lavinntekt blir det ofte sagt at tallene viser husholdninger i risikozonen for lavinntekt. Forskere hos SSB har pekt på at en utfordring med bruk av beregninger for medianinntekt er de nasjonale forskjellene i velferdstilbudene og øvrige forhold i den enkelte nasjonalstat. Både EU og OECD bruker statistikken til å sammenligne medlemsland, men det er vesentlige forskjeller i distribusjonen av velferdstjenester i det enkelte land. Forskerne har pekt på at dersom man tar høyde for velferdstjenestene i Norge, vil lavinntektsstatistikken se [vesentlig bedre ut](#)⁵. Dette skyldes blant annet Norges [progressive skattedistribusjonssystem](#)⁶ og offentlige velferdsgoder. Disse tjenestene vil naturlig nok ikke synes i en inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, både fordi de er utfordrende å tallfeste, og fordi man ikke har oversikt over den enkelte husholdnings behov.

I tillegg har det blitt vist til at den økonomiske mobiliteten i det norske samfunnet er høyere enn sammenlignet med mange andre land i Europa og utenfor vårt kontinent. I Norge ble det gjennomført et såkalt [longitudinelt studie](#) mellom 2000 og 2009 hvor man fulgte husholdninger i lavinntektsstatistikken over 10 år⁷. Studiet viste at til tross for at barnefamilier generelt hadde en rask inntektsutvikling etter hvert som barna ble eldre, og at mange av husholdningene i utvalget opplevde en oppadgående mobilitet, hadde de færreste beveget seg mye over lavinntektsgrensene. Rundt 20 % av husholdningene som lå under lavinntektsgrensen i 2000 befant seg over medianinntekten i 2007. Rundt en fjerdedel av utvalget var fortsatt innenfor lavinntektsgrensen. Ca. 60 % av utvalget hadde inntekter under 80 % av medianinntekten i 2007.

Forskning har vist at personer i husholdninger med lav inntekt ofte også har lav utdanning og/eller tilknytning til arbeidslivet. Husholdningene er i tillegg ofte representert i det man kaller negativ statistikk knyttet til helseutfordringer. Her kan helseutfordringer både knyttes til hvorfor man har lav arbeidslivsdeltakelse, men også være resultatet av lav arbeidslivsdeltakelse. Den longitudinelle studien vi viste til over har også sett nærmere på vurderinger av egen helse i lavinntektshusholdningene som de fulgte. Forskerne hadde en kontrollgruppe som lavinntektshusholdningene ble sammenlignet med. I rapportens konklusjon fremgår det at både voksne, unge og barn i lavinntektshusholdninger vurderer egen helse som dårligere sammenlignet med kontrollgruppen. Forfatterne av studiens rapport viser til at foreldre i lavinntektshusholdninger rapporterte en markant forverret helse opp mot kontrollgruppen ved sammenligning av 2003 og 2009.

I studiens konklusjon finner man også at barns oppvekst i lavinntektshusholdninger kan ha innflytelse på barnas karakterer og skoleresultater, særlig i matematikk. Dette har igjen innvirkning på videre skolegang og gjennomføringsgrad i videregående skole – deretter på arbeidslivsdeltakelse.

Man bør ikke forenkle og sette likhetstegn mellom at arbeidslivsdeltakelse medfører bedre helse, men at arbeidslivsdeltakelse har innvirkning på husholdningsinntekten kan ikke unngås å bli bemerket. Forskingen på fattigdom i Norge viser at det er sammenhengende forhold mellom flere områder som

⁵ Aaberge, Rolf, Manudeep Bhuller, Audun Langørgen og Magne Mogstad. 2010. *The distributional impact of public services when needs differ*. SSB, discussion papers No. 621. <https://www.ssb.no/forskning/discussion-papers/the-distributional-impact-of-public-services-when-needs-differ>

⁶ I 2020 er det utgitt en ny analyse fra SSB som trekker i tvil i den grad skattedistribusjonen faktisk er progressiv: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ulikheten-betydelig-storre-enn-statistikken-viser>

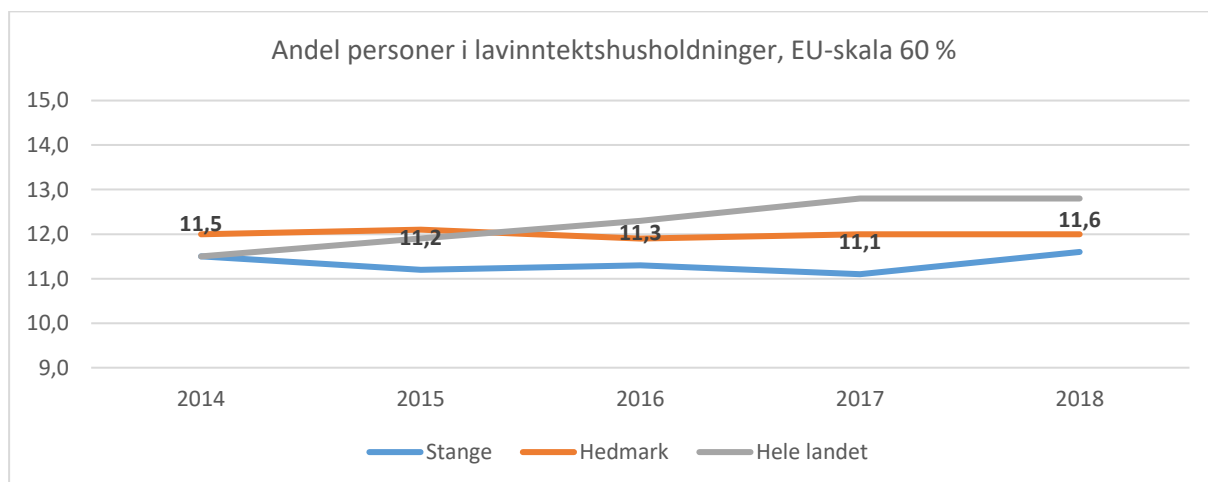
⁷ Sandbæk, Mona og Axel West Pedersen. 2010. Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009. <https://bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00001070>

berører velferdsstaten og at både utfordringene og løsningene er sammensatt. Riksrevisjonen viste også til dette i sitt tilsyn av barnefattigdom og ga uttrykk for manglende samhandling og samkjøring mellom både virkemidler og tjenesteyterne.

6.1 SSB

Statistisk Sentralbyrå (SSB) fører [inntekts- og formuesstatistikk](#). Inn under denne tematikken ligger statistikk for barn i lavinntektshusholdninger og lavinntektsstatistikk generelt. Denne statistikken tar utgangspunkt i median husholdningsinntekt på nasjonalt nivå. Dette innebærer at kommunene ikke blir sammenlignet med seg selv. På [barnefattigdom.no](#) kan man finne andeler barn i lavinntektshusholdninger basert på median lokal husholdningsinntekt (mer om dette i [kapittel 6.3](#)). Denne statistikken vil være riktigere å benytte med hensyn til hvordan barn opplever sin økonomiske situasjon i sammenligning med jevnaldrende. Likevel er det den nasjonale medianinntekten som benyttes i den offentlige debatten, og det kan derfor være nyttig å se nærmere på hvordan Stange kommune ligger an opp mot de meste benyttede grensene.

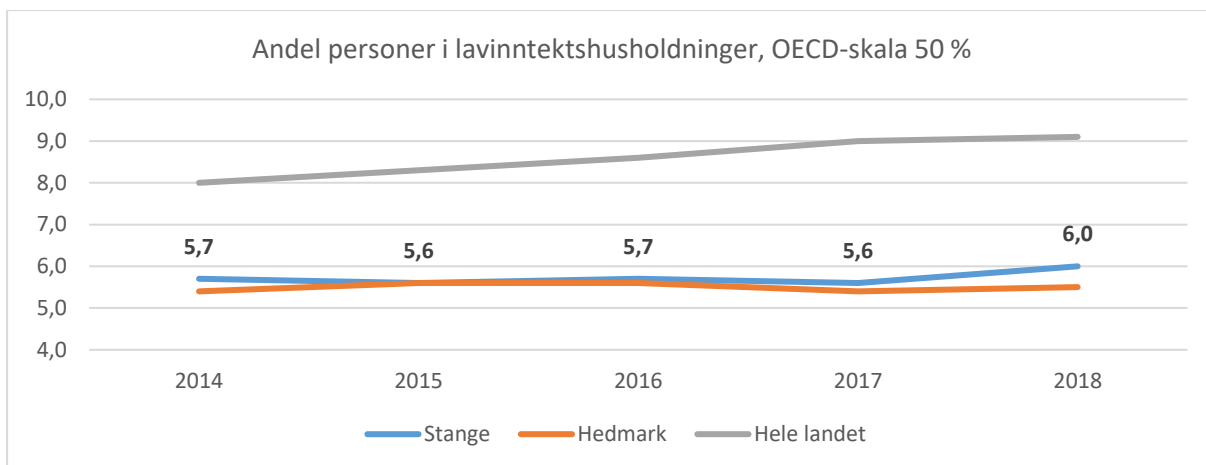
Man kan hente ut både andeler personer i lavinntektshusholdninger og andelen barn 0-18 år i lavinntektshusholdninger i SSBs statistikkbank. Andelen personer i lavinntektshusholdninger uavhengig av alder ligger lavere enn andelen barn 0-18 år i lavinntektsstatistikken. Dette er en indikasjon på at barnefamilier generelt er en mer sårbar gruppe enn husholdninger uten barn.



Figur 1: Tabell 06947, SSB

Andelen personer i Stange kommune i lavinntektshusholdninger etter EU-skalaen har holdt seg forholdsvis stabilt over de fem siste tilgjengelige årene. Andelen er også lavere enn fylkes- og landsgjennomsnittet.

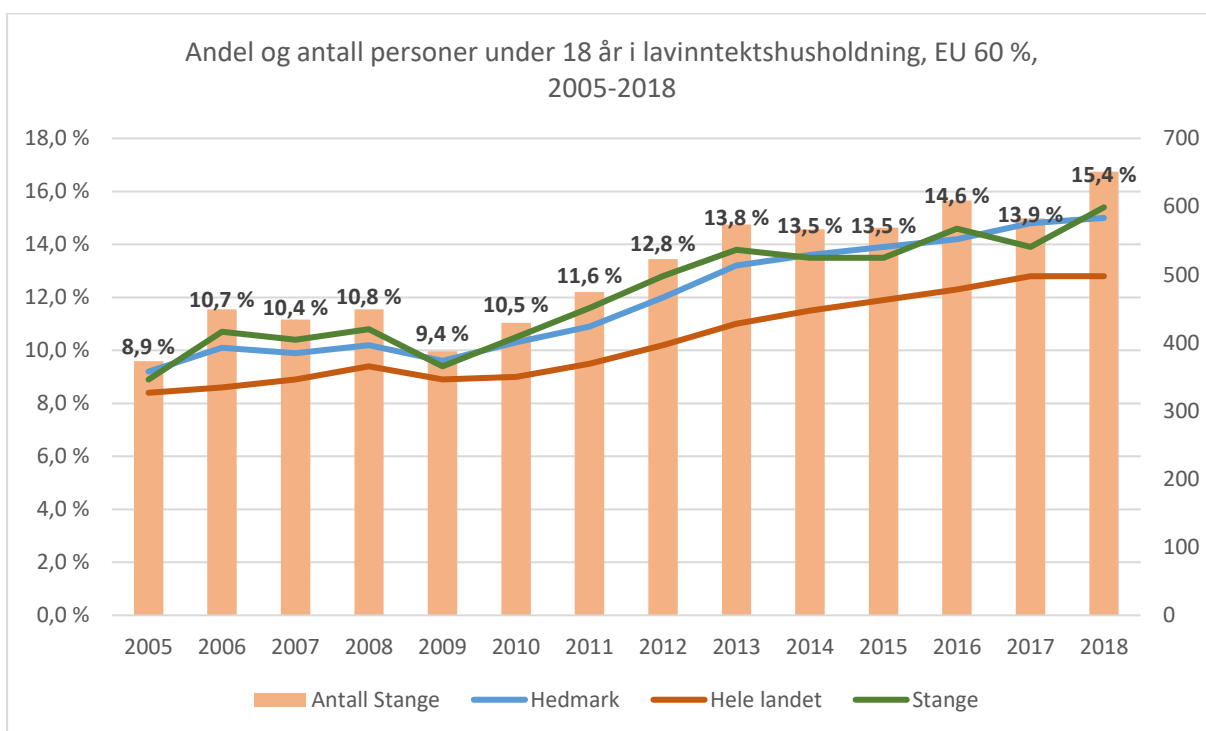
Som nevnt har EU-skalaen en høyere lavinntektsgrense enn OECD-skalaen. Vi går ut i fra at dette betyr at OECD-skalaen viser andeler i mer «prekær fattigdom». Statistikken etter OECD-skalaen viser at omtrent halvparten av de som er i lavinntektsstatistikken i EU-skalaen er i OECD-statistikken.



Figur 2: Tabell 06947, SSB

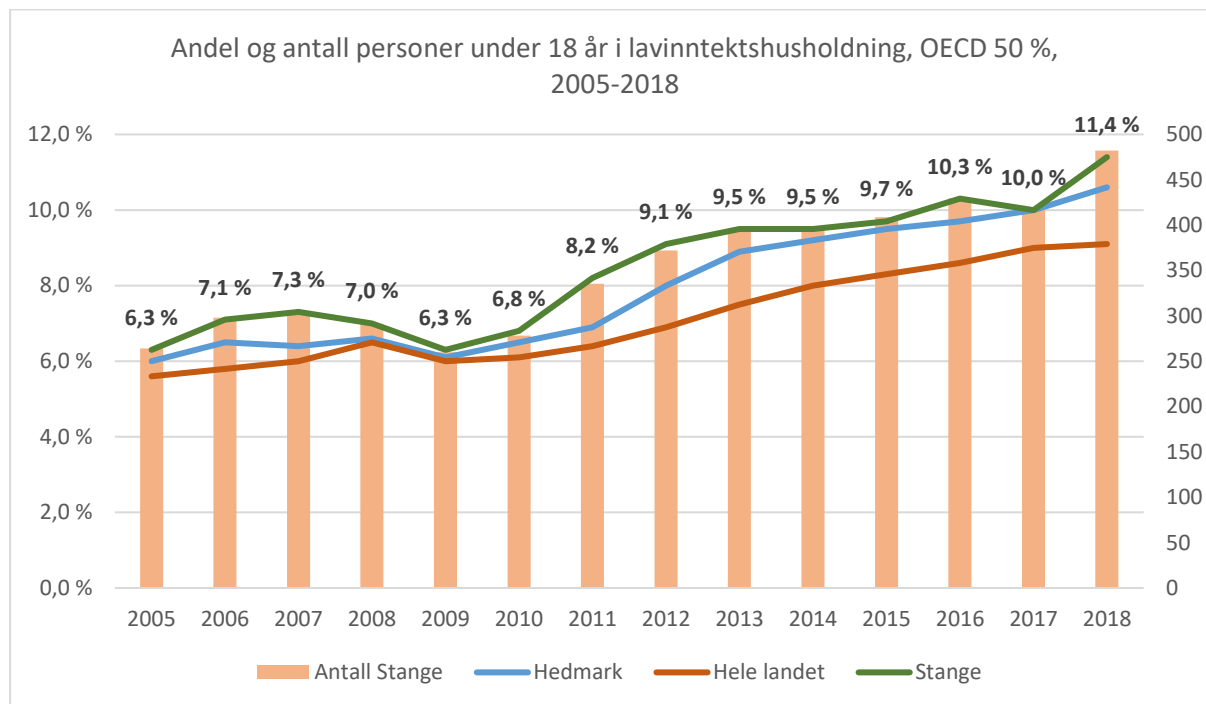
Man kan se at andelen i OECD-skalaen nasjonalt ligger på rundt 9 % kontra 13 % i EU-skalaen. Andelen i OECD-skalaen er på 6 % for Stange kommune. Dette indikerer at «prekær fattigdom» er en vesentlig større utfordring nasjonalt enn i Stange kommune. Denne statistikken føres imidlertid over personer uavhengig av alder. Vi skal nå se at barn er mer utsatt for lavinntekt enn for befolkningen som helhet.

I påfølgende tabell ser vi at det er en høyere andel barn i lavinntektsstatistikken enn for den øvrige befolkningen i Stange. Hvor 11,6 % av innbyggerne uavhengig av alder er inkludert i lavinntektsstatistikken etter EU-skalaen, er 15,4 % av barn og ungdom i kommunen inkludert i statistikken. I 2018 utgjorde dette 651 barn og unge.



Figur 3: Tabell 07459 og 08764, SSB

Antallet barn og unge i lavinntektsstatistikken går noe opp og ned, men har de siste fem årene (2014-2018⁸) hatt en økning på 85 barn. Dette er en prosentvis økning på 15 % på fem år. Når vi ser på andelen barn i OECD-statistikken, ser man at en vesentlig andel av barna i lavinntektsstatistikken bor i husholdninger som har større økonomiske utfordringer. 74 % av barn i lavinntektsgrensen etter EU-grensene er å finne i statistikken etter OECD-grensen. Som vi tidligere har vist til, er denne grensen en god del lavere enn EU-grensen.



Figur 4: Tabell 07459 og 08764, SSB

Om vi sammenligner andelen barn og unge under 18 år med den øvrige befolkningen, så ser vi, som nevnt at en noe større andel barn er i lavinntektsstatistikken enn den øvrige befolkningen etter EU-grensene, men at forskjellen er vesentlig større etter OECD-grensen. Nesten dobbelt så stor andel barn er i OECD-statistikken enn øvrig befolkning. Dette igjen sier noe om hvor utsatte barn og unge i lavinntektshusholdninger er.

Vi har tidligere omtalt at man fra og med 2019 også tar høyde for husholdningens finanskapital, og at denne i tillegg må være under kr. 101 351,- (1 G). SSB publiserte i 2019 en [rapport](#) hvor de kontrollerte lavinntektshusholdninger for både finansformue og nettoformue i husholdningene. Dette ble igjen vektet ut i fra hver enkelt forbruksenhet i husholdningen, i og med at lav inntekt vil kunne medføre «tæring» på formueskapitalen. SSB fant at en god del av de med inntekter under lavinntektsgrensen har en økonomisk buffer i form av oppspart kapital.

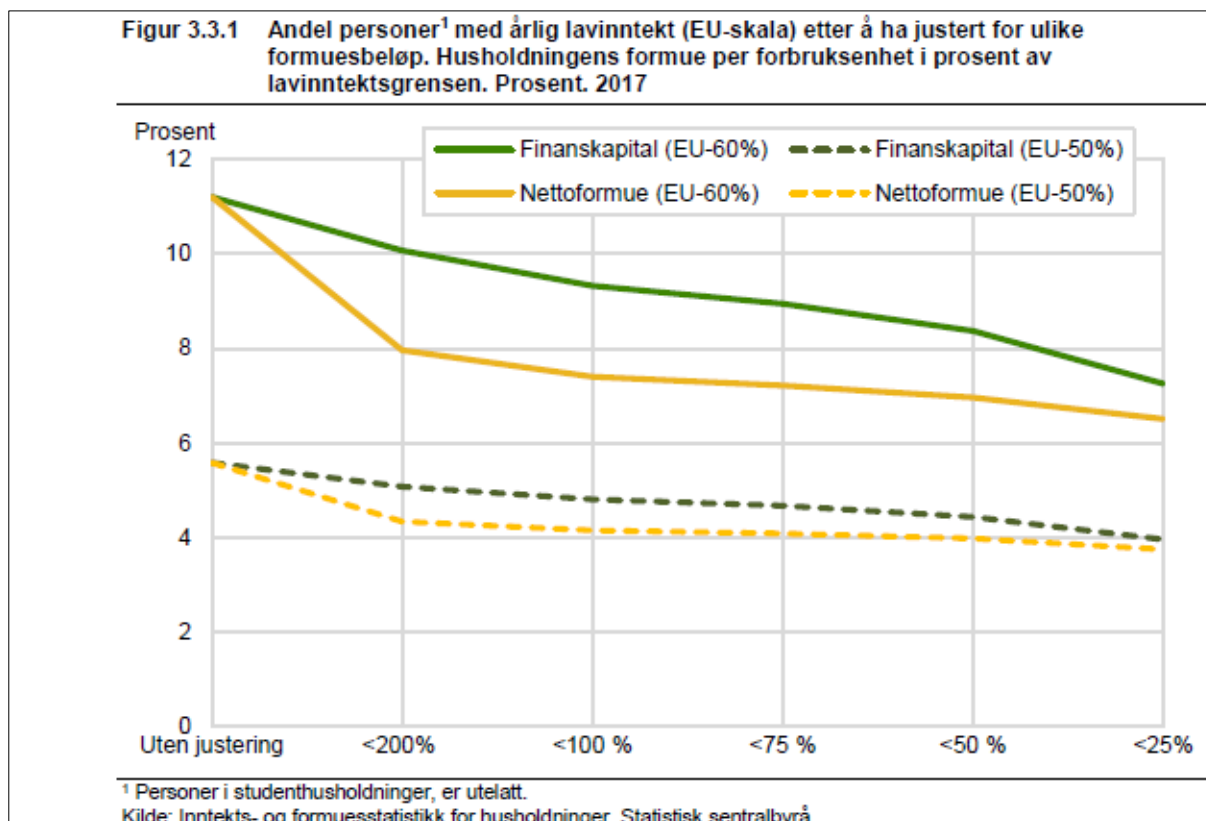
SSB skriver at:

Regner vi «formuende» som dem som hadde minst to ganger beløpet som tilsvarte lavinntektsgrensen i henholdsvis finansformue eller nettoformue per forbruksenhet (for en enslig person ville dette være et beløp på 443 000 kroner), synker andelen personer i lavinntektsgruppen til hhv. 10,1 prosent (finansformue) og 8,0 prosent (nettoformue). Settes kravet til formue lavere, til akkurat selve lavinntektsgrensen (221 000 kroner for en enslig person), ser vi at andelen med lavinntekt faller

⁸ På grunn av utsatt frist for innlevering av skattemelding i 2020, vil ikke inntektsinformasjon for 2019 foreligge før i begynnelsen av 2021.

ytterligere, nå til hhv. 9, 3 og 7,4 prosent. Settes formueskravet til kun 25 prosent av lavinntektsgrensen, det vil si at en forventer at personene i lavinnteksgruppen skal kunne tære på formuen i 3 måneder, ser vi at andelen med lavinntekt faller til 7,3 prosent for finansformue og 6,5 prosent for nettoformue.⁹

Betydningen av tilgang på finanskapital og nettoformue opp imot lavinntektsstatistikken kommer tydelig til uttrykk i SSBs graf med justeringer av hvor høy finanskapital/nettoformue man setter som forutsetning:

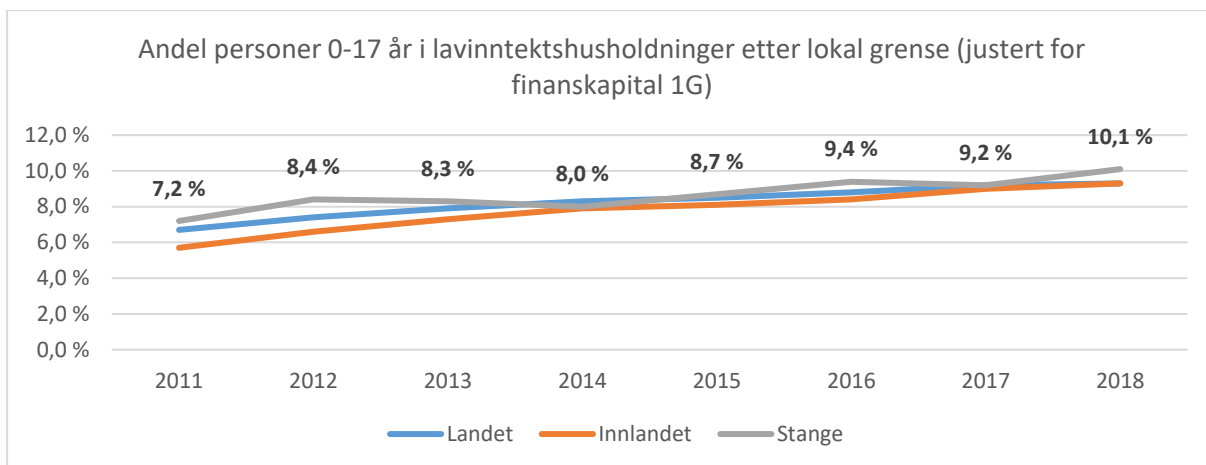


Figur 5: Hentet fra Omholt (2019), s. 32.

6.2 Kommnehelsa statistikkbank

Folkehelseinstituttet har en egen [statistikkbank](#) med blant annet informasjon om personer mellom 0-17 år som bor i lavinntektshusholdninger (EU-grense), justert for finanskapital under 1 G. I statistikken fremgår det at en større og større andel av barn i Stange kommune bor i lavinntektshusholdninger, selv om det kan variere noe fra år til år. I følgende graf sammenligner vi Stange kommune med fylkessnittet og landsgjennomsnittet. Det er viktig å bemerke at disse tallene er basert på lokal medianinntekt. Det vil si at trenden for fylkesgjennomsnittet og for Stange kommune også må sees som relatert til økende ulikheter lokalt mellom de som tjener mest og de som tjener minst i henholdsvis fylket og i kommunen.

⁹ SSB. 2019. Økonomi og levekår for lavinnteksgrupper 2019, s. 31



Figur 6: Hentet fra Kommunehelse statistikkbank, etikett "oppvekst og levekår" og "personer som bor i husholdninger med lavinntekt etter kommunale grenser for lavinntekt)

Grafen viser at det er en ganske stor forskjell på andelen når man korrigerer for finanskapital. 10,1 % er fortsatt en forholdsvis høy andel, men også over 30 % lavere enn når man ikke korrigerer for finanskapital. Andelen er også lavere enn OECD-statistikken og utgjør 427 barn, 55 færre enn i OECD-statistikken.

6.3 Barnefattigdom.no

Barnefattigdom.no var et av tiltakene Regjeringen iverksatte etter at [Riksrevisjonen](#) gjennomførte nasjonalt tilsyn med statlige virkemidler og kommunenes innsats mot barnefattigdom. Bufdir fikk i oppgave å utarbeide et oversiktsverktøy som skulle supplere kommunene med data, samt samle ressurser som kommunene kan benytte i arbeidet med å utvikle tiltak for å redusere fattigdomsfølger i egen kommune.

Bufdir bruker SSBs statistikk ved beregninger av data på barnefattigdom.no. Mange av beregningene går lenger enn hva man finner i SSBs statistikkbanker, som for eksempel beregninger av EU-skalaen ut i fra lokal median. Den nasjonale medianinntekten blir ikke presis å benytte dersom næringsstrukturen og inntektsforholdene i kommunen skiller seg vesentlig ut fra andre kommuner. Det er også stor sannsynlighet for store forskjeller mellom inntektsnivåene i kommuner med for eksempel store mengder kompetansearbeidsplasser. Et eksempel på slike mål er såkalt P90/P10. P90 er inntekten til den i utvalget som har inntekt over 90 % av alle andre. P10 er inntekten til den i utvalget som har inntekt under 10 % av alle andre. Forholdstallet sier noe om inntektsdistribusjonen og forskjellene mellom de som tjener mest og de som tjener minst.

Tallene på barnefattigdom.no henger dessverre noe etter og har i 2020 blitt utsatt flere ganger. Nyeste tall er blitt oppdatert i november 2020 og består av data fra 2018. På barnefattigdom.no er det ikke korrigeret for finanskapital slik folkehelseinstituttet gjør i sin statistikkbank. Nettsiden har likevel data for lavinntekt sett ut i fra lokal lavinntektsgrense. Dette gir oss en differanse på hva korrigeringen for finanskapital faktisk utgjør i folkehelseinstituttets statistikkbank for Stange kommune.

På barnefattigdom.no fremgår det at det i 2018 var 11,8 % barn som bodde i lavinntektsusholdninger etter lokal lavinntektsgrense. Folkehelseinstituttet gir 10,1 % ved korrigering av finanskapital, som vil si at det er differanse på 1,7 % når finanskapital tas inn i regnestykket. SSBs beregning gjelder for personer uavhengig av alder. Når finanskapital ble korrigeret for, utgjorde det en forskjell på 2,7 %¹⁰. For barn i lavinntektsusholdninger er det også en reduksjon men av mindre betydning enn det er for

¹⁰ Fra 12,8 % til 10,1 %.

hele befolkningen sett under ett. Dette kan indikere at barnefamilier ikke sitter på betydelig finanskapital som en «buffer» i tilfelle tap av inntekt, til tross for at SSB hevder at dette kan være en hypotese for befolkningen som helhet.


7 Problemstilling 1 – Oversikt


Problemstilling 1:


I hvilken grad har Stange kommune oversikt over barn i lavinntektshusholdninger?

7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

I det følgende er revisjonskriteriene for problemstillingen gjengitt i kortform. Fullstendig utledning av kriteriene fremgår av [vedlegg A](#). Fargekoden er basert på vurderingen av det enkelte kriteriet, og ved å trykke på kriteriets nummer blir man tatt med til den enkelte vurderingen som kommer senere i teksten. Dataene som ligger til grunn for vurderingene fremgår i de neste kapitlene og må tas høyde for dersom man bare leser våre vurderinger.

 **Kriterie 1** Stange kommune må ha løpende oversikt over innbyggernes levekår, herunder opplysninger om og vurderinger av oppvekst- og levekårsforhold.

 **Kriterie 2** Stange kommune må utarbeide et oversiktsdokument hvert fjerde år som inneholder faglige vurderinger av årsaksforhold og konsekvenser av blant annet lavinntektsproblematikk.

 **Kriterie 3** Stange kommune bør bruke både kvantitative og kvalitative data i oversiktsdokumentet.

7.2 Innhentet data

7.2.1 Løpende oversikt

I intervjuene vi har gjennomført har vi fått informasjon om at Stange kommune ikke har oversikt over det totale antallet barn som bor i husstander som mottar et eller flere former for tiltak fra kommunen for å forhindre eller begrense effekter av dårlig økonomi. Ulike enheter har imidlertid oversikt over de barna/forsørgerne/husholdningene som de selv har ansvar for. Typen ansvar og typen tjenester som ytes er naturlig nok ulikt fra tjeneste til tjeneste.

NAV Stange har oversikt over antallet barn i husstander som mottar sosialhjelp. Dette inkluderer barnas alder. NAV må ha informasjon om barnas alder ved vurdering av rett til barnetillegg. I september 2020 var det registrert 151 barn i husstander som mottok sosialhjelp fra NAV Stange. Disse var fordelt på 66 forsørgere.

Flyktningtjenesten har oversikt over alle barn i familiene som de bistår. Alle disse barna kan potensielt være omfattet av fattigdomsstatistikken som følge av at introduksjonslønn (introlønn) til flyktinger er under fattigdomsgrensen, som vi har vist til i [kapittel 6](#)¹¹. Flyktinger har rett til introlønn over 2 år, med mulighet for utvidelse inntil 1 ekstra år dersom man kan sannsynliggjøre at ytterligere tilskudd vil føre til arbeid eller høyere utdanning. Flyktningtjenesten følger imidlertid opp flyktingene i 5 år. Dette skyldes statens integreringstilskudd, som både gir kommunen integreringstilskudd for en femårsperiode per bosatte flykting, samt ansvar for å sikre integreringstiltak i femårsperioden. Dette innebærer at det potensielt er tre år av «bosettingsperioden» hvor forsørgerne ikke mottar introduksjonslønn. I denne perioden kan forsørgerne ha rett til sosialhjelp eller kan være i arbeid. Kommunen kan også ha andre tiltak som er til hjelp i denne perioden. Vi omtaler disse ytterligere i

¹¹ Introduksjonslønnen utgjør 2G. To ganger grunnbeløpet i folketrygden er i 2020 kroner 202 702,-. I tillegg er introduksjonslønnen for bosatte flyktinger mellom 18-25 år to tredjedeler av dette beløpet.

[kapittel 8.2.2](#). Flyktningtjenesten har oppgitt at de følger opp 75 barn innenfor siste 5-årsperiode (antall oppgitt i oktober 2020). Kommunen har ikke sammenlignet denne listen opp mot de som NAV Stange har registrert med hensyn til sosialhjelpsstatistikken.

I barneverntjenestens saksbehandlingssystem blir alle saker kategorisert ut i fra sakstype, men ingen av disse kategoriene omhandler spesifikt økonomi. Siden økonomi ikke er en kategori for den enkelte sak, må barneverntjenesten gå inn i enkeltsaker og foreta vurderinger for om hvorvidt barnet bor i en lavinntektsusholdning. Tjenesten kan følgelig ikke enkelt hente ut oversikt fra saksbehandlingssystemet. Det er igangsatt et nasjonalt prosjekt som driver utvikling av et nytt og felles saksbehandlingssystem for barneverntjenesten i kommuner og i staten, men hvorvidt økonomi vil bli en sakskategori i dette systemet er ukjent. Ut over dette har vi ikke mottatt en oversikt fra barneverntjenesten om antallet aktive saker de nå er involvert i, og hvor dårlig økonomi er en av flere grunner til bekymring for barnas omsorgssituasjon.

Det er også andre tjenester som kan ha oversikt over barn i familier med økonomiske utfordringer. Stortinget har vedtatt maksgrenser for betaling for barnehageplass. Denne grensen er satt ved at ingen skal betale mer enn 6 % av samlet årsinntekt for plass i barnehage. Det er imidlertid forsørgernes ansvar å sørge for å få denne rettigheten. Det skal også legges til at Stortinget ikke har lagt begrensninger for om hvorvidt kommunen kan sette en lavere maksgrænse. Stange kommune har ikke satt en lavere maksgrænse og forholder seg til den nasjonale maksgrænse.

Stange kommunes barnehagekontor gjennomfører saksbehandlingen ved søknader om redusert betaling for barnehageplass. Dette innebærer at barnehagekontoret har oversikt over antall plasser med redusert kostnad til barnehageplassen, og at de også har dokumentasjon på forsørgernes samlede inntekt siden dette må dokumenteres. I Stange kommune er det søkt om, og innvilget, redusert betaling for 143 barnehageplasser. Det er også nasjonalt bestemt at husholdninger med samlet årsinntekt på under 566 100,- kroner har rett til gratis kjernetid i barnehage. I Stange kommune benytter 142 barn dette tilbudet.

Fra og med høsten 2020 har Stortinget bestemt at det også skal praktiseres en maksgrænse for skolefritidsordning (SFO) for elever på 1. og 2. trinn. Det samme prinsippet om 6 % av husholdningens samlede årsinntekt gjelder også her. Det er skolene som behandler disse søknadene med veiledning fra Oppvekst. Alle foresatte til elever på 1. og 2. trinn skal ha fått informasjon om ordningen. I Stange kommune er det i 2020, 17 SFO-plasser hvor det er redusert foreldrebetaling. I tillegg skal alle elever på 5.-7. trinn med særskilte behov ha tilbud om gratis SFO. Antallet her er så lavt at vi har valgt å unnta antall fra rapporten¹².

I [kapittel 10](#) kommer vi tilbake til samhandling mellom barneverntjenesten og NAV Stange i tilfeller hvor det er overlapping av saker. Vi vil derfor ikke omtale samhandlingen av felles saker i dette kapitlet. Men vi ønsker å legge til at vi også har stilt spørsmål i intervjuene om hvorvidt andre tjenester, med informasjon om husholdningers økonomi, henviser til NAV eller eventuelt barneverntjenesten ved mistanke om at forsørger-/omsorgsrollen ikke ivaretas tilstrekkelig. Vi har også stilt spørsmål om det henvises dersom man i annen tjeneste har kjennskap til at forsørgerne kan ha rett på stønad eller andre offentlige overføringer.

Barneverntjenesten har uttalt at de generelt sett i liten grad får inn saker som omhandler utelukkende økonomi. Barneverntjenesten har gitt uttrykk for at de opplever at dette tyder på at de som sliter økonomisk «loses inn» mot «riktige tjenester». Barneverntjenesten har imidlertid opplevd at

¹² På grunn av lavt antall. Vi kan eventuelt informere kontrollutvalget ved lukking av møtet.

barnehagekontoret har tatt kontakt ved misligholdte fakturaer for betaling av barnehageplass. Vi ble også fortalt at dette ikke er systematisert og heller skjer fra tid til annen.

NAV ga uttrykk for at det ikke blir riktig å snakke om henvisninger med hensyn til NAV som tjeneste, men at de registrerer at personer har blitt oppfordret til å ta kontakt med NAV etter kontakt med andre tjenester i Stange kommune. Boligkontoret, serviceskranken, startlånsnemnda, Stangehjelpa og flykningtjenesten var tjenester som ble nevnt i intervjuene. Vi stilte spørsmål om barnehagekontoret hadde tatt kontakt med NAV eller om de kjente til at personer de har vært i kontakt med har fått informasjon om NAV fra barnehagekontoret. Dette hadde ikke NAV konkret kjennskap til om at hadde skjedd. Ordningen for SFO er nok for ny til at man har fått informasjon gjennom denne, og det var uansett knyttet usikkerhet i NAV til hvem som behandler søknadene om redusert foreldrebetaling for SFO-plass for 1. og 2. trinn (som vi har vist til over ligger dette til den enkelte skole).

Selv om tiltakene som de ulike tjenestene har i varierende grad er særskilt rettet mot lavinntektshusholdninger, er det naturlig å gå ut i fra at de treffer målgruppen bredt. Vi kan imidlertid ikke summere tallene vi har mottatt fra den enkelte tjeneste og si at det er «så mange» som kommunen når med sine tiltak. Dette fordi det kan være flere barn og husholdninger som er overlappende i de ulike tallene. Vi mener det viktigste funnet med hensyn til dette er at Stange kommune selv ikke har gjort en egen vurdering av i hvilken grad de treffer de samme/forskjellige barn med tiltakene på området.

I flere av intervjuene vi gjennomførte ble det vist til at det kan være hensiktsmessig å ha en «ferskere» oversikt. Vi ble fortalt at dette kan bidra til at kommunens innsats og tiltak kan samordnes og målrettes bedre. Barneverntjenesten ga også uttrykk for at statistikken fra de ulike statistikkbankene oppdateres for sent til at de er nyttige i den daglige virksomheten i tjenesten.

Følgende tabell oppsummer oversikten vi har mottatt:

	NAV	Flykningtjenesten*	Skole/oppvekst*	Barnehagekontoret*	Barneverntjenesten
Antall barn	151	75	17	143	?

Figur 7*Oversikten fra flykningtjenesten, barnehagekontoret og skole/oppvekst er ikke ensbetydende med lavinntekt.

7.2.2 Oversiktsdokument

I følge folkehelseloven plikter kommunene å utarbeide rapporter med relevant informasjon om kommunens innbyggere på et overordnet nivå. Dokumentet skal ha folkehelse som tema og ta for seg det som er relevant for folkehelsesituasjonen i kommunen.

Stange kommune utarbeidet grunnlagsdokument over folkehelsen i [2016](#) og i [2020](#). Det fremgår av nyeste grunnlagsdokument at oversiktsdokumentet sees i sammenheng med arbeidet med ny kommunal planstrategi for 2021-2025. Grunnlagsdokumentet for folkehelsen 2016 ble behandlet i kommunestyret i Stange kommune den 28. september 2016 i sak 0067/16. Det nyeste dokumentet har per 27. november 2020 ikke vært til politisk behandling. Dokumentet er datert 8. oktober.

Begge dokumentene inneholder egne kapitler om lavinntektsproblematikk. Definisjonen for lavinntektsstatistikken har, som nevnt i [kapittel 6](#), blitt endret i 2019. Selv om man ikke kan sammenligne data fra det ene dokumentet til det andre helt uten videre, kan man gå inn i statistikkbanken til folkehelseinstituttet og hente ut tall for perioden. Disse ser ut til å ha blitt justert med tilbakevirkende kraft mht. finanskapital under 1 G. Denne statistikken fremgår i [kapittel 6.2](#).

De siste tallene i oversiktsdokumentet fra 2016 var for året 2011. Her fremgikk det at ca. 12 % av barn i Stange bodde i lavinntektshusholdninger. Når man tar i betraktning ny definisjon var tallet for 2011,

etter lokal grense, på 7,2 %. I 2016 var tallet på 9,4 %, og for siste registrert år, som er 2018, var andelen 10,1 %. Dokumentet går ikke gjennom de ulike måtene å beregne lavinntekt på, slik vi har forsøkt å gi en kort oversikt over i [kapittel 6](#).

De to dokumentene kobler følgene av å vokse opp i lavinntektshusholdninger til andre typer statistikker og utfordringer, som for eksempel trangboddhet, mulighet til å komme seg inn på eiendomsmarkedet, gjennomføringsgrad i utdanning, tilknytning til arbeidslivet, psykisk helse og generelle helseutfordringer. I grunnlagsdokumentet for 2020 blir for øvrig andelen innbyggere i husholdninger med vedvarende lavinntekt trukket frem som en hovedutfordring. Utfordringen gjelder alle aldersgrupper og ikke bare barn.

7.2.3 Bruk av kvantitative og kvalitative data i oversiktsdokumentet

De to folkehelseokumentene fra 2016 og 2020 inneholder mye statistikk. Dokumentet fra 2016 ble utarbeidet av en koordinerende folkehelsegruppe. Planavdelingen ledet gruppen med personer fra oppvekst, helse og omsorg, samfunnsmedisinsk enhet og kulturavdelingen. Den faglige analysen og vurderingene var i all hovedsak basert på statistikken som ble presentert i dokumentet. I informasjonen om hvilke kilder som er blitt brukt fremgår det ikke at det er blitt benyttet kvalitative kilder.

Dokumentet fra 2020 er utarbeidet av en folkehelsegruppe bestående av en representant fra planavdelingen, en fra kultur og fritid og en representant fra helse og omsorg. Det fremgår at kommuneoverlegen også er involvert i arbeidet. Folkehelsegruppen har benyttet statistiske kilder i arbeidet og grunngir at koronasituasjonen har begrenset tilgangen på oppdaterte data som inneholder faglige vurderinger fra daglig praksis. Dette inkluderer kvalitative data. Vi har fått oppgitt at noen få tjenesteområder har svart opp folkehelsegruppen med hensyn til bistand på tolkning av de data som er inkludert i oversiktsdokumentet.

7.3 Revisors vurdering


7.3.1 Revisjonskriterie 1 – Løpende oversikt

Vår vurdering er at oversikten over barn i lavinntektshusholdninger er fragmentert. Tjenestene har ikke en samlet oversikt som tar høyde for overlapping i de tallene vi har mottatt. Det er sannsynlig at en slik overlapping forekommer, særlig med hensyn til flykningstjenesten og forsørgere som mottar sosialhjelp fra NAV, men også dersom vi tar med tall fra barnehagekontoret og fra SFO.

At tjenestene ikke har en samlet oversikt utgjør i utgangspunktet en generell risiko for koordinering av tiltak og tjenestetilbud. Det har i tillegg følger for innsatsen kommunen bør legge ned i arbeidet med et oversiktsdokument for folkehelsearbeid. Det vil også naturlig nok ha innvirkning på vurderinger av omfang, årsaker og eventuelle effekter av iverksatte tiltak. En slik oversikt, som kan gjennomgås ved jevne mellomrom, vil kunne styrke kvalitative data i et folkehelseokument. Det vil også, som noen av respondentene har vært inne på, kunne føre til at kommunens innsats og tiltak samordnes og målrettes bedre.

Hvis vi summerer alle tallene vi har mottatt fra tjenestene og trekker fra antallet som fremgår av statistikken på barnefattigdom.no, så er det 270 barn som inngår i statistikken, men som ikke omfattes av tjenestene som vi har nevnt. Men dette er under forutsetning av at ingen av barna som tjenestene har oversikt over, overlapper med oversikten til de andre tjenestene. Dette fremstår som usannsynlig. Dette impliserer i så fall en utfordring med hensyn til å ha oversikt og å vite hvordan tiltakene fungerer, som vi vil komme tilbake til i problemstilling 3.

Informasjonen vi har fått tyder ikke på at kommunen mangler oversikt, men at det er åpenbart rom for forbedring. Vi mener at revisjonskriterie 1 er overholdt i det alt vesentlige.


 *Stange kommune må ha løpende oversikt over innbyggernes levekår, herunder opplysninger om og vurderinger av oppvekst- og levekårsforhold*

7.3.2 Revisjonskriterie 2 – Oversiktsdokument

Vi mener at Stange kommunes oversiktsdokument om folkehelse fra 2016 og fra 2020 er tilfredsstillende sett opp imot kravet vi har stilt etter de føringer som fremgår av folkehelseloven med tilhørende forskrift. Begge dokumentene har egne kapitler for lavinntektsproblematikk, og ser denne problematikken i et bredere perspektiv knyttet til øvrige utfordringer og mulige satsingsområder med hensyn til utdanning og arbeidslivsdeltakelse.

Det er generelt sett en utfordring med at følgene av å vokse opp i lavinntektshusholdninger har påvirkning på komplekse problemstillinger som psykisk helse, sosial kapital, gjennomføringsgrad i utdanning og helse og sosial mobilitet. Hovedutfordringen er å bryte sirkulære strukturer slik at man forhindrer en reproduksjon av familiers livssituasjon. Vi mener at oversiktsdokumentene er tilfredsstillende for å belyse disse utfordringene. Likevel er det en forutsetning at dokumentene fører frem til målbare tiltak og hensiktsmessige effekter for å lykkes i dette arbeidet. Dokumentene må med andre ord følges opp videre i handlings-/tiltaksplaner og praksis.

Vi mener at revisjonskriterie 2 er etterlevd.

 *Stange kommune må utarbeide et oversiktsdokument hvert fjerde år som inneholder faglige vurderinger av årsaksforhold og konsekvenser av blant annet lavinntektsproblematikk.*

7.3.3 Revisjonskriterie 3 – Bruk av kvantitative og kvalitative data i oversiktsdokumentet

Vi har stilt krav til at oversiktsdokumentet bør benytte både kvantitative og kvalitative data. Uten å gå for dypt i ulike metoder, kan kvantitative data generelt sett omtales som tall, mens kvalitative data tilsvarer erfaringer. Eksempler på kvalitative data kan være meningsforståelse og hva slags betydning ulike forhold har for det enkelte menneske.

Oversiktsdokumentene som Stange kommune har utarbeidet i 2016 og i 2020 inneholder mye kvantitativ data supplert med informasjon fra ulike studier og vurderinger av hva dataene kan bety for Stange kommune. De inneholder imidlertid i liten grad kvalitative data. Vi kan verken lese ut av dokumentene at man har innhentet informasjon fra fagpersoner som kan formidle sine oppfatninger av dataene eller fra brukergrupper av ulike tjenester som har betydning for folkehelsen. I dokumentet fra 2020 fremgår det at dette skyldes koronasituasjonen, men vi kan ikke se at Stange kommunes koordinerende folkehelsegruppe benyttet store mengder kvalitative data i 2016 heller.

Vi mener at revisjonskriterie 3 er overholdt i det alt vesentligste. Denne vurderingen er knyttet til det kvantitative innholdet i dokumentene, og ikke det kvalitative.

 *Stange kommune bør bruke både kvantitative og kvalitative data i oversiktsdokumentet.*

7.3.4 Oppsummert vurdering

Vi mener at Stange kommune har oversikt over andelen barn i lavinntektshusholdninger slik denne sammenstilles i statistikkbanker fra nasjonale myndigheter og organer, men at kommunen ikke har en egen oversikt som kunne ha bidratt til for eksempel å komme frem til mer konkrete tiltak ut i fra lokal situasjon.

Det fremstår for oss som en forholdsvis liten oppgave å gå gjennom de listene ulike tjenester har for å vurdere hvor mange unike barn man treffer med tiltakene, hvor mange som får tiltak fra flere tjenester og også sammenligne dette opp mot de nasjonale statistikkbankene. Det er ikke nødvendigvis slik at

dette må gjøres ofte, men det kan bidra til å gjøre opp status ved jevne mellomrom. Vi mener at en slik status vil kunne bidra til at man kjenner bedre til om tiltak treffer og om man også treffer målgruppen.

8 Problemstilling 2 – Tiltak

Problemstilling 2:

Hvilke tiltak har Stange kommune for å forebygge og forbedre barns situasjon i lavinntektsusholdninger?

8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

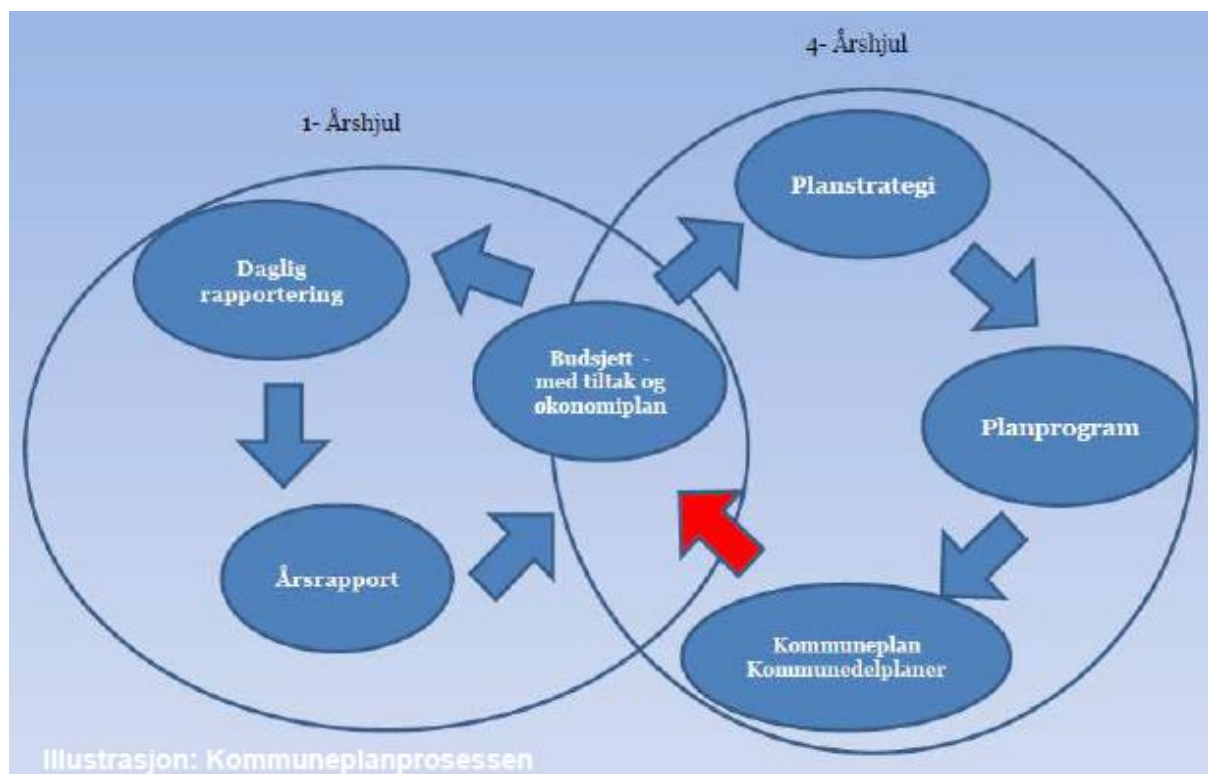
I det følgende er revisjonskriteriene for problemstillingen gjengitt i kortform. Fullstendig utledning av kriteriene fremgår av [vedlegg A](#). Fargekoden er basert på vurderingen av det enkelte kriteriet, og ved å trykke på kriteriets nummer blir man tatt med til den enkelte vurderingen som kommer senere i teksten. Dataene som ligger til grunn for vurderingene fremgår i de neste kapitlene og må tas høyde for dersom man bare leser våre vurderinger.

- [Kriterie 4](#) Stange kommune bør ha omtalt lavinntekt som del av sitt planverk.
- [Kriterie 5](#) Stange kommune må ha tiltak for inkludering av alle barn og unge i fritids- og aktivitetstilbud.
- [Kriterie 6](#) Stange kommune bør ha mulighet til å påkoble ansatte med kulturell kompetanse ved behov.

8.2 Innhentet data

8.2.1 Planverk

Planverk kan være flere forskjellige planer av ulik forankring og ansvar for gjennomføring. Stange kommune bruker denne modellen for kommuneplanprosessen i kommuneplanens samfunnsdel:



Når vi vurderer planverket går vi gjennom kommunens planhierarki for å vurdere forankringen i dokumentet. Her inkluderer vi også dokumenter som ligger til grunn for innholdet i «rene» plandokumenter. Dette gjelder for eksempel folkehelseoversiktsdokumenter. Hierarkiet for de mest relevante dokumentene ser slik ut:



[Planstrategien for 2017-2021](#) inneholder et kapittel om viktige fakta og utviklingstrekk i Stange. Dette kapitlet inneholder informasjon om sysselsettingsgrad og kompetansegrad i befolkningen. Det står imidlertid ingenting om barnefattigdom og lavinntektsproblematikk i planstrategien. I [forslaget til planstrategi for 2021-2025](#) fremgår det heller ikke noe om barnefattigdom og lavinntektsproblematikk.

Det står ingenting om barnefattigdom eller lavinntektsproblematikk i [planprogrammet](#), men det fremgår at kommunens ambisjon er at alle planverk utledes fra hva som inngår i kommuneplanens samfunnsdel. Dette dokumentet blir derfor sentralt med hensyn til kommunedelplanene og eventuelle konkrete tiltak som blir utledet videre i planhierarkiet.

Som et utgangspunkt for kommuneplanens samfunnsdel, blir det utarbeidet et oversiktsdokument over folkehelsen. Dette grunnlagsdokumentet skal gi en oversikt over utfordringer basert på kjente data i statistikkbanker. Det bør også trekkes inn erfaringer fra de som arbeider med temaene. Det er i tillegg anbefalt å inkludere brukerperspektiver i folkehelse dokumenter. Vi har omtalt dette dokumentet tidligere i [kapittel 7.2.2](#). I stedet for å omtale det samme en gang til, oppsummerer vi her bare kort at Stange kommune har omtalt barnefattighedsutfordringer i grunnlagsdokumentet både i 2016 og i 2020.

[Kommuneplanens samfunnsdel](#) drar i utgangspunktet ikke frem lavinntektsutfordringer som tema. En kan til dels finne spor av utfordringene i kommunens satsing på å utjevne sosiale forskjeller i helse og levekår, men det fremgår ikke at oppvekst i lavinntektsusholdninger er et definert satsingsområde. Kommuneplanen tar for seg samfunnsutviklingen i kommunen, med ulike data, hvorpå lavinntektsproblematikk ikke er et tema. Kommuneplanen går imidlertid inn på viktigheten av at man har høy gjennomføringsgrad i videregående skole, opprettelse av attraktive møteplasser (lavterskel), og tett samarbeid med frivillig sektor for å stimulere til aktivitet, deltakelse og sosial inkludering.

Kommuneplanen inneholder delmål for hvert satsingsområde, strategi for delmålet og hvordan dette relateres til kommuneplanens arealdel. Det er ingen av delmålene eller strategiene som går konkret på tematikken barnefattigdom.

I [kommunedelplanen for oppvekst](#) fremgår kommunestyrevedtaket fra saken hvor planen ble vedtatt. Her fremgår det:

Kommunestyret vil presisere at selv om det anses slik at staten gjennom nasjonal politikk i størst grad kan påvirke sosial ulikhet i helse gjennom utjevning av sosioøkonomiske variabler, har kommunen et viktig handlingsrom, både gjennom hvordan befolkningen lykkes i å besitte kompetanse for sysselsetting, og gjennom gode tiltak rettet mot fattigdomsbekjempelse generelt og barnefattigdom spesielt. Inntekt, utdanning og yrkesstatus forklarer i all hovedsak sosial ulikhet i helse

I samfunn der arbeid tradisjonelt ikke har vært avhengig av formell kompetanse, er det flere barn enn normalt i befolkningen som ikke fullfører videregående opplæring. Dette henger blant annet sammen med at barna ikke opplever god nok oppmuntring til utdanning. Forskning viser at skolen alene vanskelig kan oppveie dette, samtidig som det er hevet over tvil at foreldre vil sine barn det beste. Det er derfor av vesentlig betydning å videreutvikle barnehage – skole – hjem-samarbeidet slik at flere barn opplever forventninger og støtte til sitt utdanningsløp.¹³

Kommunestyret ga i vedtaket uttrykk for at punktene i planens handlingsdel som omhandler motivasjon for læring og foreldresamarbeid, skulle knyttes opp mot dette rammeverket. Selv om barnefattigdom blir nevnt i selve vedtaket fra kommunestyret, fremgår det ikke øvrige mål, strategier, kjennetegn eller dokumentasjon av måloppnåelse som går konkret på barnefattigdomsproblematikk i kommunedelplanen.

I [kommunedelplan for helse og omsorg](#) blir det under kapitlet om sentrale utviklingstrekk og utfordringer vist til at kommunen har en høy andel barn som bor i husholdninger med lav inntekt. Her fremgår det at:

Det er rimelig å anta at denne gruppens muligheter til å delta i samfunnet på lik linje med andre er svekket. Dette krever at vi har koordinerte tjenester som utvikles i samarbeid med brukerne. Det bidrar til økt kvalitet. NAV lokalt må ha god oversikt over gruppen, i samarbeid med kommunens øvrige tjenester, slik at vi arbeider mot et felles mål der hverdagsmestring er et felles verdigrunnlag.¹⁴

Ut over denne omtalen, blir ikke lavinntektsproblematikk konkretisert videre i kommunedelplanen. Dokumentet inneholder en handlingsdel med hovedmål, delmål, strategier, mulige metoder og relevante indikatorer, men ingen av disse er direkte relaterbare til tematikken.

Vi har ikke mottatt eller funnet frem til andre dokumenter i Stange kommune som er del av planverket og som tar for seg barnefattigdomsproblematikk. Det er en del kommuner som har laget egne handlingsplaner for å forebygge og motvirke barnefattigdom. I disse planene blir det konkretisert hva som er kommunens utfordringer med forslag til mål, løsninger og måleindikatorer. Vi har gjort en kort oppsummering og ser at seks kommuner i gamle Hedmark fylke har slike konkrete handlingsplaner¹⁵. Stange kommune har ikke tilsvarende.

¹³ Stange kommune. 2016. Kommunedelplan for oppvekst 2016-2021, «Framtida er nå», s. 4.

¹⁴ Stange kommune. 2016. Kommunedelplan helse og omsorg 2016-2026, «Fra mottaker til aktiv deltaker», s. 10.

¹⁵ Dette gjelder Kongsvinger, Hamar, Løten, Eidskog, Elverum og Rendalen kommuner. Alvdal og Os kommuner har også planverk som går noe dypere i lavinntektsproblematikken. Åsnes kommune har for øvrig en ressurside med lenker til ytterligere informasjon om barnefattigdom som problematikk, selv om de ikke har en egen plan.

8.2.2 Tiltak for inkludering av barn og unge i fritids- og aktivitetstilbud

Tiltakene for inkludering av barn og unge i fritids- og aktivitetstilbud kan deles inn i de generelle tiltakene og de mer målrettede tiltakene mot målgruppene som skal nås. Stange kommune har et mål om å ha et godt samarbeid med frivillige lag og organisasjoner. Kommunen har ansatt en egen frivillighetskoordinator i koordinerende enhet i helse og omsorg. Frivillighetskoordinatoren skal:

- Være kommunens kontaktledd mot frivillig sektor
- Koordinere og samarbeide på tvers av sektorer
- Følge opp frivillighetsarbeidet i kommunen og sette samarbeidet mellom offentlig og frivillig sektor i system
- Utvikle en kommunal frivillighetsstrategi i samarbeid med sentrale aktører
- Tilrettelegge for samarbeid mellom kommunen, frivillige lag og foreninger, pårørende og innbyggere som har lyst til å engasjere seg
- Bindeledd mellom interne og eksterne samarbeidspartnere

Frivillighetskoordinator bruker 50 % av sin stilling med hensyn til kontakt opp mot frivillige lag og organisasjoner. Arbeidet er i større grad rettet mot en eldre del av befolkningen enn direkte rettet mot barn og unge, selv om en stor del av arbeidet er på tvers av tjenester og i prosjekter hvor man forsøker å finne tiltak som treffer bredt med hensyn til Stange kommunes innbyggere. Dette gjelder for eksempel å skape aldersvennlige møteplasser som oppleves som trygge for alle innbyggere.

Barneverntjenesten har også avsatt 20 % av en av stillingene i tjenesten knyttet til samarbeid med frivillige lag og organisasjoner¹⁶. Dette er en del av barneverntjenestens forebyggende rolle. Arbeidet er variert. Det blir avholdt møter med frivillige for å finne ut av hvordan man kan gjensidig bidra til hverandres tilbud og tjenester. Dette kan for eksempel omhandle opplysninger til barneverntjenesten om hvilke aktiviteter de frivillige kan tilby, eller hva barneverntjenesten kan bidra med av informasjon om bestemte tema gjennom for eksempel foredrag. Informasjonen som barneverntjenesten får gjennom kontakten med frivillige blir ikke formidlet bredt ut i kommunen, men blir brukt i enkeltsaker som helt konkrete løsninger på sakene.

Kultur og fritid jobber i tillegg med frivillige lag og organisasjoner, blant annet gjennom tilskuddsordninger. I intervju har vi fått opplyst at fragmenteringen av arbeidet mot lag og foreninger kan gjøre det utfordrende å få oversikt over hvem som kan bistå med hva, både internt og eksternt. Stange kommune er i gang med å utarbeide en frivillighetsstrategi som er forankret både i politisk og administrativ ledelse, som man håper vil bidra til at arbeidet fremstår mer helhetlig/oversiktlig. Det er også igangsatt et arbeid med å utarbeide nye hjemmesider for Stange kommune. Frivillighetskoordinator er en del av ressursgruppen som ser på blant annet behovet for informasjon på nettsidene. Det er i den forbindelse meldt inn ønske om at kommunen samler all relevant informasjon til frivillighet på en side.

I flere av intervjuene har vi fått informasjon som tyder på at de ulike rollene som jobber mot frivilligheten ikke har blitt konkret koblet sammen og at de har «funnet frem» til hverandre noe mer tilfeldig. Vi har også fått indikasjoner på at det er en forventning til at samarbeidet med frivillige potensielt vil kunne bli bedre når disse rollene i større grad får arbeidet sammen om hvordan de kan bistå andre i organisasjonen.

Barneverntjenesten har kompensierende tiltak hvor de kan bidra med støtte til for eksempel å betale for kontingenter dersom forsørgerne ikke er i stand til å betale for barnas aktiviteter. Før

¹⁶ Stillingen er blant annet opprettet som svar på en av anbefalingene i forvaltningsrevisjonsprosjektet om tidlig innsats og forebyggende arbeid i barneverntjenesten, som ble gjennomført i Stange kommune i 2017 (k-sak 0002/18).

barneverntjenesten går inn med slike tiltak kontrolleres det med NAV om hvorvidt forsørgerne har rett på støtte fra NAV. Både barneverntjenesten og NAV har oppgitt at de vektlegger barns aktivitet i fritidstilbud.

Flyktningtjenesten har tilbud om tilskudd til aktiviteter for alle bosatte flyktninger i introduksjonsperioden på 5 år. Barn og unge prioriteres ved tildeling. Grunnsatsen er på inntil 3 000 kroner i året. Det er et krav om egenbetaling, og beløpet avkortes prosentvis for hvert år etter første året med bosetting. I intervju har vi fått oppgitt at grensene vurderes fra sak til sak og at tjenesten av og til kan vurdere å gå ut over satsen dersom man mener det er et behov for det.

Stange kommune har også direkte tilbud om aktiviteter for barn og unge. Kulturskolen, ungdomshus (13-18 år), ungdomskafé (13-18 år) og rockeverksted er eksempler på aktiviteter. Kulturskole og rockeverksted koster deltakerne en egenandel. Prisen for deltakelse i kulturskole i Stange er forholdsvis høy sammenlignet med nærliggende kommuner, selv om det er en 50 % søskenmoderasjon og flerfagsrabatt. Stange kommune ligger 5 % lavere i pris enn Ringsaker kommune, men 40 % høyere enn Elverum, 27 % høyere enn Hamar og 15 % høyere enn Løten. Prisen for å bruke rockeverksted er for 2020 på kr. 840,-. Skoleelever får også lavere timepris ved bruk av innspillingsstudio (kr. 55,- kontra kr. 175,-).

Ungdomskontaktene som hører til ved Stangehjelpa har tilbud om aktivitetsgrupper. Formålet er å la ungdom få prøve ut et bredt utvalg av aktiviteter. Disse aktivitetene har også en egenandel. Deltakelse i aktivitetsgrupper koster kr. 780,-. I tillegg er aktivitetsgruppene utvidet på sommeren som et eget ferietilbud. I 2020 var prisen satt til kr. 805,-. Disse tilbudene er generelle og treffer ungdom bredt uavhengig av bakgrunn.

Av frivillige lag og foreninger med tilbud, ble Røde Kors omtalt av flere av de vi intervjuet. Røde Kors har et eget ferietilbud til barn og unge uten kostnad. Målet er å sikre at alle kan få ferieopplevelser. Både flyktningtjenesten og barneverntjenesten benytter seg av tilbudene og samarbeider om å utarbeide liste med barn og unge som kan være aktuelle for å søke inn på tiltaket.

8.2.2.1 Øvrige tiltak

Det er også flere andre tiltak som kan være relevante å nevne, som ikke går direkte på barnefattigdom som sådan, men som har indirekte konsekvenser. Mange av disse tiltakene er mer strukturelle. Med det mener vi at de har til formål å tilrettelegge for grunnleggende endringer som kan føre til at personer blir selvforsørgende. Mange av NAV sine tiltak er eksempler på dette: gjelds- og økonomirådgivning, hverdagsøkonomikurs, og aktivitetstiltak for å øke sannsynligheten for at personer kommer i arbeid. Andre eksempler på slike tiltak er Startlån fra Husbanken, som kan bidra til at familier går fra å leie til å eie egen bolig, noe som kan sikre flere generasjoner økonomisk på sikt. Det kan også være relevant å nevne kommunens eierskap til idrettsanlegg og –haller, og prisene kommunen setter for leie av disse for lag og foreninger.

Kommunestyret i Stange kommune vedtok i 2018 at man skulle innføre gratis SFO for gruppen flyktningbarn i integreringsfasen ([k-sak 51/18, 20. juni 2018](#)). Det ble samtidig vedtatt at det årlig skulle rapporteres på antallet og andelen barn i gruppen som benytter tilbudet. Ordningen blir finansiert ved bruk av integreringsmidler. Dette er i utgangspunktet et integreringstiltak, men vil kunne bidra til at forsørgere i husholdningen kan stå i arbeid i stedet for å være hjemme med barna.

I samtale med NAV fikk vi opplyst at de også kan gå inn med støtte til barnehageplass til personer dersom dette øker sannsynligheten for arbeid. NAV har i tillegg andre økonomiske virkemidler som kan bidra til både inkludering og til sosial utjevning, som for eksempel støtte til barnedåp og konfirmasjoner. Det ble utlyst midler til anskaffelse av nettbrett og bredbånd i forbindelse med pålagt

hjemmeskole i første halvår 2020. I tillegg har NAV høytidsbidrag for familier som mottar sosialstønad, hvor satsen er høyere for barn.

I 2018 ble barnetrygden økt. I den forbindelse vedtok kommunestyret i Stange at selve økningen i barnetrygden skulle holdes utenfor inntektsgrunnlaget til husholdning ved beregning av sosial stønad. Det resterende av barnetrygden er imidlertid inkludert i beregningen. Vedtaket ble videreført ved behandling av Stange kommunes årsbudsjett for 2020.

Vi viser for øvrig til [kapittel 7.2.1](#) hvor flere strukturelle tiltak blir beskrevet, selv om noen av disse er nasjonalt bestemt og noe Stange kommune er nødt til å følge.

I intervju har vi også fått opplyst at Stange kommune er i ferd med å opprette et tiltak som er naturlig å kommentere i forbindelse med barnefattigdomsproblematikk. Kommunestyret i Stange kommune vedtok den 20. juni 2019 ([k-sak 58/19](#)) å opprette en 50 % stilling til etablering av BUA-ordningen i kommunen. BUA er en nasjonal ideell organisasjon som har til mål å gjøre det enklere å være fysisk aktiv gjennom en utstys- og utlånsordning. Disse eies og driftes av kommuner, lag og foreninger. Kommunestyret fikk ny sak til behandling i møte 28. oktober 2020 ([k-sak 98/20](#)) om lokalisering av BUA. Ordningen er fortsatt under etablering og Stange kommune holder nå på å ordne lokaler ved Stange ungdomsskole.

Utlånsordningen fungerer på den måten at en ansvarlig person over 18 år må registrere seg som bruker i et datasystem. Etter registrering kan personens barn låne fritt gjennom ordningen. Utlånsordningen er ment å prioritere barn og unge slik at de kan prøve ut og delta på mange forskjellige arenaer uten at man må gå til innkjøp av dyrt utstyr før man starter på aktivitetene, men ordningen kan også benyttes av voksne.

I og med at tiltaket ikke har blitt utprøvd i drift, vil ikke dette tiltaket bli vurdert opp imot dette prosjektets kriterier og problemstillinger.

8.2.3 Tilgang på kulturell kompetanse

Barnefattigdomsstatistikken viser at en økende andel av barna i statistikken har flyktning-/innvandringsbakgrunn. Det kan være flere årsaker til dette, men det er naturlig å koble det til lav yrkesdeltakelse. Lav yrkesdeltakelse kan igjen kobles til lavt utdanningsnivå, men kan også ha sammenheng med kulturelle aspekter som for eksempel at det er vanlig at mødre er hjemmeværende med barn. Kulturell kompetanse og formidling av forventninger til yrkesdeltakelse, språkkompetanse, familieplanlegging osv. er viktig for å sikre en god integrering og for å forebygge at det etablerer seg uheldige strukturer som kan bli reproduisert gjennom kommende generasjoner.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) fører [kommunestatistikk](#) på sine nettsider. Her får man for eksempel oversikt over hvor stor andel av kommunens befolkning som har innvandrerbakgrunn, andel bosatte flyktninger som var i jobb eller utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram, og arbeidslivsdeltakelse generelt for innvandrere i kommunen sammenlignet med øvrig befolkning. På siden kan man sammenligne kommunen med lignende kommuner og mot landsgjennomsnitt. Statistikken til IMDi kan også suppleres med informasjon fra [barnefattigdom.no](#), hvor det fremgår andel barn i husholdninger med innvandrerbakgrunn som bor i en lavinntektshusholdning.

Statistikkbanken viser at 1 av 10 innbyggere i Stange kommune har innvandrerbakgrunn. 60 % av innvandrere i Stange kommune er i arbeid. Sammenlignet med Stange kommunes befolkning for øvrig, unntatt innvandrergrupper, er dette ca. 6 % lavere enn resten av befolkningen. Sett opp mot kommuner med noenlunde lik befolkningsstørrelse (det er dette IMDi benytter som sammenligningsgrunnlag på sine nettsider), ligger Stange i det nedre sjiktet; ca. 10 % lavere enn de

med høyest arbeidslivsdeltakelse, men ca. 6 % over de med lavest arbeidslivsdeltakelse. Stange kommune er mer eller mindre helt på gjennomsnittet for tidligere Hedmark fylke.

Ser man på statistikken over andelene bosatte flyktninger som er i arbeid eller utdanning X år etter bosetting (siste oppdaterte tall for 2018), ser man at over 7 av 10 av de som avsluttet introduksjonsprogrammet mellom 2013-2016 var i arbeid eller utdanning i 2018. Dette er en forholdsvis høy andel og 10-15 % høyere enn fylkesgjennomsnittet for de ulike årene.

På barnefattigdom.no fremgår det imidlertid at av barn mellom 0-17 år som bor i en husholdning med vedvarende lavinntekt (det vil si under lavinntektsgrensen over 3 år), kommer hovedinntektstakeren i husholdningen fra et annet land enn Norge for ca. halvparten av barna i statistikken (foreldre med bakgrunn fra EU/EFTA-land, Australia og New Zealand er unntatt). Dette er lavere enn landsgjennomsnittet (56 %), men sier også noe om Stange kommunes utfordringer med hensyn til at andelen innbyggere med innvandringsbakgrunn også er en del lavere enn for landet for øvrig (ca. 15 %) ¹⁷.

Den innledende kontakten på integreringsområdet ved bosetting skjer gjennom veiledning fra programrådgivere hos flyktningtjenesten. I intervju med leder for flyktningtjenesten i Stange kommune har vi fått oppgitt at tjenesten arbeider tett på bosatte flyktninger ved at tjenesten er samlokalisert med voksenopplæringen, som står for språk- og samfunnsfagsopplæring i introduksjonsprogrammet. Bosatte flyktninger følges tett opp av både programrådgivere og lærere i voksenopplæringen. Vi har fått opplyst at Stange kommune ligger høyt på andelene bosatte flyktninger som kommer i jobb eller utdanning etter endt introprogram, og at dette også er signalisert fra IMDi. Stange kommune ligger derfor også høyt med hensyn til hvor mange flyktninger som bosettes i kommunen, etter forespørsel fra IMDi.

Andelen flyktninger som kommer i arbeid eller utdanning kan avhenge en del ut i fra forhistorier og opprinnelsesland de bosatte flyktingene kommer fra i de ulike årene. Noen år kan det bli bosatt flyktinggrupper fra land som ikke har hatt fungerende skoleinstitusjoner og/eller statsapparat, eller hvor flyktinggruppene for eksempel kommer fra landsbygda fremfor byområder, og derfor i mindre grad har grunnleggende utdanning. Bosatte flyktninger som har behov for grunnskoleopplæring vil ikke fremgå av statistikken for deltakelse i arbeid eller utdanning hos IMDi, siden utdanning i statistikken kun er relatert til høyere utdanning og ikke det som tilsvarer norsk grunnskoleopplæring.

NAV og flyktningtjenesten har en ansatt som deler stillingen i 50 % på hver av tjenestene og som arbeider som et bindeledd i forbindelse med overgangen for de som er ferdige med introduksjonsprogrammet og som kan ha behov for ytterligere tiltak for å komme i arbeid.

NAV tilbyr hverdagsøkonomikurs på flere språk og som koordineres med flyktningtjenesten. Flyktningtjenesten ga uttrykk for at dette kurset supplerer godt det tjenesten selv gir av økonomisk informasjon i introduksjonsprogrammet og i veiledningen fra programrådgiver.

Flyktningtjenesten følger opp bosatte flyktninger i en 5-årsperiode, men har oppgitt at de også bistår skoler og barnehager etter 5-årsperioden dersom det er behov for dette. Dette skjer i så fall på forespørsel fra skoler eller barnehager.

¹⁷ Dersom vi ser på statistikken for barn i lavinntektshusholdninger hvor forsørgerne er fra EU/EFTA, USA, Canada, Australia og New Zealand, ser vi at ca. 28 % av barn i disse husholdningene er i lavinntektsstatistikken. Dette er 5 % høyere enn landsgjennomsnittet.

I skjemaet for bekymringsmelding til barneverntjenesten skal den som melder oppgi nasjonalitet, språk og om det er behov for tolk ved innsendelse av bekymringsmelding. Vi har fått opplyst at også NAV benytter tolk ved behov.

8.3 Revisors vurdering

8.3.1 Revisjonskriterie 4 – Planverk

Stange kommune har ikke et overordnet planverk som tar for seg barnefattigdom og lavinntektsproblematikk helt konkret. Flere perspektiver innenfor folkehelse kan leses inn i lavinntektstematikken, som for eksempel viktigheten av gjennomføringsgrad i videregående skole, hvordan uheldige mønstre har sammenheng med helseforskjeller i ulike lag av befolkningen, tilrettelegging for arbeidsplasser og næringsliv, arbeidslivsdeltakelse og psykisk helse, hvordan man skal angripe slike utfordringer for å bryte mønstrene som ser ut til å reproducere seg osv.

Vi ser at et problem med å angripe tematikken om barnefattigdom er at det ikke er én tjeneste som har ansvar for målgruppen, eller som forvalter de ulike tiltakene som tilbys. Kommunedelplanen for helse og omsorg omtaler lavinntektsproblematikk, men ikke opp imot planens handlingsdel. Kommunedelplanen for oppvekst omtaler ikke lavinntektsproblematikk ut over at det blir vist til kommunestyrets vedtak da planen ble vedtatt i februar 2017. Vi har ikke sett øvrige planverk som belyser kommunestyrevedtaket og har hatt følger for faktisk foreslåtte tiltak.

Lavinntektsproblematikk blir omtalt i grunnlagsdokumentet for folkehelsen som skal ligge til grunn for kommuneplanen, men blir ikke nevnt i kommuneplanens samfunnsdel. Vi mener at det ville ha vært naturlig at denne tematikken også inngikk i oversiktene over samfunnsutviklingen i Stange kommune i planstrategien og i kommuneplanens samfunnsdel. Stange kommune er i ferd med å utarbeide ny kommuneplan med tilhørende kommunedelplaner og handlingsplaner. I kommuneplanstrategien fremgår det at det er ønskelig at alt av kommunens planverk tar utgangspunkt i kommunens kommuneplan. Dersom kommunen har et ønske om å belyse lavinntektsutfordringer, vil det være naturlig å ta dette inn i denne prosessen.

Med bakgrunn i det som fremgår i kommunens planverk må vi vurdere det dithen at revisjonskriterie 4 ikke er etterlevd.

 *Stange kommune bør ha omtalt lavinntekt som del av sitt planverk.*

8.3.2 Revisjonskriterie 5 – Tiltak for inkludering av barn og unge i fritids- og aktivitetstilbud

Stange kommune har flere tiltak for inkludering av barn og unge i fritids- og aktivitetstilbud. Her inngår både generelle tiltak som når bredt ut til målgruppen og tiltak som er mer målrettet mot barn og unge i lavinntektshusholdninger. Mange av de generelle tiltakene ligger til lavterskeltilbud hos kultur og fritid, og hos ungdomskontakten i Stangehjelpa. I tillegg har Stange kommune vedtatt deltakelse i BUA, som er et tiltak for utlån av utstyr som skal bidra til at både barn, unge og voksne skal kunne prøve ut et større utvalg av aktiviteter. Tiltaket er uten kriterier for lån av utstyr og tar ikke høyde for økonomi.

Flyktningtjenesten har tilskudd til både barn, unge og voksne for at flykninger skal kunne delta i fritids- og aktivitetstilbud. Barneverntjenesten kan bidra med tilskudd for kontingenter, men undersøker først med NAV om de først har rettigheter der. NAV har også tilskudd for aktiviteter.

Det er to personer i Stange kommune som jobber helt konkret med kontakt opp mot frivillige lag og foreninger. En av disse ligger til helse og omsorg, og jobber mer med koordinering i et helseperspektiv. Den andre ligger til barneverntjenesten og har samarbeid som blir formidlet inn i bestemte saker i

møter i for eksempel SLT-team eller andre samarbeid rundt familiers konkrete behov. Kultur og fritid har også kontakt med frivillige lag og foreninger gjennom for eksempel tilskudd- og støtteordninger.

Vår oppfatning er at arbeidet mot de frivillige fortsatt fremstår som noe fragmentert til tross for at det er opprettet stillinger for å arbeide mot frivillige lag og organisasjoner. Vi ønsker likevel å legge til at begge rollene er forholdsvis nye, og at personene i rollene arbeider med å utarbeide et rammeverk for sine arbeidsoppgaver som kan følge kontaktrollen fremfor å være avhengig av den enkelte person som nå ivaretar funksjonene i stillingene.

Siden arbeidet er noe fragmentert kan det fremstå som uoversiktlig både internt og eksternt med hensyn til hvem man bør kontakte for støtte i den enkelte sak. Informasjon vi har fått i intervjuer tyder også på dette. Kommunen arbeider imidlertid med en frivillighetsstrategi og et nytt hjemmeside-design som kan bli et utgangspunkt for bedre oversikt.

Det er vår vurdering av Stange kommune etterlever revisjonskriterie 6 om at kommunen må ha tiltak for inkludering av barn og unge i fritids- og aktivitetstilbud.

 *Stange kommune må ha tiltak for inkludering av alle barn og unge i fritids- og aktivitetstilbud.*

8.3.3 Revisjonskriterie 6 – Tilgang på kulturell kompetanse

Flyktningsjenesten har kulturell kompetanse som kan benyttes fra sak til sak. I tillegg benytter kommunens tjenester tolk ved behov.

Stange kommune har tiltak som er rettet mot integrering hvor effekten for eksempel kan være at foreldre kan stå i arbeid eller ta utdanning, noe som i neste omgang kan bidra til en bedre husholdningsøkonomi. Likevel viser statistikken at barnefattighedsproblematikken i Stange er forholdsvis lik den som ser ut til å være gjeldende nasjonalt. Det er en uproporsjonal høy andel barn i lavinntektsusholdninger med innvandrerbakgrunn sammenlignet med den øvrige befolkningen. Dette har ikke betydning for vurderingen av revisjonskriteriet, men vi mener det likevel kan være nødvendig å påpeke at dette også er en utfordring i Stange kommune.

Vi mener at revisjonskriterie 6 er etterlevd.

 *Stange kommune bør ha mulighet til å påkoble ansatte med kulturell kompetanse ved behov.*

8.3.4 Oppsummert vurdering

Som vi har vist til har Stange kommune et forbedringspotensial ved å forankre arbeidet med lavinntektsproblematikk i sitt planhierarki, forutsatt at det er politisk ønskelig å ha en slik satsing. En rekke av Stange kommunes tiltak kan oppfattes som tiltak som kan føre til økt inkludering av barn og unge på relevante arenaer, uavhengig av økonomi. Likevel fremstår det ikke som om det er sosial utjevning som har vært utgangspunktet ved utviklingen av tiltakene. Kommunen har et forbedringspotensial med hensyn til samordningen både internt og eksternt når det gjelder frivilligheten, men det er også igangsatt et arbeid på dette feltet, blant annet gjennom en egen strategi og nye hjemmesider. Basert på det vi har fått av informasjon bruker kommunen kulturell kompetanse ved behov, og har tilgang på dette i egen organisasjon. Det ser likevel ut til at Stange kommune har de samme utfordringene som viser seg nasjonalt, ved at en uproporsjonal høy andel av barna i lavinntektsusholdningene bor i husholdninger hvor hovedforsørger har bakgrunn fra et annet land enn Norge, når man sammenligner antallet innbyggere med innvandrerbakgrunn med innbyggere uten innvandrerbakgrunn.


9 Problemstilling 3 – Virkning


Problemstilling 3:

I hvilken grad kan Stange kommune vise til at tiltakene har virkning?

9.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

I det følgende er revisjonskriteriene for problemstillingen gjengitt i kortform. Full utledning av kriteriene fremgår av vedlegg A. Fargekoden er basert på vurderingen av det enkelte kriteriet, og ved å trykke på kriteriets nummer blir man tatt med til den enkelte vurderingen som kommer senere i teksten. Dataene som ligger til grunn for vurderingene fremgår i de neste kapitlene og må tas høyde for dersom man bare leser våre vurderinger.

 **Kriterie 7** Stange kommune bør ha gjennomført evalueringer av tiltak rettet mot barn i lavinntektshusholdninger.

 **Kriterie 8** Stange kommune bør ha gjort seg kjent med veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom.

9.2 Innhentet data

9.2.1 Evalueringer av tiltak

I våre undersøkelser har vi ikke fått opplyst at tiltak har blitt evaluert skriftlig, men vi har notert at det har blitt foretatt en evaluering av tiltaket om å styrke integrering gjennom SFO. Denne evalueringen er lagt frem for politisk behandling i kommunestyret i Stange kommune ([k-sak 64/19, 20. juni 2019](#)). Som vi tidligere har vist til vil bosatte flyktninger med introlønn og forsørgeransvar ofte være omfattet av lavinntektsstatistikken som følge av at introlønnen er lavere enn lavinntektsgrensen. Et slikt tiltak vil kunne virke avlastende og utjevne mht. barnefattigdomstematikk.

Dette tiltaket er allerede omtalt i [kapittel 8.2.2](#), så for å unngå å repetere informasjonen vi allerede har tatt for oss, vil vi henvise leseren tilbake til det kapitlet. Det fremgår av evalueringen at det totalt var 15 elever som benyttet seg av tilbudet om gratis SFO-plass. Evalueringen tar ikke for seg effekter av tiltaket med hensyn til økt sannsynlighet for at forsørgerne deltar i integreringstiltak, tar høyere utdanning eller kan stå i arbeid. Evalueringen går i stedet inn på integrering og sosialisering av barna, samt forhold knyttet til norskopplæring. Det blir også vist til at tiltaket ikke har økt kommunikasjonen med forsørgerne, da det stort sett er eldre søsken som henter på SFO.

Flyktningtjenesten har gitt uttrykk for at tiltakene deres vurderes fortløpende i kontakten med bosatte flyktninger, men at dette ikke skriftliggjøres. Ellers så er det, som vi også har vist tidligere i rapporten, få helt konkrete tiltak som skal er rettet mot målgruppen, men flere generelle tiltak som kan være utfordrende å evaluere effektene av mht. målgruppen barn i lavinntektshusholdninger.

Ut over dette har vi verken funnet eller mottatt skriftlige evalueringer av tiltak.

9.2.2 Kjennskap til veileder for tverrsektorielt arbeid med barnefattigdom

Bufdir har utarbeidet en digital [veileder for tverrsektorielt arbeid med barnefattigdom](#)¹⁸. Denne veilederen skal være et verktøy som gir anbefalinger og eksempler på hvordan kommunene kan arbeide med barnefattigdomsproblematikken tverrfaglig og på tvers av tjenester.

¹⁸ <https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/>


I intervju har vi fått opplyst om at flere av tjenestene er kjent med veilederen selv om man ikke har arbeidet konkret med veilederen internt og på tvers av tjenester. Flyktningtjenesten er blitt gjort kjent med veilederen gjennom veiledning fra IMDi i sammenheng med andre problemstillinger enn barnefattigdom. Barneverntjenesten kjenner veilederen, men har ikke arbeidet med denne internt. Det samme gjelder NAV. Det var ingenting som tydet på at man har løftet veilederen opp på et tverrsektorielt nivå. Frivillighetskoordinator har brukt veilederen som kilde i arbeidet med grunnlagsdokumentet for folkehelse.

9.3 Revisors vurdering

9.3.1 Revisjonskriterie 7 – Evalueringer av tiltak

Basert på det vi har fått tilbakemelding på i intervjuer og det vi har funnet frem til på egenhånd, vurderer vi at Stange kommune har liten grad av evalueringer av tiltak. Vi mener at det også fremstår som naturlig at graden av evalueringer er lav når man i liten grad har planer for å arbeide med barnefattighedsproblematikk, samt at man heller ikke har planlagt og konkretisert tiltak som er rettet mot målgruppen barn i lavinntektshusholdninger. De tiltakene vi har kartlagt ser ut til å treffe målgruppen mer tilfeldig.


Vi mener derfor at kriteriet i liten grad er etterlevd.

 *Stange kommune bør ha gjennomført evalueringer av tiltak rettet mot barn i lavinntektshusholdninger.*

9.3.2 Revisjonskriterie 8 – Kjennskap til veileder for tverrsektorielt arbeid med barnefattigdom

Basert på den informasjonen vi har fått, så fremstår veilederen som kjent, men i liten grad tatt i bruk eller forankret i organisasjonen og på tvers av tjenestene. Veilederen er tilgjengelig på nett og den enkelte saksbehandler, rådgiver og veileder har anledning til å gå inn på denne individuelt. Ingenting tyder på at man har samarbeidet om veilederens innhold, og da er det også naturlig å anta at veilederen i liten grad kan brukes som et mål for Stange kommunes arbeid med barnefattighedsproblematikk.

Siden veilederen fremstår som delvis kjent, mener vi derfor at kriteriet er delvis etterlevd.

 *Stange kommune bør ha gjort seg kjent med veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom.*

9.3.3 Oppsummert vurdering

Stange kommune har så vidt vi kjenner til i liten grad gjennomført evalueringer av sine tiltak. Stange kommune har heller ikke arbeidet med veilederen for tverrsektorielt arbeid med barnefattigdom. Det er ikke et krav om at kommunen må arbeide med veilederen, men den er utarbeidet som et verktøy for at kommuner skal bli mer planmessige og systematiske i arbeidet med å planlegge, utarbeide, gjennomføre og evaluere sine tiltak. Hensikten er at tjenestene skal oppleves som helhetlige og koordinerte for brukerne, samtidig som kommunen kan få tilgang til data om hvorvidt tiltakene trenger justeringer og om de i de hele tatt har de virkninger som man ønsker at de skal ha. Vi vurderer det dithen at Stange kommune i liten grad kan vise til virkninger av sine tiltak.





10 Problemstilling 4 – Samarbeid

Problemstilling 4:

I hvilken grad samarbeider NAV Stange og barneverntjenesten i Stange kommune om oppgavefordeling ved lavinntektsproblematikk som involverer barn?

10.1 Revisjonskriterier for problemstilling 4

I det følgende er revisjonskriteriene for problemstillingen gjengitt i kortform. Fullstendig utledning av kriteriene fremgår av [vedlegg A](#). Fargekoden er basert på vurderingen av det enkelte kriteriet, og ved å trykke på kriteriets nummer blir man tatt med til den enkelte vurderingen som kommer senere i teksten. Dataene som ligger til grunn for vurderingene fremgår i de neste kapitlene og må tas høyde for dersom man bare leser våre vurderinger.

-  [Kriterie 9](#) NAV og barneverntjenesten må ha etablert samarbeid overfor barnefamilier som omfattes av lavinntektsproblematikk hvor begge tjenester yter tjenester overfor familien.
-  [Kriterie 10](#) NAV og barneverntjenesten bør ha tilrettelagt for at tjenestene kan kontakte hverandre med informasjon om barnefamilier de har kontakt med dersom det kommer frem i en av tjenestene at familien har behov for støtte fra den andre tjenesten.
-  [Kriterie 11](#) Barnets stemme må bli hørt i saksbehandlingen.
-  [Kriterie 12](#) NAV og barneverntjenesten bør ha rutiner og praksis for innhenting av samtykke i saker hvor barnefamilier har behov for tjenester fra begge enhetene.

10.2 Innhentet data

10.2.1 Samarbeid NAV og barneverntjenesten

NAV og barneverntjenesten har gjennomgått sine rutiner for samarbeid etter at et nasjonalt tilsyn avdekket at samarbeidene i andre kommuner ikke var tilstrekkelige etter hensikten. Samarbeidsrutinen omhandler både samarbeid i enkeltsaker og på overordnet nivå. I tillegg samarbeider NAV og barneverntjenesten i saker hvor unge med tiltak fra barneverntjenesten nærmer seg fylte 18 år og kommer til å ha rett på tjenester fra NAV. Dette er en del av tjenestenes samarbeidsrutine.

Det fremgår av rutinen at den gjelder for alle ansatte i barneverntjenesten i Stange og i NAV Stange. Samarbeid i enkeltsaker vil i hovedsak skje mellom saksbehandler og veileder. Det skal avholdes ett samarbeidsmøte i året mellom tjenesteleder og avdelingsleder, hvor for eksempel revisjon av felles prosedyrer og utvikling av samarbeidsprosjekter kan være aktuelle temaer. Det skal også avholdes ett treffpunkt i året hvor en representant fra barneverntjenesten eller fra NAV kommer inn på tjenestemøte eller kontormøte for å informere og svare på spørsmål om sin tjeneste. Temaer skal på forhånd meldes inn til tjenesteleder eller avdelingsleder.

10.2.2 Tilrettelegging og kontaktflater ved overlappende saker

Som det fremgår over, så vil kontaktflatene i den enkelte sak vurderes, planlegges og gjennomføres av den enkelte saksbehandler og veileder. Her er det i utgangspunktet snakk om to forskjellige retninger

som et samarbeid kan innledes ut i fra. Dersom saken ligger til barneverntjenesten er det i utgangspunktet snakk om omsorgssvikt. Hvis barneverntjenesten tar kontakt med NAV, så er det på bakgrunn av at barneverntjenesten vurderer at forsørgerne kan ha rettigheter hos NAV. Dette kan for eksempel skyldes økonomi. I intervju har vi for eksempel fått opplyst at barneverntjenestens saksbehandlere skal undersøke med NAV om rett til tilskudd eller stønad før barneverntjenesten innvilger kompenserende tiltak i form av økonomisk tilskudd.

Hvis NAV tar kontakt med barneverntjenesten vil det også i all hovedsak være snakk om mistanke om omsorgssvikt. Dette følger av tjenestens meldeplikt. NAV har et skjema som skal benyttes av veilederne i kartleggingsamtaler med brukerne av tjenesten. Skjemaet er en sjekklister med forslag til spørsmål og temaer man bør gå inn på i samtalen med brukeren. I intervju fikk vi opplyst at veilederne går inn på de områdene som det er mest naturlig og størst behov for å gå inn på. Et av punktene på listen omhandler barn. Forslag til spørsmål gjelder barnepass, barnas fritidsaktiviteter, barnas helse og de eventuelle andre omsorgsoppgavene som forsørgeren har.

NAV har en egen rutine for henvendelser til og fra barnevernet. Denne skal sikre at NAV Stange svarer på henvendelser fra barnevernet om opplysninger i rett tid og med riktig kvalitet, samt at det sendes bekymringsmelding til barnevernet til rett tid og med riktig kvalitet. NAV skal, som alle øvrige tjenester, sende bekymringsmelding til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet, dersom det foreligger andre former for omsorgssvikt og/eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker.

I rutinen fremgår det at alle innkomne henvendelser skal skannes og journalføres i tjenestens saksbehandlingssystem, kalt Socio. Avdelingsleder er mottaker av henvendelsene og skal fordele de til ansatte ved kontoret. Det skal benyttes et eget skjema for bekymringsmelding til barneverntjenesten hvor det i tillegg til personalia til barn og forsørgere bør oppgis nasjonalitet, behov for tolk og språk, samt hvilke bekymringer som gir grunnlag for melding. Dette kan gjelde observasjoner, samtaler med barnet, spesielle hendelser og andre ting. I tillegg skal det opplyses om hva som er blitt gjort fra melderens side med eventuelle tiltak som er utprøvd eller som pågår, samt opplysninger om forsørger, eventuelt foreldresamarbeid, om forsørgeren er informert om meldingen og eventuelle andre opplysninger. Det skal også opplyses om melder har kjennskap til om barnet er henvist til eller har kontakt med andre offentlige instanser.

10.2.3 Barnets stemme i saksbehandlingen

Barnets stemme skal stå sentralt i innhentingen av informasjon i saksbehandlingen i barneverntjenesten. I intervju har tjenesten gitt uttrykk for at de snakker med barnet i forbindelse med saksbehandlingen forutsatt at det lar seg gjøre, og at dette tas med i den barnevernsfaglige vurderingen. Barneverntjenesten skal hele tiden vurdere hva som er barnets beste.

NAV har ikke samme involveringen av barn i sin saksbehandling. I intervju har vi fått oppgitt at grunnprinsippet er at det er forsørgeren som er bruker og som skal representere og formidle barnets behov i dialogen med NAV. Dette er i samsvar med retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret, [punkt 1.2.4](#). Her står det om brukermedvirkning at «hvis barn er berørte av tjenestilbudet skal deres behov og eventuelle synspunkter som hovedregel fremmes gjennom foreldre og foresatte»¹⁹.

Sjekklister vi omtalte i forrige kapittel skal sikre at man innhenter informasjon om barnet når forsørgere er i kontakt med NAV. I tillegg har NAV formidlet at de ønsker å begrense barns kontakt

¹⁹https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/barn-og-unge2/retningslinjer-for-samarbeid-mellom-barneverntjenesten-og-nav-kontoret/1.2-navs-ansvar-og-oppgaver_kap

med NAV-systemet, både som følge av at NAV først og fremst er til som tjeneste for arbeid og stønad dersom man ikke kan stå i, eller har havnet utenfor, arbeidslivet, og fordi mange opplever en desperasjon og behov for å uttrykke dette i møtet med NAV, som er emosjonelle uttrykk barn ikke bør oppleve. Vi ble også fortalt at det kan være situasjoner hvor barna ikke bør bli gjort kjent med sine foreldres utfordringer.

I intervju fikk vi opplyst at de fleste veilederne i NAV Stange tilbyr hjemmebesøk hvis det er veldig vanskelig for bruker å oppsøke tjenesten selv. Vi fikk oss forelagt et eksempel på hvor et slikt hjemmebesøk kan bidra til å sikre barnets stemme, både ved møtet med barn/ungdom i hjemmet og gjennom observasjon av hjemmeforholdene. Dette er imidlertid ikke fastsatt praksis og kan forekomme mer tilfeldig enn at det er planlagt.

Barneverntjenesten ga uttrykk for at de kan bidra med å formidle barnets stemme inn mot NAV dersom de har samtykke og hvor foreldrene ikke er i stand til å formidle barnets behov på egenhånd. Barneverntjenesten meddelte samtidig at det kan være utfordrende å vurdere på hvilket tidspunkt man skal komme inn med denne informasjon, hvordan denne skal passe inn i saksbehandlingen og hva tjenesten kan informere om. Barneverntjenesten ga også uttrykk for at de er usikre på om denne informasjonen vil hensyntas spesielt i NAVs saksbehandling, og at dette er et barnevernsperspektiv som ligger mer fundamentalt til barneverntjenesten enn til andre tjenester, som for eksempel NAV.

10.2.4 Rutiner og praksis for innhenting av samtykke

NAV har en egen samtykkeerklæring som søker må fylle ut ved behov for innhenting av opplysninger. I samtykkeerklæringen gir søker samtykke til at NAV kan innhente, gi og bruke opplysninger i samarbeid med personer/instanser som fastlege, psykolog/DPS, arbeidsgiver/tiltaks plass, skole/utdanningsinstitusjon, Stangehjelpa og eventuelle andre tjenester (spesifiseres ved utfylling av skjema). Det skal påføres hvilken sak og for hvilken periode samtykket gjelder for.

Barneverntjenesten har også en egen samtykkeerklæring. Denne er forholdsvis lik den NAV også benytter. Det fremgår at man gir samtykke til en liste med instanser hvor man stryker de som er uaktuelle og kan legge til andre. Følgende instanser fremgår: fastlege, barnehage, helsestasjon/helsesøster, NAV, skole/SFO, PPT, BUP, habiliteringstjeneste, avdeling for psykisk helse/DPS, politi og boligkontoret. Barneverntjenesten har også oppgitt at de med hensyn til samtykke følger Barne- og familiedepartementets rundskriv Q-24 om barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten (datert mars 2005).


10.3 Revisors vurdering

10.3.1 Revisjonskriterie 9 – Samarbeid mellom NAV og barneverntjenesten

NAV Stange og barneverntjenesten har etablert rutiner for samarbeid og har et samarbeid fra sak til sak. Barneverntjenesten har opplyst om at de i liten grad er involvert i saker som går hovedsakelig på økonomi, men at de kontroller med NAV før de innvilger kompenserende støtte.

Vi mener at NAV Stange og barneverntjenesten på generelt grunnlag har et tilfredsstillende samarbeid. Vi tar forbehold om at dette samarbeidet kan variere fra sak til sak, noe som er vanskelig å kontrollere for og å konkludere fullstendig på.


Vi mener at revisjonskriterie 9 er etterlevd.

 NAV og barneverntjenesten må ha etablert samarbeid overfor barnefamilier som omfattes av lavinntektsproblematikk hvor begge tjenester yter tjenester overfor familien.

10.3.2 Revisjonskriterie 10 – Tilrettelegging og kontaktflater ved overlappende saker

NAV Stange og barneverntjenesten har kontaktflater både på enkeltsaks- og systemnivå. Kontakt mellom tjenestene gjelder i den grad familier har behov for tjenester fra begge tjenestene. Basert på det vi har fått oss forelagt av rutiner samt beskrivelser av arbeidet, mener vi at kriteriet er etterlevd på en tilfredsstillende måte.

Vi mener at revisjonskriterie 10 er etterlevd.


 *NAV og barneverntjenesten bør ha tilrettelagt for at tjenestene kan kontakte hverandre med informasjon om barnefamilier de har kontakt med dersom det kommer frem i en av tjenestene at familien har behov for støtte fra den andre tjenesten.*

10.3.3 Revisjonskriterie 11 – Barnets stemme i saksbehandlingen

Barneverntjenesten fremstår å ivareta barnets stemme i saksbehandlingen, noe som er naturlig når barnets beste står sentralt i fagdisiplinen, i lov- og regelverk samt i krav til saksbehandlingen. Barnets stemme fremstår ikke å bli like godt ivaretatt i NAVs vurderinger av barnas behov i forbindelse med tilskudd/stønad. Vi kan forstå at NAV har utfordringer med å ivareta barnets stemme, og dette er også utgangspunktet for hvorfor man har etablert en nasjonal retningslinje for hvordan NAV skal kunne ivareta barns behov.

Vi mener likevel at barnets stemme på denne måten blir ivaretatt i det alt vesentligste, samtidig som vi tar et forbehold om at NAVs praksis tilsier at det er risiko for at barnets stemme ikke kommer frem i formidlingen av deres behov fra forsørgeren selv, eller i vurderingene i selve saksbehandlingen.


Vi mener at revisjonskriterie 11 er etterlevd.

 *Barnets stemme må bli hørt i saksbehandlingen.*

10.3.4 Revisjonskriterie 12 – Rutiner og praksis for innhenting av samtykke

Både NAV Stange og barneverntjenesten benytter samtykkeerklæringer hvor relevante tjenester fremgår av liste. Tjenestene har retningslinjer for innhenting av samtykke basert på nasjonale føringer.

Vi mener at revisjonskriterie 12 er etterlevd.

 *NAV og barneverntjenesten bør ha rutiner og praksis for innhenting av samtykke i saker hvor barnefamilier har behov for tjenester fra begge enhetene.*

10.3.5 Oppsummert vurdering

Alt i alt er vi av den oppfatning at NAV Stange og barneverntjenesten har etablerte samarbeid for barn og husholdninger som har behov for tjenester fra begge tjenesteområder. Vi har fått opplyst at barneverntjenesten ikke får inn så mange saker som omhandler bare økonomi, men at husholdningens økonomiske situasjon kan være en av flere utfordringer. Ved kompensierende tiltak skal barneverntjenesten undersøke om man har rettigheter eller mottar stønader fra NAV.

Tjenestene har en felles samarbeidsrutine. NAV har en sjekkliste for å sikre informasjon om barn i husholdninger som søker om rett til sosial stønad og kan gjennom denne få informasjon om barnas omsorgssituasjon. Tjenestene har ulik vektlegging av barnets stemme i sin saksbehandling, noe som fremstår som naturlig. Tjenestene innhenter samtykke for utveksling av informasjon til ulike berørte tjenester, noe som også bidrar til å sikre samarbeid på tvers. Selv om det i den enkelte sak kan være variabler knyttet til for eksempel den enkelte saksbehandler om hvordan samarbeidet fungerer, så

mener vi at det fremstår som at det er etablert et hensiktsmessig og tilfredsstillende rammeverk for samarbeid mellom tjenestene.

11 Konklusjon

Våre undersøkelser viser at Stange kommune i liten grad fører en helhetlig oversikt over de barn som er berørt av tematikken innenfor ulike tjenester. Det er naturlig å anta at det er en viss overlapping av de oversiktene som føres i NAV, barneverntjenesten, flyktningtjenesten, barnehage og i skole. Dersom vi går ut i fra NAV sin oversikt alene opp mot de barna som statistisk sett inngår i barnefattighedsstatistikken, treffer Stange kommune litt under en tredjedel av de anslagene som er gjort for barn i lavinntektshusholdninger. En må jo da stille spørsmål ved hvordan situasjonen er overfor de resterende to tredjedelene, og hvor disse husholdningene ligger med hensyn til lavinntektsgrensen. Er de bare så vidt under? For hvor lang tid? Mottar de andre typer tjenester?

I våre undersøkelser finner vi lite i kommunens planverk og planhierarki som omtaler lavinntektsproblematikk og barnefattigdom spesielt. I forbindelse med planstrategien for ny kommuneplan er det uttalt at man ønsker at kommende planer skal være forankret i kommuneplanen. Dersom Stange kommune ønsker å ha et fokus på barnefattighedsproblematikk, kan det være hensiktsmessig å løfte dette opp så høyt som det er naturlig i planverket. Vi ser at kommunedelplanene som ble utarbeidet i forrige kommuneplanperiode i liten grad tok høyde for barnefattigdom som tema. Dette er tydeligst uttrykt i forbindelse med kommunestyrets behandling av kommunedelplanen for oppvekst hvor kommunestyret vedtok helt konkret at planens innhold måtte sees i lys av sosial utjevning, selv om dette ikke fremgikk av selve kommunedelplanen.

Disse planene er viktige for forankring, både med hensyn til å ha et fokus på temaet i videre planverk, men også ved at foreslåtte tiltak som kommunen skal arbeide med skal være basert på planverket. Dette innebærer å utarbeide tydelige, og som oftest også målbare, mål med delmål, tiltak og forslag til indikatorer som kan si noe om hvorvidt tiltakene har virkning. Dette er bare en av måtene å forankre et slikt arbeid på. I Bufdir sin veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom fremgår det mer informasjon om hvordan en kommune kan arbeide med planer for tematikken.

Stange kommune har flere tiltak som kan leses inn i barnefattighedsstatistikken selv om de ikke nødvendigvis er utarbeidet med barnefattigdom for øyet. Her bør man skille mellom tiltakene. Enkelte tiltak er myntet direkte på målgruppen. Dette gjelder kompensierende tiltak og klare økonomiske virkemidler, som for eksempel der hvor barneverntjenesten går inn og dekker kostnader for barnehage, SFO eller kontingenter. Det samme gjelder NAVs økonomiske virkemidler. Andre tiltak er mer generelle, som for eksempel tjenester som er subsidiert gjennom politiske prioriteringer og som kunne ha vært vesentlig dyrere for brukere av tilbudene dersom kommunen ikke hadde hatt dette som satsingsområde, som for eksempel aktivitetsgrupper for ungdom, ungdomskafe/-klubb, kulturskole m.m. Det finnes også nasjonale bestemmelser som fører til at kommunen må innrette tiltak etter hva som er bestemt fra Stortinget, som for eksempel makssetser for barnehage og SFO for 1. og 2.-trinnslever.

Tiltakene som Stange kommune har, har i liten grad blitt evaluert. Unntaket gjelder gratis SFO for barn av bosatte flyktninger. Vi mener det er naturlig at en del av tiltakene vi har omtalt som generelle er vanskelige å måle effektene av. Det er derfor ikke alltid en like enkel oppgave å vise til om innsatsen man gjør har den ønskede virkningen.

Barneverntjenesten og NAV har for kort tid tilbake gjennomgått og endret sine samarbeidsrutiner etter at nasjonale tilsyn i andre kommuner i Norge avdekket generelt lite tilfredsstillende samarbeidsforhold mellom tjenestene. Selv om tjenestene tilnærmer seg barnets stemme og situasjon på ulike måter,

mener vi at samarbeidet mellom tjenestene fremstår som godt i Stange. Vi mener det også er verdt å trekke frem at barneverntjenesten selv opplever få saker knyttet hovedsakelig til økonomiske utfordringer i husholdningene, noe som kan tyde på at tjenestene i kommunen er flinke til å «lose» familiene til «rett tjeneste».

Vi mener at våre undersøkelser først og fremst viser at Stange kommune har et forbedringspotensial med hensyn til å forankre tematikken i sitt planverk, men dette er det også naturlig å knytte til politisk prioritering. Stange kommune har et ansvar for å ivareta barn i lavinntektshusholdninger, og vi mener at det vil kunne være enklere for kommunen å ivareta dette på en tydeligere måte ved å løfte problematikken inn og frem i førende dokumenter for tjenestene. Vi har i utgangspunktet ment at det er tre større avvik fra de kravene vi har stilt. Det første er knyttet til planverket. De to øvrige er knyttet til evalueringer av tiltak. Vi mener at det er naturlig at disse tre avvikene sees i sammenheng, og at de to avvikene på virkningsvurderinger fremstår som naturlige «følgeavvik» når tematikken ikke er forankret i planverket.

Det er naturlig å anta at flere av tiltakene Stange kommune har treffer målgruppen, men sett opp mot lavinntektsstatistikken er det uvisst hvor mange av de som statistikken omfatter som blir ivaretatt gjennom Stange kommunes tiltak.

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har ikke en hovedproblemstilling eller et formål som det er enkelt å konkludere enhetlig på. Konklusjonen blir derfor en oppsummering av vurderingene vi allerede har omtalt under den enkelte problemstilling:

Stange kommune mangler en helhetlig oversikt over barn i lavinntektshusholdninger, en forankring i planverket og vurderinger av virkninger av sine tiltak for å forebygge barnefattigdom. Kommunen har folkehelseoversikt, tiltak, tilgang på kulturell kompetanse ved behov og et samarbeid mellom NAV og barneverntjenesten. Det videre arbeidet med denne tematikken i Stange kommune er avhengig av om man har et ønske om å prioritere barnefattigdom som et av kommunens satsingsområder.

12 Anbefalinger

- Stange kommune bør vurdere om man ønsker en tydeligere satsing på fattigdomsproblematikk og om dette skal løftes inn og frem i førende dokumenter i kommunens planhierarki.
- Stange kommune bør vurdere om det er hensiktsmessig å kunne samle oversikt over målgruppen som tjenesteapparatet har kontakt med og oversikt over. Dette vil være hensiktsmessig med tanke på evalueringer av tiltak, men også samkjøring av tiltakene man har tilgang på.

13 Kommunedirektørens uttalelse



Kommunalsjef Helse og omsorg

Revisjon Øst IKS

Utsett innsyn Ofn §5

<i>Deres ref.</i>	<i>Vår ref.</i>	<i>Saksb.</i>	<i>Arkivkode</i>	<i>Dato</i>
	21/159-1 21/2924	Tove Nordli Selnes Tlf.: 62562095	// :	14.01.2021

Svar - Forvaltningsrevisjonsrapport om "Barn i lavinntektshusholdninger"

Kommunedirektøren har ingen innvendinger på rapportens oppbygning, fakta innhold eller behov for ytterligere presiseringer. Rapporten ser ut til å svare opp de ulike temaer godt, og den gir et godt grunnlag for kommunens videre planarbeid for å tydeliggjøre innsats og fokus rettet mot barn i lavinntektshusholdninger.

Med hilsen

Tove Nordli Selnes
Kommunalsjef - Helse og omsorg

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Svar på denne henvendelsen kan sendes sikkert gjennom [Edialog](#) vis til sak: 21/159

Stange kommune	Telefon	Mail og nett
Postboks 214 2336 Stange	62 56 20 00	post@stange.kommune.no www.stange.kommune.no

Org. nr. 970 169 717

14 Referanser

Aaberge, Rolf, Manudeep Bhuller, Audun Langørgen og Magne Mogstad. 2010. *The distributional impact of public services when needs differ*. SSB, discussion papers No. 621. <https://www.ssb.no/forskning/discussion-papers/the-distributional-impact-of-public-services-when-needs-differ>

Barnevernvakt. Skjema for bruk ved bekymringsmelding til barneverntjenesten (mottatt fra NAV Stange).

NAV Stange. Udatert. Sjekkliste for kartleggingsamtaler.

NAV Stange. Udatert. Samtykkeerklæring.

Omholt, Elisabeth Løyland (red.). 2019. *Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2019*. SSB-rapport 33/2019.

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

Riksrevisjonen. 2019. Dokument 3:1 (2018-2019). *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*.

Riksrevisjonen. 2020. Dokument 1 (2019-2020). *Riksrevisjonens undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område med barnefattigdom som eksempel*.

Sandbæk, Mona og Axel West Pedersen. 2010. *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*. <https://bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00001070>

Stange kommune. Udatert. Samtykkeerklæring for ungdom over 18 år (brukt av barneverntjenesten når ungdom fortsatt skal ha tiltak fra barneverntjenesten etter fylte 18 år).

Stange kommune. 2013. Planprogram for revisjon av kommuneplanens samfunnsdel 2013-2025.

Stange kommune. 2014. Kommuneplan – Samfunnsdel 2014-2026.

Stange kommune. 2016. Grunnlagsdokument. Oversikt og analyse over folkehelse i Stange kommune 2016. Datert 25.08.2016.

Stange kommune. 2016. Kommunedelplan helse og omsorg 2016-2026. «Fra mottaker til aktiv deltaker».

Stange kommune. 2016. Kommunedelplan for oppvekst 2016-2021. «Framtida er nå».

Stange kommune. 2017. Planstrategi 2017-2021.

Stange kommune. 2018. Utvalgte saker til politisk behandling:

- Kommunestyresak 111/18: Betalingssatser 2019 Barn og familie. Ungdomskontaktene. Saksfremlegg, behandlet 18. desember 2018.
- Kommunestyresak 115/18: Betalingssatser 2019 ved Kultur og fritid. Saksfremlegg, behandlet 18. desember 2018.
- Kommunestyresak 116/18: Betalingssatser SFO 2019. Saksfremlegg, behandlet 18. desember 2018.
- Kommunestyresak 124/18: Årsbudsjett 2019. Økonomiplan 2019-2022. Behandlet 18. desember 2018.

Stange kommune. 2019. Tilskudd til flyktninger som deltar i idrett eller fritidsaktiviteter (kultur og fritid, søknad 2019).

Stange kommune. 2019. Utvalgte saker til politisk behandling:

- Formannskapssak 78/19: Beregningsgrunnlag for økonomisk sosialhjelp – barnetrygd. Saksfremlegg, behandlet 2. oktober 2019.
- Kommunestyresak 06/19: Husbankens låne- og tilskuddsordninger – Stange kommunes retningslinjer. Saksfremlegg, Stange kommunes retningslinjer og forskrift om startlån fra Husbanken (vedlegg til sak), behandlet 27. februar 2019.
- Kommunestyresak 64/19: Evaluering av ordningen – styrket integrering gjennom SFO. Saksfremlegg, behandlet 20. juni 2019.
- Kommunestyresak 125/19: Betalingssatser ved Kultur og fritid for 2020. Saksfremlegg, behandlet 18. desember 2019.
- Kommunestyresak 128/19: Betalingssatser SFO 2020. Saksfremlegg, behandlet 18. desember 2019.
- Kommunestyresak 129/19: Betalingssatser 2020 Barn og familie. Ungdomskontaktene. Saksfremlegg, behandlet 18. desember 2019.
- Kommunestyresak 130/19: Betalingssatser i kommunale barnehager. Saksfremlegg, behandlet 18. desember 2019.
- Kommunestyresak 134/19: Betalingssatser 2020 – Kulturskolen. Saksfremlegg, behandlet 18. desember 2019.
- Kommunestyresak 141/19: Årsbudsjett 2020. Økonomiplan 2020-2023. Vedtatt av kommunestyret 18.12.2019.

Stange kommune. 2020. NAV – Gjeld – Behandling av søknader om økonomisk råd og veiledning. Gyldig fra 21.09.20. Revisjonsfrist 21.09.21.

Stange kommune. 2020. Samarbeid og overgang – barneverntjenesten og NAV. Gyldig fra 12.10.20. Revisjonsfrist 12.10.21.

Stange kommune. 2020. Prosedyre for samarbeid mellom NAV og flyktningtjenesten. Gyldig fra 19.02.20. Revisjonsfrist 18.02.21.

Stange kommune. 2020. Oversiktsdokument Folkehelse. Datert 8.10.2020.

Stange kommune. 2020. Forslag til Planstrategi 2021-2025. Datert 30.10.20.

Stange kommune. 2020. Status og utfordringer i Stange kommune. Grunnlagsdokument til kommunal planstrategi. Datert 8.10.20.

Stange kommune. 2020. NAV – Henvendelser til og fra barnevernet. Gyldig fra 12.03.20. Revisjonsfrist 12.03.21.

Stange kommune. 2020. Utvalgte saker til politisk behandling:

- Driftsutvalgets sak 4/20: Styrket integrering gjennom SFO. Saksfremlegg, behandlet 27. mai 2020.

14.1 Internettreferanser

Barnefattigdom.no:

https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnefattigdom/#/

Bufdir. Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom:

<https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/>

IMDi, statistikkbank:

<https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/>

Kommnehelsa statistikkbank:

<http://khs.fhi.no/webview/>

NAV. 2016. Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret

<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/barn-og-unge2/retningslinjer-for-samarbeid-mellom-barneverntjenesten-og-nav-kontoret>

Oslo Met – SIFO Referansebudsjett, kalkulator:

<https://www.oslomet.no/om/sifo/referansebudsjettet>

SSB. 2020. Ulikheten – betydelig større enn statistikken viser, SSB Analyse 2020/13, eierinntekter, skatt og inntektsulikhet i Norge:

<https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ulikheten-betydelig-storre-enn-statistikken-viser>

SSB – KOSTRA:

<https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra>

Store Norske Leksikon:

<https://snl.no>

15 Vedlegg A: Revisjonskriterier

1 Om utledningen av revisjonskriterier

I dette dokumentet presenterer vi grunnlaget for de revisjonskriteriene som vi ønsker å anvende i forvaltningsrevisjonsprosjektet: *Barn i lavinntektshusholdninger*.

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

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

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

I dette dokumentet presenterer vi våre kriterier for tematikken lavinntektsproblematikk og sikring av barns rettigheter. Revisjonskriteriedokumentet er et internt arbeidsdokument for revisjonen. Dokumentet vil likevel legges ved i prosjektets sluttrapport.

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

Når vi oversender revisjonskriteriene ber vi om en tilbakemelding på om rådmannen/kommunedirektøren/revidert(e) enhet(er) opplever kriteriene som relevante for hvilke krav som kan stilles overfor tjenesteområdet.

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

Av hensyn til revisjonens omfang kan det bli aktuelt å avgrense hva vi undersøker. Vi tar derfor forbehold om at vi ikke nødvendigvis vil foreta vurderinger av samtlige av de fremsatte revisjonskriteriene.

2 Bakgrunn for bestillingen

Kontrollutvalget i Stange kommune fattet vedtak i sak 31/2019, den 23. mai 2019, om at Hedmark Revisjon IKS/Revisjon Øst IKS skal gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt om barnefattigdom. Vedtaket var basert på en tidligere presentasjon av en forundersøkelse og en fremlagt prosjektplan.

Formålet med å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt om Stange kommunes arbeid med tematikken *barn i lavinntektshusholdninger* er å undersøke om Stange kommune ivaretar barns behov i forbindelse med saksbehandling hvor det blir kjent at barn bor i husholdninger med økonomiske utfordringer.

3 Utledning av revisjonskriterier

3.1 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1 - oversikt

Problemstilling 1:

I hvilken grad har Stange kommune oversikt over barn i lavinntektshusholdninger?

Riksrevisjonen la i 2014 frem *Dokument 3:11 (2013-2014) Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom*. Målet med denne undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad statlige virkemidler og tiltak som har blitt iverksatt i kommunene medvirker til å redusere konsekvensene av fattigdom blant barn og unge. Riksrevisjonens undersøkelse omfattet perioden 2002-2013. Ifølge *Dokument 3:1 (2018-2019)* driver Riksrevisjonen fortsatt oppfølging av den avlagte rapporten fra 2014²⁰.

Riksrevisjonen viser i *Dokument 3:11 (2013-2014)* til at det siden 2002 har blitt utarbeidet flere tiltaks- og handlingsplaner mot fattigdom. I samme tidsperiode (2002-2013) økte også andelen barn i lavinntektsfamilier. Riksrevisjonen skriver at dette har forsterket behovet for virkemidler rettet mot økonomisk vanskeligstilte barn og unge.

På barnefattigdom.no finner man at andelen barn og unge i husholdninger med vedvarende lavinntekt har økt, også fra 2013-2017.

Riksrevisjonen hadde fire hovedfunn:

1. Flere barn vokser opp i familier med lavinntekt.
2. ***Mange kommuner gjør for lite for at fattige barn skal kunne delta sosialt.***
3. Den statlige innsatsen for å redusere konsekvensene av fattigdom blant barn og unge er ikke godt nok koordinert.
4. ***Behovene til barna blir ikke godt nok kartlagt når foreldrene søker om sosialhjelp.***

Riksrevisjonen har beskrevet merknader til hvert funn. Vi er kun interessert i punktene i uthevet og kursiv skrifttype med hensyn til dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. I dette kapitlet, som omhandler problemstilling 1, vil vi ta for oss punkt 4 fra listen over. Punkt 2 vil bli videre omtalt under problemstilling 2 i kapittel 3.2.

I forbindelse med søknader om sosialhjelp, skriver Riksrevisjonen at mange NAV-kontorer ikke driver systematisk kartlegging av barns livssituasjon når deres forsørgere søker om sosialhjelp. Dette til tross for at NAV skal vurdere den helhetlige situasjonen og behovene til hvert enkelt barn individuelt, ved søknad om sosialhjelp fra personer med forsørgeransvar. De påpeker at NAVs utfordringer kan ha sammenheng med manglende rutiner, at det er krevende å tolke lovverk og rundskriv og å utøve skjønn på dette området, eller at disse oppgavene ikke får nødvendig prioritet. Riksrevisjonen skriver også at få kommuner har etablert en god internkontroll i NAV.

To år før Riksrevisjonen la frem sin rapport kom det et nytt rundskriv til Lov om sosiale tjenester, hvor barns behov er tydeligere vektlagt enn tidligere. I forbindelse med det nye rundskrivet gjennomførte fylkesmennene utstrakt veiledning og opplæring. Riksrevisjonen gir uttrykk for at de forventer at disse

²⁰ Denne undersøkelsen blir imidlertid ikke nevnt i *Dokument 3:1 (2019-2020)* og vi har ikke funnet dokumentasjon på oppfølgingen.

føringene bør være innarbeidet ved NAV-kontorene i årene etter periodeavgrensningen for deres kontroll. Det vil si etter 2013.

Riksrevisjonen skriver at kommunen skal medvirke til å forebygge sosiale problemer og hindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner, gjennom for eksempel å ha oversikt over innbyggernes levekår²¹. Kravet til oversikt over innbyggernes levekår fremgår blant annet av folkehelsesloven (fhl.), Forskrift om oversikt over folkehelsen og i barnevernloven (bvl.).

I barnevernloven står det at «kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under [...]» (bvl. § 3-1, 1. ledd). Videre står det i folkehelsesloven at «kommunen skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne» (fhl. § 5, 1. ledd). Det fremgår at kommunen skal basere denne oversikten på blant annet:

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

Oversikten skal være skriftlig, den skal identifisere folkehelseutfordringene i kommunen, og blant annet vurdere konsekvenser og årsaksforhold. Det fremgår at kommunen skal være særlig «oppmerksom på trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale eller helsemessige problemer eller sosiale helseforskjeller» (fhl. § 5).

Departementet har gitt en egen *Forskrift om oversikt over folkehelsen*, hvor det stilles krav til at kommunen utarbeider et samlet oversiktsdokument hvert fjerde år (§ 5). Forskriften trådte i kraft i 2012. Dette dokumentet skal ligge til grunn for det langsiktige folkehelsearbeidet. Selv om det stilles et dokumentkrav til skriftlig oversikt hvert fjerde år, fremgår det også at kommunen må ha løpende oversikt over folkehelsen (§ 4). Denne oversikten skal dokumenteres på hensiktsmessig måte som en del av den ordinære virksomheten.

Oversikten over innbyggernes folkehelse skal blant annet inneholde opplysninger om, og vurderinger av, oppvekst- og levekårsforhold (§ 3, punkt b). I utvidede merknader til forskriften fremgår det at *oppvekst- og levekårsforhold* omfatter for eksempel økonomiske vilkår, bo- og arbeidsforhold, og utdanningsforhold. Økonomiske forhold kan her omfatte andel innbyggere med høy- og lavinntekt og inntektsforskjeller. Arbeidsforhold inkluderer tilknytning til arbeidslivet og uføretrygding. Utdanningsforhold inkluderer utdanningsnivåer og frafall i videregående skole.

I forskriften definerer Helse- og omsorgsdepartementet **leveskår** på denne måten: «leveskår defineres i et samspill mellom individuelle faktorer og ressurser og den [sic] muligheter en har til å realisere disse på arenaer som for eksempel skole og arbeid» (merknad til § 3 Oversiktens innhold, åttende avsnitt, siste punktum).

I Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sitt svar til Riksrevisjonens funn i dokument 3:11, står det blant annet at departementet gir Bufdir i oppdrag å utvikle indikatorer som kan gi kommunene et verktøy i arbeidet med barnefattigdom (som blant annet ble til nettstedet barnefattigdom.no). Dette er bare en av kildene kommunen kan benytte til å skaffe oversikt. Dette impliserer at

²¹ s. 36.

kommunene har et ansvar for å føre oversikt, og at det finnes tilgjengelige kilder med informasjon som kommunen kan benytte.

Bufdir har utviklet en veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom²². Veilederen ble lansert i november 2018 og er lagt ut som en digital versjon på direktoratets nettside. Her fremgår følgende hovedoverskrifter:

- informasjon om fattigdom
- veiledning for kartlegging av behov for tiltak i kommunene
- veiledning for planarbeid i kommunen
- veiledning for samarbeid på tvers av kommunale tjenester
- veiledning for medvirkning
- veiledning for samarbeid med frivillig sektor
- informasjon om barns rettigheter og det offentlige plikter
- og eksempler på praktisk arbeid, tilskudd og tiltak og løsninger ute i kommunene

Under direktoratets veileder for kartlegging av behovene for tiltak i kommunene står det at kartlegging kan bidra til at man treffer bedre med tiltakene fordi man i større grad har analysert behovene til målgruppen. Direktoratet anbefaler en kartlegging både av kvantitative og kvalitative data.

Direktoratet gir følgende eksempler på kvantitative data:

- befolknings sammensetning
- antall/andel barnefamilier og barn – og antall/andel lavinntektsfamilier
- familietyper (inkludert enslige forsørgere)
- antall/andel som ikke går i barnehage
- utdanningsnivå, skolerestater og trivsel på skole
- folkehelse
- boligsituasjon, kommunale boliger
- foreldres tilknytning til arbeidslivet
- flyktningfamilier
- deltakelse i fritidsaktiviteter
- barnevernstiltak

Kvalitative data kan innhentes ved å gjennomføre intervjuer og spørreundersøkelser med ansatte i kommunen, med frivillig sektor, med foreldre, barn og unge.

Direktoratet skriver at dette kan bidra til å belyse erfaringene til de i målgruppen, samt at man kan få oversikt over tjenestenes forståelse av fattigdom i barnefamilier, hvordan de jobber for og med barn og familier som opplever levekårsutfordringer, og for å kartlegge samhandling mellom etatene i kommunen.

Direktoratet gir følgende eksempler på relevante kvalitative data:

- Hvordan jobber tjenestene med tematikken?
 - Har de tilstrekkelig kunnskap?
 - I hvilken grad fokuseres det på barn som lever i fattigdom?

²² Kilde: <https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/>

- I hvilken grad samarbeider de på tvers?
- Hva er foreldre, barn og unges egne opplevelser av levekår og utfordringer?
- Hvordan involveres frivillig sektor i arbeidet?
- Infrastruktur (for eksempel tilgang til transport og lokalisering av tilbud).

Oppsummert kan man stille følgende krav til Stange kommune:

3.1.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriteriene for problemstilling 1

1. Stange kommune må ha løpende oversikt over innbyggernes levekår, herunder opplysninger om og vurderinger av oppvekst – og levekårsforhold.
2. Stange kommune må utarbeide et oversiktsdokument hvert fjerde år som inneholder faglige vurderinger av årsaksforhold og konsekvenser av blant annet lavinntektsproblematikk.
3. Stange kommune bør bruke både kvantitative og kvalitative data i oversiktsdokumentet.

3.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2 - tiltak

Problemstilling 2:

Hvilke tiltak har Stange kommune for å forebygge og forbedre barns situasjon i lavinntektsusholdninger?

Riksrevisjonen skriver i Dokument 3:11 (2013-2014) at Stortinget har gitt uttrykk for at alle barn skal kunne delta på viktige sosiale arenaer, blant annet med henvisning til barns rettigheter etter barnekonvensjonen. Riksrevisjonen gir derfor uttrykk for at kommunene må ha tiltak som inkluderer barn og unge fra økonomisk vanskeligstilte familier.

I rapporten fremgår det at statlige tilskuddsordninger har bidratt til at kommuner har opprettet tiltak for å muliggjøre sosial deltakelse for enda flere barn på ulike arenaer. Likevel påpeker Riksrevisjonen at få kommuner har mange tiltak og gir følgende eksempler:

- kun en av fem kommuner har fribilletter til svømmehall eller kino,
- tre av fem kommuner har ordninger for å gi økonomisk støtte til kontingenter,
- en av fem kommuner har ordninger for redusert foreldrebetaling i barnehage for familier med lav inntekt.

Videre skriver de at:

- kun en av ti kommuner har evaluert i hvilken grad tiltakene de har, har nådd ut til målgruppen og bidratt positivt til deres situasjon, og at
- en av fire kommuner ikke har kartlagt innbyggernes levekår.

Riksrevisjonen viser også til at det ikke er sammenheng mellom hvor høy andelen barn i lavinntektsusholdninger er i kommunen og antall tiltak kommunen har mot barnefattigdom. Derimot har riksrevisjonen funnet at kommuner som har omtalt barnefattigdom i sine planverk har flere tiltak enn andre kommuner.

I sitt svar til rapporten, skrev departementet at følgende tre tiltak skulle iverksettes:

- en nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom (etablert i 2014),
- et oppdrag til Bufdir for å se på hvordan kommunene kan evaluere tiltakene sine i større grad enn tidligere,
- og et oppdrag til Bufdir om å medvirke til at kunnskap om gode tiltak i kommunene blir formidlet mellom kommunene, for å øke sannsynligheten for at kommunene lærer av hverandres vellykkede tiltak.

Tilskuddsordningen har både blitt evaluert²³ og justert. I Fafos evaluering, benyttet de tre problemstillinger:

- I hvilken grad bidrar tilskuddsordningen til å bedre mulighetene for deltakelse på viktige sosiale arenaer for barn og unge berørt av fattigdomsproblemer?
- Bidrar ordningen til et mer inkluderende fritidsmiljø?

²³ Kilde: Fløtten, Tone og Inger Lise Skog Hansen. 2018. Fra deltakelse til mestring. Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Fafo-rapport 2018:04.

- Er tilskuddsordningen hensiktsmessig innrettet og ressurseffektivt forvaltet sett i lys av den samlede innsatsen mot barnefattigdom?

Selv om formålet med tilskuddsordningen har vært å motvirke og/eller dempe konsekvensene av fattigdom blant barn og ungdom, har ikke målgruppen utelukkende vært barn og foreldre i lavinntektshusholdninger. Det har vært mulig å søke om midler gjennom tilskuddsordningen for å iverksette tiltak som medvirker til at flere barn og unge kan delta på sentrale sosiale arenaer, uavhengig av foreldrenes inntekt og sosiale situasjon. Det er generelt stilt som krav at tiltaket enten skal ha lav eller ingen kostnadsside for deltakerne.

Tilskuddsordningen har hatt en egenfinansieringskomponent som innebærer at kommunen må kunne finansiere deler av tiltaket. Det settes også som forutsetning at tiltaket blir et varig tilbud innenfor kommunens ordinære drift etter endt tilskuddsperiode.

Fafo konkluderte i evalueringen at det skjer mye godt arbeid for å sikre inkludering av barn og unge i fritids- og ferieaktiviteter og på alternative mestringsarenaer i kommunene som har mottatt tilskudd. De skriver at kommuner som har mottatt tilskuddsmidler ser ut til å ha hatt en noe større innsats og lykkes noe bedre enn kommuner som ikke har søkt om tilskuddsmidler. Fafo skriver også at kommunene fremstår som mer oppmerksomme på barnefattigdomsutfordringene enn tidligere, gjennom for eksempel mer planmessig arbeid, at kommunen oftere samarbeider med frivillige organisasjoner og at barnefattigdom oftere står på den politiske dagsordenen.

Navnet på tilskuddsordningen har underveis blitt endret til *Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge*. På direktoratets nettside fremgår informasjon om tilskuddsordningen og en liste over kontaktpersoner i kommunene²⁴. Kommuner som har søkt om midler må ha ansvarlige kontaktpersoner. I følge direktoratets liste er Stange kommune den eneste kommunen i tidligere Hedmark fylke som ikke har kontaktperson.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets veileder har et kapittel som omhandler helhetlig kommunal planlegging for innsats mot fattigdom i barnefamilier. Det står innledningsvis at innsatsen mot fattigdom blant barn og barnefamilier dreier seg om

- å bidra til å styrke og sikre familiens inntektsgrunnlag
- å dempe negative konsekvenser av fattigdom for barna her og nå
- langsiktig forebyggende arbeid for å motvirke at fattigdom videreføres når barna blir voksne

Direktoratet skriver at utfordringene som oftest er sammensatte og krever en helhetlig kommunal innsats siden familiene ofte krever bidrag fra mange aktører over tid. Bufdir viser til seks nivåer på planleggingsområdet som sikrer forankring:

1. **Kommunal planstrategi:** fastlegger hovedsatsingsområdene for de kommende fire årene, og bør beskrive status og utfordringer knyttet til for eksempel levekår, folkehelse, barn og unges oppvekstforhold og boligsosiale hensyn.
2. **Kommuneplan** – samfunnsdel: synliggjør kommunens strategiske valg knyttet til for eksempel barn og unge, integrering, folkehelse, utbyggingsmønster og sysselsetting.
3. **Kommuneplan** – arealdel: strategier, retningslinjer og mål i samfunnsdelen legger føringer for arealdelen. Boligpolitikken er et virkemiddel som kan ha stor betydning for arbeid mot

²⁴ Kilde: https://bufdir.no/Tilskudd/Soke_om_tilskudd/Barn_og_ungdom/lavinntekt/

fattigdom, f.eks. ved å sørge for nok boliger for vanskeligstilte i boligmarkedet, og bidra til en blandet befolkningssammensetning og unngå segregering av vanskeligstilte.

4. **Kommunedelplan:** inneholder bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder, hvor fattigdom i barnefamilier kan løftes inn som tema basert på identifiserte utfordringer i kommunens planstrategi.
5. **Utdypende planer:** kommunen kan f.eks. velge å utarbeide en egen handlingsplan mot fattigdom i barnefamilier. Dette gir en mulighet til å planlegge tiltak på fattigdomsfeltet innen ulike sektorer i sammenheng. Bufdir skriver at en slik plan bør beskrive hvilke tiltak ulike sektorer og virksomhetsområder skal gjennomføre, når de skal gjennomføres og hvordan resultatet skal måles.
6. **Økonomiplan:** Bufdir skriver at det er viktig at kommunen bevilger ressurser til å gjennomføre de foreslåtte tiltakene i kommunens vedtatte planer for at disse tiltakene skal være mulige å gjennomføre.

I forbindelse med dette arbeidet er det anbefalt å kartlegge situasjonen i kommunen og å gjennomføre en workshop med politikere og ansatte i kommunen, som utgangspunkt for å sikre bred involvering og for å få ideer til hva som til slutt skal inn i en handlingsplan.

I forbindelse med tilbud av fritidstilbud, gir Bufdir følgende tips for å sikre en mest mulig inkluderende praksis i kommunen:

- Kontaktperson: noen frivillige organisasjoner kan kontakte.
- Bevisst og målrettet arbeid for hvordan kommunen kan jobbe for inkludering og aktiv rekruttering av barn og unge.
- Tilbud om gratis bruk av anlegg, haller, arenaer og andre lokaler for alle barn og unge under 19 år.
- Enkel tilgjengelighet til kommunale lokaler for frivillige organisasjoner.
- Opprettelse av muligheter for gratis utlån av idretts- og fritidsutstyr.
- Bistand med transport til ulike aktiviteter for de som har behov for det.
- Avsettelse av pott for å dekke utgifter for enkeltmedlemmer som ønsker å være med på fritidsaktivitet i kommunen, men som ikke har råd til det.
- Godt samarbeid mellom NAV og andre tjenester i kommunen og frivilligheten.

I veilederen gir Bufdir også eksempler på tiltak:

- Ferietilbud for barn og ungdom
- Ferietiltak for familier
- Fritid og kultur
- Jobbtilbud
- Aktivitetskort
- Utlånsentral
- Hjelp til deltakelse og dekning av utgifter

Flere organisasjoner har samlet seg til utvikling av tiltaket ALLEMED som tilsvar på målene i Fritidserklæringen som regjeringen, KS og flere frivillige organisasjoner signerte i 2016. Dette er et eksempel på et gratis verktøy som skal gjøre det lettere for kommunen å inkludere alle barn og unge i fritidsaktivitet, uavhengig av familiens økonomi. Verktøyet kan brukes til å skape diskusjon og å finne

gode løsninger på hva kommunens tjenester kan gjøre for å få alle med. På deres nettsider finnes også en inspirasjon

I tillegg til Riksrevisjonens funn og departementets tiltak påpekte Riksrevisjonen i sin sluttmerknad at en stadig større andel av barna i lavinntektsstatistikken har innvandrerbakgrunn, og at det derfor er viktig med kulturell kompetanse i arbeidet som kommunen gjør for å etablere tiltak som skal redusere konsekvensene av fattigdom blant barn og unge.

3.2.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriteriene for problemstilling 2

- Stange kommune bør ha omtalt lavinntekt som del av sitt planverk.
- Stange kommune må ha tiltak for inkludering av alle barn og unge i fritids- og aktivitetstilbud.
- Stange kommune bør ha mulighet til å påkoble ansatte med kulturell kompetanse ved behov.

3.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3 - virkning

Problemstilling 3:

I hvilken grad kan man vise til at tiltakene har virkning?

Riksrevisjonen påpeker i sin rapport at få kommuner har evaluert tiltakene de har for å motvirke negative effekter av oppvekst i lavinntektshusholdninger. I utgangspunktet finnes det få føringer i lovverket som omhandler evaluering av helt spesifikke tiltak på dette området, men man kan likevel knytte det til føringer for kommunens generelle kvalitetsarbeid.

Mange kommuner har et system med risikovurderinger, årshjul, planverk med reglementer, rapporteringsdatoer, arbeidsprosedyrer, mv. Rådmannen/kommunedirektøren skal tilrettelegge for et internkontrollsystem og det er naturlig at man gjennom internkontrollen ivaretar en kontinuerlig prosess for kvalitetsutvikling og forbedring.

KS har gitt ut en oppdatert versjon av tidligere veileder *Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?* i 2020. Kapittel 10 omhandler kommunedirektørens oppfølging av internkontrollen. Det vises til at internkontrollen må være integrert både på enhetsnivå og i kommunen som helhet²⁵.

Det er tre internkontrollelementer som bør ha oppmerksomhet i daglig ledelse i virksomhetene, hvor punkt 3 er særskilt relevant i denne forbindelse:

1. Risikokartlegging og –vurdering, risiko- og kontrollmatriser.
2. Oppfølging av gjennomførte kontroller, iverksette endringer.
3. Resultater av iverksatte tiltak, evaluering og eventuell justering.

KS skriver at mye av rapporteringen som utføres oftere omhandler hva man har gjort enn hvilke resultater man har oppnådd. KS anbefaler kommunene å løfte frem resultater i rapporteringene i for eksempel ledermøter eller på læringsarenaer for å dele erfaringer. I disse foraene kan det være mulig å gjennomføre evalueringer av effekter og eventuelle overføringsverdier. Resultatene og vurderingene kan for eksempel fremgå av årsrapporten for tjenesten/kommunen.

²⁵ S. 118.

Utfordringen med hensyn til disse vurderingene overfor barn i lavinntektshusholdninger er at tilbudene overfor barna kan være fragmenterte og ligge til forskjellige sektorer. En annen utfordring er i den grad tiltakene er målbare og om det er mulig å vise til resultater.

Dersom tilbudene ligger til flere tjenester i samme og i forskjellige sektorer, kan det være en utfordring for kommunen å kunne gjennomføre tilstrekkelige evalueringer av bestemte tiltak. Barn kan gjerne være tjenestebrukere av flere tilbud, og det kan da være vanskelig å påpeke at ett av flere tiltak har hatt tilsiktet virkning.

Buudir fikk i oppdrag av departementet å bistå kommunene med et verktøy for evaluering av tiltak. Veilederen for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom må sies å svare opp dette. Dette innebærer med andre ord at det fins ressurser for å gjennomføre slike evalueringer.

Fafo har gjennomført en evaluering av Buudir sine tilskudd til tiltak som skal bidra til å redusere følgene av å vokse opp i fattigdom. De skriver at til tross for at mange av kommunene erfarer at de har utfordringer med følgene av lavinntektsproblematikk, så opplever de at tiltakene risikerer å bli stigmatiserende som følge av navnet på tilskuddet og bruken av begrepet *barnefattigdom*. Stigmatiserende tiltak kan medføre at færre benytter seg av tiltakene. Fafo opplyser imidlertid at mange kommuner ikke har oversikt over hvor mange barn i målgruppen som faktisk bruker tiltakene, i og med at tiltakene som oftest er lavterskeltilbud, gratis og åpne for alle.

Fafo skriver videre at kommunene de har hatt kontakt med vurderer tidlig innsats, utvikling av attraktive og varierte tiltak som barn og unge ønsker å delta i, og at man har generelle, ikke-stigmatiserende tiltak, som de viktigste for å lykkes i arbeidet mot barnefattigdom. Fafo har imidlertid funnet at det er et gap mellom hva kommunen vurderer som viktig og hva de faktisk gjør. Dette gjelder spesielt tidlig innsats. I Fafos undersøkelse fant de at under 40 % av kommunene mener at de lykkes med tidlig innsats, men at 90 % mener at tidlig innsats er viktig. Forskjellen var mindre med hensyn til utvikling av ikke-stigmatiserende og attraktive tiltak.

Fafo fant at kommuner som mottar tilskudd opplever arbeidet som bredere forankret, både på politisk og på tverrsektorielt og administrativt nivå. Fafo viser til at kommuner som har mottatt tilskuddsordninger ofte har behandling av kommunens vurdering og prioritering i kommunens politiske fora, og som gir en anledning for diskusjon og oppmerksomhet om innsatsen mot barnefattigdom.

Som vi har vist til vil det være naturlig at man gjennomgår tiltakene man har i forbindelse med planprosesser. I forbindelse med rådmannens internkontroll vil det også være naturlig å gjennomføre en evaluering av tiltakene. Evalueringen vil være enklere å gjennomføre dersom man allerede har gode kartlegginger og vurderinger av utfordringene.

3.3.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriteriene for problemstilling 3

- Stange kommune bør ha gjennomført evalueringer av tiltak rettet mot barn i lavinntektshusholdninger.
- Stange kommune bør ha gjort seg kjent med veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom.

3.4 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 4 – samarbeid NAV/barneverntjenesten

Problemstilling 4:

I hvilken grad samarbeider NAV Stange og barneverntjenesten om oppgavefordeling ved lavinnteksproblematikk som involverer barn?

I 2016 utarbeidet Bufdir og NAV felles retningslinjer for samarbeid og ansvarsdeling mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret²⁶. Formålet med felles retningslinjer er å bidra til bedre koordinering og samordning av tjenester overfor barn, unge og familier med behov for hjelp fra begge tjenester.

I retningslinjene, punkt 3.3.1, står det om hvilke av tjenestene som har ansvaret for familier i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon. Det fremgår at begge tjenester kan være involvert og at hvem som har ansvaret for å hjelpe i gitte situasjoner er avhengig av hva problemene består av og hvilke tiltak familien trenger.

Det blir understreket at barneverntjenestens ansvar forutsetter at grunnvilkåret for å iverksette tiltak etter barnevernloven må være oppfylt. I barnevernloven § 4-4, 2. ledd, fremgår det at barnet må ha et særlig behov for hjelp som følge av barnets hjemmeforhold, eller av andre årsaker, dersom barneverntjenesten skal iverksette tiltak. *Særlig behov* blir definert som et hjelpebehov som er større enn det som er vanlig for de fleste andre barn.

Hvis familiens utfordringer omhandler familiens økonomi, for eksempel fordi foreldrene ikke har tilstrekkelig med penger til å dekke sine utgifter, har utfordringer med å disponere pengene, eller foreldrene er arbeidsløse, er det NAV-kontoret som etter hovedregel har ansvaret for å gi hjelp.

I retningslinjene står det at arbeidet med familier i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon kan bli påvirket av kommunens organisering, og at det derfor anbefales å inngå generelle avtaler og samarbeidsrutiner mellom NAV og barneverntjenesten.

I retningslinjenes punkt 3.3.2 står det at barneverntjenesten kan ha økonomisk stønad som hjelpetiltak, men dersom dette benyttes skal det ikke gis som erstatning for økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Det gis klare føringer for momenter som har betydning for vurderingen av hvem som har ansvaret for å bistå familier i konkrete situasjoner:

- Hvis familien har behov for stønad til dekning av mat og drikke, klær og sko, fritidsaktiviteter, boutgifter, strøm, telefon eller andre utgifter til livsopphold, skal barneverntjenesten henvise familien til NAV.
- Hvis NAV-kontoret avslår søknad om økonomisk stønad, må barneverntjenesten vurdere hvorvidt barnet har et særskilt behov for støtte i form av økonomisk stønad i det konkrete tilfellet. Støtten må ha et formål som kommer barnet til gode og at det kan bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.

²⁶ Kilde: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/barn-og-unge2/retningslinjer-for-samarbeid-mellom-barneverntjenesten-og-nav-kontoret>

- Hvis familiens hjelpebehov antas å være kortvarig og knyttet til formål som kommer barnet til gode, kan det etter en individuell vurdering være hensiktsmessig at barneverntjenesten yter støtte i stedet for at familien leverer søknad til NAV.

Disse forholdene kan være utfordrende i NAVs skjønnsvurdering, særlig med hensyn til unntaksbestemmelsen i sosialtjenesteloven § 19 og om hvorvidt NAV kan avslå sosialstønad, men henvise til barneverntjenesten dersom behovet omhandler økonomisk stønad. Sosialstønad fra NAV er forankret i et behov, og hvis man ikke har rett til sosialstønad fra NAV, vil det være utfordrende å vurdere at familien likevel har et behov for en økonomisk ytelse som da må ytes fra barneverntjenesten. Dersom NAV finner at familien kan ha behov for økonomisk ytelse fra barneverntjenesten, vil det ofte være slik at familien også har et behov for sosialstønad, noe som gir familien rett til en slik stønad. Problemstillingen blir en form for «bordet fanger»-problematikk. Det er derfor viktig at slike avklaringer er gjennomført med hensyn til samarbeidsavtaler mellom NAV og barneverntjenesten.

Sosialtjenesteloven § 17 fremsetter at «kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer». Dette innebærer i utgangspunktet at alle kommunale tjenester har dette ansvaret, men det er naturlig å legge hovedansvaret til NAV, som følge av at sosialtjenesteloven er en særlov for arbeids- og velferdsforvaltningen. Den individuelle veiledningen som det siktes til omfatter alt fra rutinemessig henvisning, personlig råd, veiledning og familiebehandling²⁷. Tjenestenes generelle veiledningsplikt fremgår for øvrig også av forvaltningsloven § 11.

I sosialtjenesteloven § 18 fremgår det at barns inntekt i fritid og skoleferier ikke skal medberegnes i husholdningsinntekten ved vurdering av retten til økonomisk stønad. I § 19 fremgår det at selv om vilkårene ikke er tilstede etter § 18, kan kommunen i særlige tilfeller yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. En ytelse etter § 19 er ikke pliktig, men basert på en skjønnsvurdering. Dersom tjenestemottakerens livssituasjon har blitt eller står i fare for å bli så vanskelig at vedkommende ikke kommer videre uten hjelp, kan kommunen innvilge en ytelse som for eksempel dekker bestemte utgifter som kan bidra til motivasjon til arbeid eller arbeidsrettet aktivitet. Det kan også være utgifter som gir en familie nødvendig avkobling og ferie. Stønaden kan ytes selv om utgiften i det konkrete tilfellet ikke er nødvendig for tjenestemottakers livsopphold eller selv om alle andre muligheter til selvforsørgelse ikke er forsøkt²⁸.

Et annet viktig moment i kontakten mellom offentlig forvaltning og husholdninger hvor det bor barn, er barnets rett til medvirkning i saksbehandlingen, i den grad kontakten omhandler barnets situasjon. Barnekonvensjonen fastsetter prinsippet om barnets rett til å bli hørt, som er tatt inn i Grunnloven § 104. Barnevernloven inneholder bestemmelser om barnets medvirkning i §§ 4-1 og 6-3. Praktiseringen av denne retten har vist seg å være varierende.

Flere av de ovennevnte momentene avhenger av et samarbeid hvor det blir utvekslet informasjon. Barneverntjenesten har en taushetsplikt som går lenger enn hva som gjelder for forvaltningen for øvrig i forvaltningsloven. NAV er adskilt i henholdsvis statlige og kommunale tjenester. Ansatte i NAV er derfor enten ansatt i staten eller ansatt i kommunen. Ansatte i staten forholder seg til taushetsplikten i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) § 7. Ansatte i kommunen forholder seg til taushetsplikten i Lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) § 44. NAV-loven inneholder imidlertid

²⁷ Norsk lovkommentar, note 30, ved Lola Magnussen, sist hovedrevidert 4.5.2017

²⁸ Norsk lovkommentar, note 35, ved Lola Magnussen, sist hovedrevidert 4.5.2017

en bestemmelse i § 16 som åpner for saksbehandling og oppfølging på tvers av det formelle skillet mellom stat og kommune i NAV²⁹.

For å få mest mulig ut av et samarbeid om barnefamilier som har behov for tjenester fra begge tjenester, vil det være fordelaktig at tjenestene har rutiner og praksis for innhenting av samtykke til at nødvendig informasjon utveksles mellom NAV og barneverntjenesten der hvor man har behov for å samkoordinere innsatsen. Dette er for så vidt en generell anbefaling som ikke gjelder spesielt ved lavinntektsproblematikk.

Et samtykke opphever taushetsplikten på de områder samtykket gjelder for. Samtykket må være frivillig og det bør gis skriftlig både for å ha nedfelt hva samtykket gjelder for, varighet for samtykket og for etterprøvbarehet.

3.4.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriteriene for problemstilling 4

- NAV og barneverntjenesten må ha etablert samarbeid overfor barnefamilier som omfattes av lavinntektsproblematikk hvor begge tjenester yter tjenester overfor familien.
- NAV og barneverntjenesten bør ha tilrettelagt for at tjenestene kan kontakte hverandre med informasjon om barnefamilier de har kontakt med dersom det kommer frem i en av tjenestene at familien har behov for støtte fra den andre tjenesten.
- Barnets stemme må bli hørt i saksbehandlingen.
- NAV og barneverntjenesten bør ha rutiner og praksis for innhenting av samtykke i saker hvor barnefamilier har behov for tjenester fra begge enhetene.

4 Referanser

Fløtten, Tone og Inger Lise Skog Hansen. 2018. *Fra deltakelse til mestring. Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom*. Fafo-rapport 2018:04

Forskrift om oversikt over folkehelsen

KS. 2020. *Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll – En praktisk veileder*

Lov om barneverntjenester

Lov om folkehelsearbeid

Lov om sosialtjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Norges Grunnlov

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

4.1 Internettreferanser

Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret:

<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/barn-og-unge2/retningslinjer-for-samarbeid-mellom-barneverntjenesten-og-nav-kontoret>

Bufdir – Veileder for tverrsektorielt arbeid med barnefattigdom:

<https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/>

²⁹ Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret, punkt 2.2.2.

www.barnefattigdom.no

16 Vedlegg B: Oppsummering av vurderinger etter kriteriene

-  [Kriterie 1](#) Stange kommune må ha løpende oversikt over innbyggernes levekår, herunder opplysninger om og vurderinger av oppvekst- og levekårsforhold.
-  [Kriterie 2](#) Stange kommune må utarbeide et oversiktsdokument hvert fjerde år som inneholder faglige vurderinger av årsaksforhold og konsekvenser av blant annet lavinntektsproblematikk.
-  [Kriterie 3](#) Stange kommune bør bruke både kvantitative og kvalitative data i oversiktsdokumentet.
-  [Kriterie 4](#) Stange kommune bør ha omtalt lavinntekt som del av sitt planverk.
-  [Kriterie 5](#) Stange kommune må ha tiltak for inkludering av alle barn og unge i fritids- og aktivitetstilbud.
-  [Kriterie 6](#) Stange kommune bør ha mulighet til å påkoble ansatte med kulturell kompetanse ved behov.
-  [Kriterie 7](#) Stange kommune bør ha gjennomført evalueringer av tiltak rettet mot barn i lavinntektshusholdninger.
-  [Kriterie 8](#) Stange kommune bør ha gjort seg kjent med veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom.
-  [Kriterie 9](#) NAV og barneverntjenesten må ha etablert samarbeid overfor barnefamilier som omfattes av lavinntektsproblematikk hvor begge tjenester yter tjenester overfor familien.
-  [Kriterie 10](#) NAV og barneverntjenesten bør ha tilrettelagt for at tjenestene kan kontakte hverandre med informasjon om barnefamilier de har kontakt med dersom det kommer frem i en av tjenestene at familien har behov for støtte fra den andre tjenesten.
-  [Kriterie 11](#) Barnets stemme må bli hørt i saksbehandlingen.
-  [Kriterie 12](#) NAV og barneverntjenesten bør ha rutiner og praksis for innhenting av samtykke i saker hvor barnefamilier har behov for tjenester fra begge enhetene.