

---

# BARNEFATTIGDOM

*Forvaltningsrevisjonsrapport*

*Grimstad kommune*

---



## Sammendrag

Sørlandet kommunerevisjon IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Grimstad kommune, gjennomført en forvaltningsrevisjon med barnefattigdom som tema. Barnefattigdom er et generelt begrep som sier noe om levekårene til barn og unge som vokser i husholdninger med vedvarende lavinntekt – det vil si i husholdninger som har hatt mindre enn 60 prosent av medianinntekten i Norge over en treårsperiode.

Prosjektet har tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1. Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om lokale samfunnstrekk for å kunne tilpasse sitt arbeid mot barnefattigdom?*
- 2. Har kommunen utarbeidet tilstrekkelige mål, planer og tiltak for å forebygge og dempe konsekvensene av barnefattigdom?*
- 3. I hvilken grad sørger kommunen for godt tverrfaglig samarbeid mot barnefattigdom?*
- 4. Gjennomfører kommunen tilstrekkelige evalueringer av eget arbeid mot barnefattigdom?*

Revisjonskriteriene er hovedsakelig hentet fra folkehelseloven, sosialtjenesteloven, barnekonvensjonen samt relevante forskrifter og rundskriv. Bestemmelsene innebærer en plikt for kommunen å få tilstrekkelig oversikt over trekk som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, herunder barnefattigdom. Videre skal kommunen aktivt arbeide for å forebygge og dempe konsekvensene av barnefattigdom, med tiltak basert på relevante mål og strategier. Til slutt stilles det krav til tverrfaglig samarbeid og jevnlig evaluering av eget arbeid mot barnefattigdom.

### Hovedfunn og vurderinger

Grimstad kommune har gjennom de ulike tjenestene en oversikt over faktorer knyttet til barnefattigdom som gjør at de kan tilpasse innsatsen på dette feltet. Kunnskapen kan bli mer målrettet med felles styringsdokumenter der det blir gjort konkrete vurderinger av påvirkningsfaktorer, årsaker og utvikling av risikoer, samt at kommunens folkehelseoversikt i større grad kan ta innover seg vurderinger av barnefattigdom, både av utvikling, årsak og konsekvens. Kommunen har videre gjort flere grep for å legge til rette for et godt samarbeid på tvers av tjenestene, samtidig som det må utvikles rutiner for det faktiske samarbeidet. Revisjonen anser også at informasjonsflyten om barn som lever i lavinntektsfamilier til skoler og barnehager er begrenset, der det for eksempel kan være nyttig for skolen å ha slik kjennskap.

Kommunen utviser et aktivt eierskap til sitt arbeid med lavinntektsfamilier, og dette kommer særlig frem gjennom forebyggende plan der relevante tiltak knyttes til mål og strategier. Men også her er det forhold knyttet til informasjon som har et forbedringspotensial. Det å sikre at kjennskap til planer og tiltak når ut i organisasjonen er av betydning for å få oppslutning rundt og effekt av kommunens arbeid mot barnefattigdom. Det er også slik at informasjon om tilbud og tjenester på kommunens nettsider synes vanskelig tilgjengelig for målgruppen. Kommunen har videre planer for evaluering på overordnet nivå knyttet til de fem hovedmålene i forebyggende plan, men revisjonen er ikke forelagt rutiner for hvordan dette vil utføres. I tjenestene gjennomføres det evalueringer med utgangspunkt i tiltakene, og barna involveres i prosessen. Dette er viktig for å se om kommunen når ut med tiltakene og hvordan barna og familiene responderer.

## **Anbefalinger**

Revisjonen anbefaler at Grimstad kommune

- bør utvide analysen av lavinntektsfamilier i styringsdokumenter
- bør kartlegge behovet for informasjonsflyt i relevante deler av organisasjonen, både fra administrativt nivå til tjenestene og mellom tjenestene
- bør etablere rutiner for samarbeid mellom tjenestene
- bør utarbeide rutiner for evaluering av overordnede mål og det samlede tjenestetilbudet
- bør gjøre informasjon om tjenester og tilbud til målgruppen så lett tilgjengelig som mulig

## Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>1</b>
<b>Innhold .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrunn og formål .....	4
1.2 Problemstillinger .....	5
<b>2 Metodisk gjennomføring .....</b>	<b>6</b>
<b>3 Perspektiver på barnefattigdom .....</b>	<b>8</b>
3.1 Begreper og definisjoner .....	8
3.2 Omfanget av barnefattigdom i Norge, Agder og Grimstad .....	12
<b>4 Revisjonskriterier .....</b>	<b>16</b>
4.1 Kunnskap om lokale samfunnstrekk .....	16
4.2 Mål, planer og tiltak mot barnefattigdom .....	17
4.3 Tverrfaglig samarbeid .....	18
4.4 Evaluering og internkontroll .....	19
<b>5 Kunnskap om lokale samfunnstrekk .....</b>	<b>21</b>
5.1 Revisjonskriterium .....	21
5.2 Fakta .....	21
5.3 Vurderinger .....	25
5.4 Delkonklusjon .....	26
<b>6 Mål, planer og tiltak mot barnefattigdom .....</b>	<b>27</b>
6.1 Revisjonskriterium .....	27
6.2 Fakta .....	27
6.3 Vurderinger .....	35
6.4 Delkonklusjon .....	36
<b>7 Tverrfaglig samarbeid .....</b>	<b>37</b>
7.1 Revisjonskriterium .....	37
7.2 Fakta .....	37
7.3 Vurderinger .....	41
7.4 Delkonklusjon .....	42
<b>8 Evaluering og internkontroll .....</b>	<b>43</b>
8.1 Revisjonskriterium .....	43
8.2 Fakta .....	43
8.3 Vurderinger .....	45
8.4 Delkonklusjon .....	45
<b>9 Konklusjon .....</b>	<b>47</b>
9.1 Anbefalinger .....	48
9.2 Kommunedirektørens uttalelse .....	48
<b>Litteratur- og dokumentasjonsliste .....</b>	<b>50</b>

# 1 Innledning

Barnefattigdom er et generelt begrep som beskriver levekårene til barn og unge som vokser opp i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Fattigdom og levekårsutfordringer bunner i flere årsaksforklaringer, hvilket gjør at løsninger og tiltak fordeler seg over flere fagområder, sektorer og tjenester. Det er derfor viktig at enhver kommune har en systematisk og helhetlig tilnærming til sitt arbeid med fattigdomstematikken, gjennom godt samarbeid mellom tjenester i håp om å på sikt kunne lette på konsekvensene fattigdom har for utsatte barn og unge.

Fattigdom handler ikke nødvendigvis om mangelen på essensielle forbruks-goder eller fysisk overlevelse, men at man ikke har nok midler til å delta fullt ut i det samfunnet man lever i. Bufdir beskriver fattigdom blant barn i Norge som et uttrykk for mulighetsulikhet og ressursknapphet. Noen barn og unge har ikke de samme mulighetene og ressursene sammenlignet med andre fordi de vokser opp i fattige familier. Det kan gi redusert tilgang til å benytte ulike tilbud som finnes innenfor utdanning, fritid og arbeid. En oppvekst i fattigdom kan få konsekvenser for barns fremtid og kan føre til utenforskap og marginalisering.<sup>1</sup>

I Norge er lavinntektsgrensen fastsatt til 60 prosent av medianinntekten etter skatt. I praksis justeres fattigdomsgrensen for å ta hensyn til størrelsen på husholdningen, slik at en større familie må ha en høyere inntekt enn en mindre familie for å kunne holde det samme velstandsnivået. En husholdning som består av en enslig forsørger og ett barn vil ha lavinntekt dersom inntekt etter skatt er 318 300 kroner per år eller mindre. Tilsvarende vil en husholdning med to voksne og to barn ligge under lavinntektsgrensen hvis samlet inntekt etter skatt er 573 000 kroner eller mindre.<sup>2</sup>

Barn har en grunnleggende rett til å delta i lek og fritidsaktiviteter, samt å delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet, jf. barnekonvensjonens artikkel 31. Dette innebærer at offentlige myndigheter plikter å legge til rette for at den som vokser opp i en husholdning med lavinntekt likevel kan delta i slike aktiviteter på like premisser som andre barn i samfunnet. Kommunen er ansvarlig for å utføre oppgavene som ikke er lagt til et statlig organ, og å yte tjenester etter lov til alle som oppholder seg i kommunen.

## 1.1 Bakgrunn og formål

Forvaltningsrevisjonsprosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Grimstad kommune 16.03.2023 (sak 11/23). Bestillingen ble foretatt på bakgrunn av en forenklet risikovurdering og innspill fra kontrollutvalget på tematikken.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen vil være å se nærmere på hvordan Grimstad kommune arbeider overordnet med å forebygge og dempe konsekvensene av barnefattigdom. Herunder vil det være hensiktsmessig å vurdere hvordan Grimstad tilpasser sitt arbeid etter kommunens samfunnstrekk ved barn som lever i lavinntektsfamilier. Det vil videre være nyttig å vurdere hvordan det arbeides tverrfaglig med tematikken og hvilke evalueringsrutiner som er etablert for å kunne jobbe mer treffsikkert med mål, strategier og tiltak også fremover i tid.

Revisjonens funn og anbefalinger er utledet gjennom grundig og omfattende metodisk gjennomføring av både dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse, vurdert opp mot

---

<sup>1</sup> Veileder Bufdir «Fattigdom – veileder om arbeid for barn som lever i fattige familier»

<sup>2</sup> SSB tabell 09593: Lavinntektsgrenser i kroner (årsinntekt), OECD-skala 60 prosent. Inntekt etter skatt. Hentet ut juni 2023

rapportens revisjonskriterier. Formålet med forvaltningsrevisjon er, i tillegg til å være en kontrollfunksjon, at den også skal bidra til læring og forbedringer i forvaltningen. Vi har derfor lagt vekt på å utforme våre revisjonskriterier og anbefalinger med utgangspunkt i både gjeldende lovverk, forskning og veiledere på området.

Prosjektet er for øvrig gjennomført etter gjeldende standard for forvaltningsrevisjon, RSK001.

## 1.2 Problemstillinger

Kontrollutvalget vedtok gjennom prosjektplan 16.03.2023, følgende problemstillinger

1. Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om lokale samfunnstrekk for å kunne tilpasse sitt arbeid mot barnefattigdom?
2. Har kommunen utarbeidet tilstrekkelige mål, planer og tiltak for å forebygge og dempe konsekvensene av barnefattigdom?
3. I hvilken grad sørger kommunen for godt tverrfaglig samarbeid mot barnefattigdom?
4. Gjennomfører kommunen tilstrekkelige evalueringer av eget arbeid mot barnefattigdom?

I henhold til kontrollutvalgets bestilling avgrenses prosjektet til kommunens arbeid med å forebygge og dempe konsekvensene av barnefattigdom. Dermed har ikke prosjektet som formål å vurdere virkningen av de generelle tiltakene som kommunen setter inn mot fattigdom i andre målgrupper. Revisjonens undersøkelse er heller ikke ment å gi en vurdering av hva som er konkrete årsaker til forekomsten av barnefattigdom i Grimstad.

## 2 Metodisk gjennomføring

Prosjektets metodiske fremgangsmåte har basert seg på en sammensatt datainnsamling gjennom flere ulike tilnærminger innen både kvalitativ og kvantitativ metode. Arbeidet med forvaltningsrevisjonen har i hovedsak foregått i perioden august 2023 – desember 2023.

Revisjonen startet innledningsvis i prosjektet med et oppstartsmøte med NAV-leder i Grimstad (kontaktperson utnevnt av kommunedirektør) for å avklare forventinger, tidsplan og praktisk gjennomføring for det videre arbeidet. Etter oppstartsmøte ba revisjonen om å få oversendt dokumentasjon i form av rutinebeskrivelser, strategier og planer mv. knyttet til tematikken ved problemstillingene.

### Dokumentanalyse

Som en viktig del av datagrunnlaget, har revisjonen gjennomført en dokumentanalyse av oversendte rutiner og styringsdokumenter, direkte overlevert fra kontaktperson og kommunalsjef oppvekst. Revisjonen har fått oversendt følgende styringsdokumenter; «Kommunens plan for forebyggende arbeid – særlig rettet mot risikoutsatte barn og unge», dokumentasjon relatert til Nye Mønstre samt NAVs arbeid som relaterer seg til lavinntektsfamilier. Dokumentasjonen har utgjort et viktig bidrag til revisjonens helhetsforståelse, vurderinger og konklusjoner.

### Intervjuer

For å danne et mest mulig deskriptivt bilde av hvordan kommunen arbeider mer konkret med lavinntektsfamilier, har revisjonen gjennomført intervjuer og samtaler med NAV-leder, kommunalsjef oppvekst, ansvarlig enhetsleder for folkehelse (Grimstad kommunes folkehelsekoordinator sluttet i sin stilling i september), avdelingsleder og tidligere familiekoordinator i NAV knyttet til Nye Mønstre samt barnevernleder og teamleder i Grimstad barneverntjeneste. Intervjuene ble avholdt som semi-strukturerte intervjuer, bygd opp rundt en felles intervjuguide med ulike tilpasninger knyttet til de ulike rollene og posisjonene de innehar. Revisjonen har samtidig vært i kontakt med leder av Frivillighetssentralen og enhetsleder for kultur for besvaring av noen spørsmål over e-post.

### Spørreundersøkelse

Skoler og barnehager er de enhetene som jobber tettest på barn og unge i det daglige. Revisjonen vurderte det derfor som hensiktsmessig å gjennomføre en spørreundersøkelse blant alle rektorer og barnehagestyrere (kommunale og private) i Grimstad kommune, i den hensikt å få mer informasjon om enhetene. Det er tatt utgangspunkt i kontaktinformasjon som kommunen har publisert på sine hjemmesider, med forutsetning om at denne er korrekt.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i overgangen oktober-november 2023, og ble sendt ut til 31 respondenter, hvor 19 personer svarte på hele undersøkelsen. Av kommunens 10 rektorer var det 9 stk. som svarte på undersøkelsen, mens 10 av totalt 21 barnehagestyrere besvarte. Dette innebærer at spørreundersøkelsens resultater i stor grad vil kunne gjenspeile hvordan skoler og barnehager i Grimstad opplever kommunens arbeid med lavinntektsfamilier. Spørreundersøkelsen ble for øvrig forankret gjennom kommunalsjef oppvekst, med flere påminnelser underveis til respondentene. Spørreundersøkelsen ble for øvrig distribuert gjennom SurveyXact, som revisjonen også anvendte i sin analyse av datagrunnlaget knyttet til spørreundersøkelsen.

## Validitet og reliabilitet

Vurderingen av det metodiske arbeidets validitet og reliabilitet, handler om å belyse dataenes troverdighet og gyldighet. Validiteten handler om hvorvidt de innsamlede dataene er aktuelle for å besvare problemstillingene, og om revisjonens funn er autoritative og representative i forhold til fenomenet som er undersøkt. Dokumentene som er analysert for å gi et bedre grunnlag for konklusjonene, har vært offentlig tilgjengelig dokumenter, eller dokumenter som er forelagt revisjonen direkte av kommunen. Når det gjelder spørreundersøkelsen, anses særskilt funn omkring skolene som representative, da tilnærmet alle rektorene besvarte undersøkelsen. Om lag halvparten av barnehagene besvarte revisjonens undersøkelse, noe som gjør at man derfor i mindre grad kan generalisere svarene til å gjelde alle barnehager i Grimstad. Det gir likevel et bilde av barnehagenes opplevelse omkring forholdene, hensyntatt svarresponsen.

I forbindelse med intervjuprosessen, har dialogen vært forankret gjennom en tilpasset intervjuguide for alle informantene. Validiteten styrkes ved at datamaterialet fra alle intervjuer er faktaverifisert av den enkelte informant. Samtidig har kontaktperson ved kommunalsjef helse og omsorg hatt datamaterialet ved rapportens faktagrunnlag oversendt til verifisering. En slik kvalitetssikringsprosess gir mindre rom for potensielle fallgruver ved subjektiv tolkning av dataene. Kommunedirektør har i tillegg ved prosjektets ferdigstillelse fått rapporten til høring. Uttalelsen fra kommunedirektør ligger vedlagt.

Reliabilitetsvurderingen omhandler hvorvidt de innsamlede dataene er pålitelige, og om dataene er gjenstand for etterprøvbarehet. Rapporten har både på detaljert og overordnet nivå vært gjenstand for intern og ekstern kvalitetssjekk, både ved at flere forvaltningsrevisorer har vært involvert og at kommunen ved kontaktperson har gjennomgått rapporten.



## 3 Perspektiver på barnefattigdom

I dette kapittelet gir vi en kort innføring i barnefattigdomsproblematikken i Norge. Det vil først redegjøres for viktige faglige perspektiver, herunder sentrale begreper og definisjoner. Deretter vil det presenteres en enkel oversikt over forekomsten av barn i lavinntektsfamilier med tilhørende påvirkningsfaktorer – både i Norge, fylket og i Grimstad kommune.

### 3.1 Begreper og definisjoner

Det vil i følgende delkapittel gis en fremstilling av faglige perspektiver knyttet til barnefattigdom. Revisjonen vil først redegjøre for sentrale begreper og definisjoner, deretter gis det en kort innledning i hvordan barnefattigdom måles i Norge. Til slutt drøftes mulige konsekvenser av å vokse opp i fattigdom.

#### 3.1.1 Begrepet fattigdom

Med fattigdom menes tradisjonelt sett å ha for lite økonomiske ressurser og materielle goder til å leve et tilfredsstillende liv. Det skilles ofte mellom begrepene *absolutt* og *relativ* fattigdom. Absolutt fattigdom handler i hovedsak om å ikke være i stand til å dekke fysiske primærbehov som nok mat, klær og bolig, mens relativ fattigdom i stor grad handler om å mangle midler til fullt ut å kunne delta i det samfunnet man lever i.

##### Absolutt fattigdom

Da fattigdom først ble et tema for forskning og samfunnsdebatt på midten av 1800-tallet, var dårlige levekår datidens største sosiale problem. De første studiene tok dermed utgangspunkt i en såkalt *absolutt* forståelse av fattigdom. Det å være fattig betød at man manglet helt essensielle forbruksgoder og fattigdomsgrensen ble satt ved den inntekten man trengte for å kunne skaffe seg disse nødvendige godene. Fattigdom ble dermed definert med utgangspunkt i et snevert sett med behov og fattigdomsgrensen var entydig.

Verdensbanken har siden 1979 definert globale fattigdomsgrenser. Disse er konstruert slikt at de i størst mulig grad skal reflektere de nasjonale fattigdomsgrensene. Grensene har blitt revidert flere ganger på grunn av bedre tilgang på data, bedre metoder og endrede globale forhold. Absolutt (også omtalt som ekstrem) fattigdom omfatter i dag de menneskene som lever på mindre enn 1,90 dollar om dagen. I henhold til FNs beregninger, levde 9,2 % av verdens befolkning under denne grensen i 2020. Verdensbanken har også en grense for mindre ekstrem fattigdom som er definert som det dobbelte av den globale fattigdomsgrensa (3,80 dollar per dag).<sup>3</sup>

##### Relativ fattigdom

I et land som Norge, hvor den generelle levestandarden er høy, er det vanlig å bruke definisjoner av fattigdom som handler om mer enn fysisk overlevelse. Det betyr at fattigdom ikke kun handler om mangel på mat, klær og tak over hodet. Relativ fattigdom er fattigdom sett i forhold til størstedelen av befolkningen i et land. Hvis du er fattigere enn de fleste andre i landet ditt, opplever du relativ fattigdom<sup>4</sup>. Selv om man har nok ressurser til å overleve, kan man oppleve å være fattig dersom mangelen på ressurser ikke gjør det mulig å delta i samfunnet på lik linje som

---

<sup>3</sup> Beregnet som kjøpekraftkorrigert dollar, som er den mengden av et lands egen valuta som landets innbyggere trenger for å kjøpe det samme som man får for en dollar i USA. Dette er for å ta hensyn til at prisnivåene varierer mellom land. FN-sambandet, artikkel om fattigdom, 05.09.2022. <https://www.fn.no/tema/fattigdom/fattigdom>

<sup>4</sup> FN-sambandet, artikkel om fattigdom, 05.09.2022. <https://www.fn.no/tema/fattigdom/fattigdom>

andre. Fra dette perspektivet bør fattigdom ikke forstås kun som et absolutt fenomen, uavhengig av tid og sted, men må også ses i sammenheng med det generelle velstandsnivået i resten samfunnet. Relativ fattigdom tar hensyn til at det å leve et fullverdig liv avhenger av hvilke muligheter man har sammenlignet med andre.

En forutsetning for å kunne delta i samfunnet er å ha tilgang til aktiviteter og ting som anses som vanlig i det samfunnet og den tid man lever i. I Norge i dag anses det for eksempel som normalt å disponere de økonomiske midlene til å etablere familie og til å delta i de vanligste formene for fritidsaktiviteter. Blant andre ting som anses som normale og nødvendige for å kunne delta i samfunnet, kan det også nevnes mobiltelefon og tilgang til internett. Det å leve i fattigdom i Norge er dermed ikke nødvendigvis det samme som å leve i stor materiell nød, men innebærer manglende mulighet til å bestemme over egen livssituasjon og hvordan man vil delta i felleskapet.

### Barnefattigdom: definisjon og måling

Barn er særlig avhengig av relasjoner med jevnaldrende for å kunne trives og utvikle seg. Barnekonvensjonen, som ble inntatt i norsk rett i 2003, fastsetter at «alle barn har rett til [...] fritid og lek, og til å delta i kunst og kulturliv», jf. artikkel 31.<sup>5</sup> I tillegg heter det i barnekonvensjonens art. 6 at alle barn har rett til de beste mulighetene til å vokse opp og å få et godt liv. Dette betyr at alle barn og ungdom som vokser opp i Norge har en lovfestet rett til å ha mulighet til en anstendig levestandard, til å delta i lek og fritid og til å utvikle sine evner og ferdigheter.<sup>6</sup>

For å måle omfanget av barnefattigdom i Norge, kartlegger Bufdir hvor mange barn som vokser opp i husholdninger med vedvarende lavinntekt.<sup>7</sup> Inntektsnivået til en husholdning antas å være en god indikator på hva slags levekår de er i stand til å skaffe seg, og fattigdomsgrensen settes ved det inntektsnivået man mener er minimum for å kunne opprettholde en akseptabel levestandard i et samfunn. Det å sette fattigdomsgrensen på dette nivået betyr ikke at alle med lavere inntekter nødvendigvis sliter med å opprettholde en akseptabel levestandard – de kan for eksempel være påvirket av andre ressurser en person har tilgang på, eller hvor høy inntekten var før den falt ned under fattigdomsgrensen.

I samsvar med anbefalinger fra OECD, EU og Statistisk sentralbyrå settes lavinntektsgrensen til 60 prosent av medianinntekten etter skatt. For å regnes med som under fattigdomsgrensen, må husholdningen altså ha hatt en gjennomsnittlig nettoinntekt som er lavere enn 60 prosent av medianinntekten etter skatt over en periode på tre år. Fattigdomsgrensen er videre justert i henhold til størrelsen på husholdningen, slik at en større familie må ha en høyere inntekt enn en mindre familie for å kunne holde det samme velstandsnivået. Tabellen på neste side gir en oversikt over den konkrete lavinntektsgrensen for husholdninger av ulike størrelser.

---

<sup>5</sup> FNs konvensjon om barns rettigheter

<sup>6</sup> Veileder Bufdir «Fattigdom – veileder om arbeid for barn somlever i fattige familier»

<sup>7</sup> «En person [og dermed et barn] er fattig dersom vedkommende mangler ressurser til å delta i samfunnets aktiviteter og å opprettholde den levestandarden som er vanlig i dette samfunnet.» (Townsend, P. *Poverty in the United Kingdom*, London, Allen Lane and Penguin Books, 1979, s. 31).

### Lavinntektsgrensen for ulike husholdningstyper. Inntekt etter skatt i norske kroner.<sup>8</sup>

	Lavinntektsgrense (60 prosent av median inntekt etter skatt)
Enslig	251 600
Par uten barn	377 400
Par med ett barn	452 900
Par med to barn	528 400
Par med tre barn	603 800
Par med fire barn	679 300
Enslig forsørger med ett barn	327 100
Enslig forsørger med to barn	402 600
Enslig forsørger med tre barn	478 000

#### 3.1.2 Barnefattigdommens konsekvenser

Barnefattigdom kan ha mange negative konsekvenser for det enkelte barns utvikling, og er vel dokumentert i faglitteratur. Bufdir beskriver i sin veileder at foreldres utdanningsbakgrunn, økonomi, boforhold, fysiske og psykiske helse, forhold til rus og tilknytning til arbeidslivet er faktorer som hver for seg påvirker barns levekår og livssjanser. Barn som vokser opp i fattige familier, opplever ofte negative konsekvenser på disse områdene. Det er i tillegg en risiko for at barn som vokser opp i fattige familier, selv havner i lavinntektsgruppen som voksne, og at fattigdom på denne måten nedarves.<sup>9</sup>

For det første deltar barn i husholdninger med lavinntekt i mindre grad i organiserte fritidsaktiviteter enn andre barn. En undersøkelse fra 2009 viser at 23 prosent av barna i husholdninger med lavinntekt aldri deltar i organiserte aktiviteter. Tilsvarende tall, uavhengig av inntekt, anses å være 11 prosent.<sup>10</sup> Dermed går barn som lever i fattigdom glipp av en viktig arena hvor de kan treffe andre og få mulighet til å utvikle sine ferdigheter. Deltakelse i organisasjoner kan også fungere som en læringsarena for ungdoms identitetsutvikling og demokratiforståelse. Barn og unge som ikke har mulighet til å delta på slike arenaer, har mindre tilgang til denne typen lærings- og samværsaktiviteter.

Ensomhet og opplevelse av utenforskap er en annen mulig konsekvens av fattigdom. Stadig flere barn og unge føler seg utenfor som følge av dårlig økonomi. Ungdom fra lavere sosiale lag mangler i større grad fortrolige venner enn andre. Ensomhet og utenforskap som konsekvens av barnefattigdom rammer særlig barn og ungdom med innvandringsbakgrunn. En undersøkelse fra 2005 finner for eksempel en sammenheng mellom uformell vennekontakt og familieøkonomi for barna med pakistansk/somalisk bakgrunn, mens forskjellen i det generelle befolkningsutvalget er mindre signifikant.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Inntekten er ekvivalent med EUs ekvivalensskala. Ekvivalensskalaen som benyttes av Eurostat tilordner den første voksne over 18 år i husholdet vekten 1, øvrige voksne vekten 0,5 og barn under 18 år vekten 0,3. Kilde: SSB: Tabell 1. Forbruksvekt og median inntekt etter skatt per forbruksenhet (kroner) som gir lavinntektsgrensen (EU-skala 60 prosent) for ulike husholdningstyper. 2021. Hentet ut 05.10.2023.

<sup>9</sup> Veileder Bufdir «Fattigdom – veileder om arbeid for barn som lever i fattige familier»

<sup>10</sup> Fløtten T. et al. *Når problemet er fattigdom*. Universitetsforlaget, 2009.

<sup>11</sup> Fløtten T. & Kavli H. C. *Barnefattigdom og sosial deltakelse*. Gyldendal akademisk, 2009.

Også møtet med skolen påvirkes av barnas sosiale forskjeller. Manglende trivsel på skolen handler om skolen både som læringsarena og som sosial arena og samvær med venner. Forskning viser at fattige barn i gjennomsnitt har dårligere språkutvikling og kognitiv utvikling, og klarer seg dårligere på skolen enn barn fra mer velstående familier.<sup>12</sup> Blant barn som opplever mobbing og andre former for mistriivsel på skolen, er andelen med lav sosio-økonomisk status omtrent dobbelt så stor sammenlignet med de med høy sosioøkonomisk status.

Barn i husholdninger med lavinntekt opplever oftere enn andre å måtte flytte vekk fra sitt nærmiljø. De bor ofte dårligere og trangere enn andre, og de bor sjeldnere i en bolig som familien eier selv.<sup>13</sup> Barnefamilier som bor i kommunale utleieboliger, har ofte dårlig bostandard og noen har bomiljøer som oppleves utrygge for barn.<sup>14</sup>

Sammenhengen mellom helseproblemer og fattigdom er også godt dokumentert. En forløpsstudie av fattige barn finner at disse oftere enn andre barn har lav kroppshøyde, er overvektige, har ukentlige psykosomatiske plager og oftere har en ADHD-diagnose.<sup>15</sup> Forskning om barnefattigdom i Oslo viser at fattige ungdommer har overhyppighet av hodesmerte, smerte i skulder/nakke og av psykiske plager.<sup>16</sup> Det finnes samtidig en signifikant sammenheng mellom dårlig familieøkonomi og psykiske helseproblemer hos barn.<sup>17</sup> Jo høyere inntekt og utdanning blant foreldrene, jo lavere er skåren på symptomer for psykiske plager. Foreldres utdanningsnivå og familiens inntekt påvirker flere forhold knyttet til psykisk helse, som følelsesmessige problemer, adferd og problemer med samhandling med jevnaldrende.<sup>18</sup>

Konsekvensene av barnefattigdom kan også være langsiktige. Barn som vokser opp i husholdninger med lavinntekt, følges oftere enn andre av fysiske og psykiske helseproblemer senere i livet. Personer som har hatt dårlig boligforhold i oppveksten, har større sannsynlighet for å bli sosialhjelpsmottakere og ende opp som ufør, sammenlignet med personer som vokste opp i eid bolig.<sup>19</sup> I tillegg har barn i leiebolig større sannsynlighet for selv å bo i leid bolig når de blir voksne. Barn som vokser opp i husholdninger med lavinntekt, har dessuten økt sannsynlighet for selv å få lav inntekt og å bli sosialhjelpsmottaker når de blir voksne.<sup>20</sup> Det er dermed grunnlag for å hevde at oppvekst i en fattig familie ikke bare er et problem der og da, men at barn i lavinntektsfamilier også er mer utsatt for levekårsulemper senere i livet. Med dette mener forskere at barnefattigdom er en sosial posisjon som lett kan «gå i arv», og strekker seg over flere generasjoner.

---

<sup>12</sup> Dearing et al. *Fattigdommens konsekvenser for utvikling og psykisk helse*. Tidsskrift for norsk psykologforening, 2011.

<sup>13</sup> Kaur R. *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013. Rapporter 32/2013*, Statistisk sentralbyrå, 2013.

<sup>14</sup> Sandbæk M. & Pedersen A. W. (red.). *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier En panelstudie 2000–2009*. NOVA – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, 2010, s. 121.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Haavet O. R. et al. *Illness and exposure to negative life experiences in adolescence: two sides of the same coin? A study of 15-year-olds in Oslo, Norway*. *Acta Paediatrica*, 93(3), 405-411, 2004.

<sup>17</sup> Se: Bøe, T. et al. *Socioeconomic status and children's mental health: results from the Bergen Child Study*. *Soc. Psychiatry Epidemiol.* 47 (10): 1557-1566, 2012; Bøe T. *Socioeconomic Status and Mental Health in Children and Adolescents*. Doctoral dissertation, University of Bergen 2013.

<sup>18</sup> Bøe T. *Socioeconomic Status and Mental Health in Children and Adolescents*. Se også: Bøe, T. et al. *Socioeconomic Status and Child Mental Health: The Role of Parental Emotional Well-Being and Parenting Practices*. *Journal of Abnormal Child Psychology*. 42: 705-715, 2014.

<sup>19</sup> Nielsen R. A. *Langsiktige konsekvenser av å vokse opp i leiebolig*. Fafo-notat 2011:20, 2011.

<sup>20</sup> Lorentzen T. & Nielsen R. A. *Går fattigdom i arv? I: Fløtten t. (red.). Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademiske, 2009. Wiborg O. N. & Hansen M. N. *Change over Time in the Intergenerational Transmission of Social Disadvantage*. *European Sociological Review*, 25(3), 379-394, 2009; Epland, J. & Kirkeberg M. I. *Barn i lavinntektsfamilier – omfang og utvikling*. I: Fløtten T. (red): *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal akademisk, 2009.

## 3.2 Omfanget av barnefattigdom i Norge, Agder og Grimstad

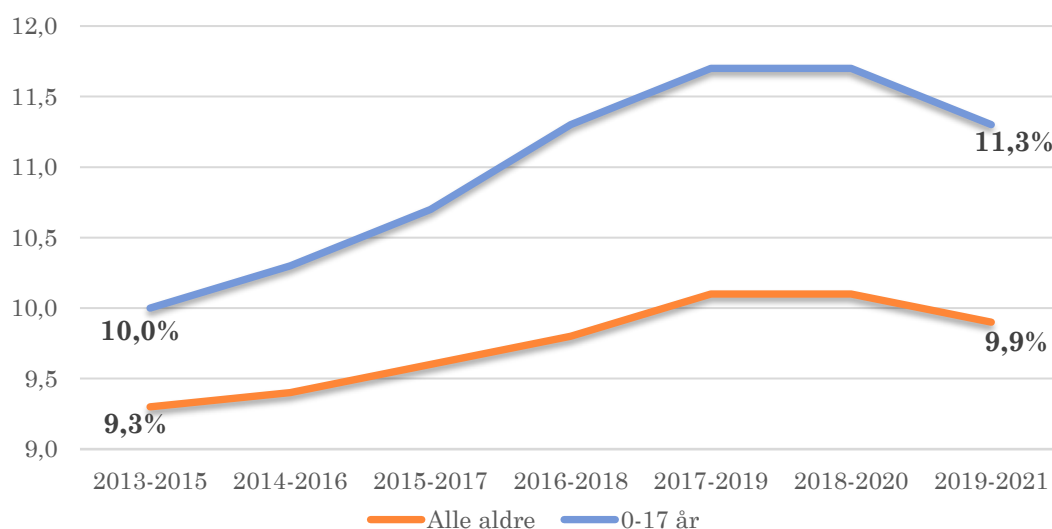
I følgende delkapittel vil det presenteres en enkel oversikt over utbredelsen av barnefattigdom i Norge, sett opp mot tall fra Agder og Grimstad. Statistikken som legges frem baserer seg på tall fra SSB og Bufdir, for perioden 2013-2021.<sup>21</sup>

### 3.2.1 Utvikling av barnefattigdom i Norge

Sett fra et internasjonalt perspektiv, kan oppmerksomheten om barnefattigdommen i Norge oppfattes som noe overdreven. Norge er et rikt land som skårer høyt på internasjonale rankinger over inntekt og levekår. Den norske velferdsstaten sikrer befolkningen i de fleste risikosituasjoner, og mens man i mange land må betale for både helsetjenester og utdanning, har alle barn i Norge gratis tilgang på slike og en rekke andre velferdstjenester. Det er med andre ord ikke tvil om at norske barn, i gjennomsnitt, har det bedre enn barn i de fleste andre land.

Siden begynnelsen av 2000-tallet har det likevel vært en betydelig økning i andelen barn som lever i husholdning med lavinntekt. Siden 2001 er andelen barn under 18 år i fattige familier tredoblet på landsbasis. I 2021 levde 11,3 % av alle barn i husholdninger i Norge med vedvarende lavinntekt. Dette tilsvarer 110 700 barn og ungdom for hele landet. Fattigdommen blant barn er nå høyere og vokser raskere enn fattigdom blant voksne.

#### Utviklingen av fattigdom blant barn under 18 år og hele befolkningen, 2013-2021<sup>22</sup>



Ifølge Bufdir er barn med enslige forsørgere, barn med hovedforsørger som har lav utdanningsbakgrunn og barn med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn alle eksempler på utsatte grupper/husholdninger i risikoen for å erfare fattigdom. Egenskaper ved gruppene kan samtidig forsterke hverandre. Med andre ord kan slike forhold anses som de mest vesentlige risikofaktorene for barnefattigdom i Norge. I seks av ti barnefamilier med lavinntekt, mangler hovedforsørger fullført utdanning på videregående skole. Enslige forsørgere, særlige kvinner, har også større risiko for lavinntekt. Barn som har opplevd et samlivsbrudd mellom foreldrene, har

<sup>21</sup> Beregning av barnefattigdom baserer seg på «vedvarende lavinntekt», dvs. en indikator som utgjør gjennomsnittlig inntekt over en treårs-periode. Sist oppdaterte tall tilgjengelig er derfor 2021 (publisert av Bufdir 15. juni 2023)

<sup>22</sup> SSB tabell 10498: Vedvarende lavinntekt. Treårsperiode, etter statistikkvariabel, region, alder og intervall. EU-skala 60 prosent. Hentet ut 10.03.2023

fire ganger så stor sannsynlighet for å havne i lavinntektsgruppen, sammenlignet med barn som ikke har det. Foreldrenes samlivsbrudd kan dermed bli en vei inn i fattigdom. Barn som opplever å gå fra en husholdning med en enslig forsørger til en husholdning med to voksne, opplever derimot en klar forbedring i økonomien. Disse barna blir ofte løftet ut av barnefattigdommen etter denne overgangen.<sup>23</sup>

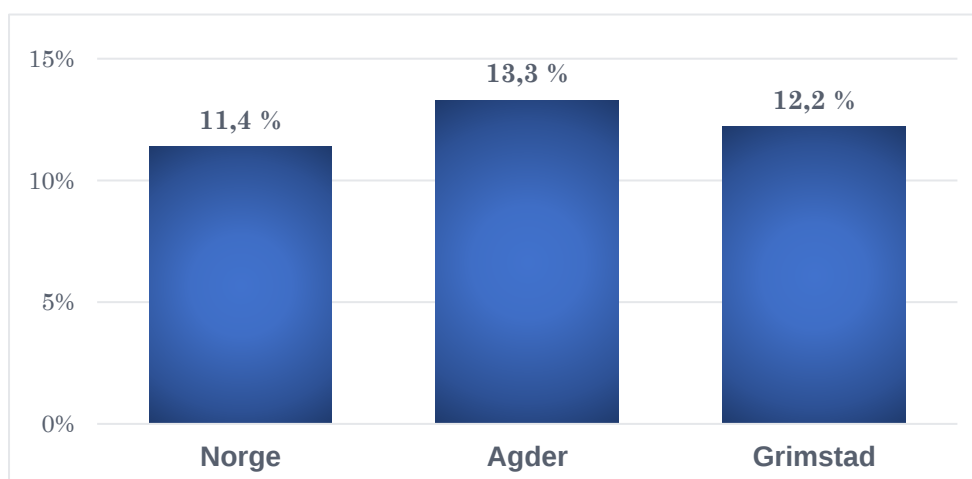
Til sammen lever 43,5 prosent av alle barn med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Denne gruppen alene utgjør litt under halvparten (53 %) av alle som rammes av barnefattigdom i Norge.<sup>24</sup> Barn med innvandringsbakgrunn fra Somalia, Syria, Afghanistan, Irak og Eritrea er en særlig utsatt gruppe.<sup>25</sup> Det kan være flere årsaker til at disse husholdningene har lav inntekt: foreldre med innvandringsbakgrunn har ofte lavt utdanningsnivå, noe som gjør det vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet i Norge. Svak yrkestilknytning kan også ha sammenheng med at foreldrene ikke behersker norsk godt nok. Dessuten er det ofte flere å forsørge i husholdningen på grunn av store familier.<sup>26</sup>

Fremtidig utvikling av barnefattigdom i Norge kan ikke forutsies med høy nøyaktighet. Likevel mener de fleste ekspertene at problemets omfang sannsynligvis vil fortsette å øke i de neste årene. Blant andre utviklinger som varsles av forskere og hjelpeorganisasjoner, er økt forskjell mellom kommuner av ulik størrelse. I tillegg til de største byene, vil også de minste kommunene kunne være utsatt for økt forekomst av barnefattigdom, blant annet på grunn av generelt lavere utdanningsnivå blant deres innbyggere.

### 3.2.2 Omfang av barnefattigdom i Norge, Agder og Grimstad

Agder hadde per 2021<sup>27</sup> en befolkning på 308 900 innbyggere, hvorav 22 prosent var under 18 år. Dette tilsvarer omtrent 67 000 barn som bodde i fylket på dette tidspunktet. Blant disse vokste 13,3 prosent opp i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Det vil si at omtrent 8 000 barn kan sies å være berørt av barnefattigdom i Agder.

**Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt (2021)** <sup>28</sup>



<sup>23</sup> Fløtten T. (red): *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal akademisk, 2009, s. 66-67.

<sup>24</sup> Indikatoren barn med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn i husholdninger med vedvarende lavinntekt fremgår ikke av publiserte tall fra Bufdir pr. juni 2023. Sist oppdaterte tall er derfor 2020 på denne indikatoren, ikke 2021.

<sup>25</sup> Fløtten T. (red): *Barnefattigdom*; Epland, J. & Kirkeberg M. I. *Barn i lavinntektsfamilier – omfang og utvikling*.

<sup>26</sup> *Ibid*, ss. 58-68.

<sup>27</sup> Beregning av barnefattigdom baserer seg på «vedvarende lavinntekt», dvs. en indikator som utgjør gjennomsnittlig inntekt over en treårs-periode. Sist oppdaterte tall tilgjengelig er derfor 2021 (publisert av Bufdir juni 2023)

<sup>28</sup> Bufdir kommunemonitor; Barnefattigdom.no, oppdatert juni 2023

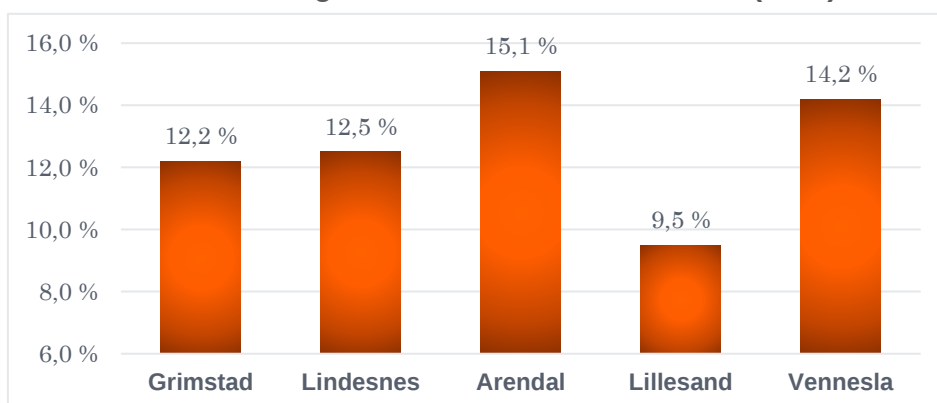


Andelen av barn som lever i fattigdom i Agder er, slik det fremgår av tabellen på forrige side, noe høyere enn snittverdien for resten av Norge. Fylket ligger nær nasjonale snittverdier når det gjelder andelen av husholdninger med lav utdanningsbakgrunn og barn med enslige forsørgere, men noe høyere på barn med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn (se fremstillinger nedenfor). Årsakene til barnefattigdom i Agder er til nå ikke avklart, og forskning på dette området mangler i stor grad.

I 2021 levde 12,2 prosent av alle innbyggerne under 18 år i Grimstad i en husholdning med vedvarende lavinntekt. Dette er noe lavere enn snittverdier for Agder, men samtidig høyere enn snittverdier for landet. Til sammen kan ca. 570 barn og ungdom anses å være berørt av fattigdom i Grimstad, av kommunens totalt 23 900 innbyggere (2021).

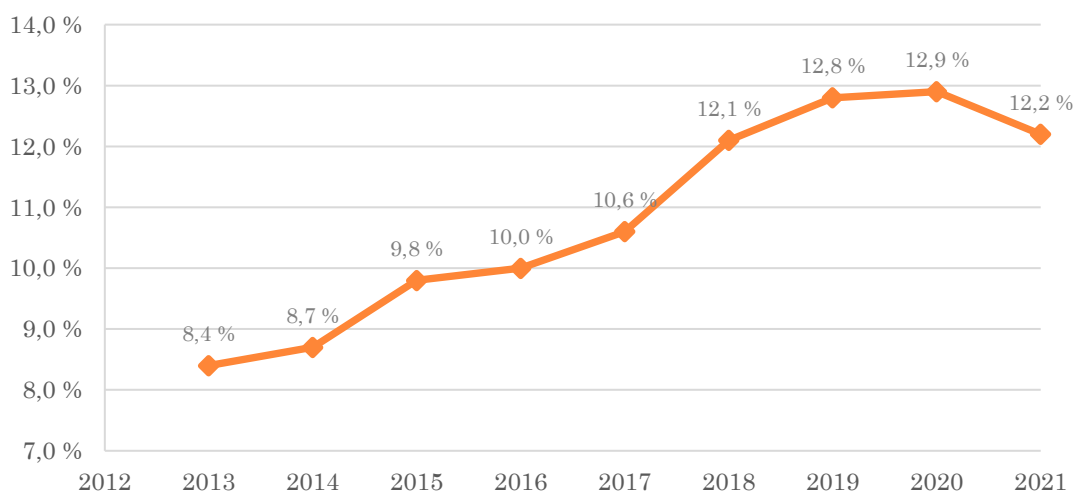
Sett i sammenheng med tilsvarende nærliggende kommuner, ligger Grimstad ganske gjennomsnittlig både med hensyn til dagens tall samt utvikling de siste årene:

**Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt (2021)<sup>29</sup>**



For de siste 4 årene har barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt vært stigende i Grimstad – med en større utvikling enn flere sammenlignbare kommuner som eksempelvis Lindesnes, Vennesla og Lillesand som kun har variert innenfor ca. 1 prosentpoeng. De siste 8 årene har Grimstad hatt følgende utvikling i barn som lever i vedvarende lavinntekt:

**Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt i Grimstad (oppdatert juni 2023)**

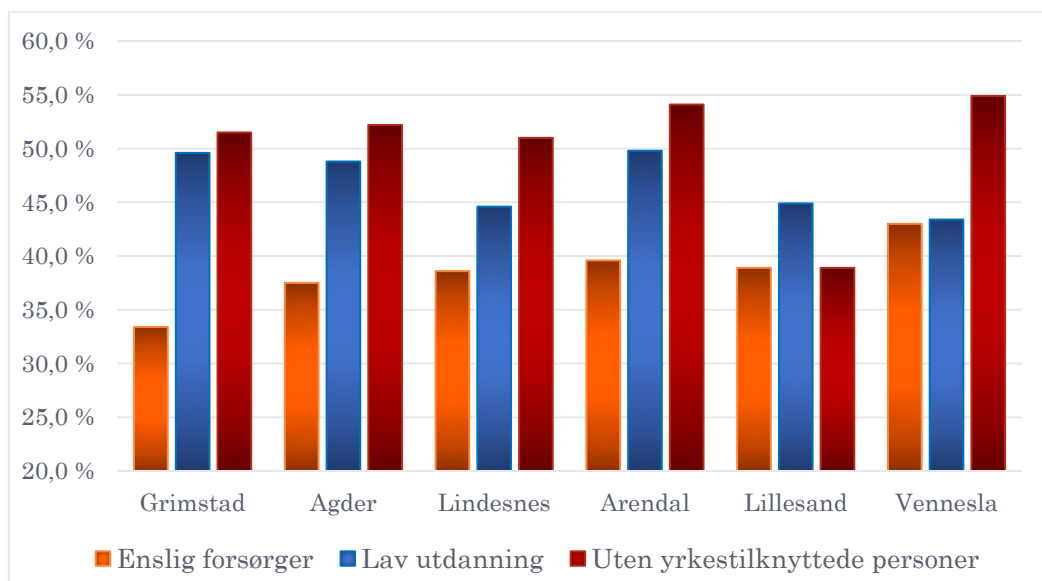


<sup>29</sup> Bufdir kommunemonitor; Barnefattigdom.no, oppdatert juni 2023

Blant barn som lever i lavinntektsfamilier i Grimstad kommune, lever ca. 33 prosent i husholdninger med enslig forsørger – lavest av alle i sammenligningsgrunnlaget (2021). Dette har likevel hatt en betydelig nedgang fra året før, hvor 39,5 prosent av barn i vedvarende lavinntekt hadde enslig forsørger. De øvrige kommunene har hatt motsatt tendens, hvilket innebærer at Grimstad i 2020 lå som en av de høyeste.

51,5 prosent av barn i lavinntektsfamilier i Grimstad lever i familier uten yrkestilknyttede personer, en andel som har ligget jevnt på dette nivået i mange år. Av de sammenlignbare kommunene, er det kun Grimstad som går noe opp fra året før. Barn som lever i vedvarende lavinntekt og hvor hovedforsørger har lav utdanning, utgjør i underkant av 50 prosent – hvilket er høyest av de sammenlignbare kommunene sammen med Arendal.

**Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt med enslig forsørger, uten yrkestilknyttede personer eller hvor hovedforsørger har lav utdanning (2021)**



Avslutningsvis kan det nevnes at 5,5 prosent av alle barn og unge (0-17 år) i Grimstad lever i en husholdning som har mottatt sosialhjelp fra NAV det siste året. Dette tilsvarer 280 barn, og utgjør en noe høyere andel enn både fylket og flere av de sammenlignbare kommunene. Blant barnefamilier med lavinntekt mottar 56,6 prosent mer enn halvparten av sin samlede inntekt gjennom offentlige overføringer. Dette er høyere enn eksempelvis Lindesnes og Lillesand kommune med hhv. 53,6 og 41,2 prosent og landsgjennomsnittet på 54 prosent, men lavere enn Arendal og Agder med 60,7 og 58 prosent.



## 4 Revisjonskriterier

I dette kapittelet presenteres revisjonskriterier for prosjektets problemstilling, tematisk inndelt etter underspørsmål som er utledet. Revisjonskriterier er de kravene og forventningene som benyttes for å vurdere kommunens praksis. Sammenholdt med faktabeskrivelsen, danner revisjonskriteriene grunnlag for de analysene og vurderingene som foretas, samt de konklusjonene som trekkes.

Revisjonskriteriene i denne forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i bestemmelsene fastsatt i FNs konvensjon om barnets rettigheter<sup>30</sup>. Konvensjonen ble innført i norsk rett i 2003 som en del av menneskerettsloven og pålegger både staten og kommuner å sørge for tilstrekkelige oppvekstforhold. For å utlede konkrete revisjonskriterier har vi samtidig vurdert krav i henhold til relevante lover, forskrifter og offentlige veiledere.

Vår presentasjon av revisjonskriteriene sikter på å forklare forventninger til kommunens arbeid med barn i lavinntektsfamilier gjennom fire viktige områder. For det første redegjøres det for kommunens plikt til å kartlegge innbyggernes levekårsforhold og lokale samfunnstrekk som kan påvirke barnefattigdom. Deretter ser vi på relevante krav og anbefalinger til kommunens mål, strategier og tiltak mot barnefattigdom. Videre presenteres hvordan kommunen skal legge til rette for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom, før det til slutt redegjøres for kommunens plikt til å evaluere eget arbeid for barn i lavinntektsfamilier ved blant annet å kartlegge erfaringer fra berørte barn og ungdom.

### 4.1 Kunnskap om lokale samfunnstrekk

Kunnskap om lokale levekårsforhold er en viktig forutsetning for å kunne forebygge og dempe konsekvensene av barnefattigdom. I sosialtjenesteloven § 12 er det fastsatt at:<sup>31</sup>

*«Kommunen skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, [og] vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer».*

Enkelte bestemmelser i folkehelseloven medfører også for kommunen en plikt til å kartlegge levekårene til barn og ungdom. Etter folkehelseloven<sup>32</sup> § 5 skal kommunen utarbeide en skriftlig oversikt over positive og negative faktorer som kan påvirke helsetilstanden og sosiale helseforskjeller i befolkningen. Oversikten skal identifisere folkehelseutfordringene i kommunen og vurdere konsekvenser og årsaksforhold. I forskrift om oversikt over folkehelse § 3b er det presisert at dokumentet skal inneholde opplysninger om og vurderinger av oppvekst- og levekårsforhold i kommunen.

Hvilke opplysninger som er relevante fremgår av rundskriv I-35 kap. 1 og 3, samt forskrift om oversikt over folkehelsen § 3 andre ledd. Med levekår menes «*personlige, materielle og sosiale forhold som er bestemmende for enkeltpersoners og gruppers velferd*». Det er presisert at innbyggernes levekår består «*av en rekke komponenter som arbeid og aktivitet, helse, utdanning, bosituasjon, familie, sosialt nettverk og inntekt*». Når det gjelder oppvekst- og levekårsforhold,

<sup>30</sup> Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Vedlegg 8. FNs konvensjon om barnets rettigheter med protokoller (norsk oversettelse). FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989

<sup>31</sup> LOV-2009-12-18-131 Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Sosialtjenesteloven). Forkortet sotjl.

<sup>32</sup> LOV-2011-06-24-29 Lov om folkehelsearbeid (Folkehelseloven). Forkortet fhl.

skal kommunen innhente tilstrekkelige opplysninger om lokale økonomiske vilkår, bo- og arbeidsforhold og utdanningsforhold.

Noen kommuner velger å utgi en særskilt oversikt over barn i lavinntektsfamilier med lokale risikofaktorer, uten at loven gjør krav på dette. Etter fhl. § 5 andre ledd skal kommunen i sin folkehelseoversikt uansett omtale hvilke forhold som kan skape eller opprettholde sosiale problemer. Dokumentet skal også inneholde faglige vurderinger av årsaksforhold og konsekvenser. Det vil si at kommunen skal ha oversikt over hvilke risikofaktorer som gjelder på lokalt nivå, samt hvilke utfordringer vanskeligstilte innbyggere står overfor.<sup>33</sup> Når det gjelder barnefattigdom, vil det være aktuelt å omtale forekomsten og virkningen av flere risikofaktorer, blant annet antall barnefamilier med enslig forsørger, lav utdanningsbakgrunn eller innvandringsbakgrunn.

Utfordringer for barn og familier med lavinntekt er ofte sammensatte og krever helhetlig innsats med bidrag fra mange aktører over tid. Kommunen som lokal planmyndighet, skal utarbeide en kommuneplan, med en samfunnsdel og en arealdel, hvert fjerde år og senest innen ett år etter at nytt kommunestyre er satt, jf. plan- og bygningsloven<sup>34</sup> § 10-1. Hensikten er å drøfte kommunens strategiske valg knyttet til utvikling av kommunen som lokalsamfunn og som organisasjon, og å avklare planbehov for valgperioden. For å sikre god planlegging mot fattigdom i barnefamilier, er det særlige hensyn og fagtemaer som må ivaretas. Blant disse er barn og unge, bolig og folkehelse. Planstrategien skal utgjøre en plan for kommunens planlegging, og ikke som en plan i seg selv.<sup>35</sup>

## 4.2 Mål, planer og tiltak mot barnefattigdom

Barnekonvensjonen fastslår at ethvert barn har en grunnleggende rett til gode nok levekår. Etter artikkel 27 har barnet rett til en levestandard som er tilstrekkelig for sin fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. Dette omfatter blant annet retten til å delta i lek og fritidsaktiviteter, kulturliv og kunstnerisk virksomhet, jf. artikkel 31. Barnekonvensjonens artikkel 2 om ikke-diskriminering innebærer at offentlige myndigheter plikter å legge til rette for at den som vokser opp i husholdning med lavinntekt likevel kan delta på slike aktiviteter på like premisser som andre barn i samfunnet.

Hovedansvaret for å ivareta disse grunnleggende rettighetene påligger den enkelte kommune. Etter sosialtjenesteloven § 3 og folkehelseloven § 4 har kommunen ansvar for trivsel og gode sosiale forhold, samt forebygge sosiale problemer og utjevne sosiale helseforskjeller.

Etter fhl. § 6 pålegges den enkelte kommune å fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet. Kommunens mål og strategier på dette området bør derfor omfatte utfordringer og trekk ved utvikling som kan påvirke forekomsten av barnefattigdom. Når det gjelder sosialtjenesteloven, presiserer lovgiveren at tjenester som kommunen yter til befolkningen, skal være «forsvarlige» og at det skal etableres et tilstrekkelig internkontrollsystem på dette området (jf. sotjl. §§ 4 og 5).

Verken folkehelseloven eller sosialtjenesteloven angir ytterlige detaljer om hvordan kommunen skal arbeide med målsetting og strategisk planlegging. Fhl. § 6 nevner imidlertid at aktuelle mål og strategier skal være egnet til å møte de utfordringene som er beskrevet i kommunens

<sup>33</sup> Jf. fhl. § 5 andre ledd og merknader til forskrift om oversikt i folkehelse § 3 tredje ledd.

<sup>34</sup> LOV-28-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven). Forkortet pbl.

<sup>35</sup> Veileder Bufdir «Fattigdom – veileder om arbeid for barn som lever i fattige familier»

folkehelseoversikt. Utover dette anbefaler Bufdir den enkelte kommune å beskrive relevante mål og strategier i egen handlingsplan. En slik handlingsplan bør være forankret i kommunens overordnede planstrategier, for eksempel i kommuneplanens samfunnsdel.

Uavhengig av om det utarbeides en dedikert handlingsplan eller ikke, skal kommunen iverksette relevante tiltak for å forebygge barnefattigdom og dempe negative konsekvenser. Etter fhl. § 7 skal de aktuelle tiltakene være knyttet til relevante oppvekst- og levekårsforhold. Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven<sup>36</sup> § 3-3 første og tredje ledd at tiltakene skal ha en forebyggende effekt og rettet mot blant annet barn. Aktuelle tiltak bør fortrinnsvis ta hensyn til kjønns- og kulturforskjeller. I tillegg anbefales det at tiltakene legger til rette for godt samarbeid mellom ulike kommunale organer, samt mellom kommunen og eksterne aktører (frivillige organisasjoner ol.).

### 4.3 Tverrfaglig samarbeid

Fattigdom i barnefamilier har komplekse og sammensatte årsaker, og arbeid for å motvirke dette kan ikke overlates til en konkret sektor eller kommunal enhet alene. Forebyggende arbeid rettet mot lavinntektsfamilier må derfor foretas fra et tverrfaglig perspektiv, det vil si både på tvers av kommunale tjenester og i samarbeid med eksterne organisasjoner.

Etter hol. § 3-4 første ledd plikter kommunen å legge til rette for samhandling mellom ulike kommunale tjenester. Denne bestemmelsen gjelder primært andre helsetjenester som ytes av kommunen, men kan også komme til anvendelse i de tilfellene hvor barnefattigdom kan føre til helseproblemer og sosiale helseforskjeller.

Bufdir utga i 2021 en veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom, som senere ble erstattet og supplert med en helhetlig veileder om arbeid for barn som lever i fattige familier (2023).<sup>37</sup> Veileder for tverrsektorielt arbeid anbefalte norske kommuner å etablere formelle rutiner som beskriver hvordan tverrfaglig samarbeid skal gjennomføres. Kommunene kan benytte seg av styringsstrukturer som allerede er etablert for å ivareta andre sårbare grupper. Bufdir understreker imidlertid at relevante krav og forventninger om samarbeid bør være tydelig fastsatt på alle ledelsesnivåer hos involverte aktører.

Som et minimum bør tverrsektorielt samarbeid involvere:

- Kommunale helsetjenester
- Barnehager
- Skoler
- Barnevern
- NAV
- Lokale og landsdekkende frivillige organisasjoner og interesseorganisasjoner

Kommunens samarbeid med frivillig sektor er viktig for å ivareta barn og unge i lavinntektsfamilier, da disse i mindre grad deltar i organiserte aktiviteter enn andre barn. For at alle barn og unge skal få mulighet til å delta i fritidsaktiviteter uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, kreves innsats og samarbeid på tvers av tjenester og sektorer.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> LOV-2011-06-24-30 Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (Helse- og omsorgstjenesteloven, HOL)

<sup>37</sup> Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom (Bufdir, mai 2021)

<sup>38</sup> Veileder Bufdir «Fattigdom – veileder om arbeid for barn som lever i fattige familier»

Videre angir Bufdir flere forslag til tiltak for godt tverrsektorielt samarbeid for barn i lavinntektsfamilier. Hvilke tiltak som er mest relevante for den enkelte kommune, vil i praksis være avhengig av flere forhold, blant annet utfordringer som er avdekket av kartleggingsarbeidet og folkehelseoversikten. I tillegg angir Bufdir tre generelle anbefalinger som vil være relevante for alle kommuner:

- Kommunen bør sørge for at arbeidet mot barnefattigdom forankres på både politisk og administrativt nivå.
- Kommunen bør sørge for at involverte aktører blir enige om omfanget av, og ambisjonene for samarbeidet, samt felles prinsipper og verdier.
- Kommunen bør sørge for at alle involverte tjenester og aktører deler en felles forståelse av problemer, interesser og muligheter.

#### 4.4 Evaluering og internkontroll

Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at deres arbeid med å bekjempe sosiale utfordringer og sosiale helseforskjeller, ivaretar krav fastsatt i folkehelseoven, sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Dette fremgår av koml.<sup>39</sup> § 25, fhl. § 30, sotlj. § 5. Dette innebærer at kommunen med jevne mellomrom skal gjennomføre evalueringer av eget arbeid rettet mot barn og unge i lavinntektsfamilier.

Internkontrollplikten medfører i praksis at kommunen skal vurdere om aktuelle strategier, rutiner og tiltak tilbyr en tilstrekkelig ramme for å ivareta kravene fastsatt i relevant lovgivning. Kommunens arbeid med internkontroll bør dessuten omfatte en evaluering av måloppnåelse, det vil si sammenligne resultater fra ulike tiltak med de målene som er fastsatt på det aktuelle området. Videre bør kommunen ha betryggende rutiner for forbedring dersom oppgavene ikke ivaretas som forutsatt.<sup>40</sup>

Et annet viktig formål med internkontroll er å bidra til forbedring og kvalitetsutvikling i kommunens tjenester. Dette forutsetter at kommunen skal kartlegge i hvilken grad tiltak, aktiviteter og tjenester når frem til aktuelle målgrupper. I den forbindelse anbefales det at kommunen gjør bruk av erfaringer fra barn og ungdom. Denne gruppen besitter kunnskap og opplysninger som voksne ofte mangler, primært ved å ha førstehånds erfaring om hvordan det er å være barn og ungdom i dag. Barn og ungdom er dessuten kritiske observatører av lokalmiljøet og tilbudene i kommunen. De vet som regel hvorfor tilbud ikke blir brukt i det omfang voksne hadde forventet. Arbeidet mot barnefattigdom blir dermed mer treffsikkert når erfaringer og ønsker fra barn og ungdom hensyntas.<sup>41</sup>

Å innhente erfaringer fra barn og ungdom forutsetter kunnskap om hvilke utfordringer denne gruppen opplever og om hvilke løsninger de selv ønsker og har behov for. Denne kunnskapen vil som regel best kunne innhentes ved at de det gjelder blir spurt og lyttet til. Selv om det ikke er nedfelt noen eksplisitte krav om hvordan kommunen skal gjøre seg kjent med barns mening om problematikken barnefattigdom, kan etablering av ungdomsråd eller barnas kommunestyre

<sup>39</sup> LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) Forkortet koml

<sup>40</sup> *Erfaringer med systematisert folkehelsearbeid i kommune*, publisert på kommunetorget.no

<http://www.kommunetorget.no/Planlegging/Kronikk-og-debatt-2/Systematisert-folkehelsearbeid-og-internkontrollprinsippet-som-verktoy/>

<sup>41</sup> Rundskriv Q-27/2006 B. Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom - informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene Barne- og likestillingsdepartementet, 2006.

nevnes som vellykkede tiltak i flere norske kommuner.<sup>42</sup> Videre bør erfaringer fra barn og ungdom tillegges behørig vekt i samsvar med alder og modenhet.<sup>43</sup> Muligheten til å medvirke bør gis på en måte som er tilstrekkelig for barn som har problemer med å forstå eller gi uttrykk for sine synspunkter. Til slutt bør det etableres trygge rammer som sikrer at barn kan uttrykke seg uten frykt for at sensitive opplysninger vil deles videre med deres foresatte eller andre organer.

## Revisjonskriterier oppsummert

- Kommunen skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår og få tilstrekkelig oversikt over samfunnstrekk som kan påvirke barnefattigdom.
- Kommunen skal aktivt arbeide for å forebygge og dempe konsekvensene av barnefattigdom. Tiltak som settes inn bør ta utgangspunkt i relevante mål og strategier.
- Kommunen bør legge til rette for tverrfaglig samarbeid mellom relevante kommunale tjenester og med eksterne organisasjoner involvert i arbeidet mot barnefattigdom.
- Kommunen skal jevnlig evaluere eget arbeid mot barnefattigdom. Erfaringer fra barn og ungdom bør kartlegges for å vurdere om arbeid mot barnefattigdom når frem til relevante målgrupper.

---

<sup>42</sup> *Ibid*, s. 14-15.

<sup>43</sup> jf. barnekonvensjonens artikkel 3 og grunnloven § 104.

## 5 Kunnskap om lokale samfunnstrekk

Det vil i følgende kapittel redegjøres for faktagrunnlaget og revisjonens vurdering knyttet til første problemstilling, sett opp mot utledet revisjonskriterium.

- 1) *Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om lokale samfunnstrekk for å kunne tilpasse sitt arbeid mot barnefattigdom?*

### 5.1 Revisjonskriterium

- Kommunen skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår og få tilstrekkelig oversikt over samfunnstrekk som kan påvirke barnefattigdom

### 5.2 Fakta

For at Grimstad kommune skal få et helhetlig bilde av lokale samfunnstrekk som knytter seg til lavinntektsfamilier, er det avgjørende å ha gode styringsdokumenter og rutiner for å følge utviklingstrekk som påvirker kommunen.

#### 5.2.1 Kunnskap gjennom styringsdokumenter

Grimstad kommunes folkehelseoversikt er samlet gjennom «Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer»<sup>44</sup>, sist revidert i november 2023. Oversikten beskriver innledende et utfordringsbilde på at ulikhetene øker i Grimstad, herunder blant annet gjennom en «... markant økning av antall barn i lavinntektsfamilier». Det trekkes her frem sammenhengen mellom familier i lavinntekt og forhøyet stressnivå og at det å vokse opp i familier som har dårlig økonomi, gir økt risiko for å falle utenfor både i fritid og i skole og økt sannsynlighet for fysisk og psykisk uhelse.

Folkehelseoversikten nevner for øvrig kun utfordringsbildet knyttet til barnefattigdom gjennom et kort delkapittel hvor det presenteres andelen under 18 år som vokser opp i vedvarende lavinntekt i Grimstad og landssnittet, med utviklingen fra 2013-2021. Folkehelseoversikten sier ingenting om mulige årsaker eller påvirkningsfaktorer knyttet til lavinntekt (utdanningsnivå, enslige forsørgere, innvandring mv.) som kan bidra til å gi mer innsikt i problematikken. Oversikten nevner i forlengelse av lavinntektsstatistikken, at det også har vært en økning i andel barn av sosialhjelpsmottakere i Grimstad. Tall fra NAV Grimstad viser at antall familier med barn som har mottatt økonomisk sosialhjelp minst en gang siste seks måneder har økt fra 120 i 2019 til 169 i 2023. Dette gir en økning i antall barn som vokser opp i familie som har mottatt økonomisk sosialhjelp tilsvarende fra 212 barn i 2019 til 374 barn i 2023.

Kommunens folkehelsekoordinator sluttet i sin stilling 1. oktober 2023. Revisjonen ble dermed henvist til enhetsleder plan samt rådgiver/samfunnsplanlegger, hvor det ble avholdt et møte vedrørende kommunens folkehelsearbeid. I etterkant av møtet har enhetsleder, etter gjentatte forsøk, ikke besvart revisjonens henvendelser. Det er derfor kun de forhold som ble omtalt i møtet, revisjonen har av informasjon direkte relatert til folkehelsearbeidet. Gjeldende folkehelseoversikt fra november 2023 er ifølge samfunnsplanlegger i hovedsak kun en oppdatering av tall, da utfordringsbildet og utviklingstrekk beskrives som ganske tilsvarende som tidligere. Enhetsleder plan trekker frem viktigheten av å se på trender og årsaker og hva som har

---

<sup>44</sup> Herunder omtalt folkehelseoversikt

skjedd siden planen ble utarbeidet i 2019. Han beskriver samtidig at det nok ikke har vært en veldig systematisk jobb med dette siden planen ble utarbeidet, men at dette bør forbedres fremover.

På spørsmål om folkehelsekoordinator har hatt en rutine for årlig oppdatering av statistikk, slik at kommunen har tilstrekkelig oversikt over lokale samfunnstrekk og utviklingstendenser, beskriver enhetsleder at folkehelseoversikten stort sett har blitt oppdatert årlig. Hensikten med en folkehelseoversikt omtales å være å identifisere de utfordringene og mulighetene man har, for å sette inn målrettede tiltak rettet mot dette. Det å gjøre vurderinger av tiltak og hvilken effekt de kan ha, mener enhetsleder at kommunen mangler litt av i dag. Kommunalsjef oppvekst viser samtidig til at tidligere folkehelsekoordinator har vært god på å dele informasjon ved å sende ut eksempelvis Ungdata-undersøkelsen, som en del av ansvaret i å holde i det statistiske oversiktsbildet i kommunen. Tidligere folkehelsekoordinator har samtidig blitt involvert i sektorenes arbeid, hvor hun har orientert om utvikling, undersøkelser mv., i tillegg til at det årlig er sendt ut statistikk som sier litt om statusbildet i kommunen. Kommunalsjef oppvekst er usikker på hvem som tar tak i ansvaret fremover nå som kommunen p.t ikke har en folkehelsekoordinator, og peker på viktigheten av at statistikk bør brukes aktivt for å følge med på utviklingen.

Kommunens nyetablerte «Plan for forebyggende arbeid – særlig rettet mot risikoutsatte barn og unge» har fokus på hvordan kommunen sammen skal jobbe til det beste for barnet. Planen inneholder dog lite informasjon om lokale samfunnstrekk og er dermed ikke aktuell for å besvare denne problemstillingen. Enhetsleder plan ble for øvrig stilt spørsmål ved om ny forebyggende plan er sett i sammenheng med revidering av folkehelseoversikten. Her vises det til at begge planene har mye av det samme faktagrunnlaget som ligger til grunn. Enhetsleder peker likevel på at folkehelseoversikten per i dag ikke er blitt fulgt opp med en konkret handlingsplan som man kan evaluere. Oversikten peker på de største utfordringene, men beskrives som et grunnlagsdokument. Oppfølging av de utfordringene som fremgår av folkehelseoversikten gjennom egne handlingsplaner mv., mener enhetsleder kan ha sviktet litt de siste årene.

### **5.2.2 Sektorenes kjennskap til samfunnstrekk**

I tillegg til statistisk kunnskap for å følge med på utviklingen av lokale samfunnstrekk, vil de ulike tjenestene ute i sektorene kunne danne seg et bilde gjennom antall brukere og deres tjenestebehov. Barnevernleder beskriver overfor revisjonen at barneverntjenesten har et gjennomgående fokus på foreldre med økonomiske problemer og dets påvirkning på omsorgsevnen ved at slike utfordringer kan gå utover flere faktorer. NAV kan eksempelvis se på utviklingen av antall familier med barn som mottar økonomisk sosialhjelp, samtidig som de vil kunne danne seg et bilde gjennom henvender til deltakelse i Nye Mønstre.<sup>45</sup>

Barnefattigdom og lavinntektsfamilier kommer til uttrykk som et politisk fokus i Grimstad kommune, hvor det blant annet i kommunestyremøte 5. desember 2023 ble behandlet en sak om «Lavinntektsfamilier i Grimstad kommune – Utviklingstrekk og tiltak» (sak 47/23). Saken ble utredet av NAV-leder, og hadde sin bakgrunn i at ordfører, i dialog med kommunedirektør, har

---

<sup>45</sup> Nye Mønstre – Trygg oppvekst har vært et prøveprosjekt med 10 deltakerkommuner, med mål om å gi bedre tjenester til lavinntektsfamilier gjennom helhetlig oppfølging og veiledning. Prosjektet vil i 2024 gå inn i ordinær drift i NAV Grimstad. Nye Mønstre vil bli nærmere omtalt i problemstilling 2.



invitert administrasjonen til jevnlig å skrive politiske saker om levekår, utenforskap, lavinntekt, fattigdom og arbeidsmarked.

NAV gir gjennom saksfremlegget informasjon om utviklingen av husholdninger i vedvarende lavinntekt fra 2015-2021 i Grimstad, sammenlignet med Arendal og Lindesnes kommune (hvor Grimstad ligger noe lavere). Det blir videre lagt frem at økningen i andel barn av sosialhjelpsmottakere er betydelig høyere i Grimstad kommune enn de to ovennevnte kommunene, etterfulgt av statistikk som viser at antall barnefamilier i Grimstad som har mottatt økonomisk sosialhjelp har økt:

År	Antall barnefamilier	Utbetalt kr
2019	178	10.219.797,-
2020	183	13.280.751,-
2021	186	12.324.556,-
2022	202	16.979.310,-
2023	216	16.774.090,-

Saksutredningen viser til klare sammenhenger mellom personer og husstanders arbeidstilknytning, helsetilstand, utdanningsnivå og levekårsutfordringer. Det pekes i den forbindelse på at «... familier som lever i vedvarende lavinntekt ofte har lavere yrkesdeltakelse, jobber i midlertidig varighet og lavere lønn. De har også ofte behov for supplerende ytelser fra NAV, som bostøtte, sosialhjelp eller andre hjelpetønader. Dette skaper en uforutsigbar økonomisk situasjon og er en ekstra belastning for husstanden. Ofte blir utbetaling av ulike stønader foretatt på forskjellige datoer og det er ulike dokumentasjonskrav og frister på søknader».

Ved kommunestyrets behandling av saken om lavinntektsfamilier i Grimstad, ble følgende vedtak fattet:

*«Kommunestyret tar saken til orientering. Helse- og omsorgsutvalget ber om en orientering om utviklingsuttrekk for lavinntektsfamilier i Grimstad kommune. Kommunestyret ber kommunedirektøren legge til rette for at det blir utarbeidet en samlet og koordinert oversikt over hvilke tilbud om aktiviteter, tiltak og støtteordninger som finnes lokalt. Oversikten bør være tilgjengelig via kommunens nettside og oppdateres årlig.»*

Dyrtid-rapport (SIFO-rapport 3-23) ble også lagt frem for kommunestyret i samme sak, som peker på hvilke konsekvenser dyrtid har på familiers økonomiske situasjon – generelt i Norge.

## Skoler og barnehager

Kjennskap til lokale samfunnstrekk relatert til barnefattigdom, vil ved skoler og barnehager kunne være aktuelt da det er de som jobber daglig med de berørte familiene. Kommunalsjef oppvekst beskriver til revisjonen at de har god kjennskap til og er klar over de utfordringer og utsatte gruppene som er i Grimstad. Hun peker på at det derfor ikke handler om å få kunnskap om de

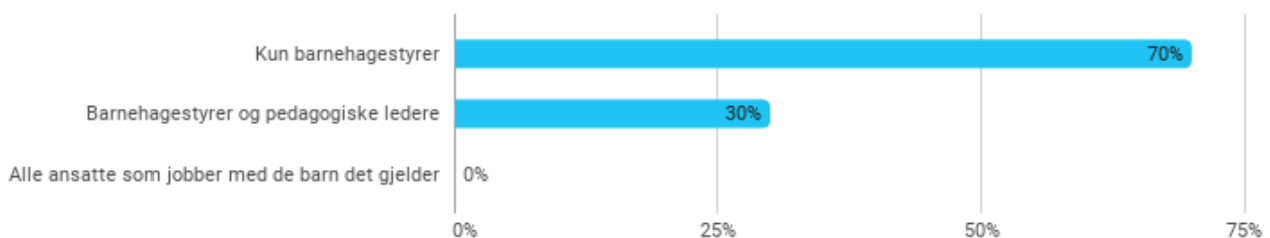


lokale samfunnstrekkene, men at de må bli flinkere til å sette det inn i system og det å vite om hverandre på tvers av fag og sektorer.<sup>46</sup>

På spørsmål fra revisjonen om skolene og læreres kjennskap til om deres elever lever i vedvarende lavinntekt, forteller kommunalsjef oppvekst at dette nok er noe som varierer. Snakkekompetanse og relasjonskompetanse blir her trukket frem som sentrale elementer, hvor det er viktig at lærere eksempelvis snakker om det å ha dårlig økonomi f. eks, slik at barn og familier kanskje vil kunne dele mer. Det er nok likevel mange lærere som er uvitende om elevenes situasjoner hjemme, ifølge kommunalsjef.

Gjennom spørreundersøkelsen revisjonen gjennomførte med kommunens rektorer og barnehagestyrere, ble det stilt spørsmål om graden av kjennskap til barn som lever i lavinntektsfamilier. Av de 21 barnehagene i Grimstad kommune, svarte 10 barnehagestyrere på undersøkelsen, hvor blant annet følgende spørsmål ble stilt:

*Hvem av barnehagens ansatte gjøres kjent med hvilke familier som har vedtak om redusert foreldrebetaling?*



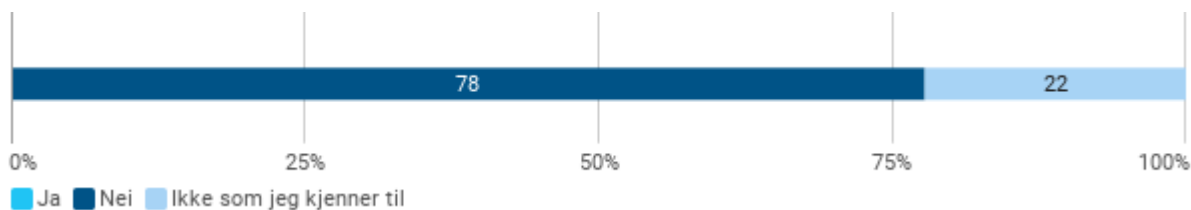
Det ser ut til å være noe variasjon i praksisen blant barnehagene, da kun 3 svarer at pedagogiske ledere også gjøres kjent med forholdene. Det innebærer at 7 av 10 barnehager som har svart på revisjonens undersøkelse, kun har barnehagestyrer som gjøres kjent med hvilke familier som har vedtak om redusert foreldrebetaling – det vil si at ingen av de som jobber direkte med barnet og familien har kjennskap til familiens situasjon i disse barnehagene. På en tilsvarende spørreundersøkelse gjort i Lyngdal kommune i mai 2023, var det 71 % som svarte barnehagestyrer og pedagogiske ledere og øvrige 29 % svarte alle ansatte som jobber med barnet det gjelder.<sup>47</sup> Ingen barnehager i Lyngdal kommune svarte at det kun var barnehagestyrer som har kjennskap til familiene med redusert foreldrebetaling.

Når det gjelder skoler, besvarte 9 av 10 av kommunens rektorer revisjonens undersøkelse. Om skolenes kjennskap til elever i lavinntektsfamilier, ble det stilt følgende spørsmål:

*Har den enkelte skole noen oversikt over hvilke elever som lever i lavinntektsfamilier, foruten om de med vedtak om redusert foreldrebetaling på SFO?*

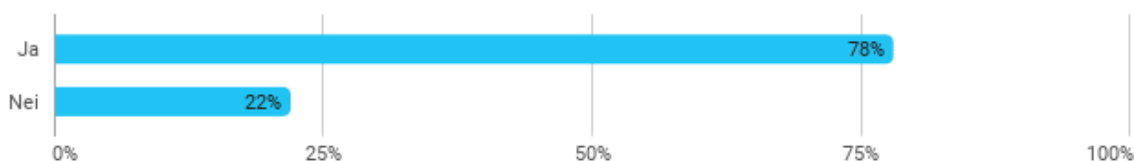
<sup>46</sup> Tverrfaglig samarbeid og samhandling vil bli nærmere omtalt i problemstilling 3

<sup>47</sup> Syv av Lyngdal kommunes barnehagestyrere som besvarte undersøkelsen.



Her fremgår det tydelig at skolene i hovedsak ikke gjøres kjent med om det er elever som lever i familier med lavinntekt, da 78 % svarte nei og de resterende 22 % ikke var kjent med dette. I forlengelse av dette, ble rektorene stilt et oppfølgings spørsmål:

*Mener du det ville vært nyttig for skolen og kontaktlærer å ha bedre kjennskap til hvilke elever som lever i lavinntektsfamilier?*



Flesteparten av rektorene svarer her at de anser det som nyttig med bedre kjennskap til elevenes og familienes situasjon omkring lavinntekt, enn slik begrensningen er per i dag.

### 5.3 Vurderinger

Revisjonen vurderer at Grimstad kommunes folkehelseoversikt gir et generelt overblikk over folkehelsebildet i kommunen, men at det i mindre grad legges frem grundige vurderinger av utvikling og bakgrunnen for tallene. Revisjonen bemerker at folkehelseoversikten gir lite informasjon om lavinntekt foruten om fremstillingen av tall på andel barn og unge som lever i lavinntekt. Det gjøres ikke vurderinger av påvirknings- og risikofaktorer, utfordringsbildet som preger lavinntektsfamilier i Grimstad eller utvikling på ulike faktorer. Da det i lov stilles krav til at oversikten skal presentere påvirkningsfaktorer samt vurderinger av konsekvenser og årsaksforhold, finner revisjonen kommunens folkehelseoversikt relatert til barnefattigdom og lavinntekt som mangelfull.

Grimstad kommune har ikke isolert sett urovekkende høye tall for barn og unge i lavinntektsfamilier, men har samtidig hatt en noe høy økning de siste 8 årene. Etter revisjonens vurdering er det derfor mangelfullt at folkehelseoversikten sier lite om hvilke risikofaktorer som preger utfordringsbildet. Det å gi et stillbilde av én statistisk indikator på lavinntektsfamilier, uten ytterligere vurderinger eller kommentarer, mener revisjonen at kommunen har et forbedringspotensiale på inn mot arbeidet med neste folkehelseoversikt. Det anses for øvrig som positivt at Grimstad kommune regelmessig reviderer sin folkehelseoversikt, med oppdaterte tall.

NAV-leders utredning om lavinntektsfamilier i forbindelse med saksfremlegg til kommunestyret, vurderer revisjonen som et informativt og nyttig dokument som gir mer informasjon om lavinntektsfamilier i Grimstad enn hva en kan finne i noen øvrige styringsdokumenter. Det vil etter revisjonens vurdering være nyttig å tilføye slik informasjon inn i årlige styringsdokumenter for å kunne følge med på lokale utviklingstrekk på lavinntektstematikken.

Når det gjelder tjenestenes brukeroversikter relatert til barnefattigdom, vurderer revisjonen det dithen at oversiktene gir den enkelte tjeneste indikasjoner på utfordringsbildet i sin sektor. Det gir

likevel Grimstad kommune som helhet lite overordnet og systematisk oversikt for å se tendenser og utviklingstrekk som helhet.

Etter revisjonens vurdering er det behov for en drøfting av informasjonsflyt når det gjelder barn som lever i lavinntektsfamilier ved den enkelte skole og barnehage. Gjennom rektorenes tilbakemeldinger gis det en tydelig indikasjon på at det ville vært nyttig for skolen og kontaktlærer å ha bedre kjennskap til hvilke elever som lever i lavinntekt – noe ingen skoler per i dag har oversikt over. Tilsvarende mener revisjonen barnehagene bør foreta en vurdering på hvorvidt det vil være nyttig at de som jobber tett med barna i det daglige, eksempelvis ved pedagogisk leder, har kjennskap til de foreldre som har redusert foreldrebetaling for å bedre kunne hensynte familienes situasjon.

## 5.4 Delkonklusjon

### ***Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om lokale samfunnstrekk for å kunne tilpasse sitt arbeid mot barnefattigdom?***

Gjennom lov stilles det krav til at Grimstad kommune skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår og få tilstrekkelig oversikt over samfunnstrekk som kan påvirke barnefattigdom, herunder påvirkningsfaktorer og vurderinger av konsekvenser og årsaksforhold. Revisjonen konkluderer med at kommunens folkehelseoversikt har flere forbedringsområder på forhold som angår lavinntekt og barnefattigdom, særlig knyttet til vurderinger av risikofaktorer som påvirker utfordringsbildet. Revisjonen bemerker for øvrig at det gjennom folkehelseoversikten er gjort begrensede vurderinger knyttet til barnefattigdom, verken av utvikling, årsak eller konsekvens. Ved å gjøre tydeligere vurderinger av statistikken som presenteres, vil folkehelseoversikten kunne bli anvendt mer aktivt slik at kommunen kan tilpasse sitt arbeid mot barnefattigdom gjennom de indikatorene som fremgår.

Revisjonen konkluderer med at Grimstad kommune gjennom de ulike tjenestene totalt sett har en oversikt som gjør at de kan tilpasse sitt arbeid mot barnefattigdom. Samtidig ville det med mer konkrete vurderinger av påvirkningsfaktorer, årsaker og utvikling av risikoer gjennom felles styringsdokumenter for kommunen, kunne gjøre arbeidet med lavinntektsfamilier enda mer målrettet uavhengig av tjenester og sektorer. Revisjonen vil samtidig bemerke at det ser ut til at de som faktisk jobber med barna i det daglige gjennom barnehage og skole, har lite kjennskap til situasjonen familien står i – en informasjonsflyt rektorene uttrykker mer ønske om.

## 6 Mål, planer og tiltak mot barnefattigdom

Følgende kapittel vil redegjøre for faktagrunnlaget og revisjonens vurdering knyttet til andre problemstilling, sett opp mot utledet revisjonskriterium.

- 2) *Har kommunen utarbeidet tilstrekkelige mål, planer og tiltak for å forebygge og dempe konsekvensene av barnefattigdom?*

### 6.1 Revisjonskriterium

- Kommunen skal aktivt arbeide for å forebygge og dempe konsekvensene av barnefattigdom. Tiltak som settes inn bør ta utgangspunkt i relevante mål og strategier

### 6.2 Fakta

I følgende kapittel vil det redegjøres for Grimstad kommunes mål og planer for å forebygge og dempe konsekvensene av barnefattigdom, samtidig som det er forsøkt kartlagt hva slags tiltak kommunen har satt inn ved langsiktig og kortsiktig arbeid rettet mot lavinntektsfamilier.

#### 6.2.1 Kommunens mål og planer

Grimstad kommune utarbeidet og vedtok i juni 2023 ny «Kommuneplanens samfunnsdel», en lovfestet plan som skal legge vekt på viktige utfordringer og synliggjøre de strategiske valgene kommunen tar. Planen skal ikke inneholde konkrete tiltak, men legge føringer for øvrig planverk som skal inneholde tiltak. Kommuneplanens samfunnsdel skal omtale samfunnsforhold som befolkningsutvikling, utbyggingsmønster, utbyggingsvolum, folkehelse, barn og unge, integrering og næringspolitikk.

Planen er inndelt i fire overordnede mål som understøttes av FNs bærekraftsmål. Relatert til barnefattigdom er målet «Livsmestring i alle faser», blant annet knyttet opp til bærekraftsmål 1 om å «utrydde fattigdom». Grimstad kommune har under de fire målene definert flere delmål, blant annet følgende:

- *Grimstad skal være et trygt og inkluderende samfunn for alle*
  - ✓ *Vi skal (...) Tilrettelegge for frivillighet (samarbeid med lag og foreninger)*
- *Flest mulig skal stå i arbeidslivet*
  - ✓ *Vi skal (...) bidra til å redusere utenforskap*
  - ✓ *Tilrettelegge for gode levekår*
  - ✓ *Alle skal gjennomføre utdanningsløpet*

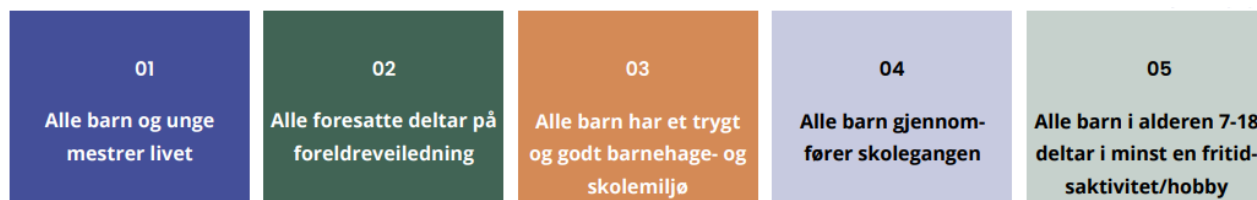
I tillegg til kommuneplanens samfunnsdel, har Grimstad kommune nylig utarbeidet en forebyggende plan for barn og unge. Kommunestyret vedtok i november 2023 «Kommunens plan for forebyggende arbeid – Særlig rettet mot risikoutsatte barn og unge».<sup>48</sup> Den var under arbeid da revisjonen startet opp prosjektet, men er nå vedtatt og gjeldende for alle som arbeider med barn og unge i kommunen. Innledningsvis vises det til kommuneplanens samfunnsdel samt hva målet og strategiene med planen er:

---

<sup>48</sup> Kommunestyre 07.11.23 (sak 23/12272-1)

«Mål og strategier i planen er å endre praksis fra tjenesteorientering til mer brukerorientering. Behovene må settes i sentrum. Kunnskap om risikofaktorer vil derfor bli viktig for å kunne sette inn riktige tiltak til rett tid. Likeledes holder det ikke å se etter og jobbe ut fra tegn og signaler.»

Planens overordnede mål og strategier presenteres gjennom fem hovedområder:



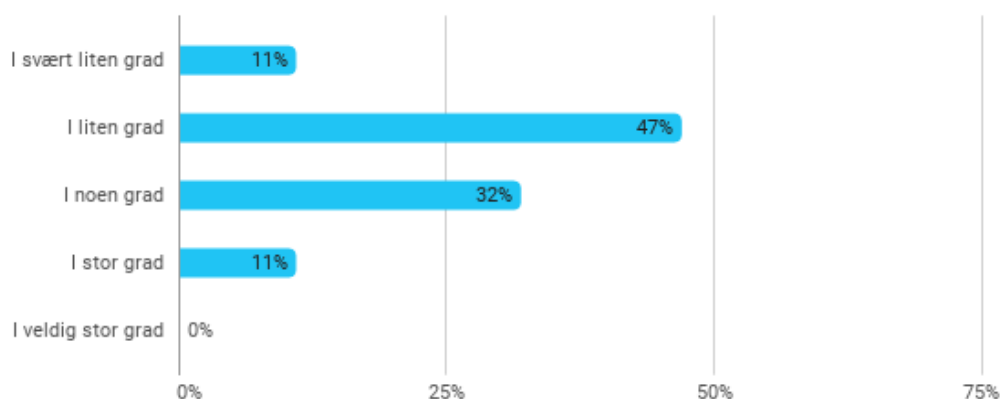
Kommunalsjef oppvekst poengterer at planens hensikt er å gjelde for hele kommunen og ikke for enkeltsektorer, hvor den skal fungere som kommunens helhetlige forebyggende plan for de mest risikoutsatte gruppene. Tiltakene i planen er delt inn i tre nivåer: universelt (nyttig og bra for alle), selektivt (nyttig for flere) og indikert (nødvendig for noen). Tiltakene er igjen definert i åtte ulike risikoområder, hvor levekårsutfordringer utgjør ett av disse risikoene. Intensjonen er ifølge kommunalsjef oppvekst at det skal jobbes på alle nivåer, men med et ønske om å jobbe mest med de universelle tiltakene i planen.

Forebyggende plan skal fungere som et overordnet verktøy for oppgavefordeling og tiltak, hvor det legges opp til at den enkelte tjeneste må definere hvordan de ønsker å løse dette i praksis, og det legges opp til årlig evaluering med eventuell justering av tiltak. Det vil gjennom fremtidige virksomhetsplaner defineres hvordan tiltakene skal utformes og utføres hos den enkelte tjeneste.

Grimstad kommune har for utenom det ovennevnte planverket ingen definerte mål, planer eller strategier som relaterer seg direkte til sitt arbeid med lavinntektsfamilier og barnefattigdom.

Gjennom spørreundersøkelsen ble rektorer og barnehagestyrere stilt spørsmål om de er kjent med mål eller strategier relatert til barnefattigdom:

«Er du kjent med om kommunen har noen mål og strategier for å redusere andel barn og unge som vokser opp i familier med lavinntekt?»

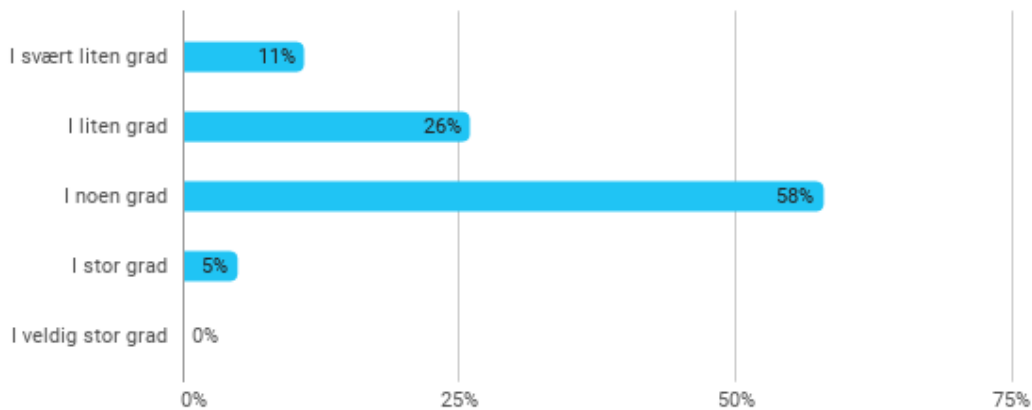


Av undersøkelsens 19 rektorer og barnehagestyrere som besvarte spørsmålet, svarte 58 % at de i liten eller svært liten grad er kjent med om kommunen har noen mål eller strategier for sitt arbeid med lavinntektsfamilier. Ved å filtrere respondentene på hhv. barnehage og skole, er det flest

barnehagestyrere som utgjør respondentene som i liten- til svært liten grad er kjent med kommunens mål og strategier rettet mot lavinntektsfamilier.

Revisjonen stilte samtidig spørsmål knyttet til rektorenes og barnehagestyrernes opplevelse av kommunens arbeid med lavinntekt:

*«Opplever du at kommunen gjør et tilfredsstillende arbeid for å på lang sikt kunne dempe den negative utviklingen av andel barn og unge som lever i lavinntektsfamilier i Grimstad?»*



Her svarer de fleste respondentene «i noen grad», samtidig som flere opplever at kommunen ikke gjør et tilfredsstillende arbeid på barnefattighedsproblematikken. Ved at to respondenter svarer i stor grad, vil dette kunne tilsa at skoler og barnehager har en oppfatning om at kommunen ikke har tilstrekkelige nok tiltak rettet mot sitt langsiktige arbeid med barnefattigdom i Grimstad. Fordelingen av respondenter fra skoler og barnehager er her ganske jevnt fordelt. I forlengelse av ovennevnte spørsmål, fikk respondentene anledning til å uttale seg i fritekst. Det ble fra en av rektorene uttrykt følgende: «Vi bør samlet ha bedre strategier for hvordan vi bedre kan bidra».

### **6.2.2 «Nye Mønstre – Trygg oppvekst»**

Grimstad kommune har gjennom NAV, vært en del av prosjektet «Nye Mønstre – trygg oppvekst» i perioden oktober 2019 til april 2022 – et forskningsprosjekt som retter seg konkret mot lavinntektsfamilier. Nye Mønstre har vært en av fire hovedsatsinger i folkehelseprogrammet i Agder for perioden 2017-2021, hvor ti kommuner i Agder har deltatt. I evalueringsrapporten for prosjektet beskrives det at målet med Nye mønstre har vært å gi bedre tjenester til lavinntektsfamilier gjennom helhetlig oppfølging. Barn i disse familiene skal bryte med sin sosiale arv og få bedre oppvekstvilkår og bedre fremtidsutsikter. De voksne skal få økt livskvalitet og øke sin aktivitet i samfunnslivet. Gevinstrealisering er langsiktig og forskingen som følger familiene ser 10 til 15 år frem i tid for å avgjøre om metoden har hatt ønsket effekt. I prosjektperioden var det i Grimstad ti familier som var en del av Nye Mønstre.

Alle kommuner som har vært en del av prosjektet, har valgt å videreføre tilbudet inn i ordinær drift. Grimstad kommune var den eneste kommunen som ved prosjektavslutning i 2022 ikke videreførte prosjektet inn i ordinær drift, men skal fra 2024 sette i gang ordningen igjen. Av økonomiske hensyn vedtok kommunestyret ved utgangen av 2022 følgende:

*«Kommunedirektøren bes gjennomgå Helse- og omsorgssektoren og Oppvekstsektoren for å identifisere muligheter for samordning av ressurser og for å se om eksisterende ressurser kan dekke opp familiekoordinatorstillingene.»*

I revisjonens intervju med avdelingsleder samt prosjektleder i NAV (og tidligere familiekoordinator Nye Mønstre), blir det beskrevet at NAV-leder og kommunalsjef oppvekst var tydelige på at de ønsket å få Nye Mønstre opp å gå igjen etter prosjektperioden. På spørsmål om finansiering, ble det landet på at de skulle få finansiert én ny stilling i budsjettet i 2023 samtidig som de skulle lete etter ressurser internt til to andre stillinger i løpet av 2024. Dette for å opprette anbefalingen i evalueringsrapporten om et team på minst 3 familiekoordinatorer - for å ivareta et fullverdig tilbud hensyntatt det faglige miljøet og demografien i Grimstad kommune.

Forankring og promotering av Nye Mønstre omtales av NAV (avdelingsleder og prosjektleder) å bli en viktig del av oppstarten inn i ordinær drift. Promoteringen beskrives at blir viktig både for å gjøre tjenesten mer kjent og for at de skal få et ansikt på familiekoordinator. Inntaksteam var en del av metoden i prosjektperioden hvor flere instanser i kommunens tjenester tverrfaglig var representert, noe som omtales av NAV å bli viktig også fremover. Det å kunne drøfte inntak av familier tverrfaglig og drøfte inntakskriteriene<sup>49</sup> beskrives som avgjørende i den forbindelse.

Saksgangen i Nye Mønstre blir på generelt grunnlag beskrevet som at saken ofte først kommer som en melding fra f. eks barnevernet, hvor det så blir drøftet i inntaksteamet. Det blir deretter gjennomgått en del faste sjekkpunkter som gjelder for hele Nye Mønstre-ordningen, med først en vurdering av om familien lever i vedvarende lavinntekt. Deretter, dersom familien selv ønsker å være en del av prosjektet, blir de kalt inn til en kartleggingssamtale før det blir foretatt en fullstendig kartlegging av familiens behov og økonomi, med samtykker til å hente informasjon og økonomiopplysninger (lønn, bostøtte mv.). Nye Mønstres omfattende kartleggingsskjemaer blir deretter brukt, tilpasset foreldre og barn i ulike aldersgrupper mv. Familiens plan blir så utarbeidet og utgjør det viktigste dokumentet for familiekoordinator. Planen omtaler flere kortsiktige og langsiktige mål, også med familiens ønsker om hva som er viktig for dem nå og fremover og hva en kan gjøre for å løfte livskvaliteten.

Når det gjelder involvering av barna har Nye Mønstre omfattende skjemaer som er tilpasset ulike aldre. Likevel beskriver prosjektleder i NAV at man ofte ser at relasjonen til barna må bygges opp gjennom foreldrene, hvor det først er på den årlige kartleggingen man kunne få litt mer ut av barna over tid. Barna blir spurt om eksempelvis fritidsaktiviteter, hvordan det går på skolen osv. Familiekoordinators rolle er da å skaffe stabilitet ved å for eksempel passe på at alle barna fikk en fritidsaktivitet. Hjelpen kan innebære både økonomisk finansiering, praktisk hjelp til oppmelding, dialog etter skoletid, påminnelse om å møte opp mv.

## Tiltak

Tiltak rettet mot lavinntektsfamiliene som var en del av Nye Mønstre, var ifølge prosjektleder (tidl. familiekoordinator) i NAV eksempelvis å hjelpe foreldre med å fullføre skole og gå over i arbeidstrening, hjelp i konflikter, hjelp med å sette dem i kontakt med frivilligheten for å kunne arrangere barnebursdag, på vegne av familiene å søke om midler til gratis ferie hos Blå Kors mv. Dette omtales av NAV å være kjernen i familiekoordinators oppgaver, det å opplyse om at ulike tjenester og tilbud faktisk finnes, noe de ikke nødvendigvis ville funnet ut av og søkt om på egenhånd. NAV viser til at deres oppgave handler om å koordinere og finne ut av bredden av alle tilbud, tjenester og støtteordninger som finnes og videreformidle dette til familiene. Hjelp med

---

<sup>49</sup> Grense for vedvarende lavinntekt, definisjon av «mottak av flere tjenester samtidig», hvem som selv ønsker å motta tjenesten mv.



økonomi, lage budsjetter for familiene, opplæring i å bruke nettbank er alle eksempler på hjelp familiene i prosjektperioden hadde behov for. Listen er nesten utømmelig over hva slags detaljer det forventes at alle voksne skal kjenne til, da er det fint å kunne hjelpe foreldrene med disse tingene.

Fordelen med Nye Mønstre beskrives av NAV å være at det ikke er noen sluttdato for hjelpen og dersom man kan holde en stabilitet i en familie over lengre tid så vil det kunne skape grunnlag for barna i å få en god oppvekst. Det å få foreldrene til å jobbe mer riktig på sikt mener prosjektleder med sikkerhet vil kunne ha en positiv effekt på barna. Familien som helhet lærer seg dermed flere verktøy for å håndtere livet. Da bryter man mønstre og arv-miljø problematikken når det gjelder barna, samtidig som det for de voksne kan dempe psykiske helse- og stressutfordringer ved at man har en mer trygghet rundt seg. Det å ha forutsigbarhet over tid for familiene som er en del av Nye Mønstre, vil ifølge NAV kunne bidra til den langsiktige varigheten og stabiliteten som kanskje bidrar til å bryte den sosiale arven hvor barna vil ha en annen hverdag med foreldre som bedre rollemodeller.

I revisjonens intervju med barneverntjenesten ble barnevernleder og gruppeansvarlig tiltak stilt spørsmål om ordningen. Nye Mønstre omtales som en veldig positiv ordning, hvor lavinntektsfamilier som virkelig trenger det får tett oppfølging og hjelp til å navigere i systemene. Barnevernleder mener det er positivt at familiene som har vært med i Nye Mønstre, har fått én person som samler trådene, følger dem rundt og fyller ut skjemaer sammen – hvor det for enkelte er en utfordring bare å få fylt ut skjemaer. Prosjektet omtales som veldig vellykket for de ti familiene som deltok. Barnevernleder beskriver at det var veldig positivt at han ble invitert inn som en del av inntaksteamet i Nye Mønstre, hvor han med sin erfaring fra barnevernet bidro til å treffe godt på de familier som ble valgt ut til å delta i prosjektet.

På spørsmål fra revisjonen om det har vært en dialog rundt samarbeidet mellom barneverntjenesten og Nye Mønstre når det nå går over i ordinær drift, er ikke barneverntjenesten særlig kjent med at Nye Mønstre nå starter opp igjen i ordinær drift. Det uttrykkes en skepsis omkring slike prosjekter, da det gjøres mye bra i selve prosjektperioden, men hvor det blir et tomrom når prosjekter avsluttes da familiene plutselig ikke får hjelp lengre. Når Nye Mønstre skal gå over i ordinær drift, uttrykker barnevernleder et ønske om at barneverntjenesten fortsatt vil være en del av inntaksteamet. Det pekes på viktigheten av å få de «riktige» familiene inn.

### 6.2.3 Kommunens tiltak rettet mot barn i lavinntektsfamilier

Tiltak revisjonen blir presentert i både intervjuer og i dokumentasjon, er mange eksempler på overordnede og universelle tiltak som ikke nødvendigvis er etablert rettet direkte mot barn og unge i lavinntekt. Tiltakene vil likevel kunne ha en positiv effekt både på de som lever i fattigdom i dag og på det langsiktige omfanget av helhetlig andel barn og unge i lavinntektsfamilier.

Gjennom kommunens nyetablerte forebyggende plan blir det under risikoområdet «levekårsutfordringer», presentert en rekke tiltak gjennom de tre nivåene: universelle tiltak (grønt), selektive tiltak (gult) og indikerte tiltak (rødt), som alle definerer nivå av målgruppe. Under de ulike nivåene, presenterer planen følgende tiltak:

<ul style="list-style-type: none"><li>• Kunnskap om gratisprinsippet</li><li>• Gratis fritidstilbud</li><li>• BUA</li><li>• Opplevelseskortet</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kontantfri kantine</li><li>• Gratis bruk av svømmehall</li><li>• Nye Mønstre</li><li>• Grimstad UngdomsHUB</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Råd og veiledning</li><li>• Samarbeidsrutine mellom nAV og barnehage, skole og helsestasjon</li></ul>
---	--	---



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontantfri kantine</li> <li>• Bursdagsrom på skolen</li> <li>• Åpne haller</li> <li>• Skyssordninger</li> <li>• Fritidslederkurs</li> <li>• Frivillighetsattest</li> <li>• Grimstad UngdomsHUB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fritids-/støttekontakt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samfunnsplanlegging</li> <li>• Grimstad UngdomsHUB</li> <li>• Nye Mønstre</li> <li>• Fritids-/støttekontakt</li> </ul>
--	--	---

Flere tiltak er gjentakende ved at de gjelder på flere av nivåene. Gjennom intervjuer og dokumentasjon blir det spesielt fokusert på to hovedtiltak rettet mot lavinntektsfamilier: opplevelseskortet og BUA.

*Opplevelseskortet* er et tilbud Grimstad kommune har til alle barn og unge mellom 2-16 år, fra familier med lav inntekt. Kortet gir mulighet til å delta på aktiviteter og kulturopplevelser gjennom et antall gratisbesøk sammen med ledsager. Opplevelseskortet beskrives av avdelingsleder og prosjektleder i NAV som veldig populært og samtidig veldig viktig for familiene. Ordningen er finansiert gjennom Bufdir-midler og prosjektleder uttrykker et håp om at ordningen fortsetter da den er så populær og betydningsfull for mange. Det beskrives at NAV bare i år har fått ca. 250 stk. og allerede bedt om flere (pr. oktober 2023). Det er ikke utarbeidet objektive kriterier for å få kortet, men NAV beskriver at de ofte kjenner til familiene og barna fra før og vet hvem som bør få slike kort. På spørsmål om det er noe stigmatiserende holdninger rundt opplevelseskortene, beskriver avdelingsleder at dette har vært i fokus fra start. Opplevelseskortet er populært og etterspurt og brukes aktivt av mange, noe som prosjektleder beskriver å kunne være en indikasjon på at det ikke er mye stigmatiserende rundt det.

Revisjonen har vært i kontakt med enhetsleder for kultur i kommunen og fått oversendt tall på hvor mange opplevelseskort som er utdelt de siste 3 årene:

- 2021: 300 stk.
- 2022: 400 stk.
- 2023 (pr. november): 550 stk.

Barnevernleder uttrykker i intervju med revisjon at de i barneverntjenesten har savnet å kunne dele ut opplevelseskortet selv. De siste årene har de måttet henvise til NAV, noe en del familier ikke ønsker. Barnevernleder presiserer til revisjonen at de gjerne ønsker en bunke med opplevelseskort, slik at barneverntjenesten også kan dele ut til de som har behov for det. Kortene utstedes i dag kun av NAV og kulturtjenesten.

*BUA (Barn Unge Aktivitet)* er en gratis utlånsordning av sports- og fritidsutstyr til alle som ønsker, i regi av frivillighetsentralen. BUAs formål er å bidra til inkludering og økt deltakelse i helsefremmende aktiviteter for barn og unge, uavhengig av sosioøkonomisk status, gjennom å styrke og synliggjøre nye og eksisterende utstyrsordninger for sport- og friluftsliv. Enhetsleder for kulturtjenesten beskriver gjennom en skriftlig redegjørelse til revisjonen, at BUA Grimstad ligger høyt på utlånsstatistikken blant store kommuner med en positiv økning i antall registrerte lån. Enhetsleder beskriver at de ikke har noen oversikt over hvem av låntakerne som er i målgruppen lavinntektsfamilier, men at det er mange, både familier, flyktninger, studenter og skoleklasser, som benytter seg av BUA.

Når det gjelder samarbeidspartnere, beskriver enhetsleder for kulturtjenesten at de samarbeider med flyktningtjenesten og informerer deltakere på introduksjonsprogrammet om BUA-tilbudene.

Det er samtidig blitt godt forankret hos elever ved voksenopplæringen, samtidig som både NAV Grimstad og oppvekstsektoren er godt kjent med tilbudet. De ansatte hos BUA Grimstad er i hovedsak ungdommer som dermed får arbeidstrening, noe som også anses som et positivt tiltak.

Kulturtjenesten har i tillegg søkt om og fått tilskudd fra Bufdir i flere år til ulike prosjekter som blant annet omfatter inkludering av barn og unge i lavinntektsfamilier. Sist søknadsbehandling fikk Grimstad kommune, med tilsagn for 3 år, ca. 1,4 mill. kr i 2022, 1,2 mill. kr i 2023 og 1 mill. kr i 2024. Tilskuddet anvendes til:

- 1) Styrke tilbudet på Huset ungdomsklubb med mer bemanning, flere aktiviteter inkl. noe i ferier, gratis mat, mm.
- 2) Styrke bemanningen på Gratis kulturlørdag
- 3) Dekke utgifter i forbindelse med Opplevelseskortet
- 4) Bemanning og utstyr på BUA Grimstad og BUA Groos (sommertilbud)

Når det gjelder fritidsaktiviteter, er det satt et mål om at alle barn i alder 7-18 år deltar i minst en fritidsaktivitet eller hobby, hvor strategien er at kommunen skal bidra til at de får minst ett gratis tilbud. I forlengelse av dette trekker kommunalsjef oppvekst frem at også næringslivet og frivilligheten vil kunne dele ansvaret for dette, da kommunen som helhet med alle aktører er ansvarlige for å tilrettelegge for at barn og ungdom får anledning til å delta på eksempelvis fritidsaktiviteter. Det er blant annet en ordning gjennom idretten hvor en kan søke om midler fra idrettsrådet til dekking av utgifter til fritidsaktivitet, en ordning som nok kanskje ikke er kommunisert godt nok ut og dermed ikke blir så brukt ifølge kommunalsjef. Det presiseres derfor viktigheten av at kommunen får kommunisert ut eksisterende ordninger, for blant annet å forsøke å redusere barnefattigdom.

### Barneverntjenesten

Barneverntjenesten er sammen med NAV og oppvekstsektoren, de som jobber tettest med familier hvor økonomi kan være en av hovedfaktorene for familiens problemer. Helt konkret på tiltak beskrives det i intervju med barnevernleder og gruppeansvarlig tiltak at barneverntjenesten kan gå inn for å dekke enkeltutgifter. Gruppeansvarlig beskriver at mange familier ikke bare er fattige økonomisk, men også fattige på nettverk, opplevelser mv. Bekymringsmeldingene kommer derfor ofte relatert til at det er mye som er vanskelig for familiene, utfordringer ved bosituasjon eller lignende.

Barneverntjenesten beskriver at de forsøker å få mye til, men at det samtidig er mye de ikke kan eller skal hjelpe med. Det beskrives at barneverntjenesten eksempelvis ikke skal hjelpe med å dekke husleie slik at de får bolig, da dette omfatter ansvarsområdet til andre instanser. På spørsmål om prosedyre for å evt. henvise familiene til riktig tjeneste i slike tilfeller, svarer gruppeansvarlig at det alltid er første tanke og at man hjelper de inn til f. eks NAV så godt som mulig. Det beskrives likevel som litt utfordrende, da det uttrykkes at det foreligger noe ulike oppfatninger mellom NAV og barneverntjenesten på grensene for hva som defineres som fattigdom, hvor barneverntjenesten beskriver at de i større grad hjelper de i gråsonen.

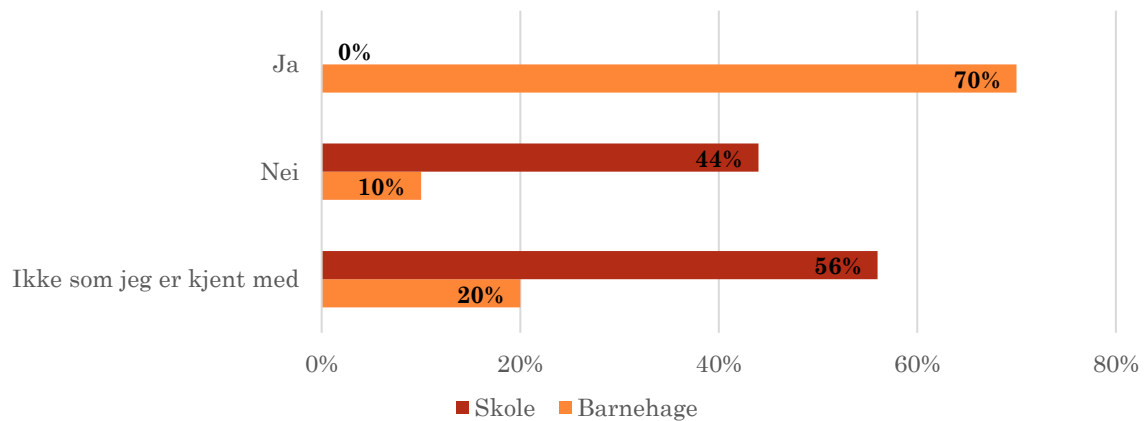
På spørsmål om tiltak rettet mot lavinntektsfamilier, forteller barneverntjenesten at de kan være med å dekke eksempelvis fritidsaktiviteter. I saker som går over flere år hvor familiene har flere hjelpetiltak hos barneverntjenesten, kan det resultere i at det ikke lenger er behov for de øvrige hjelpetiltakene og man kun sitter igjen med rene økonomiske hjelpebehov som å dekke fritidsaktiviteten. I slike tilfeller uttrykkes det at det ikke er riktig at familien fortsatt skal være i

barneverntjenesten. Barneverntjenesten beskriver for øvrig en kreativitet rundt hjelpetiltak når det gjelder økonomi, med utgangspunkt i å hjelpe familier der det faktisk er et reelt behov for det. De kan eksempelvis bistå med å dekke kostnader til klær, få ungdom inn i utdanning eller folkehøgskole, hjelpe dem med å søke lånekassa, mv. Når det gjelder tiltaksliste som knytter seg til økonomisk støtte, beskriver barneverntjenesten til revisjonen at de må være litt forsiktige med å sette opp for mye av økonomiske tiltak, slik at de ikke får en bølge av forespørsler. Men her mener de at de er gode på å finne de individuelle behovene, hvor det eksempelvis gis støtte til fritidsaktiviteter.

#### 6.2.4 Tiltak ved skoler og barnehager

Grimstad kommune har gjennom planverk flere mål og strategier for overordnet arbeid med risikoutsatte barn og unge. I forlengelse av dette ble skolene og barnehagene gjennom spørreundersøkelsen stilt spørsmål om skriftlige rutiner for sitt arbeid med lavinntektsfamilier:

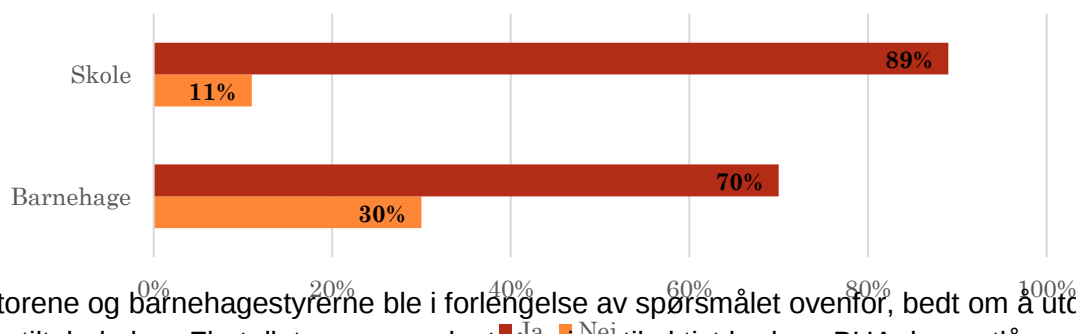
*«Er det etablert skriftlig rutine for hvordan barnehagen/skolen skal arbeide med barn i lavinntektsfamilier?»*



Av fremstillingen ovenfor fremgår det at ingen av skolene i Grimstad kommune har etablert noe rutine for hvordan de skal arbeide med elever som lever i lavinntektsfamilier. Av de om lag halvparten av barnehagene i Grimstad som besvarte undersøkelsen, er det derimot positive funn ved at 70 % av barnehagene sier at de har etablert en skriftlig rutine for hvordan de skal arbeide med barn som lever i lavinntekt.

Når det gjelder tiltak ved barnehagene og skolene, ble respondentene stilt spørsmålet om det eksisterer noen universelle tiltak knyttet til å inkludere barn og familier uavhengig av inntekt. Da fordelte skolene og barnehagene seg som følger:

*Har skolen/barnehagen noen universelle tiltak knyttet til det å inkludere alle barn og familier uavhengig av inntekt? (f. eks utlån av utstyr, kostymer til karneval mv.)*



Rektorene og barnehagestyrerne ble i forlengelse av spørsmålet ovenfor, bedt om å utdype hva slags tiltak de har. Flertallet av respondentene viser til aktivt bruk av BUA, hvor utlån av sykler,

skøyter, ski og annet utstyr til aktivitetsdager blir ordnet i samråd med skolen slik at alle får anledning til å delta. Skolene viser til samarbeid med FAU, hvor det blir dekket utgifter knyttet til avslutning for avgangsklasser samt kantinedag slik at alle elever får anledning til å kjøpe noe. For barnehagene har de følgende eksempler på tiltak:

- Barnehagen lager egne kostymer til karneval
- Arrangerer byttekveld eller har bytteknagger
- Ekstra klær til utlån og gjenbruk av utedresser
- Gratisprinsipp på foreldrearrangementer og alle øvrige aktiviteter

I forlengelse av dette, ble rektorene og barnehagestyrerne stilt spørsmålet: «*Arrangeres det aktivitetsdager, turdager eller andre former for aktiviteter som krever at familier må stille med eget privat utstyr?*». Her svarer alle respondentene med unntak av 3 stk. «nei», hvor de som svarte ja viser til at de da tilbyr utlån av utstyr gjennom skolen eller via BUA.

### 6.3 Vurderinger

Det er revisjonens vurdering at Grimstad kommune har en forebyggende plan med blant annet fokus på levekår og risikoutsatte barn og unge som hovedtema. Planen er forankret i kommuneplanens samfunnsdel og inndelt i fem hovedområder, men slik revisjonen ser det, er det ingen av disse som er direkte rettet mot lavinntekt eller fattigdomsproblematikken. Det er likevel områder som alle i et langsiktig perspektiv kan bidra til å påvirke lavinntektsfamilier i en positiv retning der levekårsutfordringer er anført som et risikoområde og tilordnet konkrete tiltak. Utenom forebyggende plan og deler i kommuneplanens samfunnsdel er det ingen definerte mål, planer eller strategier som relaterer seg direkte til arbeid med lavinntektsfamilier og barnefattigdom.

Det er revisjonens vurdering at planer og strategier knyttet til arbeidet med lavinntektsfamilier i varierende grad er kjent i kommunen. Fra spørreundersøkelsen blant skoler og barnehager ser revisjonen at mål og strategier knyttet til dette ikke er særlig kjent, og det er også en mindre tro på hvorvidt kommunen kan lykkes i å dempe utviklingen mot høyere andel barn i fattige familier. Det er i tillegg ingen skoler som oppgir å ha skriftlige rutiner knyttet til arbeidet med lavinntektsfamilier (ved barnehagene er det en høy andel som oppgir å ha dette).

Kommunen har flere tiltak rettet mot barnefattigdom slik revisjonen vurderer det. Forebyggende plan er utformet med tanke på at den skal gjelde for alle kommunens virksomheter som arbeider med dette temaet, og tiltakene som føres opp kan dermed være relevante for alle. Ved å gå nærmere inn på to konkrete tiltak, opplevelseskortet og BUA, synes det som at disse har blitt godt kommunisert innad i kommunen og til potensielle brukere. Det er likeledes positivt at kommunen er aktiv i det å søke om eksterne midler til tiltak. Også ved skoler og barnehager oppgis det at man har universelle tiltak i forhold til det å inkludere barn uavhengig av inntekt.

På den annen side kommer det frem at ikke alle ordninger er like godt kjent, og da vises det til tiltaket om dekning av utgifter til fritidsaktiviteter. Det er også forhold vedørende hvem som kan tildele de ulike tiltakene der en stram tildeling gir mer kontroll, men kan også medføre at tiltak ikke når relevante brukere. I henhold til forebyggende plan skal kommunen evaluere hvert tiltak årlig, og erfaringen rundt fritidsaktiviteter viser viktigheten av å gjennomføre dette. I tillegg til forhold knyttet til informasjon kan evalueringer også belyse hvor godt man lykkes med tiltakene. Dette vil kunne si noe om hvor egnete tiltakene er og om de når ut til de som trenger dette.

Prosjektet «Nye Mønstre» fremstår etter revisjonens vurdering som et positivt tiltak, og både barnevern og NAV ser nytte i strukturen som ligger i dette prosjektet. Hvordan familier blir en del av dette tiltaket (inntaket) og det at det ikke er en sluttdato for hjelpen trekkes frem som viktige forhold. Dette øker sjansen for å kunne hjelpe de som trenger det mest og at effekten av tiltaket blir i henhold til målet om at disse familiene skal bryte med sin sosiale arv. Samtidig ser revisjonen også her en indikasjon på sviktende informasjon i kommunen ved at barnevernleder ikke var kjent med at prosjektet Nye Mønstre skal starte opp igjen og bli en del av det faste tilbudet.

## 6.4 Delkonklusjon

### ***Har kommunen utarbeidet tilstrekkelige mål, planer og tiltak for å forebygge og dempe konsekvensene av barnefattigdom?***

Kommunen skal iht. lovkrav aktivt arbeide for å forebygge og dempe konsekvensene av barnefattigdom, hvor det er anbefalt å etablere tiltak som tar utgangspunkt i relevante mål og strategier. Revisjonen konkluderer med at kommunen tar et aktivt eierskap til sitt arbeid med lavinntektsfamilier, og dette vises gjennom forebyggende plan der tiltak knyttes til mål og strategier. Planen skal gjelde alle relevante virksomheter og tjenester i kommunen, og det er flere tiltak knyttet til levekårsutfordringer. Det fremstår også som at tiltakene har god oppslutning blant brukerne.

Samtidig vil revisjonen peke på at det er forhold knyttet til informasjon og evaluering der kommunen har forbedringspotensial. For at mål, planer og tiltak skal ha effekt, må de gjøres kjent og forankres i alle relevante deler av kommunen. Resultater fra spørreundersøkelsen og forhold omkring enkelte tiltak tyder på at kommunen ikke lykkes helt med dette. Likeledes er evalueringer viktige i å kunne avdekke forhold der det svikter – og der man lykkes. Dette kan fungere som et ledd i å vurdere om tiltakene er egnede og om de når ut til brukerne.

## 7 Tverrfaglig samarbeid

Det vil i følgende kapittel redegjøres for faktagrunnlaget og revisjonens vurdering knyttet til tredje problemstilling, sett opp mot utledet revisjonskriterium.

3) *I hvilken grad sørger kommunen for godt tverrfaglig samarbeid mot barnefattigdom?*

### 7.1 Revisjonskriterium

- Kommunen bør legge til rette for tverrfaglig samarbeid mellom relevante kommunale tjenester og med eksterne organisasjoner involvert i arbeidet mot barnefattigdom.

### 7.2 Fakta

Arbeidet med barnefattigdom er preget av utfordringer som berører mange enheter i kommunen som jobber med barn, unge og foreldre som lever i vedvarende lavinntekt. Det er samtidig flere andre aktører som gjennom tiltak omtalt i problemstilling 2, også er involvert i arbeidet. En slik tverrfaglighet stiller dermed krav til at det bør foreligge et godt samarbeid på tvers av fagområder, slik at kommunens arbeid skal fremstå som helhetlig for både kommunen selv og for lavinntektsfamiliene.

#### 7.2.1 Tverrfaglige møteplasser

Oppvekstsektoren i Grimstad kommune ble i 2021/2022 omorganisert ved å flytte over en del av helsetjenestene til oppvekst, blant annet barneverntjenesten, helsestasjon, familiesenteret, SLT og MOT<sup>50</sup>. Hensikten med hele endringen var ifølge kommunalsjef oppvekst å få en bedre tverrfaglig samhandling mellom tjenestene, særlig knyttet til risikoer ved barn og unge. Gjennom prosessen ble det gjennom workshops arbeidet med case-utfordringer hvor de ulike tjenestene skulle arbeide med hvem som skal inn og hjelpe når. Dette omtaler kommunalsjef som veldig nyttig, da tjeneste bar preg av siloarbeid hvor man i liten grad kjente til hvordan de andre enhetene jobbet.

Grimstad kommunes tverrfaglige arbeid har blant annet sitt utgangspunkt i «laget rundt barnet», en strategi for alle hjelpepersoner og instanser som jobber rundt barnet skal jobbe sømløst, tverrfaglig og helhetlig. På spørsmål om strategi for hvordan de ulike aktørene skal bli flinke på å samhandle mellom seg, sier kommunalsjef oppvekst at det er nettopp dette kommunen har vært for dårlige på, men som det er ønskelig å jobbe mer med fremover - tverrfaglig samarbeid. De har blant annet jobbet mye med å nå ha fått på plass et felles samtykkeskjema, for å kunne snakke sammen på tvers.

I kommunens plan for forebyggende arbeid er det utarbeidet et delkapittel om tverrfaglig samhandling; «Samarbeid i praksis». Her presiseres det at kommunen skal forbedre sin tverrfaglige samhandling gjennom å:

- Bruke systematiske programmer som skal medføre likhet (eksempelvis foreldremøter og foreldrenettverk)

---

<sup>50</sup> SLT-arbeid omhandler lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak. MOT-program er et verktøy for å jobbe systematisk med å utvikle ungdommers robusthet og motstandskraft

- Videreutvikle allerede eksisterende tverrfaglige møteplasser (eksempelvis basisteam, ressursteam mot mobbing, tverrfaglig utviklingsteam mv.)
- Legge inn faste tverrfaglige workshops i årshjulet
- Videreutvikle og øke ressurs til tverrfaglig koordinator knyttet til felles arbeid for barn, unge og deres familier
- Kontinuerlig jobbe for å skape felles praksis og felles kultur

Forebyggende plan har samtidig utarbeidet en tabell for definerte mål og strategier samt hvordan disse skal jobbes med. Det er i den forbindelse fordelt ansvar over hvilke aktører som skal være inne når, kartlegging av behov samt hvilke ressurser man trenger på de ulike målene. Kommunen har i dag flere tverrfaglige møteplasser, men som kommunalsjef oppvekst beskriver at ikke fungerer helt som de skal. Det pekes på viktigheten av at kommunen har ansvar for å enten parkere noe av det som gjøres eller forbedre det.

Som omtalt i kommunens plan for forebyggende arbeid, har Grimstad kommune i tillegg hatt et eget tverrfaglig utviklingsteam (TUT), hvor kommunalsjef oppvekst har stilt spørsmål knyttet til teamets mandat, hvem som er bestiller, målgruppe etc., da det opprinnelige mandatet er utdatert. Kommunen jobber nå med å forbedre dette, da kommunalsjef viser til at selve teamet er en fint sammensatt tverrfaglig gruppe – bestående av jobbsentralen, PPT, barnevernet, representant for skole og barnehage, psykisk helse og rus, kommuneoverlegen, familiesenteret m. fl. Kommunalsjef oppvekst viser til at hun er utfordret på at TUT skal ha en tydelig bestilling og et klart mål, blant annet da flere i kommunens ledergruppe ikke hadde hørt om teamet

Samhandling og samarbeid lengre ned i linja er noe kommunalsjef oppvekst ønsker å få til mer av fremover, hvor det til nå har vært fokus på å implementere det på et overordnet nivå. Målene i forebyggende plan beskrives å forhåpentligvis eksistere lenge fremover, men det pekes på viktigheten av at tiltakene jevnlig må evalueres, justeres og eventuelt byttes –minst en gang i året. Selve forebyggende plan har ikke noen tidsperiode fastsatt, men er tiltenkt å følge kommuneplanens samfunnsdel. De årlige virksomhetsplanene, som enhver leder har ansvaret for, vil ifm. forebyggende plan bli fulgt opp årlig knyttet til de ulike målene og tiltakene. Kommunalsjef oppvekst peker på viktigheten av at ledere tar eierskap og føringen, men samtidig delegerer slik at den enkelte får et oppdrag og er engasjert i arbeidet.

### **7.2.2 Tjenestenes opplevelse av tverrfaglig samarbeid**

Gjennom intervjuer og spørreundersøkelsen har revisjonen fått anledning til å få både barneverntjenesten, NAV, skoler og barnehager sin oppfatning av det tverrfaglige samarbeidet i kommunen – i forlengelse av det som beskrives gjennom overordnet planverk.

#### **Barneverntjenesten**

I intervju med revisjonen peker barnevernleder på at Grimstad kommune arbeider mye på systemnivå når det gjelder tverrfaglig samarbeid, blant annet som et resultat av barnevernreformen. Arbeidet med tverrfaglig samarbeid beskrives med å være forankret øverst i organisasjonen, men at det nå må arbeides godt med planen nedover i systemet. Utfordringer i familier og hos barn begynner tidlig, hvor man kanskje ser utfordringer allerede i barnehagen og i skole. Da er det avgjørende å ha ressurser til nok ansatte som faktisk har tid til å ta vare på barna. Barnevernleder uttrykker tydelig at dersom forebyggende plan skal fungere, så kan det ikke kuttes så mye ressurser som det er snakk om i oppvekst, men at det må satses på sektoren med fokus på alt fra reparasjon til forebygging.



Når det gjelder samhandling med andre tjenester og instanser, peker barnevernleder og gruppeleder på viktigheten med samtykker. Revisjonen trekker frem at det skal foregå et arbeid med felles samtykkeskjema, noe gruppeansvarlig uttrykker at hun ikke er kjent med. Barnevernleder er derimot kjent med at et slikt skjema skal være under utarbeidelse, men det uttrykkes en skepsis til hvordan et slikt skjema skal fungere i praksis.

Samarbeidet med skoler og barnehager omtales stort sett som bra av barneverntjenesten. Barnevernet får flere meldinger fra skolene enn barnehagene, noe som er jobbet en del med de siste årene ved å blant annet reise ut til skolene med informasjon om barnevernet, taushetsplikt, når man skal melde osv., Barnevernleder trekker frem viktigheten av å bygge opp et godt samarbeid, hvilket avhenger av at man må ha en forventningsavklaring til hverandre, hva som en gjensidig kan forvente av hverandre. På spørsmål om samarbeidet med kommunens private barnehager, så oppleves det generelt sett som et godt samarbeid.

Når det gjelder barneverntjenestens samarbeid med NAV, uttrykker gruppeansvarlig tiltak et ønske om å få på plass en mer fast kontaktperson i NAV hvor det kan være litt lav terskel for barneverntjenesten å ta kontakt. I perioder hvor kommunen mottar mange flyktninger, hvor lavinntektsfamilier kan være en felles faktor for begge tjenestene, vil behovet for jevnlig kontakt vil være til stede. Barnevernleder orienterer om samarbeidsrutine med NAV (som også blir overlevert revisjonen), som ble utarbeidet for 6-7 år siden. Rutinen retter seg i hovedsak mot ungdom over 18 år, hvor barneverntjenesten i flere tilfeller fungerer i foreldrerollen til de fullfører videregående. Det uttrykkes til revisjonen at de ønsker seg noe tilsvarende når det gjelder familier, hvor de gjerne vil ha et tettere samarbeid med NAV, spesielt rundt de familiene som har økonomi som ett av de største problemene.

Barnevernet forteller at de ikke har en systematikk i å samarbeide med blant annet NAV om familier som lever i lavinntekt - det blir individuell behandling av den enkelte familie. På spørsmål om de har mye kontakt med NAV eller noen automatikk rundt dialog, beskriver barnevernleder at de i utgangspunktet har et greit samarbeid. NAV har enkeltansatte som tidligere har jobbet i barneverntjenesten, hvor det naturligvis er en lavere terskel for å kontakte de respektive personene. Barnevernleder forteller at de har et fint samarbeid med NAV rundt ungdom, men uttrykker et ønske om å få til et bedre samarbeid rundt familier. Det beskrives at de ikke fått en rutine på eller knekt helt koden på – hvor grenseoppgangen mellom hva barneverntjenesten og hva NAV skal dekke, er noe uklart. Gruppeansvarlig mener da det ville vært fint med noen kontaktpersoner i NAV som man kunne hatt litt jevnere kontakt med. Nye Mønstre omtales som et veldig fint verktøy for en bedring av dagens samarbeid, hvor barnevernleder uttrykker ønske om å også bli invitert inn når det går over i ordinær drift.

Barnevernleder trekker avslutningsvis frem viktigheten av å avklare forventninger til hverandre, hva man har lov til, hvor grensene går, ansvarsgrenser mv. når det gjelder tverrfaglig samarbeid. Grunnlaget for godt samarbeid er tillit og avklaring til hverandre. Gapet mellom forventning og realitet, det er det som er kilde til frustrasjon og mistillit.

## NAV

Barn og unge i lavinntektsfamilier omtales av både avdelingsleder og prosjektleder i NAV som en tilnærmet umulig målgruppe å følge tett opp individuelt – hvor en derfor er avhengig av å jobbe systematisk, prosjektbasert og tverrfaglig for å forsøke å jobbe med tiltak som treffer målgruppen. På spørsmål om avdelingsleders og prosjektleders opplevelse av kommunens fokus på å



forebygge og dempe utviklingen av barnefattigdom i Grimstad, svares det at det er mye fokus på barnefattigdom og jobbe mer tverrfaglig med sømløse tjenester.

Samarbeidet med barneverntjenesten i forbindelse med Nye Mønstre, omtales av prosjektleder/tidligere familiekoordinator som forbilledlig bra og var den tjenesten de opplevde å ha jobbet best med. Før prosjektperioden var det samarbeidsavtaler mellom barnevernet og sosialtjenesten som fungerte bra, men den tette oppfølgingen av familiene som kom gjennom Nye Mønstre gjorde noe ekstra positivt med samarbeidet på tvers. Avdelingsleder beskriver et inntrykk av at barneverntjenesten på sin side også opplevde det å få mer tilgang hos NAV og forståelse av hverandres arbeid. NAV omtaler seg selv samtidig som komplekst, hvor et prosjekt som Nye Mønstre hvor det er jobbet «ute» og samarbeidet med andre tjenester, beskrives av prosjektleder som veldig verdifullt og har i stor grad bidratt til kunnskapsoverføring.

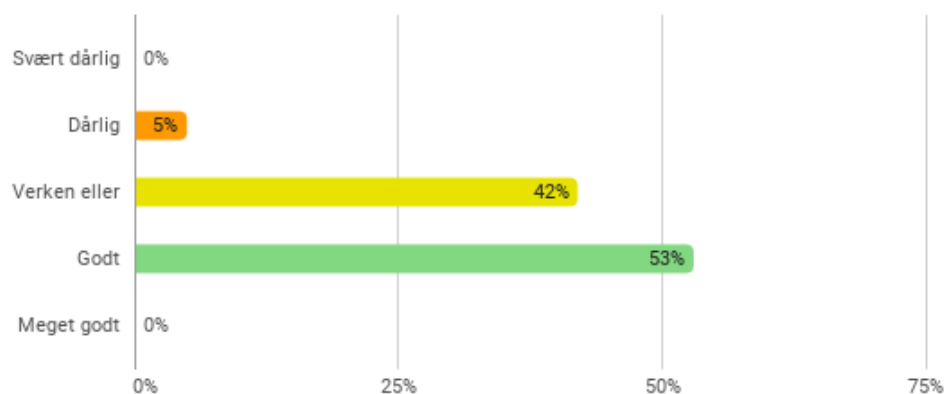
Når det gjelder hvorvidt skoler og barnehager bør være involvert i de utfordringer barna står i, mener prosjektleder at det absolutt hadde vært en nytteverdi at lærere og barnehageansatte hadde hatt bedre kjennskap til dette. Prosjektleder beskriver et stort behov for mer dialog mellom eksempelvis familiekoordinator og skolene, både med lærere og andre som jobber tett med barna og ser deres atferd og for foreldrene. Det poengteres samtidig nyansene ved at det ikke er alt skolene bør eller skal vite, men det uttrykkes tydelig at de bør vite noe dersom en familie har en utfordrende hverdagssituasjon.

Kommunens arbeid med nye felles samtykkeskjemaer mener prosjektleder vil bli krevende, da det fort blir en veldig spesifikk avgrensning. For å kunne ha felles samtykkeskjemaer, må samtykkene ifølge avdelingsleder både si noe om hvem som skal samarbeide, hva slags opplysninger som kan deles, det må være helt konkret, og hvor lenge samtykket gjelder.

### Skoler og barnehager

Gjennom spørreundersøkelsen ble rektorene og barnehagestyrerne stilt et generelt spørsmål om hvordan det tverrfaglige samarbeidet i og med kommunen oppleves.

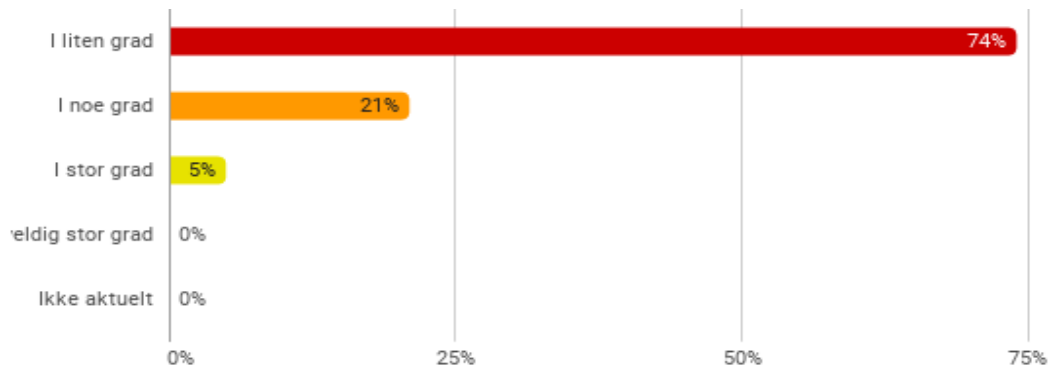
«Hvordan opplever du det tverrfaglige samarbeidet i/med kommunen?»



Her fordeler respondentene seg fra skole og barnehage forholdsvis jevnt, hvor en kan se at flertallet er fornøyd med det tverrfaglige samarbeidet samtidig som en del legger seg på verken eller.

For å knytte dette nærmere opp mot lavinntektsfamilier og samhandling med NAV og barneverntjenesten, ble skolene og barnehagene stilt følgende spørsmål:

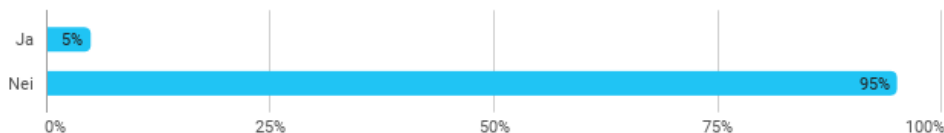
*I hvor stor grad vil du si dere samhandler på tvers av virksomhetene, spesielt med NAV og barneverntjenesten, i forbindelse med utsatte familier og barn (særlig knyttet til lavinntekt)?*



Av fremstillingen ovenfor kan en se at de aller fleste av kommunens både rektorer og barnehagestyrere i kommunale og private barnehager, svarer at de i liten grad samhandler på tvers av virksomhetene i forbindelse med utsatte familier og barn. Sammenlignet med Farsund og Lyngdal kommune som har hatt tilsvarende undersøkelse i 2023, har Grimstad vesentlig flere som svarer at de i liten grad og noe grad opplever samhandling på tvers av tjenestene ifm. utsatte familier og barn.<sup>51</sup>

I forbindelse med barns overgang fra barnehage og over til skole, blir det avholdt samtaler mellom tjenestene om forhold ved barna. Revisjonen stilte i den forbindelse spørsmål om lavinntekt er tema på slike samtaler:

*«Ved overgangssamtaler mellom barnehage og skole – blir det her delt informasjon (forutsatt samtykke) om hvilke barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt?»*



Deling av slik informasjon er, slik det fremgår av undersøkelsen, ikke en etablert praksis for skolene og barnehagene i Grimstad kommune. I Lyngdal kommune svarte nærmere 1 av 3 ja på tilsvarende spørsmål, mens det i Farsund var tilsvarende Grimstad ingen rutine for slik informasjonsdeling.

### 7.3 Vurderinger

Det er revisjonens vurdering at Grimstad kommune har tatt flere grep for å legge til rette for tverrfaglig samarbeid i kommunen. Dette gjelder særlig på et overordnet nivå, der blant annet omorganiseringen i 2021/2022 primært var gjort for å håndtere risikoer knyttet til barn og unge. I forebyggende plan er det ført opp tiltak for hvordan kommunen skal få til bedre samhandling på tvers samt hvilke aktører som er involvert i arbeidet med de ulike definerte målene. Kommunen

<sup>51</sup> I både Farsund og Lyngdal kommune svarte ca. 50 % av respondentene «i liten grad» på tilsvarende spørsmål. Samtidig svarte 29 % av respondentene i Lyngdal at de i stor eller veldig stor grad opplevde samhandling på tvers ifm. utsatte familier og barn.

har utviklet et felles samtykkeskjema slik at kommunens ulike tjenester formelt sett kan snakke sammen på tvers. Når det gjelder samtykkeskjema, uttrykkes en viss skepsis til hvordan det skal kunne fungere. Her anser revisjonen at det er viktig å forankre nedover i organisasjonen de grep som er besluttet på administrativt nivå.

Samtidig vurderer revisjonen det som at det er en erkjennelse på tvers av nivåer i kommunen, både mellom ledernivåer og mellom sektorer og tjenester, om at det må jobbes mer med samarbeidet nedover i systemet. De overordnede grepene som er gjort, legger rammer for det faktiske samarbeidet som er avgjørende for å oppnå målene kommune har satt seg. Her kommer det frem både gode erfaringer og forslag til grep som må gjøres. Generelt fremstår samarbeidsklimaet mellom NAV, barnevern og skole/barnehage som bra, men spesielt rundt arbeidet med lavinntektsfamilier kan det blir bedre.

Fra barnevernets side er det et ønske om et mer fast kontaktpunkt og etablere rutiner for samarbeidet med NAV om lavinntektsfamilier. Det pekes på at det er nødvendig å avklare roller og forventinger til hverandres bidrag, og i denne sammenheng trekkes Nye Mønstre frem som et positivt bidrag til struktur rundt dette arbeidet. Også NAV trekker frem metodikken i Nye Mønstre som en måte å få god struktur på samarbeidet og generere kunnskapsoverføring, og både barnevernet og NAV har sammenfallende oppfattelse rundt viktigheten av at barnehage og skole involveres på egnet måte i arbeidet med lavinntektsfamilier. Fra spørreundersøkelsen kommer det frem at barnehagene og skolene i liten grad har fått til samhandling på tvers av tjenester i forbindelse med lavinntektsfamilier. Dette gjelder også det å dele informasjon mellom skole og barnehage vedrørende barn der dette er en aktuell problemstilling. Revisjonen vil også trekke frem tverrfaglig utviklingsteam som en arena for samarbeid der sentrale aktører møtes. Likevel synes teamets mandatet uklart, og det skaper usikkerhet rundt forhold som målgruppen for teamet og teamets rolle.

## 7.4 Delkonklusjon

### ***I hvilken grad sørger kommunen for godt tverrfaglig samarbeid mot barnefattigdom?***

Grimstad kommune skal iht. krav legge til rette for tverrfaglig samarbeid mellom relevante kommunale tjenester og med eksterne organisasjoner involvert i arbeidet mot barnefattigdom. Det er revisjonens konklusjon at Grimstad kommune relativt nylig har gjort flere grep som kan gi gode rammer for tverrfaglig samarbeid om lavinntektsfamilier. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved forankringen utover i organisasjonen i deler av dette arbeidet, og kommunen bør evaluere om kommunen faktisk har klart å forbedre det tverrfaglige arbeidet som de har definert i forebyggende plan.

Det er samtidig revisjonens konklusjon at kommunen kan jobbe mer aktivt med å få til gode strukturer for det faktiske samarbeidet om lavinntektsfamilier mellom de relevante tjenestene, og det er her positivt at det er en felles forståelse av dette på tvers av tjenester og ledernivåer. Det generelle samarbeidet mellom tjenestene synes bra og erfaringene fra prosjektet Nye Mønstre har vært positive, så kommunen har gjennom dette mulighet til å få faste former på det tverrfaglige samarbeidet om lavinntektsfamilier.

## 8 Evaluering og internkontroll

Følgende kapittel vil redegjøre for faktagrunnlaget og revisjonens vurdering knyttet til siste problemstilling, sett opp mot utledet revisjonskriterium.

4) *Gjennomfører kommunen tilstrekkelige evalueringer av eget arbeid mot barnefattigdom?*

### 8.1 Revisjonskriterium

- Kommunen skal jevnlig evaluere eget arbeid mot barnefattigdom. Erfaringer fra barn og ungdom bør kartlegges for å vurdere om arbeid mot barnefattigdom når frem til relevante målgrupper.

### 8.2 Fakta

Evaluering av kommunens arbeid mot barnefattigdom knytter seg både til evaluering av systemarbeidet og det konkrete arbeidet rettet mot enkeltbarn og familier. Revisjonen observerer gjennom sitt arbeid at kommunens evalueringer av eget arbeid mot barnefattigdom, i stor grad knytter seg til det systematiske arbeidet gjennom overordnet planverk samt enhetenes egne evaluering- og internkontrollrutiner gjennom det løpende arbeidet.

#### 8.2.1 Evalueringsrutiner

I kommunens nye plan for forebyggende arbeid rettet mot barn og unge, er det definert hvordan det skal arbeides med gjennomføring, måloppnåelse og evaluering av planen. Barns rett til medvirkning ilegges fokus, hvor ledere på alle nivåer i kommunen forpliktes til å sørge for at planen implementeres og brukes for å skape felles praksis i det tverrfaglige samarbeidet i laget rundt og for barn, unge og deres familier.

Det vises blant annet til at det gjennom virksomhetsstyring og internkontroll skal foretas løpende justeringer av lokale tiltak for å nå mål. Videre stilles det krav til følgende evalueringsrutiner:

- Minst en gang i året skal det tverrfaglige samarbeidet evaluere egen samhandling og praksis og bidra til revisjon av kommunens plan for forebyggende arbeid
- Tiltak må tilpasses endrede behov hos brukerne blant annet basert på fakta som fremkommer av kommunens felles tilstandsrapport for barnehage, grunnskole og barnevern, elevundersøkelsen, ungdomsundersøkelsen, folkehelseoversikten m.fl.
- Gjennomgangen bør skje i forkant av budsjett- og økonomiplanprosessen.

Ny forebyggende plan legger dermed føringer for at kommunen skal gjøre evalueringer både av det tverrfaglige samarbeidet og gjennom justering av tiltak basert på de ulike informasjonskildene og tilstandsrapportene som utarbeides i de ulike tjenestene. Kommunens plan for forebyggende arbeid er for øvrig helt nyetablert, hvilket har gjort det utfordrende for revisjonen å kunne si noe om hvordan kommunens arbeid hittil er blitt evaluert.

I forebyggende plan er det samtidig lagt inn en kolonne knyttet til evaluering av hvert av de fem målene som er definert. Det vises for øvrig kun til at målene skal følge internkontrollen og at det årlig skal evalueres og eventuelt justeres tiltak ved behov. Gjennom de enkelte virksomhetsplanene skal enhetene ifølge kommunalsjef oppvekst kunne plukke ut noen mål de

ønsker å legge sitt fokus på og jobbe mer med, med konkrete tiltak til dette. Revisjonen forutsetter dermed at evaluering i praksis vil bli mer målbart når ny forebyggende plan får etablert seg mer ute i enhetenes daglige virksomhet.

I barneverntjenesten beskriver barnevernleder at de har krav om evaluering fire ganger i året når det gjelder evaluering av egne hjelpetiltak. Barneverntjenesten utarbeider en tiltaksplan for alle familier med helt konkrete mål om hva som skal evalueres, både med barn og med foreldre, fire ganger i året. Barnevernleder presiserer at det her stilles høye krav til både dokumentasjon og kvalitetssikring.

Gjennom Nye Mønstre i NAV jobbes det direkte med barn og unge som lever i familier med lavinntekt, hvor de enkelte tiltakene kan måles opp mot den effekt familiene opplever at de har. Samtidig startet Nye Mønstre som et prosjekt med et langsiktig mål om å redusere forekomsten av barnefattigdom på sikt. Gjennom evalueringsrapporten til Grimstad kommune samt sluttrapporten for prosjektet som helhet vises det til utelukkende positive effekter på familiene som har deltatt i prosjektet. De langsiktige effektene av Nye Mønstre vil derimot først kanskje bli synlige om 10-20 år.

Evalueringsrutiner i Nye Mønstre ble gjort i henhold til prosjektets metode gjennom en kartlegging hvert år. Dette ble gjort samtidig som tilbakemeldinger hele veien på hvordan barna og foreldrene hadde det og hvordan de opplevde tjenestene, ble hensyntatt. Den virkelige sjekken mener prosjektleder og tidligere familiekoordinator likevel er den årlige omfattende kartleggingen som prosjektet la til grunn og som Grimstad kommune også vil anvende når Nye Mønstre går inn i ordinær drift.

På spørsmål om tilbakemeldinger fra barna gjennom Nye Mønstre, opplevde NAV i flere tilfeller at barna var veldig lojale mot foreldrene – spesielt rundt de mest vesentlige spørsmålene. Tilbakemelding fra barna kunne derfor oppleves som litt «flatt». Samtidig viser prosjektleder i NAV til at det er et ressursproblem, hvor det vises til at dersom man kunne vært enda tettere på over lang tid ville det nok vært lettere å komme tettere også på barna. I prosjektperioden var det 10 familier og 42 personer involvert i Nye Mønstre i Grimstad kommune. Prosjektleder beskriver det som unikt at man igjennom dette har funksjonen der man har tett kontakt med alt fra de minste til de eldste/voksne i familien. Det kan derfor være litt utfordrende å komme tett innpå både eksempelvis 4 åringer, en tenåring og de voksne med en gang.

## **8.2.2 Internkontroll gjennom informasjon**

I tillegg til konkret evaluering som gjøres på systemnivå og evaluering rettet mot individnivå med den enkelte familie ute i tjenestene, er tilgjengelighet et viktig ledd i internkontroll knyttet til barnefattigdom. Det at de tjenester og tiltak som tilbys er tilgjengelig for mottakergruppen, at informasjonen som gis er forståelig og at tjenester faktisk blir brukt av de som har behov for det, er viktig i kommunens arbeid med lavinntektsfamilier.

I forlengelse av dette har revisjonen foretatt en gjennomgang av Grimstad kommunes hjemmesider. Viktigheten av at det må gjøres noe med hjemmesidene slik at det som er utdatert blir fjernet, var noe også kommunalsjef oppvekst påpekte i intervju med revisjonen.

Ved revisjonens gjennomgang av tilgjengelighet på kommunens hjemmesider knyttet til de mest sentrale tiltakene rettet mot lavinntektsfamilier, kan en se at tilbud som svømmehall og BUA ligger lett tilgjengelig under fanen «Kultur, idrett og fritid». En må dog inn på de respektive sidene for å lese om tilbudene dersom man ikke er kjent med at det foreligger tilbud om gratis inngang

eller hva BUA egentlig omhandler. For at barn eller foreldre skal finne informasjon om opplevelseskortet, må de videre navigere seg til siden «Kulturaktiviteter for barn og unge» og deretter inn på «Opplevelseskortet». Tilsvarende BUA og gratis svømmehall, forutsetter man også her at foreldre er kjent med hva opplevelseskortet er, da de må inn på totalt fire sider for å nå frem til informasjon om hva opplevelseskortet er, hvem det gjelder for og hvordan man kan søke om kortet.

Når det gjelder informasjon om redusert foreldrebetaling i barnehage og SFO, ligger dette tilgjengelig som overskrifter under sidene til skole og barnehage. Dette er samtidig informasjon revisjonen forutsetter at gis eller linkes til ved informasjon om betaling når barn starter i barnehagen og på SFO. Revisjonen observerer at det også under hovedsiden «Barn, unge og familier» ligger en side om «Foreldreveiledning», Programmet er for alle foreldre/omsorgsgivere og det kan også tilpasses foresatte med særskilte utfordringer.

Foruten om ovennevnte, kan ikke revisjonen finne offentlig tilgjengelig informasjon eller tiltak relatert til lavinntektsfamilier på kommunens hjemmesider. I kommunens søkemonitor er det ingen funn ved revisjonens søk på verken Nye Mønstre, lavinntekt, barnefattigdom. Ved forsøk på «lav inntekt» kom det opp en utdatert tiltaksplan utarbeidet i 2017, med oversikt over tiltak direkte rettet mot barn i familier med lav inntekt.

### 8.3 Vurderinger

Revisjonen vurderer det som at kommunen legger opp til evaluering av målene i forebyggende plan, men revisjonen er ikke forelagt noen rutine eller eksempel på hvordan dette faktisk blir gjort/skal gjøres, og det er heller ikke forelagt noen rutine eller plan for evaluering av kommunens samlede innsats for familier med lav inntekt. Revisjonen kan derfor ikke ta stilling til hvordan kommunen faktisk evaluerer de overordnede målene og sitt totale arbeid for familier med lav inntekt.

Samtidig er det revisjonens vurdering at NAV (gjennom Nye Mønstre) og barnevernet evaluerer sitt arbeid med denne målgruppen på en måte som fremstår handlingsorientert. Evalueringene er knyttet til tiltakene i den respektive tjenesten, og det er videre revisjonens vurdering at barn og foreldre blir inkludert i de vurderingene som gjøres. Tjenestene forsøker slik sett å kartlegge barnas opplevelse av tiltakene og om de når frem. Også her trekkes erfaring fra Nye Mønstre frem som et positivt bidrag til hvordan kommunen kan kartlegge barnas og foreldrenes erfaringer.

Revisjonen har sett på hvordan de ulike tiltakene og tilbudene til denne målgruppen formidles, og vår vurdering er at kommunen ikke tilstrekkelig har evaluert i hvilken grad dette fungerer for lavinntektsfamilier. Som nevnt i kapittel 6 blir en av hovedoppgavene for NAV å informere om hvilke tjenester og tilbud som faktisk finnes, og kommunens nettsider fremstår tungvinte å navigere i og det er fragmentert. Det er ingen samlet oversikt over tiltak rettet mot lavinntektsfamilier som er lett tilgjengelige for denne målgruppen. Revisjonen fant også en eldre tiltaksplan, og denne bør enten erstattes med den nye forebyggende planen, eller oppdateres med gjeldende tiltak.

### 8.4 Delkonklusjon

#### ***Gjennomfører kommunen tilstrekkelige evalueringer av eget arbeid mot barnefattigdom?***

Kommunen skal jevnlig evaluere eget arbeid mot barnefattigdom, hvor erfaringer fra barn og ungdom bør kartlegges for å vurdere om arbeid mot barnefattigdom når frem til relevante

målgrupper. Revisjonen konkluderer med at det finnes planer for evaluering på overordnet nivå, og det er satt opp fem hovedmål som kommunen skal oppfylle. Revisjonen er ikke forelagt noen rutine eller plan for evaluering av hvordan den samlede innsatsen fungerer. Sett under ett er det for tidlig for revisjonen å uttale seg om kommunens faktiske evaluering av arbeidet med lavinntektsfamilier på overordnet nivå. Her vil revisjonen også trekke inn at informasjon om aktuelle tilbud og tjenester er lite tilgjengelig for målgruppen og fragmentert, og kan med fordel inkluderes i en evaluering av den samlede innsatsen. Samtidig konkluderer revisjonen med at virksomhetene gjennomfører evalueringer med utgangspunkt i tiltakene, og her involveres barna i prosessen. I denne forbindelse er det positive erfaringer med evalueringsrutiner fra Nye Mønstre.



## 9 Konklusjon

Samlet sett er det, basert på forelagt dokumentasjon, revisjonens konklusjon at Grimstad kommune driver et tilfredsstillende arbeid knyttet til lavinntektsfamilier. Det er likevel enkelte forbedringspunkter, og revisjonen vil gå gjennom hver problemstilling i det følgende.

Revisjonen konkluderer med at kommunens folkehelseoversikt har flere forbedringsområder på forhold som angår lavinntekt og barnefattigdom, særlig knyttet til vurderinger av risikofaktorer som påvirker utfordringsbildet. Det er gjort begrenset med vurderinger av barnefattigdom, både av utvikling, årsak og konsekvens. En tydeligere vurdering av disse forholdene kan bidra til at kommunen i større grad kan tilpasse sitt arbeid mot barnefattigdom gjennom indikatorene som inkluderes i analysen.

På den annen side er det revisjonens konklusjon at Grimstad kommune gjennom de ulike tjenestene totalt sett har en oversikt som gjør at de kan tilpasse sitt arbeid mot barnefattigdom. Men også her kan arbeidet med barnefattigdom bli mer målrettet med felles styringsdokumenter der det blir gjort konkrete vurderinger av påvirkningsfaktorer, årsaker og utvikling av risikoer. Kunnskapen om lokale forhold i hver tjeneste vil kunne gi større verdi for kommunen om man ser sammenhenger på tvers av tjenestene og at det formidles samlet og systematisk. Det er også slik at informasjonsflyten om disse forholdene til skoler og barnehager er begrenset, der for eksempel skolene kan ha nytte av å vite hvilke elever som lever i familier med lav inntekt.

Revisjonen konkluderer med at kommunen tar et aktivt eierskap til sitt arbeid med lavinntektsfamilier, og dette vises særlig gjennom forebyggende plan der tiltak knyttes til mål og strategier. Planen inneholder flere tiltak knyttet til levekårsutfordringer, og det fremstår også som at tiltakene har god oppslutning blant brukerne. Samtidig vil revisjonen peke på at det også her er forhold knyttet til informasjon og evaluering der kommunen har forbedringspotensial. Det å sikre at kjennskap til planer og tiltak når ut i organisasjonen vil sammen med evalueringer være av betydning for å få oppslutning rundt og effekt av kommunens arbeid mot barnefattigdom.

Det er revisjonens konklusjon at Grimstad kommune relativt nylig har gjort flere grep som kan legge gode rammer for tverrfaglig samarbeid om lavinntektsfamilier. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved forankringen nedover i organisasjonen i deler av dette arbeidet, og kommunen bør på sikt evaluere om det har vært en forbedring i det tverrfaglige arbeidet som de har definert i forebyggende plan.

Det er samtidig revisjonens konklusjon at kommunen må jobbe mer aktivt med å få til gode strukturer for det faktiske samarbeidet om lavinntektsfamilier mellom de relevante tjenestene, og det er her positivt at det er en felles forståelse av dette på tvers av tjenester og ledernivåer. Det generelle samarbeidet mellom tjenestene synes bra og erfaringene fra prosjektet Nye Mønstre har vært positive, så kommunen bør utnytte dette til å etablere faste former på det tverrfaglige samarbeidet om lavinntektsfamilier.

Revisjonen konkluderer med at det finnes planer for evaluering på overordnet nivå, men revisjonen er ikke forelagt rutiner for hvordan dette vil utføres. Som revisjonen har pekt på, er evaluering viktig for å avgjøre om kommune har lyktes i arbeidet med lavinntektsfamilier og om tiltakene har ønsket effekt. For de fem hovedmålene i forebyggende plan vil det være mulig å vurdere måloppnåelse på årlig basis, men de langsiktige gevinstene av dette vil det ta tid å se utslag av.

Samtidig konkluderer revisjonen med at tjenestene gjennomfører evalueringer med utgangspunkt i tiltakene, og barna involveres i prosessen. Dette er viktig for å se om kommunen når ut med tiltakene og hvordan barna og familiene responderer.

Revisjonen konkluderer med at informasjon om tilbud og tjenester via nettsider kan bli mer tilgjengelig for målgruppen. Slik det fremstår nå er det fragmentert og uten en helhetlig oversikt som kan være nødvendig for denne gruppen, og ansatte i kommunen må bruke tid på å gå gjennom de ulike mulighetene denne målgruppen har.

## 9.1 Anbefalinger

Revisjonen anbefaler at Grimstad kommune

- bør utvide analysen av lavinntektsfamilier i styringsdokumenter
- bør kartlegge behovet for informasjonsflyt i relevante deler av organisasjonen, både fra administrativt nivå til tjenestene og mellom tjenestene
- bør etablere rutiner for samarbeid mellom tjenestene
- bør utarbeide rutiner for evaluering av overordnede mål og det samlede tjenestetilbudet
- bør gjøre informasjon om tjenester og tilbud til målgruppen så lett tilgjengelig som mulig

## 9.2 Kommunedirektørens uttalelse

Vi har følgende tilbakemeldinger på utkastet til forvaltningsrevisjonsrapport om barnefattigdom:

Innholdet i vurderinger, delkonklusjoner og anbefalinger er gjenkjennelig, og støttes i all hovedsak fra kommunedirektøren. Kommunedirektøren har i tillegg følgende kommentarer:

1. Grimstad Ungdomshub ble offisielt åpnet 16. november 2023. Tilbudet favner unge i alderen 15-29 år. Tjenester som inngår i Ungdomshuben er NAV Ungdomsteam, Jobbsentralen, Psykisk helse og Rus, SLT-koordinator (Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak) og lærerressurser fra Agder Fylkeskommune. Ungdommer i Ungdomshuben kan i tillegg benytte Helsestasjon for ungdom.

Det er behov for å samle et bredere spekter av virkemidler til målgruppen og utvikle et fag- og kompetansemiljø, som vil gi bedre tjenester til de unge. Tilbudet på Ungdomshuben skal møte ungdommens behov der de er. Det skal utvikles gode tilbud som bidrar til økt motivasjon og mestringfølelse hos ungdommene, slik at de kan ta konstruktive valg. Dette innebærer stor grad av ungdomsmedvirkning. Nyere forskning viser en klar sammenheng mellom utenforskap på den ene siden og dårlig tilbud eller lav deltakelse i fritids- og idrettstilbud på den andre siden. Ungdomshubens tilbud til unge mellom 15-17 år, er derfor et styrket tilbud for unge i målgruppen barnefattigdom.

2. Om BUA på side 31 står det at den er i regi av Frivilligsentralen, men det er feil. BUA er i regi av kulturtjenesten
3. På side 32 står det om ordningen som Grimstad idrettsråd har for å dekke utgifter til fritidsaktivitet; dette er en ordning som kompenserer tapte kontingentinntekter i idrettslagene fordi noen medlemmer ikke betaler. Det er med andre ord ikke en generell ordning for å dekke

fritidsaktiviteter. Her står det mer om idrettsfondet, og søknadsskjemaet som klubbene skal bruke: [Idrettsfond \(xn--idrettsrd-d3a.no\)](mailto:xn--idrettsrd-d3a.no)

4. Kommentarer til anbefalingene:

- **bør utvide analysen av lavinntektsfamilier i styringsdokumenter**

Kommentar:

Dette er en viktig faktor i pågående gjennomgang av planbehovet.

- **bør kartlegge behovet for informasjonsflyt i relevante deler av organisasjonen, både fra administrativt nivå til tjenestene og mellom tjenestene**

Kommentar:

Arbeid for å forbedre dette er påbegynt i relevante deler av organisasjonen.

- **bør etablere rutiner for samarbeid mellom tjenestene**

Kommentar:

Vi jobber nå med å få på plass et godt mandat for tverrfaglig utviklingsteam (TUT) som er representert med tjenester på tvers av sektorene. Meningen er at TUT skal ha god oversikt over felles overordnede satsinger og skal bli et viktig koordinerende bindeledd på tvers av tjenestene.

- **bør utarbeide rutiner for evaluering av overordnede mål og det samlede tjenestetilbudet**

Kommentar:

I kommunens plan for forebyggende arbeid – rettet mot barn og unge – vil evaluering skje for første gang høsten 2024. Planen er å gjøre denne evalueringen som en workshop med tjenester som inngår i «laget rundt barn og unge» på tvers av sektorene.

- **bør gjøre informasjon om tjenester og tilbud til målgruppen så lett tilgjengelig som mulig**

Kommentar:

Kommunikasjonsavdelingen har nå lagt til rette for en fornyet og bedre hjemmeside. Det pågår et arbeid i sektorene og tjenestene for å oppdatere innholdet.

Vennlig hilsen

**Magnus Mathisen**

Kommunedirektør

## Litteratur- og dokumentasjonsliste

### Kommunens dokumentasjon

«Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer 2023» for Grimstad kommune (Folkehelseoversikt). Vedtatt av kommunestyret 07.11.2023 (sak 23/24)

«Kommunens plan for forebyggende arbeid – særlig rettet mot risikoutsatte barn og unge» Vedtatt i kommunestyre 07.11.23 (sak 22/23)

Kommuneplanens samfunnsdel 2035, Grimstad kommune. Vedtatt av kommunestyret 20.06.2023 (sak 110/23)

Saksfremlegg i kommunestyret, utarbeidet av NAV-leder, «Lavinntektsfamilier i Grimstad kommune – Utviklingstrekk og tiltak». Behandlet i kommunestyret 05.12.2024 (sak 47/23).

Dyrtid-rapport (SIFO-rapport 3-23).

### Lover, forskrifter, rapporter og faglitteratur

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Vedlegg 8. FNs konvensjon om barnets rettigheter med protokoller (norsk oversettelse). FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989

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

LOV-2011-06-24-29 Lov om folkehelsearbeid (Folkehelseloven)

FOR-2012-06-28-692 Forskrift om oversikt i folkehelse

LOV-28-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven)

LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Veileder Bufdir «Fattigdom – veileder om arbeid for barn som lever i fattige familier».

Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom (Bufdir, mai 2021)

FN-sambandet, artikkel om fattigdom, 05.09.2022. <https://www.fn.no/tema/fattigdom/fattigdom>

Bufdirs statistikkbank «Barnefattigdom kommunemonitor». <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/monitor/barnefattigdom>

«Erfaringer med systematisert folkehelsearbeid i kommune», publisert på kommunetorget.no <http://www.kommunetorget.no/Planlegging/Kronikk-og-debatt-2/Systematisert-folkehelsearbeid-og-internkontrollprinsippet-som-verktoy/>

Rundskriv Q-27/2006 B. Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom - informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene Barne- og likestillingsdepartementet, 2006.

Fløtten T. (red): *Barnefattigdom*; Epland, J. & Kirkeberg M. I. *Barn i lavinntektsfamilier – omfang og utvikling*.

- Fløtten T. (red): *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal akademisk, 2009.
- Fløtten T. et al. *Når problemet er fattigdom*. Universitetsforlaget, 2009.
- Fløtten T. & Kavli H. C. *Barnefattigdom og sosial deltakelse*. Gyldendal akademisk, 2009.
- Dearing et al. *Fattigdommens konsekvenser for utvikling og psykisk helse*. Tidsskrift for norsk psykologforening, 2011.
- Kaur R. *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013. Rapporter 32/2013*, Statistisk sentralbyrå, 2013.
- Sandbæk M. & Pedersen A. W. (red.). *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier En panelstudie 2000–2009*. NOVA – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, 2010, s. 121.
- Haavet O. R. et al. *Illness and exposure to negative life experiences in adolescence: two sides of the same coin? A study of 15-year-olds in Oslo, Norway*. *Acta Paediatrica*, 93(3), 405-411, 2004.
- Bøe, T. et al. *Socioeconomic status and children's mental health: results from the Bergen Child Study*. *Soc. Psychiatry Epidemiol.* 47 (10): 1557-1566, 2012; Bøe T. *Socioeconomic Status and Mental Health in Children and Adolescents*. Doctoral dissertation, University of Bergen 2013.
- Bøe T. *Socioeconomic Status and Mental Health in Children and Adolescents*. Se også: Bøe, T. et al. *Socioeconomic Status and Child Mental Health: The Role of Parental Emotional Well-Being and Parenting Practices*. *Journal of Abnormal Child Psychology*. 42: 705-715, 2014.
- Nielsen R. A. *Langsiktige konsekvenser av å vokse opp i leiebolig*. Faf-notat 2011:20, 2011.
- Lorentzen T. & Nielsen R. A. *Går fattigdom i arv? I: Fløtten t. (red.). Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademiske, 2009.
- Wiborg O. N. & Hansen M. N. *Change over Time in the Intergenerational Transmission of Social Disadvantage*. *European Sociological Review*, 25(3), 379-394, 2009; Epland, J. & Kirkeberg M. I. *Barn i lavinntektsfamilier – omfang og utvikling*.

## Intervjuguider

### Kommunalsjef oppvekst og folkehelse

#### Innhenting av kunnskap

1. Kan du innledningsvis fortelle litt om kommunens arbeid med barnefattigdom?
2. Hvordan samler dere inn informasjon, slik at kommunen har tilstrekkelig oversikt over omfanget av barn og unge i lavinntektsfamilier i Grimstad?
  - Hvilke interne og eksterne kilder anvendes for best mulig oversikt? f. eks skole/bhg, helse, NAV, evtj., husbanken, frivillighetsentralen, SSB, kommunehelse statistikkbank mv.
  - Hvem besitter den koordinerende funksjonen med å holde oversikt?
3. Har dere et system/en rutine for å systematisere og analysere informasjonen? (hvem, hvor ofte, hvordan, tilgjengelighet mv.)
4. Kommunens folkehelseoversikt fra 2021 og tiltaksplan for lavinntektsfamilier fra 2017/18 er de

dokumenter som omtaler lavinntekt av det revisjonen kan se. Har kommunen øvrige styringsdokumenter som retter seg mot arbeidet med barnefattigdom?

- Målene i kommuneplanens samfunnsdel. Hvordan jobbes de med ved de aktuelle sektorene?
5. Har dere overordnet noen form for skriftlig oversikt over lavinntektsfamilier på tvers av sektorene, eller er dette kun brukerrelaterte oversikter eller opp til den enkelte å søke opp offentlig statistikk?
  6. Hvordan er Grimstad påvirket ift. mottak av flyktninger og hvilken effekt har dette på tall vedr. lavinntekt?
  7. Opplever du at dere har god nok kunnskap om lokale samfunnstrekk til å tilpasse arbeidet rettet mot barn og unge i lavinntektsfamilier, på en betryggende måte?

### **Mål, planer og tiltak**

8. Har kommunen noen mål eller strategier rettet direkte mot barnefattigdom? Kortsiktige eller langsiktige strategier for hvordan en skal jobbe målrettet med å dempe utviklingen?
9. Folkehelseoversikten skal omtale forhold som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, samt faglige vurderinger av årsaksforhold og konsekvenser. Opplever du at kommunen er godt kjent med påvirkningsfaktorer/årsaksforhold innenfor lavinntektsfamilier?
  - Hvordan brukes dette evt. videre for å legge strategier og sette inn tiltak som sikter på å dempe konsekvensene og gjøre noe med årsakene?
10. Folkehelseoversikten sier ingenting om faktorer som påvirker tallene i Grimstad. Er du kjent med hvor «skoen trykker», dvs. hvilke faktorer som påvirker tallene om barn i lavinntekt?
  - Er det satt inn noe målrettede strategier rettet særskilt mot disse gruppene?
  - Er det i andre styringsdokumenter gjort vurderinger av påvirkningsfaktorer, årsak og konsekvens knyttet til andelen barnefattigdom i kommunen?
11. Har skolene og barnehagene rutiner for sitt arbeid med lavinntektsfamilier?
  - F. eks rutiner for informasjon om redusert foreldrebetaling/gratis kjernetid
  - Omfang og hvem som kjenner til redusert foreldrebetaling?
  - Informasjon gjennom året
12. Hva slags tiltak er etablert for å hjelpe barn i lavinntektsfamilier?
  - Av tiltak presentert i tiltaksoversikten fra 2017/18 – eksisterende og anbefalte – hva er status på disse i dag?
  - Opplevelseskortet (omfang), FFO, FUN365, BUA
13. Hvordan opplever du at Nye Mønstre har fungert for det effektive arbeidet med tiltak rettet mot barn i lavinntektsfamilier?
14. Hvordan opplever du at Nye Mønstre ut er forankret ute i tjenestene, slik at tilbudet blir kjent både av kommunens ansatte og innbyggere?
15. Foreligger det noe rutine for hvordan en kan holde oversikt over tiltak rettet mot enkeltfamilier, på tvers av de ulike fagsektorene? Noe tverrsektoriell samhandling for at tiltak skal være samkjørte?

### **Tverrfaglig samarbeid**

16. Har Grimstad kommune noen tverrfaglige team eller samarbeidsarenaer, som kan jobbe overordnet og koordinerende med fokus på forebyggende innsats?
17. Hvordan jobbes det tverrfaglig med saker og utfordringer relatert til barnefattigdom?
  - Er du kjent med om de enkelte enhetene (skole, bhg., NAV, barnevern etc.) har kommunikasjon/samarbeid på tvers i form av uformell dialog knyttet til enkeltfamilier?
18. Oppvekstreformen – hva har kommunen gjort av tiltak knyttet til denne?
  - Samordningsplikt, barnekoordinator?
  - Deling av tall, statistikk, tiltak, omfang mot enkeltfamilier mv.
  - Forebyggende koordinert plan?
19. Universelle løpende tiltak, ligger det lett tilgjengelig med informasjon på kommunens hjemmesider over hva familier kan få av hjelp og tilbud? Hvordan finner familiene informasjonen dersom de ikke får det fra NAV gjennom f. eks Nye Mønstre?
20. Kommunens samarbeid med frivillig sektor – hvordan jobber kommunen med å tilrettelegge for at alle barn og unge f. eks skal få deltatt i fritidsaktiviteter? Hvordan er dialogen med frivillige organisasjoner? (Fokus på stigmatisering, inkludering i fritidsaktiviteter)

### **Internkontroll og evaluering**

21. Hvilke evalueringsrutiner foreligger knyttet til arbeidet med lavinntektsfamilier? Evalueringer på tvers av sektorer/i tverrfaglig team?
22. Gjøres det noen konkrete vurderinger av om hvorvidt mål og strategier blir nådd og tiltak gir effekt? (planlagte vurderinger eller tidligere rutiner)
  - Særskilt mtp. system for evaluering av tiltak samlet på tvers av sektorene
23. Foretas det erfaringsinnhenting/brukererfaringer eller tilbakemeldinger fra barn og unge i lavinntektsfamilier? NAV, barneverntjenesten, evt. ved skolene/bhg. (ungdomsråd osv.)

### **Barneverntjenesten**

1. Kan du redegjøre for barneverntjenestens arbeid med lavinntektsfamilier, sett vekk fra perioden hvor Nye Mønstre har vært i drift?
  - Tiltak rettet mot lavinntektsfamilier?
2. Hvordan opplever dere at arbeidsbelastningen og samarbeidet med NAV har blitt påvirket av Nye Mønstre?
  - Hva er deres inntrykk av Nye Mønstre?
3. Hvordan opplever dere samhandling og samarbeid med øvrige enheter i kommunen? Eksempelvis skole, barnehager mv.
  - Vil dere si det er et godt tverrfaglig samarbeid i Grimstad?
  - Ny forebyggende plan, kan dere si litt om deres rolle inn i arbeidet og resultatet av planen?
4. Ser dere noen tendenser på typiske risikofaktorer/årsaker hos lavinntektsfamilier i Grimstad?
5. Hva slags evalueringsrutiner har dere overfor lavinntektsfamiliene med hjelpetiltak?

### **NAV**



1. Kan dere innledningsvis fortelle om status for Nye Mønstre per i dag samt «avviklingen» av prosjektperioden?
  - Omfanget av antall personer/familier i prosjektperioden og antall familiekoordinatorer?
  - Finansiering av nye koordinatore
2. Hvordan opplever dere at Nye Mønstre har fungert fra prosjektperioden startet og frem til hvor det nå skal gå over til ordinær drift?
  - Hvilke effekter har dere sett av prosjektet, sett opp mot om man ikke var en del av NM?
3. Kan dere gi eksempler på hva slags former for konkret hjelp og tiltak som er gitt til familiene?
4. Hvordan har arbeidet foregått og hvordan ser en for seg at Nye Mønstre skal fungere i praksis fremover?
5. I Nye Mønstre skal familiekoordinatorer hjelpe familiene med å koordinere også alle som er involvert rundt barnet, f. eks helsestasjon, barnevern, skole, barnehage, fritid etc. Kan dere utdype dette koordineringsarbeidet nærmere?
  - Hvordan har dialogen foregått i praksis?
6. Hvordan har samarbeidet med barneverntjenesten vært ifm. barn i lavinntektsfamilier?
7. Hva slags tilbakemeldinger har dere fått fra familiene som har vært med i Nye Mønstre?
8. Gjøres det noe konkrete evalueringer med familiene?
9. Hensikten med prosjektet er å bryte mønstre for neste generasjon. Settes det inn tiltak og hjelp som kan gi langtidseffekter iht. hensikten, eller blir det fort brannslukkende tiltak?
  - *Mål: Å bedre familiens livssituasjon og motvirke at barna har utfordringer med økonomi, arbeid eller bosituasjon når de blir voksne.»*
10. De familier som er en del av Nye Mønstre – er det noen kanaler der andre enheter i kommunen blir informert om dette?
11. Er dere kjent med om det foreligger mål, strategier eller evalueringer av kommunenes overordnede arbeid rettet mot lavinntektsfamilier, på tvers av enheter?
12. Hvordan opplever dere at Grimstad kommunes arbeid med barnefattigdom er? Legges det fokus på påvirkningsfaktorer for å dempe fremtidig utvikling av tallene?
13. Opplever du at kommunen har god nok kunnskap om lokale samfunnstrekk til å tilpasse arbeidet rettet mot barn og unge i lavinntektsfamilier, på en betryggende måte?