

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 15-2022

FOREBYGGING AV SOSIALE UTFORDRINGER OG UTENFORSKAP

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
GAUSDAL KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

7. oktober 2022
2022-1164/KL/AK



FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet «Forebygging av sosiale utfordringer og utenforskap» som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Gausdal kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (Kommunelovens § 23-3.).

Prosjektarbeidet er utført i perioden mai 2022 til september 2022 av forvaltningsrevisorene Anette Karenstuen og Kristian Lein. Guro Selfors Lund har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten. Revisjonen har gjort noen små justeringer i rapporten etter tilbakemelding fra kommunedirektøren.

Vi takker for godt samarbeid med ansatte i kommunen som vi har hatt kontakt med i prosjektarbeidet.

Lillehammer, 7. oktober 2022.



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig revisor



Anette Karenstuen

Prosjektansvarlig revisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag	4
1 Innledning	7
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2 Bakgrunn	7
1.3 Formål og problemstillinger	8
1.4 Avgrensninger	8
1.5 Begrepsavklaringer.....	9
1.6 Barn og unge i lavinntektsfamilier	9
1.7 Organisering i Gausdal kommune	11
2 Metode	13
3 Revisjonskriterier	16
3.1 Utledning av revisjonskriterier	16
3.2 Konkrete revisjonskriterier	21
4 Kommunens kunnskap om lavinntekt og forebyggende arbeid	22
4.1 Kommunens kunnskap om lavinntektsfamilier og barn og unges levekår	22
4.2 Forebyggende arbeid	26
4.3 Revisjonens vurderinger	29
5 Tiltak rettet mot lavinntektsfamilier	31
5.1 Boligsosialt arbeid	31
5.2 Tiltak i skole og barnehage.....	32
5.3 Tilbud om gratis fritidsaktiviteter og utstyr	34
5.4 Revisjonens vurderinger	38
6 Samarbeid om tjenester og tiltak	40
6.1 Samarbeid mellom tjenester i Gausdal kommune.....	40
6.2 Revisjonens vurderinger	47
7 Konklusjoner og anbefalinger	49
7.1 Konklusjoner	49
7.2 Anbefalinger.....	50
Referanser	51
Vedlegg Komunnedirektørens uttalelse	53

SAMMENDRAG

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å bidra til å sette fokus på Gausdal kommunes arbeid med å forebygge sosiale utfordringer og utenforskap blant barn og unge, med spesielt fokus på lavinntektsfamilier. Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

- Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om lavinntektsfamilier og barn og unges levekår i Gausdal og blir denne kunnskapen brukt i det forebyggende arbeidet?
- I hvilken grad er tiltak rettet mot lavinntektsfamilier i kommunen kjent og blir de brukt?
- I hvilken grad sørger kommunen for at tjenester og tiltak rettet mot lavinntektsfamilier er tilstrekkelig samordnet?

I forvaltningsrevisjon benytter vi revisjonskriterier. Hensikten med revisjonskriterier er at det skal settes opp noen autoritative standarder som kommunens praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i rapporten er blant annet hentet fra sosialtjenesteloven, folkehelseloven, barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, opplæringsloven og barnehageloven om oppmerksomhets- og opplysningsplikt, samt Gausdal kommunes planverk.

Revisjonen er gjennomført ved intervjuer med ledere og ansatte i enheter som arbeider med barn, unge, og familier i Gausdal. Tjenestene vi har intervjuet er barnevernet, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, flyktingetjenesten, psykisk helse- og familieteam, bostøtte og startlån, ungdomskontakt og koordinator ved frivilligsentralen, koordinerende enhet og NAV Lillehammer-Gausdal. Revisjonen har også intervjuet rådgiver for folkehelse og levekår i kommunen, samt enhetsleder familie og helse, enhetsleder skole og barnehage, og enhetsleder kultur og informasjonsforvaltning. Videre har vi innhentet relevante dokumenter og rutiner fra kommunen, i tillegg til offentlig statistikk.

Konklusjonene nedenfor er utformet og delt inn etter de tre problemstillingene i prosjektet. Konklusjonene er noe forkortet.

Problemstilling 1:

Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om lavinntektsfamilier og barn og unges levekår i Gausdal og blir denne kunnskapen brukt i det forebyggende arbeidet?

Vår konklusjon er at Gausdal kommune på overordnet nivå har kunnskap om lavinntektsfamilier og barn og unges levekår. Det synes som denne kunnskapen blir brukt i kommunens overordnede planer og satsninger på forebyggende arbeid for barn, unge og familier.

Gausdal kommune sørger ikke i tilstrekkelig grad for at opplysningsplikten som skoler og barnehager har til sosialtjenesten blir gjort kjent og fulgt opp. Kommunen har ingen rutine eller praksis for å informere personell ved skoler eller barnehager om opplysningsplikten til sosialtjenesten. Revisjonens konklusjon, basert på informasjon fra skolene og barnehagene, er at dette er et område de har behov for mer kunnskap om.

Problemstilling 2:

I hvilken grad er tiltak rettet mot lavinntektsfamilier i kommunen kjent og blir de brukt?

Vår konklusjon er at Gausdal kommune i hovedsak sørger for at tiltak rettet mot lavinntektsfamilier er kjent for tjenestene som arbeider med barn og unge internt i kommunen og at tiltakene blir brukt. Det synes som at kommunen i liten grad har gjort tiltakene kjent for ansatte i NAV Lillehammer-Gausdal.

Revisjonen finner at kommunen har et system som legger til rette for at barna og familiene som trenger det mest, får tilgang til kommunens tiltak. Systemet for å formidle informasjon om tiltakene nedover i organisasjonen, kan imidlertid være sårbart fordi informasjonen går gjennom flere ledd og det blir opp til den enkelte veileder/saksbehandler å ta dette videre med aktuelle barn og familier. Det kan også være sårbart ved nyansettelser dersom det ikke finnes en samlet oversikt over kommunens tilbud.

Problemstilling 3:

I hvilken grad sørger kommunen for at tjenester og tiltak rettet mot lavinntektsfamilier er tilstrekkelig samordnet?

Revisjonens konklusjon er at Gausdal kommune i hovedsak har en struktur som bidrar til at tjenester som arbeider med barn, unge og familier har tverrfaglige møtepunkt. Vi legger til grunn at Gausdal kommune har utarbeidet møteplaner som bidrar til tverrfaglige møtepunkt både mellom tjenester som er organisert i samme enhet, samt mellom ulike enheter som arbeider med barn og unge.

Revisjonen finner at det i liten grad er lagt til rette for systematisk samarbeid og informasjonsutveksling mellom relevante tjenester i Gausdal kommune og NAV Lillehammer-Gausdal. Tjenestene synes å ha lite systematisk kunnskap om hverandres tilbud, oppgaver og ansvar knyttet til arbeidet med lavinntektsfamilier.

Basert på funn i problemstilling 1 og 3 er det etter revisjonens oppfatning en viss risiko for at det ikke er tilstrekkelig kunnskap ute i tjenestene for hvem man skal kontakte og hvordan man skal gå frem i møte med barn og familier med økonomiske utfordringer, dette synes spesielt å gjelde skoler, barnehager og helsestasjon- og skolehelsetjenesten. Revisjonen anser dette som en svakhet ved samarbeidet, da det er disse tjenestene som er nærmest barn og familier i deres hverdagsliv.

Anbefalinger

Ut fra konklusjonene ovenfor er det enkelte forhold vi mener kan forbedres. Disse fremmer vi som anbefalinger nedenfor:

- Gausdal kommune bør sørge for tilstrekkelig kunnskap ute i tjenestene når det gjelder hvem man skal kontakte og hvordan man skal gå frem i møte med barn og familier med økonomiske utfordringer, dette synes spesielt å gjelde skoler, barnehager og helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

- Gausdal kommune bør gjennomgå det systematiske samarbeidet mellom NAV Lillehammer-Gausdal og tjenestene i kommunen. I dette ligger det å utvikle kunnskap om hverandres tjenester, avklare roller og samarbeidsstrukturer
- Gausdal kommune bør sørge for at opplysningsplikten til sosialtjenesten er kjent og følges opp i skoler og barnehager, og at det er avklart hvordan de skal ta kontakt med NAV Lillehammer-Gausdal.
- Kommunen bør vurdere om det vil være nyttig å ha en samlet oversikt over kommunens tilbud og tiltak for å utjevne sosiale forskjeller, tilgjengelig for ansatte innad i kommunen og for ansatte i NAV Lillehammer-Gausdal.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget behandlet 19. oktober 2021 en foranalyse om sosiale tjenester via NAV. Utvalget ønsket da å gå videre i to spor. Det ene var å undersøke om kontrollutvalget i Lillehammer var interessert i å samarbeide om en forvaltningsrevisjon av NAV Lillehammer-Gausdal. Det andre sporet var å bestille en oppdatert foranalyse kombinert med en prosjektplan, om Gausdal kommunes arbeid med å forebygge sosiale utfordringer og utenforskap.

Revisjonen la frem oppdatert foranalyse og prosjektplan om temaet forebygging av sosiale utfordringer og utenforskap i møte 15. februar 2022 sak 3/2022. Kontrollutvalget vedtok følgende:

1. *Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjonsrapport om "Forebygging av sosiale utfordringer og utenforskap" basert på den framlagte foranalysen og prosjektplanen.*
2. *Kontrollutvalget ønsker følgende problemstillinger:*
 - *Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om lavinntektsfamilier og barn og unges levekår i kommunen, og brukes denne kunnskapen i det forebyggende arbeidet?*
 - *Har kommunen tiltak for å sikre tverrfaglig samarbeid og at tjenester/tiltak rettet mot lavinntektsfamilier er tilstrekkelig samordnet? Brukes disse tiltakene slik de er tenkt?*

Kontrollutvalget fattet enstemmig vedtak.

Kontrollutvalget vedtok under problemstilling 2 at revisjonen skulle undersøke om tiltakene rettet mot lavinntektsfamilier brukes slik det er tenkt. Dette er et tillegg som opprinnelig ikke sto i prosjektplanen.

1.2 BAKGRUNN

Foranalysen og prosjektplanen som ble utarbeidet i forbindelse med bestillingen fra kontrollutvalget (jf. sak 3/2022) viste at selv om det er færre mottakere av sosialhjelp i Gausdal kommune enn i sammenlignbare kommuner, så er det i overkant av 100 barn som vokser opp i lavinntektsfamilier i Gausdal. Det er flere enslige forsørgere og flere over 45 år som leier bolig i Gausdal kommune enn i landet som helhet.

En stor andel av lavinntektsfamiliene i Gausdal kommune har ingen kontakt med sosiale tjenestetilbudet i NAV, og man antar at de følges opp eller er i kontakt med andre tjenester i kommunen. Det er mange tjenester i kommunen som har ansvar for tiltak overfor barn og unge i lavinntektsfamilier, noe som gjør koordinering og samarbeid spesielt viktig.

1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å bidra til å sette fokus på Gausdal kommunes arbeid med å forebygge sosiale utfordringer og utenforskap blant barn og unge, med spesielt fokus på lavinntektsfamilier.

Med bakgrunn i kontrollutvalgets ønske om å undersøke om tiltakene rettet mot lavinntektsfamilier faktisk blir benyttet, har revisjonen valgt å endre noe på siste problemstilling i vedtaket og formulere den som to problemstillinger. Det har ingen praktisk betydning for hva som faktisk blir undersøkt.

Vi har formulert følgende problemstillinger:

1. Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om lavinntektsfamilier og barn og unges levekår i Gausdal og blir denne kunnskapen brukt i det forebyggende arbeidet?
2. I hvilken grad er tiltak rettet mot lavinntektsfamilier i kommunen kjent og blir de brukt?
3. I hvilken grad sørger kommunen for at tjenester og tiltak rettet mot lavinntektsfamilier er tilstrekkelig samordnet?

Problemstilling 1 har som formål å undersøke kommunens kunnskap om lavinntektsfamilier og barn og unges levekår i kommunen. Vi vil undersøke kunnskap om dette på overordnet nivå, og blant tjenestene som arbeider tettest på barn og familier i kommunen. Videre vil vi undersøke på hvilken måte kunnskapen om barn og unges levekår blir brukt i kommunens forebyggende arbeid.

I problemstilling 2 undersøker vi om kommunens tiltak rettet mot lavinntektsfamilier er kjent for tjenestene som arbeider med barn og deres familier, og hvorvidt barn eller familier som har behov for tiltak blir fanget opp.

Det er mange tjenester i kommunen som har ansvar for tiltak overfor barn og unge i lavinntektsfamilier. Dette gjør samarbeid spesielt viktig. I problemstilling 3 vil revisjonen undersøke om det er etablert et overordnet samarbeid mellom de ulike tjenesteområdene i kommunen, som sørger for at tjenester og tiltak rettet mot lavinntektsfamilier er samordnet.

1.4 AVGRENSNINGER

Denne rapporten avgrenser seg til å se på kommunens forebyggende arbeid for å motvirke sosiale utfordringer og utenforskap blant barn og unge, og arbeidet med å dempe konsekvenser av fattigdom.

Rapporten ser ikke på hvordan kommunen bidrar til å styrke og sikre familiens inntektsgrunnlag, da dette i stor grad vil falle innunder NAVs ansvarsområde. Noen deler av kommunens virksomhet kan ha langsiktig eller indirekte betydning for å redusere fattigdom, som for eksempel næringsutvikling, det vil vi ikke gå nærmere inn på i dette prosjektet.

1.5 BEGREPSAVKLARINGER

I Norge og EU anvendes en inntektsrelatert forståelse av *fattigdom/lavinntekt* som innebærer at familier med en inntekt som er lavere enn 60 prosent av befolkningens medianinntekt defineres som lavinntekt. Det antas at lavinntekt over lengre tid øker risikoen for levekårsfattigdom. Derfor har SSB også et mål på lavinntekt over tre år (vedvarende lavinntekt), og det er dette målet som ofte omtales som et mål på fattigdom i norsk offentlighet¹.

Vedvarende lavinntekt er et relativt mål på fattigdom, ved at det sier noe om inntekten til en gruppe sammenlignet med det som er «vanlig» i befolkningen. Det betyr at fattigdom ikke bare handler om mangel på mat, klær og tak over hodet, selv om det også finnes barn i Norge som lever i det man assosierer med absolutt fattigdom².

Levekårsproblem eller levekårsutfordringer handler ikke bare om dårlig økonomi, men også om sosiale forhold, for eksempel lav utdanning, helseplager, rus, psykiske plager og lidelser, manglende nettverk, dårlige norskkunnskaper, svak boevne og lignende. Ofte opererer problemene i sammenheng, noe som betegnes som en opphopning av levekårsproblemer³.

Denne revisjonen avgrenser seg til å undersøke økonomi, som er et område som kan føre til levekårsutfordringer. Revisjonen trekker ikke et klart skille mellom «lavinntekt» og «fattigdom» i denne rapporten. Lavinntekt er en sentral indikator på fattigdom, men det er også ulike sider av fattigdom som ikke fanges opp av inntektsmålet alene. Inntektsmålet på fattigdom sier for eksempel ikke noe om husholdningenes forbruksbehov eller gjeld.

1.6 BARN OG UNGE I LAVINNTEKTSFAMILIER

Barn og unge blir påvirket av å vokse opp i fattigdom. Man kan se systematiske forskjeller mellom barn som vokser opp i familier med lav inntekt og andre barn på flere viktige områder i barns liv, men ikke alle opplever det slik. De fleste barn i Norge, også mange av de som vokser opp i familier med lav inntekt, har ikke slike levekårsutfordringer. Konsekvensene av å vokse opp i en familie med lav inntekt kan bli tyngre å bære for barn i familier som har hatt lav inntekt i en årrekke sammenlignet med barn i familier som har lav inntekt kun i en kort og avgrenset periode. Foreldre kan ha større muligheter til å skjerme barna ved lav inntekt i kortere perioder⁴.

Fattigdom i barnefamilier rammer noen grupper mer enn andre. Husholdninger med barn i risiko for fattigdom tilhører ofte en eller flere av gruppene som er omtalt nedenfor:

- Barn med enslig forsørger.
- Barn med innvandrerbakgrunn.
- Barn i hushold hvor hovedinntektstaker har lav utdanning og lav yrkestilknytning.

¹ Rapport // 4 // 2020 // Lavinntekt og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2020

² Kirkens Bymisjon og Respons Analyse, 2019

³ NOU 2020: 16 «Levekår i byer – gode lokalsamfunn for alle»

⁴ [Fattigdom - veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom | Bufdir](#)

LAVINNTEKT I GAUSDAL KOMMUNE

Jf. Gausdal kommunes folkehelseprofil for 2022⁵ er andelen med vedvarende lavinntekt lavere enn i landet som helhet. Det er henholdsvis 8,7 % med vedvarende lavinntekt i Gausdal, mot 10,2 % i landet som helhet. Dersom man ser på utviklingen over tid så svinger tallene noe. Det er ifølge folkehelseprofilen flere barn av enslige forsørgere i Gausdal, enn i landet som helhet. I Gausdal kommune har 17 % av barna enslige forsørgere jf. folkehelseprofilen for 2022, mot 14,8 % på landsbasis. Andelen barn med enslig forsørger har vært ganske stabil. Husbankens boligsosiale monitor viser at andelen barn som bor i familier med lavinntekt i Gausdal ligger på 11 % i 2021, dette tilsvarer 117 barn. Tall fra Husbankens boligsosiale monitor viser at det har vært en gradvis nedgang av antall barn som bor i husholdninger med lav inntekt de siste fem årene. I 2017 var antallet barn i husholdninger med lav inntekt 163.

Det har også vært en gradvis nedgang i antall sosialhjelpsmottakere i Gausdal kommune de siste årene som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 1.1 Antall sosialhjelpsmottakere i Gausdal kommune (2016 – 2021)

Sosialhjelp Gausdal	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sosialhjelpsmottakere (antall)	86	80	65	69	47	40
Antall sosialhjelpsmottakere 18-24 år	20	22	18	11	9	6
Sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp i 6 måneder eller mer (antall)	25	28	24	24	20	17
Sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold (antall)	35	24	25	17	10	12
Antall barn i familier som mottok sosialhjelp (antall)	49	44	32	35	23	23

SSB, 12210: Utvalgte nøkkeltall fra sosialtjenesten

I 2021 var det ifølge NAV Lillehammer-Gausdal tre-seks familier som hver måned som mottok sosialhjelp. I 2020 var det 23 barn som bodde i familier som hadde sosialhjelp som inntektskilde hele eller deler av året. Disse klassifiseres som lavinntektsfamilier. Ifølge Ungdataundersøkelsen⁶ som ble gjennomført i 2021 svarer 16 % av elevene på videregående i Gausdal at det hender at foreldrene eller foresatte mangler penger til å betale for fritidsaktiviteter vedkommende ønsker å delta på. Av ungdomsskoleelevene svarte 14 % at det hender at foreldrene eller foresatte mangler penger til å betale for fritidsaktiviteter vedkommende ønsker å delta på. På landsbasis svarer i snitt 13 % av ungdommene (ungdomsskole og videregående) at det av og til hender at foreldre eller foresatte mangler penger til å betale for fritidsaktiviteter⁷.

⁵ FHI utarbeider årlige folkehelseprofiler for fylker, kommuner og bydeler. Kommunene kan bruke folkehelseprofilen som en kilde for å svare på hvordan helsetilstanden for innbyggerne i kommunen er og hva som er situasjonen for kommunen når det gjelder faktorer som fremmer eller reduserer helsen i befolkningen.

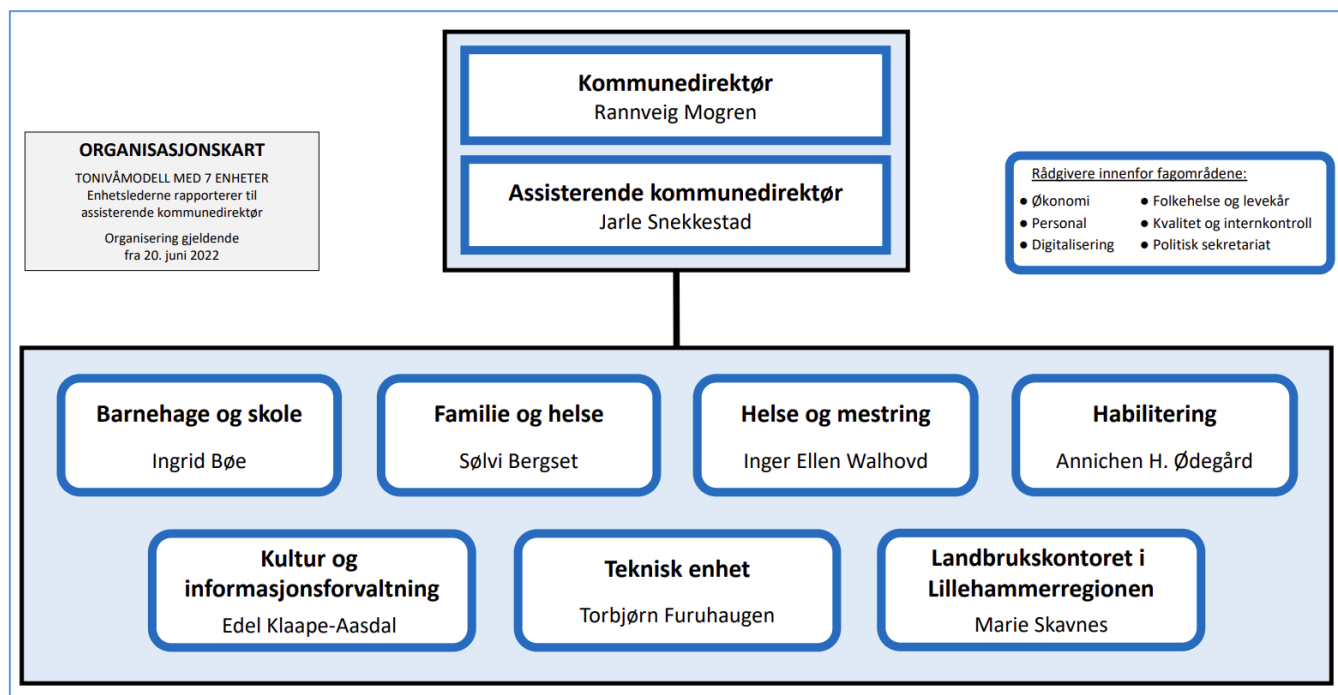
⁶ Ungdata er et spørreskjemabasert verktøy som gir et bredt bilde av hvordan ungdom har det og hva de driver med på fritiden. Undersøkelsen gjennomføres på skoler over hele landet hvert tredje år, undersøkelsen omfatter temaer knyttet til familie, vennskap, skole, lokalmiljø, helse, mobbing, regelbrudd og deltakelse i fritidsaktiviteter.

⁷ NOVA Rapport 8/21 Ungdata 2021, nasjonal rapport basert på svar fra ungdomskoler og videregående skoler.

1.7 ORGANISERING I GAUSDAL KOMMUNE

Mange av kommunens ulike tjenester og oppgaver kan ha betydning for arbeidet med å forebygge sosiale utfordringer og utenforskap som følge av lavinntekt. Vi vil i det følgende beskrive de enhetene i kommunen som jobber tettest på foreldrene og barna gjennom barnas oppvekst, dette er enhetene barnehage og skole, familie og helse, og kultur og informasjonsforvaltning, som vist i organisasjonskartet. Vi vil i tillegg kort beskrive ansvarsområdet til rådgiver for folkehelse og levekår samt NAV Lillehammer-Gausdal, da disse jobber tett opp mot temaet i prosjektet.

Figur 1.2 Organisasjonskart Gausdal kommune (pr. 20.06.2022)



Kilde: www.gausdal.kommune.no

Barnehage og skole

Enheten består av tre barneskoler, Fjerdum skole, Føllebu skole, Forset skole, og en ungdomsskole. Det er tre kommunale barnehager i Gausdal, Fjerdum barnehage, Forset barnehage og Kornhaug barnehage.

Familie og helse

Enheten består av tjenester som i stor grad arbeider med forebyggende tjenester for barn og unge. Tjenester som hører innunder enheten er:

- Helsestasjons- og skolehelsetjenesten
- Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT)
- Gausdal legesenter
- Psykisk helse og familieteam
- Bofelleskap og dagtilbud psykiatri
- Øyer og Gausdal barnevernstjeneste
- Interkommunal frisklivssentral

I tillegg er funksjonene kommunepsykolog, kommuneoverlege, koordinerende enhet og bostøtte og startlån i stab. Det er nylig inngått vertskommunesamarbeid om barnevernstjenesten mellom Øyer og Gausdal, der Gausdal er vertskommune. Tilsvarende er Gausdal vertskommune for Frisklivssentralen.

Kultur og informasjonsforvaltning

Enheten består av kulturskolen, bibliotek, frivilligsentralen, ungdomsklubb, flyktningetjenesten, arkiv- og servicetorg og stabsfunksjoner. De tjenestene i enheten som er mest relevante i dette prosjektet er:

- Kulturskolen
- Biblioteket
- Frivilligsentralen
- Flyktningetjenesten
- Ungdomsarbeidet ved ungdomskontakten

Rådgiver for folkehelse og levekår

Rådgiver for folkehelse og levekår er en strategisk stilling som i hovedsak har ansvar for helsefremmende og forebyggende samfunnsutvikling i kommunen. Stillingen er organisatorisk plassert i kommunedirektørens stab. Rådgiver for folkehelse og levekår leder prosjektet Ung styrke (program for folkehelse) og folkehelsegruppa i kommunen. Rådgiver deltar også i flere faste møtepunkter med andre tjenester i kommunen.

NAV Lillehammer-Gausdal

NAV er en del av de kommunale tjenestene innbyggerne i Gausdal kommune har krav på. NAV-Lillehammer Gausdal er et interkommunalt samarbeid, der Lillehammer er vertskommune. Tjenesten er organisert i fire avdelinger, Jobb og marked, Ungdom/Tiltak, Økonomi/Arbeidsintegrering, og Arbeid og helse. Avdelingen Økonomi/arbeidsintegrering har ansvar for oppgaver innen arbeidsintegrering, lov om sosiale tjenester og gjeldsrådgivning. Ansatte i denne avdelingen (økonomiteamet) behandler søknader om økonomisk sosialhjelp på vegne av hele kontoret.

2 METODE

I dette kapittelet beskriver og drøfter vi hvordan vi har gått frem i våre undersøkelser.

Oppstartsmøte for prosjektet ble avholdt 25. mars 2022. Rannveig Mogren (kommunedirektør), Cathrine Furu (daværende assisterende kommunedirektør), Edel Klaape-Aasdal (enhetsleder kultur og informasjonsforvaltning), Ingrid Bøe (enhetsleder barnehage og skole), Sølvi Bergset (enhetsleder familie og helse) fra Gausdal kommune, og forvaltningsrevisorene Kristian Lein og Anette Karenstuen fra Innlandet Revisjon deltok på møtet. Et referat fra oppstartsmøtet ble sendt kommunen for verifisering.

De konkrete revisjonskriteriene ble gjennomgått med kommunen via Teams 16. mai 2022.

Faktaopplysninger i rapporten er i hovedsak innhentet ved intervjuer med ledere og ansatte i enheter som arbeider med barn, unge, og familier. Revisjonen har også innhentet relevante dokumenter og rutiner fra kommunen, i tillegg til offentlig statistikk.

Dokumentanalyse

Vi ba innledningsvis om å få planer, rapporter og andre dokument som kan si noe om kommunens arbeid med levekår for barn og unge/barnefattigdom og eventuelt andre aktuelle rutiner knyttet til forebyggende arbeid innenfor temaet. Vi har gått gjennom følgende dokumenter:

- Kunnskapsgrunnlag folkehelse 2020.
- Prosedyre for samarbeid mellom flyktningetjenesten og NAV.
- Prosedyre for oppfølging av flyktningbarn Gausdal kommune.
- Rutine for forebyggende og helsefremmende ungdomsarbeid, sist endret 30.10.20.
- Boligtildeling – praksis for tildeling av bolig i Gausdal.
- Koordinatorhåndboka Gausdal kommune, 18.06.2020.
- Møteoversikt barnevern, januar 2022.
- Møteoversikt enhetsleder familie og helse, januar 2022.
- Møteoversikt helsestasjonen, januar 2022.
- Møteoversikt psykisk helse- og familieteam, januar 2022.
- Oversikt over faste møtearenaer per enhet barnehage og skole.
- Oversikt over faste møtearenaer i barnehage.
- Oversikt over faste møtearenaer per skole.

Offentlig statistikk

For å innhente offentlige opplysninger om lavinntekt i Gausdal kommune har vi brukt disse kildene:

- Statistisk sentralbyrå – KOSTRA (kommune-stat-rapportering)
- Folkehelseinstituttet- FHIs folkehelseprofil
- Husbankens boligsosiale monitor

Intervjuer

For å velge ut hvem vi skulle intervjuer har vi brukt en kombinasjon av styrt utvalg og «snøball-metoden». Med dette menes at vi på forhånd hadde gjort et utvalg av enkelte tjenester og ansatte i kommunen. Vi ba videre disse informantene om å anbefale noen i kommunen som vi burde snakke med, jf. problemstillingene i prosjektet.

Vi har intervjuet følgende ansatte i forbindelse med prosjektet:

- Rådgiver for folkehelse og levekår, Marit Lang-Ree Finstad.
- Enhetsleder familie og helse, Sølvi Bergset.
- Enhetsleder skole og barnehage, Ingrid Bøe.
- Enhetsleder kultur og informasjonsforvaltning, Edel Klaape-Aasdal.
- Leder av barnevernet i Øyer-Gausdal, Nina Hjelmstad.
- Leder av koordinerende enhet, Jo Inge Sjøvik.
- Leder av helsestasjons- og skolehelsetjenesten, Bente Helbæk.
- Leder av psykisk helse- og familieteam, Tone Bulling Madssveen.
- Flyktningetjenesten, ved flyktning koordinator Heidi Ring.
- Ungdomskontakt og koordinator frivilligsentralen, Tine Andersen.
- Rådgiver for bostøtte og startlån, Jon Anders Martinussen.
- NAV Lillehammer-Gausdal, ved avdelingsdirektør Jan Tore Stø og avdelingsleder Nita Storeheier Leqvamb.

Både NAV Lillehammer Gausdal og ledende helsesykepleier (ved helsestasjons- og skolehelsetjenesten) fikk i etterkant av intervjuet spørsmål som ble drøftet i plenum med ansatte i sine enheter. Det er sendt skriftlig henvendelse per mail til rektorer og styrere ved kommunale skoler og barnehager i Gausdal, med spørsmål om oppmerksomhets- og opplysningsplikt til sosialtjenesten. Videre er det sendt skriftlig henvendelse til Lions, for å få frivillighetens perspektiv på kommunens arbeid med lavinntekt. Denne henvendelsen er ikke besvart.

Kvalitetssikring- relevans og pålitelighet

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. For å ivareta dataens relevans har vi innhentet fakta fra ulike informanter og tjenester i kommunen. Vi har valgt ut intervjuobjekter som har kjennskap til de områdene som revisjonen omhandler. Gjennom å primært foreta intervjuer av ledere, får vi et bredt bilde av de tjenestene som foreligger, men i mindre grad informasjon om hvordan ting fungerer i praksis lenger ned i tjenesten. Vi har prøvd å ivareta dette med å involvere ansatte i NAV Lillehammer-Gausdal og ansatte i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, videre er flere av lederne vi har intervjuet operative i tjenesten.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra kommunedirektøren på utkast til rapport.

Et viktig tiltak for å sikre relevans og pålitelighet er at undersøkelsen bygger på data som er innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder. Vi har kombinert flere metoder som belyser samme fenomen, samsvar

mellom beskrivelser og fakta fra flere kilder styrker dataens relevans og pålitelighet. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Dataene som er samlet inn er fra perioden mai 2022 til september 2022, og gir et bilde av nåsituasjonen i kommunen.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterierene er grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative eller anerkjente kilder. Dette kan være lovbestemmelser, forskrifter, kommunale retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv., som sier noe om hvordan virksomheten skal eller bør drives. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med kravene som gjelder innenfor den aktuelle tidsperioden.

Vi har benyttet følgende kilder for revisjonskriterier:

- Sosialtjenesteloven.
- Folkehelseloven.
- Barnevernloven.
- Helse- og omsorgstjenesteloven.
- Opplæringsloven og barnehageloven om oppmerksomhets- opplysningsplikt.
- Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032 i Gausdal kommune.
- Nasjonal faglig retningslinje – «Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge».
- Nasjonal faglig retningslinje – «Helsestasjon og skolehelsetjenesten».
- Bufdir – «Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn og unge som lever i fattigdom»

3.1 UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

3.1.1 SOSIALTJENESTELOVEN

Formålet med sosialtjenesteloven er *«å bedre levekårene for vanskeligstilte og bidra til sosial og økonomisk trygghet, ved at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet»*. Videre skal loven bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer. Sosialtjenesteloven regulerer fem individuelle tjenester: opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet.

Kommunen skal som del av sitt forebyggende arbeid *«gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer»*, jf. sosialtjenesteloven § 12. I rundskriv R35-00 står det om bestemmelsen i § 12: *«Kommunen er etter bestemmelsen pålagt et ansvar for å skaffe seg nødvendig kunnskap om samfunnsmessige og sosiale forhold i lokalsamfunnet. Kunnskapen skal danne grunnlag for det forebyggende arbeidet og for hvordan kommunen prioriterer oppgaver og utarbeider planer. Kommunen skal drive forebyggende virksomhet mot befolkningen generelt og spesielt mot utsatte grupper for å forsøke å forhindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner. Det skal rettes spesiell oppmerksomhet mot forhold som er av betydning for de sosialt vanskeligstilte, personer utenfor arbeidslivet og for oppvekstsvilkårene til barn og unge»*.

Sosialtjenesteloven § 13 omhandler samarbeid med andre deler av forvaltningen. Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til at sosiale hensyn blir ivarettatt av andre offentlige organer som har betydning for at formålet med loven blir oppnådd. Videre skal de samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse lovpålagte oppgaver.

3.1.2 FOLKEHELSELOVEN

Etter folkehelseloven § 5 skal kommunen ha en skriftlig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og faktorer som kan virke inn på denne. Kommunen skal være særlig oppmerksom på trekk som kan skape eller opprettholde sosiale eller helsemessige problemer. Det er også et krav at kommunen skal bruke denne kunnskapen i kommunens planarbeid. Kommunen skal iverksette nødvendige tiltak for å møte utfordringene, bl.a. knyttet til oppvekst og levekårsforhold, jf. folkehelseloven § 7.

Kommunen har en viktig rolle i forebyggingsarbeidet og bør ha en helhetlig tilnærming til planlegging og organisering av den forebyggende innsatsen for barn og unge. Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer. Videre skal kommunen fastsette mål for å møte sine utfordringer og muligheter og bruke alle virkemidler som de har, herunder lokal utvikling, planlegging, forvaltning og tjenesteyting for å nå målene (folkehelseloven § 4 annet ledd).

3.1.3 OPPMERKSOMHETS- OG OPPLYSNINGSPLIKT

Barnehagepersonalet skal være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra kommunens side. Barnehagepersonalet skal av eget tiltak gi sosialtjenesten i arbeids- og velferdsforvaltningen eller den kommunale helse- og omsorgstjenesten opplysninger om slike forhold. Opplysningene kan likevel bare gis etter samtykke fra barnets foreldre, eller så langt opplysningene ellers kan gis uten hinder av taushetsplikt. Disse reglene følger av barnehageloven § 45.

Personalet i skolen skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra sosialtjenesten i arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. opplæringsloven § 15-4, *«Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at alle som utfører tjenester eller arbeid etter denne loven, er oppmerksomme på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenesten eller helse- og omsorgstjenesten. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at de av eget tiltak gir sosialtjenesten eller helse- og omsorgstjenesten opplysninger om slike forhold så langt opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt»*.

Dette innebærer at kommunen må sørge for at ansatte har kunnskap om hvilke tiltak fra sosialtjenesten som kan være aktuelle. Det følger av opplysningsplikten at personalet i sitt daglige arbeid må være oppmerksomme slik at de kan oppdage eventuelle forhold som kan utløse plikten til å gi opplysninger til sosialtjenesten⁸.

⁸ NOU: 2019:23 «Ny opplæringslov».

3.1.4 BARNEVERNLOVEN

Etter barnevernloven § 3-1 skal kommunen fremme gode oppvekstvillkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsvansker. Kommunen skal videre sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier. Jf. § 3-2 skal barnevernstjenesten medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer. Barnevernstjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når det kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter loven.

3.1.5 HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN

Loven gjelder for helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes av kommunen, eller private som har avtale med kommunen. Lovens formål er blant annet særlig å fremme sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer. Jf. § 3-1 andre ledd omfatter kommunens ansvar alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 inneholder en generell bestemmelse om kommunens plikt til samhandling og samarbeid. Dette innebærer plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester omfattet av loven.

3.1.7 KOMMUNENS PLANVERK

Kommuneplanens samfunnsdel skal både trekke opp kommunens lange utviklingslinjer, og peke på innsatsområder som følges opp i handlings- og økonomiplanen. Gausdal kommune legger FNs bærekraftmål som rammeverk for utviklingen i kommunen. Bærekraftig utvikling består av tre dimensjoner: økonomi, miljø og sosiale forhold.

Et av kommunens hovedmål er definert slik: *«I Gausdal lever vi aktivt og deltar i lokalsamfunnet gjennom hele livet»*. Dette målet skal kommunen nå gjennom *«systematisk arbeid for at alle skal ha like muligheter. Redusert ulikhet og forskjeller i levekår gjennom tiltak rettet mot lavinntektsfamilier»*.

I Gausdal kommunes handlings og økonomiplan for 2022-2025 er et av fokusområdene i 2022 blant annet å videreutvikle og systematisere koordinering/samordning av tjenester for barn og unge.

3.1.8 SAMORDNING AV TJENESTER OG TILTAK

Utsatte barn og unge har som oftest behov for tiltak fra mer enn én tjeneste, og kommunene har et stort og lovpålagt ansvar for at disse tjenestene henger sammen.⁹ Vi vil i det følgende beskrive hva lovverk og anerkjente veiledere sier om samordning av tjenester i kommunen, og tiltak knyttet til lavinntekt.

⁹ [Barn som lever i fattigdom \(bufdir.no\)](https://bufdir.no)

Lovverket

Som tidligere beskrevet er det i barnevernloven, helse- og omsorgsloven og sosialtjenesteloven nedfelt samarbeidsplikt for tjenestene på systemnivå og i enkeltsaker. Lovverket legger opp til at kommunen på overordnet nivå legger til rette for at tjenestene kan samarbeide med hverandre og at de enkelte tjenestene må legge til rette for det samme.

Det pågår et arbeid som medfører endringer i velferdstjenestelovgivningen. Forslaget som ble lagt fram for Stortinget, Prop.100 L (2020- 2021)¹⁰ innebærer endring av sektorlover slik at de ulike velferdstjenestene får en tydeligere plikt til å samarbeide. Samarbeid mellom velferdstjenester handler om å ha klare samarbeidsstrukturer og tverrsektorielle møteplasser som gjør at de ulike velferdstjenestene får kunnskap om oppgavene til andre velferdstjenester, og kunnskap om hvilke tilbud og tjenester de tilbyr. Denne typen samarbeid er viktig for at velferdstjenestene skal være i stand til å avdekke barn og unges behov for andre tjenester så raskt som mulig, og for at de skal vite hvem som har ansvaret for å gi den aktuelle hjelpen.

Veiledere og retningslinjer

Vi vil i det følgende omtale to nasjonalfaglige retningslinjer som beskriver samarbeid mellom tjenester i kommunen. Nasjonal faglige retningslinjer blir gitt på områder med behov for nasjonal normering. Dette er gjerne på problemstillinger der det er faglig uenighet og/eller stor uenighet i praksis. Helsedirektoratet har et lovfestet mandat til å utgi nasjonale faglige retningslinjer. Når det står «bør» eller «anbefaler» er det en sterk anbefaling som vil gjelde de aller fleste. Vi vil videre kort beskrive veilederen «*Fattigdom – veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom*», veilederen er utarbeidet av Bufdir¹¹.

Nasjonal faglig retningslinje – «Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge»¹²

Retningslinjen anbefaler sterkt at kommunens ledelse bør sikre at de virksomheter som arbeider med barn, unge og deres foreldre i sitt daglige arbeid, har avtaler om samarbeid på systemnivå som sikrer oppfølging av involverte barn og unge. Avtaler om samarbeid er særlig relevant på arenaer der barn og unge tilbringer størstedelen av dagen, som i barnehage og skole, og hos virksomheter som har regelmessig oppfølging av barn og unge, som helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Avtaler bør også finnes i tjenester som av ulike årsaker har oppfølgingsansvar for barnefamilier og/eller barn, som fastlege, tannhelsetjenesten, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevernstjenesten og politiet, samt i tjenester som har oppfølging av foreldre og eventuelt familie som NAV- kontoret. Avtalene bør forankres og implementeres på en god måte hos ledere i virksomhetene, og inkludere ulike samarbeidsformer på tvers av sektorer og nivåer. De må følges tett opp av ledere, slik at avtalene er kjent og blir fulgt i virksomhetene. En samarbeidsavtale bør inneholde beskrivelse av roller og ansvar, omfang og organisering av samarbeid, hva partene konkret skal samarbeide om og ressurser knyttet til dette.

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-100-l-20202021/id2838338/>

¹¹ Publisert 12. mai 2021.

¹² Sist faglig oppdatert 03.12.2019

Nasjonal faglig retningslinje – «Helsestasjon og skolehelsetjenesten»¹³

Retningslinjen viser til flere anbefalinger rettet mot samhandling og samarbeid for helsestasjon og skolehelsetjenesten.

Retningslinjen anbefaler sterkt at *«Helsestasjon, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom bør etablere rutiner på systemnivå for samarbeid med NAV i kommunen. Målet med samarbeidet bør være å sikre at barn og ungdom fanges opp tidlig og får nødvendig oppfølging»*. De skriver at samarbeidet særlig bør handle om barnefattigdom, overføring av kunnskap om normalutvikling og barnehelse, frafall i videregående skole og sosiale ulikheter. Samarbeidsrutiner bør være skriftlige.

Retningslinjen anbefaler, og viser til krav i lov, at helsestasjon og skolehelsetjenesten skal ha et systematisk samarbeid med barnevernstjenesten i kommunen. Leder av virksomheten bør sørge for å etablere rutiner og regelmessige samarbeidsmøter både på system- og individnivå som sikrer at barn og ungdommer fanges opp tidlig og får nødvendig oppfølging.

Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn og unge som lever i fattigdom

Ifølge Bufdirs veileder bør universelle ordninger som skaper legitimitet og felleskap ligge til grunn for all fattigdomsbekjempelse. Dette fordi universelle ordninger har større sannsynlighet for å vare over tid, og skaper forutsigbarhet for målgruppe og tjenesteapparat.

Som tillegg til de universelle ordningene kan det være behov for målrettede tiltak som støtter opp om de universelle ordningene, for eksempel ved å gjøre en ekstra innsats for å rekruttere en bestemt målgruppe til universelle tiltak.

¹³ Sist faglig oppdatert 10.06.2022

3.2 KONKRETE REVISJONSKRITERIER

Med bakgrunn i relevant lovverk, anerkjente veiledninger til regelverket og kommuneplanens samfunnsdel har revisjonen utarbeidet konkrete revisjonskriterier som kommunens praksis måles opp mot.

De konkrete revisjonskriteriene blir presentert for hver av problemstillingene nedenfor.

Problemstilling 1:

Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om lavinntektsfamilier og barn og unges levekår i Gausdal og blir denne kunnskapen brukt i det forebyggende arbeidet?

- Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under og ha kunnskap om barn og unges levekår (sosialtjenesteloven § 12 og rundskriv R35-00, folkehelseloven § 4 og 5).
- Kommunen skal ha tiltak for at personalet i skoler og barnehager er kjent med og følger opp oppmerksomhets- og opplysningsplikten til sosialtjenesten (jfr. barnehageloven § 45 og opplæringsloven § 15-4).
- Kunnskapen skal danne grunnlag for det forebyggende arbeidet og for hvordan kommunen prioriterer oppgaver og utarbeider planer (sosialtjenesteloven § 12 og rundskriv R35-00).

Problemstilling 2:

I hvilken grad er tiltak rettet mot lavinntektsfamilier i kommunen kjent og blir de brukt?

- Kommunen bør sørge for at tiltakene er kjent i tjenestene som arbeider med målgruppa.
- Kommunen bør sørge for at de fanger opp barn og unge i lavinntektsfamilier i tiltakene.

Kriteriene er utledet av Kommuneplanens samfunnsdel. For at kommunen skal arbeide systematisk for å redusere ulikheter og forskjeller i levekår gjennom tiltak rettet mot lavinntektsfamilier, legger vi til grunn at tiltakene bør være kjent og at lavinntektsfamilier blir fanget opp med tiltakene.

Problemstilling 3:

I hvilken grad sørger kommunen for at tjenester og tiltak rettet mot lavinntektsfamilier er tilstrekkelig samordnet?

- Kommunen bør sikre at tjenestene som arbeider med barn og unge i lavinntektsfamilier har avklarte samarbeidsstrukturer.
- Kommunen bør tilrettelegge for samarbeid mellom relevante tjenester i Gausdal kommune og NAV.

Kriteriene er utledet av nedfelt samarbeidsplikt for tjenestene på systemnivå og i enkeltsaker, jf. barnevernloven, helse- og omsorgsloven og sosialtjenesteloven. Lovverket legger opp til at kommunen på overordnet nivå legger til rette for at tjenestene kan samarbeide med hverandre og at de enkelte tjenestene må legge til rette for det samme.

4 KOMMUNENS KUNNSKAP OM LAVINNTEKT OG FOREBYGGENDE ARBEID

I dette kapittelet svarer vi på problemstilling 1:

Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om lavinntektsfamilier og barn og unges levekår i Gausdal og blir denne kunnskapen brukt i det forebyggende arbeidet?

4.1 KOMMUNENS KUNNSKAP OM LAVINNTEKTSFAMILER OG BARN OG UNGES LEVEKÅR

Vi har sett på hva slags informasjon kommunen har om barn og unges levekår i egne planer og hvordan informasjonen hentes inn fra tjenestene. Vi har videre undersøkt hvorvidt skolene og barnehagene i Gausdal kjenner til oppmerksomhets- og opplysningsplikten til sosialtjenesten.

Informasjon om lavinntekt og barn og unges levekår i kommunens planer

Kommunestyret i Gausdal vedtok i februar 2021 (Ksak 10/21) kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032. I planen og planstrategien (handlings og økonomiplanen 2022-2025) er det omtalt av at Gausdal kommune skal arbeide systematisk for at alle skal ha like muligheter. Kommunen skal redusere sosial ulikhet og forskjeller i levekår gjennom tiltak rettet mot lavinntektsfamilier.

I kommuneplanens samfunnsdel refereres det til levekårsundersøkelsen¹⁴:

«I levekårsundersøkelsen svarer mange at de lever gode liv i Gausdal, men vi har også ulikheter både når det gjelder helse og levekår. Utjevning av sosial ulikhet er viktig både for den enkelte innbygger og for lokalsamfunnet. Folkehelsearbeidet henger sammen med den sosiale dimensjonen av bærekraftig utvikling. Det handler om å fremme en samfunnsutvikling som setter menneskelige behov i sentrum, gir sosial rettferdighet og like livssjanser for alle».

Kommunen har også omtale av barn og unges levekår i oversiktsdokumentet for folkehelse «Kunnskapsgrunnlag folkehelse 2020», som ble ferdigstilt i november 2019. Dette er en oversikt over helsetilstanden i befolkningen på populasjonsnivå, jf. folkehelseloven § 5. Dokumentet tar for seg ulike områder og vurderer utfordringer og muligheter innenfor det enkelte området.

¹⁴ [Folkehelse- og levekårsundersøkelsen 2018 - Gausdal kommune](#)

I kunnskapsgrunnlaget står det at:

«Dårlig økonomi og opplevd inntektsulikhet kan påvirke og forsterke sosiale ulikheter i helse, både for de voksne, ungdom og barn i familien. I kommunale planer og tiltak blir det derfor viktig å vurdere om strategier og tiltak bidrar til å utjevne eller forsterke de sosiale forskjellene». Det står videre at «Gausdal kommune har særlig oppmerksomhet på levekårsutsatte familier med yngre barn, og det er iverksatt flere tiltak for å møte disse, både av kompenserende og strukturell karakter».

Kommunen arbeider med kunnskapsgrunnlaget i et fireårsperspektiv. Rådgiver for folkehelse og levkår leder arbeidet med kunnskapsgrunnlag folkehelse. Hun fortalte at de prøver å ha en oppdatering av kunnskapsgrunnlaget i løpet av de fire årene, men det er en ganske omfattende jobb. Under pandemien var korona hovedfokuset og mye av ressursene i kommunen ble brukt der. I løpet av 2023 kommer den en revidert versjon av kunnskapsgrunnlaget.

I forbindelse med oppvekstreformen¹⁵ får kommunen større ansvar for forebygging, og kommunen er i gang med en forebyggende plan for barn og unge som skal være ferdig i løpet av 2022. Denne planen er omtalt i handlings- og økonomiplanen til Gausdal kommune. Ifølge leder for barnevernet har kommunen valgt å se på arbeidet med forebyggende plan sammen med Øyer kommune. De to kommunene har etablert en tverrfaglig sammensatt arbeidsgruppe¹⁶ som jobber med å kartlegge tilbudet for utsatte barn og unge, med hovedfokus på omsorgssvikt og atferdsvansker. Hensikten er å prøve å fange opp de utsatte barna og familiene, før det blir alvorlige barnevernssaker. Arbeidsgruppen har sendt ut spørsmål til tjenestene som er nært barn og barnefamilier i de to kommunene. De fleste tjenestene ga tilbakemelding om at det er relativt enkelt å samarbeide på tvers. Flere utdyper at dette er enklere der tjenestene er til stede fast, slik som eksempelvis helsesykepleiere som har fast tilstedeværelse på skolene.

Kommunens kjennskap til lavinntektsfamilier og barn og unges levkår på overordnet nivå

Rådgiver for folkehelse og levkår beskrev at de i arbeidet med kunnskapsgrunnlag for folkehelse brukte alle tilgjengelige registerdata, slik som Ungdata og data fra NAV. For å skape det lokale bildet opprettet de en tverrsektoriell gruppe og brukte fagkompetansen deres for å utmeisle de utfordringene og mulighetsbildene de ser. Den tverrsektorielle gruppa besto av deltakere innenfor ulike temaer som kommunelege, kommunepsykolog, leder psykisk helse og familieteam, leder av helsestasjonen, barnefysioterapeut, leder barnevern, beredskapsleder, en leder fra helse og mestring, og en fra kultur/frivillighet.

På spørsmål om det er noen parametere eller tall de følger jevnlig med på, fortalte rådgiver for folkehelse og levkår at de har fulgt med på Ungdata, både før og etter pandemien. I tillegg fulgte de nøye med nasjonale rapporter og data knyttet til pandemien. Basert på eventuell ny kunnskap setter de i verk tiltak. Hun ga eksempel på at kommuneledelsen blant annet har omdisponert personell innad i oppvekstsektoren, for å ivareta behov for mer bruk av samtaler og individuell oppfølging av ungdom. Dette ved at ungdomskontakten nå bruker noe av stillingen sin til å bidra med samtaler på Gausdal ungdomsskole, i samarbeid med helsesykepleier ved skolen.

¹⁵ Barnevernsreformen trådte i kraft 1.1.2022. Den flytter mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet. Reformen skal bidra til å styrke det forebyggende arbeidet og tidlig innsats. Målene i reformen blir kun oppnådd gjennom endringer i hele oppvekstsektoren. Derfor blir barnevernsreformen i tillegg omtalt som en oppvekstreform.

¹⁶ Det er tre deltakere fra Gausdal og to fra Øyer i arbeidsgruppen, NAV Øyer er med i arbeidsgruppen.

Revisjonen spurte lederne i de ulike tjenestene i kommunen i hvilken grad de var involvert i arbeidet med kunnskapsgrunnlag folkehelse, og hvordan de blir involvert i kommunens planarbeid. Lederne ga tilbakemelding om at de blir involvert og hørt. Ifølge leder for psykisk helse og familieteam blir både enhetsledere og avdelingsledere i Gausdal inkludert i planarbeid og fagdager som omhandler folkehelse. Rådgiver for startlån og bostøtte fortalte at kommuneledelsen hvert år henter inn opplysninger om boligsosiale utfordringer i Gausdal. Han oppfatter at slike utfordringer blir tatt hensyn til i årsbudsjett og planarbeid, og det er for eksempel satt av betydelig mer midler til startlån enn tidligere.

Avdelingsdirektør i NAV fortalte at det ofte er i forbindelse med budsjettprosessen at NAV tar for seg utviklingstrekk innen sosialområdet og tiltak med Gausdal kommune. De har sett en liten økning av sosialhjelp i Gausdal i 2022. Denne økningen undersøker de nærmere sammen med Gausdal som en forberedelse til budsjettinnspillet for 2023. Det er økonomisjef i Gausdal NAV forholder seg til i budsjettprosessen. NAV gir også innspill i forbindelse med årsmeldingen. De følger månedlig med på antall sosialhjelpsmottakere og stønadsutbetalinger, og rapporterer dersom det er endringer av betydning. NAV får ved jevne mellomrom forespørsler om rapportering fra ulike tjenesteområder i Gausdal, eksempelvis har de rapportert både i forbindelse med flyktningene fra Ukraina og pandemien.

Kommunens kjennskap til lavinntekt og barn og unges levekår på tjenestenivå

Revisjonen spurte tjenestene i kommunen som er tettest på barn, unge og deres familier om deres kjennskap til barn og unges levekår.

Leder av helsestasjons- og skolehelsetjenesten informerte at de med jevne mellomrom møter familier som har utfordringer knyttet til lavinntekt, men dette er et område det kan være vanskelig for folk å åpne seg opp om. Dersom de får kunnskap om eller mistanke om utfordringer i familien knyttet til økonomi, gir de informasjon om hvilke tjenester i kommunen familien kan ta kontakt med. Om en familie ønsker barnehageplass, men ikke har råd til det, kan helsestasjonen i samarbeid med familien ta kontakt med barnehagen/rådgiver for barnehagene for å søke om reduksjon i foreldrebetalingen. Dersom det er større barn som ønsker å delta på en fritidsaktivitet, informerer de om muligheten for å ta kontakt med kulturskolen/klubben direkte for å søke om redusert/fritak fra foreldrebetaling. I samarbeid med foreldrene, kan de også ta kontakt med NAV eller barneverntjenesten.

Leder av barnevernet fortalte at dersom økonomi ikke er en del av bildet som blir meldt, eller noe foreldrene sier fra om, gjør de ikke nærmere undersøkelser av den økonomiske situasjonen til familien. De gjør kun undersøkelser basert på meldingen. Om det viser seg at økonomi er en stor del av utfordringsbildet, ber barnevernet om å få lov til å ta kontakt med NAV. Dersom noen sier fra, eller om det er tydelig at økonomi er en utfordring, så tilbyr de alltid kontakt med NAV. Ifølge leder er det en del av veiledningsplikten å spørre om foreldrene trenger hjelp til å kontakte andre instanser, og det er en del av rutinen til barnevernet.

Når det gjelder pasienter innen psykisk helse og rus så kartlegges økonomien i de første kartleggingssamtalene, ifølge *leder av psykisk helse- og familieteam*. Pasienten kan si nei til å informere om dette. Når noen formidler at økonomien er dårlig så spør de om pasienten er i kontakt med NAV. De tilbyr, og kan bidra til å ta kontakt med NAV, og bistå med å søke om sosialhjelp om pasienten ønsker det. Dersom pasienten har barn, så har de en prosedyre «se barnet skjema» for å sikre at barn som pårørende blir sett. I prosedyren står det at de skal hjelpe pasient å settes i kontakt med aktuelle instanser. Tjenesten bidrar også med informasjon om for eksempel

redusert betaling i barnehage. Familieteamet¹⁷ bruker ofte en del tid på å få kunnskap om utfordringer knyttet til lavinntekt, dersom ikke foreldrene selv tar det opp som en utfordring. De kartlegger ikke økonomien til de som kommer inn til familieteamet, slik som de gjør i psykisk helse- og rustjenesten. Dersom det fremkommer utfordringer med hensyn til økonomi, informerer teamet om de ulike tjenestene og tiltakene som finnes, slik som psykisk helse- og rustjenesten gjør.

Skoler og barnehagers oppmerksomhets- og opplysningsplikt til sosialtjenesten (NAV)

Oppmerksomhet rundt behovet for hjelp fra andre tjenester kan bidra til tidligere innsats og et mer helhetlig tilbud¹⁸. Skoler og barnehager skal være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra sosialtjenesten (NAV) sin side. Aktuelle tiltak fra NAV kan være opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet.

Styrerne i de kommunale barnehagene i Gausdal opplyste at de blir kjent med utfordringer knyttet til økonomi gjennom søknader om redusert foreldrebetaling, evt at betalingen uteblir. I et slik tilfelle har en barnehage meldt bekymringssak til barnevernet. Foresatte har blitt informert om at de har meldt saken.

Måten rektorene kjenner til om barn er berørt av fattigdomsproblematikk er gjennom vedtak om redusert foreldrebetaling i SFO, eller tilfeller der foreldre har utfordringer med å betale for SFO-plass. Dersom de blir kjent med utfordringer knyttet til økonomi trekkes tverrfaglig team, helsesykepleier og barnevernet inn som aktuelle diskusjonspartnere. Det er ingen av rektorene som sier at de har gitt beskjed til foreldre om mulighet for bistand fra NAV, men flere nevner at de sender ut informasjon om utlånsordningen av utstyr i kommunen, og at de legger vekt på gratisprinsippet i skolen.

Opplysningsplikten innebærer at barnehager og skoler skal gi sosialtjenesten opplysninger når de mener at barnet eller familien har behov for tjenester fra NAV. Enhetsleder for skole og barnehage fortalte at kommunen ikke har rutine for å opplyse personell om loven om opplysningsplikt til sosialtjenesten. Det har ikke vært tema på ledermøter eller møter med styrere i barnehager og rektorer. Revisjonen har fått tilbakemelding fra skolene og barnehagene om at de kjenner til opplysningsplikten til sosialtjenesten.

På spørsmål om ansatte har fått informasjon om opplysningsplikten i løpet av de siste fem år, svarer en av tre barnehager at de har informert ansatte om denne plikten i løpet av de siste fem år. De skriver at det er knyttet usikkerhet til når de kan bruke opplysningsplikten, hvordan de skal gå frem og hvem i kommunen de skal ta kontakt med. Når det gjelder grunnskolene i Gausdal, så er tre av fire rektorer kjent med hva som står i lovverket om opplysningsplikten til sosialtjenesten. Det er ingen av rektorene har informert ansatte om opplysningsplikten til sosialtjenesten i løpet av de siste fem årene. Rektorene som kjenner til opplysningsplikten gir tilbakemelding om at de er usikre på hvordan de skal gå frem for å melde på grunn av taushetsplikt. En rektor skriver at skolens ansatte er informert om opplysningsplikten til hjelpeinstansene i kommunen, men ikke spesifikt til NAV.

Ifølge leder ved NAV Lillehammer-Gausdal er det svært sjelden at de får henvendelser fra skoler og barnehager som gjelder opplysningsplikten.

¹⁷ Familieteamet vil bli nærmere beskrevet i kapittel 4.2.

¹⁸ Helsedirektoratet, nasjonal veileder «Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier» (2022).

4.2 FOREBYGGENDE ARBEID

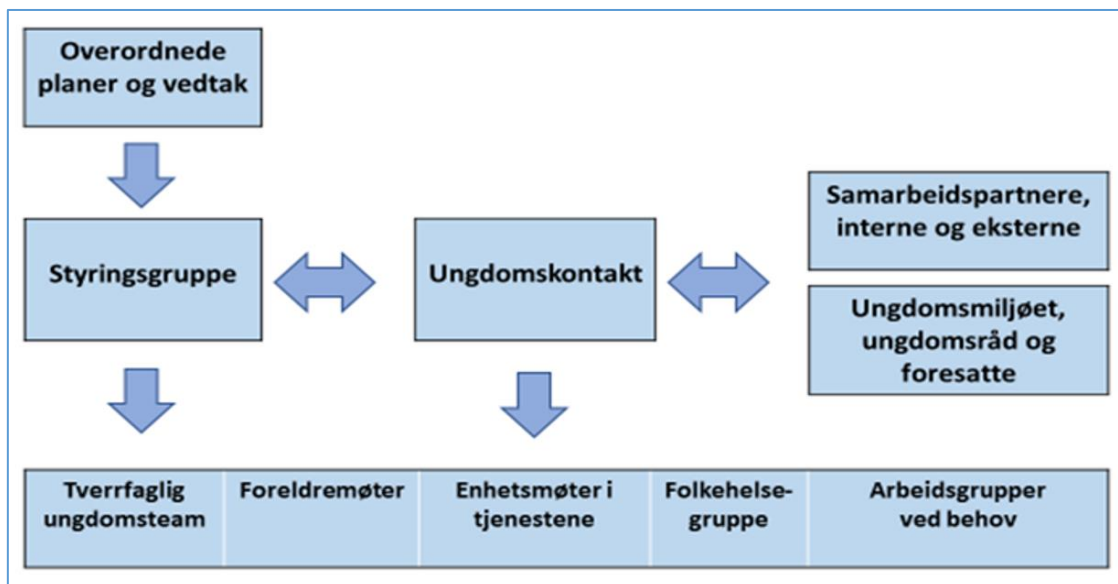
Vi har undersøkt på hvilken måte kunnskap om barn og unges levekår blir brukt i kommunens forebyggende arbeid. Vi vil i det følgende presentere noen av kommunens satsningsområder for å forebygge sosiale utfordringer og utenforskap.

Forebyggende og helsefremmende ungdomsarbeid

Revisjonen har mottatt dokumentet «*Forebyggende og helsefremmende ungdomsarbeid i Gausdal kommune*». Ifølge dokumentet ble det fra 1. januar 2020 innført en ny modell for det forebyggende og helsefremmende ungdomsarbeidet i Gausdal kommune. Målgruppen er ungdom i ungdomsskolealder og videregående alder og foresatte til målgruppen. Modellen erstatter SLT-modellen (samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak). Ifølge beskrivelsen i dokumentet skal modellen være mer tilpasset lokale forhold i Gausdal og har et bredere og mer helsefremmende perspektiv.

Det er satt ned en styringsgruppe for å arbeide med forebyggende og helsefremmende ungdomsarbeid. Styringsgruppa består av rådgiver for folkehelse og levekår og enhetslederne innen barnehage og skole, familie og helse, kultur og informasjonsforvaltning, samt ungdomskontakt. Styringsgruppa har ansvar for etablering av de overordnede rammene for det forebyggende og helsefremmende arbeidet rettet mot ungdom, herunder organisering, utarbeidelse av mål for arbeidet, nødvendig forankring i planverk, sørge for ressurser til gjennomføring av tiltak, samt at tiltak gjennomføres og evalueres. Styringsgruppen har en møtefrekvens på ca. fire ganger i året. Den organisatoriske modellen er vist nedenfor:

Figur 4.1 Modell for forebyggende og helsefremmende arbeid i Gausdal kommune



Kilde: Dokumentet «Forebyggende og helsefremmende ungdomsarbeid i Gausdal kommune».

Deltakerne i styringsgruppen beskrev at de ofte drøfter det forebyggende arbeidet og hvilke satsningsområder kommunen skal ha. Gruppen har hatt fokus på trafikkssikkerhet og ungdom, og de har arbeidet med arrangementer/rusfrie arrangementer, blant annet på bakgrunn av at Ungdata undersøkelsen viste at ungdom i Gausdal har en tidlig debut med alkohol. Når det gjelder Ungdata har de også jobbet med tilvalgsspørsmål til undersøkelsen, for å få mer relevante data for Gausdal. Styringsgruppen følger opp enkelte av tiltakene rettet

mot lavinntektsfamilier, slik som Åpen hall og sommertilbudet. Styringsgruppen har også jobbet med evaluering og videreutvikling av utstyrsarenaen.

Revisjonen har mottatt referater fra møter i styringsgruppen som understøtter at temaene Ungdata-undersøkelsen, ungdom og rus, og ungdom og trafiksikkerhet jevnlig har vært drøftet.

Ungdomskontakten er organisatorisk tilknyttet enhet for kultur og informasjonsforvaltning, og innehar en 40 % stilling. Ungdomskontakten skal være pådriver og koordinator for det forebyggende og helsefremmende arbeidet overfor ungdom. Videre skal ungdomskontakten ha oversikt over hva som foregår i ungdomsmiljøet og være kontaktperson for både innbyggere, samt eksterne og interne samarbeidspartnere. Det har blitt besluttet i styringsgruppen at ungdomskontakten skal ha en mer operativ funksjon, og være med ute der det trengs. Eksempelvis bidrar hun inn i skolehelsetjenesten ved behov. Ifølge ungdomskontakten har hun fått mulighet til å arbeide med å utforme universelle lavterskeltilbud for barn og unge i kommunen. Dette skjer både på eget initiativ og på forespørsel fra andre tjenester i kommunen. Etter henvendelse fra barnevernet ble det opprettet et tilbud for barn etter skoletid. I tillegg til å være ungdomskontakt er ungdomskontakten også koordinator på frivilligsentralen.

Ung styrke

Styrkebasert tilnærming er en del av satsingen innen folkehelse. Arbeidet skal bidra til å videreutvikle barn og unges trivsel, fellesskap og læringsglede i barnehagen, skolen og på fritida. Leder for prosjektet Ung styrke (også kalt program for folkehelse) er rådgiver for folkehelse og levekår. Kommunen startet prosjektet i 2017 og er i implementeringsfasen nå. Ifølge rådgiver for folkehelse og levekår skal alle barn i Gausdal ta del i Ung styrke.

På kommunens hjemmeside er prosjektet nærmere beskrevet. I den styrkebaserte tilnærmingen jobber de med felles styrker i barnehagen og i barneskolen. Det gir et felles og gjenkjennbart språk for styrker gjennom hele oppveksten. De 20 styrkene er illustrert i figuren nedenfor.



Ung styrke – oversikt over de 20 styrkene barnehager og skoler arbeider med.

Prosjektgruppen til Ung styrke har månedlige møter. Oppvekstsektoren deltar i prosjektgruppa og deltakerne er enhetsleder familie og helse, enhetsleder kultur og informasjonsforvaltning, enhetsleder skole og barnehage, en prosjektmedarbeider, leder psykisk helse og familieteam, en rektor og en barnehagestyrer.

Enhetsleder for familie og helse fortalte at Ung styrke er godt forankret i hennes enhet. Det styrkebaserte er en grunntanke som skal formidles til alle ansatte som arbeider med barn i kommunen. Barna og ungdommene skal bli møtt med anerkjennelse, og det skal etableres et lag rundt barna der hensikten er å skape robuste barn. Ifølge enhetsleder ønsker Gausdal kommune i størst mulig grad å drive forbyggende tiltak, og tiltak som treffer alle. Ung styrke er et slikt arbeid.

Gausdalsmodellen

Gausdalsmodellen¹⁹ er et forebyggende tiltak med motorisk aktivitet for alle barn i barnehagene i Gausdal. Arbeidet er forankret i overordnede kommunale planer og gjennom barnehagenes måneds- og ukeplaner. Modellen har flere mål; forebygging av motoriske vansker, sammenheng mellom motoriske ferdigheter og læring og utjevning av sosial ulikhet. Et av målene for Gausdalsmodellen er å gi barn et bedre utgangspunkt for skolestart gjennom «aktivitet for alle og tiltak for de få».

Det er skrevet to masteroppgaver om Gausdalsmodellen som har sett på modellens betydning for barns utvikling etter skolestart. I masteroppgave fra 2016 konkluderes det med at hele barnegruppen er løftet, og at de som trenger det mest har størst utbytte av Gausdalsmodellen:

«Hovedfunn er at universelle tiltak løfter alle, også de i risiko, når 97 % av barna som har hatt intervensjon skårer over det som forventet for alder og 3 % under. Det er også et hovedfunn at jenter har størst nytte av tiltak, når 54 % skårer over gjennomsnitt for alder og ingen skårer under. Bunnlinjen er hevet, for alle og for jentene spesielt. Det betyr at færre barn har motoriske vansker og behov for individuelle tiltak. Universelle tiltak ser ut for å ha en god forebyggende og helsefremmende effekt, som spesielt kommer barn i risiko til nytte. For hjelpeapparatet betyr dette at en bruker mindre ressurser på reparasjon. Både de kvantitative og de kvalitative dataene peker på at en universalforebyggende modell med tiltak for alle har betydning for utjevning av sosiale forskjeller i motorisk kompetanse» (Thorsen, 2016).

Familieteamet

Familieteamet er et forebyggende tilbud for barn og unge 0-20 år og deres familier, samt gravide. Familieteamet skal jobbe ut fra et styrkebasert fokus. På Gausdal kommunes hjemmeside står det at tilbudet er gratis og at alle kan ta direkte kontakt med familieteamet. Familieteamet skal gi veiledning på hvordan man kan være en best mulig forelder for sitt barn, dette kan foregå både som enkeltsamtaler, kurs i familieveiledning eller kurs sammen med andre.

Enhetsleder for familie og helse fortalte at familieteamet ble opprettet fordi de så at kommunen hadde behov for et tilbud med lavere terskel inn. For å få hjelp av familieteamet trenger man ingen henvisning, noe som kan gjøre det enklere å ta kontakt. Leder for familieteamet fortalte at det var en nedgang i antall saker til

¹⁹ Arbeidet med motorikk, sanser og fysisk aktivitet startet som pilotprosjekt for en gruppe barn (4-5 år) i en barnehage i 2010. Fra 2018 ble dette et tilbud til alle barn i barnehagene i Gausdal.

familieteamet under pandemien, de vet ikke sikkert hva som er årsaken til det. Det kan skyldes at det var en utskifting i personalgruppa i familieteamet og at det var et mindre gruppetilbud.

4.3 REVISJONENS VURDERINGER

Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under og ha kunnskap om barn og unges levekår

Revisjonen vurderer at kommunen på overordnet nivå følger med i de forhold barn lever under og har kunnskap om barn og unges levekår. På tjenestenivå vil opplysninger om utfordringer knyttet til økonomi fremkomme mer tilfeldig.

Kommunen er pålagt ansvar for å skaffe seg nødvendig kunnskap om samfunnsmessige og sosiale forhold i lokalsamfunnet. Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under. Kommunen har gjennom egen levekårsundersøkelse (2018), Ungdata-undersøkelsen (hvert tredje år) og kunnskapsgrunnlag folkehelse (2020) gjort systematiske undersøkelser av innbyggernes levekår. Basert på informasjon fra lederne i de ulike tjenestene vurderer revisjonen at kommunen involverer sektorene på tvers i arbeidet med kunnskapsgrunnlaget. Enhetsledere og avdelingsledere blir dessuten inkludert i planarbeid og fagdager som omhandler folkehelse. Revisjonen viser også til at Øyer og Gausdal, i forbindelse med oppvekstreformen og forebyggende plan for barn og unge, samarbeider om en tverrsektoriell gruppe som kartlegger tilbudet til barn og unge for å fange opp de utsatte barna og familiene.

Med unntak av pasienter innen rus og psykiatri følger ikke tjenestene i kommunen spesielt med på barn og unges levekår knyttet til økonomi.

Kommunen skal ha tiltak for at personalet i skoler og barnehager er kjent med og følger opp oppmerksomhets- og opplysningsplikten til sosialtjenesten

Revisjonen vurderer at Gausdal kommune ikke har tilstrekkelige tiltak for at personalet i skoler og barnehager er kjent med og følger opp oppmerksomhets- og opplysningsplikten til sosialtjenesten.

Barnehagepersonalet og personalet på skolen skal være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra kommunens side. Oppmerksomhet på behovet for hjelp fra andre tjenester kan bidra til tidligere innsats og et mer helhetlig tjenestetilbud. Personalet i barnehager og skoler skal av eget tiltak gi sosialtjenesten opplysninger dersom barnet/familien har behov for tjenester fra sosialtjenesten. Opplysningene skal gis etter samtykke fra barnets foreldre, eller så langt opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt.

Kommunen har ingen rutine eller praksis for å informere personell ved skoler eller barnehager om opplysningsplikten til sosialtjenesten. Svarene fra skolene og barnehagene i Gausdal tyder på at det kun er i tilfeller der familiene har vedtak om redusert foreldrebetaling at rektorer og styrere oppmerksomme på utfordringer knyttet til økonomi. Det framstår videre som at det kan være usikkerhet med hensyn til hvilke opplysninger som kan gis til sosialtjenesten, sett i lys av taushetsplikten, hvordan de skal gå frem og hvem de skal kontakte. For at personell i skoler og barnehager skal kunne vurdere om barnet eller familiene har behov for

tjenester fra sosialtjenesten må de kjenne til hvilke tiltak sosialtjenesten kan bidra med, og hvordan opplysninger kan gis i henhold til taushetsplikten. Revisjonen vurderer, basert på informasjon fra skolene og barnehagene, at dette er et område de har behov for mer kunnskap om.

Kunnskap om lavinntektsfamilier og barn og unges levekår skal danne grunnlag for det forebyggende arbeidet og for hvordan kommunen prioriterer oppgaver og utarbeider planer.

Revisjonen vurderer at kommunen bruker kunnskap om barn og unges levekår i kommunens forebyggende arbeid. Kommunen har basert sitt forebyggende arbeid på universelle tiltak som favner alle barn og unge i kommunen, som kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Det synes som det er lagt mindre vekt på lavinntektsfamilier spesielt.

Ifølge kommuneplanens samfunnsdel har kunnskapsgrunnlag folkehelse vært lagt til grunn i arbeidet med å utforme kommunens mål og tiltak. Revisjonen vurderer at kommunen har brukt kunnskapen om barn og unges levekår i planarbeidet, og at det dermed er sammenheng mellom kunnskapsgrunnlaget og samfunnsplanen på dette området. Kunnskap om lavinntekt er så vidt revisjonen kan se ikke spesielt vektlagt i kommunens forebyggende arbeid. Gausdal kommune har ikke spesielt stor andel barn i lavinntektsfamilier, revisjonen mener det derfor kan være formålstjenlig at kommunen i det forebyggende arbeidet har lagt vekt universelle løsninger som favner alle barn og unge i kommunen. Dette er også i tråd med god praksis i området.

5 TILTAK RETTET MOT LAVINNTEKTSFAMILIER

Dette delkapittelet svarer på problemstilling 2:

I hvilken grad er tiltak rettet mot lavinntektsfamilier i kommunen kjent og blir de brukt?

Mange av kommunens ulike tjenester og oppgaver kan ha betydning, både på omfanget av lavinntekt, og i hvilken grad barn og unge i lavinntektsfamilier blir berørt av fattigdomsproblematikk. Revisjonen har i problemstilling 1 beskrevet forebyggende tiltak for å redusere ulikheter og forskjeller i levekår i kommunen. Vi vil i det følgende gå nærmere inn på tiltak i kommunen som kan bidra til å dempe konsekvensene av lavinntekt for barn/ungdom og familier, og i hvilken grad disse tiltakene er kjent og brukt blant tjenestene som arbeider med barn, unge og familier i kommunen.

Noen deler av kommunens virksomhet kan ha indirekte/langsiktig betydning for å redusere utfordringer knyttet til lavinntekt, for eksempel ved å styrke inntektssituasjonen til familiene, næringsutvikling og langsiktige tiltak som kvalifisering. Slike tiltak går vi ikke inn på.

5.1 BOLIGSOSIALT ARBEID

Målet for norsk boligpolitikk, og en av bærebjelkene i velferdspolitikken, er at alle skal bo godt og trygt. Husbanken skal bidra til å forebygge at folk blir vanskeligstilte på boligmarkedet, og til at vanskeligstilte kan skaffe og beholde egnet bolig. Noen av virkemidlene til Husbanken, som forvaltes av kommunene, er startlån og bostøtte²⁰.

Gausdal kommune har en rådgiver i 60 % stilling som arbeider med startlån og bostøtte. Rådgiver fortalte at personer med høye utgifter til bolig og lav inntekt kan søke om bostøtte. I utgangspunktet skal man ha lav inntekt for å få bostøtte, de som får ytelser fra NAV er som regel i målgruppa. Startlån kan hjelpe personer som har hatt langvarige problemer med å få lån i vanlig bank til å kjøpe eller tilpasse egen bolig.

Gausdal kommune har hatt stor økning i rammen på startlån de siste årene, og ifølge rådgiver har kommunen en romslig ramme. Barnefamiliene er i en særstilling når det kommer til startlån, og fra kommunens side kan det gis unntak fra regler og gruppen skal prioriteres. Ifølge rådgiver forsøker kommunen i den grad det er mulig å finne løsninger. Med romslige rammer trenger de ikke å si nei til dem som er i målgruppen, og som har mulighet til å betjene et lån. I tilfeller der søkere har store kredittlån anbefales de å ta kontakt med NAV for å rydde opp i kredittlån først, før de kan være aktuelle for startlån. Det hender familier som er i målgruppa får avslag på grunn av for mye gjeld.

²⁰ [Boligsosialt arbeid - Husbanken](#)

Rådgiver for startlån og bostøtte fortalte at for familier som har kommet opp i et økonomisk uføre, og som ikke kan betjene lån på grunn av at de ikke har nok sikkerhet, kunne «leie til eie» være en løsning for å skape en mer stabil bosituasjon. «Leie til eie» er en ordning der man får mulighet til å leie kommunal bolig og senere kjøpe boligen til prisen den ble satt til ved utleietidspunkt. Dette gjør at man betaler leie til seg selv og sparer egenkapital. Gausdal kommune har ikke innført ordningen «leie til eie». Rådgiver for startlån og bostøtte mener at kommunen med denne ordningen kunne gi flere mulighet til mer stabilt boligforhold enn i dag.

Rådgiver for startlån og bostøtte har informert om startlån og bostøtte i et fellesmøte med enhet familie og helse (PPT, barnevernstjenesten, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, psykisk helse og familieteam). Det er i tillegg informasjon om bostøtte og startlån på kommunens hjemmesider.

NAV Lillehammer-Gausdal som har ansvaret for midlertidig bolig ved akutt bostedløshet, fortalte i intervju at det er få innbyggere i Gausdal som har behov for midlertidig bolig. I de tilfellene det er behov bruker de gjerne campingplass, hotell og lignende. Dette uavhengig av om det er en innbygger fra Gausdal eller Lillehammer.

5.2 TILTAK I SKOLE OG BARNEHAGE

Gratisprinsippet i skolen

Gratisprinsippet i skolen vil si at kommunen ikke kan kreve betaling fra elever eller foreldre, verken for undervisningsmaterieell eller aktiviteter (faglige eller sosiale) som skjer i skoletida eller i skolens regi.

På spørsmål om hvordan kommunen følger opp gratisprinsippet i skolen, fortalte enhetsleder for barnehage og skole at skolene i Gausdal er strenge på det at det ikke skal koste å gå på skole. Kommunen har ikke rutiner når det gjelder gratisprinsippet eller følger det spesifikt opp, men temaet har vært oppe i møter med rektorene, og enhetsleder mener at de har en felles forståelse for det.

Eksempelvis har de hatt en diskusjon om foreldrefinansiert skoletur i 7.klasse. Kommunen endte med å ikke ha foreldrefinansiert tur, men en overnattingstur og en leirskoletur som skolen organiserer og kommunen dekker. Samtidig er dette et krevende område sa hun. Det er aldri helt gratis å gå på skole. Utstyr som klær, gymklær, skisko og lignende koster. Skolen har utstyr som de låner bort ved behov, i tillegg til at man kan låne utstyr fra Gausdal kommunes utstyrsarena (utstyrsarenaen blir nærmere omtalt senere i kapittelet).

Redusert foreldrebetaling i SFO for elever på 1.-4. trinn

Forskrift til opplæringsloven har regler om reduksjon i foreldrebetaling for elever i 1.-4. årstrinn (SFO). Kommunen skal etter søknad gi reduksjon i foreldrebetalingen, slik at den per elev maksimalt utgjør 6 prosent av inntektene i husholdningen. Betaling for måltid kan komme i tillegg. Gausdal kommune har informasjon om dette på sin hjemmeside.

Revisjonen har fått informasjon fra enhetsleder for barnehage og skole om antall familier med innvilget vedtak om redusert foreldrebetaling i SFO. Det er totalt fire vedtak per år for skoleårene 2020/2021 og 2021/2022.

Redusert foreldrebetaling i barnehage

Barnehagene skal være tilgjengelig for alle barn uavhengig av foreldrenes økonomi, og ingen skal betale mer enn seks prosent av inntekten sin til barnehagen. Regjeringen har satser for makspris barnehage, gratis kjernetid for husholdninger med lav inntekt og inntekt-differensiert foreldrebetaling.²¹ Kommunen vedtar hvor mye de skal bruke på barnehager over sine kommunebudsjetter. De kan velge å vedta lavere satser enn minstekravene, men barnehagen skal ikke koste mer enn satsene som er satt av regjeringen.

Gausdal kommune har informasjon om redusert foreldrebetaling i barnehager på sin hjemmeside. På hjemmesiden informeres det om to moderasjonsordninger for familier/husholdninger med lav inntekt som er i henhold til regjeringens minimumskrav.

Revisjonen har fått oversikt over antall barn i barnehage og antall vedtak om redusert foreldrebetaling i perioden 2019-2021. Antall vedtak som er innvilget er per familie som har søkt, slik at et vedtak kan gjelde flere enn ett barn.

Tabell 5.1 Vedtak om redusert foreldrebetaling i barnehagene i Gausdal (2019-2021)

År	Antall barn	Vedtak om redusert foreldrebetaling
2019	247	25
2020	224	23
2021	225	31

Kilde: Enhetsleder for barnehage og skole

Enhetsleder for barnehage og skole forklarte at antall vedtak om redusert foreldrebetaling samsvarer med antall søknader som kommer inn. Det er få som søker ordningen som har høyere inntekt enn inntektsgrensen fra staten. Hun mener at det er omtrent en til to søkere per år som ikke får innvilget på grunn av for høy inntekt.

I 2021 var det ifølge enhetsleder for barnehage og skole så få søknader om redusert foreldrebetaling i barnehage at styrerne tok det opp som tema i styremøte. De visste om familier som kunne søkt med bakgrunn i informasjon om at foresatte ikke hadde betalt regningene til barnehage. Enhetsleder fortalte at styrerne ved barnehagene opplevde at det var vanskelig å få folk til å søke selv om de prøvde å hjelpe til med både søknad og informasjon.

Etter at kommunen la ut informasjon om redusert foreldrebetaling på sosiale medier i 2022 så kom det flere søknader. Med bakgrunn i dette erfarte de at sosiale medier var et godt supplement til meldinger/brev til foresatte gjennom de vanlige kanalene.

For barnehageåret 22/23 er det ifølge enhetsleder kommet 19 søknader om redusert foreldrebetaling. To av disse har fått avslag på grunn av for høy inntekt. Konsulenten som behandler søknadene, har tett kontakt med økonomisjef i behandling av søknadene. For søkere med fast lønn er det enkelt å legge ved dokumentasjon på lønn, mens det er mer krevende for selvstendig næringsdrivende. Dette søker kommunen å løse ved å be om opplysninger for et halvår av gangen, dersom det er krevende å legge frem dokumentasjon på årslønn. Enhetsleder forklarte at de er opptatt av å hjelpe foreldrene med å beholde plassen i barnehagen. Det er viktig at

²¹ [Finansiering av barnehager - regjeringen.no](https://finansiering.av.barnehager-regjeringen.no)

barna går i barnehagen, spesielt der det er sosiale utfordringer. De prøver derfor å hjelpe slik at barna ikke mister plassen.

5.3 TILBUD OM GRATIS FRITIDSAKTIVITETER OG UTSTYR

Tilgang på fritidsaktiviteter bidrar til inkludering og forebygger ensomhet og utenforskap. Det er derfor et viktig mål at alle barn og unge, uansett bakgrunn, kan delta i fritidsaktiviteter og sosiale møteplasser²². Enhet for kultur og informasjonsforvaltning drifter flere tilbud og tiltak som er relevante for barn og familier med lavinntekt. Enhetsleder fortalte at tilbudene ikke kun er rettet mot familier med lavinntekt, de er universelle og åpne for alle barn i kommunen. Hun mener de får med flere fra målgruppen når de inkluderer alle. Det gjør at tiltakene ikke blir stigmatiserende.

Revisjonen vil i det følgende beskrive Gausdal kommunens tilbud om gratis aktiviteter.

Sommertilbud

Sommertilbudet er et tilbud for alle barn fra mellomtrinn til ungdomsskolealder i Gausdal kommune. I 2021 var det 150 barn med på sommertilbudet. De har aktiviteter i Gausdal, men også tilbud om turer utenfor kommunen. Eksempler på dette er Hunderfossen, Rush trampolinepark, Helgøya klatrepark og Tusenfryd. De prøver å besøke fritidsaktiviteter som gjerne besøkes av mange familier, men som ofte ikke er tilgjengelig for familier med svak økonomi.

I 2022 hadde de plass til 55 barn og 55 ungdommer. Da revisjonen intervjuet ungdomskontakten i juni 2022 var det 12 på venteliste i barnegruppen og 8 på ungdomsgruppen. Ungdomskontakten skulle ønske de hadde fått enda mer penger slik at flere kunne få sommerferietilbud.

Åpen hall

Åpen hall er et gratis aktivitetstilbud til barn og unge i Gausdal, tilbudet er uten forpliktelser. Tilbudet er for alle skolebarn- og ungdommer opp til 19 år. Det legges til rette for aktivitet hver onsdag med unntak av ferier og helligdager. Aktiviteter er frilek, hinderløype, trampoline og airtrack. Tilbudet driftes av frivillige foreldre og ildsjeler, Lions og ungdomskontakten.

Enhetsleder for kultur og informasjonsforvaltning fortalte at Åpen hall er mye besøkt. Midlene til dette var søkt om gjennom frivillighetssentralen. Tilbudet startet opp i 2019, ved oppstart var det over 100 barn med på barnegruppa. Ungdomsgruppa er ikke like godt besøkt. Etter korona har det vært omtrent 40 barn på barnegruppen. Ungdomsgruppen starter opp igjen etter høstferien skoleåret 2022/2023.

²² [Vil sikre minst én organisert fritidsaktivitet for alle barn | Statsforvalteren.no](#)

Ungdomsklubb

Ungdomsklubben har åpent onsdagskvelder fra kl. 18-21. Aldersgrensen er fra og med 8. trinn og opp til fylte 18 år. Ungdomsklubben har gratis inngang. Ungdomsklubben har blant annet diskotek, rockeverksted, diverse spill som biljard, air-hockey, fotballspill og bordtennis.

Enhetsleder for kultur og informasjonsforvaltning fortalte at det er viktig for kommunen at det skal være gratis og åpent for alle. Ungdomsklubben er et veldig godt besøkt tilbud. Målgruppen er elever på ungdomsskolen, men er åpen for ungdom opp til 18 år. Det er ikke mange videregående elever som bruker tilbudet. En til to ganger i året har de turer/arrangementer i regi av ungdomsklubben. Ifølge enhetsleder er leder for ungdomsklubben flink til å søke midler gjennom Frifond,²³ bl.a til konkrete turer og arrangementer.

Etter skoletid

Frivilligsentralen drifter tilbudet «etter skoletid» for mellomtrinnet (5.-7. klasse) en gang i uken. Tilbudet ble startet på bakgrunn av et ønske fra barnevernstjenesten. Det var ikke primært hensynet til lavinntektsfamilier som var årsaken til at de startet tilbudet, men et sosialt behov. Tilbudet er åpent for alle. De bruker samme lokaler som frivilligsentralen og ungdomsklubben. Tilbudet er på onsdager fra 14.30-17.30, og barna får tilbud om et måltid før det tilrettelegges for å gjøre lekser. Etter mat og lekser er det lagt opp til at barna kan velge hva de vil gjøre, bl.a. spill, PlayStation, spille musikk, biljard, maling, tegning etc.

Ungdomskontakten fortalte at hun oppfordrer de tjenestene som har kontakt med sårbare familier om at familier melder på barna sine. Det er vanskelig å vite om de som trenger det mest melder seg på, og det virker på henne som at ordningen «etter skoletid» ikke er så kjent. Det er omtrent ti barn som deltar på tilbudet. Ungdomskontakt har sendt informasjon til skolene, bruker kulturnett (kalender på Gausdal kommunes hjemmeside), og henger opp lapper på butikker og ungdomskolen. Hun tror ikke NAV er kjent med tilbudet, hun har ikke sendt til dem.

Kulturskolen

Kulturskolen gir gratisplasser ved behov. I 2022 har kulturskolen fire friplasser. På spørsmål om hvordan det gis informasjon om mulighet for friplass, svarer enhetsleder for kultur og informasjonsforvaltning at informasjon gis gjennom brosjyre som sendes ut til alle elever årlig. Det er også et samarbeid med andre tjenester i kommunen, slik at andre tjenester kan informere familier som kan ha behov for det.

På Gausdal kommunes hjemmesider er det informasjon om kulturskolen, herunder oversikt over priser. Det er oppgitt at det er mulighet for søskenmoderasjon på 25 % ved individuell undervisning. Det står ikke, som revisjonen kan se, at det er en mulighet for friplass.

Utstyrsarenaen

Utstyrsarenaen er et gratis tilbud i Gausdal om å låne forskjellig utstyr til aktiviteter. Det lånes ut aktivitetsutstyr som ski, skisko, staver, one-foot, truger, sekker og skøyter. Kommunen arbeider med å utvikle utstyrsarenaen til en fullverdig BUA-løsning²⁴.

²³ Frifond er en nasjonal støtteordning for barn og unge. Gjennom Frifond kan grupper med minst tre personer søke om inntil 40 000 kroner til små og store prosjekter. For eksempel bygge noe i nærmiljøet, lage et arrangement eller starte et band. [Om Frifond - Frifond](#)

²⁴ BUA er et sosialt franchisekonsept for trygg, ansvarlig og effektiv drift av utstyrssentraler. BUAs egenutviklede utlånssystem og digitale plattform er kjernen i konseptet. [Organisasjonen | BUA](#)

Ungdomskontakten, som også arbeider med utstyrsarenaen, fortalte i intervju at de har en «*bitte liten utstyrsbank*» og hun kunne derfor tenkt seg å utvide utstyrsarenaen med mer utstyr. Hun fortalte at de har fått mindre midler enn før til kjøp av utstyr.

Når tilbudene barna som trenger det?

Enhetsleder for kultur og informasjonsforvaltning fortalte at de ikke har oversikt over barn med lavinntekt i kommunen med tanke på rekruttering til de ulike tiltakene. Måten de arbeider for å nå ut til de barna som trenger det mest, er at de sender ut informasjon om tilbudene til tjenestene som arbeider med barn og unge i kommunen.

Det er ungdomskontakten som sender informasjonen ut til tjenestene. Hun fortalte at før sommertilbudet starter så tar hun en runde med flyktningetjenesten, barnevernstjenesten, skolehelsetjenesten, familieteamet og psykisk helse- og rus, for å sikre at barn som trenger det får prioritert plass. Hun fortalte at etter at NAV flyttet til Lillehammer, så har hun glemt å ta kontakt med dem. Hun har derfor lite kontakt med NAV når det gjelder kommunens lavterskeltilbud. På spørsmål om hvor mange barn det er per år som prioriteres forteller ungdomskontakt at de ikke har lov til å oppbevare listene med navn, på grunn av personvern. Hun har derfor ikke full oversikt, men det er neppe mange.

Ifølge leder i barnevernet er ungdomskontakten flink til å opplyse om tilbud, slik at barnevernet kan få «sine» levekårsutsatte inn. Dette er tilbud folk ønsker å ta imot. For at innbyggerne som har behov for disse tiltakene skal bli kjent med tilbudet, tar barnevernet personlig kontakt med den enkelte familie. Det er også annonsert på nettsiden til kommunen.

Koordinator for flyktningetjenesten fortalte at hun får vite om gratistilbudene i Gausdal gjennom nettsiden, i tillegg får hun e-poster med tilbud, slik som ungdomsklubb og andre tilbud gjennom frivilligsentralen/ungdomskontakten. En del av integreringen er å hjelpe flyktningene inn i de tilbudene som finnes i kommunen. Flyktningetjenesten prøver å sikre at barn av flyktninger får delta på fritidsaktivitet. Tjenesten dekker fritidsaktiviteter, både kontingent og utstyr som trengs. De dekker også sommer- og vinterklær så lenge flyktningene er i introduksjonsprogrammet.

Leder av Helsestasjonen og skolehelsetjenesten fortalte at de informerer barn, unge og foresatte om tilbudet til utstyrsarenaen, sommerklubben, åpen hall og ungdomsklubb.

Tilbakemeldingen fra NAV Lillehammer-Gausdal er at de ønsker seg mer informasjon om de ulike kommunale tilbudene og mulighetene som er for de som er utenfor arbeidslivet og/eller har lav inntekt.

Flere av dem revisjonen har intervjuet fortalte at dette er et krevende område siden det er snakk om sensitive opplysninger. Eksempelvis ønsker frivillige organisasjoner og bedrifter å bidra til enkeltfamilier som trenger det, men kommunen har ikke noen liste over familier med lav inntekt i Gausdal.

Tilskudd til inkludering av barn og unge

Kommunen ved enhet for kultur og informasjonsforvaltning søker årlig om midler fra Bufdir om tilskudd til inkludering for barn og unge. Målgruppen er barn og unge i alderen fra 0 til og med 24 år som av ulike grunner

står i fare for å havne i utenforskap²⁵. Midlene Gausdal fikk i 2022 har gått til utstyrsarenaen og sommertilbudet for barn og unge. Kommunen søkte også om midler til aktivitetskasse for lag og foreninger, men fikk ikke nok til å kunne prioritere det.

Kommuner som får midler gjennom tilskuddsordningen, skal ha en knutepunktsfunksjon som koordinerer det frivillige og offentlige arbeidet i kommunen rettet mot målgruppen. Knutepunktsfunksjonen skal være et kontaktpunkt i kommunen for andre aktører som jobber med inkludering av barn i målgruppen. I Gausdal kommune er det enhetsleder for kultur og informasjonsforvaltning som har knutepunktsfunksjonen. Ifølge enhetsleder ligger det i funksjonen krav om å informere om tiltakene i forkant av søknadsfrist både til lag, organisasjoner og private aktører.

Lokal fritidserklæring

En «Fritidserklæring» er en ordning som har som mål at alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon skal ha mulighet til å delta jevnlig i minst én organisert fritidsaktivitet sammen med andre barn. Fritidserklæringen bygger på artikkel 31 i FNs barnekonvensjon. Ungdom i familier med god råd deltar oftere i organiserte fritidsaktiviteter enn ungdom i familier med dårlig råd.²⁶ Ifølge ungdomskontakt/frivilligkoordinator har ikke Gausdal kommune en lokal fritidserklæring, dette mener hun at kommunen burde ha som mål å få til.

Evaluerings av tiltakene

Revisjonen spurte enhetsleder for kultur og informasjonsforvaltning hvorvidt de evaluerte de ulike tilbudene i regi av kulturenheten. Hun fortalte at de for sommertilbudet har sendt ut evaluering, men med varierende hell. De har prøvd spørreskjema som ble sendt ut til foresatte, har også prøvd smilefjes der barna kunne svare per aktivitet. I 2021 sendte de e-post til foresatte og ba om tilbakemeldinger, men fikk ikke særlig oppslutning. Alle får imidlertid mulighet til å gi tilbakemelding, og generelt har disse vært positive. Tilbakemeldingene har ikke ført til store endringer. Kulturskolen har pleid å ha brukerundersøkelser, der fokuset har vært på trygghet hos ungene.

Kommunen arbeider med å utvikle utstyrsarenaen slik at den skal bli enda enklere å bruke.

²⁵ [Tilskudd til inkludering av barn og unge | Bufdir](#)

²⁶ [Fritidserklæringen \(bufdir.no\)](#)

5.4 REVISJONENS VURDERINGER

Før vi går inn på vurderingene av de enkelte revisjonskriteriene, vil vi kort oppsummere de ulike tiltakene i kommunen som kan bidra til å dempe konsekvensene av lavinntekt for barn, ungdom og familier.

Gausdal kommune har lovpålagte tiltak som startlån og bostøtte, gratisprinsippet i skolen og mulighet for redusert betaling i barnehage og SFO. I tillegg til disse tiltakene har kommunen følgende tilbud om gratis aktiviteter og utstyr:

- Sommertilbud
- Åpen hall
- Ungdomsklubb
- Etter skoletid
- Gratisplasser i kulturskolen
- Utstysarenaen

Dette er universelle tiltak som er åpne for alle i kommunen. Kommunen har valgt denne tilnærmingen for å inkludere alle, og unngå at tiltakene blir stigmatiserende.

Vurderingene er delt inn etter revisjonskriteriene:

Kommunen bør sørge for at tiltak rettet mot lavinntektsfamilier er kjent i tjenestene som arbeider med målgruppa.

Revisjonen vurderer at kommunen i hovedsak sørger for at tiltakene er kjent for tjenestene som arbeider med barn og unge internt i kommunen. Kommunen sørger i mindre grad for at tiltakene er kjent for NAV Lillehammer-Gausdal.

Lederne for de kommunale tjenestene som revisjonen har intervjuet har i stor grad kjennskap til aktuelle tiltak for å avhjelpe utfordringer som følge av lavinntekt. Spesielt tydelig kommer dette fram når det gjelder redusert betaling i barnehage/SFO og fritidstiltak gjennom kulturenheten. Når det gjelder formidling av de ulike fritidstilbudene er det vist både fra enhetsleder og ungdomskontakt at de formidler informasjon om tilbudene internt i kommunen. NAV Lillehammer-Gausdal er også en kommunal tjeneste, men tiltakene synes i liten grad å være gjort kjent for ansatte her. Revisjonens vurdering er at det kan være nyttig å ha en samlet oversikt over tilbud/tiltak tilgjengelig for ansatte. Denne vurderingen underbygges av at ungdomskontakt forteller at NAV langt på veg er glemt når informasjon om tilbudene sendes ut. Fra NAV forteller de at det kunne vært nyttig om de fikk en oversikt over de ulike tilbudene og muligheten som er tilgjengelig for dem som er utenfor arbeidslivet og/ eller har lav inntekt.

Kommunen bør sørge for at de fanger opp barn og unge i lavinntektsfamilier i tiltak rettet mot lavinntektsfamilier.

Revisjonen vurderer at kommunen gjør mye godt arbeid med å inkludere barn og unge i aktuelle tiltak. Vi sikter spesielt til informasjon om gratis fritidstilbud fra kulturenheten som formidles til tjenestene som arbeider med barn, unge og familier, slik at disse kan tilbys de med særlige behov for slike tilbud.

Systemet for å formidle informasjon om tiltakene nedover i organisasjonen kan imidlertid være sårbart fordi informasjonen går gjennom flere ledd, og det synes å være opp til den enkelte veileder/saksbehandler å ta dette videre med aktuelle barn og familier. Systemet kan også være sårbart ved nyansettelser dersom det ikke finnes en samlet oversikt over kommunens tilbud.

Det synes som kommunen strekker seg langt for å informere om og legge til rette for individuelle vurderinger av søknader om redusert betaling i barnehage/SFO. Tilsvarende synes det som kommunen prioriterer barnefamilier ved søknader om startlån og at kommunen strekker seg langt for å finne løsninger for denne gruppen.

Det er ingen samlet oversikt over lavinntektsfamilier, og derfor vanskelig å spisse tiltakene mot dem. Det synes likevel som at de aktuelle tjenestene, slik som barnevernet, flyktningetjenesten og andre har et særlig fokus på å få med «sine» barn på de aktuelle tiltakene.

6 SAMARBEID OM TJENESTER OG TILTAK

Dette delkapittelet svarer på problemstilling 3:

I hvilken grad sørger kommunen for at tjenester og tiltak rettet mot lavinntektsfamilier er tilstrekkelig samordnet?

Samarbeidet som beskrives i dette kapittelet omhandler samarbeid på systemnivå. Det vil si at dette samarbeidet ikke handler om enkeltbarn, men om systemet rundt barna og familiene.

Vi har sett på møte- og samhandlingsstrukturer i enhetene barnehage og skole, familie og helse, og kultur og informasjonsforvaltning. Tjenestene vi har undersøkt nærmere i disse enhetene er: skoler, barnehager, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, barnevern, flyktingetjenesten, frivilligsentralen, og ungdomsarbeidet i kommunen.

For å besvare problemstillingen har vi tatt utgangspunkt i kommunens møteplaner og intervju med de overnevnte enhetene og tjenestene.

6.1 SAMARBEID MELLOM TJENESTER I GAUSDAL KOMMUNE

Det er mange tjenesteområder i kommunen som yter oppgaver overfor barn og unge i lavinntektsfamilier. Dette gjør samarbeid spesielt viktig. Revisjonen har under denne problemstillingen undersøkt om kommunen har tiltak for å sikre tverrfaglig samarbeid mellom tjenester som arbeider med barn, unge og deres familier. Dette vil også inkludere hvordan tjenester i Gausdal kommune samarbeider med NAV.

TVERRFAGLIGE SAMARBEIDSMØTER OG ARENAER

Revisjonen har fått oversendt oversikt over faste møtearenaer i Gausdal kommune.

Det fremgår av møteplanene at alle enhetsledere i Gausdal kommune har et fellesmøte en gang i måneden. Dette er en arena for kollega-veiledning og drøfting av felles lederutfordringer.

Vi vil videre presentere møtestrukturer og samarbeid mellom de ulike tjenestene i kommunen. Vi vil beskrive de *tverrfaglige*²⁷ møtepunktene mellom tjenestene. Det er andre møtepunkter på møteplanene som ikke omhandler tverrfaglig samarbeid, disse vil ikke bli beskrevet. I presentasjonen nedenfor har vi beskrevet møtestrukturer og

²⁷ Tverrfaglig samarbeid er en metodikk for strukturert samarbeid mellom personell med ulike fagbakgrunn: [Tverrfaglig samarbeid som grunnleggende metodikk i oppfølging av personer med behov for omfattende tjenester - Helsedirektoratet](#)

samarbeid mellom tjenester med utgangspunkt i enhetene barnehage og skole, familie og helse, og kultur og informasjonsforvaltning.

Enhet barnehage og skole

Ifølge møteplanen har enhet for barnehage og skole enhetsmøte én gang i måneden. På enhetsmøtet deltar enhetsleder, styrere fra barnehagene, rektorer, rådgivere i barnehage og skole, og konsulent ved barnehage- og skolekontoret. Formålet med møtet er drift og utvikling. Videre skal enhetsleder ha møte med henholdsvis rektorer og styrere én gang i måneden.

Enhetsleder for barnehage og skole informerte at lavinntekt ikke er et fast tema på enhetsmøte eller rektor/styrer-møter, men temaet har vært oppe når det oppstår situasjoner. Eksempelvis dersom noen er i ferd med å flytte på grunn av utfordringer med å holde på bolig, eller om noen er i ferd med å miste plassen sin (SFO og barnehage) på grunn av manglende betaling.

Skolene har ifølge møteplanen faste tverrfaglige møter:

- Skolene har ressursteam en gang i uken med pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Deltakere i ressursteam er ledelsen ved skolen, PPT og aktuelle lærere. På disse møtene står det i møteplanen at skolene Follebu, Forset og Gausdal ungdomsskole «*drøfter saker som blir meldt opp til PPT eller elevsaker hos PPT*». Fjerdum skole «*drøfter elever som blir meldt opp av kontaktlærer som går på fagvansker, sosiale vansker og adferdsvansker. De kan også drøfte organisering av elevgrupper på trinnet*».
- Skolene har tverrfaglig ressursteam en gang i måneden. Deltakere i tverrfaglig ressursteam er ledelsen ved skolen, PPT, barnevern, helsesykepleier og familieteam (det er avhengig av sak hvem som kalles inn). Når det gjelder innholdet i tverrfaglig ressursteam er det noen forskjeller i hvilke saker som meldes inn jf. møteplanen. Det står i møteplanen til Follebu og Fjerdum skole at de skal «*drøfte elevsaker som har vært oppe i ressursteam, og som trenger en bredere drøfting*». Ved Forset skole står det at de «*drøfter elev- og skolemiljøsaker*». På Gausdal ungdomsskole står det at de «*drøfter elev og skolemiljøsaker, samt dagsaktuelle temaer som negative trender*».

I tillegg til disse møtene står det oppført samarbeidsmøte mellom ulike hjelpeinstanser. Dette er møte som avholdes ved behov og omhandler elevsak-drøfting. Aktuelle deltakere er ledelse ved skolen, ansvarlig lærer og hjelpeinstansen/er.

Barnehagene

Barnehagene har ifølge møteplanen ikke egne, faste tverrfaglige møtearenaer, men det står oppført at de skal ha samarbeidsmøte med ulike hjelpeinstanser ved behov. Formålet på disse møtene er samarbeid og koordinering rundt enkeltbarn med samtykke. Deltakere på disse møtene er foreldre, ledelse, ansvarlig pedagogisk leder og hjelpeinstansen/er.

I forbindelse med skolestart har skolene og barnehagene overgangsmøter på individ og gruppenivå. Møtene skal gjennomføres en gang i året. Deltakere er styrer, pedagogiskleder, inspektør, rektor, kontaktlærer som skal ha 1. trinn. Formål med møtet er gjensidig informasjon og dialog om barnehagens og skolens arbeid for å sikre sammenheng og progresjon i læringsprosessene til barna.

Enhet familie og helse

Ifølge møteoversikten skal alle ansatte i enheten familie og helse møtes minst to ganger i året og ha fagmøte. Med dette er alle ansatte i PPT, barnevernstjenesten, helsestasjons – og skolehelsetjenesten, psykisk helse og familieteam. I tillegg til avdelingsledere for bofelleskap, legetjeneste og frisklivsentral. I møteoversikten er fagmøtet et ledd i den systematiske styringsdialogen mellom enhetsleder og de forskjellige avdelingene på enheten. Temaer på møtet er blant annet kvalitet i tjenestene og tverrfaglig samarbeid. Enhetsleder fortalte at pandemien har ødelagt noe for møtestrukturen, og at fagmøtet er et møtepunkt som må sette seg i organisasjonen på nytt.

På ledernivå har enheten ledermøter en gang per måned, der alle avdelingsledere i enheten er samlet. Kvalitet i tjenestene og tverrfaglig samarbeid er tema på disse møtene ifølge møteplanen. Enhetsleder fortalte at på disse møtene kan tjenestelederne melde inn saker, men det kan også være saker som enhetsleder setter på agendaen. De drøfter alt fra lederutfordringer til enkeltsaker på ledermøtene.

Barnevernet

I selve møteoversikten til barnevernet er det ikke oppført tverrfaglige møter (møter med andre tjenester), utenom fagmøtet for alle ansatte i enheten og ledermøter i enheten, som nevnt i avsnittet over. Leder av barnevernet fortalte at de deltar på tverrfaglig ressursteam på skolene. Der foreldre har samtykket går de gjennom enkeltsaker, men tar også opp saker mer på systemnivå. De har ikke tilsvarende møtepunkter med barnehagene. Tidligere hadde de faste møter hvert kvartal med barnehagene, men det fungerte ikke etter intensjonen. Nå har de faste besøk i barnehagene med et program/undervisning til fem-åringene som omhandler egen kropp og grenser. Ellers tar barnehagene kontakt etter behov.

Leder av barnevernet fortalte at samarbeidet med tjenestene som er i samme enhet som barnevernstjenesten struktureres på en annen måte, ved at de har faste møtepunkter. Skole, barnehage og NAV befinner seg litt lenger unna, slik det krever noe mer av begge parter når de skal samarbeide i hverdagen. Ifølge barnevernleder kunne barnevernet sikkert hatt mer samarbeid med flere, men hverdagen er full av enkeltsaker slik at de må velge hva de skal prioritere. For den enkelte familie er det samarbeidet på enkeltsak som merkes mest, men det er viktig at de har en overbygging over det.

Leder pekte på at Gausdal har en flat struktur, slik at de har et utstrakt samarbeid med stort sett alle. Dette er noe hun synes er veldig bra i kommunen, de har et veldig nært samarbeid slik at de kan få til ting. Eksempelvis har de fått til tilbudene utstyrsarenaen, etter skoletid og sommerskole. Tilbudene de har fått til i kommunen bruker de. Barnevernet bruker også andre ferietilbud gjennom f.eks. Røde kors og gavekort til jul via Lions.

Barnevernleder fortalte at barnevernet ikke har en fast kontaktperson i NAV Lillehammer-Gausdal, slik som de har i NAV Øyer. De må derfor stort sett ringe kontaktsentret for å komme i kontakt med NAV Lillehammer-Gausdal. Det er ingen tilbakemeldinger fra ansatte om at samarbeidet ikke fungerer godt på individnivå med NAV fortalte hun, det er aldri vanskelig å få tak i NAV Lillehammer-Gausdal eller å få dem med på møter. Om det viser seg at økonomi er en stor del av utfordringsbildet for familier, ber barnevernet om å få lov til å ta kontakt med NAV. Eksempelvis dersom noen sier fra, eller om det er tydelig at det er en utfordring, så tilbyr de alltid kontakt med NAV. Barnevernleder sier det er en del av veiledningsplikten å spørre om foreldrene trenger hjelp til å kontakte andre instanser, og det er en del av rutinen til barnevernet.

Leder kjenner godt til retningslinjen for samarbeid mellom barnevernet og NAV og den brukes²⁸. Hun synes retningslinjen fungerer bra for å avklare hva som er NAVs ansvar og hva som er barnevernets ansvar. I noen tilfeller kan barnevernet velge å dekke mer enn NAV kan. Om økonomi er knyttet til omsorg eller barnets behov kan barnevernet bidra med økonomiske virkemidler. Eksempelvis hender det barnevernet betaler for barnehage og fritidsaktiviteter.

Ifølge barnevernleder er de flinkere til å samarbeide i enkeltsaker enn på systemnivå. Hun mener derfor at de må få opp igjen det faste samarbeidet med NAV. De hadde tidligere en felles møtearena på ledernivå, det har blitt borte, muligens som følge av pandemien. Hun ønsker å få til igjen en arena der de kan utveksle samfunnstrender og drøfte det som skjer på det lokale planet på gruppenivå. Hun har vært i kontakt med NAV Lillehammer-Gausdal om at dette er noe de bør starte opp igjen.

Helsestasjonen- og skolehelsetjenesten

Leder av helsestasjonen- og skolehelsetjenesten deltar i familie og helse sitt enhetsmøte og fagmøte for alle som jobber med barn og unge i enheten. I disse foraene drøftes det jevnlig hvordan tjenestene best mulig kan forebygge utenforskap blant barn og unge i Gausdal.

Helsestasjonen- og skolehelsetjenesten har flere tverrfaglige møtepunkter, ifølge møteplanen:

- Tverrfaglig ressursteam i skolene, helsesykepleier ved den aktuelle skolen deltar.
- Halvårlig møte med fastlegene der alle ansatte ved helsestasjon og skolehelsetjenesten møter alle ansatte ved legesenteret. Tema er strukturelle drøftinger og informasjon som kan fremme et godt samarbeid.
- Fast samarbeidsdag med BUP fire ganger i året. På disse møtene deltar alle ansatte i helsestasjonen og skolehelsetjenesten, en-to representanter fra BUP, foresatte og eventuelt andre samarbeidspartnere. Hensikten med møte er saksdrøftinger. Årlig/hvert annet år skal de ha drøftinger vedrørende samarbeid.
- Ressursgruppemøte vedrørende Gausdalsmodellen halvårlig. Formål er å opprettholde fokus på helsefremmende tilbud i førskolealder i tilknytning til barnehager. I dette møtet deltar en representant fra hver barnehage, barnefysioterapeut og helsesykepleier på helsestasjonen.

I tillegg til møtene som er nevnt i møteplanen fortalte leder av helsestasjonen- og skolehelsetjenesten at helsesykepleier deltar i møte med styrere og barnehagerådgiver i forkant av barnehageopptak. I dette møtet kan helsesykepleier (etter avtale med foreldrene) anbefale at enkelte barn, av ulike grunner, bør prioriteres med plass.

Når det gjelder barnevernet, psykisk helse- og familieteam, og PP-tjenesten har helsestasjonen- og skolehelsetjenesten samarbeid med dem i enkeltsaker. Tjenestene er også i samme enhet slik at de har faste møtepunkter gjennom det, og et naturlig samarbeid ved at de er samlokalisert.

Leder av helsestasjonen- og skolehelsetjenesten fortalte at barneverntjenesten og helsestasjonen i Gausdal og Øyer hadde en samarbeidsdag i vår. Da var forebyggende tiltak for barnefamilier et av temaene er gikk de

²⁸ Felles retningslinje for samarbeid og ansvarsdeling mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret, utarbeidet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. [Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret - nav.no](#)

gjennom. Dagen hadde også fokus på hvordan de kan samarbeide bedre om barna og familien. Det er forslag om at dette samarbeidsmøtet skal bli fast én til to ganger per år.

Helsestasjonen og skolehelsetjenesten har ikke et fast samarbeid med NAV, men samarbeider i enkeltsaker. Dersom familien allerede får hjelp fra NAV, så er det allerede en veileder/kontaktperson i saken som de kan ta kontakt med i samarbeid med familien. Der det ikke er en etablert sak i NAV, kunne det være fordel å ha en kontaktperson.

Leder av helsestasjonen og skolehelsetjenesten synes ikke det er så tydelig hvem tjenesten skal samarbeide med i møte med noen med økonomiske utfordringer, og hvordan de skal gå frem. Hun forteller at kommunen med fordel kunne ha samarbeidet om en felles prosedyre for hvordan de går fram og hvem de kan kontakte i slike tilfeller.

Psykisk helse- og familieteam

Leder i psykisk helse- og familieteam fortalte at de har kort vei til barneverntjenesten siden de er samlokaliserte. Når det gjelder barnevernet hadde de tidligere to fellesmøter i året, dette har vært nede en stund. Samtidig er de i samme enhet så får jevnlig oppdatering. De har også god kontakt med NAV. De jobber med å få på plass systematiserte møtepunkter igjen med barnevernet og NAV.

Psykisk helse- og familieteam skal samarbeide med mange ulike instanser. Dette er et kontinuerlig arbeid, der leder fortalte at det sikkert kan glippe noe i enkeltsaker. Samtidig synes hun de har et godt samarbeid med fastlege, NAV, helsestasjon, barnehager, skoler, barneverntjeneste og hjemmetjeneste. Det er ingen tjeneste der de har utfordringer knyttet til samarbeidet, men samarbeidet må holdes vedlike og de må ha gode samarbeidsrutiner. Leder fortalte at de har rutiner for samarbeid med tildelingskontor og habiliteringstjeneste, der det er avtalt samarbeidsdager på overordnet nivå fire ganger per år. Rutiner for samarbeid med de andre instansene på overordnet nivå er enda ikke ferdige, men under utarbeidelse.

Ifølge møteplanen deltar en person fra psykisk helse- og familieteam i tverrfaglig ressursteam på barneskolene i Gausdal. Ressursteamet skal arbeide med tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid. Leder i psykisk helse- og familieteam fortalte at alle deltakerne i møtet kan bringe inn saker, og de diskuterer både enkeltsaker og overordnede temaer. Tverrfaglig ressursteam er et viktig forum for å informere og ta opp saker, som for eksempel terskel for meldinger til barnevernet, utfordringer knyttet til sosiale medier og lignende. NAV er ikke en del av tverrfaglig ressursteam. De andre instansene kan også gi råd om å ta kontakt med NAV i saker der økonomi er en utfordring. Ifølge leder er skolene generelt gode til å fange opp når det er snakk om dårlig økonomi. Under pandemien hadde tverrfaglig ressursteam få saker.

Leder fortalte at de i satsningen «ung styrke» jobber med å skape robuste barn og unge, og i den forbindelse jobber de mye med det tverrfaglige samarbeidet, og det å se saker helhetlig.

I enkeltsaker der de ser at flere instanser er inne, henter de inn samtykke fra bruker/pasient, slik at de kan etablere et tverrfaglig samarbeid. Dette er skrevet inn i rutinen for saksbehandling/ oppfølging. De bruker et eget samtykkeskjema for «samtykke til tverrfaglig samarbeid Gausdal kommune» der bruker skriver under på hvem som kan samarbeide og hva de kan samarbeide om. Det som utfordrer dem, er når brukere/ pasienter sier nei og ikke samtykker til samarbeid med andre.

Bostøtte og startlån

Bostøtte og startlån er organisert i enhet familie og helse. Enheten har i utgangspunktet månedlige enhetsmøter, dette har vært litt amputert på grunn av korona. På enhetsmøte har rådgiver for bostøtte og startlån fått en time for å informere de andre i enheten om ordningene startlån og bostøtte.

I tillegg til enhetsmøtene så har rådgiver for bostøtte og startlån mulighet for å drøfte spørsmål og problemstillinger med økonomiavdelingen. Rådgiver fortalte at det er kort vei mellom han, eiendomsavdelingen og tildelingskontoret. Eksempelvis dersom noen som bor i kommunalbolig søker startlån og ønsker å kjøpe den kommunale boligen de bor i, kan han ta kontakt med eiendomsavdelingen for å se om det er muligheter for å kjøpe. På spørsmål om det er samarbeidsfora han savner i kommunen, så svarer han at han savner et forum for å drøfte boligsosialt arbeid i kommunen på overordnet nivå. Han er med på en del samlinger med Husbanken og får høre om mange nyttige prosjekt. Et forum for å ta opp informasjon fra slike samlinger kunne være nyttig. Blant annet ordningen «*leie til eie*», som ville kunne gi flere mulighet til mer stabilt boligforhold enn i dag.

Rådgiver for bostøtte og startlån fortalte at han ikke har et formelt samarbeid med NAV. Der han ser at søkere har økonomiske utfordringer som gjør det utfordrende å søke startlån, eksempelvis stor gjeld, bistår rådgiver i kontakt med NAV. Han fortalte om god kontakt med flere av rådgiverne som jobber med råd og veiledning i NAV. Han samarbeider godt med NAV i enkeltsaker, eksempelvis dersom noen trenger refinansiering av lån via startlån. Han ser ikke behov for samarbeid på systemnivå så lenge samarbeidet fungerer slik som nå. De som jobber med råd og veiledning i NAV har god kompetanse på startlån.

Enhet kultur og informasjonsforvaltning

Revisjonen har ikke mottatt møteplan for enhet kultur og informasjonsforvaltning, eller tjenestene under denne enheten. Leder for enheten fortalte at alle som jobber innen kultur sitter på Gausdal Arena og de har derfor mange naturlige møtepunkter. Bibliotek, frivillighetssentral, kulturskole og ungdomsklubb sitter der, samt enhetsleder. Det meste av samhandlingen skjer ved at de er samlokalisert ifølge enhetsleder.

I utgangspunktet skal tjenestene som er samlokalisert på Gausdal Arena ha faste fellesmøter fortalte enhetsleder, men de har ikke kommet helt i gang igjen med faste fellesmøter etter pandemien. De har også faste enhetsmøter med hele enheten, disse møtene blir mer overordnet siden enheten består av mange ulike tjenester.

Ungdomsarbeidet og frivilligsentralen

Ungdomskontakt og koordinator for frivilligsentralen²⁹ er inne i tverrfaglig ressursteam på Gausdal ungdomsskole ved behov. Hun fortalte at de også har hatt noen fagmøter med enhet familie og helse, for alle som jobber i oppvekstsektoren. Hun samarbeider en del med skolehelsetjenesten, og bruker nå noe av stillingen sin der for å avlaste dem litt. Hun forteller at hun har et godt samarbeid med ungdomskolen, er det bekymringer så ringer de og omvendt.

Flyktningetjenesten får hun nå inn i sin enhet, og får med det faste møtepunkter med flyktningetjenesten. Barnevernet er veldig flinke til å ta kontakt og etterlyse tilbud, fortalte hun videre. Barnevernet var årsaken til at de startet «etter skoletid» for eksempel.

²⁹ Ungdomskontakt og koordinator i frivilligsentralen er samme person.

Flyktningetjenesten

Flyktningetjenesten i Gausdal kommune skulle bygges ned da flyktningene som kom i 2017 var på vei ut av introduksjonsprogrammet. Krigen i Ukraina førte til at tjenesten i stedet bygd opp igjen. Kommunen har hatt en flyktning koordinator i 60 % stilling som har hatt som oppgave å følge opp flyktningene. Nå har de ansatt en flyktningkonsulent som vil ta oppfølgingen av flyktningene fremover. Koordinators oppgaver blir nå mer overordnet, koordinere og søke tilskudd o.l.

Ifølge koordinator samarbeider flyktningetjenesten med alle tjenester i Gausdal kommune. De har ikke formalisert samarbeid, men har tidligere gjennomført et prosjekt for å avklare hvilke arbeidsområder de har i kommunen opp mot flyktninger. Roller ble da avklart, men det hender de må ta noen runder igjen internt, eksempelvis om det er nye ansatte. Ifølge koordinator er det lett å samarbeide med andre tjenester i kommunen, og hun ser ikke behov for interne samarbeidsavtaler.

Koordinator opplyste at flyktningetjenesten og NAV har en skriftlig rutine for samarbeid.³⁰ Denne skal evalueres og redigeres ved behov, med det har ikke vært nødvendig da det ikke har kommet nye flyktninger på en god stund. Hennes enhetsleder vil nå ta kontakt med NAV for å gå gjennom denne rutinen på nytt. Koordinator fortalte at det spesielt er i fasen fra ny-ankommende flyktninger til oppstart i introduksjonsprogrammet kommunen trenger avklaringer med NAV, med tanke på stønad.

Koordinator for flyktningetjenesten fortalte at:

«Ansvarsområdene er klare. Det er det med kommunikasjon som kan være utfordrende eller må avklares litt i innledende fase. Skulle ønske det kunne vært en kontaktperson inn i NAV som kommunen kunne tatt kontakt med og ikke gått veien rundt kontaktsenteret. Det er før personen har fått en veileder i NAV det er mest utfordrende, eller der de har noen spørsmålstegn.»

Ifølge koordinator har kommunen et godt samarbeid med NAV når programperioden er ferdig og NAV fortsetter med bistand, eksempelvis i form av lønnstilskudd. Trekanten NAV, læringssentret og kommunen samarbeider godt.

NAV Lillehammer-Gausdal

Ifølge vedtaket som omhandlet etableringen av NAV Lillehammer Gausdal (NAV) skal det etableres gode samarbeidsrutiner med tjenestene i Gausdal med ansvar for introduksjonsordning, helse, barnevern og bolig.

NAV-leder har opplyst at NAV ikke har noen skriftlige eller etablerte samarbeidsrutiner med tjenestene i Gausdal. Det skulle lages en rutine for samhandling med barnevernet, men det ble utsatt i sammenheng med at barnevernstjenesten i Øyer og Gausdal skulle slås sammen. NAV har en rutine for samarbeid med barnevernstjenesten i Lillehammer, men det er ikke sikkert at det er behov for tilsvarende rutine i Gausdal fordi det er færre saker, oversiktlig og mindre forhold. Tidsbruken med å utarbeide en rutine vil kanskje ikke være hensiktsmessig, fordi det er få saker og en rutine vil ikke passe alle saker.

³⁰ Prosedyre for samarbeid mellom flyktningetjenesten og NAV

NAV hadde faste møter med avdeling for psykisk helse i Gausdal tidligere, nå er det kun kontakt i enkeltsaker. Det er en fast NAV-veileder som deltar på boligtildelingsmøter i Gausdal, det samarbeidet har fungert fint ifølge NAV. De har en regelmessighet i møter og kan ringe mellom møtene om det er noe. NAV er ikke selv i direkte kontakt med videregående, helsestasjonen eller skolehelsetjenesten i Gausdal, men det er de heller ikke i Lillehammer fortalte NAV-leder. Det hender de er inne i enkeltsaker, der det er behov.

Ifølge NAV er det enkelt å ta kontakt med de ulike tjenestene i Gausdal. Tilbakemeldingen fra ansatte i NAV er at samarbeidet fungerer godt i enkeltsaker. Samtidig er det et ønske om mer informasjon fra de ulike tjenesteområdene i Gausdal, spesielt om de ulike kommunale tilbudene og mulighetene for innbyggere utenfor arbeidslivet eller som har lav inntekt.

6.2 REVISJONENS VURDERINGER

Utsatte barn og unge har som oftest behov for tiltak fra mer enn én tjeneste, og kommunene har et stort og lovpålagt ansvar for at disse tjenestene henger sammen. De ulike tjenestene er avhengige av et godt samarbeid med andre tjenester som jobber med barn og unge både for å fange opp og følge opp dem som har behov for det. Godt samarbeid forutsetter kunnskap om hverandres tjenester, avklarte roller og gode samarbeidsstrukturer.

Tjenestene som arbeider med barn og unge i lavinntektsfamilier bør har avklarte samarbeidsstrukturer.

Revisjonen vurderer at Gausdal kommune i hovedsak har etablert en struktur som bidrar til at tjenester som arbeider med barn og unge har tverrfaglige møtepunkt.

I vurderingen legger vi til grunn at Gausdal kommune har utarbeidet møteplaner som bidrar til tverrfaglige møtepunkt mellom tjenester i kommunen som er organisert i samme enhet. Det er videre møtearenaer på tvers av enheter på ledernivå og felles dager for ansatte som arbeider med barn og unge. Tjenestene i enhet familie og helse er samlokalisert på kommunehuset i Gausdal, noe som kan bidra til lav terskel for å ta kontakt med hverandre. Pandemien har påvirket møtestrukturen noe, og det er behov for at møtestrukturene blir etablert på nytt. Dette gjelder hovedsakelig i enhet familie og helse, og enhet kultur og informasjonsforvaltning.

Samhandlingen kan bedres ved at det innføres strukturerte møtepunkter mellom barnevernet og andre tjenester. Nasjonale retningslinjer anbefaler blant annet at barnevernet har systematisk samarbeid med helsestasjons- og skolehelsetjeneste. Det kan også være nyttig å få på plass igjen faste strukturerte møtepunkter mellom psykisk helse- og familieteam og barnevernet.

Skolenes tverrfaglige ressursteam kan være et tiltak for å ta opp bekymringer rundt barn og unge som er berørt av fattigdomsproblematikk og samordne tilbudet mellom tjenestene.

Kommunen bør tilrettelegge for samarbeid mellom relevante tjenester og NAV

Revisjonen vurderer at det i liten grad er lagt til rette for systematisk samarbeid og informasjonsutveksling mellom relevante tjenester i Gausdal kommune og NAV. Det synes å være et behov for at tjenestene får mer kunnskap om hverandres tilbud, oppgaver og ansvar knyttet til arbeidet med lavinntektsfamilier.

I vurderingen legger vi til grunn at det er ingen etablerte samarbeidsstrukturer eller faste møtepunkter med NAV på tjenestenivå, med unntak av boligtildelingsmøter og en skriftlig rutine for samarbeid med flyktningetjenesten. Samarbeidet mellom tjenestene er ikke styrt og satt i system, og det er opp til den enkelte ansatte og ta kontakt og vurdere der det kan være behov for tjenester fra NAV, og omvendt. Dette systemet forutsetter at tjenestene har god kunnskap om hverandres oppgaver og roller for å vite når det er behov for tjenester fra NAV. På nåværende tidspunkt ser det ikke ut til at ledelsen tilrettelegger for at ansatte innenfor tjenester som arbeider med barn, unge og deres familier har tilstrekkelig kunnskap om NAVs tjenester. Dette systemet er sårbart, og det er en risiko for at familier med utfordringer knyttet til lav inntekt ikke mottar de tjenestene de kan ha krav på.

Mer strukturert samarbeid kan også være nyttig for NAV. Derigjennom kan NAV blant annet få mer informasjon om de ulike tjenestene i Gausdal og tilbudene kommunen har.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 KONKLUSJONER

På bakgrunn av vurderingene skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene. Dersom revisor finner vesentlige avvik, skal dette komme tydelig til uttrykk i forvaltningsrevisjonsrapporten.

PROBLEMSTILLING 1 – KUNNSKAP OG FOREBYGGENDE ARBEID

Problemstillingen er:

Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om lavinntektsfamilier og barn og unges levekår i Gausdal og blir denne kunnskapen brukt i det forebyggende arbeidet?

Vår konklusjon er at Gausdal kommune på overordnet nivå har kunnskap om lavinntektsfamilier og barn og unges levekår. Kommunen har i arbeidet med «kunnskapsgrunnlag for folkehelse 2020» skaffet seg viktig kunnskap og oversikt over levekårene til innbyggerne i kommunen. Det synes som denne kunnskapen blir brukt i kommunens overordnede planer og satsninger på forebyggende arbeid for barn, unge og familier.

Gausdal kommune sørger ikke i tilstrekkelig grad for at opplysningsplikten som skoler og barnehager har til sosialtjenesten blir gjort kjent og fulgt opp. Kommunen har ingen rutine eller praksis for å informere personell ved skoler eller barnehager om opplysningsplikten til sosialtjenesten. Revisjonens konklusjon, basert på informasjon fra skolene og barnehagene, er at dette er et område de har behov for mer kunnskap om.

PROBLEMSTILLING 2 – ER TILTAKENE KJENT OG BRUKT?

Problemstillingen er:

I hvilken grad er tiltak rettet mot lavinntektsfamilier i kommunen kjent og blir de brukt?

Kommunen har lovpålagte tiltak rettet mot lavinntektsfamilier, som er bostøtte, startlån og redusert foreldrebetaling i barnehage og SFO. De har i tillegg utviklet gratis fritidstiltak for barn og unge, og en utstyrsarena for utlån av fritidsutstyr. Tiltakene er universelle og åpne for alle i kommunen.

Vår konklusjon er at Gausdal kommune i hovedsak sørger for at de overnevnte tiltakene er kjent for tjenestene som arbeider med barn og unge internt i kommunen og at tiltakene blir brukt. Det synes som at kommunen i liten grad har gjort tiltakene kjent for ansatte i NAV Lillehammer-Gausdal.

Revisjonen finner at kommunen har et system som legger til rette for at barna og familiene som trenger det mest, får tilgang til kommunens tiltak. Det er i tråd med god praksis på området å ha universelle tiltak og målrette rekrutteringen slik som kommunen gjør. Systemet for å formidle informasjon om tiltakene nedover i organisasjonen, kan imidlertid være sårbart fordi informasjonen går gjennom flere ledd og det blir opp til den

enkelte veileder/saksbehandler å ta dette videre med aktuelle barn og familier. Det kan også være sårbart ved nyansettelser dersom det ikke finnes en samlet oversikt over kommunens tilbud.

PROBLEMSTILLING 3 – SAMARBEID OG SAMORDNING MELLOM TJENESTER

Problemstillingen er:

I hvilken grad sørger kommunen for at tjenester og tiltak rettet mot lavinntektsfamilier er tilstrekkelig samordnet?

Revisjonens konklusjon er at Gausdal kommune i hovedsak har en struktur som bidrar til at tjenester som arbeider med barn, unge og familier har tverrfaglige møtepunkt. Vi legger til grunn at Gausdal kommune har utarbeidet møteplaner som bidrar til tverrfaglige møtepunkt både mellom tjenester som er organisert i samme enhet, samt mellom ulike enheter som arbeider med barn og unge. Samhandlingen kan imidlertid forbedres noe, bl.a ved at det innføres strukturerte møtepunkter mellom barnevernet og andre tjenester.

Revisjonen finner at det i liten grad er lagt til rette for systematisk samarbeid og informasjonsutveksling mellom relevante tjenester i Gausdal kommune og NAV Lillehammer-Gausdal. Tjenestene synes å ha lite systematisk kunnskap om hverandres tilbud, oppgaver og ansvar knyttet til arbeidet med lavinntektsfamilier.

Basert på funn i problemstilling 1 og 3 er det etter revisjonens oppfatning en viss risiko for at det ikke er tilstrekkelig kunnskap ute i tjenestene for hvem man skal kontakte og hvordan man skal gå frem i møte med barn og familier med økonomiske utfordringer, dette synes spesielt å gjelde skoler, barnehager og helsestasjon- og skolehelsetjenesten. Revisjonen anser dette som en svakhet ved samarbeidet, da det er disse tjenestene som er nærmest barn og familier i deres hverdagsliv.

7.2 ANBEFALINGER

Ut fra konklusjonene ovenfor er det enkelte forhold vi mener kan forbedres. Disse fremmer vi som anbefalinger nedenfor:

- Gausdal kommune bør sørge for tilstrekkelig kunnskap ute i tjenestene når det gjelder hvem man skal kontakte og hvordan man skal gå frem i møte med barn og familier med økonomiske utfordringer, dette synes spesielt å gjelde skoler, barnehager og helsestasjons- og skolehelsetjenesten.
- Gausdal kommune bør gjennomgå det systematiske samarbeidet mellom NAV Lillehammer-Gausdal og tjenestene i kommunen. I dette ligger det å utvikle kunnskap om hverandres tjenester, avklare roller og samarbeidsstrukturer
- Gausdal kommune bør sørge for at opplysningsplikten til sosialtjenesten er kjent og følges opp i skoler og barnehager, og at det er avklart hvordan de skal ta kontakt med NAV Lillehammer-Gausdal.
- Kommunen bør vurdere om det vil være nyttig å ha en samlet oversikt over kommunens tilbud og tiltak for å utjevne sosiale forskjeller, tilgjengelig for ansatte innad i kommunen og for ansatte i NAV Lillehammer-Gausdal.

REFERANSER

Eksterne kilder

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2020) «Lavinntekt og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2020»

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) «Felles retningslinje for samarbeid og ansvarsdeling mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret», sist oppdatert 01.03.2021

Bua.no «organisasjonen» <https://www.bua.no/om-oss/organisasjonen> (lest 08.09.2022)

Bufdir.no «Tilskudd til inkludering av barn og unge» <https://ny.bufdir.no/tilskudd/inkludering-av-barn-og-unge/> (lest 08.09.2022)

Bufdir.no «Fritidserklæringen»
https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Samarbeid_pa_tvers_av_sektorer/Fritidserklaringen/
(lest 08.09.2022)

Bufdir (2021) «Fattigdom – veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom»

Frifond.no «Om frifond» <https://www.frifond.no/om-frifond/> (lest 08.09.2022)

Helsedirektoratet (2019). «Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge». Nasjonal faglig retningslinje

Helsedirektoratet (2017) «Helsestasjon og skolehelsetjenesten». Nasjonal faglig retningslinje, sist oppdatert 10.06.2022

Helsedirektoratet (2022) «Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier», Nasjonal veileder

Helsedirektoratet (2018) «Tverrfaglig samarbeid som grunnleggende metodikk i oppfølging av personer med behov for omfattende tjenester» nettdokument

Kirkens Bymisjon og Respons Analyse (2019) «Snakk om fattigdom – en rapport om barn som vokser opp i fattige familier»

Kunnskapsdepartementet (2021) «Prop. 100 L Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator»

Regjeringen (2019) «NOU: 2019:23 Ny opplæringslov»

Regjeringen (2020) «NOU 2020: 16 Levekår i byer – gode lokalsamfunn for alle»

Regjeringen.no «Finansiering av barnehager»: <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/innsikt/finansiering-av-barnehager/id2344788/> (lest 07.09.2022)

Statsforvalteren.no (publisert 15.08.2022) «Vil sikre minst en organisert fritidsaktivitet for alle barn»: <https://www.statsforvalteren.no/portal/nyheter/2022/08/vil-sikre-minst-en-organisert-fritidsaktivitet-for-alle-barn/> (lest 08.09.2022)

Thorsen, Inger Stalheim (2016) «Øving gjør mester: Gausdalsmodellens betydning for motorisk kompetanse og læring på 1. trinn»

Vestfold og Telemark revisjon (2021) «Like muligheter i oppveksten, kommunens arbeid med barnefattigdom»

Kommunale dokumenter

Boligtildeling – praksis for tildeling av bolig i Gausdal (2017)

Folkehelse- og levekårsundersøkelsen 2018

Handlings og økonomiplan 2022-2025

Koordinatorhåndboka Gausdal kommune, 18.06.2020.

Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032

Kunnskapsgrunnlag folkehelse 2020

Møteoversikt barnevern, januar 2022

Møteoversikt enhetsleder familie og helse, januar 2022

Møteoversikt helsestasjonen, januar 2022

Møteoversikt psykisk helse- og familieteam, januar 2022

Oversikt over faste møtearenaer per enhet barnehage og skole

Oversikt over faste møtearenaer i barnehage

Oversikt over faste møtearenaer per skole

Prosedyre for samarbeid mellom flyktningetjenesten og NAV

Prosedyre for oppfølging av flyktningbarn Gausdal kommune

Rutine for forebyggende og helsefremmende ungdomsarbeid, sist endret 30.10.20

VEDLEGG: KOMUNNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Notat

Til: Innlandet Revisjon IKS

Fra: Kommunedirektøren, 6. oktober 2022

Til høringsutkast forvaltningsrevisjon «Forebygging av sosiale utfordringer og utenforskap», med fokus på lavinntektsfamilier

Vi viser til utkast til rapport. Her er kommunedirektørens kommentarer, med utgangspunkt i fastsatte spørsmål fra revisjonen.

1. Har informasjon om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?

Ja.

2. Har kommunen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller faktaframstilling?

Nei.

3. Har kommunen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner?

Nei.

4. Hva er kommunens samlede vurdering av rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger

Anbefalingene er et godt grunnlag for å følge opp rapporten.

5. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?

Det er alltid nyttig med å ha fokus på et område. Det bevisstgjør alle involverte.

Stortinget har vedtatt nye bestemmelser om samarbeid, samordning og barnekoordinator i 14 velferdstjenestelover som trådte i kraft 1. august 2022. Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet har utarbeidet en tverrsektoriell veileder for de nye bestemmelsene. Veilederen som ble publisert 15. september 2022 har hovedvekt på målgruppene barn, unge og deres familier. I Gausdal kommune ser vi nå igjennom det vi har, og forbedrer det som evt. trengs.

Vi arbeider også med lovpålagt plan om forebygging av atferdsvansker og omsorgssvikt.

6. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

OK.