

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 14-2024

Arbeidet mot barnefattigdom – de sosiale tjenestene i Nav

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
GJØVIK KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

Dato/ref.: 30.09.2024
2024-1006/GSL/THS



FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet «*Arbeidet mot barnefattigdom – de sosiale tjenestene ved Nav Gjøvik*» som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Gjøvik 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, jf. kommuneloven § 23-3.

Prosjektarbeidet er utført i perioden desember 2023 – september 2024 av forvaltningsrevisor Tone Huuse Svesengen (prosjektansvarlig). Anette Karenstuen var oppdragsansvarlig fram til 1. mai 2024, da Guro Selfors Lund overtok denne rollen. Fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Anne Live Jensvoll, har kvalitetssikret rapporten

Forslag til rapport ble sendt administrasjonen for kontroll av fakta. Tilbakemeldinger fra administrasjonen er tatt hensyn til og innarbeidet i rapporten.

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten. Revisjonen ønsker å kommentere at retningen på problemstilling 1 ikke var endelig fastlagt på oppstartsmøte med administrasjonen i desember 2023. Statusmøte for prosjektet ble først avholdt i KU i april 2024, da det ikke var mulig å få til et statusmøte på KU-møtene i januar og februar 2024. Etter en skriftlig henvendelse til Nav-kontoret om problemstillingen og revisjonskriterienes relevans i mai 2024, ble problemstilling 1 og tilhørende revisjonskriterier rettet mot internkontroll. Selv om intervjuer var gjennomført, vurderte revisjonen det slik at det var viktig å endre problemstillingen slik at denne hadde relevans for kommunen. Revisjonen vurderte informasjonen de hadde fått av intervjuobjektene som tilstrekkelig for å svare ut problemstilling 1 og tilhørende kriterier.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Lillehammer, 5. september 2024

Guro Selfors Lund
Oppdragsansvarlig revisor

Tone Huuse Svesengen
Prosjektansvarlig revisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	2
SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING.....	9
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	9
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	10
1.3 RAPPORTENS OPPBYGGING OG AVGRENSINGER.....	10
2 BARN OG FATTIGDOM	11
2.1 BARN OG UNGE I LAVINNTEKTSFAMILIER.....	11
2.2 BARN OG UNGE I LAVINNTEKTSFAMILIER I GJØVIK KOMMUNE.....	14
3 METODE	15
3.1 DOKUMENTANALYSE.....	15
3.2 INTERVJUER	15
3.3 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET	16
4 KILDER TIL REVISJONSKRITERIER.....	16
5 STYRING AV ARBEIDET MOT BARNEFATTIGDOM	17
5.1 REVISJONSKRITERIER	17
5.2. HVILKE MÅL OG SYSTEMER HAR KOMMUNEN FOR Å STYRE OG FØLGE OPP BARN OG UNGES LEVEKÅR?.....	21
5.2 REVISJONENS VURDERINGER	32
6 ET HELHETLIG TJENESTETILBUD	34
6.1 REVISJOINSKRITERIER	34
6.2 SAMARBEID OM BARN OG UNGE I GJØVIK KOMMUNE.....	40
6.3 REVISJONENS VURDERINGER	48
7 KARTLEGGING AV BARNES BEHOV	50
7.1 REVISJONSKRITERIER	50
7.2 KARTLEGGING AV BARNES BEHOV I DE SOSIALE TJENESTENE VED NAV GJØVIK	56
7.3 GJENNOMGANG AV SAKER OM ØKONOMISK STØNAD OG ØKONOMISK RÅDGIVNING	57
7.4 REVISJONENS VURDERING	61
8 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	63
8.1 KONKLUSJONER	63

8.2	ANBEFALINGER.....	65
REFERANSER		66
VEDLEGG	KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE.....	68

SAMMENDRAG

Revidert prosjektplan for en forvaltningsrevisjon ble lagt frem for kontrollutvalget i møte den 12. juni 2023, sak 31/2023. Utvalget vedtok i møte å bestille en forvaltningsrevisjon i tråd med fremlagt formål og problemstillinger med tema arbeidet mot barnefattigdom ved Nav Gjøvik (de sosiale tjenestene).

Formålet med revisjonsprosjektet har vært å undersøke hvordan Nav Gjøvik kartlegger og vurderer barnefamilier som har behov for sosiale tjenester, hvilke tiltak som settes inn i arbeidet mot barnefattigdom og hvordan disse tiltakene evalueres. En revisjon av dette området kan være et bidrag i kommunens arbeid med å finne virksomme tiltak for å redusere antall barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt.

Prosjektet har vært basert på tre problemstillinger

- 1. I hvilken grad sikrer Gjøvik kommune en tilfredsstillende styring av arbeidet mot barnefattigdom ved Nav Gjøvik?*
- 2. I hvilken grad er det etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor familier med vedvarende lavinntekt i Gjøvik kommune?*
- 3. I hvilken grad kartlegger Gjøvik kommune behovene til det enkelte barn ved tildeling av økonomisk stønad og andre relevante sosiale tjenester?*

Data har vært innhentet gjennom dokumentanalyse, intervju med kommunedirektør, ansatte ved Nav-Gjøvik, leder for barn og familie, leder for barneverntjenesten, prosjektleder bedre tverrfaglig innsats (BTI) og Røde Kors Innlandet. I tillegg har revisjonen fått svar på spørsmål fra avdelingsleder ved Nav Gjøvik og koordinator for samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT).

I en forvaltningsrevisjon benytter vi revisjonskriterier. Hensikten med revisjonskriterier er at det skal settes opp noen autoritative standarder som kommunens praksis kan måles opp mot, og disse utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger. I dette prosjektet har vi i all hovedsak utledet revisjonskriterier fra sosialtjenesteloven, kommuneloven, forvaltningsloven, folkehelseloven og barnekonvensjonen.

Konklusjoner

På bakgrunn av revisjonens vurderinger av innsamlede data opp mot revisjonskriteriene skal revisor konkludere på problemstillingene. Vi gjengir konklusjonene i sin helhet nedenfor.

Problemstilling 1: I hvilken grad sikrer Gjøvik kommune en tilfredsstillende styring av arbeidet mot barnefattigdom ved Nav Gjøvik

Revisjonen konkluderer med at Gjøvik kommune har en rekke internkontrolltiltak som gir en viss styring av arbeidet mot barnefattigdom.

Kommunen har imidlertid ikke et eget mål som har søkelys på å redusere antall barn som lever i vedvarende lavinntekt/barnefattigdom, men mange mål som indirekte vil ha betydning i arbeidet mot barnefattigdom. Slik vi vurderer kommunens internkontroll på dette området, vil et tydeligere fokus på barnefattigdom kunne gi et mer treffsikkert verktøy i arbeidet mot barnefattigdom. I styringssammenheng er det både viktig å sikre at lovregler følges og at økonomiske midler brukes effektivt.

Begrunnelse:

- Kommunedirektøren får kontroll på mål og prioriterte oppgaver ved ukentlige ledermøter, månedsrapport fra sektorene, tertialrapportering og årsrapport.
- Gjeldende planstrategi angir det langsiktige målet om at alle barn og unge skal ha en oppvekst preget av trivsel, trygghet og livsmestring gjennom rett kompetanse nære barn og unge, godt foreldresamarbeid, tverrfaglig samhandling og inkluderende fellesskap. Hver sektor som jobber med barn og unge har definert egne tiltak for å nå det overordnede målet gjennom de gitte innsatsområdene.
- I overordnede styringsdokumenter mangler konkrete tiltak for arbeid mot barnefattigdom og en angivelse av hvordan tiltak skal iverksettes på tvers av sektorer som jobber med barn og unge.
- Vi har ikke sett at det gjennomføres evaluering av om tiltakene som iverksettes fanger opp barn og unge i familier med fattigdomsproblematikk.

Problemstilling 2: I hvilken grad er det etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor familier med vedvarende lavinntekt i Gjøvik kommune?

Revisjonen konkluderer med at ut fra vår vurdering har Gjøvik kommune mange ulike tjenester som samarbeider på ulike nivåer. Vi oppfatter derfor at kommunen langt på veg har et helhetlig tjenestetilbud, og at den arbeider for å utvikle tjenestetilbudet videre. Flere av prosessene knyttet til samarbeid på tvers og samordning av tjenester overfor barn, unge og barnefamilier er nylig startet opp i kommunen, og derfor ikke kjent blant alle tjenestene som har oppgaver knyttet til disse. Siden den felles innsatsen ikke er spesifikt rettet mot barn som lever i vedvarende lavinntekt kan det være usikkerhet rundt i hvilken grad disse faktisk får et helhetlig tjenestetilbud.

Begrunnelse:

- Det er jobbet mye med de tverrfaglige teamene i BTI-modellen for å gjøre de formålstjenlige. Bl.a. er det større forståelse for hvilke tilfeller som skal meldes videre fra nivå 1 til nivå 2 i modellen. Modellen er pr. april 2024 ikke godt nok kjent i alle instanser som jobber med barn, unge og barnefamilier i kommunen. Koordinator for BTI har i oppstarten hatt flere informasjonsmøter for både offentlige tjenester, foreldre/foresatte, brukerråd, ungdomsråd, elevråd osv., og dette gjentas jevnlig.
- Det foreligger ikke informasjon i hvor stor grad BTI-modellen blir brukt og av hvem, men det er tall på antall henvendelser til de tverrfaglige teamene. Det er ikke system for oppfølging av henvendelsene som har blitt behandlet.
- SLT-koordinator er også koordinator for knutepunktfunksjonen, og samarbeidsmøtene i SLT-modellen oppfattes som en avgjørende samarbeidsarena for koordinering og samarbeid i knutepunktfunksjonen.
- Nav-Gjøvik og barneverntjenesten har et samarbeid både på systemnivå og individnivå som er formalisert gjennom samarbeidsavtale og som evalueres jevnlig.
- Knutepunktfunksjonen ivaretas av en tverrsektoriell arbeidsgruppe med regelmessige møter. Det var pr. mai 2024 flere prosesser i gang knyttet til informasjon om fritidsaktiviteter og samhandling med frivillige organisasjoner som jobber ut mot barn og unge.

- Kommunens nettside har en oversikt over lag og organisasjoner med kontaktinformasjon.
- Nav Gjøvik har et samarbeid med Røde Kors gjennom det årlige «Ønsketreet» og «ferie for alle». I tillegg har fagansvarlig sosiale tjenester kontakt ut mot frivillige organisasjoner som jobber med barn, unge og barnefamilier. Kontaktinformasjon til frivillige organisasjoner er lagt ut på kontorets gruppe i Teams.

Problemstilling 3: I hvilken grad kartlegger Gjøvik kommune behovene til det enkelte barn ved tildeling av økonomisk stønad og andre relevante sosiale tjenester?

Revisjonen konkluderer med at Gjøvik kommune i begrenset grad foretar en helhetlig kartlegging av behovene til det enkelte barn ved tildeling av økonomisk stønad og andre relevante sosiale tjenester. Selv om det finnes verktøy og systemer for å fange opp barns behov, brukes disse ikke tilstrekkelig. Dette fører til at barns situasjon ikke alltid blir godt nok kartlagt, og at vurderinger av barnets beste ofte uteblir.

Det mangler et helhetlig system som sikrer at barns behov systematisk vurderes i alle saker, noe som gjør det utfordrende å sikre at barnas beste ivaretas ved tildeling av tjenester. Manglende dokumentasjon og oppfølging i de utvalgte sakene viser at det er behov for klarere rutiner og bedre bruk av kartleggingsverktøy. Det er også nødvendig å sikre at saksbehandlere har riktig opplæring for å kartlegge barns behov på en mer systematisk måte.

Begrunnelse:

- Nylig utarbeidet skjema til bruk i kartleggingssamtaler er ikke godt nok kjent blant saksbehandlere og veiledere, og det er ikke en god nok forståelse for hvordan skjemaet skal anvendes overfor barnefamilier.
- Det er ikke dokumentert at barns forhold og livssituasjon er kartlagt og vurdert i de utvalgte sakene om økonomisk stønad utover antall barn og alder samt at det er gitt stønad til dekning av utgifter til barnas fritidsaktiviteter etter søknad.
- Det er ikke dokumentert at det er gjort en vurdering av barnets beste i de gjennomgåtte sakene.
- Det opplyses at ved søknad om økonomisk stønad fra barnefamilier sendes det ut et brev med spørsmål om barnas fritidsaktiviteter og eventuelle kostnader til dette og andre forhold.
- Flere opplyser at ressursmangel er en medvirkende årsak til at det ikke gjøres en helhetlig kartlegging av barn og unges forhold og livssituasjon i saker om sosiale tjenester.
- Det meldes sjeldent om avvik i på manglende kartlegginger og vurderinger av barns forhold og livssituasjon.
- Det er ikke dokumentert at barns forhold og livssituasjon er kartlagt, vurdert eller fulgt opp i saker som gjelder tjenesten opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning.
- Det er noe uklart blant saksbehandlere og veiledere i hvilke systemer opplysninger om barna skal dokumenteres.

Anbefalinger

Med bakgrunn i data som er samlet inn og revisjonens vurdering av dataene opp mot revisjonskriteriene, har revisjonen følgende anbefalinger til Gjøvik kommune:

Anbefalinger til problemstilling 1:

- *at kommunen vurderer å etablere mål som er mer spesifikke og målbare rettet mot å redusere barnefattigdom. Dette for å sikre at tiltakene som iverksettes er treffsikre og kan evalueres.*

- *at kommunen iverksette systematiske evalueringer av eksisterende tiltak for å måle resultat av disse, og gjøre nødvendige justeringer for å sikre at ressursene brukes mest mulig effektivt.*

Anbefalinger til problemstilling 2:

- *Øke kjennskapen til verktøyene, som f.eks. BTI-modellen og knutepunktfunksjonen blant alle relevante tjenester som arbeider med barn, unge og familier i kommunen.*

Anbefalinger problemstilling 3

- *Kommunen bør gjennomføre jevnlige evalueringer av kartleggingspraksisen og sikre at manglende kartlegging, vurdering og oppfølging av barns forhold og livssituasjon blir registrert som avvik, slik at det kan iverksettes nødvendige forbedringstiltak.*
- *Det anbefales å tydeliggjøre hvilke systemer som skal brukes for å dokumentere informasjon om barns forhold og sikre at alle saksbehandlere og veiledere er kjent med disse systemene.*

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i møte den 12. juni 2023, sak 31/2023:

1. *Kontrollutvalget tar revidert prosjektplan til orientering og ber Innlandet Revisjon IKS gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet i tråd med fremlagt formål og problemstillinger:*

Formål:

Formålet er å undersøke hvordan Nav Gjøvik kartlegger og vurderer barnefamilier som har behov for sosiale tjenester, hvilke tiltak som settes inn i arbeidet mot barnefattigdom og hvordan disse tiltakene evalueres. En revisjon av dette området kan være et bidrag i kommunens arbeid med å finne virksomme tiltak for å redusere antall barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt.

Problemstillinger:

- a) I hvilken grad sikrer Gjøvik kommune en tilfredsstillende styring av arbeidet mot barnefattigdom ved Nav Gjøvik?*
- b) I hvilken grad er det etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor familier med vedvarende lavinntekt i Gjøvik kommune?*
- c) I hvilken grad kartlegger Gjøvik kommune behovene til det enkelte barn ved tildeling av økonomisk stønad og andre relevante sosiale tjenester?*
- d) I hvilken grad sikrer kommunen at tjenestemottakere og berørte barn får medvirke i egen sak?*

Av hensyn til kontrollutvalgets budsjett for forvaltningsrevisjon ble det i samme møte bedt om at oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjektet avventes til desember 2023.

Nytt kontrollutvalg ble orientert om revisjonsprosjektet i en statusrapport på første møtet i 2024.

Ny statusrapport ble fremlagt for kontrollutvalget i møte den 3. april 2024, sak 25/2024.

Bakgrunnen for at KU ønsket et prosjekt med dette temaet var bl.a. utviklingen over flere år som viser at antall barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt har hatt en jevn stigning, og ligger over gjennomsnittet for fylket og landet. Kontrollutvalgets hovedbegrunnelse for valg av sosiale tjenester i plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll (2021-2023) var at dette ikke er et ubetydelig område i Gjøvik kommune, at det gjelder sårbare brukergrupper og at det er av politisk interesse. Temaet «arbeid mot barnefattigdom» var ikke med som et punkt under sosiale tjenester i planen, men ble ansett som et område av interesse for å se på det arbeidet som ble gjort i Nav på kommunal side overfor barnefamilier.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan NAV Gjøvik kartlegger og vurderer barnefamilier som har behov for sosiale tjenester, hvilke tiltak som settes inn i arbeidet mot barnefattigdom og hvordan disse tiltakene evalueres. Ellers vises det til vedtaket i KU av 12. juni 2023, sak 31/2023.

Det som er vedtatt som problemstilling a) i vedtaket, er i denne rapporten problemstilling 1. Kontrollutvalget har uttrykt et ønske om at forvaltningsrevisjonen skal gi et bidrag til kommunens arbeid med å finne virksomme tiltak for å redusere antall barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Med et slikt formål er det hensiktsmessig å se på styringen av kommunen på dette området. God styring forutsetter god internkontroll, og denne har kommunedirektøren ansvar for. Som ledd i styringen må det kartlegges hvilke utfordringer kommunen står overfor på et område, hvilke tiltak som bør settes inn og det må vurderes om tiltakene virker. Om tiltak virker, kan vurderes både på individnivå og på samfunnsnivå. Hvis tiltakene ikke har ønsket effekt, må det vurderes å endre innretningen på tiltakene. Formålet til kommunen er jo at de tiltakene som settes inn, skal gi en bedring.

Vedtaket problemstilling b er blitt rapportens problemstilling 2. Her går vi nærmere inn på tjenestetilbudet til kommunen, nærmere bestemt om de ulike tjenestene samarbeider. Det er kjent at sammensatte problemstillinger kan kreve sammensatte løsninger. Skal vi kunne si noe om tiltakene kommunen har rettet mot barnefattigdom, er det nødvendig å ikke bare si noe om tjenestene, men også om de ulike tjenestene samarbeider for å gi et helhetlig tilbud.

Når det gjelder vedtakets punkt c og d, ser vi konkret på hvordan kartleggingen skjer i den enkelte sak. Kommunen må forholde seg til flere saksbehandlingsregler knyttet til kartlegging og vurdering, og det er disse vi ønsker å undersøke om kommunen følger. Punkt c og d er samlet i problemstilling 3. Dette er avklart med kontrollutvalget.

1.3 RAPPORTENS OPPBYGGING OG AVGRENSINGER

I kapittel 2 gir vi noe bakgrunnsinformasjon om arbeidet mot barnefattigdom og litt statistikk. I kapittel 3 går vi gjennom hvilke metoder som er valgt for å innhente informasjon fra kommunen. Kapittel 4 viser hvilke kilder vi benytter for å utlede revisjonskriteriene. I kapittel 5, 6 og 7 går vi nærmere inn på de tre problemstillingene, - en i hvert kapittel. Vi presenterer revisjonskriteriene, gjennomgår informasjonen vi har innhentet og vurderer resultatene opp mot revisjonskriteriene. Kapittel 8 viser revisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Temaet «arbeidet mot barnefattigdom» er både bredt og sammensatt, og avgrenses her til NAV Gjøvik sitt arbeid mot barnefattigdom i de sosiale tjenestene.

Vi har i rapporten hatt søkelys på barnefamilier med økonomiske utfordringer og Nav Gjøvik sitt arbeid overfor disse. De økonomiske utfordringer kan være ett av flere problemer for barnefamilier.

Når vi har vurdert samarbeid, har vi fått innspill fra Nav Gjøvik på samarbeidspartnere som arbeider med barnefamilier.

Nav Gjøvik har noen samarbeidsarenaer som i utgangspunktet er opprettet for barn og unge med ulike problematikk, hvor økonomi kan være en av komponentene i saken, men hvor det er andre hensyn som veier tyngre og står mer sentralt i samarbeidene. Vi har vurdert det slik at så lenge økonomi kan være en komponent, vil det være naturlig å inkludere samarbeidene i dette prosjektet.

Ifølge melding til Stortinget 32 (2020-2021) «*Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*»¹ kan enkelte barn og unge ha utfordringer på flere områder samtidig, og dermed ha behov for bistand fra flere tjenester. Det kan dreie seg om utfordringer knyttet blant annet til helse, språk, barnehage- og skolemiljø, eller til en vanskelig livssituasjon på grunn av utfordringer i familien. Slike sammensatte utfordringer krever en samordnet innsats fra hjelpeapparatet.

2 BARN OG FATTIGDOM

2.1 BARN OG UNGE I LAVINNTEKTSFAMILIER

Statistisk sentralbyrå (SSB) uttaler følgende om lavinntekt: «*Lavinntekt blir ofte omtalt som fattigdom, men det er viktig å holde disse begrepene fra hverandre selv om lave inntekter og fattigdom henger sammen. Lavinntekt i den betydningen vi bruker det her, tar kun hensyn til husholdningenes inntekter målt mot hva som er typisk for alle husholdninger. Det sier derfor ikke noe direkte om hvor langt disse inntektene rekker og i hvilken grad de lave inntektene medfører levekårsproblemer. Fattigdom er i stor grad assosiert med opplevde levekårsproblemer som materielle og sosiale mangler, og det kan henge sammen med mer enn bare lavt inntektsnivå*».²

Det er likevel etablert kunnskap at barn som vokser opp i lavinntektshusholdninger har økt fare for å oppleve svekkede levekår og dårligere livskvalitet enn andre barn. Lavinntekt kan derfor tolkes som økt risiko for fattigdom.³ Det er blant annet påvist sammenheng mellom negative helseutfall og oppvekst i lavinntekt.⁴ Det er påvist at unges mentale helse påvirkes av å tilhøre en lavinntektsfamilie.⁵ Barn fra lavinntektsfamilier har også lavere deltakelse i barnehage, deltar i mindre grad på fritidsaktiviteter enn andre barn, og gjør det i gjennomsnitt dårligere i utdanningssystemet.⁶ Analyser viser også at barn som opplevde lavinntekt i ungdomstiden i gjennomsnitt oppnår lavere utdanningsnivå og svakere arbeidsmarkedstilknytning som voksne.⁷

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20202021/id2856870/>

² <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/faerre-barn-lever-i-familier-med-lavinntekt>

³ <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/hvor-mange-er-fattige-i-norge>

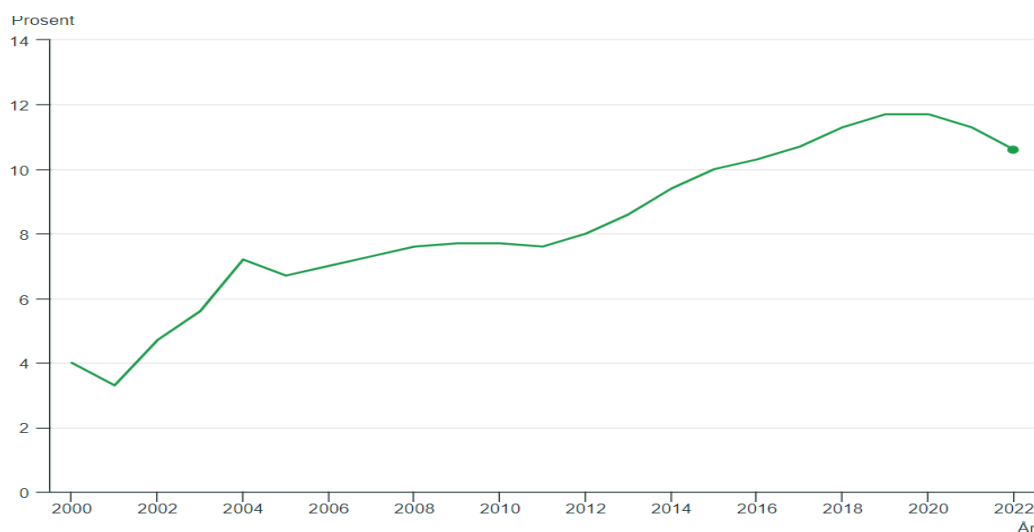
⁴ <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/3009219/no.uis%3Ainspera%3A111953751%3A50206554.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁵ Fløtten og Nielsen, 2020

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-ny-barndom-for-livet/id3000835/>

⁷ <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/barn-i-vedvarende-lavinntekt-klar-er-seg-litt-darligere-i-utdanning-og-arbeid>

Både OECD og EU har egne fattigdomsdefinisjoner som tar utgangspunkt i en prosentandel av medianinntekten i landet. En slik definisjon kan også benyttes lokalt, slik at man kan se sitt eget sted på egne premisser ut ifra verdidistribusjonen mellom husholdninger. Medianinntekt vil si at man setter alle husholdningsinntektene på rekke og rad fra laveste inntekt til høyeste inntekt, og deretter velger den midterste inntekten. EU sin definisjon, som er den som benyttes i Norge, er at man er i en risikosone for lavinntekt dersom husholdningen har en inntekt på 60 % av medianinntekten. Her kan man regne medianinntekt siste år eller over de tre siste år. I sistnevnte tilfelle, snakker man om vedvarende lavinntekt i og med at husholdningen har vært under lavinnteksdefinisjonen over flere år. Dette tallet er mer interessant enn for siste år, siden tallet gir informasjon om husholdninger som har utfordringer med sosial mobilitet. I tillegg, må dette sees opp mot husholdningssammensetningen. Det vil være dyrere å ha flere personer i husholdningen, samtidig som at flere i husholdningen også kan gi stordriftsfordeler, som for eksempel ved tilberedning av mat, abonnementsavtaler med familierabatt og lignende.⁸



Figur 1, viser utviklingen av barn under 18 år som i perioden 2000 til 2022 vokste opp i husholdninger med vedvarende lavinntekt i Norge, kilde: Barnefattigdom.no

År	Antall barn under 18 år i husholdninger med vedvarende lavinntekt i Norge	Prosentandel av barn under 18 år i husholdninger med vedvarende lavinntekt i Norge
2020 (2018-2020)	115 000	11,7 %
2021 (2019-2021)	110 700	11,3 %
2022 (2020-2022)	102 600	10,6 %

Tabell 1, Kilde: SSB, barnefattigdom.no

⁸ https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Alle_rapporter_i_pdf/Hedmark_Revisjon_IKS/Hamar_2017_barnefattigdom.pdf

Grunnen til nedgangen for årene 2019-2021 var at⁹:

- Inntektene steg litt mer for barnefamilier i 2021 enn i resten av befolkningen fordi barnetrygden økte for de yngste.
- Det ble færre barn i befolkningen (lavere antall nyfødte enn antall som ble 18 år og som ikke lenger regnes som «barn»).
- Det var mindre innvandring i perioden (blant annet på grunn av pandemien).

Både i 2020 og 2021 gikk andelene med årlig lavinntekt noe ned, og dette påvirket tallene for treårsperioden 2020-2022. Ifølge SSB skyldtes nedgangen at¹⁰:

- Økningen i årlig lavinntekt i 2022 var sterkt påvirket av at mange ukrainere flyktet fra krigen og kom til Norge i løpet av året. Dette telles ikke med i målet for vedvarende lavinntekt da det forutsetter bosetting i 3 år.
- Antall barn i befolkningen er synkende.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (Avdire) beskriver i rapporten «*Lavinntekt og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2022*» de økonomiske utfordringene mange i Norge står i. De påpeker at det har skjedd endringer i norsk økonomi som bryter med en langsiktig trend med stabile priser og forutsigbarhet. Økt inflasjon, særlig drevet av økte energipriser, har ført til at mange opplever en nedgang i realinntekten. Levekostnadene har blitt høyere, og dette rammer særlig utsatte grupper som de med lavinntekt og vanskelige levekår. I tillegg har det vært en historisk høy flyktningstrøm fra Ukraina, hvor Norge i 2022 tok imot og bosatte nesten 30.000 flyktninger (Nav-rapport nr. 5, 2022).¹¹ Statsforvalterne rapporterer om at økningen i antall flyktninger påvirker boligmarkedet i stor grad. Prisen for å leie en bolig er høy, og det er få tilgjengelige boliger til personer som trenger bolig. Forbrukerforskningsinstituttet SIFO (OsloMet) kaller perioden vi er inne i nå med unormal høy prisstigning for *dyrtid* (SIFO Rapport 3-2023 s. 9).¹² I rapporten oppgir SIFO at siden dyrtiden begynte, har det vært en markant nedgang i det økonomiske trygghetsnivået blant norske hushold. I juni 2021 var to tredjedeler (65 prosent) økonomisk sikre. SIFO følger tett med på den økonomiske situasjonen til norske hushold, og har pr. oktober 2023 utgitt fire rapporter om dyrtiden. SIFO påpeker at konsekvensene av dyrtiden ikke er jevnt fordelt. De som er hardest rammet er de som lever på lavinntekt, barnefamilier, hushold med usikre arbeidskontrakter, de som ble rammet økonomisk under pandemien, stønadsmottakere, eller alvorlig syke (SIFO-rapport 8, 2022).¹³ I forskningsartikkel av SIFO, publisert 2. februar 2024 kommer det fram at det i tillegg til de som slet økonomisk før dyrtiden, har kommet til nye grupper som har begynt å slite. For mange har boligutgiftene begynt å tyne.¹⁴

⁹ <https://www.ssb.no/ssb-skole/undervisningsopplegg/barn-og-unge-i-lavinntekts-husholdninger/hvor-mange-norske-barn-og-unge-er-i-fare-for-a-vokse-opp-i-fattigdom>

¹⁰ <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/faerre-barn-lever-i-familier-med-lavinntekt>

¹¹ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser-sosiale-tjenester/lavinntekt-og-levekar-i-norge.tilstand-og-utviklingstrekk-2022>

¹² <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3072155/SIFO-Rapport%203-2023%20Dyrtid%20III%20BFD.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹³ <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3021799/SIFO-rapport%208-2022%20Dyrtid%20under%20oppseiling%20II.pdf?sequence=3>

¹⁴ <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/nye-grupper-ekstra-utsatt-i-dyrtiden>

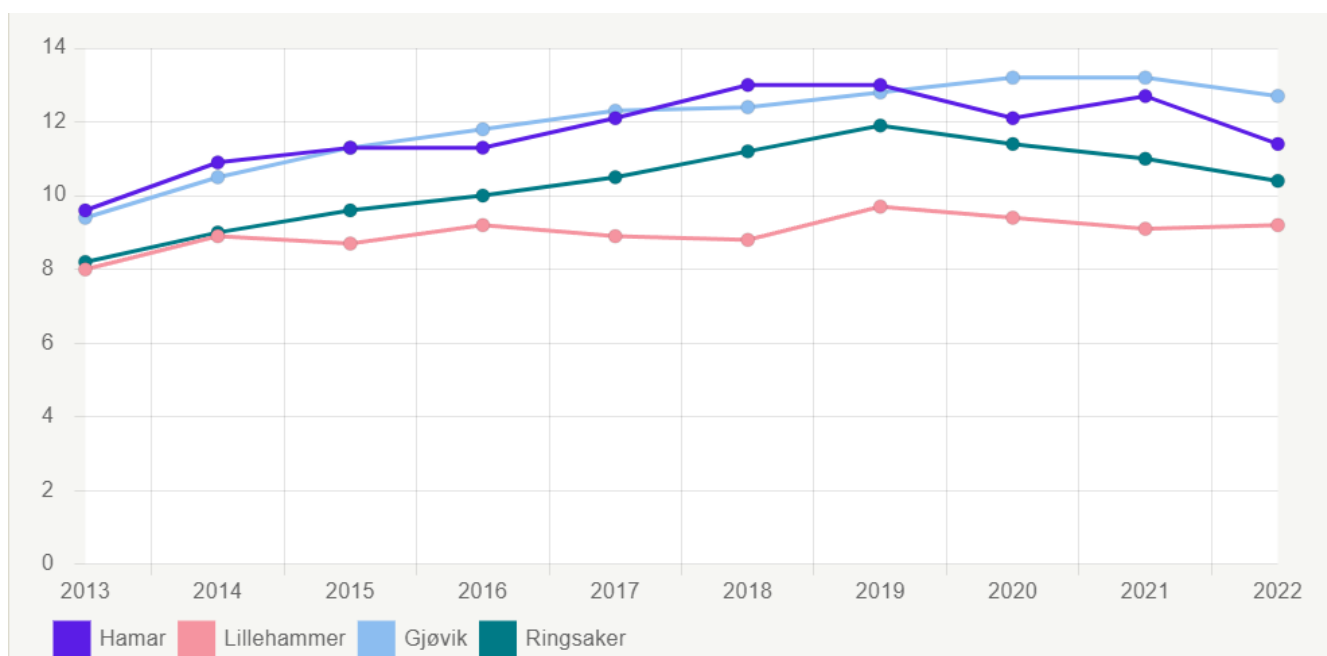
2.2 BARN OG UNGE I LAVINNTEKTSFAMILIER I GJØVIK KOMMUNE

Foranalysen indikerte at Gjøvik kommune over flere år har hatt en negativ utvikling hvor stadig flere barn lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt.

Tall fra SSB for 2020 (for perioden 2018-2020) viste at Gjøvik kommune lå over landsgjennomsnittet når det gjelder barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt (landsgjennomsnitt 11,7 %).

Tall for 2021 (for perioden 2019-2021) viste at Gjøvik kommune lå på samme nivå som foregående treårsperiode (13,2 %), og fortsatt over landsgjennomsnittet.

Tallene for 2022 (for perioden 2020-2022) viser en reduksjon for Gjøvik kommune fra forrige periode. Andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt var 12,7 % mens det for fylket var 11,7 %. Landsgjennomsnittet var 10,6 %.



Figur 2, Viser barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt (prosent) (Kilde Bufdir., Barnefattigdom.no).

Kommune	2017 (2015-2017)	2018 (2016-2018)	2019 (2017-2019)	2020 (2018-2020)	2021 (2019-2021)	2022 (2020-2022)
Hamar	12,1 %	13 %	13 %	12,1 %	12,7 %	11,4 %
Lillehammer	8,9 %	8,8 %	9,7 %	9,4 %	9,1 %	9,2 %
Gjøvik	12,3 %	12,4 %	12,8 %	13,2 %	13,2 %	12,7 %
Ringsaker	10,5 %	11,2 %	11,9 %	11,4 %	11 %	10,4 %
Innlandet fylke	-	-	-	12,9 %	12,6 %	11,7 %

Tabell 2 viser andel barn som vokser opp i husholdninger med vedvarende lavinntekt fra 2017-2022 (Kilde: Bufdir., Barnefattigdom.no).

3 METODE

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer

3.1 DOKUMENTANALYSE

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Dokumentene er til dels oversendt fra kommunen, men noen ligger tilgjengelig på kommunens nettside. Fullstendig oversikt over dokumentene kommer frem av referanselisten etter kapittel 9.

Vi har til sammen gått igjennom ti tilfeldig utvalgte saker som omhandler tjenesten *økonomisk stønad* og ti tilfeldig utvalgte saker som omhandler tjenesten *opplysning, råd og veiledning*, herunder økonomisk rådgivning, ved Nav Gjøvik. Sakene har omhandlet barnefamilier. Sammen med Fagansvarlig sosiale tjenester har revisjonen gått gjennom det digitale fagsystemet for de sosiale tjenestene, Socio, og det digitale journalsystemet Modia,¹⁵ på hver av de utvalgte sakene for å se om barnas forhold ble kartlagt, vurdert og fulgt opp av Nav-kontoret. Alle sakene var fra det siste året, men hos de fleste barnefamiliene kunne vi følge ytelsene flere år tilbake i tid. Disse sakene skal belyse hvordan kommunens kartlegging av barnefamiliers behov foregår i praksis og hvilke vurderinger som gjøres.

3.2 INTERVJUER

Det er totalt gjennomført intervjuer med 13 personer:

- Kommunedirektør
- Nav-leder
- Fagansvarlig sosiale tjenester
- Avdelingsleder drift og økonomi
- Familieveileder
- Familieveileder

¹⁵ I NAV foregår kommunikasjonen mellom veilederne og brukerne hovedsakelig i Modia, som er en chat-løsning hvor brukerne kan se hva veilederne skriver, mens for eksempel verktøyene Arena og Socio brukes til saksbehandling og er lukkede fagsystemer.

- Økonomisk saksbehandler, skaffe arbeid over 30
- Økonomisk saksbehandler, skaffe arbeid under 30
- Gjeldsrådgiver, drift og økonomi
- Prosjektleder «Bedre tverrfaglig innsats» (BTI), Oppvekst
- Leder barn og familie, Oppvekst
- Røde Kors Innlandet, rådgiver oppvekst og organisasjon
- Leder barnevern, Gjøvik og Land barneverntjeneste

I tillegg er det innhentet e-post med svar på oppfølgingsspørsmål fra

- Avdelingsleder skaffe arbeid over 30
- SLT-koordinator

Alle intervjuene er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

3.3 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av NKRF (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. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

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 en uttalelse fra kommunedirektøren på utkast til rapport.

4 KILDER TIL REVISJONSKRITERIER

I en forvaltningsrevisjon skal revisjonen utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak og faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

I denne rapporten vil følgende kilder benyttes til å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsetaten (sosialtjenesteloven) av 18. desember 2009, nr. 131.
- Rundskriv R35-00 til sosialtjenesteloven av 22. juni 2012
- Veileder til sosialtjenesteloven § 17.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juni 2018 nr. 83

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967.
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) av 24. juni 2011, nr. 29
- Barnekonvensjonen jf. Vedlegg 7 og 8 i lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr. 30.

Revisjonskriteriene er nærmere utledet under hvert kapittel.

5 STYRING AV ARBEIDET MOT BARNEFATTIGDOM

Problemstillingen er:

I hvilken grad sikrer Gjøvik kommune en tilfredsstillende styring av arbeidet mot barnefattigdom ved Nav Gjøvik

5.1 REVISJONSKRITERIER

5.1.1 KOMMUNELOVENS BESTEMMELSE OM INTERNKONTROLL

Kommunedirektørens internkontroll, og hva denne skal inneholde kommer frem av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)¹⁶ § 25-1:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll».*

¹⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

I veilederen til internkontroll i kommunesektoren¹⁷ utdypes det nærmere hva som ligger i kommunedirektørens ansvar, og det blir presisert at det ikke er meningen at kommunedirektøren skal utføre den konkrete internkontrollen alene, men at det konkrete internkontrollarbeidet normalt vil delegeres videre nedover i organisasjonen.

Av kravet om å «sikre» i § 25-1 første ledd fremgår det at internkontrollen skal bestå av noe mer enn bare etterfølgende kontrollhandlinger. Det dreier seg om et helhetlig kontrollansvar som både skal forebygge og/eller hindre at avvik oppstår, og som skal sørge for at eventuelle avvik blir oppdaget og korrigert.

Det kommer frem av kommuneloven at internkontrollen skal innbefatte nødvendige rutiner og prosedyrer. Av dette kan det utledes at kommunen skal ha rutiner og prosedyrer på plass som er nødvendige for å sikre etterlevelse av regelverket.

Tidligere var krav til internkontroll hjemlet i ulike særlover. Dette er nå erstattet av den generelle bestemmelsen i kommuneloven. Kravet til innretning på internkontrollen er blitt noe mindre detaljert enn det var etter f.eks. sosialtjenesteloven, ved at det nå ikke er en egen internkontrollforskrift for sosialtjenesten, jf. Prop. 81 L (2019-2020).¹⁸ Ifølge KS¹⁹ er bestemmelsen om internkontroll i kommuneloven et minimumskrav. I praksis vil internkontrollen ofte omfatte mer enn lovens minimumskrav. God internkontroll bidrar til en utvikling i tråd med folkevalgte planer og vedtak, sikrer kvalitet og effektivitet i tjenesteyting og forvaltning, og bidrar til godt omdømme og legitimitet for kommunesektoren. For å sikre dette må kommunen ha et system som sikrer rapportering på måloppnåelse, at tiltak som iverksettes blir evaluert og eventuelt justert.

Bestemmelsens i § 25-1 andre ledd angir at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kommunen må ha internkontroll som gjør at kommunens praksis er i tråd med regelverket. At internkontrollen skal være systematisk betyr at det ikke er tilstrekkelig med tilfeldig og hendelsesbasert kontroll. Det kreves at det utarbeides gode og fungerende rutiner for kontrollarbeidet, som følges opp på en planmessig og metodisk måte. Hvilken metode og systematikk som brukes, og omfanget av kontrolltiltakene, er det opp til den enkelte kommune selv å ta stilling til. På områder der risikoen for at det kan skje feil og/eller konsekvensene av feil er store, bør også kontrollen være mer omfattende enn ellers.

Bestemmelsen om internkontroll innebærer at kommunedirektøren må gjøre en konkret vurdering av hvor store deler av internkontrollen som skal dokumenteres. Vurderingen bør baseres på blant annet virksomhetens størrelse og lokale risikoforhold.

Risikovurderinger er en sentral del av internkontrollen, og risikovurderinger er et viktig verktøy for å identifisere konkrete behov for tiltak.

Nedenfor gjennomgås noen bestemmelser som er relevante for kommunens arbeid overfor barnefamilier med behov for sosiale tjenester og/eller barnefamilier med fattigdomsproblematikk.

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/internkontroll-i-kommunesektoren/id2876831/?ch=1>

¹⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-81-l-20192020/id2697704/?ch=1>

¹⁹ KS: Orden i eget hus. En praktisk veileder til kommunedirektørens internkontroll

5.1.2 SOSIALTJENESTELOVEN MED TILHØRENDE RUNDSKRIV

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 oppvekstvilkårene til barn og unge».

Lovgiveren presiserer at tjenester som kommunen yter til befolkningen skal være «forsvarlige» og at det skal etableres et tilstrekkelig internkontrollsystem på dette området, jf. sosialtjenesteloven §§ 4 og 5. Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at deres arbeid med å bekjempe sosiale utfordringer og sosiale helseforskjeller ivaretar krav fastsatt i sosialtjenesteloven § 5. Plikten omfatter fra 1. januar 2021 alle pliktene kommunen har etter sosialtjenesteloven.

5.1.3 FOLKEHELSELOVEN

Etter folkehelseloven § 6 pålegges den enkelte kommune å fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet. Disse skal være egnet til å møte de utfordringene som er beskrevet i kommunens folkehelseoversikt. Etter folkehelseloven § 7 skal de aktuelle tiltakene være knyttet til relevante oppvekst- og levekårsforhold.

Verken folkehelseloven eller sosialtjenesteloven angir detaljert hvordan kommunen skal arbeide med målsetting og strategisk planlegging. Bufdir. anbefaler den enkelte kommune å beskrive relevante mål og strategier i egen handlingsplan.²⁰ En slik handlingsplan bør være forankret i kommunens overordnede planstrategier, for eksempel i kommuneplanens samfunnsdel.

²⁰ https://www2.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Planarbeid_i_kommunen/hvordan_lage_en_lokal_handlingsplan/

Uavhengig av om det utarbeides en dedikert handlingsplan eller ikke, skal kommunen iverksette relevante tiltak for å forebygge barnefattigdom og dempe negative konsekvenser. Det følger av lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)²¹ § 3-3 første og tredje ledd at tiltakene skal ha en forebyggende effekt og rettet mot blant annet barn. Aktuelle tiltak bør fortrinnsvis ta hensyn til kjønns- og kulturforskjeller. I tillegg anbefales det at tiltakene legger til rette for godt samarbeid mellom ulike kommunale organer, samt mellom kommunen og eksterne aktører (frivillige organisasjoner ol.).

5.1.4 DELTAKELSE OG INNFLYTELSE FOR BARN OG UNGE

Et viktig formål med internkontroll er å bidra til forbedring og kvalitetsutvikling i kommunens tjenester. Dette forutsetter at kommunen kartlegger i hvilken grad tiltak, aktiviteter og tjenester når frem til aktuelle målgrupper. I den forbindelse anbefales det at kommunen gjør bruk av erfaringer fra barn og ungdom. Denne gruppen besitter kunnskap og opplysninger som voksne ofte mangler, primært ved å ha førstehåndserfaring om hvordan det er å være barn og ungdom i dag. Barn og ungdom er dessuten kritiske observatører av lokalmiljøet og tilbudene i kommunen. De vet som regel hvorfor tilbud ikke blir brukt i det omfang voksne hadde forventet. Arbeidet mot barnefattigdom blir dermed mer treffsikkert når erfaringer og ønsker fra barn og ungdom hensyntas.²²

Å innhente erfaringer fra barn og ungdom forutsetter kunnskap om hvilke utfordringer denne gruppen opplever og om hvilke løsninger de selv ønsker og har behov for. Denne kunnskapen vil som regel best kunne innhentes ved at de det gjelder blir spurt og lyttet til. Selv om det ikke er nedfelt noen eksplisitte krav om hvordan kommunen skal gjøre seg kjent med barns mening om problematikken barnefattigdom, kan etablering av ungdomsråd eller barnas kommunestyre nevnes som vellykkede tiltak i flere norske kommuner.²³ Videre bør erfaringer fra barn og ungdom tillegges behørig vekt i samsvar med alder og modenhet.²⁴ Muligheten til å medvirke bør gis på en måte som er tilstrekkelig for barn som har problemer med å forstå eller gi uttrykk for sine synspunkter. Til slutt bør det etableres trygge rammer som sikrer at barn kan uttrykke seg uten frykt for at sensitive opplysninger vil deles videre med deres foresatte eller andre organer.

Revisjonen har på bakgrunn av dette utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha kunnskap om barn og unges levekår i kommunen og ha oversikt over samfunnstrekk som kan påvirke barnefattigdom**
- **Kommunen skal sikre at kunnskapen brukes i et systematisk forebyggende arbeid. Dette innebærer at kommunen bør:**
 - **fastsette mål for å møte utfordringer som følger av barn og unge som lever i vedvarende lavinntekt /barnefattigdom**
 - **utarbeide tiltak for å nå egne mål og nasjonale føringer**
 - **sikre at tiltakene er kjent i kommunen**

²¹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>

²² Rundskriv Q-27/2006 B. Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom – informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene Barne- og likestillingsdepartementet, 2006.

²³ Rundskriv Q-27/2006 B. Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom – informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene Barne- og likestillingsdepartementet, 2006.

²⁴ Barnekonvensjonens artikkel 3 og grunnloven § 104.

- **sikre at en fanger opp barn og unge som er berørt av fattigdomsproblematikk med tiltakene, og at tiltakene evalueres og eventuelt justeres**

5.2. HVILKE MÅL OG SYSTEMER HAR KOMMUNEN FOR Å STYRE OG FØLGE OPP BARN OG UNGES LEVEKÅR?

I dette kapitlet går vi igjennom noen av de dokumentene og systemene kommunen har på temaet for denne forvaltningsrevisjonen.

Kommunedirektøren opplyser til revisjonen at det blir jobbet med temaet i flere tjenesteområder i kommunen. Sektor Oppvekst har flere områder som omhandler barn, men også Nav-kontoret har flere oppgaver knyttet til barn som lever i vedvarende lavinntekt.

Videre kommer det frem fra samtalen med kommunedirektøren at pr. april 2024 så bruker kommunen en klassisk variant av mål- og resultatstyring i sitt arbeid.

For å rapportere på arbeidet som blir utført bruker kommunen «Framsikt», som er en skybasert løsning, til budsjettering, rapportering og politikermedvirkning. I økonomirapporteringen fra Nav-leder er det i hovedsak søkelys på de områdene som er finansiert av kommunale midler, men de har også med tall fra statlig side for å formidle et helhetsinntrykk. I tillegg til økonomi etterspør kommunedirektøren om det er spesielle utfordringer eller endrede behov for å ivareta oppgavene. Der det er avvik etterspørres tiltak for å rette opp eller forbedre tjenesten. Kommunen er i ferd med å ta i bruk planmodulen i Framsikt. Dette er et digitalt verktøy for overordnet planlegging hvor alt av planer kan lages. Ifølge kommunedirektøren vil dette gi en god oversikt og struktur, og skape en helhet i plan- og styringssystemet. Det er lagt inn en mal for internkontroll med spørsmål som lederne av de ulike tjenesteområdene skal rapportere på hvert tertial. I tillegg har ledelsen en årlig gjennomgang av rapportene om interkontroll.

Det opplyses videre fra kommunedirektøren at kommunen ikke har nedfelt et eget mål om å redusere barnefattigdom, men at kommunen er sammensatt og har mange mål. Det er ikke gjennomført risikovurderinger i kommunen knyttet til barn i lavinntekt.

Kommunedirektøren forteller at det er flere rutiner for å kontrollere om kommunens mål og prioriterte oppgaver nås. Det er

- månedsrapporteringer fra de ulike sektorene. Denne gjennomgås først i kommunedirektørens ledergruppe som består av kommunedirektøren og fem kommunalsjefer. Månedsrapporteringene går også til formannskapet.
- tertialrapporteringer. Denne blir også gått gjennom i kommunedirektørens ledergruppe før de sendes til kommunestyret.
- årsrapportering. Før disse godkjennes blir de gjennomgått i den enkelte sektor med søkelys på om prioriterte oppgaver og mål er nådd.

Nav Gjøvik har egne ledermøter med Nav-leder, avdelingsledere, teamleder flyktninger og HR-rådgiver. Fagansvarlig sosiale tjenester er jevnlig og systematisk inne i disse møtene for å drøfte funn fra de månedlige internkontrollene, tilbakemeldinger fra Statsforvalteren ifm. klagesaker, presiseringer i regelverk og andre aktuelle forhold knyttet til fagområdet. På samme måte inviteres andre fagpersoner som f.eks. familieveileder og teamleder IPS inn i disse ledermøtene for å gi status innen sine områder, for å løfte opp utfordringer, drøfte forslag til nye tiltak/utviklingsområder osv.

Kommunalsjefene har påvirkning på agendaen i kommunedirektørens ledermøter og i de politiske møtene. De kan derfor bidra til å sette aktuelle tema på agendaen. De kan selv legge inn saker som ønskes drøftet i kommunedirektørens ledermøter. Nav-leder har bl.a. bidratt med saker knyttet til ivaretagelsen av sårbare familier og barn, herunder barnefattigdom. På samme måte er kommunalsjefer med i politisk koordineringsgruppe hvor de kan foreslå saker. I tillegg deltar ordfører og varaordfører hver uke i siste del av kommunedirektørens ledermøte, der er det også en åpen dialog med anledning til å ta opp viktige saker som krever oppmerksomhet administrativt og politisk.

Når det gjelder de sosiale tjenestene, opplyser Nav-leder at det ligger måleindikatorer i kommunens styringsdokument. Målene har søkelys på overgang til arbeid. Det uttales videre at dette er den viktigste investeringen for å unngå at barn og unge vokser opp i fattigdom, og for å redusere risiko for at fattigdom går i arv. Målekortet på statlig side sier noe om antall og andel, knyttet til hovedmålet om overgang til arbeid. Det foreligger ingen statistikk som sorterer på overgang til arbeid for mottakere av økonomisk sosialhjelp. Statistikk som hentes ut fra fagsystemene sier derfor lite om kvaliteten i oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere. Et eksempel er at kommunen har bosatt mange flyktninger. Både antallet og andelen sosialhjelpsmottakere med forsørgeransvar stiger i takt med bosetting av flyktningfamilier, siden alle mottar økonomisk sosialhjelp minimum en periode før oppstart i Introduksjonsprogrammet. De fleste familier har også behov for supplerende sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstøtten. En slik utvikling vil gi økt antall mottakere av sosialhjelp og en større andel av disse i befolkningen, samtidig som stønadslengden for mottakere av sosialhjelp i samme periode vil gå ned.

Nav har egne systemer med resultat- og utviklingssamtaler hvor Nav-leder, kommunedirektør og fylkesdirektør i Nav deltar. Avdelingslederne ved Nav-kontoret deltar i møtene ved behov. Agenda på disse møtene er i hovedsak resultater, utfordringer og hva som skal til for å få bedre kvalitet på områdene. Kommunedirektøren er med på å sette agenda i forkant av møtene.

I Partnerskapsmøtene deltar kommunedirektøren og fylkesdirektøren i Nav. Det er partnerskapet selv som setter agendaen, og Nav-lederen kan komme med forslag og innspill. I resultat- og utviklingssamtalene samt i Partnerskapsmøtene blir målekortene både på statlig og rapportene på kommunal side gått gjennom. Statlig eier følger månedlig med på kontorets resultater, mens på kommunal side rapporteres disse hvert tertial i kommunens tertialrapport. Avdelingslederne har gjennom det digitale programmet «Ledelsesinformasjon» tilgang til indikatorene og kan bruke disse inn mot forbedring og utvikling i egen avdeling.

Nav-leder etterspør jevnlig status, resultater, utfordringer, suksesshistorier, planlagte opplæringstiltak, ivaretagelse av tiltak fra virksomhetsplanen osv. fra sine ledere.

Barne- og familieperspektivet, som det er stort søkelys på, forutsettes prioritert i bl.a. vurderinger av tjenestene *økonomisk stønad og opplysning, råd og veiledning*, herunder økonomisk rådgivning. Nav-leder opplyser at perspektivet er tydeliggjort både gjennom statlige og kommunale føringer.

Det opplyses til revisjonen at de to stillingene som familieveiledere ved Nav-kontoret er opprettet for å styrke barne- og familieperspektivet. Stillingene skal kunne besørge hele Nav-kontoret, men den ene er knyttet til flyktningetjenesten. Fagansvarlig - sosiale tjenester og familieveilederne har utarbeidet en oversikt over hvilke arbeidsoppgaver som tilligger familieveilederne, og denne er formidlet til kontoret. Det opplyses fra familieveileder at saksbehandlere sender ut et brev med spørsmål om barnas situasjon til alle barnefamilier som søker om sosiale tjenester. I brevet opplyses det bl.a. om muligheten til å søke om støtte til fritidsaktiviteter. Nav-kontoret mottar sjelden svar på disse spørsmålene. Det er i tillegg nylig opprettet en sjekkliste til saksbehandlere og veiledere med forslag til kartleggings- og refleksjonsspørsmål som de kan bruke i sin veiledning overfor barnefamilier for å få fram barnas behov.

Begge familieveilederne opplyser at en viktig del av stillingen er å knytte kontakt ut mot andre tjenesteområder som jobber med barn og unge i kommunen. Det er imidlertid ingen rutiner eller prosedyrer for hvordan familieveilederne skal gå fram ved kontakt innad eller utenfor eget kontor, og ingen systematisk oppfølging av dette arbeidet.²⁵ Det opplyses videre at det er meningen at familieveilederne skal kunne fatte vedtak om tjenesten *opplysning, råd og veiledning*. Familieveilederen knyttet til flyktningetjenesten har sammen med økonomisk saksbehandler et møte med flyktningfamilier få dager etter bosetting i kommunen. I forbindelse med dette fylles det ut et kartleggingsskjema hvor det også er noen spørsmål om barnas situasjon.

Det er også et samarbeid med miljøarbeidere og programveiledere (for introduksjonsprogrammet) der det eventuelt avdekkes behov for veiledning eller oppfølging av barn og/eller foreldre. I flyktningetjenesten arrangeres et åtte ukers obligatorisk foreldrekurs etter bosetting. Instanser som barneverntjenesten, tverrfaglig familieteam, helsestasjonen, Ung i Gjøvik, familievernkontoret, skole, barnehage, frivillighetssentralen samt kultur og fritid er deltakere. Barnefamiliene får informasjon om «Foreningsportalen» som gir oversikt over foreninger og aktiviteter i kommunen, og ligger på kommunens nettside.

Gjøvik kommune bruker kvalitets- og avvikssystemet EQS, og er i gang med en prosess for å forenkle rapporteringsskjemaene. Det er i tillegg startet en prosess ute i hver sektor for å få flere til å rapportere avvik. Kommunedirektøren opplyser at det skal være enkelt for sektorledere å ta ut rapporteringer fra EQS som kan brukes til forbedring av tjenestene.

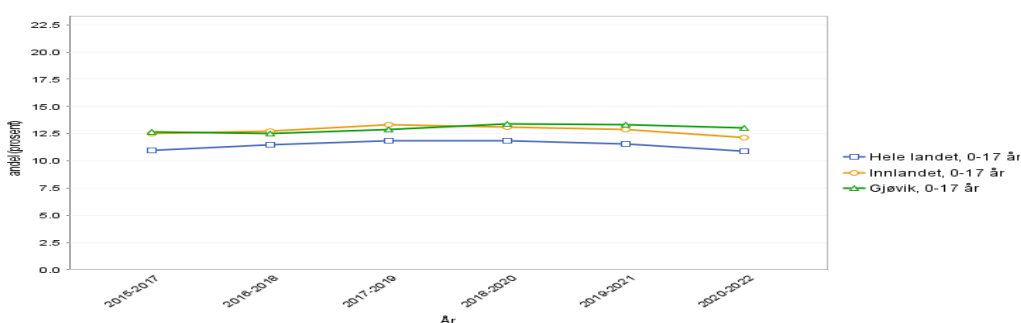
Kommunedirektøren opplyser at Gjøvik kommune har Ungdomsråd, studentråd og kommunalt elevråd. Disse rådene medvirker også i arbeid med kommunale prosjekter, for eksempel i saker om skole- og bystruktur. Kommunen bruker ByLab-metodikken, dvs. at det skal være en direkte innbyggermedvirkning. ByLab Gjøvik startet opp i 2020, og metoden skal sikre økt involvering og engasjement samt være en nøytral arena for økt innsikt på tvers.

²⁵ Det kommer fram i høringsrunden til kommunen at det finnes en rutine for intern samhandling, og at det ligger tilgjengelig en kontaktliste til eksterne instanser og samarbeidspartnere som jobber med barn, unge og familier.

5.1.5 FOLKEHELSEOVERSIKTEN FOR GJØVIK KOMMUNE 2023 ²⁶

Folkehelseoversikten for Gjøvik kommune ble vedtatt av kommunestyret den 21. mars 2024 (sak 42/2024). Målgruppen for dokumentet er kommunens administrative og politiske ledelse, men også frivillige lag og foreninger skal kunne bruke oversikten. Det kommer fram innledningsvis at kommunen statistisk sett har en positiv folkehelseprofil, men at de skiller seg negativt ut på noen punkter. Ett av punktene er at kommunen har en høyere andel barn i lavinntektsfamilier enn landsgjennomsnittet. Det kommer fram at

«Lav inntekt øker sannsynlighet for dårlig selvopplevd helse, sykdom og tidlig død. Det er derfor svært viktig at Gjøvik kommune søker å jevne ut de sosiale helseforskjellene ved å sette inn tiltak mot befolkningen som helhet. Tiltak kan være å sørge for at deltakelse i skolens aktiviteter ikke krever betaling eller utstyr, innføring av skolemåltider, samt å sørge for at alle barn kan delta i en organisert aktivitet på fritiden».



Figur 3 ovenfor: Barn under 18 år i husholdninger med inntekt under 60 % av nasjonal medianinntekt, beregnet etter EU-skala. Årlige tall (Kilde: Folkehelseinstituttet. Kommunehelse statistikkbank).

Nav-leder opplyser til revisjonen at de er godt kjent med utviklingen som kommer frem av Folkehelseoversikten, og at denne har vært grunnlag for mange av prioriteringene i kommunen og ved Nav-kontoret de siste årene.

5.1.6 PLANER OG STRATEGIER

Revisjonen har gjort et utvalg av det vi anser er de viktigste av kommunens planer og strategier i denne revisjonen som omhandler og nevner barn.

5.1.6.1 Kommunal planstrategi 2020-2023 ²⁷

Basert på identifiserte utfordringer og endringer skal planstrategien gi føringer for hvilke planverk som bør revideres og prioriteres innenfor planstrategiens periode. Planstrategien er ikke formelt bindende for kommunen og har ingen rettsvirkninger, og kan derfor revideres etter behov innenfor valgperioden. Planstrategi for 2024-2027 ble lagt ut på høring den 10. april 2024.

²⁶ <https://www.gjovik.kommune.no/f/p2/i99f1ce17-62fb-4243-af54-22d76ca67065/191120-folkehelseoversikt-for-gjovik-kommune-2019.pdf>

²⁷ <https://www.gjovik.kommune.no/f/p2/i55ae5944-f000-4ac8-80d7-a150268ec03f/kommunal-planstrategi-2020-2023-for-gjovik-kommune-vedtatt.pdf>

Barn i lavinntektsfamilier (eller barnefattigdom) er ikke nevnt eksplisitt i kommunens planstrategi. Det blir imidlertid påpekt i planstrategien at en eventuell handlingsplan mot barnefattigdom isteden løftes opp som en sektorovergripende planleggingsaktivitet. Sektor Oppvekst har utarbeidet en sektorovergripende strategiplan, «*Helhetlig oppvekststrategi*», og kommunen bestemte at istedenfor en handlingsplan mot barnefattigdom så ville arbeidet mot barnefattigdom bli tatt opp som del av, og vektlagt, i strategien.

Når det gjelder Nav-kommune er det ikke angitt planlagte aktiviteter mht. planer eller dokumenter i planstrategien, men de vil være med i det sektorovergripende planarbeidet rundt barnefattigdom og integrering av flyktninger og innvandrere. Arbeid mot barnefattigdom gjennom helhetlig ivaretagelse av barne- og familieperspektivet er eksplisitt omtalt med tiltak i Nav Gjøviks virksomhetsplan for 2024.

Under sentrale utviklingstrekk og utfordringer er det under punktet om den demografiske utviklingen nevnt at «*Vi er inne i en periode med færre barn – samtidig som “eldrebølgen” er i ferd med å nå oss de kommende år. Dette krever tilpassing av tjenester for både barn/unge og eldre. Kommunen har en høyere andel enslige forsørgere enn snitt for landet - og vi har en høyere andel barn i lavinntektsfamilier enn landssnitt. Det blir flere demente og brukere av kommunale omsorgstjenester*».

5.1.6.2 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanen er en langtidsplan som angir langsiktige mål, strategier og prioriterte innsatsområder for utviklingen av Gjøviksamfunnet. Kommuneplanen er delt i en samfunnsdel og en arealdel.

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer og angi mål og strategier for utvikling av kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommuneplanens samfunnsdel, «*Gjøvik inn i framtida*» er en langtidsplan fra 2018. Ordet «barn» er nevnt ti ganger i planen.

Disse er at:

- Barnehage- og skoletilbud på grunnskolenivå, utdanningstilbud innen videregående skole og tilrettelegging for høgskole-/universitetsstudier, skal bygge opp under ambisjonen om den komplette kunnskapsbyen. En skal ha overganger mellom grunnskole og videregående utdanning som bidrar til økt gjennomføringsgrad innenfor videregående utdanning – med motivasjon for arbeidsrettede utdanning eller videre studier.
- Innenfor oppvekstsektoren skal kommunen ha robuste og glade barn og unge som lærer, mestrer, utvikler seg og lykkes i sine liv. Barn og unge skal trives og settes i stand til å møte utfordringer. Dette krever tverrfaglig tilrettelegging og samordning av tjenester og tilbud – med samhandling mellom barn, ungdom, foreldre og kommunen. Tidlig innsats er viktig for å lykkes. Den voksne har ansvar for kvaliteten i sitt forhold til barna. Ungdomsavdelingen er viktig for oppfølging av ungdom.
- Strategier for målrettet tiltaksoppfølging er bl.a. å gi barn og unge i barnehager og skoler gode kostholdsvaner, mulighet for friluftsliv og fysisk aktivitet – og gi dem oppmerksomhet rundt psykisk helse blant barn og unge.

- Sørge for at alle innvandrere og flyktninger får boligtilbud fordelt på flere steder i kommunen, jobbmuligheter og kunnskap om norsk samfunnsliv, herunder tidlig og god språkopplæring – både for barn og voksne, slik at de blir selvhjulpne.
- Barnehage- og skoletilbud på grunnskolenivå, utdanningstilbud innen videregående skole og tilrettelegging for høyskole-/universitetsstudier, skal bygge opp under ambisjonen om den komplette kunnskapsbyen.

5.1.6.3 Boligstrategisk plan ²⁸

Planen er vedtatt i kommunestyret den 26. september 2019. Innledningsvis står det at barnefamilier søker boliger og bomiljø som er attraktive, med trygge og gode oppvekstvilkår. Den generelle utfordringen i Norge er at høye boligpriser i knutepunkt og fortetningsområder gjør det vanskelig å fremskaffe boliger til barnefamilier og innbyggere med vanlige inntekter. Dette er også en hovedutfordring for bl.a. barnefamilier i Gjøvik kommune. Ett av målene for kommunen er at den skal være et attraktivt sted å flytte til, bosette seg på og leve i. Strategien er at boligmarkedet skal ha et kvalitativt godt og variert tilbud innenfor alle de boligtypene som etterspørres, med tilbud og priser som gjør at alle har mulighet til å finne et sted å bo, og særlig barnefamilier. Barnefamilier skal ha boliger og bomiljø som gir gode oppvekstvilkår. Strategien her er å ivareta barn og unges interesser i planlegging av nye boligområder og fysiske omgivelser, og sette krav til boligprosjekter og bomiljø som gir barn barnevennlige boliger og trygge leke- og møteplasser ute. I leilighetsprosjekter skal det tilrettelegges for at en andel av leiligheter på bakkeplan skal være store nok for barnefamilier. Når det gjelder botilbud for boligsosiale behov og integrering er det et mål at alle skal ha et sted å bo, og en av strategiene her er at ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidig bolig. Det kommer fram under virkemidler for boligforsyning og sosioøkonomiske hensyn at:

«Arealpolitikken og gjennomføring av denne er et viktig virkemiddel for å skaffe tilveie nok boliger til ulike boligbehov. Hovedutfordringer er knyttet til 1) kommunens planberedskap for boligutvikling - og 2) til sosioøkonomiske hensyn i arealpolitikken. Det første går på betydningen av å etablere varierte boligstørrelser, sosial infrastruktur som skole og barnehager, gode uterom, og gode oppvekstvilkår for barn i knutepunkt og sentrale transformasjonsområder. Dette er en nødvendig forutsetning for at barnefamilier skal velge å bo i de nasjonalt prioriterte utbyggingsområdene, men adresserer ikke de sosioøkonomiske utfordringene. Den andre går direkte på de sosioøkonomiske utfordringene. Det pekes her på tre type virkemidler som dels henger sammen:

- *Aktiv bruk av kommunal grunn der man gjennom klausuler tilrettelegger for ulike kjøpegrupper.*
- *Tettere samarbeid mellom kommunen, Husbanken, boligbyggelag og private om et større utbud av boliger for boligsøkende med vanlige inntekter.*
- *Utvikling av nye virkemidler der staten gjennom Husbanken bør få en ny rolle.*

²⁸ <https://www.gjovik.kommune.no/f/p2/i90a7095c-4adf-429d-b8dc-0c1ce957e6c4/boligstrategisk-plan-for-gjovik-kommune.pdf>

Eksempler på tiltak fra kommunene for å møte de sosioøkonomiske utfordringene i boligpolitikken:

- *Føringer for utbygging av boliger på kommunal grunn med klausul om at en viss andel av boligene skal være rimelige og forbeholdes førstegangskjøpere.*
- *Samarbeid mellom kommunen, kommunalt tomteselskap og Husbanken der en har valgt ut en målgruppe som oppfyller kriteriene for startlån. Det inngås samarbeid med boligutbygger som planlegger og bygger boligene ut fra gitte kriterier på størrelse og kvadratmeterpris. Kommunen har tilbakekjøpsrett de tre første årene (klausulering).*
- *Leie til eie-modell i samarbeid mellom kommune, boligbyggelag og Husbanken der kommunen tilbyr tomt for utbygging.*
- *Etablererboliger i samarbeid mellom kommunen, boligbyggelag og private.*
- *Utvikling av kommunale tomter som selges til selvkost.»*

5.1.6.4 «På samme lag for barn og unge» - En helhetlig oppvekststrategi mot 2030²⁹

Sektor oppvekst har ansvaret for de fleste tjenestene til barn, unge og familier. Planen «På samme lag for barn og unge», vedtatt av kommunestyret i desember 2022, legger stor vekt på det tverrfaglige samarbeidet i sektoren. Strategiplanen danner basisgrunnlag for tjenestene og virksomhetene sine egne planer. Tjenesteenhetenes planer skal konkretisere oppvekst sine overordnede mål, retning og verdigrunnlag.

Som bakgrunnsbilde, under risikofaktorer, er det nevnt at kommunen har en stor andel barn som lever i familier med lavinntekt. Videre står det bl.a. at

«Kommunes ansvar for å sikre barn og unges rettigheter er stort og sammensatt. For å skape et mer enhetlig tilbud, sikre samordning og sørge for en kontinuerlig utvikling, er det viktig at tjenestene som jobber for barn og unge klarer å skape en kollektiv kultur på tvers av tjenester og sektorer som kjennetegnes av godt samarbeid, gode rutiner og systemer, der man lærer sammen og alltid ser etter nye og bedre måter å løse oppgavene på. Det ligger et stort potensial i å arbeide tettere med frivilligheten og private og statlige aktører i det felles oppdraget om å skape meningsfulle hverdager for barn, unge og deres familier. Kommunen skal sørge for å ha gode samarbeidsavtaler og et system for samhandling med andre aktører».

Innsatsområdene i strategien er «(..)godt foreldresamarbeid, rett kompetanse nære barn og unge, tverrfaglig samhandling og et inkluderende fellesskap». Disse fire overordnede innsatsområder skal bidra til at Gjøvik kommune når det langsiktige målet om at alle barn og unge i Gjøvik har en oppvekst preget av trivsel, trygghet og livsmestring. Disse områdene er også gitt prioritet gjennom kommunens styringsdokument 2024-2027, vedtatt av kommunestyret den 14. desember 2023.³⁰

²⁹ <https://www.gjovik.kommune.no/f/p2/ib5f987e9-a2a1-41b4-9a7a-4385b4746e82/helhetlig-oppvekststrategi-mot-2030.pdf>

³⁰ https://pub.framsikt.net/2024/gjovik/bm-2024-sd_2024-2027#/budsa/orgstructuremain/2

5.1.6.5 Plan for forebyggende arbeid mot omsorgssvikt og adferdsproblemer³¹

Planen beskriver hvordan de ulike tjenestene og andre samarbeidspartnere skal arbeide og samarbeide for å sikre god forebygging. Helseforebygging både fysisk og psykisk er viktig for å sikre at god helse og helsekunnskap utvikles. Planen er forankret i oppvekststrategien som er nevnt ovenfor.

For barn i lavinntekt heter det at:

«Fattigdom i barnefamilier er et sammensatt problem, og arbeidet for å motvirke dette kan ikke overlates til en sektor alene. For å sikre at barn og unge i familier med lav inntekt får rett hjelp til rett tid er samarbeid på tvers av sektorer og tjenester nødvendig. Familier med sammensatte utfordringer har behov for støtte fra flere instanser, og det er viktig å sørge for at innsatsen ses i sammenheng, ut fra familiens behov (Bufdir, 2021).

Gjøvik kommune forholder seg til «Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom» utviklet av Bufdir. En helhetlig kommunal innsats mot fattigdom i barnefamilier dreier seg blant annet om å bidra til å styrke og sikre familiens inntektsgrunnlag. Gode utdannings og arbeidsmuligheter er sentralt. NAV er en av flere viktige kommunale aktører i fattigdomsbekjempelse gjennom arbeidsstimulering og økonomisk sikkerhetsnett. En annen viktig kommunal innsats er å dempe negative konsekvenser av fattigdom for barna her og nå. Gratis skole, redusert foreldrebetaling i barnehage og SFO, gratis aktivitets- og fritidstilbud og BUA utstyrssentral er eksempler som demper negative konsekvenser av fattigdom. Kommunen har også et ansvar for langsiktig forebyggende arbeid for å motvirke at fattigdom videreføres når barna blir voksne. Det handler blant annet om å tilby gode kommunale tjenester gjennom hele oppvekstløpet og forhindre utenforskap. Dette understreker at arbeidet mot barnefattigdom ikke kan sees isolert fra andre forebyggende tiltak, men må inkluderes i alt planarbeid og tiltaksaktiviteter knyttet til barn, unge og deres foreldre».

5.1.7 STYRINGSdokUMENTET FOR 2024-2027³²

Styringsdokumentet er vedtatt i kommunestyret den 14. desember 2023, og er et dokument som kommunedirektøren har utarbeidet for sin styring av kommunen. Det kommer frem av forordet i styringsdokumentet at i arbeidet med budsjettforslaget var det et mål for kommunedirektøren at dette understøttet de mål som er satt i kommuneplanen og underliggende planverk.

5.1.7.1 Nav

I styringsdokumentets presentasjon av Nav opplyses det at bekjempelse av fattigdom er et arbeid som både utføres innad i tjenestene og gjennom samarbeidsprosjekter i kommunen.

³¹ <https://www.gjovik.kommune.no/f/p2/ib6efbeb6-cd84-4919-8c36-81cb1896e5d0/plan-for-forebyggende-arbeid-mot-omsorgssvikt-og-atferdsproblemer.pdf>

³² https://pub.framsikt.net/2024/gjovik/bm-2024-sd_2024-2027#/

Det heter videre i dokumentet at

«Barnets interesser og behov vektlegges i de individuelle vurderingene som gjøres i saksbehandlingen av økonomiske stønader, og fra september 2022 holdes barnetrygden utenom beregningen av familiens økonomiske situasjon. Dette har medført en betydelig bedring av økonomien til de barnefamiliene som har rettigheter etter lov om sosiale tjenester.

NAV Gjøvik har fra høsten 2023 styrket sitt arbeid med familier ved å ansette en ny familieveileder. Det gis utstrakt råd og veiledning i daglig oppfølging av barn, unge og familiene. Særlig vektlegges oppfølging av flyktningfamilier, men også andre familier som NAV er i kontakt med på ulike områder tilbys tjenester. De to familieveilederne er et viktig kontaktledd mellom NAVs oppfølging av familier og øvrige kommunale tjenester som Barn og Familie, helsestasjon, barnehager, barnevern etc. En av familieveilederne er også sertifisert for å gjennomføre foreldreveiledningskurs. NAV Gjøvik samarbeider i tillegg aktivt med frivillige og veldedige organisasjoner som arrangerer ulike aktiviteter og tiltak for å redusere konsekvenser av fattigdom for barn og unge.

Gjeldsrådgivere har stor pågang fra personer med gjeldsproblemer og inkassosaker. Det har også vært en økning i begjæringer om tvangsfravikelse av eiendom. Koronasituasjonen og den påfølgende perioden med økte strøm-, drivstoff- og levekostnader har medført økning i saker hvor det er lagt inn trekk i inntekter. Flere har behov for frivillig eller tvungen forvaltning av sin økonomi. NAV Gjøvik har fra høsten 2023 fått prosjektmidler fra Statsforvalteren for å drifte et regionalt prosjekt knyttet til utvikling av tjenesten frivillig disponering. Prosjektet har to årsverk og det forventes å vare i 3 år».

5.1.7.2 Sektor oppvekst

Oppvekst skisserer flere utfordringer for barn og unge i kommunen, og presenterer strategier for å møte disse. Ulike tiltak for å møte utfordringene er formulert og forankret i Oppvekststrategiens fire innsatsområder. Disse er også prioritert gjennom styringsdokumentet 2024-2027.

Under prioriteringen «bedre tverrfaglig innsats» heter det at

«(..) Sektor Oppvekst vil i økonomiplanperioden styrke fokuset på målrettet tverrfaglig samhandling, og gjøre kommunens tjenestetilbud tilknyttet barn og unges oppvekst bedre kjent for innbyggerne gjennom den digitale samhandlingsmodellen BTI (Bedre Tverrfaglig Innsats) som var klar til bruk i august 2023».

Under prioriteringen «inkluderende lokalsamfunn» heter det at

«(..)Ung i Gjøvik har betydd mye for ungdommer i en sårbar fase i livet. Med sine mestringsturer, aktivitetsgrupper, åpne kvelder og arrangementer skaper de en inkluderende arena for ungdom. Det har vært en målsetting å nå ut til flere ungdommer enn det disse tilbudene har gjort til nå. Gjennom prosjektet Tett på 12-23 har kommunen etablert et samarbeid mellom Ung i Gjøvik og mental helse Norge hvor en skal etablere HeadSpace, en lavterskel møteplass for ungdom på fritiden med stor grad av frivillige aktører, og et behandlingsteam hvor kommunen har tilsatt flere stillinger på tilskuddsmidler i tre år for å prøve ut en ny arbeidsform. Som et prøveprosjekt er det også åpnet ungdomskafe i rådhuskantina på tirsdager. Med nye tilbud gjennom HeadSpace for alle hvor flere frivillige skal delta inn i ungdomsarbeidet og etableringen av et behandlingsteam for de mest sårbare, kan Ung i Gjøvik spisse sitt arbeid mot ungdom som trenger tilrettelegging og tiltak.

Det bør kunne gis et godt tilbud med fire årsverk i Ung i Gjøvik, om bemanningen reduseres noe. Totalt sett mener kommunedirektøren at tilbudet til ungdom gjennom disse tiltakene styrkes i perioden».

Under prioriteringen «godt foreldresamarbeid» heter det at

«(..)Det er viktig at kommunen møter barn, unge og foreldre helhetlig. Foreldre skal involveres i det som berører deres barn. Søsken skal ivaretas når det er barn som har ekstra behov. Sektoren planlegger et eget underprosjekt i BTI i 2024 for å etablere en mer helhetlig tilnærming til foreldreveiledning på tvers av tjenestene i Oppvekst primært, men invitere til et samarbeid på tvers av sektorer hvor NAV, flyktningetjenesten og helse- og omsorg er sentrale tjenester som møter familier».

5.1.7.3 Innsatsområder

5.1.7.3.1 Folkehelse og inkludering

I styringsdokumentets presentasjon av innsatsområde folkehelse og inkludering kommer det bl.a. frem at

«Folkehelse er et sektorovergripende ansvar og innsatsområde. Kjennetegn på måloppnåelse er bl.a. at prioriteringer i kommunens folkehelseoversikt er fulgt opp. Det innebærer en utjevning av sosial ulikhet i helse, tilrettelegging av lavterskeltilbud og gode sosiale møteplasser i nærmiljøet, etablering av gode fritidstilbud til barn og unge og plasser der folk i alle aldre kan trives. I tillegg kreves en stor innsats innen forebyggende rusarbeid, foreldreveiledning og styrking av barn og unge. Det skal dokumenteres en positiv utvikling i de nasjonale folkehelseindikatorene».

Dette følges bl.a. opp med at kommunen skal gi barn og unge i barnehager og skoler gode kostholdsvaner, mulighet til friluftsliv og fysisk aktivitet, samt og oppmerksomhet rundt psykisk helse blant barn og unge. Videre står det at kommunen skal sørge for at alle innvandrere og flyktninger får boligtilbud fordelt på flere steder i kommunen, jobbmuligheter og kunnskap om norsk samfunnsliv, herunder tidlig og god språkopplæring, både for barn og voksne, slik at de blir selvhjulpne.

5.1.7.3.2 Kommunale tjenester og tilbud

Her kommer det frem at kommunen skal jobbe for at barn blir

«(..)robuste og glade barn og unge - som lærer, mestrer, utvikler seg og lykkes i livene sine. Barn og unge skal trives og settes i stand til å møte utfordringer. Dette krever tverrfaglig tilrettelegging og samordning av tjenester og tilbud og høy faglig kvalitet- med samhandling mellom barn, ungdom, foreldre og kommunen. Tidlig innsats er viktig for å lykkes. Den voksne har ansvar for kvaliteten i sitt forhold til barna».

5.1.8 VIRKSOMHETSPLANEN VED NAV GJØVIK

Virksomhetsplanen blir utarbeidet hvert år med utgangspunkt i sentrale og nasjonale føringer fra stat og kommunen. Det er ledergruppen ved Nav som utarbeider planen, og den gjennomgås og godkjennes av medarbeiderutvalget ved kontoret. Planen formidles til kommunens ledelse og statlige overordnede samt at den ligger på kontorets Teams-gruppe. Planen gjennomgås på personalmøte med alle ansatte.

Ett av målene i planen er helhetlig ivaretagelse av barne- og familieperspektivet i kontorets oppfølgingsarbeid. For å nå målet angis følgende tiltak:

- Økt bruk av individuell plan og deltakelse i ansvarsgrupper

- Hensiktsmessig samarbeid med barnevernet i tråd med samarbeidsavtalen.
- Deltakelse i ulike tverrfaglige grupper i Gjøvik kommune
- Øke ansattes kunnskap for å ta familieperspektivet opp i samtaler, og kunne henvise videre til oppfølging. Inkludert søkelys på barns oppvekstvilkår og boligsituasjon.
- Internrevisjon barnefattigdom – oppfølging av resultater
- Implementere nye rutiner for samarbeid med familieveiledere
- Kompetanseheving BTI-modellen
- Delta i relevante opplæringstiltak

Under mål om internkontroll og kvalitetssikring er det anført følgende tiltak:

- Stikkprøvekontroller i saker etter lov om sosiale tjenester
- Internkontroll bosetting og introduksjonsprogram
- Oppfølging etter internrevisjon forebygging barnefattigdom
- Gjennomfører kvalitetsgjennomgang på utvalgte områder
- Oppfølging etter tilsyn økonomisk rådgivning, senhøst 2024

5.1.9 UNGDATA

Ungdata er en nasjonal barne- og ungdomsundersøkelse der skoleelever over hele landet svarer på spørsmål om hvordan de har det, og hva de driver med på fritiden.

5.1.9.1 Resultater fra Ungdata 2020, 2021 og 2024³³

Ett av spørsmålene som ble stilt i Ungdata undersøkelsen var: Hender det at dine foreldre eller foresatte mangler penger til å betale for fritidsaktiviteter du ønsker å delta i (idrett, kino, bursdager, reiser etc.)? Tabellen for de videregående skolene viser at det er en liten endring i alternativet «Ja, av og til» og «Nei, aldri» fra 2020 til 2021 og til 2024 ved at de har blitt lavere. På ungdomsskoletrinnet er det en liten endring ved at tallene har økt noe fra 2021 til 2024.

Videregående skole	2020	2021	2024
Ja, ofte	4 %	4 %	4 %
Ja, av og til	18 %	13 %	12 %
Nei, aldri	78 %	83 %	84 %
Ungdomstrinnet			
Ja, ofte		2 %	4 %
Ja, av og til		13 %	16 %
Nei, aldri		85 %	80 %

Tabell 3, Tall fra Ungdata-undersøkelsen i 2020 og 2021 og 2024 i Gjøvik kommune

³³ <https://www.ungdata.no/rapporter/?fylke=34#theform>

5.2 REVISJONENS VURDERINGER

- **Kommunen skal ha kunnskap om barn og unges levekår i kommunen og ha oversikt over samfunnstrekk som kan påvirke barnefattigdom**

Gjøvik kommune har etablert et godt grunnlag for å forstå og følge opp barn og unges levekår gjennom flere kilder, inkludert folkehelseoversikter, Ungdata-undersøkelser og statistiske verktøy. Det er tydelig at kommunen er klar over at den har en høyere andel barn i vedvarende lavinntektsfamilier enn landsgjennomsnittet. Dette er anerkjent i flere planer, bl.a. folkehelseoversikten, kommunal planstrategi, og oppvekststrategien. Det er positivt at NAV-leder opplyser om at kommunen er godt kjent med de utfordringene som kommer frem i folkehelseoversikten, og at denne informasjonen har påvirket prioriteringene i kommunen.

Selv om vi oppfatter at kommunen har god kunnskap om utfordringene, framstår det uklart for revisjonen om denne kunnskapen er integrert i en samlet vurdering som kan styre innsatsen mot barnefattigdom.

- **Kommunen skal sikre at kunnskapen brukes i et systematisk forebyggende arbeid. Dette innebærer at kommunen bør:**
 - fastsette mål for å møte utfordringer som følger av barn og unge som lever i vedvarende lavinntekt /barnefattigdom

Kommunen har ikke fastsatt et spesifikt overordnet mål knyttet til å redusere antall barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Dette kan være en svakhet i arbeidet mot barnefattigdom da et klart definert mål kan gi en klarere retning for å møte kommunens utfordringer på området. Det vil også gjøre det lettere å måle om tiltakene virker som ønsket.

Kommunen har i oppvekststrategien «*På samme lag for barn og unge i Gjøvik*» definert et langsiktig mål om at barn skal ha en oppvekst med trivsel, trygghet og livsmestring. Til dette målet har den gitt fire overordnede innsatsfaktorer som er relevante for arbeidet mot barnefattigdom. Disse er foreldresamarbeid, rett kompetanse nære barn og unge, tverrfaglig samhandling og inkluderende fellesskap. Disse områdene er også gitt prioritet gjennom gjeldende styringsdokument.

I Oppvekststrategien er barn i lavinntekt angitt som en risikofaktor i bakgrunnsbildet for strategien. Strategien er et styrings- og utviklingsverktøy for de som jobber for gode oppvekst- og levekår for barn og unge. Strategien sier noe om mål, innsatsområder og indikatorer, men det er ingen konkrete tiltak eller en angivelse av hvordan tiltakene skal iverksettes.

Sektorene som jobber med barn og unge skal konkretisere overordnede mål, retning og verdigrunnlag i egne planer. Uten en helhetlig og konkretisert målsetting kan arbeidet mot barnefattigdom bli utfordrende, og det kan medføre stor variasjon mht. hvordan de ulike sektorene forstår og håndterer problematikken.

- utarbeide tiltak for å nå egne mål og nasjonale føringer

Både sektor Nav og Oppvekst, har rapportert om tiltak som relaterer seg til de fire overordnede innsatsfaktorene. Nav har et sterkt søkelys på tverrfaglig samhandling og ivaretagelse av barne- og familieperspektivet gjennom konkrete tiltak som f.eks. familieveiledning og samarbeid med frivillige organisasjoner. Nav-kontorets virksomhetsplan for 2024 inkluderer tiltak for bekjempelse av fattigdom og strategier for å møte utfordringer knyttet til barn og unge i kommunen. Sektor Oppvekst prioriterer også tverrfaglig samhandling, foreldresamarbeid, inkludering samt rett kompetanse nære barn og unge i sine strategier. Arbeidet er rettet mot å sikre at barn og unge i kommunen får en oppvekst preget av trivsel, trygghet og livsmestring, i tråd med både eget og nasjonale mål.

Tiltakene som er iverksatt, viser at kommunen arbeider for å nå både egne mål og nasjonale føringer. Det ser ut til at begge sektorene arbeider med relevante tiltak, men det kan være en utfordring at dette ikke alltid er fullt integrert i en helhetlig kommunal strategi.

- sikre at tiltakene er kjent i kommunen

Kommunen sikrer at tiltakene er kjent ved at det er den enkelte sektor som skal konkretisere overordnede mål, retning og verdigrunnlag i gjeldende planer og strategier. Dette krever at hver sektor jobber med disse i sin virksomhet.

Den årlige virksomhetsstrategien hos Nav Gjøvik gir en gjennomgang av kontorets mål for året, tiltak for å nå målene og hvem som er ansvarlig for arbeidet. Planen er utarbeidet av ledergruppen ved Nav Gjøvik. Den formidles til kommunal og statlig ledelse, og ligger på kontorets Teams-gruppe. Mål og tiltak blir gjennomgått i personalmøte med alle ansatte.

På kommunens nettside har ansvarlig for knutepunktfunksjonen laget en egen informasjonskanal om aktivitetstilbudet i kommunen hvor det bl.a. er publisert en oversikt over ulike aktivitetstilbud for barn og unge med kontakthinformasjon.

- sikre at en fanger opp barn og unge som er berørt av fattigdomsproblematikk med tiltakene, og at tiltakene evalueres og eventuelt justeres

Kommunen har ikke noe enhetlig system som sikrer at tiltakene som iverksettes fanger opp barn og unge i familier med fattigdomsproblematikk. Kommunen har flere tiltak for å fange opp barn og unge berørt av fattigdom, men det mangler et enhetlig system for å sikre at alle tiltakene når denne målgruppen. Dette gjelder både på tvers av tjenesteområder og i forhold til systematisk oppfølging og evaluering.

Det er ikke en samlet oversikt over omfanget av barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt som pr. i dag har foreldre/foresatte som mottar ytelser fra Nav, eller hvor mange av disse barna som deltar i ulike aktiviteter i regi av kommunen eller frivillige/veldedige organisasjoner. NAV Gjøvik har statistikk på bl.a. antall barnefamilier som mottar økonomisk stønad, hvor mange som mottar stønad som er enslige forsørgere og antall barn som forsørges av foreldre/foresatte som mottar sosiale tjenester, men denne informasjonen synes ikke å være integrert i en samlet kommunal oversikt. Tiltakene som iverksettes fanger ikke nødvendigvis opp alle barn og unge som er berørt av fattigdomsproblematikk, og det er heller ikke etablert en systematisk evaluering og justering av tiltakene på tvers av sektorer.

Nav Gjøvik har ulike tiltak for å bekjempe barnefattigdom, inkludert individuell vurdering av barns forhold i saksbehandlingen, at barnetrygd holdes utenfor den økonomiske beregningen, oppfølging av familier gjennom familieveiledere og samarbeid med frivillige og veldedige organisasjoner. Disse tiltakene bidrar til å identifisere og støtte barn i risikogrupper, men igjen, dette er ikke en del av en samlet kommunal strategi.

Som en sammenfattet vurdering ser vi at det er mange positive tiltak i kommunen, men det er utfordringer knyttet til lite konkret mål, mangel på koordinering av tiltak, samlet oversikt og systematisk evaluering, noe som gjør det vanskelig å sikre at alle barn og unge i fattigdomsproblematikk blir fanget opp og får den nødvendige hjelpen. Slik vi ser det er det igangsatt mange aktiviteter og tjenester, men kommunens oppbygging av mål – og strategidokumenter kan gjøre det vanskelig å finne ut om tiltakene virker. Det er antagelig mulig å få tilbakemelding fra tjenestene på i hvilken grad ulike aktiviteter og tjenester er utført, men vanskeligere å få tilbakemelding på om tiltakene har hatt den ønskede effekten – både på brukernivå og samfunnsnivå. Når kommunedirektøren da skal evaluere tjenestetilbudet og eventuelt foreslå endringer, kan det være vanskelig uten et tydeligere formulert mål og klarere bilde av effekten av ulike tiltak.

6 ET HELHETLIG TJENESTETILBUD

Problemstillingen er:

I hvilken grad er det etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor familier med vedvarende lavinntekt i Gjøvik kommune?

6.1 REVISJOINSKRITERIER

6.1.1 STRATEGIER, PLANER OG RAPPORTER

I regjeringens strategi for å forebygge og avhjelpe barnefattigdom, «Barn som lever i fattigdom» for 2015-2017 ble behov for samarbeid mellom alle sektorer som er i kontakt med barn og unge vektlagt.³⁴ Dette omfattet særlig mellom frivillig sektor og kommunene, og mellom de ulike tjenestene i kommunene. Det ble fremhevet at kommunene må iverksette en systematisk og koordinert innsats rettet mot alle instanser som møter barn, unge og utsatte familier.

³⁴ <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-rogaland/dokument-fmro/helse-og-sosial/tilskot/barn-som-lever-i-fattigdom.pdf>

Dette skulle lede til at kommunene bedre og lettere kunne identifisere barn og unge som hadde fattigdomsrelaterte utfordringer, og iverksette tiltak.

En rapport om knyttet til «*Barn som lever i fattigdom*» ble utgitt av Barne-, ungdoms, og familiedirektoratet i 2018.³⁵ Rapporten tar først for seg temaet fattigdom i Norge, hvor definisjoner, målemetoder og status for fattigdom i Norge blir beskrevet. Videre presenteres relevant forskning om temaet, og det gjøres vurderinger av 33 av strategiens 64 tiltak.

I 2020 la regjeringen fram en samarbeidsstrategi for barn som vokser opp i lavinntekt; «*Like muligheter i oppveksten (2020-2023)*».³⁶ Strategien skal fremme deltakelse og styrke mulighetene til barn som vokser opp i familier med dårlig økonomi, og bidra til å hindre at fattigdom går i arv. Strategien setter søkelys på tiltak som gir barna like muligheter som sine jevnaldrende, blant annet til å gjennomføre utdanningsløp, ha gode og trygge boforhold, delta i organiserte fritidsaktiviteter og få bedre tilgang til helsetjenester.

I strategiens innledning heter det at «*Samarbeid er nøkkelen til en vellykket strategi. Samarbeid gir store gevinster: flere tiltak og aktiviteter for barn og unge, flere ideer, flere løsninger og flere engasjerte. Den nye strategien favner bredt og inkluderer ulike virkemidler og tjenester fra mange sektorer: utdanning, arbeid, bolig, kultur- og fritidsaktiviteter, helse og barne- og familievern. Alle tjenestene må jobbe sammen og gi mer helhetlig hjelp til barna og deres familier. For å løse et mangfoldig problem er vi også avhengig av lokalt politisk lederskap, en sterk frivillig sektor, et gryende sosialt entreprenørskap og et næringsliv som tar sosialt ansvar*».

6.1.2 LOVBESTEMMELSER OG RETNINGSLINJER SOM OMHANDLER SAMARBEID

Sosialtjenesteloven, herunder lovens formål, krever at kommunene skal sørge for at barn i lavinntektsfamilier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. I sosialtjenesteloven § 1 står det blant annet at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgavene som den er pålagt etter denne loven., og i § 12 at kommunen skal spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen.

Både NAV og barnevernet har en lovfestet plikt til å samarbeide med andre for å løse oppgaver de er pålagt, jf. sosialtjenesteloven § 13 og barnevernloven § 3-2. Skoler og barnehager skal være oppmerksomme på barn og unge der familiene kan ha behov for bistand fra Nav, og gi informasjon om hjelpebehov hvis familien samtykker til det, jf. opplæringsloven § 15-4 og barnehageloven § 45. Skolene er også pålagt å samarbeide med relevante kommunale velferdstjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlige, sosiale eller emosjonelle vansker, jf. opplæringsloven § 15-8. Det er utarbeidet egne retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret.³⁷ Formålet er å sikre bedre koordinering og samordning av tjenester overfor barn, unge og familier som har behov for hjelp fra begge tjenester.

³⁵ https://www.forebygging.no/globalassets/barn_som_lever_i_fattigdom.pdf

³⁶ https://www.regjeringen.no/contentassets/bb45eed3479549719fb14c78eba35bd4/strategi-mot-barnefattigdom_web.pdf

³⁷ <https://www.nav.no/samarbeidspartner/barneverntjenesten-nav-kontor>

En egen del av retningslinjene gjelder tjenester til familier i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon. Her er det redegjort nærmere for hvem som gjør hva, hvem som har ansvar for å følge opp familien og hvem som dekker utgifter til fritidsaktiviteter.

Hvis familien er i en vanskelig situasjon primært knyttet til økonomi, er det som hovedregel NAV-kontoret som har ansvaret for å gi hjelp. Hvis barnet har et særskilt behov for å delta på f.eks. fritidsaktiviteter, barnehage eller SFO, har barnevernet det økonomiske ansvaret. Ifølge retningslinjene bør barnevernet og NAV vurdere å inngå generelle avtaler og samarbeidsrutiner som ledelsesforankres.

For å styrke oppfølgingen av utsatte barn, unge og deres familier, er det med virkning fra 1. august 2022 vedtatt bestemmelser om samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan. Det er endringer og nye bestemmelser i helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven, tannhelsetjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, barnevernsloven, barnehageloven, opplæringsloven, privatskoleloven, sosialtjenesteloven, NAV-loven, krisesenterloven, familievernkontorloven og integreringsloven.

I sosialtjenesteloven § 13, Samarbeid med andre offentlige organer og tjenesteytere og samordning, heter det at:

- (1. ledd) «Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer som har betydning for at formålet med loven blir oppnådd.*
- (2. ledd) Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal samarbeide med andre sektorer, forvaltningsnivåer og tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi en person oppfølging og et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og når dette kan bidra til å løse oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen er pålagt etter denne loven. Blir det påvist mangler ved de tjenester som andre deler av forvaltningen skal yte til personer med et særlig hjelpebehov, skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen om nødvendig ta opp saken med rette vedkommende. Er det uklarhet eller uenighet om hvor ansvaret ligger, skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen søke å klargjøre forholdet.*
- (3. ledd) Kommunen skal samordne tjenestetilbudet etter andre ledd. Ved behov skal kommunen bestemme hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen. Dersom det er oppnevnt barnekoordinator etter helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a, skal koordinatoren sørge for samordning av tjenestetilbudet*
- (4. ledd) Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal, i tillegg til å følge opp enkelte personer, samarbeide med andre sektorer, forvaltningsnivåer og tjenesteytere, slik at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen og de andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift. Som ledd i disse oppgavene skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen gi uttalelser og råd og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganene som blir opprettet.*
- (5. ledd) Med tjenesteytere menes kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere, private tjenesteytere som utfører oppgaver på vegne av slike tjenesteytere, barnehager som får tilskudd etter barnehageloven § 19 og skoler som får statstilskudd etter friskolelova § 6-1».*

Bestemmelsen omhandler det medvirknings- og samarbeidsansvaret kommunen i Nav har i den generelle oppgaveløsningen og planleggingen i kommunen.

Det er et ansvar for samarbeid både når det gjelder generelle oppgaver og når det gjelder enkeltsaker. Kommunen i Nav er gitt et klargjøringsansvar når det oppstår uenighet om ansvarsfordeling, eller andre deler av forvaltningen yter mangelfull hjelp til grupper eller enkeltpersoner.³⁸

Plikten til å samarbeide kommer i tillegg til det å gi tjenester og annen oppfølging etter sosialtjenesteloven. Det framgår av andre ledd når samarbeidsplikten inntreffer, og kommunen må gjøre en konkret faglig vurdering av hva den har plikt til å samarbeide om, hvilke andre tjenesteytere den skal samarbeide med, og en vurdering av hvor omfattende og langvarig samarbeidet vil bli. Dette vil variere ut fra den enkelte personens behov.³⁹

Tredje ledd slår fast at kommunen skal *samordne* tjenestetilbudet til personer som trenger et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Ved behov skal kommunen bestemme hvilken kommunal tjenesteyter som skal samordne tjenestetilbudet.

Fjerde ledd første punktum regulerer samarbeidsplikten uten at samarbeidet er knyttet til oppfølgingen av en bestemt person. Et slikt samarbeid kan omfatte drøfting av saker i anonymisert form og tilrettelegging for gjensidig veiledning og informasjon. Samarbeidet kan forankres i samarbeidsavtaler eller gjennom tverrsektorielle møter, arbeidsformer og rutiner. Samarbeidsplikten påligger sosialtjenesten, men det er kommunen som er rettslig ansvarlig for at pliktene blir oppfylt. Sosialtjenesten har en medvirknings- og samarbeidsplikt i den generelle oppgaveløsningen og i planleggingsvirksomheten. Plikten innebærer å finne forsvarlige, helhetlige løsninger til det beste for tjenestemottakerne.

6.1.3 VEILEDER «SAMARBEID OM TJENESTER TIL BARN, UNGE OG DERES FAMILIER»

Den tverrsektorielle veilederen ble publisert av Helsedirektoratet i september 2022. Veilederen omtaler plikten for velferdstjenestene til å

- samarbeide uten at samarbeidet er knyttet til en enkelt sak (samarbeid på systemnivå),
- samarbeide i enkeltsaker (samarbeid på individnivå),
- samordningsplikt for kommunen,
- rett til barnekoordinator og
- rett til individuell plan (IP).

Veilederen skal være en viktig støtte for videreutvikling av det tverrfaglige samarbeidet i kommunen.

Veilederen⁴⁰ forklarer bestemmelsene nærmere, tydeliggjør ansvar og myndighet, gir veiledning om hvordan pliktene kan ivaretas, og skal være et praktisk verktøy for implementering av de nye eller endrede bestemmelsene.

Samarbeid på systemnivå

Dette innebærer samarbeid uten at det er knyttet til en enkeltsak.

³⁸ Ot.prp. nr. 29 (1990-91)

³⁹ Ot.prp. nr. 100L (2020-21)

⁴⁰ <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier/innledning-samarbeid-til-barns-beste>

I veilederen heter det at velferdstjenestene skal samarbeide både for

-å ivareta egne oppgaver

-at andre tjenesteytere skal kunne ivareta sine oppgaver

Velferdstjenestene skal sørge for at barn og unge som trenger det, får rett hjelp til rett tid. Dette forutsetter at tjenestene jobber sammen for å styrke barnas samlede oppvekst- og læringsmiljø.

Formålet med samarbeidsplikten på systemnivå er å legge til rette for samarbeid på individnivå. Samarbeidsplikten på systemnivå er også viktig for at tjenestene skal lykkes med det forebyggende arbeidet, ved at barn og unge som trenger det får rett hjelp til rett tid.

Det følger av lov om barnevern (barnevernsloven) § 15-1 første ledd at kommunen har ansvar for å fremme gode oppvekstvilkår for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer.⁴¹ I andre ledd i bestemmelsen står det at kommunestyret selv skal vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid etter første ledd. Planen skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide. Det er viktig at kommunen ser plikten til å samarbeide på systemnivå sammen med kommunens plikt etter barnevernsloven § 15-1 til å samordne det forebyggende tjenestetilbudet rettet mot barn og unge. Kommunens plan vil være en del av kommunens system for samarbeid på systemnivå.

Samarbeid på individnivå

Vilkåret for samarbeidsplikten i enkeltsaker er at samarbeid er nødvendig for å gi barnet eller ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og vilkåret skal ikke tolkes strengt. Samarbeidsplikten gir ikke det enkelte barnet eller den enkelte ungdommen en individuell rettighet til at tjenestene samarbeider. Det fattes ikke enkeltvedtak om samarbeid og det er heller ikke klageadgang. En tydelig plikt for tjenestene til å samarbeide vil likevel gi et rettslig grunnlag for oppfølging gjennom for eksempel tilsyn.

6.1.4 VEILEDER OM FATTIGDOM

Buudir. publiserte i januar 2023 veilederen «*Fattigdom – veileder om arbeid for barn som lever i fattige familier*». Denne skal være et verktøy som ansatte i kommuner og frivillig sektor kan ta i bruk i sitt arbeid for barn og unge som lever i fattige familier. Veilederen skal fungere som et oppslagsverk for å finne fram til informasjon og videre veiledning på relevante områder.

Det kommer fram at veilederen at den beskriver:

- *Hvordan kartlegge behov for tiltak*
- *Henvisninger til veiledning om hvordan tiltak kan forankres i planarbeid*
- *Henvisninger til veiledning om medvirkning*
- *Henvisninger til veiledning om samarbeid på tvers av tjenester*
- *Informasjon og råd for samarbeid mellom kommune og frivillig sektor*

⁴¹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-97>

Frivillig sektor har betydning for arbeidet mot barnefattigdom, blant annet gjennom å motvirke ensomhet og utenforskap. I regjeringens strategi mot barnefattigdom 2015-2017⁴² ble det påpekt at det er behov for at kommuner og frivillige aktører etablerer gode samarbeidsrelasjoner. Dette er beskrevet i sosialtjenesteloven § 14 hvor det heter at kommunen bør samarbeide med brukergruppene organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Bufdir har siden 2016 krevd at kommuner som søker midler gjennom *nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier*, skal sørge for at de har en *knutepunktfunksjon*. Denne funksjonen skal prioritere oppsøkende arbeid rettet mot familier som ellers er vanskelige å nå. Den skal videre sørge for at kommunene har god oversikt over alle relevante tiltak, både i kommunal og frivillig regi. På den måten skal det etableres et bindeledd mellom de familiene som behøver hjelp og tiltakene som finnes i kommunene. Formålet med ordningen er å styrke det sosiale og forebyggende arbeidet i kommunene, utvikle nye tiltak overfor målgruppen, styrke det helhetlige oppfølgings- og veiledningsarbeidet, og å bedre koordineringen av tiltak og samarbeid med andre tjenester.

Målet med knutepunktfunksjonen er å skape synergieffekter mellom offentlig og privat innsats, samt å samle kunnskap og kompetanse om hvordan man skal arbeide målrettet og forebyggende for å motvirke konsekvensene av å vokse opp i fattigdom. Funksjonen skal ha oversikt over, og bidra til å koordinere, det frivillige og offentlige arbeidet i kommunen som er rettet mot målgruppen, slik at tiltakene på området kan dra nytte av hverandre. Dette innebærer at det skal samles kunnskap om lokale forhold knyttet til barn i lavinntektsfamilier, dele erfaringer og samarbeide med frivilligheten og andre som jobber med fagfeltet. Knutepunktfunksjon skal være et kontaktpunkt i kommunen for frivillige organisasjoner som jobber med inkludering av barn i målgruppen. Det må komme frem på kommunens nettsider hvor frivilligheten kan henvende seg, og hvilke oppgaver funksjonen skal ivareta. Kommunene skal beskrive hvordan de organiserer knutepunktfunksjonen og bekrefte at den er ivaretatt.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen bør ha

- samarbeidsarenaer mellom ulike fagenheter på individ- og systemnivå
- etablert et formalisert samarbeid mellom fagenheter
- etablert et samarbeid med frivilligheten
- etablert en knutepunktfunksjon

⁴² <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-rogaland/dokument-fmro/helse-og-sosial/tilskot/barn-som-lever-i-fattigdom.pdf>

6.2 SAMARBEID OM BARN OG UNGE I GJØVIK KOMMUNE

Nav Gjøvik har opplyst at de jobber målrettet og helhetlig med å etablere gode oppvekstsvilkår for barn og unge, samt styrke foreldrekompentansen og de voksnes muligheter for et liv der de forsørger seg og sin familie på en god måte. Kommunens arbeid mot barnefattigdom er mer enn det Nav gjør. Nav-kontoret gjennomfører i stor grad kommunens reparerende og kompenserende tiltak overfor den enkelte som oppsøker kontoret for bistand. De arbeider også med økt jobbdeltakelse og økonomisk selvhjelpenhet. Dette er sentralt for å redusere fattigdom og risikoen for at fattigdom skal gå i arv. Det å jobbe preventivt for å forhindre fattigdom overfor barnefamilier er et ansvar som tilligger kommunen som helhet. Nav-leder opplyser at kommunen jobber forebyggende for å forhindre fattigdom i barnefamilier.

Flere av de ansatte beskriver at problemene i barnefamilier ofte er sammensatte, og at det kan være utfordrende å peke på årsak-virkningsforhold ved kontakt med familier som har ulike problemer.

NAV-Gjøvik mener å ha oversikt over de personene som er innenfor NAV-systemet, men er bekymret for personer med økonomiske utfordringer som Nav-kontoret ikke har kontakt med. Mest bekymring har de for eventuelle barn i barnefamilier. Nav-kontoret får ikke beskjed fra f.eks. barnehage, skole eller skole-helsetjenesten om familier har utfordringer med økonomien. Av hensyn til personvernet vil ikke samarbeidende instanser kunne gi beskjed til Nav-kontoret om slike utfordringer, med mindre familiene selv ønsker å ta kontakt. Nav-kontoret understreker at de som har lave inntekter/trygdeytelser, eventuelt i kombinasjon med høy gjeldsgrad, og som gjør alt de kan for å klare seg selv, er i større risiko for fattigdom enn de som tar kontakt med Nav-kontoret og får vurdert sitt hjelpebehov.

6.2.1 BEDRE TVERRFAGLIG INNSATS (BTI-MODELLEN)

BTI-modellen er en digital samhandlingsmodell som Gjøvik kommune startet opp høsten 2023. Modellen er tatt i bruk for å bedre lykkes med tidlig innsats og tverrfaglig samhandling på tvers av tjenester. Det ligger et kommunestyrevedtak til grunn for bruk av BTI-modellen. Kommunen har en egen prosjektleder for BTI.

Tidlig innsats handler om å forebygge og avdekke vansker tidligere, hos både barn, unge og familier som det er en bekymring for. Hjelpetiltakene som blir iverksatt har søkelys på å styrke beskyttende faktorer og redusere risikofaktorer rundt barnet/ungdommen/familien. Samordnede tjenester handler om å bedre samarbeidet og framdriften når kommunale basistjenester (f.eks. helsestasjon, skole, barnehage) og hjelpetjenester (f.eks. helsetjeneste, PPT, barnevern, tjenester for ungdom, SLT-koordinator) i fellesskap skal hjelpe barn/ungdom/familier gjennom vansker. BTI-modellen er videre basert på at foreldre/foresatte i utgangspunktet alltid skal være en del av løsningen på et problem. Det blir derfor lagt stor vekt på at de kommunale tjenestene skal samhandle med foreldrene gjennom hjelpeprosessen, og at foreldrene skal involveres på et tidlig tidspunkt etter at bekymringen for barnet/ungdommen har oppstått. Foreldreinvolvering innebærer også at foreldre på eget initiativ kan involvere kommunale tjenester dersom de er bekymret for egne eller andres barn.⁴³

⁴³ <https://gjovik.bedreinnsats.no/om-bti/#bti-bedre-tverrfaglig-innsats>



Fig.4 viser relasjonen mellom Oppvekststrategien, Forebyggende arbeid, Verdigrunnlaget og BTI-modellen som til sammen skal bidra til at ansatte jobber mot felles mål - å sikre at barn, unge og deres familier får rett hjelp til rett tid (Kilde: Gjøvik kommune, helhetlig oppvekststrategi).

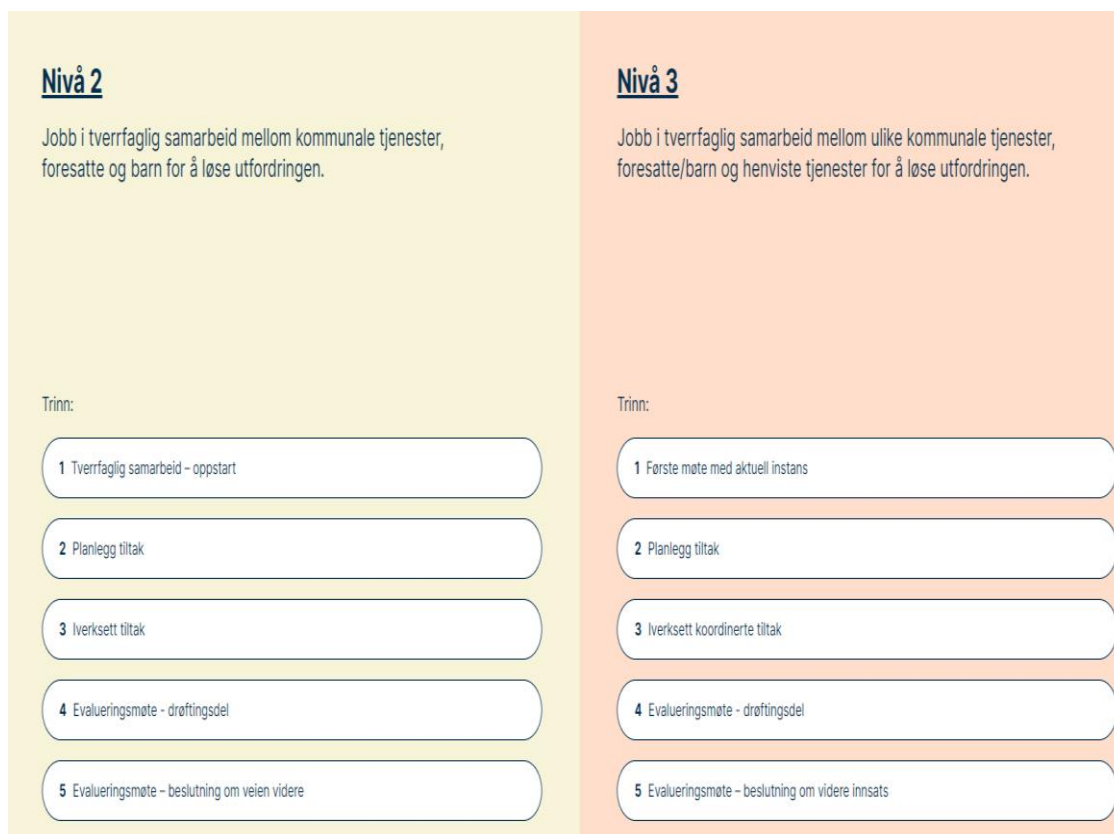
6.2.1.1 Grunnmodellen i BTI

Grunnmodellen i BTI beskriver hvordan samhandlingen kan legges til rette på fire forskjellige nivåer, avhengig av omfanget på vanskene som skal løses og tallet på aktører som skal involveres.

<u>Nivå 0</u>	<u>Nivå 1</u>
Definer uroen du har for barnet/ungdommen. Del uroen med nærmeste leder før du eventuelt deler den med foresatte/barnet.	Jobb sammen med foresatte og barn for å finne en løsning. Her blir det i utgangspunktet jobbet innen en enkelt tjeneste/avdeling.
Trinn:	Trinn:
1 Definer uroen for et barn	1 Fra undring til tiltak
2 Del uroen din	2 Skap felles forståelse
3 Del uroen med foresatte/barnet	3 Iverksett tiltak
4 Grunn til videre oppfølging?	4 Evalueringsmøte - drøftingsdel
5 Avslutt saken	5 Evalueringsmøte - beslutning om veien videre

Figur 5; Viser nivå 0 og 1 i BTI-modellen (Kilde; BTI-veileder Gjøvik kommune)

På nivå 0 blir det avklart om det er grunnlag for bekymring. Nivå 1 beskriver ulike tiltak i hver enkelt tjeneste.



Figur 6; Viser nivå 2 og 3 i BTI-modellen (Kilde; BTI-veileder Gjøvik kommune)

Nivå 2 beskriver et enkelt tverrfaglig samarbeid mellom to eller flere tjenester. Nivå 3 beskriver et mer omfattende tverrfaglig samarbeid. Nivåene og tjenestene i grunnmodellen blir bundet sammen gjennom en samarbeidsstruktur som er basert på at en aktør har ansvar for å koordinere den tverrfaglige samhandlingen og dokumentere arbeidet.

En egen veileder beskriver rutinen på hvordan en skal gå fram i konkrete tilfeller der en er bekymret for barn, ungdommer eller familier, samt strukturer og prosessene som skal benyttes overfor barn og unge.⁴⁴

6.2.1.2 Tverrfaglige drøftingsteam i BTI-modellen

Gjøvik kommune har flere tverrfaglig team på de ulike nivåene i BTI-modellen. Det kommer frem av intervjuet med BTI-koordinator at fra oppstarten i september 2023 og frem til april 2024 har teamene, med unntak av teamene i skolene, hatt 35 saker på nivå 2 og 3. Foreløpig er det flest saker i teamene på aldersgruppene 0-5 år. Barnehagene, grunnskolene, helsestasjonen og fastleger er de som har meldt inn saker frem til april 2024.

På nivå 1, hvor det drøftes innad i egen tjeneste, finnes veiledningsteam i barnehage, tverrfaglig team i skole og konsultasjonsteam 0-5. På nivå 2, hvor det er behov for bredere tverrfaglig involvering, finnes konsultasjonsteam 0-5 og konsultasjonsteam 6-24. På nivå 3 hvor det er sammensatte behov og helse, finnes habiliteringsteam 0-16 og habiliteringsteam for unge voksne.

⁴⁴ <https://gjovik.bedreinnstats.no/bti-veileder/>

Nav Gjøvik er representert i følgende team:

6.2.1.2.1 Konsultasjonsteam 6-24

Målet er at barn og unge i alderen 6-24 år, som har behov for oppfølging og tilrettelegging, skal få rett hjelp så tidlig som mulig på lavest mulig innsatsnivå. Konsultasjonsteamet skal ha spesielt søkelys på helsefremmende og forebyggende arbeid, på felles mål, samt på gode tiltak inn mot barn og unge.

Deltakerne skal sikre tverrfaglig samarbeid mellom kommunens tjenester og spesialisthelsetjenesten, og bidra til samarbeid og medvirkning mellom tjenestene og familiene. Teamet møtes ca. 2 timer annenhver uke, og det legges opp til drøfting av to saker hver gang de møtes. Det skrives ikke noe referat fra møtene, så rapporteringene er basert på erfaringer og drøftinger i temaet og tilbakemeldingsskjemaer.

Nav Gjøvik sine ansatte kan melde saker inn til tverrfaglig drøfting i konsultasjonsteamet. Revisjonen har fått opplyst at Nav Gjøvik pr. i dag ikke har meldt inn noen saker. Det har i hovedsak vært saker fra skoler, bl.a. om fravær og mobbing. Det opplyses videre at teamets rolle er å lytte, forstå situasjonen og komme med forslag til tiltak, eller å bidra til at nye tanker/refleksjoner kan utløse ny tilnærmingssåte hos de som har saken. Det har vært saker hvor andre tjenester eller sektorer enn de som har deltatt i møtet i etterkant har blitt koblet på saken. Det innhentes samtykke i nær sagt alle saker, eventuelt at foresatte deltar i møtet. Mangel på samtykke forhindrer ikke at saken blir drøftet anonymt. Det opplyses til revisjonen at det nå er mer struktur og flyt i møtene enn det var i starten. Videre kommer det fram at det er viktig at teamet sikrer at sakene blir fulgt opp i etterkant av drøfting.

Mandatet er at teamet hovedsakelig skal bistå i utfordrende saker. Samtidig har teamet en viktig rolle i implementeringen av kommunens BTI-modell og de er pådrivere for tverrfaglig samarbeid. Det legges til grunn at tverrfagligheten også vil bidra til kompetanse- og kunnskapsutvikling, både for teamets medlemmer og de som benytter seg av tilbudet.⁴⁵ Det er viktig å prøve ut modellen over noe tid, og eventuelt justere undervegs, før det gjøres en evaluering. BTI-modellen, teamene og arbeidet som utføres er lederforankret. Konsultasjonsteamet sender ut lenke til anonym evaluering til alle som deltar med saken, både ansatte og foresatte. Dette er en viktig del av evalueringen av teamets arbeid.

6.2.1.2.2 Habiliteringsteam 16-24⁴⁶

Teamet er for utfordringer knyttet til barn, ungdom og unge voksne med habiliteringsbehov. Ansatte i Nav kan melde inn saker til Habiliteringsteam 0-15, og de har med en representant i habiliteringsteam 16-24. Det opplyses til revisjonen at det ikke er meldt inn noen saker til teamet pr. i dag, og at representanten fra Nav er usikker på hva som er årsaken til dette. Det er satt opp at teamet skal møte to timer annenhver uke på Teams. Foresatte skal ikke være med på disse møtene.

Hensikten med teamet er å:

- Støtte ansvarsgruppen og koordinator
- Drøfte mulige tiltak og behov for koordinering

⁴⁵ <https://gjoivik.bedreinnsats.no/tverrfaglige-droftingsteam/#konsultasjonsteam-6-24>

⁴⁶ <https://gjoivik.bedreinnsats.no/tverrfaglige-droftingsteam/#habiliteringsteam-16-24>

- Foreslå tiltak og/eller aktuelle tjenester eller organisering av tjenester
- Ha søkelys på habiliteringsmål bl.a.; læring/arbeid/aktivitet, bolig, økonomi og hverdagsmestring
- Drøfte behov for endringer i organisering, tjenesteyting, informasjon og koordinering
- Utvikle habilitering i Gjøvik kommune

6.2.2 SLT-TEAM⁴⁷

SLT-modellen er en modell for å samordne rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge. Gjennom å koordinere informasjon, kunnskap og ressurser mellom kommunale aktører og politi, samt næringsliv og frivillige organisasjoner, skal modellen fremme gode og trygge oppvekstvilkår. Det er lagt opp til fire møter i året.

SLT skal sikre at de ressursene som allerede finnes hos kommunen og politiet blir mer samkjørte og målrettede. Modellen bidrar til å koordinere informasjon, kunnskap og ressurser mellom kommunale aktører og politi, men også foreldre, næringsliv og frivillige lag og organisasjoner.

Målet er å forebygge kriminalitet og andre problemer som kan koste samfunnet dyrt. Det er bl.a. besluttet konkrete tiltak for samarbeid mellom politi og skoler i kommunen.

Nav Gjøvik har en representant med i kommunens SLT-nettverk. Det opplyses til revisjonen at Nav i disse møtene presenterer sine erfaringer og opplevelser av hva unge voksne som de er i kontakt med, sliter med pga. problematikk med rus og psykisk helse. Nav informerer teamet om hvilke tjenester/tilbud de har for unge mellom 16-30 år, og hva som skal til for å få de tjenestene. I noen tilfeller bidrar Nav i vurdering av tiltak eller drøfting i etterkant av møtene.

6.2.3 UNG I GJØVIK

Dette er en kommunal tjeneste, under tjenesten barn og familie, som tilbyr barn og unge i kommunen ulike aktiviteter og arrangement. De har også tilbud om samtaler og individuell oppfølging til barn og unge og deres familier. Barn og unge er bidragsyttere når det gjelder innholdet i tjenestene. Det er pr. i dag ni ansatte, og de jobber tett sammen med andre tjenester og samarbeidspartnere som jobber med barn og unge.

Ung i Gjøvik har

- Åpne klubbkvelder
- Ulike aktivitetsgrupper
- Mestringsturer
- Utvekslingsturer
- Opplæring og veiledning i bruk av musikkstudio og instrumenter
- E-sport og gaming
- Matkveld
- filmkveld

⁴⁷ Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak

6.2.4 KNUTEPUNKTSFUNKSJON FOR FRIVILLIGE ORGANISASJONER

Gjøvik kommune har en Frivilligmelding fra desember 2014.⁴⁸ Meldingen beskriver hvordan kommunen kan styrke arbeidet med å øke frivilligheten, hva frivillig sektor kan forvente i samarbeid med kommunen og hvordan dette samarbeidet kan utvikles.

Koordinator for knutepunktfunksjonen i kommunen er lagt til SLT-koordinator. Koordinator har opplyst at SLT-teamet har regelmessige møtepunkter med utøvende nivå, som Ungdomsforum, og koordinerende nivå, som ledermøter. Dette er møter med flere deltakere på tvers av sektorer samt at frivillige organisasjonen også deltar.

En av oppgavene er å samordne de kommunale sektorene, tiltak og tilbudene. Ansatte fra flere virksomheter samles sammen med frivillige organisasjoner hver måned for å utveksle informasjon om blant annet tilbud og tiltak og for å bidra til at informasjon om tilbudene når flere. Samarbeidsmøtene bidrar til å styrke det sosiale og forebyggende arbeidet ved at flere barn og unge får delta i fritidsaktiviteter, at barn som har eller lever i utfordrende situasjoner fanges opp og at det samarbeides om tiltak på tvers av tjenester og sektorer. Knutepunktfunksjonen jobber bl.a. med å formidle informasjon om aktivitetstilbud for barn og unge som ligger på kommunens nettside.

Koordinatoren mener at knutepunktfunksjonen har styrket det forebyggende arbeidet i kommunen. Det å ha en oversikt over fritidsaktiviteter, tilbud om støtteordninger og situasjonen i befolkningen fremheves som viktig i det sosiale og forebyggende arbeidet.

De siste månedene har funksjonen endret seg ved at den nå har en tverrsektoriell arbeidsgruppe som består av frivillighetssentralen, biblioteket, NAV, helsefremmende tjenester, prosjektleder for «Tett på 12-25» (lavterskel psykisk helsehjelp), rådgiver for idrett, rådgiver lavterskel psykisk helsetilbud for barn/unge, skole og SLT-koordinator. Arbeidsgruppa møtes regelmessig, og har nylig startet opp arbeidet med å utforme en lokal fritidserklæring. Gruppa jobber også med å utrede en ny samhandlingsmodell for å styrke samhandlingen med frivillige lag og foreninger. I tillegg jobbes det med en konseptutredning for på sikt å få en felles digital informasjonskanal med oversikt over fritidsaktiviteter.

Det opplyses at det er samlet erfaringer om barn i lavinntektsfamilier gjennom folkehelseprofilen, oppvekstprofilen, kommunens folkehelseoversikt og kommuneoversikter i SSB og Ungdata-undersøkelsene.

Det er en oppfatning hos koordinator at knutepunktfunksjonen er lite kjent for frivillige organisasjoner, men det er planlagt samarbeidsmøter og dialogkafe med frivillige lag og foreninger.

6.2.5 SAMARBEIDET MELLOM NAV OG BARNEVERNTJENESTEN

Barnevernet og Nav har tjenester og tiltak som kan være overlappende. Samarbeidsavtalen mellom barnevernet og Nav Gjøvik, Nav Søndre Land og Nav Nordre Land, sist evaluert i november 2023, omfatter både samarbeid på individnivå og systemnivå. Det er et mål at avtalen og samarbeidet skal bidra til bedre koordinering og samordning av tjenester overfor barn, unge og deres familier som har behov for hjelp fra begge tjenester. I tillegg å styrke det forebyggende arbeidet og tidlig innsats.

⁴⁸<https://www.gjovik.kommune.no/f/p2/i20b7a274-cc07-4d31-b437-b73df648906b/frivilligmelding.pdf>

6.2.5.1 Samarbeid på systemnivå

Det kommer frem av samarbeidsavtalen at Nav-ledere i de ulike kommunene og leder for barnevern skal møtes 1. tertial hvert år for å revidere avtalen, orientere hverandre om utviklingstrekk i tjenestene, kartlegge/drøfte felles utfordringer og innspill fra avdelingsledere og ta nødvendige beslutninger for å kunne gjennomføre et hensiktsmessig samarbeid.

Avdelingslederne i Nav-kontorene og barneverntjenesten møtes minimum tre ganger i året for å etablere og utvikle gode samarbeidsrutiner, planlegge og gjennomføre fagdager og klargjøre rammene for samarbeid i enkeltsaker. Referat fra disse møtene sendes i kopi til leder for barnevern og Nav-kontorene.

Barneverntjenesten har deltatt med faglig innlegg i Nav sitt møteforum «Fagtema på tvers» med tema bekymringsmeldinger og tverrfaglig familieteam.

6.2.5.2 Samarbeid på individnivå

Ansatte i barneverntjenesten og ved Nav-kontorene skal samarbeide i enkeltsaker innenfor rammene taushetsplikt og retningslinjer. Det heter i avtalen at det så langt som mulig skal tilstrebes å innhente samtykke til samarbeid fra den eller de det gjelder. Tema i de fleste saker som tas opp er hvem som skal gjøre hva i overgangene mellom de to tjenestene. Det er opplyst til revisjonen at Nav har vært opptatt av at det skal være et avklaringsmøte mellom tjenestene ca. tre måneder før saken overføres om hvem som skal gjøre hva og økonomisk ansvar. Dette for å unngå at disse forholdene blir tatt i møtet hvor barnet/ungdommen deltar. Nav opplyser at tjenestene har blitt ryddigere i disse avklaringene.

Nav har jobbet sammen med barnevern for en felles forståelse av hverandres arbeidsoppgaver og roller. Enhetslederne skal spre dette ned i organisasjonene. Det har også blitt arrangert felles fagdager/workshop, der de ansatte har fått faglig påfyll og jobbet i grupper med case satt sammen på tvers av tjenestene. Det opplyses at sistnevnte er meget godt mottatt av veiledere og saksbehandlere og noe det er ønskelig å fortsette med fremover. Det er i tillegg utarbeidet en felles rutine ved overføring av brukere fra barnevern til Nav.

Barneverntjenesten opplyser til revisjonen at de bruker noe tid på å gjøre foreldre i stand til å ha kontakt med Nav. For enkelte oppleves Nav som et stort og komplekst system med mange ansvarsområder. Videre oppleves det fra barneverntjenestens side å være en positiv bevegelse i samarbeidet.

6.2.6 NAV SITT SAMARBEID MED FRIVILLIGE ORGANISASJONER OM BARN OG UNGE

I «Kulturstrategi Gjøvik kommune 2020-2030» går det fram at frivillige lag og organisasjoner, kulturaktører og arrangører bidrar til at innbyggerne har et bredt og variert kultur- og fritidstilbud innen ulike kultursjangere. Det er stadig vanskeligere økonomisk å kunne opprettholde et variert fritids- og kulturtilbud til alle aldersgrupper. Dette gjelder både for frivillige lag og organisasjoner, kulturaktører og arrangører. Videre står det at tilskudd alltid vil være et viktig hjelpemiddel for å kunne opprettholde aktiviteten og tilbudet.

Nav-kontoret opplyser at de har styrket samarbeidet med de frivillige organisasjonene de siste årene.

Kontoret hadde et innlegg på et informasjonsmøte for de frivillige organisasjonene i kommunen høsten 2023 om hvordan de jobber med økonomisk sosialhjelp. Røde Kors, Maritastiftelsen og Kirkens Bymisjon var initiativtakere til møtet. Nav-kontoret har også deltatt på et tilsvarende arrangement ved Fontenehuset.

6.2.6.1 Røde Kors

Nav Gjøvik samarbeider bl.a. med Røde Kors sitt distriktskontor og lokallag på Gjøvik. Samarbeidet er i hovedsak på systemnivå. Nav Gjøvik og Røde Kors har informasjonsmøter tre ganger i året. Røde Kors og Nav Gjøvik er i gang med et prosjekt for å få et tettere samarbeid. Røde Kors opplyser at dette gjøres for å imøtekomme utfordringen om at frivillige organisasjoner og det offentlige må samarbeide tettere.

Distriktsleder for Røde Kors opplyser at både aktivitetsledere og frivillige ute i distriktene har kontakt med barn og unge som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Røde Kors har merket seg at barna som deltar i deres aktiviteter i større grad enn tidligere etterspør måltider. Organisasjonen søker om midler til å drifte aktivitetene, og erfarer at budsjettet for mat ifm. aktivitetene nå må økes. Behovet anses å gjelde generelt ved alle kontorene, men de ser det godt ved gjennomføring av aktiviteter i Innlandet.

Juleaksjonen med «Ønsketreet» er en aktivitet der barn melder inn julegaveønsker. Tidligere ønsket barn seg leker, men nå er det flere som ønsker nødvendige klær, som f.eks. vinterdress og ullundertøy. Røde Kors ser at det ved disse aktivitetene og aktiviteten «Ferie for alle» er flest barn med minoritetsbakgrunn som melder interesse.

I aktiviteten «Ferie for alle» får Nav-kontoret informasjon fra Røde Kors i god tid før arrangementet. Fagansvarlig sosiale tjenester ved Nav-kontoret legger ut informasjonen i Teams til alle på kontoret. Ansatte kan da gi informasjonen videre til barnefamilier som har kontakt med Nav-kontoret og eventuelt bistå dem i å søke på aktiviteten. For 2024 har Røde Kors, distriktskontor tidligere Oppland, som mål å få til fem ferieopphold, med til sammen 270 deltakere.

«Ønsketreet» hadde i 2023 til sammen 2 500 ønsker bare fra barn og unge tilhørende distriktskontoret for Røde Kors for tidligere Oppland. Til sammen var det 6000 ønsker i Innlandet. Dette er en økning på 800 ønsker fra julen 2022. Røde Kors får i hovedsak dekket alle ønskene. For julen 2023 ble 2100 ønsker innfridd fra distriktskontoret for tidligere Oppland. De øvrige ønskene ble dekket gjennom midler fra bl.a. Sparebankstiftelsen og overskuddsmidler fra lokalforeningene.

6.3 REVISJONENS VURDERINGER

Utfordringene for lavinntektsfamilier er ofte sammensatte og kan kreve hjelp fra flere tjenester over tid. Det er viktig å etablere gode og samordnede tjenester i kommunen.

Gjennom intervjuene kommer det fram at kommunen jobber for at de tjenestene som jobber med barn og unge skal få kjennskap til hverandres tjenester. Gjennom ulike modeller som BTI, SLT og knutepunktfunksjonen jobbes det for at barnefamilier skal få et helhetlig tjenestetilbud. Arbeidet som er satt i gang har ikke virket over tid, og er heller ikke så godt kjent blant aktuelle tjenesteområder og frivillige organisasjoner som samarbeider med kommunen. Revisjonen oppfatter likevel at samarbeidet og samordningen har blitt bedre.

Selv om kommunen ikke nødvendigvis har barn i lavinntektsfamilier som utgangspunkt i sitt arbeid med å etablere et mer samordnet og helhetlig tjenestetilbud, vil dette ventelig også komme barn i lavinntektsfamilier til gode.

- **Kommunen bør ha samarbeidsarenaer mellom ulike fagenheter på individ- og systemnivå**

Det kommer frem at Gjøvik har implementert BTI-modellen (Bedre Tverrfaglig Innsats) for å fremme tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid mellom ulike tjenester. Denne modellen legger til rette for at ulike fagenheter kan samhandle på individnivå for å gi rett hjelp til barn, unge og deres familier. BTI-modellen er strukturert i flere nivåer, fra enkle interne drøftinger til omfattende tverrfaglige samarbeid, og omfatter ulike team som konsultasjonsteam og habiliteringsteam. Disse teamene gir rom for drøfting og samarbeid om enkeltpersoner, noe som er i tråd med kravet om samarbeid på individnivå.

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

Etter vår oppfatning har Nav Gjøvik og barneverntjenesten gjennom samarbeidsavtalen og oppfølgingen av denne, lagt til rette for samarbeid på systemnivå. Det kommer frem av intervju at samarbeidet pr. i dag har utviklet seg i positiv retning. Et eksempel er at de har utarbeidet en felles rutine for overføring av brukere fra barnevern til Nav. Et slikt samarbeid på systemnivå vil ofte være en forutsetning for at tjenestene skal arbeide godt på individnivå. Når det gjelder samarbeid på individnivå gis det også her tilbakemelding om at dette er på veg i riktig retning. På saksbehandlernivå gis det uttrykk for at det er lærerikt med felles workshops med barneverntjenesten, og at det er ønskelig med flere samarbeidsmøter på saksbehandler/veiledernivå.

Familieveilederne i Nav skal i utgangspunktet jobbe ut mot hele kontoret, og bistå med veiledning overfor alle som jobber ut mot barnefamilier, barn og unge i tillegg til å jobbe direkte ut mot barnefamiliene. Den ene stillingen er knyttet til flyktningetjenesten. Revisjonen ser det som positivt at familieveilederne har en bred kontaktflate både internt i eget kontor og eksternt ut mot andre offentlige tjenester i kommunen som jobber med barn og unge.

SLT-koordinator innehar også koordinatorskap for knutepunktfunksjonen. Det er regelmessige møter på utøvende- og koordinerende nivå. Knutepunktfunksjonen er med på å styrke det forebyggende arbeidet i kommunen. Revisjonen ser det som viktig at knutepunktfunksjonen har startet med et arbeid som bl.a. jobber med å samordne de kommunale sektorene, tiltakene og tilbudene.

Sammen med frivillige organisasjoner samles ansatte fra flere virksomheter hver måned for å utveksle informasjon om blant annet tilbud og tiltak for barn og unge, og for å bidra til at informasjon om tilbudene når ut til flere. Revisjonen ser at slike samarbeidsmøter bidrar i arbeidet for å styrke det sosiale og forebyggende arbeidet ved at flere barn og unge får delta i fritidsaktiviteter, at barn som lever i utfordrende situasjoner fanges opp og at det samarbeides om tiltak på tvers av tjenester og sektorer.

- **Kommunen bør ha etablert et formalisert samarbeid mellom fagenheter**

Vi vurderer det som positivt for samarbeidet mellom ulike fagenheter at Nav-leder inngår i kommunedirektørens ledergruppe. Denne organiseringen vil bidra til at ledergruppen kan få større kunnskap om Nav sitt samfunnsoppdrag og ulike oppgaver. Revisjonen har gjennom intervjuer og gjennomgang av kommunens overordnede planer og strategier sett at det er mye oppmerksomhet rettet mot barn i lavinntektsfamilier på ulike nivåer, og det er et inntrykk av at alle ønsker å bidra til å sørge for en positiv utvikling. Kommunedirektøren har det på dagsorden, og det er et tema i ledergruppen.

Den digitale samhandlingsmodellen BTI har ulike grupper med deltakere fra flere forskjellige tjenesteområder i kommunen. Det er et forholdsvis nystartet arbeid med mål å bedre samarbeidet og framdriften når kommunale basistjenester og hjelpetjenester sammen skal hjelpe barn, unge og familier som har utfordringer. Undersøkelsene viser at det fortsatt er rom for å forbedre samarbeidet, spesielt når det gjelder oppfølging av avklaringsmøter og tydelighet i ansvarsfordelingen mellom tjenestene. Utover at teamet i etterkant kan be om en tilbakemelding fra den som melder inn saken, er det ikke noe system for å følge opp sakene som er tatt opp i teamene.

Gjennom SLT-teamet koordineres informasjon, kunnskap og ressurser mellom tjenester i kommunen, politi, frivillige og næringslivet slik at de ulike deltakerne får mer informasjon om hverandres tjenester som igjen fører til at de i større grad kan samkjøre sine tjenester der det oppstår behov for å bistå barn, unge og foreldre/foresatte. Vi oppfatter at dette er en viktig arena i arbeidet for barn og unge i kommunen.

- **Kommunen bør ha etablert en knutepunktfunksjon og et samarbeid med frivilligheten**

Gjøvik kommune har etablert en knutepunktfunksjon. Knutepunkt-koordinatoren har et særlig ansvar for kontakten med frivilligheten. Koordinatoren viser til at det gjøres mye bra i kommunen for å sikre at barn og unge kan delta i aktiviteter. Det er mange som jobber med tiltak rettet mot barn og unge, men det kan være en utfordring at de ikke er godt nok kjent med hva andre gjør.

Nav-Gjøvik har etablert et samarbeid med flere frivillige organisasjoner i kommunen, og det er opprettet kontaktpunkter og møtearenaer mellom aktørene. Dette mener vi er positivt. Samarbeid og gode samarbeidsrelasjoner mellom kommunen og frivilligheten er viktig for å gi et best mulig tilbud til kommunens innbyggere. Bistand til barn i lavinntektsfamilier er et område som egner seg særlig godt for samarbeid.

Samarbeidet er synliggjort blant annet gjennom at Nav Gjøvik jobber ut mot frivillige organisasjoner som f.eks. Røde Kors gjennom bistand til det årlige «Ønsketreet» og «Ferie for alle». Kontoret har en oversikt over kontaktpersoner i de ulike instansene i kommunen og i frivillige organisasjoner. I tillegg har fagansvarlig for sosiale tjenester informert om Nav Gjøvik sitt arbeid og oppgaver til frivillige organisasjoner de samarbeider med. Det er positivt at Nav Gjøvik har et samarbeid med de frivillige organisasjonene og at informasjon om ferieopphold og juleønsker blir formidlet til barnefamilier som mottar sosiale tjenester slik at disse kan søke på disse.

Det vurderes som positivt at knutepunktfunksjonen skal ivaretas av en tverrsektoriell arbeidsgruppe som fremover skal jobbe med ulike tiltak for å fremme aktivitetstilbudet til barn og unge i kommunen. Det arbeides med at frivillige lag og organisasjoner får bedre kjennskap til knutepunktfunksjonen. Arbeidsgruppen er i ferd med å utforme en lokal fritidserklæring og det arbeides med å utvikle en felles digital informasjonskanal som skal gi oversikt over fritidsaktiviteter i kommunen. Dette er positive tiltak som kan bedre informasjonen til både innbyggere og frivillige aktører. Økt kommunikasjon og synliggjøring av knutepunktfunksjonen vil være viktig for å realisere potensialet i dette samarbeidet.

7 KARTLEGGING AV BARNES BEHOV

Problemstillingen er:

I hvilken grad kartlegger Gjøvik kommune behovene til det enkelte barn ved tildeling av økonomisk stønad og andre relevante sosiale tjenester?

7.1 REVISJONSKRITERIER

7.1.1 LOV OM SOSIALE TJENESTER I ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN (SOSIALTJENESTELOVEN) OG RUNDSKRIV R35-00

7.1.1.1 Økonomisk stønad

Det følger av Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §§ 18 og 19 at kommunen er ansvarlig for å yte økonomisk stønad til personer som ikke kan sørge for eget livsopphold. Det er presisert i rundskrivet til sosialtjenesteloven, R35-00, at det særlig skal tas hensyn til barn og unges behov. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomisk situasjon.

7.1.1.1.1 Krav til kartlegging i barnefamilier

Kommunen har en plikt til å innhente tilstrekkelige opplysninger før vedtaket fattes, jf. forvaltningsloven § 17. Sosialtjenesteloven §§ 18 og 19 sammenholdt med § 1 danner utgangspunkt for hvilke opplysninger som er nødvendige for å avgjøre en søknad om økonomisk stønad. Det kommer ikke alltid tydelig frem hva familien har behov for. En del av kartleggingen blir å avdekke behov for stønad og hvordan familien bør følges opp for å oppnå lovens formål.

Nav-kontoret må derfor foreta en helhetlig kartlegging av familiens situasjon, hvor behovene til hvert enkelt familiemedlem må undersøkes.⁴⁹ Målsettingen er å fange opp, avverge og avhjelpe vanskelige livssituasjoner for barn og unge som lever i utsatte familier. Nav-kontoret skal kartlegge familiens behov med tanke på at barna skal ha mulighet til å delta på de samme sosiale arenaene som jevnaldrende barn der de bor.

Opplysningene som innhentes kan være både muntlige og skriftlige. Muntlige opplysninger skal nedtegnes, jf. forvaltningsloven 11 d.

For førstegangssøkere vil det som hovedregel være behov for en grundig kartleggingssamtale. Ved løpende søknader er det viktig med jevnlig samtaler for at opplysningene blir oppdatert og eventuelle nye behov blir avdekket.

Brukermedvirkning er et viktig prinsipp i sosialtjenesteloven. Dette er også sentralt i kartleggingen ved at tjenestetilbudet så langt som mulig utformes i samarbeid med familiene. Det er viktig at Nav-kontoret innhenter barnas synspunkter, direkte eller gjennom foreldrene.⁵⁰

Det følger av rundskriv R35-00 at personer som trenger det har krav på bruk av tolk, og at tjenestemottakers barn aldri skal brukes i stedet for tolk.

7.1.1.1.2 Krav til vurdering og beslutning

Når Nav-kontoret har foretatt en tilstrekkelig kartlegging, skal det gjøre en vurdering og fatte en beslutning om hvorvidt økonomisk stønad skal innvilges og eventuelt hva som innvilges.

Nav-kontoret skal foreta en individuell vurdering og synliggjøre hvordan barnets beste er vurdert ut fra situasjon og behov, og hvordan hensynet til barnet er vektet opp mot andre hensyn.

I vurderingen etter § 18 skal familiens faktiske inntekter og utgifter legges til grunn. Fra 1. september 2022 fikk sosialtjenesteloven § 18 et nytt tredje ledd, hvor det kommer frem at barnetrygd skal holdes utenfor beregningen av økonomisk stønad.

Nav-kontoret må alltid foreta en individuell vurdering, hvor det blant annet tas hensyn til hvert enkelt barn.⁵¹

⁴⁹ https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserie_n_4_2022.pdf

⁵⁰ https://www.nav.no/_/attachment/inline/8c452487-1e12-4bc2-b084-bf8b1e04bc07:e520eac15d0ddcac0733b644ccdc5f0a655fc761/Barnets%20beste%20-%20veileder%2020032024.pdf

⁵¹ https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserie_n_4_2022.pdf

7.1.1.1.3 Krav til oppfølging

Familier som mottar økonomisk stønad, vil i mange tilfeller ha behov for tett oppfølging for at lovens formål skal nås. Hensikten med oppfølgingen er å løse eksisterende sosiale problemer, og å forebygge at slike problemer oppstår. Oppfølgingen skal støtte opp under familienes mulighet til å bli selvhjulpne.

Kommunene har stor grad av frihet til å velge hvordan oppfølging skal være og organiseres. Det kommer frem av veilederen til § 17 at oppfølgingen kan omfatte alt fra enklere veiledning for å kunne håndtere hverdagen til faglig kvalifiserte råd og familieoppfølging.⁵²

Ifølge rundskriv R35-00 skal Nav-kontoret gjennom motivasjons- og endringsarbeid styrke familiens mulighet til å mestre sin livssituasjon på ulike områder.⁵³ I dette arbeidet er samtaler viktig. Som utgangspunkt skal Nav-kontoret tilby oppfølgingssamtaler i alle saker hvor familier mottar økonomisk stønad. Imidlertid kan det være faglige årsaker til at det ikke er gjennomført samtaler i enkelte saker. Hos familier som er nye på Nav-kontoret vil det naturlig nok være mindre aktuelt med oppfølgingssamtaler.

Nav-kontorets oppfølgingsansvar inneholder ikke mer enn det Nav-kontoret har ansvaret for etter sosialtjenesteloven. Samtidig er forsvarlig oppfølging ofte betinget av at Nav-kontoret samarbeider med andre tjenester.

Nav-kontorene skal ivareta sin oppfølgingsplikt ved at de fatter vedtak om *opplysning, råd og veiledning* etter § 17 i de tilfeller det er behov for dette. Det kan enten fattes eget vedtak etter § 17, eller det kan fattes sammen med vedtak om økonomisk stønad.

7.1.1.2 Opplysning, råd og veiledning – herunder økonomisk rådgivning

Tjenesten *opplysning, råd og veiledning* innebærer at kommunen har en plikt til å bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Det følger av «*Veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven*» av 6. desember 2022, at «(..)Mange opplever nå en vanskelig økonomisk situasjon fordi levekostnadene øker. De som merker dette aller mest er personer som lever i lavinntekt, inkludert barnefamilier, men også nye grupper i samfunnet opplever utfordringer knyttet til egen økonomi».⁵⁴

Økonomisk rådgivning er en sentral del av plikten til å bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Økonomisk rådgivning er et lavterskeltilbud, og hensikten med tjenesten er blant annet å forebygge økonomiske problemer.

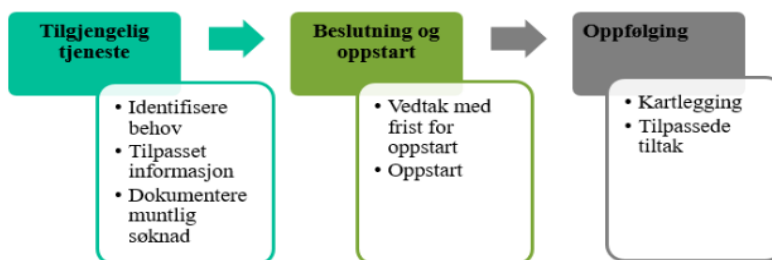
Avgjørelser om *økonomisk stønad og opplysning, råd og veiledning*, herunder økonomisk rådgivning, regnes som enkeltvedtak, jf. sosialtjenesteloven § 41.

⁵² https://www.nav.no/_/attachment/inline/cb7cf144-4462-4df6-82cb-2fbff6919597:e4219ab8b5b4501e99d7a0c49811820319ccfc67/veileder-sosialtjenesteloven-17-om-opplysning-rad-og-veiledning.pdf

⁵³ <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>

⁵⁴ <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/bilder-agder/helse-omsorg-og-sosialtjenester-bilder/sosiale-tjenester/ny-veileder-om-okonomisk-stonad-etter-sosialtjenesteloven.pdf>

Ved saksbehandling av søknader står derfor forvaltningslovens bestemmelser sentralt. Her fremgår det blant annet at en sak skal være tilstrekkelig opplyst før det tas en beslutning jf. forvaltningsloven § 17. Dette innebærer at NAV må hente inn nødvendig informasjon før det treffes et vedtak i saken. Hvilke opplysninger som er nødvendige, vil avhenge av søkers situasjon og hva det søkes om. Av rundskriv til lov om sosiale tjenester fremgår det at hvis søker har barn, kan det for eksempel være nødvendig å innhente nærmere opplysninger om barnets behov i tilknytning til sosialt samvær eller fritidsaktiviteter.



Figur 7, Prosessen med identifisering, beslutning og kartlegging ved tjenesten opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning (Kilde: Statens Helsetilsyn⁵⁵)

Prosessen i økonomisk rådgivning er ikke alltid strømlinjeformet, og kartlegging kan skje på ulike steder i prosessen, både før og etter at det er besluttet å tildele tjenesten. Det er selve resultatet, det at brukeren får dekket sitt behov, og ikke rekkefølgen på de ulike stegene i prosessen, som er avgjørende for kvaliteten på tjenesten.

Under oppfølging av tjenesten er det viktig at Nav-kontoret gjør en så god kartlegging av brukeren at de får en oversikt over dennes situasjon og kan vurdere riktige tiltak i den økonomiske rådgivningen. Kartleggingen skal foregå i samarbeid med brukeren, og denne må gis mulighet til å legge fram sin situasjon og uttale seg i egen sak. Kartlegging av brukeren kan gjøres flere ganger – avhengig av om situasjonen til brukeren endrer seg underveis i rådgivningen. Nav-kontoret skal kartlegge brukerens inntekter, utgifter inkludert utgifter til barn, eiendeler/formue og gjeld. De skal også undersøke om brukeren har prioritert bort nødvendige utgifter pga. dårlig økonomi, f.eks. utgifter knyttet til barn. Nav-kontoret har ansvar for å fange opp, avverge og avhjelpe vanskelige livssituasjoner for barn og unge som lever i utsatte familier. Det må kartlegges hvilke særskilte utgifter barnefamilier har til barna. Opplysningene som innhentes må være relevante og det skal ikke innhentes flere opplysninger enn nødvendig. De må likevel alltid kartlegge slik at hensynet til et barns behov blir ivaretatt i den økonomiske rådgivningen.⁵⁶

⁵⁵ https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/internserien/2024/nav-kontorenes-ansvar-for-tjenesten-oekonomisk-raadgivning-til-personer-i-en-vanskelig-oekonomisk-situasjon/hva-statsforvalterne-skal-undersoke?b=toc_898392#toc_898392

⁵⁶ <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>

7.1.2 STATENS HELSTILSYN – LANDSOMFATTENDE TILSYN MED NAV

Helsetilsynet gjennomførte i 2020-2021 en risikovurdering av sosiale tjenester i Nav.⁵⁷ Formålet var å finne områder hvor det er risiko for at brukere og deres familier kan oppleve svikt i tjenestene. Områdene som ble rangert med høyest risiko for svikt er:

- barns behov blir ikke tilstrekkelig kartlagt
- barn og unge får ikke et samordnet tjenestetilbud
- personers sosiale situasjon og helsesituasjon blir ikke tilstrekkelig kartlagt
- personer som har, eller som står i fare for å få sosiale problemer, tilbys ikke tjenesten opplysning, råd og veiledning

Statens helsetilsyn besluttet i 2023 at det skulle gjennomføres et landsomfattende tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad. Helsetilsynet utarbeidet i den forbindelse en veileder for tilsynet hvor det ble gitt en rekke eksempler på hva som bør kartlegges.

Disse er:

Barnas særskilte behov og situasjon som må kartlegges (listen er ikke uttømmende):

- Antall barn og alder
- Sosial- og helsesituasjon – psykisk og fysisk
- Bosituasjon (eie/leie, antall rom, standard, beliggenhet og andre relevante forhold)
- Overgangs- og etableringsfase
- Omsorgssituasjon – samvær
- Familiens nettverk
- Kontakt med andre deler av kommunen/andre sektorer
- SFO/AKS/barnehage/annen barnepass
- Barnas skolesituasjon
- Fritidsaktiviteter
- Behov for utstyr (eks. PC og mobiltelefon) og klær
- Internettgang og mobilabonnement
- Andre særlige behov (eks. bil)

Figur 8; veileder landsomfattende tilsyn 2023, kilde; Statens helsetilsyn

Statens Helsetilsyn besluttet at for 2024 -2025 er tema for det landsomfattende tilsynet med de sosiale tjenestene om Nav-kontorene tilbyr økonomisk rådgivning til personer som er i en vanskelig økonomisk situasjon. Her vil flere av brukerne være barnefamilier som søker eller allerede mottar sosiale tjenester fra Nav

7.1.3 «NASJONALE MÅL OG HOVEDPRIORITERINGER FOR DE SOSIALE TJENESTENE I ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN I 2024»

Arbeids- og velferdsdirektoratet sendte i januar 2024 brevet «*Nasjonale mål og hovedprioriteringer for de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen i 2024*» til alle landets kommuner. Her er barne- og familieperspektivet i Nav et av de prioriterte områdene for de sosiale tjenestene i 2024.

⁵⁷ https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2022/helsetilsynetrapport_4_2022.pdf

Det betyr at direktoratet vurderer det som særlig viktig at kommunens ledelse, partnerskapet i Nav-kontoret og Nav-kontoret har oppmerksomhet på barne- og familieperspektivet i inneværende år. Under barne- og familieperspektivet blir det understreket at: «(..)Nav-kontoret må sikre at barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Dette gjelder både der barn er direkte eller indirekte berørt. Barnets beste-vurderingen innebærer blant annet å vurdere hva som er barnets beste i den konkrete saken, vise hvilke momenter som er vurdert og hvordan disse er avveid mot hverandre. Det er viktig å synliggjøre de vurderingene som er gjort.⁵⁸»

7.1.4 «BARNETS BESTE – EN VEILEDER FOR DEG SOM JOBBER I NAV»

I mars 2024 kom Arbeids- og velferdsdirektoratet med «Barnets beste – en veileder for deg som jobber i Nav».⁵⁹ Veilederen gjelder for alle ansatte i Nav. Veilederen beskriver hvordan barnets beste skal vurderes.

Det er i veilederen vist til at Grunnloven §104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker og avgjørelser som berører barn. Det betyr at barnets beste ikke kan vurderes på samme nivå som andre hensyn. Grunnloven § 104 første ledd sier blant annet at barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem. Hvor mye vekt som skal legges på barnets mening er avhengig av alderen og utviklingen til barnet. Det framgår også av veilederen at dersom det er motstrid mellom bestemmelser i barnekonvensjonen og bestemmelser i annet lovverk, skal bestemmelser i barnekonvensjonen gå foran, jf. menneskerettsloven § 3. Det betyr blant annet at NAV må sørge for at kravene i barnekonvensjonen er oppfylt, særlig med hensyn til hvordan bestemmelser i lov eller forskrift skal tolkes og forstås, og i saksbehandlingen av tjenester, ytelser og tiltak.

Det kommer frem av veilederen at barnets beste bl.a. skal vurderes før det fattes vedtak i enkeltsaker. Det heter at en vurdering av barnets beste innebærer å

- vurdere hva som er barnets beste i denne sammenhengen
- vekte hensynet opp mot andre hensyn og avgjøre hvilken betydning barnets beste har i denne sammenhengen.
- vise innholdet i barnets beste-vurderingen og forklare vektingen av ulike hensyn.

Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Før NAV-kontoret fatter vedtak om økonomisk stønad til barnefamilier, må hvert enkelt barns behov og livssituasjon kartlegges
- Ved vurdering og beslutning av økonomisk stønad skal barnets beste vurderes, hensynene vektas og det skal vises til innholdet i vurderingen
- Nav-kontoret skal kartlegge og følge opp hvilke særskilte utgifter barnefamilier har til barna ved tjenesten opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning

⁵⁸ Veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven

⁵⁹ https://www.nav.no/_/attachment/inline/8c452487-1e12-4bc2-b084-bf8b1e04bc07:e520eac15d0ddcac0733b644ccdc5f0a655fc761/Barnets%20beste%20-%20veileder%2020032024.pdf

- Nav kontoret skal ved behandling av søknader om sosiale tjenester til barnefamilier dokumentere at barn og unges behov er vurdert

7.2 KARTLEGGING AV BARNES BEHOV I DE SOSIALE TJENESTENE VED NAV GJØVIK

Nav Gjøvik har en fagansvarlig for sosiale tjenester. Fagansvaret gjelder de sosiale tjenestene, herunder tjenesten *økonomisk sosialhjelp*, tjenesten *opplysning, råd og veiledning* samt at vedkommende gjennomfører internkontroll knyttet til disse tjenestene. Det er månedlige stikkprøver i alle vedtak på et valgt område fattet på en vilkårlig dag. Det er pr. september 2024 ni saksbehandlere som jobber fulltid med behandling av søknader om *økonomisk stønad* og *opplysning, råd og veiledning*. I tillegg er det to økonomiske rådgivere/gjeldsrådgivere som jobber fulltid med behandling av søknader om økonomisk rådgivning. Antall saker som gjennomgås ved internkontroll en gang i måneden kan variere fra 20 til 70. Fagansvarlig sosiale tjenester rapporterer om funn fra sine månedlige undersøkelser til Nav-leder, og funnene gjennomgås og drøftes i ledermøtene. Ut fra dette planlegges oppfølgings- og forbedringstiltak. I tillegg til å ta opp funn med den enkelte saksbehandler er det møter med saksbehandlere og veiledere hvor bl.a. forhold fra undersøkelsene tas opp som tema. Ett av temaene som er tatt opp er kartlegging av barns forhold hvor foreldrene søker om sosiale tjenester. Det opplyses til revisjonen at Nav alltid skal ha søkelys på de familiene som har barn, og at barnas situasjon skal vurderes i den enkelte sak. Det opplyses videre til revisjonen at Nav-kontoret informerer barnefamiliene om at det ved behov kan søkes spesifikt om dekning av utgifter til barnas aktiviteter mm.

I tillegg til stikkprøvene kan fagansvarlig sosiale tjenester undersøke om barns forhold er kartlagt og vurdert i Modia. Dette er et oppfølgingsverktøy hvor veiledere på arbeidsrettet oppfølging fører samtalereferater og aktivitetsplan for brukere.

Ifølge Nav-kontoret har de jobbet mye med tjenesten *opplysning, råd og veiledning*, herunder økonomisk rådgivning. Dette har skjedd både i de ulike avdelingene og på tvers av avdelingene.

Det opplyses til revisjonen fra flere ved Nav-kontoret at barneperspektivet har vært aktuelt i flere år, og at de det siste året har hatt mer søkelys på dette. Både statlige og kommunale føringer har det siste året tydeliggjort viktigheten av barneperspektivet i Nav og dette har vært et fast punkt i kommunens ledermøter.

De to familieveilederne er knyttet til hhv. flyktningetjenesten og «Skaffe arbeid under 30 år». Intensjonen er at de begge skal jobbe ut mot hele Nav-kontoret. Det opplyses til revisjonen at familieveilederne bl.a. har «drop-in» for veiledere/saksbehandlere som ønsker å drøfte saker der familien har barn. Hvis det er behov, kan familien få et tilbud om samtale/møte med en av familieveilederne. Tilbudet er frivillig, og foresatte må samtykke. Der det er hensiktsmessig kan samtalen foregå ved hjemmebesøk. Dette er ofte tilfellet for familieveilederen i flyktningetjenesten.

Nav-kontoret arrangerer «Fagtema på tvers» med ulikt tema hver 14. dag for alle de ansatte ved kontoret. Barne- og familieperspektivet er, og har vært, på agendaen 1-2 ganger per halvår. Temaet var sist oppe i april 2024, og planen er å følge opp dette med en workshop for saksbehandlere og veiledere. Det er opprettet en egen mappe på Teams, *Familieperspektivet*, der det legges det ut informasjon, rutiner osv. Det er nylig laget en egen rutine for familieveilederne.

Nav-kontoret ved familieveilederne har nylig laget et informasjonsskriv/sjekkliste til saksbehandlerne og veilederne med tema barne- og familieperspektivet i Nav, og hvordan veileder kan planlegge og gjennomføre en kartleggingssamtale for barnefamilier. Informasjonsskrivet/sjekklisten skal ifølge familieveilederne være et hjelpeverktøy for tips og veiledning og ikke en sjekkliste som er ment å brukes fullt ut i samtaler.

7.3 GJENNOMGANG AV SAKER OM ØKONOMISK STØNAD OG ØKONOMISK RÅDGIVNING

Revisjonen har sammen med fagansvarlig for sosiale tjenester gått gjennom ti tilfeldig utvalgte saker fra det siste året som omhandler barnefamilier som har søkt om økonomisk stønad. Vi har også gått gjennom tilfeldig utvalgte saker fra det siste året som omhandler barnefamilier som har søkt om økonomisk rådgivning. Barnefamiliene som revisjonen har sett på er i hovedsak langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

Vi har sett på sakene via saksbehandlersystemet Socio, men har også gått gjennom systemet Modia for å se om barnas forhold kan være nevnt der.

7.3.1 ØKONOMISK STØNAD

Det fattes vedtak om økonomisk stønad i to avdelinger; «Skaffe arbeid over 30 år» og «Skaffe arbeid under 30 år». De fleste barnefamiliene er knyttet til «Skaffe arbeid over 30 år». I denne avdelingen følger avdelingsleder opp vedtakene om økonomisk stønad ved at det bes om rapporter og statistikk på antall saker. Det opplyses at avdelingen tidligere hadde en praksis med gjennomgang av hver enkelt sak om økonomisk stønad, men pr. april 2024 var de ikke kommet i gang med en slik porteføljegjennomgang.

Saksbehandlere på økonomisk stønad vurderer at barns behov i barnefamilier blir ivaretatt, og at de blir noe kartlagt. Det poengteres at saksbehandlerne ikke har tid til å kalle inn alle barnefamilier som søker om stønad for en kartlegging av barnas situasjon. Saksbehandlerne sier de forsøker å få oversikt over barnas aktiviteter og at disse stort sett blir dekket med stønad. Det uttales at tidsperspektivet og for få ressurser er medvirkende til at situasjonen til barna ikke blir kartlagt i så stor grad som de ønsker. Det kan være en utfordring for saksbehandlerne at det ikke har vært spesifisert på hvilken måte eller hvem som skal kartlegge barna i familien. Et kartleggingsskjema som nylig ble utarbeidet av familieveilederne og fagansvarlig for sosiale tjenester er ment brukt i kartleggingssamtaler med barnefamilier. Et brev med spørsmål om barns forhold og livssituasjon sendes ut til barnefamilier som søker om økonomisk stønad, men det opplyses fra saksbehandlere at det er sjeldent at disse blir fylt ut og sendt tilbake til Nav-kontoret.

I saker der saksbehandler ikke vet om barna er med på aktiviteter, sendes det et brev til de foresatte med spørsmål om dette, ev. kostnader og om andre forhold rundt barna.

Barnefamiliene svarer ofte på aktiviteter til barna, men sjeldent på andre forhold. Det er ønskelig med en kartlegging av alle barn i barnefamilier og at dette arbeidet settes i system.

Saksbehandlerne opplyser at familieveilederne brukes dersom de lurer på noe i saker der det er barn. Det tas også kontakt med barneverntjenesten der de ser behov for dette. Det er et ønske med felles møter med barneverntjenesten på saksbehandlernivå. I tilfeller hvor barnefamilien har mye gjeld, bosituasjonen er dårlig eller det er andre uavklarte forhold rundt familien o.l., tas det kontakt med sosialfaglig veileder eller familieveileder.

I datasystemet Socio finnes en egen journaltype som heter «*Barns aktiviteter og situasjon*». Her kan kartlegginger av barn journalføres. Det opplyses til revisjonen at denne ikke blir brukt av så mange. I de tilfeller veiledere kartlegger barn i barnefamilier så blir dette journalført i Modia som et notat. Saksbehandlere sier at det er utfordrende når barns forhold journalføres på flere systemer.

Saksbehandlerne opplyser at det i liten grad blir meldt avvik på manglende kartlegginger og saksbehandling.

7.3.2 GJENNOMGÅTTE SAKER OM ØKONOMISK STØNAD

Et hovedtrekk i sakene er at det ikke er dokumentert om det er gjort en helhetlig kartlegging av det enkelte barns situasjon i familien etter at foreldre/foresatte har fremsatt søknad om økonomisk stønad. Det er heller ikke dokumentert om det gjøres en vurdering av barnets beste i sakene.

Når det gjelder kartlegging av barn og unge i barnefamilier er det i hovedsak antall barn, alder og spørsmål om fritidsaktiviteter som går igjen i de gjennomgåtte sakene.

I en av sakene hvor det ble gitt tilbakemelding på fritidsaktiviteter for de barna som allerede hadde en aktivitet, ble det ikke fulgt opp med spørsmål om aktiviteter for de barna som ikke hadde et aktivitetstilbud.

I de tilfeller hvor de foresatte har vært deltakere i introduksjonsprogrammet, ligger det i stort sett alle sakene et skjema for kartlegging av familiens situasjon hvor noen av spørsmålene omhandler barnas situasjon. Dette er et kartleggingsskjema fra flyktningetjenesten for nyankomne flyktninger.

Hovedvekten av sakene fra barnefamiliene som revisjonen har gått gjennom er langtidsmottakere av økonomisk stønad, og flere har vært eller er deltakere i introduksjonsprogrammet. Dersom familien fremdeles er i introduksjonsprogrammet, men i tillegg mottar supplerende stønad, får familien oppfølging av veileder i introduksjonsprogrammet og ikke av veileder/saksbehandler av saken om økonomisk stønad. De bruker likevel samme datasystem, så de kan følge med på hva som gjøres for familien.

Revisjonen har hatt mulighet til å gå gjennom det som er dokumentert i Socio. Det er et gjennomgående trekk at familieveileder har vært inne i saken en eller flere ganger. I en av sakene med en enslig forsørger med flere barn hadde skolen tatt kontakt med familieveileder med bakgrunn i bekymring rundt ett barn. Dette resulterte i at barnet ble henvist til videre undersøkelse. I en annen sak har det blitt gitt bistand til å ta kontakt med familievernkontoret.

Vi ser også at de foresatte i en sak har hatt kontakt med en miljøarbeider i flyktningetjenesten, og denne har bistått med veiledning slik at barna har fått skolesekker o.l.

I ett tilfelle er det i Socio satt opp et møte hvor tema bl.a. er om barnas situasjon og planer. Det er imidlertid ikke dokumentert noe i etterkant av møtet. I en annen sak har den enslige forsørgeren bedt om bistand med økonomien og det ble avtalt et møte, men det er ikke dokumentert om vedkommende er blitt fulgt opp i etterkant.

I en av sakene med flere barn er det opplysninger om hva barna gjør, og et eget budsjett som er et utgangspunkt når de skal vurdere barnas behov.

Det er dokumentert at det er et samarbeid med barneverntjenesten i en av sakene.

I flere av de gjennomgåtte sakene ble det søkt om gaver til barna gjennom det årlige «Ønsketreet». Flere barnefamilier mottok også ekstra stønad til jul i 2023. Dette var beløp som var vedtatt av kommunestyret.

7.3.3 ØKONOMISK RÅDGIVNING

Vedtak om økonomisk rådgivning fattes av de to økonomiske rådgiverne ved kontoret. Revisjonen er videre blitt fortalt at vedtakene om økonomisk rådgivning i hovedsak er korte. Vedtaket inneholder møtetidspunkt for økonomisk rådgivning og kort hva som skal være innholdet i det første møtet. Det gjøres ingen egen vurdering av barns forhold, og de forteller at de ikke innhenter informasjon om barns forhold der barnefamilier søker om bistand. Det opplyses i intervju at det i liten grad gjøres en kvalitetssikring av vedtakene om når det gjelder barns forhold og livssituasjon. Avdelingsleder opplyser til revisjonen at vedtakene om økonomisk rådgivning av og til blir sett på av han, og at det er dialog dersom gjeldsrådgiver lurte på noe samt porteføljegjennomgang. Avdelingsleder opplyser at det første vedtaket om økonomisk rådgivning kun går på råd og veiledning, og at barns forhold skal komme frem av journalnotat i saken. I vedtak er det benyttet rådgivning/gjeldsrådgivning.

Pr. april 2024 var det to måneders ventetid på samtale med økonomisk rådgivning etter at saken var kommet til gjeldsrådgiver.

Det kommer frem av intervju med gjeldsrådgiver at i møte med en bruker kartlegges gjeldsbyrden og det søkes å finne løsninger. Dersom vedkommende har noe å betale med etter at dekning av livsopphold er sikret, får vedkommende spørsmål om selv å ta kontakt med sine kreditorer. Ønsker ikke vedkommende selv å kontakte sine kreditorer, så vil gjeldsrådgiver bistå med dette. Vedkommende får tilbud om hjelp til å finne ut hvordan utgiftene kan reduseres, vurdere mulighetene for å øke inntekter, unngå å bruke pengene feil, kontakte og gjøre avtaler med kreditorer, bistå i å skrive søknad om utsettelse av betaling av gjeld samt få opplysninger om rettigheter og plikter. Dersom det er snakk om gjeldsordning, vil gjeldsrådgiver bistå med å søke om dette og oversende søknad til namsmann.

Gjeldsrådgiver uttaler til revisjonen at barne- og familieperspektivet er tema ved kontoret. Det kommer fram av samtalen med gjeldsrådgiver at det ikke er en egen rutine som sier noe om prioritering av barnefamilier ved søknad om økonomisk rådgivning. Gjeldsrådgiver uttaler likevel at der det er saker med barn, så blir disse sakene bli prioritert.

Videre kommer det fram at ved samtale med bruker som har forsørgeransvar, så kan vedkommende bli prioritert når det gjelder å finne tidspunkt for møter. Det opplyses at det er sjeldent at barns forhold blir tatt direkte opp i sakene til gjeldsrådgiver.

Etter et møte med bruker, skriver gjeldsrådgiveren et journalnotat. Notatene er i hovedsak relatert til gjeldsproblematikk, og det opplyses til revisjonen at disse kunne vært mer utfyllende om barnas og familiens forhold.

Gjeldsrådgiver sier at det er lite formelt samarbeid på tvers av sektorer/tjenester på dette området, men at det er enkelt å få kontakt med veiledere og saksbehandlere av økonomisk stønad der det er behov. Det er sjeldent at det er møter, men gjeldsrådgiver blir invitert i samarbeidsfora ved behov. Gjeldsrådgiver opplever at behovet for samarbeid er ivaretatt gjennom «uformelt» og tett samarbeid med andre NAV veiledere. Gjeldsrådgiver kjenner ikke til om det gjennomføres kontroller av hvordan gjeldsrådgivningen gjennomføres. Det opplyses at det er meldt ett avvik om datateknisk feil.

7.3.4 GJENNOMGÅTTE SAKER OM OPPLYSNING, RÅD OG VEILEDNING, HERUNDER ØKONOMISK RÅDGIVNING

Av de utvalgte sakene er det kun en som gjelder *opplysning, råd og veiledning* mens de øvrige ni sakene gjelder økonomisk rådgivning. Et hovedtrekk i de gjennomgåtte sakene er at det ikke er dokumentert om det gjøres en kartlegging av barna i saker fra barnefamilier om økonomisk rådgivning. Det kommer bl.a. ikke frem av sakene om det er utgifter vedkommende har prioritert bort, om det er særskilte utgifter til barn eller om det er andre utfordringer i familien enn de økonomiske. Det er videre ingen dokumenterte opplysninger i sakene om den videre oppfølgingen av barnefamilien.

Det er et gjennomgående trekk i de gjennomgåtte sakene om økonomisk rådgivning at det tar lang tid fra søknad om tjenesten til det innkalles til samtale og fattes vedtak om økonomisk rådgivning.

I en av sakene har barneverntjenesten anmodet om opplysninger fra Nav, men det er ikke dokumentert at det har vært kontakt mellom dem og Nav. I en annen sak er tverrfaglig familieteam inne i saken angående ett av barna. Det kommer frem av saken at vedkommende ikke møtte opp på to avtalte samtaler. Vedkommende anførte at det skyldtes forhold rundt det ene barnet, men det er ikke dokumentert at dette er fulgt opp videre i saken.

I en annen sak har vedkommende meldt avbud til avtalt møte med gjeldsrådgiver flere ganger. Det er oppgitt at vedkommende ikke er i stand til å betale sine kreditorer. Det er søkt gjeldsordning, men det er gitt avslag. Videre er det gitt avslag på søknader om ekstra stønad til jul og julegaver. Det er et notat i saken fra familieveileder hvor denne opplyser om barnas interesser.

I flere av de gjennomgåtte sakene kommer det frem at barn er syke, at det ytes omsorgslønn, pleiepenger osv., men det er ingen kartlegging av barna i saken. I ett tilfelle kommer det frem at vedkommende er i en pågående separasjon/skilsmiss, men det er ikke dokumentert noe om barna i familien.

7.4 REVISJONENS VURDERING

På bakgrunn av de innsamlede data/fakta skal revisor vurdere om kommunens/virksomhetens praksis er i tråd med revisjonskriteriene.

- **Før NAV-kontoret fattet vedtak om økonomisk stønad til barnefamilier, må hvert enkelt barns behov og livssituasjon kartlegges**

I rundskriv R35-00 til sosialtjenesteloven, punkt 5.42.2 står det at hvis barn er berørte av tjenestetilbudet, skal deres behov og eventuelle synspunkter som hovedregel fremmes gjennom foreldre og foresatte. Ansatte i Nav-kontorene kan enten innhente barns synspunkter gjennom foreldrene, eller de kan snakke direkte med barnet. Med bakgrunn i intervjuer og gjennomgang av saker framgår det at Nav-kontoret i liten grad snakker direkte med barna, men at de i noe grad innhenter barns synspunkter gjennom foreldrene som søker om sosiale tjenester. Ut fra det som opplyses til revisjonen gjennom intervjuer kan det tyde på at det som innhentes fra foreldre i den forbindelse i hovedsak gjelder utgifter til barnas fritidsaktiviteter.

En sjekkliste for kartlegging av barnefamilier, som skal brukes som et utgangspunkt for samtaler med barnefamilier, er nylig utarbeidet, og denne skal gjelde for hele Nav-kontoret. Revisjonen vurderer at bruken av denne pr. i dag ikke er godt nok kjent ved kontoret. For barnefamilier som søker om økonomisk stønad sendes det ut et brev med spørsmål om barnas forhold og livssituasjon. Erfaringen er imidlertid at disse spørsmålene sjeldent svares ut og sendes tilbake til Nav-kontoret. Revisjonen stiller spørsmål ved om det er tydelig for foreldrene at Nav kontoret ønsker mer informasjon om situasjonen til barna og at det er meningen at skjemaet skal returneres til Nav-kontoret.

Gjennomgangen av sakene som omhandler økonomisk stønad viser at barnas behov og livssituasjon i liten grad er kartlagt og dokumentert. Dette er ikke i henhold til barnekonvensjonen. I noen saker kom det frem opplysninger om fritidsaktiviteter i vedtaket om økonomisk stønad, og at dette i hovedsak dekkes etter søknad for de barna som har utgifter til dette. En helhetlig kartlegging og vurdering av barnets beste er imidlertid stort sett fraværende i de gjennomgåtte sakene. Saksbehandlere har opplyst at de ofte ikke har kapasitet til å gjennomføre en grundig kartlegging av barnas forhold i hver enkelt sak.

Ved vurdering og beslutning av økonomisk stønad skal barnets beste vurderes, hensynene vektes og det skal vises til innholdet i vurderingen

Det er vanskelig å gjøre en individuell vurdering og vurdere hva som er barnets beste dersom man ikke har nok kjennskap til den konkrete familien og deres behov. I de tilfeller hvor det svikter i kartlegging av barna, blir vurderingen og beslutningene for økonomisk stønad gjort på sviktende grunnlag.

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som gjelder barn. Ut fra opplysninger gitt i intervjuer synes det å variere hvordan dette vurderes. Revisjonen anser det som positivt at Nav-kontoret har planlagt workshops og drøfting av generelle problemstillinger blant veiledere og saksbehandlere med barnets beste som tema. Kontoret planlegger i tillegg å gjennomføre stikkprøver om hvordan barnets beste vurderes i saker om sosiale tjenester.

Revisjonen finner at Nav-kontoret gir barnefamiliene noe oppfølging, hovedsakelig i form av samtaler. Dette kommer frem både av intervjuer og i journalnotater i Socio.

Det vurderes også at det er et visst samarbeid med andre tjenester. Det er særlig familieveilederne som dokumenterer kontakt med barnefamiliene, og de formidler også videre kontakt til andre offentlige tjenesteområder ved behov. Familieveilederne deltar også på hjemmebesøk hos barnefamilier som mottar tjenester fra Nav-kontoret.

Revisjonen vurderer det som positivt når det i sjekklisten som skal brukes i kartleggingssamtaler med barnefamilier understrekes at veiledere/saksbehandlere overfor barnefamilier som har oppfølging fra Nav-kontoret over tid skal ha med seg barne- og familieperspektivet i videre samtaler med familien.

- **Nav-kontoret skal kartlegge og følge opp hvilke særskilte utgifter barnefamilier har til barna ved tjenesten opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning**

I de gjennomgåtte sakene om økonomisk rådgivning var det ingen kartlegging og oppfølging av eventuelle utgifter til barna i familien. Selv om det gjennom intervju kommer frem at barnefamilier kan prioriteres for første samtale om økonomisk rådgivning, er det ingen rutine eller et system til å følge opp hvordan barnefamilier skal prioriteres ved søknad om økonomisk rådgivning.

- **Nav kontoret skal ved behandling av søknader om sosiale tjenester til barnefamilier dokumentere at barn og unges behov er vurdert**

Gjennomgang av saker viser at det er lite dokumentasjon både i Socio og Modia samt i sakene på at barns og unges forhold og livssituasjon er kartlagt og vurdert.

Det kommer frem av intervjuene at det kan være noe uklart hvor opplysninger om barn skal nedtegnes. Det er ulike fagsystemer, og det kommer frem at opplysninger om barna i barnefamilier føres i flere systemer. I ett av intervjuene ble det sagt at opplysninger om barns forhold kunne føres i Socio, under journaltypen «barns aktiviteter og situasjon». Familieveilederne har begge opplyst at de legger notat i saken på Socio eller Modia dersom de har hatt befatning med forhold rundt barna i en sak.

En konsekvens av mangelfull dokumentasjon, er at det blir vanskelig for brukerne selv, ledere og andre ansatte å se hva som er kartlagt, og hva som danner grunnlaget for vurderinger og beslutninger om økonomisk stønad og oppfølging. Manglende dokumentasjon kan føre til at barnefamiliene ikke får tjenester som er basert på en individuell vurdering av behovet for hjelp. Dette kan være et rettssikkerhetsproblem. Revisjonen vurderer det slik at en rutine om dokumentasjon av opplysninger om barn i de sosiale tjenestene kan avhjelpe usikkerheten rundt dokumentasjon i disse tilfellene.

8 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

8.1 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.

8.1.1 PROBLEMSTILLING 1

Konklusjonene gis med bakgrunn i revisjonens vurderinger i kapittel 5.

Problemstilling 1: I hvilken grad sikrer Gjøvik kommune en tilfredsstillende styring av arbeidet mot barnefattigdom ved Nav Gjøvik

Konklusjon: Gjøvik kommune har en rekke internkontrolltiltak som gir en viss styring av arbeidet mot barnefattigdom. Kommunen har imidlertid ikke et eget mål som har søkelys på å redusere antall barn som lever i vedvarende lavinntekt/barnefattigdom, men mange mål som indirekte vil ha betydning i arbeidet mot barnefattigdom. Slik vi vurderer kommunens internkontroll på dette området, vil et tydeligere fokus på barnefattigdom kunne gi et mer treffsikkert verktøy i arbeidet mot barnefattigdom. I styringssammenheng er det både viktig å sikre at lovregler følges og at økonomiske midler brukes effektivt.

Begrunnelse:

- Kommunedirektøren får kontroll på mål og prioriterte oppgaver ved ukentlige ledermøter, månedsrapport fra sektorene, tertialrapportering og årsrapport.
- Gjeldende planstrategi angir det langsiktige målet om at alle barn og unge skal ha en oppvekst preget av trivsel, trygghet og livsmestring gjennom rett kompetanse nære barn og unge, godt foreldresamarbeid, tverrfaglig samhandling og inkluderende fellesskap. Hver sektor som jobber med barn og unge har definert egne tiltak for å nå det overordnede målet gjennom de gitte innsatsområdene.
- I overordnede styringsdokumenter mangler konkrete tiltak for arbeid mot barnefattigdom og en angivelse av hvordan tiltak skal iverksettes på tvers av sektorer som jobber med barn og unge.
- Vi har ikke sett at det gjennomføres evaluering av om tiltakene som iverksettes fanger opp barn og unge i familier med fattigdomsproblematikk.

8.1.2 PROBLEMSTILLING 2

Konklusjonene gis med bakgrunn i revisjonens vurderinger i kapittel 6.

Problemstilling 2: I hvilken grad er det etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor familier med vedvarende lavinntekt i Gjøvik kommune?

Konklusjon: Gjøvik kommune har ut fra vår vurdering mange ulike tjenester som samarbeider på ulike nivåer.

Vi oppfatter derfor at kommunen langt på veg har et helhetlig tjenestetilbud, og at den arbeider for å utvikle tjenestetilbudet videre. Flere av prosessene knyttet til samarbeid på tvers og samordning av tjenester overfor barn, unge og barnefamilier er nylig startet opp i kommunen, og derfor ikke kjent blant alle tjenestene som har oppgaver knyttet til disse. Siden den felles innsatsen ikke er spesifikt rettet mot barn som lever i vedvarende lavinntekt kan det være usikkerhet rundt i hvilken grad disse faktisk får et helhetlig tjenestetilbud.

Begrunnelse:

- Det er jobbet mye med de tverrfaglige teamene i BTI-modellen for å gjøre de formålstjenlige. Bl.a. er det større forståelse for hvilke tilfeller som skal meldes videre fra nivå 1 til nivå 2 i modellen. Modellen er pr. april 2024 ikke godt nok kjent i alle instanser som jobber med barn, unge og barnefamilier i kommunen. Koordinator for BTI har i oppstarten hatt flere informasjonsmøter for både offentlige tjenester, foreldre/foresatte, brukerråd, ungdomsråd, elevråd osv., og dette gjentas jevnlig.
- Det foreligger ikke informasjon i hvor stor grad BTI-modellen blir brukt og av hvem, men det er tall på antall henvendelser til de tverrfaglige teamene. Det er ikke system for oppfølging av henvendelsene som har blitt behandlet.
- SLT-koordinator er også koordinator for knutepunktfunksjonen, og samarbeidsmøtene i SLT-modellen oppfattes som en avgjørende samarbeidsarena for koordinering og samarbeid i knutepunktfunksjonen.
- Nav-Gjøvik og barneverntjenesten har et samarbeid både på systemnivå og individnivå som er formalisert gjennom samarbeidsavtale og som evalueres jevnlig.
- Knutepunktfunksjonen ivaretas av en tverrsektoriell arbeidsgruppe med regelmessige møter. Det var pr. mai 2024 flere prosesser i gang knyttet til informasjon om fritidsaktiviteter og samhandling med frivillige organisasjoner som jobber ut mot barn og unge.
- Kommunens nettside har en oversikt over lag og organisasjoner med kontaktinformasjon.
- Nav Gjøvik har et samarbeid med Røde Kors gjennom det årlige «Ønsketreet» og «ferie for alle». I tillegg har fagansvarlig sosiale tjenester kontakt ut mot frivillige organisasjoner som jobber med barn, unge og barnefamilier. Kontaktinformasjon til frivillige organisasjoner er lagt ut på kontorets gruppe i Teams.

8.1.3 PROBLEMSTILLING 3

Konklusjonene gis med bakgrunn i revisjonens vurderinger i kapittel 7.

Problemstilling 3: I hvilken grad kartlegger Gjøvik kommune behovene til det enkelte barn ved tildeling av økonomisk stønad og andre relevante sosiale tjenester?

Konklusjon: Gjøvik kommune foretar i begrenset grad en helhetlig kartlegging av behovene til det enkelte barn ved tildeling av økonomisk stønad og andre relevante sosiale tjenester. Selv om det finnes verktøy og systemer for å fange opp barns behov, brukes disse ikke tilstrekkelig. Dette fører til at barns situasjon ikke alltid blir godt nok kartlagt, og at vurderinger av barnets beste ofte uteblir.

Det mangler et helhetlig system som sikrer at barns behov systematisk vurderes i alle saker, noe som gjør det utfordrende å sikre at barnas beste ivaretas ved tildeling av tjenester. Manglende dokumentasjon og oppfølging i de utvalgte sakene viser at det er behov for klarere rutiner og bedre bruk av kartleggingsverktøy. Det er også nødvendig å sikre at saksbehandlere har riktig opplæring for å kartlegge barns behov på en mer systematisk måte.

Begrunnelse:

- Nylig utarbeidet skjema til bruk i kartleggingssamtaler er ikke godt nok kjent blant saksbehandlere og veiledere, og det er ikke en god nok forståelse for hvordan skjemaet skal anvendes overfor barnefamilier.
- Det er ikke dokumentert at barns forhold og livssituasjon er kartlagt og vurdert i de utvalgte sakene om økonomisk stønad utover antall barn og alder samt at det er gitt stønad til dekning av utgifter til barnas fritidsaktiviteter etter søknad.
- Det er ikke dokumentert at det er gjort en vurdering av barnets beste i de gjennomgåtte sakene.
- Det opplyses at ved søknad om økonomisk stønad fra barnefamilier sendes det ut et brev med spørsmål om barnas fritidsaktiviteter og eventuelle kostnader til dette og andre forhold.
- Flere opplyser at ressursmangel er en medvirkende årsak til at det ikke gjøres en helhetlig kartlegging av barn og unges forhold og livssituasjon i saker om sosiale tjenester.
- Det meldes sjeldent om avvik i på manglende kartlegginger og vurderinger av barns forhold og livssituasjon.
- Det er ikke dokumentert at barns forhold og livssituasjon er kartlagt, vurdert eller fulgt opp i saker som gjelder tjenesten opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning.
- Det er noe uklart blant saksbehandlere og veiledere i hvilke systemer opplysninger om barna skal dokumenteres.

8.2 ANBEFALINGER

Anbefalinger til problemstilling 1:

- at kommunen vurderer å etablere mål som er mer spesifikke og målbare rettet mot å redusere barnefattigdom. Dette for å sikre at tiltakene som iverksettes er treffsikre og kan evalueres.
- at kommunen iverksette systematiske evalueringer av eksisterende tiltak for å måle resultat av disse, og gjøre nødvendige justeringer for å sikre at ressursene brukes mest mulig effektivt.

Anbefalinger til problemstilling 2:

- Øke kjennskapen til verktøyene, som f.eks. BTI-modellen og knutepunktfunksjonen blant alle relevante tjenester som arbeider med barn, unge og familier i kommunen.

Anbefalinger problemstilling 3

- Kommunen bør gjennomføre jevnlige evalueringer av kartleggingspraksisen og sikre at manglende kartlegging, vurdering og oppfølging av barns forhold og livssituasjon blir registrert som avvik, slik at det kan iverksettes nødvendige forbedringstiltak.
- Det anbefales å tydeliggjøre hvilke systemer som skal brukes for å dokumentere informasjon om barns forhold og sikre at alle saksbehandlere og veiledere er kjent med disse systemene.

REFERANSER

Kommunale dokumenter:

- Boligstrategisk plan for Gjøvik kommune, kommunestyret 26/9-19
- Folkehelseoversikt for Gjøvik kommune – 2023, vedtatt i kommunestyret 21/3-24 (K-sak, 42/2024)
- Frivilligmelding for Gjøvik kommune, kommunestyret 18/12-14
- Gjøvik kommune.no, Om BTI, Bedre tverrfaglig innsats
- Gjøvik.bedreinnsats.no
- Kommuneplanens samfunnsdel 2018
- Kommunal planstrategi 2020-2023 for Gjøvik kommune
- Plan for forebyggende arbeid mot omsorgssvikt og adferdsproblemer i Gjøvik kommune
- «På samme lag for barn og unge» - En helhetlig oppvekststrategi
- Statusrapport 1. tertial 2024 – kommunedirektørens rapport til kommunestyret
- Statusrapport 2. tertial 2023 – kommunedirektørens rapport til kommunestyret
- Styringsdokument 2024-2027, kommunestyrets vedtak 14/12-2023 (k-sak 179/2023)
- Virksomhetsplanen 2024, Nav Gjøvik
- Årsrapport med årsberetning 2023

Øvrige dokumenter:

- Barne- og familiedepartementet, «En barndom for livet – Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier»
- Barne- og likestillingsdepartementet, Rundskriv Q-27/2006 B. Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom – informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene, 2006
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, «Barn som lever i fattigdom», Regjeringens strategi (2015-2017)
- Bufdir., Fattigdom – veileder om arbeid for barn som lever i fattige familier, 2023
- Hedmark Revisjon IKS, «Barnefattigdom i Hamar kommune», 6/9-17
- Barn i lavinntektsfamilier, Bachelor i sosialt arbeid, Universitetet i Stavanger, 16/5-22
- Fløtten og Nielsen, «barnefattigdom – En kunnskapsoppsummering», vedlegg til «Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020-2023)»
- Helsedirektoratet, «Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier», nasjonal veileder 2022
- Helsetilsynet, Veileder for landsomfattende tilsyn 2024-2025, «Nav-kontorenes ansvar for tjenesten økonomisk rådgivning til personer i en vanskelig økonomisk situasjon»
- Helsetilsynet, Veileder for landsomfattende tilsyn 2022-2023, Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad
- Helsetilsynet, «Risikovurdering av sosiale tenester i Nav», rapport 4/2022
- Kommunal- og distriktsdepartementet, Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser
- Kommunal- og distriktsdepartementet, Prop. 81L (2019-2020), Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasset ny kommunelov)
- KS: Orden i eget hus. En praktisk veileder til kommunedirektørens internkontroll
- Meld.St. 32 (2020-2021) «Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv»

- Nav, Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i Nav, R35-00
- Nav, Veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, 16/12-22
- Nav, «Barnets beste, en veileder for deg som jobber i Nav»
- Nav, «Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning?» Veileder til sosialtjenesteloven § 17
- Nav, Retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og Nav-kontoret
- Nav-rapport nr. 5-2022, «Lavinntekt og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk, 2022
- Oslo Met, «Dyrtid under oppseiling II, Husholdenes økonomiske trygghet i 2022
- Oslo Met, «Dyrtid III, Husholdenes økonomiske trygghet i mars 2023
- Oslo Met, «Nye grupper er ekstra utsatt i dyrtiden», 2/2-24
- Ot.prp. nr. 29 (1990-1991); Om lov om sosiale tjenester mv.
- Ot.prp. nr. 100L (2020-2021); Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)
- Statistisk sentralbyrå: Færre barn lever i familier med lavinntekt, 18/1-24
- Statistisk sentralbyrå: Hvor mange er fattige i Norge, 15/4-24
- Statistisk sentralbyrå: Barn i vedvarende lavinntekt klarer seg dårligere i utdanning og arbeid, 7/12-21
- Statistisk sentralbyrå: Hvor mange norske barn og unge er i fare for å vokse opp i fattigdom?
- Ungdata.no

VEDLEGG KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

RAPPORTUTKAST – «Arbeidet mot barnefattigdom – de sosiale tjenestene i Nav»

Viser til brev fra Innlandet Revisjon av 5. september 2024, referanse 2024-946/GSL/THS-

Kommunedirektøren i Gjøvik kommune har følgende kommentarer og svar til rapportutkastet og de tilhørende spørsmål.

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

Ja. Kommunedirektøren vurderer at det har vært gitt tilstrekkelig informasjon om prosjektets mål og gjennomføring til de involverte ansatte. Informasjonen ble primært gitt muntlig i et oppstartmøte i desember 2023, i tillegg til de dokumentene som har vært tilgjengelige som sakspapirer i Kontrollutvalget.

2. Har dere kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller beskrivelse av fakta?

Dokumentanalyser og intervjuer framstår som gode og hensiktsmessige metodevalg for formålet. Det har vært god dialog med de som har blitt intervjuet underveis, og de har fått anledning til å verifisere sine intervju, korrigere misforståelser og faktafeil. Ansatte i Gjøvik kommune og NAV har opplevd dialogen med revisjonsteamet som både trygg og positiv underveis i prosessen. Beskrivelsene av fakta vurderes som gode, selv om de ikke kan gi en fullstendig beskrivelse av alle nyanser og variasjoner innen et komplekst fagområde.

De utvalgte kildene til informasjon vurderes også som relevante.

Det hadde vært interessant dersom metoden også hadde gitt rom for å få inn brukerstemmen, i form av familiers vurderinger av de tjenester som blir gitt. Dette hadde vært et nyttig supplement til den skriftlige dokumentasjonen og informasjonen fra de ansatte.

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

Det var noe uheldig at det først i etterkant av gjennomførte intervju, ble endelig avklart revisjonskriterier. Forslag om endring i revisjonskriterier kom på et sent tidspunkt, og det som var foreslått som «nye» kriterier ble ikke opplevd som like relevante som de revisjonskriteriene som var vektlagt i gjennomføringen av intervjuene. Det var derfor svært positivt at kommunedirektørens synspunkter og vurderinger ble vektlagt i endelig valg av revisjonskriterier. Det gjør at rapporten oppleves nyttig og relevant i kommunens videre forbedringsarbeid.

4. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?

Rapporten er nyttig i den forstand at den belyser tjenester overfor en viktig og sårbar gruppe i vårt lokalsamfunn. For politikere og ansatte i Gjøvik kommune gir rapporten et relativt omfattende kunnskapsgrunnlag, selv om den ikke dekker alle sektorer og tjenesters arbeid med barn og unge. Rapporten gir en god oversikt og kommer med flere nyttige og konkrete forslag til forbedringer.

Rapporten er bevisstgjørende på hvordan kommunen i større grad kan spisse og samordne tiltakene sine ytterligere for å redusere antall familier som lever i lavinntekt. Rapporten påpeker

også et viktig potensial i økt koordinert innsats for å kompensere for de utfordringene denne gruppa opplever.

Rapporten peker på relevante problemstillinger, og gjennomførbare anbefalinger.

4. Har dere kommentarer til rapportens oppbygning og språk?

Rapporten framstår ryddig og oversiktlig, med klart språk.

5. Hva er kommunedirektørens samlede vurdering av revisjonsrapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

Kommunedirektøren og de berørte tjenestene i Gjøvik kommune kjenner seg godt igjen i situasjonsbeskrivelsene. Rapporten gir også en god beskrivelse av hvilken rolle de ulike tjenestene har i det totale arbeidet med barn- og familier som lever med vedvarende lav inntekt. Revisjonen har kartlagt og beskrevet godt, og vår vurdering er at anbefalingene er i tråd med kartleggingen.

Rapporten og anbefalingene vil bli lagt til grunn for videre arbeid, på ulike nivå i organisasjonen. Kommunen skal starte arbeidet med å revidere Kommuneplanens samfunnsdel, og rapporten vil inngå som en del av grunnlaget for hvordan arbeidet med barnefattigdom skal fremheves enda tydeligere i kommunens mål. Barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt er, som rapporten også viser, løftet fram i kommunens egenanalyse av ståsted og utfordringer. Tema vil naturlig ha en plass i mål og tiltaksplaner i det videre arbeidet. Implementeringsarbeidet med BTI fortsetter og er i tråd med anbefalingene i rapporten.

I NAV har den helhetlige gjennomgangen i forbindelse med revisjonens kartlegging, allerede medført innføring av flere mindre endringer for å styrke arbeidet med barn-, unge og familier. Blant annet har gjeldsrådgivere / økonomiske rådgivere utarbeidet et nytt skjema til bruk i førstegangssamtaler med foresatte for å sikre kartlegging av barn- og familieperspektivet. Ulike kartleggingsskjema som benyttes i flyktningtjenesten revideres også for å styrke barne- og familieperspektivet. Ulike verktøy og kartleggingsmetoder vil justeres slik at barneperspektivet kan implementeres og tydeliggjøres ytterligere. Anvendelsen av verktøyene og den enkelte veileders oppmerksomhet på barnefattigdom, må det jobbes med gjennom både individuelle og kollektive opplæringstiltak.

Høsten 2024 var det allerede planlagt å ha opplæring for alle veiledere ved NAV Gjøvik knyttet til tema barn og unge. Dette blir ytterligere styrket ved å legge fokus på nylig utarbeidet sjeckliste / kartleggingsskjema som revisjonen avdekket at ikke benyttes i tilstrekkelig grad.

Familieveilederne skal delta i alle avdelingens fagmøter for å veilede på bruken av skjema, og snakke om viktigheten av arbeidet. Målet er at veilederne skal bli tryggere i møte med foresatte, at systematikken på området økes og arbeidet dokumenteres.

Øvrige anbefalinger i rapporten oppleves relevante, og vil bli tatt med i videre arbeid og fulgt opp med konkrete tiltak og aktiviteter.