

Barn i lavinntektsfamilier i Iveland kommune



Rapport til kontrollutvalget i Iveland kommune

Januar 2023

SAMMENDRAG

I henhold til vedtak i kontrollutvalget i Iveland kommune, sak 10/21, har Agder Kommunerevisjon IKS gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Barn i lavinntektsfamilier i Iveland kommune».

Rapportens problemstillinger er blitt besvart ved gjennomgang av nasjonale og lokale dokumenter og statistikker, gjennomgang av NAV saker, intervju med ansatte i kommunens tjenester og intervju med deler av frivilligheten i kommunen.

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og / eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Revisjonskriterier danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger mangler eller svakheter på det reviderte området. I dette prosjektet er det i hovedsak folkehelseloven, sosialtjenesteloven, kommuneloven, kommunens egne planer og strategier og nasjonale føringer og veiledere som er lagt til grunn som revisjonskriterier.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi tatt utgangspunkt i tre problemstillinger. I **den første problemstillingen** har revisjonen sett på om Iveland kommune har tilstrekkelig oversikt over levekårene til barn og unge. På bakgrunn av dokument og statistikk gjennomgang og intervjuer med ansatte i kommunen finner revisjonen at kommunen har tilstrekkelig oversikt over levekårene til barn og unge i kommunen.

I **den andre problemstillingen** vurderer revisjonen i hvilken grad hensyntas barn og unges behov ved behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp. Revisjonen har her sett på 25 vedtak i tidsrommet 2020-2022, både ordinære søknader om økonomisk sosialhjelp og søknader om nødhjelp. Sakene vi har sett på har vært ulike, men søker har i alle sakene hatt barn. Fokuset i gjennomgangen av sakene har vært å se om barn og unges behov er blitt undersøkt spesielt. Oppsummert viser revisjonens gjennomgang at det er mangler ved kartleggingen av barn og unges behov / situasjon og at det i liten grad er dokumentert at det er foretatt konkrete og individuelle vurderinger av barnas behov i den enkelte sak. Dette medfører risiko for feil og at familiens behov ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i saksbehandlingen. Vi finner ikke at NAV Midt-Agder har utarbeidet egne rutiner / retningslinjer for saksbehandlingen av økonomisk stønad etter sosialtjenestelovens §§ 18 og 19. Det foreligger ingen konkret modell for hvordan internkontroll skal utføres og dokumenteres. Revisjonen får opplyst at alle vedtak om økonomisk sosialhjelp går gjennom en to-trinns prosess. Denne to-trinns prosessen innebærer at det er to saksbehandlere som ser på alle saker. Det fremgår ikke av saksdokumenter hva som er blitt gjort av de ulike saksbehandlerne, men alle vedtakene har to signaturer. Revisjonen vurderer at det er behov for å styrke fokuset på barn og unges behov i behandlingen av søknad om økonomisk sosialhjelp. Revisjonen vurderer at internkontrollen bør styrkes og dokumenteres.

I **den tredje problemstillingen** vurderer revisjonen i hvilken grad mål og tiltak for å forbygge og bekjempe barnefattigdom har blitt fulgt opp av Iveland kommune. Revisjonen har her sett på kommunens egne planer, hvor mål og tiltak for å forebygge og bekjempe barnefattigdom fremkommer. I tillegg har revisjonene sett på disse i sammenheng med nasjonale føringer og veiledere. Barnefattigdom er en kompleks utfordring. Det gjør at det ofte er behov for at kommunen ser på komplekse løsninger. Revisjonen har derfor også sett på det tverrfaglige samarbeidet i kommunen, jf. Bufdirs

veileder. Vi har gjennom samtale med ansatte og frivillige i kommunene sett på hvilke tiltak som er blitt gjennomført og hvordan tjenestene har samarbeidet tverrfaglig og samarbeidet med frivilligheten. Revisjonen finner at flere tiltak er blitt gjennomført og at det er høyt fokus på barnefattigdom i kommunen. Av tiltakene som er skissert i *Handlingsplan for folkehelse i Iveland kommune år 2020* er tre av fem tiltak blitt iverksatt. Vi har i samtalene stilt spørsmål om en *aktivitetspakke* som er formulert som et tiltak i *Handlingsplan for å forebygge barnefattigdom i Iveland kommune*. Det er ingen som kjenner til denne, men det kommer frem at tjenestene og frivilligheten bidrar til å gi barn og unge en meningsfull fritid gjennom mange ulike aktiviteter. Revisjonen tolker dette som en del av en *aktivitetspakke*. Revisjonen finner videre at det foregår noe formelt tverrfaglig samarbeid. *Sammen Iveland* og *tverrfaglig familieteam* er eksempler på slikt samarbeid. Dette er samarbeid på individnivå. På systemnivå har Iveland kommune iverksatt *Sosial Entreprenørskap* som skal jobbe for å forhindre utenforskap. Revisjonene vurderer disse samarbeidene til å være i tråd med nasjonale føringer. Revisjonen vil også trekke frem at Iveland kommune i november 2022 har tatt initiativ til å opprette et *Frivillighetsråd* for å styrke kontakten mellom kommunen og frivilligheten. Revisjonene vurderer at Iveland kommune nyter godt av å være en liten kommune med korte avstander mellom ansatte og frivillige. Dermed er det mye uformell kontakt mellom tjenestene og frivilligheten. Revisjonen finner ingen plan for hvordan kommunen skal rapportere på oppfølging av kommunale planer.

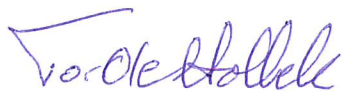
Revisjonen vurderer at Iveland kommune har fulgt opp sine mål og tiltak for å forebygge og bekjempe barnefattigdom i middels til høy grad. Mange av kommunens egne mål og tiltak er blitt fulgt opp, men ikke alle.

Revisjonen vil påpeke at kommunestyret vedtok kommunedelplanen *Kvalifisert for fremtida 2022*, sak 52/22, 20.oktober 2022. Denne planen har flere tiltak for å forebygge og bekjempe barnefattigdom i Iveland kommune. I budsjettet for 2023 har Iveland kommune bevilget midler til flere av tiltakene i kommunedelplanen.

Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at;

1. Iveland kommune bør sikre at NAV Midt-Agder utarbeider rutiner for hvordan de innhenter informasjon om barn og unges behov i forbindelse med saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp jf. sosialtjenesteloven § 4.
2. Iveland kommune bør kontrollere at NAV Midt-Agder utarbeider rutiner for hvordan internkontroll skal utføres og dokumenteres jf. sosialtjenesteloven § 5 om internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1.
3. Iveland kommune bør styrke oppfølging av kommuneplaner og rapportering på iverksettelse / måloppnåelse, jf. kommuneloven § 25-1.
4. Iveland kommune bør årlig vurdere om kommunedelplanen *Kvalifisert for fremtida 2022* dekker tematikken barnefattigdom godt nok.
5. Iveland kommune bør evaluere *Frivillighetsrådet* innen utgangen av 2023, for å vurdere samarbeidet mellom kommunen og frivilligheten.

Kristiansand, 18.01.2023



Tor Ole Holbek
Revisjonsdirektør



Anne Wikøren
Forvaltningsrevisor

INNHALDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	2
INNLEDNING	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Forhold som er av betydning for prosjektet.....	7
1.3 Om fattigdom og barn i lavinntektsfamilier	8
1.3.1 Hvordan måles barnefattigdom?.....	8
1.3.2 Konsekvenser av barnefattigdom	9
1.3.3 Hvilke barn er utsatt for fattigdom?	11
1.3.4 Fattigdomsbekjempelse på nasjonalt og lokalt nivå	11
1.4 Formål og problemstillinger	12
1.5 Avgrensninger	13
2. METODE.....	14
2.1 Dokumentgjennomgang	14
2.2 Statistikkgjennomgang	14
2.3 Saksgjennomgang.....	14
2.4 Intervjuer	15
3. REVISJONSKRITERIER.....	16
3.1 Lovverk	16
3.1.1 Overordnet; Barnekonvensjonen og Grunnloven	16
3.1.2 Folkehelseloven	16
3.1.3 Sosialtjenesteloven.....	17
3.2 Kommunale planer, strategier mv.....	20
3.2.1 Kommuneplan; Iveland kommune fram mot 2026.....	20
3.2.2 Handlingsplan for folkehelse i Iveland kommune	20
3.2.3 Handlingsplan for å forebygge barnefattigdom i Iveland kommune (2014).....	20
3.2.4 Plan for tverrfaglig samarbeid i Iveland kommune (2022)	21
3.3 Nasjonale føringer og veiledere.....	21
4. BARNEFATTIGDOM I NORGE, AGDER OG IVELAND	23
4.1 Barn i husholdninger uten yrkestilknytning	24
4.2 Barn i husholdninger hvor hovedinntektstaker har lav utdanning.....	24
4.3 Barn med enslige forsørgere.....	24
4.4 Barn i husholdninger som mottar over halvparten av samlet inntekt gjennom offentlige overføringer	25
4.5 Barn med innvandrerbakgrunn.....	25
4.6 Utenforskap	26
5. DATA / UNDERSØKELSE	27
5.1 Oversikt over barn og unges levekår.....	27
5.1.1 Offentlig statistikk og informasjon i kommunale planer	27
5.1.2 Kommunens egne undersøkelser	28

5.1.3 Samtale med ansatte i kommunen	29
5.2 Oppsummering og vurdering.....	29
5.3 Barn og unges behov ved søknad om økonomisk stønad	31
5.3.1 Om NAV Midt-Agder og økonomisk sosialhjelp	31
5.3.2 Gjennomgang av enkeltsaker	32
5.3.3 Kartlegging av barn og unges behov	33
5.4 Vurdering	35
5.4.1 Internkontroll.....	35
5.5 Oppsummering og vurdering.....	36
5.6 Oppfølging av vedtatte planer, mål og tiltak.....	37
5.6.1 Innledning.....	37
5.6.2 Mål og tiltak for å forebygge og bekjempe barnefattigdom i Iveland kommune	37
5.6.3 Organiseringen i Iveland kommune	39
5.7 Data.....	39
5.7.1 Tiltak i barnehage og skole.....	39
5.7.2 Tiltak i helse og velferd	41
5.7.3 Tiltak i kultur og fritid.....	43
5.8 Vurdering	46
5.9 Tverrfaglig samarbeid	47
5.10 Vurdering	49
5.11 Oppsummering og vurdering.....	50
6. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	51
6.1 Problemstilling 1: Har Iveland kommune tilstrekkelig oversikt over levekårene til barn og unge?.....	51
6.2 Problemstilling 2: I hvilken grad hensyntas barn og unges behov ved behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp?	51
6.3 Problemstilling 3: I hvilken grad har mål og tiltak for å forebygge og bekjempe barnefattigdom blitt fulgt opp av Iveland kommune?	52
7. REVISJONENS ANBEFALINGER OPPSUMMERT	53
8. HØRINGSUTTALELSE	54
9. LITTERATURLISTE	55
10. VEDLEGG	57

INNLEDNING

1.1 Bestilling

Agder Kommunerevisjon IKS har utarbeidet en risiko- og vesentlighetsvurdering for Iveland kommune (valgperioden 2019-2023). I analysen peker revisjonen på ulike områder hvor det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekter. Plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt av kommunestyret i sak 64/20.

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i sak 10/21:

Kontrollutvalget ber Agder Kommunerevisjon IKS om å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet «Barn i lavinntektsfamilier i Iveland kommune» basert på de problemstillinger som kommer frem av prosjektplanen og innenfor kontrollutvalgets budsjetttramme.

1.2 Forhold som er av betydning for prosjektet

Kontrollutvalget bestilte forvaltningsrevisjonsprosjektet i oktober-21. I forbindelse med behandlingen av kommunens budsjett og økonomiplan for perioden 2022-2025, fremgår det følgende av vedtaket som er særlig relevant for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet:

«Kommunestyret ønsker en tydeligere satsing på bekjempelse av barnefattigdom og ber rådmannen utrede flere treffsikre tiltak som bekjemper eller kompenserer en vanskelig situasjon for barn i familier i vedvarende lavinntekt. Ungdomsrådet må involveres i dette arbeidet. Iveland kommune skal tilby gratis eller sterkt subsidierte leielokaler som kan egne seg for barnebursdager ol. Arbeidet med utstyrssentralen skal videreutvikles og gjøres mer tilgjengelig for barn og unge. Det skal utredes samarbeid med BUA og søkes tilskudd for finansiering av ordningen, gjerne i samarbeid med Midt-Agder Friluftsråd. Det skal utredes et forsøksprosjekt som skolemåltid i skolene våre i samarbeid med frivilligheten og eventuelt andre aktører. Det må undersøkes om det finnes tilskuddsordninger og om dette kan innføres gratis i Ivelandsskolene i ulike klassetrinn. Saken bør legges fram til behandling innen budsjettbehandling for 2023¹.»

Kommunen har valgt å svare på denne bestillingen gjennom kommunedelplanen *kvalifisert for fremtida 2022*. I handlingsplanen til kommunedelplanen er det skissert en rekke tiltak som skal imøtekomme kommunestyrets vedtak. *Kvalifisert for fremtida 2022* ble endelig vedtatt 20.oktober 2022, sak 52/22.²

¹ Iveland kommune, Møteprotokoll kommunestyret 09.12.21, hentet fra <http://159.171.48.136/eInnsynIveland/DmbHandling/Details/1635?sourceDatabase=>

² Iveland kommune, Møteprotokoll kommunestyre 20.10.22, hentet fra <http://159.171.48.136/eInnsynIveland/Dmb/ShowDmbDocument?mld=192&documentTypeld=MP>

1.3 Om fattigdom og barn i lavinntektsfamilier

I et land som Norge, hvor den generelle levestandarden er høy, er det vanlig å bruke definisjoner av fattigdom som handler om noe mer enn det å mangle helt grunnleggende ting i livet og leve på et eksistensminimum (*absolutt fattigdom*). Ved å ta utgangspunkt i et *relativt fattigdomsbegrep*, handler fattigdom om *ulikheter i samfunnet*:

En person er fattig dersom vedkommende mangler ressurser til å delta i samfunnets aktiviteter og å opprettholde den levestandarden som er vanlig i dette samfunnet.³

Med denne definisjonen som utgangspunkt, kan vi snakke om fattigdom blant barn både som et uttrykk for *ressursknapphet* og som et uttrykk for *manglende muligheter*⁴.

1.3.1 Hvordan måles barnefattigdom?

I Norge har man ikke et offisielt mål på fattigdom eller en fattigdomsgrense. En sentral indikator for å måle barnefattigdom er **andelen barn (0-17 år) i husholdninger med vedvarende lavinntekt**. I EU og i norsk statistikk settes grensen for lavinntekt til 60 % av medianinntekten i samfunnet. Husholdninger som har en inntekt som er lavere enn 60 % av medianinntekten over tre år, regnes som husholdninger med vedvarende lavinntekt⁵.

Barnefattigdommen i Norge har vært økende siden starten av 2000-tallet, og statistikken viser nå at over 1 av 10 barn i Norge bor i husstander med vedvarende lavinntekt. Tabellen viser at Iveland kommune har en høy andel barn i familier med vedvarende lavinntekt, og kommunen har over tid ligget høyere enn både landsgjennomsnittet og snittet i fylket.

Barn (0-17år) i husholdninger med vedvarende lavinntekt								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ive-land	12,5 %	9,6 %	10,3 %	14,1 %	18,1 %	19,9 %	20,7 %	18,6 %
Agder	9,4 %	10,2 %	10,9 %	11,2 %	12 %	12,9 %	13,5 %	13,5 %
Norge	8,6 %	9,4 %	10 %	10,3 %	10,7 %	11,3 %	11,7 %	11,7 %

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) presiserer at ikke alle barn i lavinntektsfamilier opplever fattigdom. Det å vokse opp i familier med vedvarende økonomiske vansker innebærer imidlertid *økt risiko* for å oppleve negative konsekvenser av fattigdom.

³ Bufdir, *Fattigdom – veiler for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom*, hentet fra https://bufdir.no/fagstotte/produkter/fattigdom_veileder_for_tverrsektorielt_arbeid_for_barn_som_lever_i_fattigdom/

⁴ Bufdir, *Hva er fattigdom*, hentet fra https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/Hva_er_fattigdom/

⁵ Les mer om dette her https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Ny_Barnefattigdom_i_Norge/ og se vedlegg 1 for lavinntektsgrenser i 2019.

1.3.2 Konsekvenser av barnefattigdom

Å vokse opp i fattigdom påvirker livene til barn og unge. Forskingen viser at det er systematiske forskjeller mellom barn som vokser opp i familier med lav inntekt og andre barn på flere områder. Det kan nevnes følgende⁶;

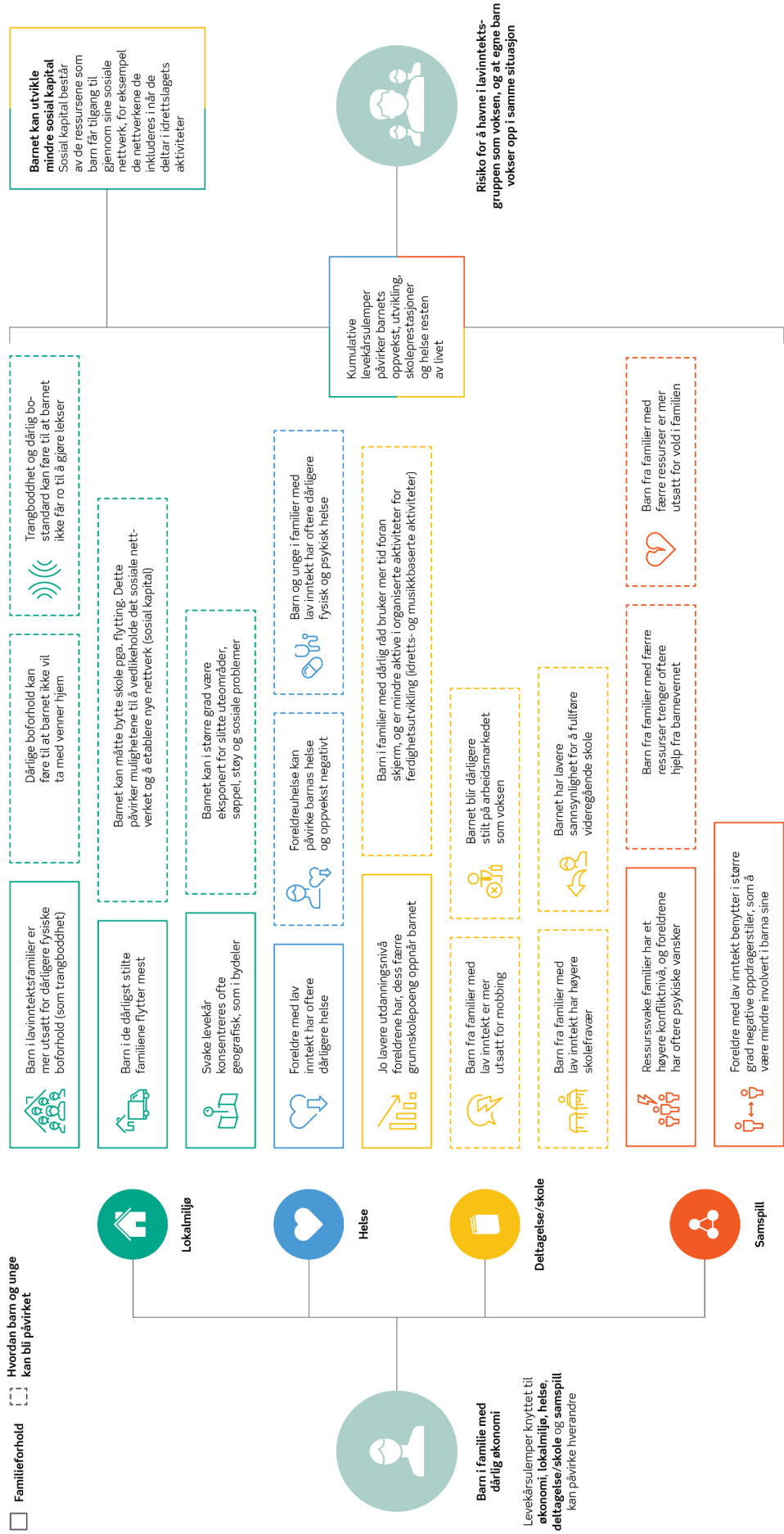
- **Organiserte aktiviteter:** Barn i familier med lav inntekt deltar i mindre grad i organiserte aktiviteter enn andre barn. De går dermed glipp av en viktig arena der barn og unge kan treffe andre og får mulighet til å utvikle ulike ferdigheter.
- **Utenforskap:** Ensomhet og opplevelse av utenforskap kan være en konsekvens av fattigdom. Bufdir viser at ungdom fra lavere sosiale lag i større grad mangler fortrolige venner enn andre, og de er mer utsatt for mobbing.
- **Skole:** Blant elever som oppgir at de ikke trives så godt på skolen (både som læringsarena og som sosial arena), er andelen med lav sosioøkonomisk status dobbelt så stor sammenlignet med de med høy sosioøkonomisk status.
- **Bomiljø:** Barn i familier med lav inntekt opplever oftere enn andre å måtte flytte bort fra nærmiljøet. Videre fremgår det at de ofte bor dårligere og trangere enn andre, og at de sjeldnere eier bolig selv. Barnefamilier som bor i kommunale utleieboliger har ofte dårlig bostandard, og noen har bomiljøer som oppleves som utrygge for barn.
- **Psykisk helse:** Det er sammenheng mellom dårlig familieøkonomi og psykiske helsetilstander hos barn. Jo høyere inntekt og utdanning hos foreldrene, dess lavere er skåren på symptomer for psykiske plager.
- **Fremtiden:** Det å leve i fattigdom kan ha konsekvenser for situasjonen her og nå, men også for fremtiden. Bufdir viser at barn som vokser opp i husholdninger med lave inntekter, har økt sannsynlighet for selv å få lav inntekt når de blir voksne.

Figuren på neste side illustrerer at barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt er utsatt for mange ulike levekårsulemper:

⁶ Bufdir, *Barn i lavinntektsfamilier*, hentet fra https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Ny_Barnefattigdom_i_Norge/

Barnefattigdom og marginalisering

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



1.3.3 Hvilke barn er utsatt for fattigdom?

Bufdir peker på at barnefattigdom rammer noen grupper mer enn andre. Husholdninger med barn i risiko for fattigdom faller ofte inn under minst én av følgende grupper;

- **Barn i husholdninger uten yrkestilknytning:** At foreldrene er i arbeid er det som beskytter mest mot lavinntekt i familien. 6 av 10 barn i familier med lavinntekt bor i en husholdning som mangler yrkestilknytning.
- **Barn i husholdninger hvor hovedinntektstaker har lav utdanning:** Lav utdanning har sammenheng med risiko for vedvarende lavinntekt. 6 av 10 barn hvor hovedinntektstaker har lav utdanning (her forstått som ikke gjennomført videregående skole), opplever lavinntekt.
- **Barn med enslige forsørgere:** 4 av 10 barn som vokser opp i lavinntekt har en eneforsørger – i hovedsak kvinnelige eneforsørgere. En betydelig andel enslige forsørgere har lav yrkestilknytning.
- **Barn i husholdninger som mottar over halvparten av samlet inntekt gjennom offentlige overføringer:** Det fremgår videre at barn i familier hvor offentlige overføringer utgjør minst halvparten av husholdningens samlede inntekt før skatt, har økt risiko for å vokse opp med lavinntekt. 6 av 10 barn med lavinntekt bor i slike husholdninger.
- **Barn med innvandrerbakgrunn:** Barnefattigdom rammer særlig barn med innvandrerbakgrunn. Å vokse opp med lavinntekt kan gjøre det vanskeligere for barn med innvandrerbakgrunn å bli integrert i Norge. utfordringer knyttet til språk og kjennskap til formelle og uformelle systemer i det norske samfunnet kan øke når man ikke har tilgang til viktige sosiale arenaer. Kombinasjonen av svak yrkestilknytning hos foreldrene og familier med mange barn, har ført til at mange innvandrerfamilier har hatt en dårligere inntektsutvikling enn befolkningen generelt. Over halvparten av barna i familier med lav inntekt har innvandrerbakgrunn.

1.3.4 Fattigdomsbekjempelse på nasjonalt og lokalt nivå

Fattigdom og levekårsutfordringer er komplekse og sammensatte utfordringer. Forskningen viser at det ikke finnes én type tiltak eller virkemidler som kan løse dette, det kreves en helhetlig tilnærming for å bekjempe fattigdom.

- Den viktigste innsatsen mot fattigdom i barnefamilier skjer på **nasjonalt nivå** gjennom den bredt innrettede fordelingspolitikken⁷. Flere politikkområder er sentrale, eksempelvis arbeidsmarkedspolitikken, skattepolitikken, utdanningspolitikken og den generelle velferdspolitikken.
- Det er imidlertid **kommunene** som møter familiene, og som skal finne løsninger knyttet til arbeid, utdanning og deltagelse. Det pekes på at tjenesteapparatet i kommunene må jobbe sammen for å tilrettelegge for en helhetlig innsats med utgangspunkt i personens/familiens behov, samt at fattigdomsbekjempelsen skjer langs flere spor;
 - styrke inntektssituasjonen til familiene
 - dempe konsekvensene av fattigdom for barn her og nå

⁷ Bufdir, *Fattigdom – veiler for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom*, hentet fra https://bufdir.no/fagstotte/produkter/fattigdom_veileder_for_tverrsektorielt_arbeid_for_barn_som_lever_i_fattigdom/

- *langsiktig forebyggende arbeid for å motvirke at fattigdom videreføres når barna blir voksne*⁸

Det fremgår videre at *universelle ordninger*, dvs. ordninger som retter seg mot alle, bør ligge til grunn for all fattigdomsbekjempelse. Samtidig kan det være behov for målrettede/selektive tiltak som støtter opp om de universelle ordningene, for eksempel ved å gjøre en ekstra innsats for å rekruttere en bestemt målgruppe til universelle tiltak.

1.4 Formål og problemstillinger

Forvaltningsrevisjonens overordnede formål vil være å undersøke hvordan Iveland kommune **arbeider for å forebygge og bekjempe barnefattigdom**. Dette er et omfattende tema, og revisjonen undersøker følgende problemstillinger nærmere:

- **Har Iveland kommune tilstrekkelig oversikt over levekårene til barn og unge?**

For å kunne arbeide med å forebygge og bekjempe barnefattigdom og iverksette hensiktsmessige tiltak, er det nødvendig å ha god oversikt over barn og unges levekår. Det fremgår av folkehelseloven og sosialtjenesteloven at kommunene skal ha oversikt over barn og unges levekår, og være særlig oppmerksomme på trekk som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, herunder barnefattigdom. I den første problemstillingen vil revisjonen undersøke om kommunen har tilstrekkelig oversikt over barn og unges levekår i Iveland kommune.

- **I hvilken grad hensyntas barn og unges behov ved behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp?**

Kommunen er ansvarlig for å yte økonomisk stønad til personer som ikke kan sørge for eget livsopphold, jf. sosialtjenesteloven §§ 18 og 19. Det er presisert i rundskrivet til loven 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. Forskningen på barnefattigdom viser blant annet til at barn og unge selv uttaler at det verste med å være fattig er at man ikke kan delta på det andre kan⁹. Revisjonen vil i denne problemstillingen undersøke om NAV ivaretar barn og unges behov ved behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp.

- **I hvilken grad har mål og tiltak for å forebygge og bekjempe barnefattigdom blitt fulgt opp av Iveland kommune?**

Å forebygge barnefattigdom og utjevne sosial ulikhet er et sentralt mål for Iveland kommune, det fremgår av flere kommunale styringsdokumenter. I kommuneplanen står det for eksempel at kommunen skal «*arbeide aktivt med å forebygge barnefattigdom*». Det

⁸ Bufdir, *Fattigdom – Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom*, hentet fra https://www.bufdir.no/fags-totte/produkter/fattigdom_veileder_for_tverrsektorielt_arbeid_for_barn_som_lever_i_fattigdom/

⁹ Bufdir, *Barn i lavinntektsfamilier*, hentet fra https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Ny_Barnefattigdom_i_Norge/

er utarbeidet ulike tiltak / strategier¹⁰ for hvordan kommunen skal nå sine mål. I rapportens tredje problemstilling vil vi se nærmere på hvordan Iveland kommune har jobbet for å følge opp egne målsettinger i barnefattigdomsarbeidet.

1.5 Avgrensninger

Barnefattigdom er et komplekst og sammensatt tema. I denne rapporten har vi valgt å rette fokus mot hvordan kommunen som helhet arbeider for å forebygge og bekjempe barnefattigdom. Vi har i dette prosjektet hatt fokus på barna, og hvordan man arbeider for å forhindre at barn og unge opplever uheldige konsekvenser av å vokse opp i fattigdom samt hvordan kommunen jobber forebyggende for å motvirke at fattigdom videreføres når barna blir voksne.

Selv om vi i denne rapporten har lagt et barn-perspektiv til grunn, er det samtidig viktig å huske at det er de voksne som er fattige. Et helt sentralt virkemiddel er derfor å styrke inntektssituasjonen til de voksne. Vi har i denne rapporten ikke sett nærmere på hvordan kommunen arbeider for å få flere voksne ut i aktivitet og arbeid. Det vil være et for omfattende tema å se nærmere på i denne rapporten, men det kan være aktuelt å se nærmere på det i en egen forvaltningsrevisjon.

¹⁰ Les mer om disse i kapittel 2.1.

2. METODE

I det følgende gjennomgår vi metoden som vi har benyttet for å besvare problemstillingene. Revisjonen har i all hovedsak benyttet seg av kvalitative metoder for datainn-samling. Problemstillingene er blitt besvart gjennom dokumentanalyse, statistikkgjennomgang, saksgjennomgang og gjennom intervjuer med kommunens ansatte.

2.1 Dokumentgjennomgang

I arbeidet med rapporten har vi gjennomgått ulike dokumenter:

- Aktuelt lovverk
- Nasjonale føringer, veiledere og strategier på barnefattigdomsfeltet
- Vi har satt oss inn i relevant forskning og gjennomgått tidligere undersøkelser/studier som er utarbeidet.
- Videre har kommunens egne planer, målsettinger, strategier, handlingsprogram mv. vært svært sentrale.

2.2 Statistikkgjennomgang

Revisjonen har hentet inn relevant statistikk. Dette er statistikk som er utarbeidet av SSB (Statistisk Sentralbyrå), BUFDIR (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet) og andre offentlige aktører.

2.3 Saksgjennomgang

For å besvare forvaltningsrevisjonsprosjektets andre problemstilling vedrørende behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp, har vi gjennomgått et utvalg saker. I alle sakene som er gjennomgått har søker hatt barn. Hensikten med gjennomgangen har ikke vært å overprøve NAVs vedtak i de konkrete enkeltsakene, men å undersøke hvorvidt barn og unges behov har blitt ivaretatt ved tildelingen av økonomisk sosialhjelp.

Revisjonen har gjennomgått til sammen 25 vedtak om økonomisk sosialhjelp fra perioden 2020-2022. Dette er saker hvor det både ble gitt økonomisk stønad og saker hvor det ble gitt avslag, og vi har sett på ordinære søknader og søknader om nødhjelp. Sakene vi har gjennomgått har vært ulike; i noen saker har det vært mye historikk og flere søknader, mens i andre saker har det kun vært den ene saken. I gjennomgangen har vi sett nærmere på søknad med vedlegg, journalnotater, postjournal og vedtak i saken. Vi har ikke sett nærmere på hvilken oppfølging som evt. er gitt av NAV i etterkant av vedtaket.

Det er viktig å huske at vi ved gjennomgangen av enkeltsakene ikke har sett nærmere på alle forhold ved behandlingen av saken. I gjennomgangen har vi hatt fokus på om kommunen sikrer forsvarlig kartlegging og at det gjøres individuelle vurderinger for å innvilge eller avslå økonomisk stønad. Det er barn og unges behov som har blitt undersøkt spesielt.

2.4 Intervjuer

Revisjonen avholdt oppstartsmøte med rådmannen i november 2021.

I revisjonens undersøkelser har vi intervjuet forskjellige tjenester og personer i Iveland kommune. Noen av intervjuene er gjennomført individuelt og andre i grupper. I intervjuene har alle problemstillingene i prosjektet vært tema. De ansatte som revisjonen har valgt ut til intervju er ansatte som har kontakt med barn og unge og gjerne deres familier gjennom sine stillinger. Revisjonen har vurdert at dette er ansatte som har kjennskap til tema barnefattigdom.

- Assisterende enhetsleder for barnehagene
- Enhetsleder skole og sosiallærer
- Rådgiver oppvekst
- Kulturleder
- Fagansvarlig helseavdelingen/helsesykepleier
- Flyktningskonsulent
- Psykisk helse
- NAV Midt-Agder
- Folkehelsekoordinator

Frivilligheten blir trukket frem som viktige i lokale planer og strategier, i nasjonale føringer og veiledere. De er med på å sikre barn og unge en god fritid uavhengig av økonomisk bakgrunn. Revisjonen har dermed funnet det relevant å gjennomføre intervjuer med aktører som ligger utenfor kommunen. Aktørene som revisjonen har valgt ut til intervju jobber alle med barn og unges fritid.

- Iveland idrettslag
- Iveland ungdomslag
- Iveland bedehus
- Iveland frivilligsentral

3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer eller standarder som er relevante for det aktuelle forvaltningsrevisjonsprosjektet. Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på området¹¹. I dette kapitlet presenterer vi kriteriene som er aktuelle for forvaltningsrevisjonsprosjektet:

3.1 Lovverk

3.1.1 Overordnet; Barnekonvensjonen og Grunnloven

Barns rettigheter fremkommer av barnekonvensjonen, som er en del av norsk lov. Her fremgår det blant annet at barn har rett til god nok levestandard og til økonomisk hjelp hvis de trenger det. Videre har barns rettigheter fått en egen bestemmelse i Grunnloven, § 104. Her beskrives barns rett til å bli hørt og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som angår barn. I tillegg påpekes barns rett til økonomisk, sosial og helsemessig trygghet.

3.1.2 Folkehelseloven

Det fremgår av folkehelseloven § 4 at

Kommunen skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Oversikt over levekår

Folkehelsearbeid handler blant annet om å skape gode oppvekstvilkår for barn og unge. Det fremgår av folkehelseloven § 5 at kommunen skal ha en oversikt over helsetilstanden i befolkningen og positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Oversikten skal være skriftlig, og kommunen skal være særlig oppmerksom på trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale- eller helsemessige problemer eller sosiale helseforskjeller.

I forskrift om oversikt over folkehelsen er det gitt nærmere bestemmelser om hva oversikten skal inneholde. I § 3 er det presisert at oversikten skal inneholde opplysninger om *oppvekst- og levekårsforhold*. Det fremgår av merknader til forskriften at med oppvekst og levekårsforhold menes for eksempel økonomiske vilkår, bo- og arbeidsforhold og utdanningsforhold. Økonomiske forhold kan omfatte andel med høy- og lavinntekt og inntektsforskjeller. Med arbeid menes blant annet tilknytning til arbeidslivet, sykefravær og uføretrygdede. Utdanningsforhold innebærer blant annet andel med høyere utdanning og frafall fra videregående opplæring.

¹¹ NKRF, *Veileder i forvaltningsrevisjon*, s.49. Hentet fra http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_2016_04_25.pdf

Det fremgår videre av folkehelseloven § 7 at kommunen skal iverksette nødvendige tiltak for å møte kommunens folkehelseutfordringer. Dette er blant annet knyttet til oppvekst og levekårsforhold.

3.1.3 Sosialtjenesteloven

Kommunene har ansvar for å fremme sosial og økonomisk trygghet, bedre levekårene til vanskeligstilte, bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, bidra til likeverd og likestilling samt forebygge sosiale problemer, jf. sosialtjenesteloven § 1.

Oversikt over levekår

Det fremgår av sosialtjenesteloven § 12 at:

Kommunen skal 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.

Kommunen har etter bestemmelsen et ansvar for å skaffe nødvendig kunnskap om samfunnsmessige og sosiale forhold i lokalsamfunnet. Denne kunnskapen skal danne grunnlag for det forebyggende arbeidet og hvordan kommunen prioriterer oppgaver og utarbeider planer. Videre fremgår det at det skal rettes spesiell oppmerksomhet mot forhold som er av betydning for de som er sosialt vanskeligstilte, personer utenfor arbeidslivet og oppvekstvilkårene til barn og unge¹².

Revisjonen vil i denne rapporten undersøke om Iveland kommune har tilstrekkelig oversikt over levekårene til barn og unge i kommunen.

Økonomisk stønad

Kommunen har ansvar for å yte økonomisk stønad til innbyggere som ikke kan sørge for eget livsopphold, jf. sosialtjenesteloven § 18. Den som ikke har tilstrekkelig med penger til å dekke levekostnader gjennom arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Det fremgår videre av sosialtjenesteloven § 19 at kommunen i særlige tilfeller kan yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon, selv om vilkårene i § 18 ikke er til stede.

Forsvarlig livsopphold

Økonomisk stønad skal sikre den enkelte tjenestemottaker et *forsvarlig livsopphold*. Det fremgår av rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, at hjelp til forsvarlig livsopphold skal gis etter en individuell behovsprøving. NAV-kontoret må foreta en vurdering av den enkelte søkers situasjon, der det tas hensyn til inntekter og inntektsmuligheter, nødvendige utgifter til livsopphold og personlige forhold. Hva som er et forsvarlig livsopphold, vil kunne variere ut ifra for eksempel familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, bosituasjon, alder og helse¹³.

¹² Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV, hentet fra <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#ref/lov/2009-12-18-131/%C2%A712>

¹³ Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, hentet fra https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_5-2

I rundskrivet til loven beskrives det videre hvilke utgifter som er eller kan være nødvendige for sikre et forsvarlig livsopphold. Kjerneområde i livsoppholdsbegrepet omfatter grunnleggende behov som mat, klær, bolig og oppvarming, men det tas også hensyn til andre sider ved dagliglivet som fritid og sosiale behov.

Særlig om barnefamilier

Dersom søker har barn, skal det tas særlig hensyn til deres behov i alle vurderinger som foretas. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelig skole- og fritidsaktivitet, uavhengig av om foreldrene har økonomiske utfordringer. Dette innebærer at utgifter til barn og unge kan være en del av livsoppholdet, selv om tilsvarende utgifter for voksne ikke ville vært det.

Videre fremgår det at dersom søker ikke bor sammen med egne barn, skal utgifter til samvær inngå i livsoppholdet¹⁴.

Behandling av søknad om stønad

Avgjørelser om økonomisk stønad er et enkeltvedtak, jf. sosialtjenesteloven § 41, og NAV-kontoret må følge forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling. Det fremgår blant annet av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak i saken. Hvilke opplysninger som er nødvendige, vil avhenge av søkers situasjon og hva det søkes om. Hvis søker har barn, kan det være nødvendig å innhente nærmere opplysninger som har betydning for vurderingen av livsoppholdsbehovet. Dette kan for eksempel gjelde barnets behov i tilknytning til sosialt samvær eller fritidsaktiviteter¹⁵. I de tilfeller der søker befinner seg i en nødssituasjon, må vurderingen av hvilke opplysninger som er nødvendige tilpasses situasjonen. Opplysningene i saken skal være skriftlig, enten dette er i form av innhentede dokumenter eller nedtegnelser i søknad eller øvrige saksdokumenter.

Hovedprinsippet for behandling av søknad om økonomisk stønad er at det skal foretas *konkrete og individuelle vurderinger* av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. Det fremgår av rundskrivet at NAV-kontoret både har rett og plikt til å foreta skjønnsmessige vurderinger i hver enkelt sak.

Stønadsnivå

Økonomisk stønad er en skjønnsmessig ytelse. NAV kontoret har både rett og plikt til å utøve skjønn ved utmåling av stønad. Dette innebærer ifølge rundskrivet at det skal foretas en konkret og individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre tjenestemottaker et forsvarlig livsopphold.

Statlige retningslinjer og kommunalt fastsatte normer for økonomisk stønad skal bidra til å redusere forskjeller i stønadsnivået mellom kommuner og innad i den enkelte kommune. Slike retningslinjer og normer er kun veiledende, og kan ikke erstatte den individuelle vurderingen¹⁶. Økonomisk stønad skal ytes og utmåles på bakgrunn av en konkret vurdering og den enkeltes helhetlige situasjon og faktiske behov.

¹⁴ Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV, hentet fra https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_5-2

¹⁵ Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV, hentet fra <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#ref/lov/2009-12-18-131%C2%A743>

¹⁶ Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, hentet fra <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#ref/lov/2009-12-18-131%C2%A718>

Forsvarlige tjenester

Det fremgår av sosialtjenesteloven § 4 at tjenester som ytes etter denne loven skal være forsvarlige. Forsvarlighetskravet er en rettslig standard, og hva som regnes som forsvarlig kan endre seg over tid. Hva som er forsvarlige tjenester må vurderes med utgangspunkt i anerkjent faglig praksis, fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjoner, faglige retningslinjer samt generelle samfunnsetiske normer.

I rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, er det under § 4 *krav til forsvarlighet* presisert at «Hvis tjenestemottaker har barn, skal barnas behov vurderes og ivaretas særskilt»¹⁷

Internkontroll

Ifølge sosialtjenesteloven § 5 skal kommunen ha en internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1. Det følger av kommuneloven § 25-1 at:

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.

Dette innebærer blant annet at kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer samt avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.

Revisjonen vil i denne rapporten undersøke hvorvidt barn og unges behov blir tilstrekkelig ivaretatt i behandlingen av søknader om økonomisk stønad.

¹⁷ Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, hentet fra https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_3-2

3.2 Kommunale planer, strategier mv.

Å forebygge barnefattigdom og utjevne sosial ulikhet er et sentralt mål for Iveland kommune, dette fremgår av flere kommunale styringsdokumenter.

3.2.1 Kommuneplan; Iveland kommune fram mot 2026

I kommuneplanens samfunnsdel fremgår det at Ivelands overordnede visjon er «Et godt sted å bo». Samfunnsdelen er delt inn i 7 forskjellige tema, der flere av temaene kan knyttes opp mot problematikken vi undersøker i dette prosjektet. Tema nr. 2; *Det gode livet – Et helsefremmede og inkluderende samfunn for alle*, er da relevant. Her er det formulert følgende mål:

Barn og unge i Iveland opplever å ha gode oppvekstsvilkår.

Det er beskrevet flere ulike strategier for hvordan kommunen skal oppnå dette målet, blant annet;

- *Sørge for tilrettelegging og igangsette tiltak med sikte på å utjevne sosial ulikhet innen helse og velferd*
- *Aktivt arbeid med å forebygge barnefattigdom*¹⁸

Revisjonen vil påpeke at kommunen nå arbeider med å lage en ny samfunnsdel. Etter planen skal denne vedtas våren 2024.

3.2.2 Handlingsplan for folkehelse i Iveland kommune

På bakgrunn av oversiktsdokumentet for folkehelsen i Iveland 2019, er det utarbeidet en handlingsplan for folkehelsearbeidet. I handlingsplan for folkehelse er det valgt ut 5 satsingsområder / utfordringsområder som det skal settes fokus på i perioden 2020-2023. Utfordring nummer 4, *sosial ulikhet*, er særlig relevant for forvaltningsrevisjonsprosjektet. Under dette punktet er det blant annet satt følgende mål:

1. *Øke utdanningsnivå og andel som fullfører utdanning*
2. *Redusere andel uføretrygdede*
3. *Utjevne sosiale ulikheter hos lavinntektsfamilier*¹⁹

Det er skissert ulike tiltak for hvordan kommunen skal nå disse målene og hvem som har hovedansvar for tiltakene.

3.2.3 Handlingsplan for å forebygge barnefattigdom i Iveland kommune (2014)²⁰

Iveland kommune utarbeidet i 2014 en handlingsplan for å forebygge barnefattigdom. Gjennom handlingsplanen ville kommunen på sikt forsøke å redusere andelen fattige

¹⁸ Iveland kommune, *Kommuneplanens del A; Samfunnsdelen*, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/planer-og-styrings-verktoey.294787.no.html>

¹⁹ Iveland kommune, *Handlingsplan for folkehelse i Iveland kommune år 2020*, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/get-file.php/4704607.2242.tutpwzziljpb7/Handlingsplan+folkehelse+2020.pdf>

²⁰ Iveland kommune, *Handlingsplan for å forebygge barnefattigdom i Iveland kommune*. (planen er ikke tilgjengelig på kommunens nettside, se vedlegg 2 i denne rapporten)

innbyggere, samtidig som man ønsket å legge til rette for at barn skulle få gode opplevelser og meningsfull fritid - på tross av familiens økonomiske situasjon. I handlingsplanen er det utarbeidet flere aktivitetsmål for hvordan kommunen skal arbeide med de overordnede målene.

Revisjonen vil i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet undersøke hvordan Iveland kommune jobber for å følge opp vedtatte mål og strategier på barnefattigdomsområdet.

3.2.4 Plan for tverrfaglig samarbeid i Iveland kommune (2022)²¹

På bakgrunn av den nye barnevernsreformen som tredde i kraft januar 2022 så har Iveland kommune utviklet en plan for tverrfaglig samarbeid. *Plan for tverrfaglig samarbeid og forebyggende innsats for barn, unge og familier i Iveland kommune 2022-2026* ble vedtatt av kommunestyret 10. februar 2022.

Hovedformålet med planen er å sikre at flere utsatte barn og familier får den hjelpen de trenger på et tidligere tidspunkt. I planen så fordeles ansvaret mellom enhetene, hvor hver enhet har ansvar for sin del av samarbeidet. Det er satt inn en styringsgruppe som har ansvar, på vegne av rådmannen, for det overordnede helhetsbilde.

Plan for tverrfaglig samarbeid kan ses i sammenheng med Bufdis veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom, se rapportens kapittel 3.3.

Revisjonen vil i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet undersøke hvordan Iveland kommune jobber tverrfaglig for å nå vedtatte mål og strategier på barnefattigdomsområdet.

3.3 Nasjonale føringer og veiledere

Det er generelt sett bred politisk enighet om at det er viktig å jobbe aktivt for å redusere sosial ulikhet. I tillegg til kommunens mål og strategier, vil det også være relevant å se nærmere på nasjonale strategier og veiledere for arbeidet med å redusere og forebygge barnefattigdom.

Like muligheter i oppveksten:

I 2020 ble strategien «like muligheter i oppveksten» lansert. Denne strategien er en videreføring av strategien «Barn som lever i fattigdom (2015-2017)». Av forordet fremgår det at:

Alle barn og unge i Norge skal ha de samme mulighetene og den samme friheten til å skape sin egen fremtid. De skal få god omsorg, bo trygt, kunne delta i sosiale fellesskap, etablere sosiale vennskap i oppveksten og føle seg verdifulle.²²

²¹ Iveland kommune, Saksfremlegg *plan for tverrfaglig samarbeid og forebyggende innsats 2022 – 2026*, hentet fra <http://159.171.48.136/einnsyniveland/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbId=1711&caseType=CasesFremlegg®istryEntryId=33243>

²² Regjeringen, *Like muligheter i oppveksten, regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020-2023)*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/bb45eed3479549719fb14c78eba35bd4/strategi-mot-barnefattigdom_web.pdf

Bufdir - Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom²³

Bufdir har utarbeidet en veileder for hvordan man kan arbeide for å bekjempe barnefattigdom i kommunene. Det presiseres at det ikke finnes én type tiltak eller et virkemiddel som kan løse problemene med fattigdom. Fattigdom og levekårsutfordringer er sammensatte og komplekse, og det er nødvendig å ha en *helhetlig tilnærming* til problematikken.

Videre fremgår det at for å lykkes med tiltak rettet mot barn i økonomisk utsatte familier, bør tiltakene omfatte:

- *Relevante tilbud og ta utgangspunkt i kjente arenaer*
- *Samarbeid og nettverk mellom kommunale tjenester og frivilligheten*
- *Åpent, tilgjengelig og attraktivt*
- *Tilgang til utstyr*
- *Mobilisering av foreldre*
- *Ikke-stigmatiserende tiltak*

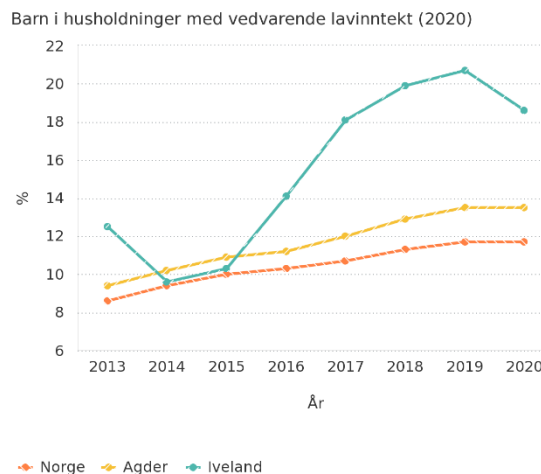
I veilederen blir det videre gitt en rekke eksempler og praktiske forslag til hvordan kommunene kan arbeide for å forbygge og bekjempe barnefattigdom. Dette vil være viktig i arbeidet med dette prosjektet.

²³ Bufdir, *Fattigdom – veiler for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom*, hentet fra https://bufdir.no/fagstotte/produkter/fattigdom_veileder_for_tverrsektorielt_arbeid_for_barn_som_lever_i_fattigdom/

4. BARNEFATTIGDOM I NORGE, AGDER OG IVELAND

I dette kapitlet presenterer vi noen overordnede tall for å vise utbredelsen av barnefattigdom på landsbasis, fylkesnivå og i Iveland kommune. Statistikken er hentet fra Bufdir/SSB²⁴.

Barnefattigdom har vært økende på landsbasis siden begynnelsen av 2000-tallet. Tabellen under viser andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt de senere årene. Den viser at Iveland kommune har en høy andel barn i familier med vedvarende lavinntekt, og kommunen har over tid ligget høyere enn både landsgjennomsnittet og snittet i fylket.



Barn (0-17år) i husholdninger med vedvarende lavinntekt								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Iveland	12,5 %	9,6 %	10,3 %	14,1 %	18,1 %	19,9 %	20,7 %	18,6 %
Agder	9,4 %	10,2 %	10,9 %	11,2 %	12 %	12,9 %	13,5 %	13,5 %
Norge	8,6 %	9,4 %	10 %	10,3 %	10,7 %	11,3 %	11,7 %	11,7 %

Tallene over tar utgangspunkt i inntekten i kommunen sett i forhold til inntektene på landsbasis. En slik tilnærming innebærer at man forutsetter at like husholdninger med samme inntekt opplever den økonomiske situasjonen likt uavhengig av hvor de bor i landet. Dette stemmer ikke alltid, for eksempel kan det være høyere bokostnader i de store byene sammenlignet med mindre kommuner. Videre kan det å være fattig i en kommune der inntektene generelt sett er høye, oppleves som mer ekskluderende enn hvis man bor i en kommune med mer moderate inntekter. Det er derfor mulig å ta hensyn til lokale forhold ved at man regner lavinntekt ut ifra medianinntekten i den valgte kommunen og fylket. Dersom man justerer for dette, ser situasjonen slik ut:

Barn (0-17år) i husholdninger med vedvarende lavinntekt justert etter lokale lavinntektsgrenser								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Iveland	8,9 %	7,0 %	6,1 %	7,4 %	11,6 %	10,8 %	11,9 %	11,7 %
Agder	8,1 %	8,8 %	9,3 %	9,5 %	10,1 %	10,8 %	11,5 %	11,5 %
Norge	8,9 %	9,7 %	10,3 %	10,7 %	11,1 %	11,6 %	11,9 %	11,9 %

Ved å bruke lokal medianinntekt, ser vi at Iveland kommune ikke skiller seg like mye fra landsgjennomsnittet som ved forrige tabell. Bufdir skriver på sine sider at noe av fordelene ved en slik tilnærming er at man tar hensyn til lokale forhold, mens ulempen er at man kan undervurdere betydningen av at en kommune generelt har mange fattige barn og at dette kan være et problem i seg selv. Selv om man har justert for lokale

²⁴ Bufdir, *Barnefattigdom*, hentet fra https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnefattigdom/#/

lavinntektsgrenser, er det likevel over 1 av 10 barn som lever i vedvarende lavinntekt i kommunen.

Som beskrevet innledningsvis i rapporten, er det noen grupper som rammes mer av barnefattigdom enn andre. Revisjonen gir her en oversikt over noen av disse.

4.1 Barn i husholdninger uten yrkestilknytning

At foreldrene er i arbeid er det som beskytter best mot lavinntekt. Barnefamilier med lav eller ingen yrkestilknytning har høyest risiko for lavinntekt. Tabellen viser at for 2020 er det en høyere andel husholdninger med vedvarende lavinntekt uten yrkestilknytning i Iveland kommune enn i fylket og landet for øvrig.

Husholdninger med vedvarende lavinntekt uten yrkestilknyttede personer			
	2018	2019	2020
Iveland	47,4 %	52,5 %	66,7 %
Agder	53 %	53,5 %	52,7 %
Norge	48,6 %	48,3 %	48,2 %

4.2 Barn i husholdninger hvor hovedinntektstaker har lav utdanning

Lav utdanning har sammenheng med risiko for vedvarende lavinntekt. Personer med lav utdanning har opplevd økende sosiale forskjeller siden 2000-tallet. Personer med lavt utdanningsnivå har lavere yrkesdeltagelse enn personer med høyere utdanning. Lav utdanning regnes i denne sammenheng som ikke fullført mer enn grunnskolen, eller har uoppgitt utdanning.

Barn (0-17år) i husholdninger med vedvarende lavinntekt der hovedforsørger har lav utdanning			
	2018	2019	2020
Iveland	49,1 %	59 %	66,7 %
Agder	50,8%	50,4 %	49,8 %
Norge	55 %	52,8 %	52,9 %

4.3 Barn med enslige forsørgere

Barn i familier med enslige forsørgere har større risiko for å vokse opp med lavinntekt.

Barn (0-17år) i husholdninger med vedvarende lavinntekt med enslig forsørger			
	2018	2019	2020
Iveland	26,3 %	18 %	32,8 %
Agder	36,9 %	37,1 %	36,4 %
Norge	36,2 %	36,3 %	36,1 %

4.4 Barn i husholdninger som mottar over halvparten av samlet inntekt gjennom offentlige overføringer

Barn som bor i familier hvor offentlige overføringer (stønad) utgjør minst halvparten av husholdningens samlede inntekt før skatt, har økt risiko for å vokse opp i lavinntekt. Dersom over halvparten av husholdningens samlede inntekt kommer fra offentlig overføringer, anses familien å være avhengig av offentlige stønader.

Barn (0-17år) i husholdninger med vedvarende lavinntekt som mottar mer enn halvparten av samlet inntekt gjennom offentlige overføringer			
	2018	2019	2020
Iveland	47,4 %	45,9 %	72,7 %
Agder	57,2 %	57,2 %	59 %
Norge	51 %	51,2 %	55,1 %

Iveland kommune har over tid hatt en høyere andel uføre enn fylket og landet for øvrig. Statistikk fra nav.no viser at 21,3 % av befolkningen (18-67 år) var ufør pr. mars 22. For Agder var andelen 14,3 %, mens landsgjennomsnittet var 10,5 %.

4.5 Barn med innvandrerbakgrunn

Barnefattigdom rammer særlig barn med innvandrerbakgrunn. Å vokse opp med lav inntekt kan gjøre det enda vanskeligere for barn med innvandrerbakgrunn å bli integrert. Utfordringer knyttet til språk og kjennskap til formelle og uformelle systemer i samfunnet kan øke når man ikke har tilgang til viktige sosiale arenaer. På landsbasis utgjør barn med innvandrerbakgrunnen økende andel av barn i lavinntektsfamilier.

Barn (0-17år) i husholdninger med vedvarende lavinntekt, fra Afrika, Asia, Latin Amerika, Europa utenom EU/EFTA og Oseania utenom Australia og New Zealand

	2018	2019	2020
Iveland	100 %	100 %	87,9 %
Agder	51 %	53,7 %	52,5 %
Norge	43,6 %	44,4 %	43,5 %

Barn (0-17år) i husholdninger med vedvarende lavinntekt, fra EU, EFTA, USA, Canada, Australia, og New Zealand

	2018	2019	2020
Iveland	-	-	-
Agder	19,9 %	19,4 %	19 %
Norge	16,3 %	15,6 %	14,8 %

4.6 Utenforskap

NAV Midt-Agder har i årsrapporten for 2021 forsøkt å beregne det samlede utenforskapet – dvs. oversikt over hvor mange som står utenfor arbeidslivet. Det finnes ingen egen definisjon for dette, men de har forsøkt å gi en sammenstilling basert på et utvalg i aldersgruppen 18-67 år.

Grupper som er tatt med i utvalget:

- Mottakere av uføretrygd
- Mottakere av arbeidsavklaringspenger
- Antall helt ledige

Kommune	Befolkning (18-66)	Antall uføretrygd	Antall nedsatt arbeidsevne	Antall helt ledige	Antall utenfor	Andel utenfor
Vennesla	9729	1598	793	142	2533	26 %
Åseral	621	67	34	6	107	17 %
Iveland	840	174	73	12	259	31 %
Bygland	716	127	40	9	176	25 %
Valle	742	95	42	4	141	19 %
Bykle	675	33	27	9	69	10 %
Agder	192 995	27 363	13 585	3717	44 665	23 %

Dette er en oversikt over tall pr. november 21, og er en indikasjon på hvor mange som er permanent utenfor arbeidslivet (antall med uføretrygd) og hvor mange som er under oppfølging fra NAV med tanke på å få avklart arbeidsevne eller komme i inntektsgivende arbeid. Denne tabellen fanger imidlertid ikke opp hvor mange som står utenfor arbeidslivet som ikke er i kontakt med NAV (som for eksempel blir forsørget av foreldre eller andre).

Tabellen viser at Iveland kommune har høyest andel som står utenfor, 31 %.

5. DATA / UNDERSØKELSE

I dette kapitlet ser vi nærmere på rapportens tre problemstillinger. Problemstillingene har blitt besvart ved gjennomgang av dokumenter, statistikk, NAV saker og intervjuer med personer som arbeider innenfor tjenester som er sentrale for å kunne forebygge og bekjempe barnefattigdom i kommunen. Revisjonen har i tillegg snakket med deler av frivilligheten i kommunen som er viktige aktører i dette arbeidet.

5.1 Oversikt over barn og unges levekår

Det fremgår både av folkehelseloven og sosialtjenesteloven at kommunen skal ha oversikt over barn og unges levekår, og være særlig oppmerksomme på trekk som kan skape eller opprettholde sosiale problemer. I den første problemstilling ser vi nærmere på følgende:

Har Iveland kommune tilstrekkelig oversikt over levekårene til barn og unge?

I Bufdir sin veileder for hvordan kommunene kan jobbe mot fattigdom blant barn, fremgår det at det kan være hensiktsmessig å kartlegge status i egen kommune. For å danne seg et bilde av situasjonen for barn og unge som vokser opp i familier med levekårsutfordringer, kan det brukes flere metoder; det kan innhentes statistisk tallmateriale, det kan gjennomføres undersøkelser blant kommunens ansatte og det kan legges til rette for innspill fra barn, unge og deres foreldre²⁵.

I denne delen av rapporten har revisjonen undersøkt hva slags informasjon Iveland kommune har over levekårene til barn og unge som er bosatt i kommunen. Vi har sett nærmere på hvilken skriftlig informasjon kommunen har i eget planverk og eventuelt i interne dokumenter, og vi har snakket med ansatte som jobber innenfor ulike tjenester i kommunen.

5.1.1 Offentlig statistikk og informasjon i kommunale planer

Informasjon om levekårssituasjonen i kommunen fremkommer i flere av kommunens styringsdokumenter. Revisjonen har sett nærmere på planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034²⁶, høringsutkast for kommunedelplan «Kvalifisert for fremtida 2022»²⁷, kommunal planstrategi for Iveland kommune 2020-2023 og kommunens folkehelseoversikt fra 2019 med tilhørende handlingsprogram for 2020-2023. Kommunen har også andre relevante planer og dokumenter, men flere av disse er av eldre dato og det statistiske tallmaterialet som finnes her er gammelt.

I de gjennomgåtte planene presenteres det statistikk om ulike forhold som knytter seg opp mot barn og unges oppvekst- og levekårsforhold. Denne informasjonen er i all

²⁵ Bufdir, *Fattigdom – Veileder for tverrsektorielt arbeid for bar som lever i fattigdom*, hentet fra https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/fattigdom_veileder_for_tverrsektorielt_arbeid_for_barn_som_lever_i_fattigdom/?_gl=1*10kpzjo*_ga*MzQ5NzI5ODk4LjE2NTI5NDA5NTE.*_ga_E0HBE1SMJD*MTY2Mzk0MjY2Ny40NC4xLjE2NjM5NDI2NzEuMC4wLjA.

²⁶ Bakgrunnen for at revisjonen har valgt å bruke planprogram for ny kommuneplan, er at kommuneplanens nåværende samfunnsdel ble vedtatt i 2014. Det statistikk materialet som ligger her er av eldre dato, og revisjonen har derfor valgt å ikke bruke dette.

²⁷ Kommunedelplan *Kvalifisert for fremtida 2022* var ikke vedtatt av kommunestyret da revisjonen arbeidet med problemstillingen.

hovedsak hentet fra offentlig tilgjengelig statistikker (for eksempel fra SSB, FHI mv.) og det vises også til ulike nasjonale undersøkelser som er blitt gjennomført i Iveland kommunen, for eksempel ungdomdata og folkehelseundersøkelsen. Det er imidlertid viktig å huske at Iveland kommune er en relativt liten kommune med få innbyggere, slik at enkeltvar kan gi store utslag på statistikken.

Revisjonen har trukket frem det mest sentrale for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet som fremkommer i de ulike dokumentene. Informasjonen forteller i korte trekk at Iveland kommune står overfor noen levekårsutfordringer. Det sies blant annet noe om følgende utfordringsbilde:

- Kommunen har en høyere andel husholdninger og barn som lever i vedvarende lavinntekt enn landsgjennomsnittet. Dersom man bruker lokale lavinntektsgrenser nyanseres bildet noe, da ligger kommunen relativt likt med landsgjennomsnittet og snittet i fylket.
- Kommunen har en høy andel innbyggere som mottar stønad til livsopphold, særlig er andelen unge 20-29 år som mottar stønad til livsopphold høy.
- Kommunen har over tid hatt en høyere andel mottakere av uføreytelser i aldersgruppen 18- 66 år sammenlignet med både fylket og landet for øvrig. Statistikken viser at i 2022 var over 30 % i aldersgruppen 45-66 år uføretrygdet i Iveland.
- Kommunen har et lavere utdanningsnivå enn landsgjennomsnittet og snittet i fylket. Færre innbyggere har høyere utdanning.
- Kommunen har hatt utfordringer knyttet til frafall i videregående opplæring, andelen som fullfører og består videregående opplæring er lavere enn snittet i fylket og landsgjennomsnittet.
- Undersøkelser viser at færre ungdom trives i lokalmiljøet og det er relativt få ungdommer som svarer at de kan tenke seg å bo i bygda som voksne.
- Det er noen utfordringer knyttet til psykisk helse, en høy andel ungdommer oppgir for eksempel at de er plaget av ensomhet.²⁸

Alle disse forholdene er relevante med tanke på barn og unges levekår, og særlig knyttet opp mot problematikken med barnefattigdom.

5.1.2 Kommunens egne undersøkelser

En annen måte å skaffe informasjon om barn og unges situasjon og levekår, er gjennom egne undersøkelser. Dette kan både omfatte informasjon fra barn og familier i kommunen og informasjon fra ansatte i kommunens tjenester.

Iveland kommune har ikke gjennomført egne levekårsundersøkelser blant innbyggerne i kommunen tidligere. I forbindelse med revidering av kommuneplanens samfunnsdel,

²⁸ Iveland kommune, *Handlingsplan for folkehelse i Iveland kommune*, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/getfile.php/4704607.2242.tutpwpzjiljpb7/Handlingsplan+folkehelse+2020.pdf>, Iveland kommune, *Kommuneplanens del A; Samfunnsdelen*, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/planer-og-styringsverktoy.294787.no.html>, Iveland kommune, *Møteprotokoll kommunestyre 20.10.22*, hentet fra <http://159.171.48.136/elnnsyn/iveland/Dmb/ShowDmbDocument?mId=192&documentTypeld=MP>, Iveland kommune, *Kommunal planstrategi for Iveland kommune 2020-2023*, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/getfile.php/4764469.2242.uamunmmijikpb/Planstrategi+2020-2023.pdf>

har imidlertid kommunen laget en spørreundersøkelse som de ønsker å få svar på. De ønsker at innbyggerne skal få mulighet til å medvirke i hvordan Iveland skal utvikle seg i tiden fremover. Spørreundersøkelsen retter seg mot alle som bor, jobber eller besøker kommunen, og innspillene skal brukes i forbindelse med planarbeidet. Under revisjonens arbeid med problemstillingen forelå det ikke noen resultater fra denne. For å sikre medvirkning blant de ansatte i kommunen i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, har det også blitt gjennomført en spørreundersøkelse blant ledere og ansatte i kommunen. I denne undersøkelsen var det fire spørsmål som skulle besvares, og det er utarbeidet en rapport der tilbakemeldingen fra de ansatte er samlet. Denne viser til flere relevante forhold knyttet opp mot barn og unges levekår i kommune, for eksempel utdanning, gjennomføring av videregående opplæring, at færre faller utenfor og flere kommer ut i jobb²⁹.

I tillegg til arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, har kommunen over lengre tid jobbet med kommunedelplanen *Kvalifisert for fremtida 2022*. Planen ble endelig vedtatt av kommunestyret 20. oktober 2022. Her er det foreslått ulike satsingsområder på bakgrunn av analyser, statistikker, kjennskap til kommunens tjenester og innspill fra ansatte, barn og unge, lag / foreninger, eksterne samarbeidspartnere og innbyggere³⁰. Barn og unges oppvekstvilkår og levekår har stått helt sentralt i dette arbeidet.

5.1.3 Samtale med ansatte i kommunen

Gjennom prosjektet har revisjonen snakket med en rekke tjenester og ansatte i Iveland kommune. Vi har blant annet stilt spørsmål til hvilken kjennskap de har til barn og unges levekår i kommunen. Revisjonen opplever at alle tjenestene er kjent med de særlige levekårsutfordringene som Iveland kommune står ovenfor, og utfordringene knyttet til barnefattigdom. Hvor detaljert informasjon den enkelte tjenesten / ansatte har om barn og unges levekår, avhenger litt av hvilken tjeneste de jobber i og hvem de hovedsakelig jobber mot – om det er de foresatte eller barna. De som jobber tettest opp mot barna, for eksempel barnehage og skole som treffer barna i det daglige, har et større innblikk i denne tematikken og i det enkeltes barns situasjon – enn for eksempel de tjenestene som kun jobber med de voksne.

Iveland kommune er samtidig en relativt liten kommune og administrasjonen i kommunen er heller ikke så stor. Dette bidrar til at informasjon enklere kan deles på tvers av tjenestene. Revisjonens inntrykk er at barnefattigdom er et tema som det er høyt fokus på i kommunen.

5.2 Oppsummering og vurdering

Det fremgår både av folkehelseloven §§ 3 og 5 og sosialtjenesteloven § 12 at kommunene skal ha oversikt over barn og unges levekår, og være særlige oppmerksomme på trekk som kan skape eller opprettholde sosiale problemer. Denne kunnskapen skal benyttes som grunnlag for det forebyggende arbeidet i kommunen og de tiltak og planer som iverksettes for å forsøke å møte kommunes folkehelseutfordringer, jf. folkehelseloven § 7.

²⁹ Iveland kommune, *Medvirkningsrapport – medvirkning med kommunens ansatte, en rapport til arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel 2022-2024*, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/kommuneplanenes-samfunnsdel.570915.no.html>

³⁰ Iveland kommune, *Møteprotokoll kommunestyre 20.10.22*, hentet fra <http://159.171.48.136/elnnsynlve-land/Dmb/ShowDmbDocument?mld=192&documentTypeld=MP>

I denne problemstillingen har vi undersøkt om Iveland kommune har tilstrekkelig oversikt over levekårene til barn og unge, og vi har sett nærmere på hva slags informasjon kommunen har i eget planverk, i interne dokumenter og vi har snakket med ansatte som jobber i kommunen.

Revisjonens gjennomgang viser at Iveland kommune har kjennskap til relevant informasjon om barn og unges oppvekst- og levekårsforhold. Med oppvekst og levekårsforhold menes for eksempel økonomiske vilkår, bo- og arbeidsforhold og utdanningsforhold, jf. forskrift om oversikt over folkehelsen³¹. Gjennomgangen viser at informasjonen bygger på offentlig statistikker og undersøkelser, samt kommunens egne undersøkelser i kommunen. Iveland er en relativt liten kommune med en liten administrasjon, og revisjonen opplever at det er mye informasjonsutveksling på tvers av relevante tjenester der barn og unges levekår er tema.

Revisjonen vurderer at kommunen har tilstrekkelig oversikt over levekårene til barn og unge, og at dette er et godt utgangspunkt for videre arbeid med barnefattigdomstematikken. Kommunen har hatt noen kjente levekårsutfordringer over tid, og i tredje problemstilling ser vi nærmere på hvordan kommunen benytter kunnskapen om barn og unges levekår til å jobbe med å forebygge og bekjempe barnefattigdom i Iveland kommune.

³¹ Forskrift folkehelseloven § 3, hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-06-28-692/%C2%A73?q=folkehelseloven%20%C2%A7%203#%C2%A73>

5.3 Barn og unges behov ved søknad om økonomisk stønad

Kommunen er ansvarlig for å yte økonomisk stønad til personer som ikke kan sørge for eget livsopphold, jf. sosialtjenesteloven §§ 18 og 19. Det er presisert i rundskrivet til loven at det særlig skal tas hensyn til barn og unges behov³². 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. Revisjonen vil i denne problemstillingen undersøke følgende:

I hvilken grad hensyntas barn og unges behov ved behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp?

Forskningen på barnefattigdom i Norge viser blant annet til at barn og unge selv uttaler at det verste med å være fattig, er at man ikke kan delta på det andre kan³³. Det vil derfor være relevant å undersøke hvorvidt NAV ivaretar barn og unges behov i behandlingen av søknad om økonomisk stønad.

5.3.1 Om NAV Midt-Agder og økonomisk sosialhjelp

Fra 01.01.2020 har Iveland kommune vært en del av NAV Midt-Agder. Dette er et samarbeid mellom kommunene Vennesla, Iveland, Åseral, Bygland, Valle og Bykle, med Vennesla som vertskommune. Samarbeidet innebærer at de nevnte kommunene har felles NAV-kontor som leverer tjenester for alle kommunene i samarbeidet. Det er lokalkontor i de øvrige kommunene, og NAV Midt-Agder forsøker å være til stede på lokalkontoret i Iveland 3 dager pr uke.

Økonomisk sosialhjelp skal sikre at alle har tilstrekkelig midler til livsopphold. Retten til sosialhjelp utløses først når alle andre muligheter til forsørgelse er vurdert, for eksempel gjennom arbeid, andre økonomiske rettigheter eller egne midler. Stønadene er i utgangspunktet midlertidig, og bør ta sikte på å gjøre mottaker selvhjulpne. Det fremgår av rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV at stønadsmottaker skal sikres et forsvarlig livsopphold, samtidig som stønadsnivået skal motivere til å skaffe inntektsgivende arbeid, delta i kvalifiseringsprogram, arbeidsmarkedstiltak eller andre aktiviteter som kan fremme overgang til arbeid³⁴.

Kommune	Økonomisk sosialhjelp (uten flyktninger)	Økonomisk sosialhjelp – flyktninger innenfor 5-års-perioden
Vennesla	9 190 421 (9 583 828)	2 087 985 (1 287 322)
Iveland	329 342 (668 250)	403 319 (316 895)
Åseral	129 203 (57 308)	237 269 (275 658)
Bygland	98 797 (331 914)	0 (91 272)
Valle	79 405 (262 768)	11 613 (0)
Bykle	180 161 (122 514)	0 (123 269)

Ifølge NAV Midt-Agders årsrapport for 2021 er det forskjeller mellom kommunene i samarbeidet i hvor mye økonomisk sosialhjelp som utbetales. Det fremgår at dette i hovedsak skyldes ulike sosiale, matrielle og demografiske forhold i kommunene. Spesielt i kommuner med få innbyggere, vil små endringer i antall enkeltfamilier og enkeltinnbyggere som strever sosialt og økonomisk, få relativt stor betydning

for hvor mye stønad som utbetales. Tabellen viser utbetalinger fordelt på kommunene i samarbeidet i 2021, 2020 tallene er satt i parentes.

³² Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, hentet fra https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_3-2

³³ Bufdir, *Barn i lavinntektsfamilier*, hentet fra https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Ny_Barnefattigdom_i_Norge/

³⁴ Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, hentet fra <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#ref/lov/2009-12-18-131/C2%A718>

NAV Midt-Agder har analysert utviklingen i tiltakene innenfor økonomisk sosialhjelp. Denne oversikten gjelder samlet for alle kommunene som deltar i samarbeidet:

	Livsopphold	Husleie	Strøm	Misligholdte garantier	Midlertidig botilbud	Nødhjelp	Tannbehandling	Helsetjenester
2021	5 439 709	3 808 539	1 094 458	135 284	71 680	75 470	1 131 196	68 450
2020	5 777 095	4 295 874	524 269	17 000	137 138	123 977	684 513	52 184

Oversikten viser at faktiske kostnader til livsopphold (mat og andre nødvendige daglige produkter) har gått ned i 2021 sammenlignet med 2020. Kostnader til strøm og tannlegebehandling har imidlertid økt betydelig.

NAV Midt-Agder forteller i samtale med revisjonen at de i 2022 ikke har sett en økning i antall som søker om økonomisk sosialhjelp, men de ser at de som søker har høyere utgifter enn tidligere³⁵.

NAV Midt-Agder har gjort et foreløpig estimat for 2022, pr 1.11.2022. Som ser slik ut:

	Livsopphold	Husleie	Strøm	Garantier	Midlertidig botilbud	Nødhjelp	Tannbehandling	Helsetjenester
2022	5 500 000	3 700 000	2 100 000	100 000	200 000	250 000	900 000	100 000

Det presiseres at tallene er høyst usikre. Dette estimatet viser en betydelig økning i søkerens strømutfgifter og nødhjelp.

NAV Midt-Agder påpeker at det i lveland er større trykk på sosiale tjenester enn i de øvrige kommunene, og flere har mottatt stønad over tid. Det er mange, særlig unge og barnefamilier, på arbeidsavklaringspenger (AAP). Da er ofte økonomisk sosialhjelp en supplerende ytelse.

5.3.2 Gjennomgang av enkeltsaker

Revisjonen har gjennomgått noen enkeltsaker for å se i hvilken grad barn og unges behov blir ivaretatt i behandlingen av søknad om økonomisk stønad. Vi har gjennomgått til sammen 25 vedtak om økonomisk sosialhjelp fra perioden 2020-2022. Vi har både sett på ordinære søknader og søknader om nødhjelp. Hensikten med gjennomgangen har vært å undersøke hvorvidt barn og unges behov har blitt ivaretatt i behandlingen.

Det er viktig å huske at vi ved gjennomgangen av enkeltsakene ikke har sett nærmere på alle forhold som knytter seg til saksbehandlingen av saken. I gjennomgangen har vi hatt fokus på om kommunen sikrer en forsvarlig kartlegging og om det gjøres individuelle vurderinger for å innvilge eller avslå søknad om økonomisk stønad. Det er barn og unges behov som har blitt undersøkt spesielt.

³⁵ Samtalen fant sted 07.09.2022.

5.3.3 Kartlegging av barn og unges behov

Kommunen har ansvar for å yte økonomisk stønad til innbyggere som ikke kan sørge for eget livsopphold, jf. sosialtjenesteloven § 18. Den som ikke har tilstrekkelig med penger til å dekke levekostnader gjennom arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Det fremgår videre av sosialtjenesteloven § 19 at kommunen i særlige tilfeller kan yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon, selv om vilkårene i § 18 ikke er til stede. Det presiseres i lovverket at dersom søker har forsørgeransvar, skal det tas særlig hensyn til barn og unges behov.

Avgjørelser om økonomisk stønad regnes som et enkeltvedtak, jf. sosialtjenesteloven § 41. Ved saksbehandlingen 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-kontoret 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 tjenester³⁶ 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.

Statens helsetilsyn har besluttet at det skal gjennomføres et landsomfattende tilsyn med NAV-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad. Helsetilsynet har i denne forbindelse utarbeidet en veileder for tilsynet hvor det er gitt en rekke eksempler på hva som bør kartlegges³⁷.

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
- Internettilgang og mobilabonnement
- Andre særlige behov (eks. bil)

Revisjonen har i sin gjennomgang av enkeltsaker sett nærmere på hvilken informasjon NAV-kontoret har om barn og unges situasjon.

³⁶ Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV, hentet fra <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#ref/lov/2009-12-18-131/C2%A743>

³⁷ Statens helsetilsyn, *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022 -2023*, s. 14. Hentet fra https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf

I sakene vi har gjennomgått, fremgår informasjonen om barn og unge i all hovedsak av selve søknadsskjemaet. I søknadsskjemaet skal søkeren oppgi hva det søkes om og gi en kort begrunnelse for dette. Videre skal det legges inn informasjon om antall barn, alder og kjønn, bo-situasjon, omsorgssituasjon og eventuelle utgifter til barna. I de fleste sakene revisjonen har gått gjennom, er det fra søker side gitt relativt lite informasjon om barnas særskilte behov / situasjon. Under punktet «utgifter knyttet til barn», blir dette oftest besvart med å vise til kostnader til barnehage eller SFO. I et par saker er det imidlertid gitt ytterligere opplysninger som knytter seg til barnas behov, for eksempel ved at det ble opplyst om at barna hadde behov for spesifikt utstyr knyttet til en fritidsaktivitet.

Det er imidlertid opp til NAV-kontoret å vurdere om saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Dersom det ikke fremkommer tilstrekkelig informasjon av søknadsskjemaet til å fatte et vedtak i saken, må NAV-kontoret hente inn ytterligere informasjon. I de sakene revisjonen har gjennomgått, kan vi ikke se at NAV-kontoret har hentet inn ytterligere opplysninger om barnas behov / situasjon. I de gjennomgåtte sakene finnes det derfor ikke informasjon om barnas behov for klær, sko og utstyr, om de har spesielle behov knyttet til sosiale aktiviteter eller om de deltar på fritidsaktiviteter. Unntaket er i et par saker der søker selv har gitt spesifikk informasjon om at det er behov for nye vinterklær eller nye treningsklær / utstyr i forbindelse med fritidsaktiviteter.

I møte med NAV Midt-Agder stilte revisjonen spørsmål til saksbehandlingen av økonomisk stønad for personer med forsørgeransvar. NAV Midt-Agder forteller at hvis søker har barn, skal det undersøkes om barna deltar i aktiviteter. Ofte opplyser ikke søker om dette i søknaden, saksbehandler skal da ta kontakt med søker for å undersøke dette nærmere. Videre forteller NAV at de også tar kontakt med søker dersom søker har krysset av «ja» til at de har utgifter knyttet til barn - uten at de har spesifisert nærmere hva dette innebærer. Det påpekes imidlertid at det kan være vanskelig å komme i kontakt med søkeren når saksbehandler skal etterspørre supplerende informasjon, det kan være at søker ikke svarer på verken telefon eller e-post.

NAV Midt-Agder forteller videre at det er en del søkere som trenger hjelp / veiledning til å fylle ut søknaden. I disse tilfellene oppsøker søkerne velkomstsenteret, og ofte er det da lange samtaler med søker, blant annet om forhold som knytter seg til barnas behov / situasjon.

Det fremgår av rundskriv til lov om sosiale tjenester³⁸, at opplysningene i saken skal være skriftlig – enten dette er i form av innhentede dokumenter eller nedtegnelser i søknad eller øvrige saksdokumenter. Det foreligger ikke noe dokumentasjon i saksbehandlingssystemet som viser at NAV Midt-Agder har vært i kontakt med søker eller forsøkt å komme i kontakt med søker for å innhente ytterligere informasjon. Det foreligger heller ikke dokumentasjon på at det er foretatt kartlegging av barnas behov / situasjon når søker har fått bistand med søknaden på NAV-kontoret. NAV Midt-Agder forteller at de er klar over at relevante opplysninger skal nedtegnes i den enkelte sak, og at de trolig har et forbedringspotensial når det gjelder dokumentasjon.

³⁸ Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, hentet fra https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_6-3

5.4 Vurdering

Det fremgår videre av lovverket at hovedprinsippet for behandling av søknad om økonomisk stønad, er at det skal foretas *konkrete og individuelle vurderinger* av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. NAV-kontoret har både rett og plikt til å foreta skjønnsmessige vurderinger i den enkelte sak. Det er utarbeidet statlig veiledende normer for økonomisk stønad, disse kan være et hjelpemiddel, men skal ikke erstatte den individuelle vurderingen³⁹. I NAV Midt-Agders årsrapport fremgår det at kontoret forholder seg til statlige veiledende normer for økonomisk sosialhjelp, samtidig som de skal ha individuelle vurderinger i hver enkelt sak⁴⁰.

Dersom det ikke er innhentet tilstrekkelig informasjon i saken, jf. forvaltningsloven § 17, vil det samtidig være vanskelig å foreta en individuell vurdering i saken samt vurdere størrelsen på stønadsbehovet. Som revisjonen har beskrevet i forrige avsnitt, er det i liten grad dokumentert at det er foretatt en kartlegging av barn og unges behov i den enkelte sak. Opplysninger som eventuelt har blitt innhentet via telefon eller ved oppmøte på NAV-kontoret, fremkommer ikke av selve vedtaket i saken. Revisjonens gjennomgang viser at vedtakene ofte er standardiserte, og at barn og unges behov ikke vektlegges i selve vurderingen, jf rundskriv sosialtjenesteloven § 4⁴¹. I de få sakene der søker selv har oppgitt spesielle forhold knyttet til behov for klær eller utstyr til barna, er det imidlertid foretatt mer konkrete og individuelle vurderinger av NAV Midt-Agder.

Videre viser revisjonens gjennomgang av enkeltsaker at det i all hovedsak er brukt veiledende satser for barnetillegg. Disse satsene skal være veiledende, og det fremkommer ikke at det er foretatt noen vurdering av hvorfor dette beløpet er gitt og om standardsatsen er dekkende. Vi ser at det i sakene gis lite ekstra utover veiledende sats. I de få sakene der søker har oppgitt at det er behov for ekstra klær eller utstyr til barna, har det derimot blitt gitt ekstra stønad.

5.4.1 Internkontroll

Det fremgår av sosialtjenesteloven § 5 at kommunen skal ha en internkontroll, jf. kommunelovens § 25-1. Dette innebærer at kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.

Det er kommunedirektøren som er ansvarlig for internkontrollen. Kommunedirektøren har delegert den løpende kontrollen til den enkelte enhetsleder. NAV Midt-Agder er et interkommunalt samarbeid, hvor Vennesla kommune er vertskommune. Det er dermed kommunedirektøren i Vennesla som har ansvar for å følge opp internkontrollen. Det fremgår av kommuneloven § 25-1 at internkontroll skal dokumenteres.

Leder i NAV Midt-Agder skriver i en e-post til revisjonene⁴² at alle vedtak har totrinnsbehandling. Det er fagansvarlig som har ansvar for denne kontrollen. Revisjonen finner at alle vedtak har to signaturer. Det foreligger ingen dokumentasjon på hva som er

³⁹ Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, hentet fra <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#ref/lov/2009-12-18-131/%C2%A718>

⁴⁰ NAV Midt-Agder, *Årsrapport for 2021 – Drift, fagområder og stønadsområder – samlet*, hentet fra <http://159.171.48.136/elnn-syn/veland/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbId=1773&caseType=CasesFremlegg®istryEntryId=34782>

⁴¹ Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, hentet fra https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_3-2

⁴² E-post mottatt av revisjonen 18.09.22.

gjort av hver enkelt saksbehandler. Leder forteller at det ikke er lagt oppdaterte internkontrolldokumenter etter at kommunene gikk sammen i NAV Midt-Agder. Det fremstår for revisjonen som om det er noe uklart hvordan kommunen skal følges opp og dokumentere internkontrollen.

Revisjonen finner ikke dokumentasjon på internkontroll utover to signaturer på vedtak.

5.5 Oppsummering og vurdering

Revisjonen har i denne delen av rapporten sett nærmere på saksbehandlingen av søknader om økonomisk stønad for personer med forsørgeransvar. Kommunen (NAV) er ansvarlig for å yte økonomisk stønad til personer som ikke kan sørge for eget livsopphold, jf. sosialtjenesteloven §§ 18 og 19. Det er presisert i rundskrivet til loven 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. Revisjonen har undersøkt hvordan dette har blitt ivaretatt av NAV Midt-Agder ved å gjennomgå utvalgte enkeltsaker.

Revisjonens gjennomgang viser i korte trekk at det er mangler ved kartleggingen av barn og unges behov / situasjon, jf. forvaltningsloven § 17. Det er i liten grad dokumentert at det er foretatt konkrete og individuelle vurderinger av barnas behov i den enkelte sak. Dette øker risiko for feil, og at familiens behov ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i saksbehandlingen.

NAV Midt-Agder har ikke utarbeidet egne rutiner / retningslinjer for saksbehandlingen av økonomisk stønad etter sosialtjenestelovens §§ 18 og 19. Det foreligger ingen konkret plan / rutine for hvordan internkontroll skal utføres og dokumenteres. Vedtakene om økonomisk sosialhjelp foretas gjennom en to-trinns prosess som kontroll. Det fremgår ikke av saksdokumenter hva som er blitt gjort av de ulike saksbehandlerne. Økt fokus på internkontroll, etter kommunelovens § 25-1, i form av rutiner og sjekklister vil kunne bidra til å sikre og dokumentere at NAV Midt-Agder leverer forsvarlige tjenester etter sosialtjenesteloven § 4.

Revisjonen vurderer at det er behov for å styrke fokuset på barn og unges behov i behandlingen av søknad om økonomisk sosialhjelp. Revisjonen vurderer at internkontrollen bør styrkes og dokumenteres.

Revisjonen konkluderer at barn og unges behov i liten grad hensyntas i behandlingen av søknad om økonomisk sosial hjelp.

5.6 Oppfølging av vedtatte planer, mål og tiltak.

5.6.1 Innledning

Regjeringen har lenge hatt som uttalt mål at den ønsker å få bort barnefattigdom. Regjeringen har utarbeidet flere strategier for hvordan dette målet skal nås. Regjeringen er veldig tydelig på at barnefattigdom er en kompleks utfordring. Det gjør at det ofte er behov for at kommunen ser på komplekse løsninger. Regjeringens strategi, sammen med Bufdir sin rapport, er tydelig på at fattigdomsbekjempelse må foregå på tvers av sektorer. Strategiene legger vekt på økt deltakelse for barn, unge og foreldre på arenaer som barnehage, skole, SFO, fritidsaktiviteter og i arbeidslivet. Som nevnt tidligere så er fokuset til revisjonen barneperspektivet. Vi tar dermed ikke med noe om deltakelse i arbeidslivet for de voksne.

Å forebygge barnefattigdom og utjevne sosial ulikhet er et sentralt mål for Iveland kommune, dette fremgår av flere kommunale styringsdokumenter. I denne delen av rapporten undersøker revisjonen følgende problemstilling;

I hvilken grad har mål og tiltak for å forebygge og bekjempe barnefattigdom blitt fulgt opp av Iveland kommune?

Revisjonen vil belyse hvordan Iveland kommune jobber for å forebygge og bekjempe barnefattigdom. Barnefattigdom er, som nevnt, et komplekst og sammensatt tema, og det er flere tjenesteområder som er involvert i arbeidet for å forebygge og bekjempe barnefattigdom. For å lykkes bedre i arbeidet, er det ofte behov for samarbeid på tvers av sektorer og tjenester. Revisjonen har i arbeidet med rapporten hatt samtaler med flere kommunale tjenester, i tillegg til at vi har snakket med deler av frivilligheten i kommunen. Vi har også sett nærmere på ulike kommunale dokumenter og planer som er relevante for tematikken.

Vi vil videre belyse revisjonskriteriene, se på organiseringen av Iveland kommune og hvordan de ulike tjenesteområdene har jobbet med mål og tiltak for å forebygge og bekjempe barnefattigdom. Til slutt vil vi se på samarbeidet på tvers av enhetene i kommunen og kommunens samarbeid med frivilligheten.

5.6.2 Mål og tiltak for å forebygge og bekjempe barnefattigdom i Iveland kommune

Som beskrevet i denne rapportens kapittel 3.2 så vil revisjonene besvare problemstillingen ovenfor ved bruk av mål og tiltak som er beskrevet i kommunens egne planer. De tiltakene som er formulert her har vært tema for intervju med kommunens ulike enheter og frivilligheten. Revisjonen har tatt utgangspunkt i barneperspektivet, og kun sett på de mål og tiltak som er rettet direkte mot barn og unge.

I kommuneplanen, *Iveland kommune fram mot 2026*, trekkes det frem i samfunnsdelen, som mål, at alle: «*barn og unge i Iveland opplever å ha gode oppvekstsvilkår*». I planen er det beskrevet ulike tiltak for å nå dette målet.

I kommuneplanens samfunnsdel første tema er det trukket frem ulike tiltak for å sikre alle barn og unge har grunnleggende ferdigheter som gjør dem kompetente for videre utdanning og arbeidsliv. Det kommer frem i kommuneplanen at oppvekstsektoren skal

ha fokus på å stimulere barn og unge til å fullføre videregående skole, ta høyere utdanning og komme seg inn i arbeidslivet.

Kommuneplanens samfunnsdel andre tema har som overordnet mål at innbyggerne i Iveland kommune opplever levevilkår og folkehelse minst på nivå med landsgjennomsnittet. En strategi her er at kommunen skal tilrettelegge for en aktiv og meningsfylt fritid i samarbeid med frivillige organisasjoner. Kommunen ønsker tilrettelegging og tiltak for tidlig intervensjon for utjevning av sosial ulikhet i helse og velferd.

Videre vil revisjonen se på målene i *Handlingsplan for folkehelse i Iveland kommune år 2020*. Som beskrevet i kapittel 3.2 så er det handlingsplanens fjerde tema; *Utjevne sosial ulikhet*, som er relevant for denne rapporten. I denne planen er det listet opp seks tiltak for å nå de tre overordna målene som beskrevet i kapittel 3.2. Av disse tiltakene har revisjonen sett på de tiltakene som er rettet mot barn og unge:

- «Årlige besøk i ungdomsskolen av lokale foreldre som har utdanning og jobb. Målet er å snakke varmt om utdanning og økt kompetanse.
- Utforske muligheten om å tilby/starte opp et fysisk aktivitetstilbud til unge utføre gjennom frisklivssentralen.
- Gratis ferietilbud til barn, ungdom og familier i samarbeid med Kilandsenteret.
- Øke bruk av utstyrs bua (gratis utlån av turutstyr til helårsbruk).
- Ivareta engasjement blant lokale initiativtakere. Bidra med støtte til å søke prosjektmidler fra folkehelsefondet»⁴³.

Iveland kommune har en *Handlingsplan for å forebygge barnefattigdom i Iveland kommune*. Denne handlingsplanen er forankret i FN's barnekonvensjon. Denne handlingsplanen trekker frem en arbeidsmetode. Her deles tilnærmingen til fattigdomsproblematikken i to. Den ene arbeidsmetoden retter seg mot å forhindre fattigdom, gjennom å tilby økonomisk veiledning til familiene og hjelpe dem til å kunne leve uavhengig av det offentlige hjelpeapparatet. Den andre arbeidsmetoden handler om å sørge for at barn skal få gode opplevelser og en meningsfull fritid, uavhengig av foreldrenes økonomiske situasjon. Det er i handlingsplanen trukket frem en *aktivitetspakke*.

Disse planene har vært tema for samtale med kommunens ansatte i de ulike sektorene og med frivilligheten.

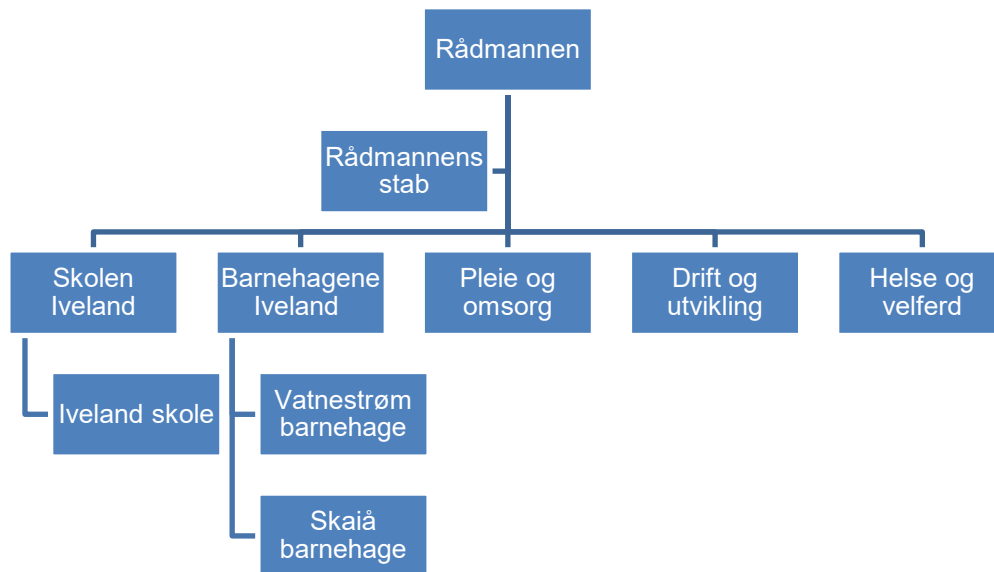
Revisjonen har også sett på tverrfaglig samarbeid. Fattigdomsproblematikken er sammensatt og det er dermed ofte behov for at flere jobber sammen for å finne løsninger på problematikken, jf. Bufdir sin veileder for *tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom*. Iveland kommunestyre vedtok 10.februar 2022, sak 3/22, *Plan for tverrfaglig samarbeid og forebyggelse innsats for barn, unge og familier i Iveland Kommune 2022-2026*. Dette arbeidet vil bli sett på i denne rapportens kapittel 5.9.

Videre vil revisjonene vise en oversikt over organiseringen og vise til tiltak som er iverksatt av de ulike enhetene og frivilligheten i kommunen.

⁴³ Iveland kommune, *Handlingsplan for folkehelse i Iveland kommune år 2020*, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/get-file.php/4704607.2242.tutpwpzjiljpb7/Handlingsplan+folkehelse+2020.pdf>

5.6.3 Organiseringen i Iveland kommune

Tjenesteytingen i Iveland er organisert i seks enheter:



Revisjonene vil i det kommende se på hvordan de ulike enhetene jobber med tiltakene for å nå målene i kommunens planer.

5.7 Data

Dette kapittelet vil ta for seg data innsamlet gjennom samtale med ansatte i kommunen og frivilligheten. Fokuset for disse samtalene har vært å få kartlagt tiltakene som er iverksatt for å nå målene i kommuneplanene, jf. kapittel 3.2 og 5.6.2

5.7.1 Tiltak i barnehage og skole

Oppvekst er et svært viktig satsingsområde for Iveland kommune. Barnehagene og skolen i Iveland spiller en sentral rolle i forebygging og bekjempelse av barnefattigdom i kommunen. Det fremkommer av regjeringens samarbeidsstrategi for barn og unge i lavinntektsfamilier at:

«Det er viktig at alle barn og unge har de samme mulighetene til å delta på de viktigste arenaene i samfunnet. Gjennom å delta i barnehage, skolefritidsordninger og fritidsaktiviteter utvikler barna sosiale ferdigheter, relasjoner og nettverk. Deltagelse gir sosial og kulturell kompetanse som etterspørres i dagens samfunn. Forskning viser at barn i familier med lav inntekt deltar i mindre grad enn andre barn på flere av disse arenaene. Lavere deltagelse kan føre til at man får færre muligheter senere i livet, og det kan i verste fall bidra til utenforskap og marginalisering. Dette er en stor utfordring, både for samfunnet og for de som rammes. Aktiv deltagelse kan føre til at barn i lavinntektsfamilier bryter dette mønsteret og at man dermed unngår at problemene overføres fra en generasjon til den neste.»⁴⁴

⁴⁴ Like muligheter i oppveksten, regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier, s. 16-17, hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/bb45eed3479549719fb14c78eba35bd4/strategi-mot-barnefattigdom_web.pdf

Iveland har to barnehager og en skole, se organisasjonskart i kapittel 5.6.3. Både barnehagene, skolen og rådgiver oppvekst forteller at kommunen har stort fokus på barnefattighedsproblematikken. De forteller at de jobber på forskjellige måter med problematikken. De arbeider med tiltak for å dempe konsekvensene for barn som lever i familier med lavinntekt, og tiltak som forebygger og bekjemper at barn og unge selv havner i lavinntekt.

Barnehagene og skolen jobber aktivt med gode relasjoner til familiene. De som er i kontakt med familiene opplever ofte at det er vanskelig å få informasjon om familiens økonomiske situasjon. Det kan dermed være vanskelig å avdekke hvem som trenger ekstra hjelp og ikke. En ansatt på skolen opplever å ha god relasjon til familier som sliter og opplever at kontakten dem imellom ikke er stigmatiserende.

Stigmatisering blir trukket frem som en utfordring av kommunen. De opplever ingen familier som selv tar initiativ til å fortelle at de trenger noe ekstra på grunn av sin økonomiske situasjon. Skolen opplever at økonomi er av liten betydning for elevene.

«Det er ikke noe merkepress på skolen, slik det gjerne kan være i større byer og på større skoler,» sier en ansatt på skolen.

Både barnehagene og skolen opplyser å ha mange «her og nå»-tiltak. Som for eksempel klær til utlån, mat som kjøpes inn og gis til barn som kommer uten niste. Alle kjenner til kommunens «utstyrsbua», som låner ut utstyr gratis. De henviser og markedsfører den til alle. Det kommer frem i intervjuene at hele kommunen har fokus på å ikke ha tiltak som virker stigmatiserende. I barnehagen får alle foreldre opplyst at det er muligheter for å søke om redusert foreldrebetaling og skolen driftes etter gratisprinsippet. Barnehagen har også sluttet med arrangementer som fører til et press om å bruke mer penger, som for eksempel «vise dag».

Skolen opplyser at de sørger for at elevene har alt av nødvendig utstyr. Skolen har i tillegg en ordning hvor ungdom får ta mopedlappen gjennom skolen (dette ligger det politisk vedtak på, og følger med midler til). Skolen arrangerer også trafikalt grunnkurs og leier inn opplæring til mørkekjøring. Kommunen vet at transport er en utfordring for ungdommene i kommunen.

Når skolen har arrangert «ski-dag» og noen av barna har lyst til å renne i bakken, så har skolen betalt for dette. Skolen forteller at det er for tidkrevende å be NAV om midler til de elevene det gjelder.

Det snakkes om økonomi og viktigheten av utdanning og arbeid jevnlig med barnehagebarn og på skolen. Alle elever i 10. klasse får tilbud om en ukes sommerjobb i kommunen, skolen organiserer dette, men betaler ikke for det⁴⁵. Dette ses på som en del av det langsiktige arbeidet. Det kommer frem at det er rådgiver oppvekst som jobber mest langsiktig, gjennom utvikling av kommunale planer.

Rådgiver oppvekst har vært involvert i utarbeidelsen av mål og tiltak som står i kommunedelplanen *Kvalifisert for fremtida 2022*. Det blir trukket frem viktigheten av at det følger med midler i kommunens budsjett til å følge opp denne planen.

⁴⁵ Kommunen betaler for dette.

5.7.2 Tiltak i helse og velferd

Inn under enhet for helse og velferd er det flere tjenester som er relevante med hensyn til barnefattigheds tematikken, blant annet NAV, psykisk helse, flykningtjenesten, folkehelsekoordinator og helsestasjon / skolehelsetjeneste.

Helse

Helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom har en sentral rolle i å kunne identifisere barn og unge som står i risiko for å oppleve negative konsekvenser av fattigdom. Disse helsetjenestene har både et forebyggende mandat og et «tidlig-inn-perspektiv»⁴⁶.

Helsestasjonen er for barn 0-5 år og deres foreldre. De ansatte på helsestasjonen møter gravide, foreldre og barn, og har mulighet til å gjennomføre hjemmebesøk. Helsestasjonen er den eneste offentlige helsetjenesten som møter barnet regelmessig det første leveåret, og har derfor en sentral rolle som barnets sikkerhetsnett⁴⁷. Regelmessige møter mellom helsepersonell og familier skaper et tillitsforhold som gir helsepersonell mulighet til å komme tidlig inn – styrke, veilede og støtte foreldrene i foreldrerollen. Ved å ha fokus på fattigdom som påvirkningsfaktor på helsen når helsestasjonen følger barns fysiske og psykososiale utvikling, kan de både bidra til å forebygge negative konsekvenser av fattigdom, samt identifisere barn som opplever konsekvenser av fattigdom.

Helsestasjonen på Iveland har pr.01.07.21⁴⁸:

- To helsesykepleiere (50 % og 70 %) med ansvarsområde 0-5 år og skolehelsetjenesten 1-10 klasse.
- Jordmor 30 %, til stede en dag i uka og 10 % tilpasset hjemmebesøk
- Helsestasjonslege 10 % stilling.

Helsestasjonen forteller at det eksisterer et tverrfaglig familieteam som skal ta hovedansvaret for familiene, altså kartlegger og henviser ut fra problemstilling. Problemstillingene handler ofte om økonomi. Helsestasjonen forteller at det blir mye «her og nå problemer» som løses, fremfor et langsiktig arbeid. Det tverrfaglige familieteamet er en pilot som det er lagt inn forslag til i *Kvalifisert for fremtida 2022*. Som pilot har det ikke fulgt økonomiske midler med. Det forventes å følge med midler når *Kvalifisert for fremtida 2022* er vedtatt⁴⁹.

Videre opplyser helsestasjonene at de har et universelt tiltak rettet mot barnefattigdom for alle i kommunen, det heter «*Sammen Iveland*». De ansatte på helsestasjonen opplever at økonomiske problemer ikke er noe familien selv forteller om i møte med helsepersonell. Det samme opplever psykisk helse og flykningtjenesten.

Psykisk helse og flykningtjenesten jobber primært med voksne. Men de kjenner til at kommunene for eksempel dekker en fritidsaktivitet for flykningbarn de to første årene fra de er 6 år og oppover, et tilbud de passer på å informere om.

⁴⁶ Bufdir, *Fattigdom – Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom*, hentet fra https://bufdir.no/fagstotte/produkter/fattigdom_veileder_for_tverrsektorielt_arbeid_for_barn_som_lever_i_fattigdom/

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Iveland kommune, *Virksomhetsplan for Iveland helsestasjon og skolehelsetjeneste*, s. 8, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/kommunale-planer.294787.no.html>

⁴⁹ I budsjettet for 2023 er det foreslått en tiltakspakke på 100 000 kr til familieteam, hentet fra [file:///C:/Users/AKO-an1207/Downloads/R%C3%A5dmannens+forslag+2023-2026+-+hele+dokumentet%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/AKO-an1207/Downloads/R%C3%A5dmannens+forslag+2023-2026+-+hele+dokumentet%20(1).pdf)

Folkehelsekoordinator arrangerer et fysisk aktivitetstilbud til unge uføre og andre brukere i kommunen gjennom Frisklivssentralen. Dette er primært et tilbud rettet mot voksne.

Tjenestene trekker frem mangel på offentlig transport som en utfordring, både knyttet til arbeidsliv, men mest relevant for denne rapporten er utfordringen knyttet til barns deltakelse i fritidsaktiviteter. Tjenestene er opptatt av at både foreldre og barn har godt av å delta på aktiviteter. Det trekkes også frem at foreldre er viktige bidragsytere til fritidsaktiviteter i Iveland.

De ansatte i kommunen forteller at ressurser er en stor utfordring. Noen av de ansatte opplever å få flere og flere oppgaver. De savner tilstrekkelig med midler for å kunne jobbe mer målrettet enn de gjør i dag. Det presiseres i *Kvalifisert for fremtida 2022* hva som trengs av midler. Det forventes av de ansatte i helsetjenestene at politikerne følger opp planen med midler i budsjettet.

Tjenestene opplever at mange ansatte strekker seg langt og ofte ut over det som kan forventes, men at kommunen mangler spisskompetanse på mange felt for å møte problemstillingen på en helhetlig måte. Flere ansatte i tjenestene trekker frem at Iveland skal være en generalistkommune som en mulig forklaring på mangelen på spisskompetanse.

Velferd

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) skal innenfor sitt ansvarsområde bidra til å forebygge og redusere fattigdom, fremme sosial inkludering og bygge et sterkere sosialt sikkerhetsnett⁵⁰.

NAV forvalter ulike sosialtjenester, blant annet:

- **Opplysning, råd og veiledning:** Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer.
- **Økonomisk stønad:** De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Det skal tas særlig hensyn til barns behov. Utgifter til barn og unge kan være en del av livsoppholdet, selv om tilsvarende utgifter til voksne ikke er det.

I tillegg til å gi støtte i form av økonomisk sosialhjelp som vi har omtalt i denne rapportens andre problemstilling, har også NAV andre virkemidler som er sentrale for å kunne bidra til å bekjempe barnefattigdom – for eksempel opplysning, råd og veiledning.

Slik det fremgår av rapportens avgrensning i kapittel 1.5, har revisjonen valgt å legge et barneperspektiv til grunn for denne rapporten. Dette innebærer at vi ikke vil se grundig på hvordan kommunen jobber for å få voksne ut i arbeid og aktivitet. Styrket inntektssituasjon for de voksne er det viktigste virkemidlet for å løfte barn og familier ut av fattigdom, og det er derfor nødvendig å si noe om hvordan NAV opplever situasjonen i forhold til de voksne;

⁵⁰ Bufdir, *Fattigdom – Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom*, hentet fra https://www.bufdir.no/fags-totte/produkter/fattigdom_veileder_for_tverrsektorielt_arbeid_for_barn_som_lever_i_fattigdom/

NAV Midt-Agder forteller i samtale med revisjonene at flere av de voksne i Iveland i større grad enn i nabokommunene er utenfor arbeidslivet. Dette er en problematikk som de opplever som todelt; Iveland kommune har bosatt mange store barnefamilier med flyktningbakgrunn, hvor kvinnen er hjemme med barna, mens mennene strever med å komme ut i arbeid. Den andre delen av problematikken er knyttet til fattigdom som går i arv mellom generasjoner.

NAV Midt-Agder opplever at avstandene i Iveland er store og at manglende transporttilbud gjør det vanskelig å få voksne som ikke disponerer egen bil ut i arbeid. Iveland kommune skiller seg her fra nabokommunene da innbyggerne i nabokommuner flytter til mer sentrale strøk for å få arbeid. Dette skjer ikke i Iveland. NAV Midt-Agder peker på kostnad knyttet til bolig som mulig årsak. Som en ansatt sier:

«Det er billig å bo i Iveland».

Transporttilbudet kan også gjøre det vanskelig for noen barn og unge å delta på fritidsaktiviteter.

NAV Midt-Agder peker også på at de voksne sliter med gjeld, lavt utdanningsnivå og at det er mange ressursvake i kommunen. NAVs veiledere opplever at noen innbyggere oppsøker velkomstsenteret kun for å slå av en prat. Iveland har også en høyere andel uføre, sammenlignet med resten av landet. De uføre må selv ta kontakt med NAV / kommunen for å komme tilbake i arbeid og aktivitet.

NAV Midt-Agder forteller også at når de forsøker å ta kontakt med sine brukere for å få informasjon om for eksempel barnets behov i en søknad om sosialhjelp så mottar de ofte ingen respons fra de voksne, hverken på telefon eller e-post.

NAV Midt-Agder jobber primært opp mot de voksne. De tilbys økonomisk rådgivning og veiledning, men NAV opplever at mange av de som takker ja til dette ikke møter opp til avtalene sine. NAV Midt-Agder er usikker på årsaken til dette. De strever også her med å få tak i familiene. Det gis videre informasjon og mulighet til å søke om startlån slik at familier kan få et fast bosted.

NAV informerer revisjonen om at de får ulike tilbakemeldinger, hvor noen opplever at NAV driver med for lite utadrettet virksomhet, mens andre opplever at NAV er på tilbudssiden.

5.7.3 Tiltak i kultur og fritid

Å delta i fritidsaktiviteter er viktig for barn og unge, og har betydning for en god oppvekst. Fritidsaktivitet gir blant annet barn og unges muligheter til å utvikle sosiale ferdigheter og er sentralt for sosial inkludering. Barn og unge som har foreldre med høy inntekt og høy utdanning deltar oftere i fritidsaktiviteter, enn barn og unge med foreldre med lavinntekt og lav / ingen utdanning.

Kommunen

Iveland kommune har en ansatt i ca. 30% stilling på kulturfeltet. Vedkommende har da ansvar for biblioteket, kulturskolen, er sekretær for ungdomsrådet, kontakt med frivilligheten og noe ansvar for «utstyrsbua».

Iveland kommune arrangerer ulike ferie- og fritidstilbud for barn og unge som er gratis. I sommer fikk rådgiver oppvekst midler til å arrangere flere fritidstilbud gjennom sommerferien, kulturenheten bidro da med markedsføring. Dette var et tilbud som gikk ut til alle og som fikk god respons. Kommunens ansatt forteller:

«Det er jo noe usikkert om de som trenger det mest, var de som benyttet seg av tilbudet».

Denne høsten tar kommunen barn og unge med på paintball, som et sosialt tilbud.

Kulturenheten forteller at de sammen med Vennesla kommune drifter ungdomsklubben Moonlight. Der treffes ungdom hver torsdag og annen hver fredag. Blåkors har tidligere driftet et busstilbud, men dette har falt bort. Dermed er ungdommene i Iveland avhengig av at foreldre kan kjøre. Moonlight driver forebyggende arbeid i forhold til rus, kriminalitet, psykisk helse og er generelt for de som er i risikogruppen for å havne i utenforskap. I tillegg til det faste opplegget, tilbys det aktiviteter og turer som ungdommene har mulighet til å delta på i skoleferier og enkelte helligdager⁵¹.

Kulturskolen er også en del av kommunenes tilbud. Iveland kommune kjøper da plasser på kulturskolen som driftes av Vennesla kommune. Iveland kommune har seks plasser totalt. Kommunen forteller at dette tilbudet er for å ha et mer variert tilbud med aktiviteter til barn og unge i kommunen. 10% av utgiftene til kulturskolen dekkes av Iveland kommune, mens resten dekkes gjennom en elevkontingent.

Kommunen har en oversikt over lag og foreninger i kommunen med kontaktpersoner som ligger på kommunens hjemmeside. Rådgiver forteller at det er mange familier som benytter seg av kommunens frivillige lag og foreninger. Kommunen har ikke en fast formell arena hvor de treffer frivilligheten. Det er imidlertid en liten kommune og kommunene forteller at det åpner muligheten for mye uformell kontakt. Rådgiver forteller at det er mye uformell kontakt, som blant annet førte til at det ble fremmet forslag til kommunestyret om en «frivilligpott» som frivilligheten kunne søke på.⁵² Når revisjonen var i samtale med kulturenheten eksisterte det ikke noen kulturmidler som det kunne søkes på.

Kulturenheten forteller at ungdomsrådet er verdsatt i kommunen. Ungdomsrådet opplever å bli hørt av kommunestyret.

Kommunen har også «utstyrsbua». Her kan man få lånt sports- og fritidsutstyr gratis. Målsettingen med utstyrsbua er å få innbyggere i alle aldre ut i mer variert aktivitet. Kommunen har ifølge kulturenheten et spesielt fokus på barn og unge.

Kulturenheten kjenner godt til kommunedelplanen *Kvalifisert for fremtida 2022*, og at det her er en del mål og tiltak knyttet opp til barnefattighedsproblematikken. I samtalen med revisjonen trekkes det frem at internkontroll i kommunen vil være viktig for å sikre at denne planen blir fulgt opp i fremover.

⁵¹ Iveland kommune, *Høringsutkast; Kvalifisert for fremtida*, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/kvalifisert-for-framtida-hoering.6536310-433121.html>

⁵² Det ble vedtatt av kommunestyret 08.12.22 å bevilge penger til en frivilligpott, jf. sak 63/22.

Frivilligheten

Frivillig sektor kan bidra inn i arbeidet mot barnefattigdom på flere måter. Fritidsaktiviteter gir tilgang til opplevelser, mestring, venner og sosial tilhørighet. En stor del av fritidstilbudet i Iveland ivaretas i dag av frivillig sektor. Revisjonen har derfor valgt å snakke med noen aktører som er sentrale i dette arbeidet i Iveland kommune; ungdomslaget, frivilligsentralen, bedehuset og idrettslaget.

De frivillige forteller at de har fokus på å holde kostnader for deltakere nede. Det kommer frem i samtale med revisjonen at de kjenner godt til utfordringene kommunen har knyttet til levekårene til barn og unge i kommunen, og tar hensyn til dette når pris på medlemskap og arrangementer settes. Kommunen bidrar med gratis leie av idrettshallen og andre lokaler som kommunen disponerer. For eksempel så drifter idrettslaget treningssenteret, men kommunen betaler for lokalet i bytte mot at treningssenteret kan benyttes av kommunens fysioterapeut.

De frivillige forteller at det er ulike forklaringer på hvorfor barn og unge ikke deltar i fritidsaktiviteter. Mange fritidsaktiviteter forutsetter foreldreengasjement og foreldrefrivillighet. Flere av de frivillige sier at det er vanskelig å rekruttere til dugnad. Ungdomslaget forteller for eksempel at enkelte har nølt med medlemskap for å slippe å binde seg til eventuell dugnad. Idrettslaget forteller at det er mange som vil bidra, men at det kun er et fåtall som vil binde seg til noe fast. Idrettslaget trekker frem at tilbudet kunne blitt bedre med flere frivillige. Bedehuset forteller at deres arrangementer ofte er todelte. Aktiviteten kommer først og det religiøse etterpå. Dette gjør de slik at flere kan delta, uavhengig av religiøs tilhørighet.

Økonomien til familier kan prege betalingsevne og mange aktiviteter forutsetter transport. Frivilligsentralen forteller at de eier en minibuss som kommunen har lånt til aktiviteter for barn og unge. Frivilligsentralen har også spilt inn flere forslag til kommunen om hvordan transportutfordringen i kommunen kan løses. De foreslår å selv administrere både transporten og kjøregodtgjørelse, men at kommunen må bevilge midler til dette. Frivilligsentralen peker også på at det er viktig at disse midlene blir lett tilgjengelig, uten en lang søknadsprosess, slik at de som kjører på dugnad ikke må bære kostnaden selv.⁵³

Frivilligheten forteller at de ikke har noen oversikt over hvem som er fattige i kommunen. Dermed vil de ikke vite om tilbudene treffer riktig målgruppe når de tilbyr ulike aktiviteter. Idrettslaget forteller at de tidligere har hatt tilbud om å sponse sko til trening for de som trengte det, men at ingen henvendte seg for den hjelpen. Frivilligsentralen opplever det samme knyttet til å levere mat til familier. Stigmatisering ser for frivilligheten ut til å være en stor utfordring. Frivilligheten uttrykker at NAVs taushetsplikt er en utfordring når det gjelder å kunne hjelpe de som strever. De er dermed avhengig av at NAV forteller om tilbudene til de det er aktuelt for.

Frivilligheten kjenner godt til «utstyrsbua» og henviser alle til denne. De er bevisste på at dette markedsføres som et universelt tiltak, slik at det å bruke tjenesten ikke virker stigmatiserende. Det er noe variert hvor aktuelt det har vært å benytte seg av det utstyret som lånes ut til arrangementer og aktiviteter.

⁵³ Det ble vedtatt av kommunestyret 08.12.22 å bevilge penger til en minibuss, jf. sak 63/22.

Det er noe ulikt hvordan frivilligheten opplever kontakten med kommunen. Idrettslaget, bedehuset og frivilligsentralen forteller om et veldig tett samarbeid med kommunen og jevnlig kontakt med kommunens ansatte. Idrettslaget forteller at de tidligere har samarbeidet tett med SLT-koordinator og fått hjelp til å søke om bla. frifondsmidler. De opplyser videre at det samarbeidet har opphørt, da det har vært mye utskiftninger i stillingen som SLT-koordinator. Mens ungdomslaget ikke vet hvem de kan kontakte i kommunen for å komme med innspill eller spør om midler.

5.8 Vurdering

Revisjonen ser at alle enhetene i kommunen har tiltak for å gjøre en innsats for å forebygge og bekjempe barnefattigdom. Det er noen av tiltakene som er såkalte «her og nå»-tiltak og noen tiltak som er ment å virke langsiktig. «Her og nå»-tiltakene bærer mer preg av å dempe konsekvensen av barnefattigdom fremfor å forebygge og bekjempe barnefattigdom. Revisjonen vurderer at disse tiltakene er i tråd med Bufdirs veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom.

Når vi ser på kommunens plan, *Iveland kommune fram mot 2026*, så kan vi se at en del av tiltakene som er skissert her er blitt fulgt opp av administrasjonen. I oppvekst forteller de om fokuset på økonomi, utdanning og arbeid, som er i tråd med første tema i kommuneplanens samfunnsdel. Revisjonen ser gjennom samtale med helsestasjonen at det er tilrettelagt for tidlig intervensjon i familier for å utjevne sosial ulikhet i helse og velferd, som er i henhold til kommuneplanen. Helsestasjonene er i kontakt med småbarnsfamilier helt fra starten og fungerer som barnas sikkerhetsnett. Piloten *Familieteam* og *Sammen Iveland* er en videre styrking i dette arbeidet.

I *Handlingsplan for folkehelse i Iveland kommune år 2020* så er det skissert noen tiltak for å utjevne sosial ulikhet. Her finner revisjonen at tre av fem tiltak er blitt gjennomført. Revisjonen savner tiltaket årlige besøk i ungdomsskolen av foreldre som har utdanning og jobb. Deler av frivilligheten sier at de ikke vet hvem de kan henvende seg til for å få hjelp til å søke prosjektmidler fra folkehelsefondet. Idrettslaget er her et unntak som forteller at de tidligere har fått god hjelp til dette av SLT-koordinator, men at det i denne stillingen har vært noe utskiftninger og perioder uten ansatt. Det har gjort at det arbeidet fra idrettslagets side har falt bort.

Revisjonen finner at det er iverksatt et fysisk aktivitetstilbud for unge uføre gjennom frisklivssentralen, at kommunen har hatt et gratis ferietilbud til barn, ungdom og familier og at «utstyrsbua» markedsføres bredt i kommunen.

I *Handlingsplan for å forebygge barnefattigdom i Iveland kommune 2014* er den ene delen rettet mot voksne og dermed ikke så relevant for denne forvaltningsrevisjonen. Revisjonen merker seg at det tilbys økonomisk veiledning til familier med mål om å gjøre familier uavhengige av det offentlige hjelpeapparatet. Videre i handlingsplanen står det at barn og unge skal få gode opplevelser og en meningsfull fritid. Handlingsplanen trekker frem en *aktivitetspakke*. Revisjonen finner ikke noen aktivitetspakke i samtale med kommunen, men kommunen har flere tilbud for å gi barn og unge en meningsfull fritid. Kommunen har gratis ferie og fritidstilbud som blir arrangert. Ungdomsklubben Moonlight er også et slikt tiltak i regi av kommunen. Kommunens tilbud om gratis leie av lokaler til idrettslaget og andre arrangementer tolkes av revisjonene som kommunens bidrag i å sikre barn og unge gode opplevelser og en meningsfull

fritid. Flyktning tjenesten forteller at kommunen dekker en fritidsaktivitet for flyktning-barn de to første årene, fra fylte 6 år og oppover. Revisjonen vurderer dette til å være innholdet i en skissert aktivitetspakke, selv om dette begrepet er uteblitt.

Gjennom samtalene med revisjonen kommer det frem at alle aktører ser positivt på den nye kommunedelplanen, *Kvalifisert for fremtida 2022*. Flere påpeker viktigheten av denne planen, og at den følges opp i budsjettene.

5.9 Tverrfaglig samarbeid

Barnefattigdom er, som nevnt, en kompleks og sammensatt problematikk. Flere tjenester spiller en rolle i arbeidet for å bekjempe og forebygge barnefattigdom. For å lykkes med arbeidet kreves det imidlertid samarbeid og nettverk mellom kommunale tjenester og frivilligheten⁵⁴.

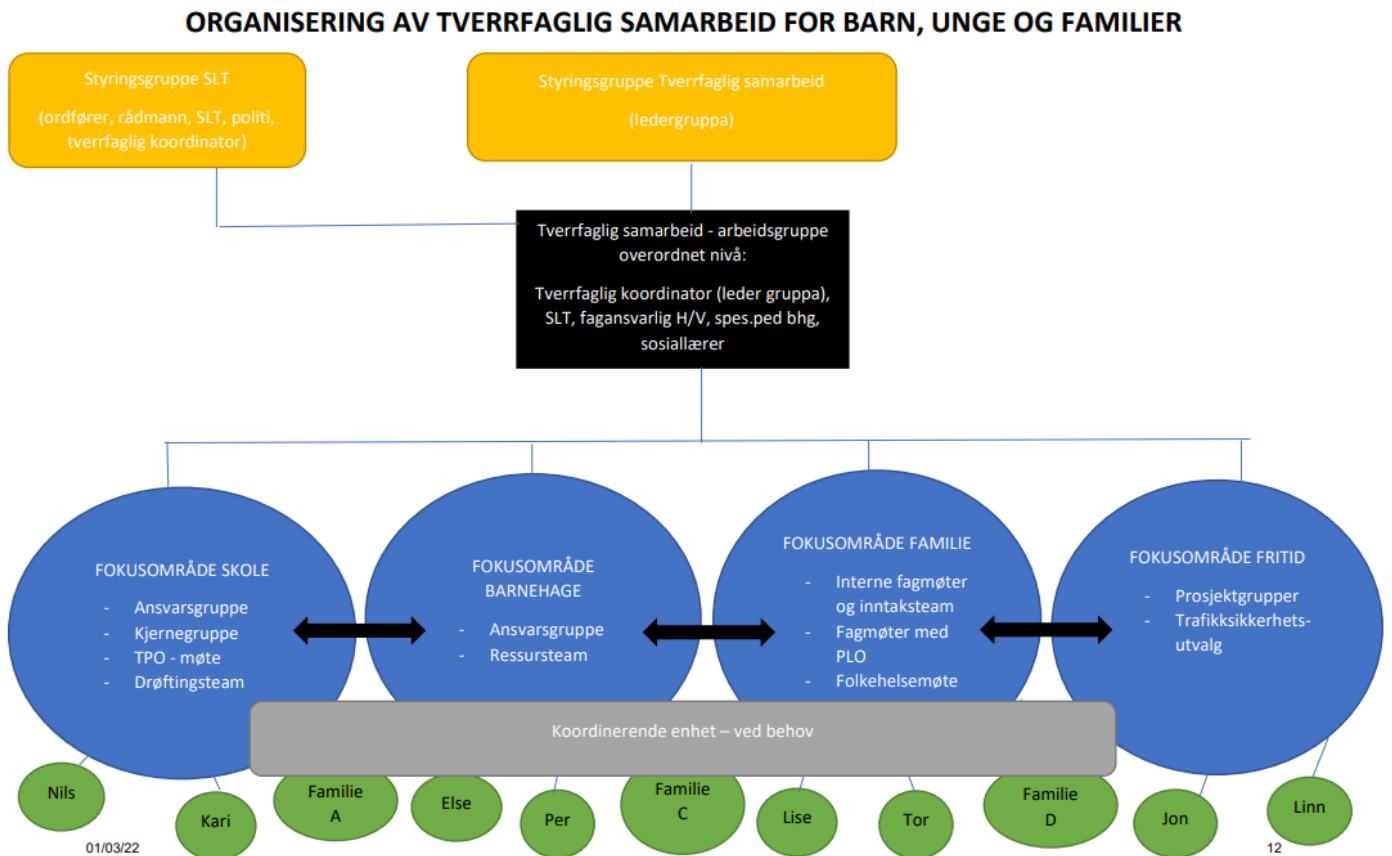
Iveland kommune vedtok i februar 2022 plan for tverrfaglig samarbeid og forebyggende innsats for barn, unge og familier i Iveland kommune. Hensikten med planen er ifølge kommunen todelt;

1. *Oppfylle lovkrav og et godt tjenestetilbud på området forebyggende innsats for barn, unge og deres familier*
2. *Systematisere det tverrfaglige samarbeidet slik at dette blir best mulig både på et overordnet kommunalt plan, og i arbeidet med enkeltindivider og familier⁵⁵.*

⁵⁴ Bufdir, Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom, hentet fra https://bufdir.no/fagstotte/produkter/fattigdom_veileder_for_tverrsektorielt_arbeid_for_barn_som_lever_i_fattigdom/

⁵⁵ Iveland kommune, Saksfremlegg plan for tverrfaglig samarbeid og forebyggende innsats 2022 – 2026, hentet fra <http://159.171.48.136/eInnsynIveland/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbld=1711&caseType=CasesFremlegg®istryEntryId=33243>

I planen gjøres det rede for hvordan det tverrfaglige samarbeidet i kommunen skal gjennomføres, både på et overordnet nivå og i konkrete enkeltsaker. Dette kan oppsummeres med følgende figur⁵⁶; For mer utfyllende informasjon om denne figuren vises det til planen.



Revisjonen har fått opplyst at kommunen er i gang med å jobbe med barn og unge etter denne modellen / planen. Revisjonen kjenner til at det for eksempel gjennomføres tverrfaglige drøftingsmøter for å finne frem til riktig tiltak til familiene det gjelder.

I møtene med kommunens tjenester, er det flere som forteller at de har et godt tverrfaglig samarbeid i kommunen. Skolen forteller for eksempel;

- Opplever at de har et veldig godt tverrfaglig samarbeid i kommunen. De har strukturer for dette, samtidig som slikt samarbeid også kan være litt personavhengig. I Iveland opplever de at de ansatte har samme syn på barna, og samarbeidet blir lett. De har en felles vilje og forståelse for at den jobben de gjør er viktig, og at det er nødvendig å jobbe systematisk og langsiktig med disse tingene.

I tillegg er det flere som nevner at i forhold til det tverrfaglige samarbeidet, er det en fordel at kommunen / administrasjonen er liten. Dette bidrar til at det er lett å ta kontakt

⁵⁶ Iveland kommune, *Plan for tverrfaglig samarbeid og forebyggende innsats for barn, unge og familier i Iveland kommune*, s.12, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/kommunale-planer.294787.no.html>

med hverandre på tvers av tjenestene, og de opplever også at det går raskt siden man ikke må gjennom mange ledd, som man kanskje må i en større kommune. Som en ansatt beskriver det:

«Hvis det er noe – så fikser vi det bare».

Mye av samarbeidet i kommunen skjer på individ nivå.

Det har i en periode pågått en pilot i kommunen. Det er en tverrfaglig arbeidsgruppe, et familieteam, som skal kartlegge og ta hovedansvaret for familier ut fra problemstillingen til familien. Dette har pågått i en prøveperiode, uten ekstra midler. Dette er et av forslagene i kommunedelplanen *Kvalifisert for fremtida 2022*. Den ble endelig vedtatt 20. oktober 2022 av kommunestyret.

Enkelte i kommunen opplever at NAV er en litt fjern aktør etter at de gikk over til NAV Midt-Agder. Kontoret er bemannet tre dager i uka og mange av enhetene kjenner ikke til at det er en fast kontaktperson for Iveland kommune. Andre opplever at NAV er på tilbudssiden og interessert i samarbeid.

Flere av aktørene informerer revisjonen om at tverrfaglig samarbeid i kommunene kan være litt personavhengig. Idrettslaget og bedehuset opplever god kontakt med kommunen, men her forteller lederne at de selv er veldig aktive, av eget ønske, og har deltatt i mange prosjekter og kjenner kommunen godt. Ungdomslaget er her et unntak, da de opplyser å kun kjenner til «utstyrsbua». Idrettslaget forteller også at mye av rekrutteringen skjer gjennom skolen, og ofte da fordi læreren også er trener i idrettslaget.

Det pågår også et prosjekt i Iveland kommune, *sosialt entreprenørskap*, som skal finne nye måter å jobbe med utenforskap på. Dette er et tverrfaglig samarbeid med NAV, frivilligheten (idrettslaget og bedehuset) og de ulike enhetene i kommunen. Dette er et arbeid på systemnivå.

Høsten 2022 gjøres det et forsøk på å opprette et *Frivillighetsråd*. Alle frivillige organisasjoner er da invitert og kommunen vil stille med representanter. Dette rådet vil kunne styrke samarbeid mellom kommunen og frivilligheten. Opprettelsen av *frivillighetsrådet* er satt til 21. november 2022.

5.10 Vurdering

Revisjonen finner i samtale med kommunen at det tverrfaglige samarbeidet fungerer delvis på grunn av kommunens størrelse. Det er kort avstand mellom aktørene og dermed enkelt å ta kontakt. *Plan for tverrfaglig samarbeid og forebyggende innsats for barn, unge og familier i Iveland kommune* ser ut til å ha blitt iverksatt uten store utfordringer.

Revisjonene finner videre at kontakten med NAV Midt-Agder er mindre hyppig, uten at det peker seg ut en årsak til dette. NAV Midt-Agder erkjenner selv at de har et forbedringspotensial, slik at alle aktørene i Iveland skal vite hvem de kan kontakte.

Revisjonen vurderer at deler av det tverrfaglige samarbeidet fremstår som noe personavhengig. Spesielt gjelder dette kontakten mellom frivilligheten og kommunen. Mye av det tverrfaglige samarbeidet ser her for revisjonen ut til å være uformelt, og preget av

tilfeldighet. Det foreligger ingen rutine for hvordan kontakten mellom kommunen og frivilligheten skal foregå. Kommunen forsøker med *Frivillighetsrådet* å gjøre denne kontakten mer formell. Revisjonen vurderer dette som positivt, da et fast forum gjør at kommunen og frivilligheten kan utveksle tanker og erfaringer med hverandre. Forumet kan videre bidra til å bedre koordinere den frivillige innsatsen i kommunen. Revisjonene mener at *Frivillighetsrådet* bør evalueres innen utgangen av 2023 for å vurdere samarbeidet mellom kommunen og frivilligheten.

Revisjonen finner formalisert tverrfaglig samarbeid gjennom *familieteam* piloten, *Sammen Iveland*, som er på individnivå, og *sosialt entreprenørskap*, som er på systemnivå. Revisjonen vurderer dette til å være i tråd med nasjonale føringer for tverrsektorielt samarbeid, jf. Bufdirs veileder.

5.11 Oppsummering og vurdering

Fattigdom og levekårsutfordringer er komplekse og sammensatte problemer. Det handler ofte om mer enn inntektssituasjonen til familien, og det er derfor nødvendig med en helhetlig tilnærming for å kunne bekjempe fattigdom⁵⁷. Revisjonen har i denne delen av rapporten sett nærmere på hvordan Iveland kommune jobber med barnefattigdomsproblematikken. Vi har snakket med ulike tjenester i kommunen for å høre hvordan de jobber med denne tematikken, og vi har sett nærmere på hvordan ulike planer / tiltak har blitt fulgt opp i kommunen.

Revisjonen opplever at temaet barnefattigdom er et område som det er høyt fokus på i kommunen. Kommunen har over lengre tid hatt utfordringer knyttet til utenforskap og høy andel innbyggere som er uføre, og de ser at dette er utfordringer som går over generasjoner. Enhetene i kommunen har dermed en bevisst tilnærming til barnefattigdom og jobber aktivt med å dempe konsekvensene, i henhold til kommunens styringsdokumenter. Når det kommer til forebyggende og bekjempende tiltak finner revisjonen at disse er blitt fulgt opp i noe varierende grad, som for eksempel tiltaket i ungdomsskolen med årlig besøk av en forelder med utdanning og jobb.

Det tverrfaglige samarbeidet er av en mer uformell karakter. Revisjonen vurderer at kommunen nyter godt av korte avstander og mye uformell kontakt mellom aktuelle aktører. Revisjonen finner tre formelle arenaer for tverrfaglig samarbeid: *piloten familieteam*, *Sammen Iveland* og *sosialt entreprenørskap*.⁵⁸ Når revisjonen ser dette i sammenheng med Bufdirs veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom, vurderes dette som høy grad av tverrsektorielt samarbeid. Behovet for samarbeid kan være av varierende karakter, jf. Bufdirs veileder.

⁵⁷ Bufdir, Fattigdom – Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom, hentet fra https://ny.bufdir.no/fags-totte/produkter/fattigdom_veileder_for_tverrsektorielt_arbeid_for_barn_som_lever_i_fattigdom/?_gl=1*1unxa0*_ga*MzQ5NzI5ODk4LjE2NTI5NDA5NTE.*_ga_E0HBE1SMJD*MTY1OTQyOTU2NC4zMjY4xLjE2NTk0Mjk1NzluMA

⁵⁸ Revisjonen vil påpeke at det i november 2022 ble opprettet et frivillighetsråd, dermed vil det fremover være også en formell arena for samarbeid mellom kommunen og frivillige.

6. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Problemstilling 1: Har Iveland kommune tilstrekkelig oversikt over levekårene til barn og unge?

I denne problemstillingen har vi undersøkt om Iveland kommune har tilstrekkelig oversikt over levekårene til barn og unge i kommunen. Vi har sett på hva slags informasjon kommunen har i eget planverk, i interne dokumenter og vi har snakket med ansatte som jobber i kommunen.

Revisjonens gjennomgang viser at Iveland kommune har kjennskap til relevant informasjon om barn og unges oppvekst- og levekårsforhold.

Revisjonen vurderer at kommunen har tilstrekkelig oversikt over levekårene til barn og unge. Revisjonen vurderer videre at dette er et godt utgangspunkt for videre arbeid med barnefattigdomstematikken.

6.2 Problemstilling 2: I hvilken grad hensyntas barn og unges behov ved behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp?

Det fremgår av lovverket at hovedprinsippet for behandling av søknad om økonomisk stønad, er at det skal foretas *konkrete og individuelle vurderinger* av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. NAV-kontoret har både rett og plikt til å foreta skjønnsmessige vurderinger i den enkelte sak.

Revisjonen har gjennomgått 25 vedtak om økonomisk sosialhjelp fra perioden 2020-2022. Revisjonen har her hatt fokus på hvorvidt barn og unges behov er vurdert i vedtaket, slik rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV § 4 presiserer. Revisjonens gjennomgang viser at vedtakene ofte er standardiserte, og at barn og unges behov ikke vektlegges i selve vurderingen.

Revisjonens gjennomgang av enkeltsaker viser at det i all hovedsak er brukt veiledende satser for barnetillegg. Disse satsene skal være veiledende, og det er ikke foretatt noen vurdering av hvorfor dette beløpet er gitt og om standardsatsen er dekkende, jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV § 18. Vi ser at det i sakene gis lite ekstra utover veiledende sats.

Revisjonen finner at NAV Midt-Agder ikke har utarbeidet egne rutiner / retningslinjer for saksbehandlingen av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19. Det foreligger ingen konkret modell for hvordan internkontroll, etter kommuneloven § 25-1 skal utføres. Vedtakene om økonomisk sosialhjelp foretas gjennom en to-trinns prosess som en kontroll. Det fremgår imidlertid ikke av saksdokumenter hva som er blitt gjort av de ulike saksbehandlerne.

Revisjonen anbefaler at

1. Iveland kommune bør sikre at NAV Midt-Agder utarbeider rutiner for hvordan de innhenter informasjon om barn og unges behov i forbindelse med saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp jf. sosialtjenesteloven § 4.

2. Iveland kommune bør kontrollere at NAV Midt-Agder utarbeider rutiner for hvordan internkontroll skal utføres og dokumenteres jf. sosialtjenesteloven § 5 om internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1.

6.3 Problemstilling 3: I hvilken grad har mål og tiltak for å forebygge og bekjempe barnefattigdom blitt fulgt opp av Iveland kommune?

Revisjonen har for å besvare denne problemstillingen sett på kommunens egne planer for å finne fram til hvilke mål og tiltak kommunen har vedtatt å følge. Revisjonen har sett på mål og tiltak i følgende planer:

- *Iveland kommune fram mot 2026*
- *Handlingsplan for folkehelse i Iveland kommune år 2020.*
- *Handlingsplan for å forebygge barnefattigdom i Iveland kommune.*
- *Plan for tverrfaglig samarbeid og forebyggelse innsats for barn, unge og familier i Iveland Kommune 2022-2026.*

Revisjonen finner gjennom samtale med enhetene i kommunen og frivilligheten at en del av disse målene og tiltakene er blitt fulgt, men ikke alle.

Revisjonen ser at planen for tverrfaglig samarbeid var ny i 2022, samme år som denne rapporten ble ferdigstilt, og legger dermed ikke for stor vekt på at det ikke er veldig synlig for revisjonen at denne planen er innarbeidet i alle delene av kommunen ennå. Revisjonen finner tverrfaglig samarbeid gjennom *familieteam*, *Sammen Iveland* og *socialt entreprenørskap*. Det som foregår av samarbeid utover dette er ikke formalisert, men alle aktørene opplyser at det er kontakt mellom enhetene i kommunen og mellom kommunen og frivilligheten av varierende grad. *Frivillighetsrådet* er opprettet og kan gi et mer formalisert samarbeid mellom frivilligheten og kommunen.

Revisjonen anbefaler at

3. Iveland kommune bør styrke oppfølging av kommuneplaner og rapportering på iverksettelse / måloppnåelse, jf. kommunelovens § 25-1.
4. Iveland kommune bør årlig vurdere om kommunedelplanen *Kvalifisert for fremtida 2022* dekker tematikken barnefattigdom godt nok.
5. Iveland kommune bør evaluere *Frivillighetsrådet* innen utgangen av 2023, for å vurdere samarbeidet mellom kommunen og frivilligheten.

7. REVISJONENS ANBEFALINGER OPPSUMMERT

1. Iveland kommune bør sikre at NAV Midt-Agder utarbeider rutiner for hvordan de innhenter informasjon om barn og unges behov i forbindelse med saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp jf. sosialtjenesteloven § 4.
2. Iveland kommune bør kontrollere at NAV Midt-Agder utarbeider rutiner for hvordan internkontroll skal utføres og dokumenteres jf. sosialtjenesteloven § 5 om internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1.
3. Iveland kommune bør styrke oppfølging av kommuneplaner og utarbeide en plan for når og hvordan dette arbeidet skal gjøres, og hvordan det rapporteres jf. kommunelovens § 25-1.
4. Iveland kommune bør jevnlig vurdere om kommunedelplanen *Kvalifisert for fremtida 2022* dekker tematikken barnefattigdom godt nok.
5. Iveland kommune bør evaluere *Frivillighetsrådet* innen utgangen av 2023, for å vurdere samarbeidet mellom kommunen og frivilligheten.

8. HØRINGSUTTALELSE

Rapporten har blitt sendt på høring til Iveland kommune. Revisjonen mottok hørings-svar fra kommunen 12.januar 2023. Vedlagt følger kommunens høringsuttalelse:

Hei!

Jeg har ikke fått innspill som bør komme med i rapporten eller endre på noe av det som er belyst i rapporten.

Vi tar til etterretning det som framkommer.

Vi vil søke å løse de forhold som er nevnt i forhold til kontroll og vurderinger, sammen med NAV og i egen organisasjon.

Vi oppfatter også at rapporten underbygger/framhever mye av det administrasjonen har jobbet med, og ønsker å få inn som tjenestetilbud ovenfor denne gruppen.

Vi håper at rapporten kan bidra til at antallet i denne gruppen reduseres og får bedre «leve-kår» i kommunen.

Med vennlig hilsen

Sten A. Reisænen

Rådmann

M +47 91 85 95 11 | E Sten.Albert.Reisaenen@iveland.kommune.no

9. LITTERATURLISTE

Buudir, *Fattigdom – Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom*, hentet fra https://buudir.no/fagstotte/produkter/fattigdom_veileder_for_tverrsektorielt_arbeid_for_barn_som_lever_i_fattigdom/

Buudir, *Hva er fattigdom*, hentet fra https://www.buudir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/Hva_er_fattigdom/

Buudir, *Barn i lavinntektsfamilier*, hentet fra https://www.buudir.no/Familie/Fattigdom/Ny_Barnefattigdom_i_Norge/

Buudir, *Barnefattigdom*, hentet fra https://buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnefattigdom/#/

Forskrift om oversikt over folkehelsen, hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-06-28-692>

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

Lov om folkehelsearbeid (Folkehelseloven), hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29>

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven), hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>

Forskrift folkehelseloven § 3, hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-06-28-692/%C2%A73?q=folkehelseloven%20%C2%A7%203#%C2%A73>

Iveland kommune, *Kommuneplanens del A; Samfunnsdelen*, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/planer-og-styringsverktøey.294787.no.html>

Iveland kommune, *Kommunal planstrategi for Iveland kommune 2020-2023*, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/getfile.php/4764469.2242.uamunmmjijkpkb/Planstrategi+2020-2023.pdf>

Iveland kommune, *Handlingsplan for folkehelse i Iveland kommune*, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/getfile.php/4704607.2242.tutpwpzzijljb7/Handlingsplan+folkehelse+2020.pdf>

Iveland kommune. *Handlingsplan for å forebygge barnefattigdom i Iveland kommune*. Se vedlegg i denne rapporten.

Iveland kommune. *Medvirkningsrapport – medvirkning med kommunens ansatte, en rapport til arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel 2022-2024*, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/kommuneplanenes-samfunnsdel.570915.no.html>

Iveland kommune. *Virksomhetsplan for Iveland helsestasjon og skolehelsetjeneste*, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/kommunale-planer.294787.no.html>

Iveland kommune. *Møteprotokoll kommunestyret 09.12.21*, hentet fra <http://159.171.48.136/eInnsynIveland/DmbHandling/Details/1635?sourceDatabase=>

Iveland kommune, Saksfremlegg *plan for tverrfaglig samarbeid og forebyggende innsats 2022 – 2026*, hentet fra <http://159.171.48.136/eInnsynIveland/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbld=1711&caseType=CasesFremlegg®istryEntryId=33243>

Iveland kommune, *Plan for tverrfaglig samarbeid og forebyggende innsats for barn, unge og familier i Iveland kommune 2022-2026*, hentet fra <https://www.iveland.kommune.no/kommunale-planer.294787.no.html>

Iveland kommune, *Møteprotokoll kommunestyre 20.10.22*, hentet fra <http://159.171.48.136/eInnsynIveland/Dmb/ShowDmbDocument?mld=192&documentTypeId=MP>

Iveland kommune, *Møteprotokoll kommunestyre 08.12.22*, hentet fra <http://159.171.48.136/eInnsynIveland/Dmb/DmbMeetingDetail?meetingId=194>

NAV Midt-Agder, *Årsrapport for 2021 – Drift, fagområder og stønadsområder – samlet*, hentet fra <http://159.171.48.136/eInnsynIveland/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbld=1773&caseType=CasesFremlegg®istryEntryId=34782>

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) (2016). *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Hentet fra http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_2016_04_25.pdf

NKRF, *Veileder i forvaltningsrevisjon*, s.49. Hentet fra http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_2016_04_25.pdf

Regjeringen, *Like muligheter i oppveksten, regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020-2023)*, hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/bb45eed3479549719fb14c78eba35bd4/strategi-mot-barnefattigdom_web.pdf

Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV, hentet fra <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>

Statens helsetilsyn. *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022 -2023*, hentet fra https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sosiale_tjenester_internserien_4_2022.pdf

10. VEDLEGG

Tabellen viser lavinntekstgrenser (årsinntekt etter skatt, EU-definisjon) i 2019 etter husholdningstype:

	EU-skala, 60 prosent (kr)
	2019
Enslig	237 600
Enslig forsørger med ett barn	308 800
Enslig forsørger med to barn	380 100
Enslig forsørger med tre barn	451 400
Par uten barn	356 400
Par med ett barn	427 600
Par med to barn	498 900
Par med tre barn	570 200
Par med fire barn	641 500

Kilde: SSB – inntekts – og formuesstatistikk for husholdninger