



Vestfold
og Telemark
revisjon

Like muligheter i oppveksten

Kommunens arbeid med barnefattigdom

Forvaltningsrevisjon | Tønsberg kommune

2021:3803 402

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2. Bakgrunn.....	6
1.3. Problemstilling og revisjonskriterier	7
1.4. Metode og kvalitetssikring	7
1.5. Kommunedirektørens uttalelse.....	7
2. Barn og unge i lavinntektsfamilier	8
3. Kommunens tiltak	10
4. Forebyggende arbeid og kunnskap om barn og unges levekår	19
4.1. Kunnskap om barn og unges levekår	19
4.2. Opplysningsplikt til sosialtjenesten	23
4.3. Bruk av kunnskapen i systematisk forebyggende arbeid.....	24
4.4. Revisors vurdering.....	32
5. Endringer som følge av pandemien	35
6. Samarbeid	37
6.1. Samarbeid	37
6.2. Barnevernet og NAV	41
6.3. Samordning av tjenester/tiltak	44
6.4. Revisors vurdering.....	45
7. Konklusjoner og anbefalinger	47
7.1. Kommunens tiltak	47
7.2. Forebyggende arbeid og kunnskap om barn og unges levekår.....	47
7.3. Samarbeid	48
7.4. Anbefalinger.....	48
Litteratur og kildereferanser	50
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	52
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	53
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	58
Vedlegg 4 Svarfordeling på spørsmål om samarbeid	61

Sammendrag

Barnefattigdom i Norge handler om at barn kan oppleve å være ekskludert fra sosiale sammenhenger på grunn av familiens økonomiske situasjon og utfordringer bl.a. knyttet til helse og ernæring. Dessuten gir barnefattigdom økt risiko for å droppe ut av skolen og framtidig eksklusjon i arbeidsmarkedet og på boligmarkedet. Barnefattigdom er et komplekst tema. Innretning, organisering og utførelse av mange av tjenestene og oppgavene som kommunen har, kan ha betydning både for omfanget av barnefattigdom og i hvilken grad barn og unge i lavinntektsfamilier blir berørt av fattigdomsproblematikk. I tillegg er det mange faktorer utenfor kommunen som også har stor betydning.

Det har vært en økende andel barn som lever i familier med vedvarende lav inntekt, både i Tønsberg og landet ellers de senere årene. Andelen i Tønsberg er imidlertid lavere enn på landsbasis. De nyeste tallene er fra 2019. Vi har nyere tall for andel barn i familier som mottar sosialhjelp: Ved utgangen av 2020 var andelen barn i familier med sosialhjelp noe høyere i Tønsberg enn for landet.

Vi har sett på deler av kommunens arbeid knyttet til barnefattigdom, og har undersøkt følgende problemstillinger:

1. Hva gjør kommunen for å redusere fattigdom i barnefamilier og for å begrense negative følger av fattigdom for barn?
2. Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om barn og unges levekår i kommunen og brukes denne kunnskapen i det forebyggende arbeidet?
3. Har kommunen tiltak for å sikre tverrfaglig samarbeid og at tjenester/tiltak rettet mot barnefattigdom er tilstrekkelig samordnet?

Vi har også undersøkt om ansatte mener at det har vært endringer som følge av pandemien.

Vi har intervjuet ansatte i kommunen, og gjennomført spørreundersøkelser som har gått til ledelsen i barnehager og skoler, sosiallærere, helsesykepleiere og ansatte i barnevern og NAV Tønsberg. Videre har vi innhentet informasjon fra kommunens egne planer, gjennomgått rutiner og annen sentral dokumentasjon og brukt offentlig tilgjengelig statistisk materiale og annen relevant dokumentasjon.

Tiltak for å redusere og for å begrense negative følger av fattigdom i barnefamilier

Tønsberg kommune har tiltak både for å redusere fattigdom i barnefamilier og for å begrense negative følger av fattigdom for barn. Kommunen holder barnetrygden utenom ved beregning av utbetaling av økonomisk sosialhjelp, noe som gjør at familier som er avhengig av økonomisk sosialhjelp får litt høyere inntekt. Andre tiltak for å redusere fattigdom i barnefamilier er arbeidet for å få foresatte i arbeid, gjeldsrådgivning og økonomisk veiledning. På lang sikt vil arbeidet med å sikre kvalifisering av barn og voksne også kunne bidra til å redusere fattigdom.

Kommunen har flere tiltak for å begrense negative følger av fattigdom for barn, bl.a. tiltak for å sikre deltakelse i aktiviteter og for å sikre foreldrestøtte. Kommunen har ulike tiltak gjennom arbeidet i virksomhet for barn og unge, Familiehjelpe/Home-Start, det forebyggende arbeidet i barnevernet og hjemkonsulenten, som er tiltak for å sikre foreldrestøtte som kan bidra til god omsorg i oppveksten. Kommunen har tiltak for å sikre at barn og unge kan bo trygt, men har utfordringer knyttet til å finne boliger som er store nok og til en pris som gjør at familien har anledning til å bo der. Spredt bosetting er et mål, og kommunen har fått til en viss spredning. Kommunen kan vurdere å ta i bruk Husbankens nyeste virkemiddel for at flere barnefamilier skal eie egen bolig.

God praksis rundt gratisprinsippet i skole og barnehage er også viktig. Kommunen bør vurdere om det er behov for en mer lik praksis på lokale tiltak i skoler og barnehager, eller om ulikhetene skyldes forskjeller i behov.

Kommunen har også fokus på å sikre deltakelse i fritidsaktiviteter for barn og unge i kommunen, men er her avhengig av statlig finansiering av flere tiltak og tilbud i frivillig sektor. Tønsberg kommune har foreløpig ikke utarbeidet noen lokal fritidserklæring for å sikre at alle barn og unge kan delta på minst en organisert fritidsaktivitet.

Forebyggende arbeid og kunnskap om barn og unges levekår

Tønsberg kommune har kunnskap om barn og unges levekår, og kunnskapen brukes i det forebyggende arbeidet. Imidlertid kan kommunen sikre at den kunnskapen ansatte har blir brukt mer systematisk, bl.a. ved at opplysningsplikten som skoler og barnehager har til sosialtjenesten blir fulgt bedre opp. Det bør også være enkelt for skoler og barnehager og andre virksomheter som møter barnefamilier å få kontakt med NAV, hvis det er familier med behov for bistand. Kommunen kan sikre bedre at barn og unge i målgruppa fanges opp, ved at opplysningsplikten følges bedre opp og at NAV i enda større grad sikrer at barnas behov er kartlagt.

Kommunen har brukt kunnskapen om barn og unges levekår i arbeidet med å utarbeide mål og tiltak i det forebyggende arbeidet, men kan sikre at tiltakene er bedre kjent blant ansatte og barn/unge/familier i målgruppa. Informasjon fra både NAV Tønsberg og barnevernet viser at økonomisk rådgivning er viktig for å forebygge økonomiske problemer i barnefamilier, og at det er risiko for at kommunen ikke får gitt gode nok tjenester på dette feltet. Kommunen kan derfor vurdere om det er behov for å styrke dette tiltaket.

Tønsberg kommune evaluerer enkelte tiltak, men bør også evaluere slik at en vurderer arbeidet mer samlet og ser de ulike tiltakene i sammenheng.

Samarbeid og samordning

Kommunen har noen tiltak for å sikre tverrfaglig samarbeid, men samarbeid på tvers av kommunalområdene og samordningen av arbeidet med barnefattigdom er ikke godt nok ivarettatt.

Kommunen har ikke rutiner for samarbeid mellom helsestasjon/skolehelsetjeneste og NAV Tønsberg, slik det er anbefalt. Våre undersøkelser viser at samarbeidet mellom disse tjenestene og mellom NAV og andre som gir tjenester til barn og unge kan bli bedre. I tillegg er det særlig behov for å legge til rette for samarbeid mellom virksomheter på kommunalområdene Oppvekst og Kultur, nærdemokrati og inkludering.

Ny samarbeidsavtale mellom barnevernet og NAV Tønsberg kan bidra til bedre samarbeid bl.a. om bruk av økonomiske hjelpetiltak til barnefamilier. Kommunen bør imidlertid sørge for at ansatte kjenner bedre til de statlige retningslinjene for samarbeid mellom barnevernet og NAV, og at oppgave- og ansvarsfordelingen er klar og tydelig og kjent av de ansatte i barnevernet og NAV Tønsberg.

Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen:

- sikrer bedre tverrfaglig samarbeid, særlig på tvers av kommunalområder, og bedre samordning og evaluering av kommunens arbeid knyttet til barnefattigdom
- sørger for at ansatte kjenner bedre til de statlige retningslinjene for samarbeid mellom barnevernet og NAV
- vurderer behov for rutiner for samarbeid mellom NAV Tønsberg og forebyggende helse
- sørger for at opplysningsplikten til sosialtjenesten er kjent og følges opp i skoler og barnehager, og at det er enkelt for dem få kontakt med NAV Tønsberg
- sikrer at kommunens tiltak er bedre kjent blant ansatte og barn/unge/familier i målgruppa
- styrker arbeidet med barneperspektivet i NAV Tønsberg, slik at kommunen bedre kan fange opp barn og unge
- vurderer om det er behov for
 - ytterligere tiltak for å sikre økonomisk veiledning til familier i målgruppa
 - en mer lik praksis på lokale tiltak i skoler og barnehager
 - ytterligere tiltak for å sikre deltakelse i fritidsaktiviteter

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Tønsberg kommune i sak 4/21. Bakgrunnen for bestillingen er kommunens plan for forvaltningsrevisjon, vedtatt av kontrollutvalget og kommunestyret i Tønsberg.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Bakgrunn

I kommunens plan for forvaltningsrevisjon er det lagt til grunn at dette området er vesentlig for kommunen og med generell risiko knyttet til samarbeid og koordinering av tjenester. I Tønsberg kommune er det mange kommunalområder som har ansvar og oppgaver knyttet til arbeidet med barnefattigdom, noe som kan gjøre utfordringene knyttet til samarbeid og koordinering ekstra store.

Barnefattigdom i Norge handler om at barn kan oppleve å være ekskludert fra sosiale sammenhenger på grunn av familiens økonomiske situasjon og utfordringer bl.a. knyttet til helse og ernæring. Det kan gi risiko for framtidig eksklusjon i utdanningssystemet, arbeidsmarkedet og på boligmarkedet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015)). Det har vært satt fokus på denne problematikken i lang tid, bl.a. tidlig på 2000-tallet. Som følge av Riksrevisjonens undersøkelse av barnefattigdom (2013-2014) la regjeringen i 2015 frem en strategi mot barnefattigdom med tilhørende handlingsplan. I 2020 utarbeidet regjeringen en ny strategi, Like muligheter i oppveksten (2020). Det er et klart mål at alle barn og unge skal ha de samme mulighetene og frihet til å skape sin egen fremtid. Den nye strategien ble lansert fordi en så behov for å videreutvikle og forsterke innsatsen. I begge strategiene framgår det at barnefattigdom er et sammensatt problem og at det bare kan løses ved innsats på mange arenaer. Det er ni innsatsområder i den siste strategien:

- god omsorg i oppveksten
- stabil bosituasjon og trygge nabolag
- tidlig innsats i barnehage og grunnopplæring
- økt deltakelse og inkludering i fritidsaktiviteter
- redusert sosial ulikhet i barn og unges helse
- inkludering og mestring i ungdomstiden
- tilknytning til arbeidslivet for ungdom og foreldre
- forskning og statistikk
- et felles løft for barn i lavinntektsfamilier

Arbeid med å utrydde fattigdom er ett av 17 bærekraftsmål som FN har vedtatt, og ett av delmålene er innen 2030 å halvere andelen menn, kvinner og barn som lever i fattigdom iht nasjonale

definisjoner. Bærekraftmålene skal være del av kommunenes samfunns- og arealplanlegging, jf. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020 – 2023) inngår i den nasjonale oppfølgingen av FNs bærekraftsmål 1 om å utrydde alle former for fattigdom.

1.3. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

4. Hva gjør kommunen for å redusere fattigdom i barnefamilier og for å begrense negative følger av fattigdom for barn?
5. Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om barn og unges levekår i kommunen og brukes denne kunnskapen i det forebyggende arbeidet?
6. Har kommunen tiltak for å sikre tverrfaglig samarbeid og at tjenester/tiltak rettet mot barnefattigdom er tilstrekkelig samordnet?

Den første problemstillingen er beskrivende.

Vi har også kartlagt om ansatte har erfart at det har vært endringer i situasjonen for barn og unge i lavinntektsfamilier som følge av pandemien.

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra sosialtjenesteloven, folkehelseloven, barnevernloven, *opplæringsloven*, *barnehageloven*, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Sæterdal, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet ansatte i kommunen, og gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot ansatte i barnevern, NAV og forebyggende helse, sosiallærere, samt ledelsen ved skoler og barnehager. Videre har vi innhentet informasjon fra statistisk materiale og gått gjennom sentral dokumentasjon i kommunen. Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

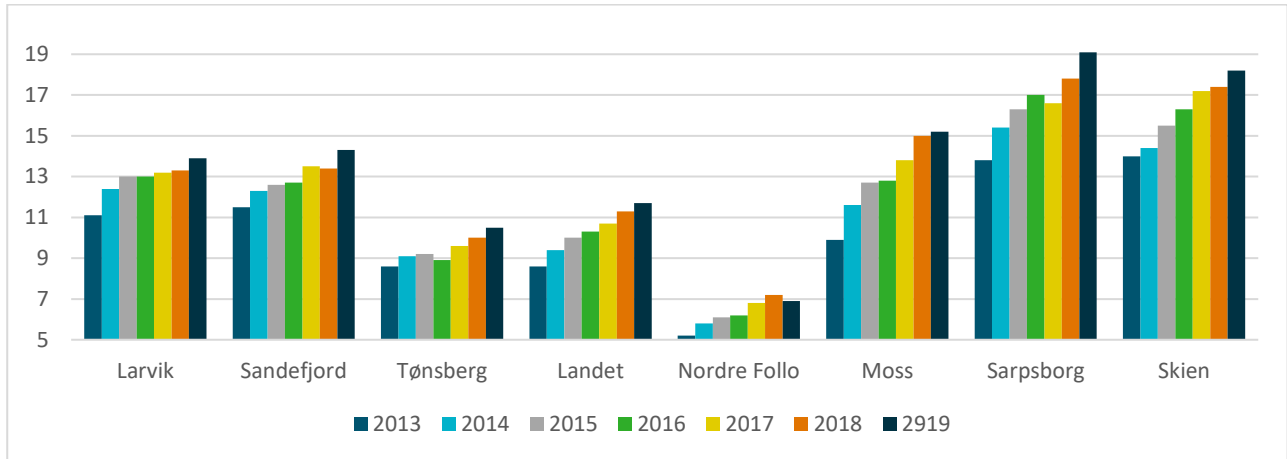
1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 22.09.21, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Revisjonen har i høringsperioden mottatt en tilbakemelding fra NAV Tønsberg og gjort en justering i punkt 3.1.2. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

2. Barn og unge i lavinntektsfamilier

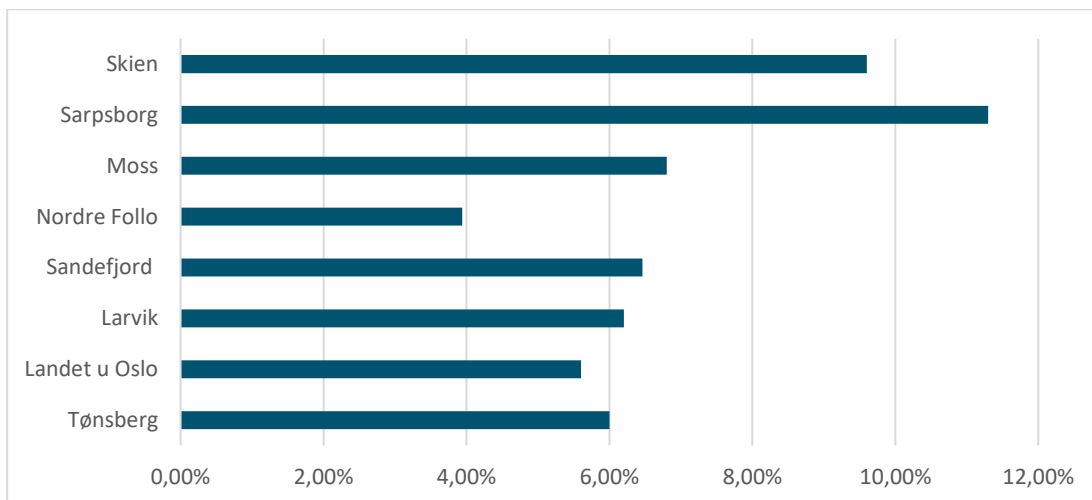
Tønsberg kommune har færre barn i husholdninger med vedvarende lav inntekt (lav inntekt siste tre år) enn landet, eget fylke og en del andre kommuner på samme størrelse. Andelen har økt både i Tønsberg og for de andre vi sammenligner med.



Figur 1 Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Tall hentet fra bufdir.no. Ny kommunestruktur er brukt.

Levekårsundersøkelsen kommunen gjennomførte i 2020 viser imidlertid at andelen barn i lavinntektshusholdninger varierer betydelig innad i kommunen. Det varierer fra områder med under 4 % til områder der over 1/3 av barna i lever i lavinntektshusholdninger. I levekårsundersøkelsen er det lagt til grunn inntekt for ett år, og ikke om det er lavinntekt over flere år som i tabellen over.

Tønsberg kommune hadde i 2020 en høyere andel barn i familier som mottok økonomisk sosialhjelp enn landet (antall barn i familier som mottar økonomisk sosialhjelp i prosent av innbyggere 0 – 17 år), men ikke sammenlignet med de fleste andre kommunene i figuren nedenfor.



Figur 2 Antall barn i familier som mottok sosialhjelp per 31.12.20 målt i prosent av antall barn 0 – 17 år. Kilde: SSB

I tillegg til informasjonen som kommunen får gjennom ulike offentlige statistikker og egen levekårsundersøkelse, gjennomfører også kommunen Ungdata-undersøkelsen hvert tredje år. I Ungdata-undersøkelsen er det bl.a. spørsmål knyttet til barn og unges subjektive opplevelse av familiens økonomi. Dette er omtalt nærmere under punkt 4.1.1. Kommunen får også informasjon om levekår gjennom arbeidet kommunen gjør overfor barn og unge.

Levekårsutfordringer for barn/unge i Tønsberg

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse der vi bl.a. har kartlagt hva helsesykepleiere, sosiallærere og ledere i skoler og barnehager selv mener at de vil ha kjennskap til om fattigdomsproblematikk for barna/ungdommene som de møter. Mange av de som har svart mener at de vil ha kjennskap til barn/unges levekår, noe som er omtalt i punkt 4.1.3. Ledelsen i skole og barnehage er spurt om noen av barna/elevene på egen skole/barnehage er berørt av fattigdomsproblematikk. Svarene er vist under, og de viser at mange av barnehagene/skolene i kommunen har barn/elever som er berørt av fattigdomsproblematikk.

	Nei, ikke som jeg vet om	Ja – ikke så omfattende/sjelden	Ja	Vet ikke
Skole (ledelse) (N=29)	0 %	44,8 %	55,2 %	0 %
Barnehage (N=33)	24,2 %	36,4 %	33,3 %	6,1 %

Tabell 1 Berørt av fattigdomsproblematikk.

Sosiallærer og helsesykepleiere er spurt om det er levekårsutfordringer i noen av områdene der barna/ungdommene bor. De fleste mener at det er det. Blant sosiallærere er det flest som har svart ja, mens det for helsesykepleiere er flest som har svart at det er levekårsutfordringer, men ikke så omfattende/at det er få barn/elever som er berørt.

3. Kommunens tiltak

Hva gjør kommunen for å redusere fattigdom i barnefamilier og for å begrense negative følger av fattigdom for barn?

Denne problemstillingen er beskrivende. Vi har ikke utledet revisjonskriterier og gjør ikke vurderinger.

Barnefattigdom er et komplekst tema. Mange av kommunens ulike tjenester og oppgaver kan ha betydning, både for omfanget av barnefattigdom og i hvilken grad barn og unge i lavinntektsfamilier blir berørt av fattigdomsproblematikk. I tillegg er det mange faktorer utenfor kommunen som også har stor betydning. Vi ser på kommunens tiltak på kommunalområdet oppvekst og tiltak i NAV. Tiltakene omfatter bl.a. langsiktige tiltak for å kvalifisere barna/ungdommene og foreldrene og tiltak rettet mot å styrke foreldre/familie og forebygge sosiale og økonomiske problemer. Vi ser også på mer avbøtende tiltak som bolig/kommunens boligsosiale arbeid og tiltak for å sikre barna/ungdommene ferie og fritidsaktiviteter. Noen deler av kommunens virksomhet kan ha indirekte/langsiktig betydning for å redusere fattigdom, for eksempel næringsutvikling. Slike tiltak går vi ikke inn på.

Tønsberg kommune har vedtatt å holde barnetrygden utenfor inntektsgrunnlaget ved beregning av behov for økonomisk sosialhjelp. Det gir flere familier rett til økonomisk sosialhjelp, og familien får økte inntekter. Tall fra SSB viser at antallet kommuner som holder barnetrygden utenom har økt, og at rundt hver tredje kommune holdt den utenfor i 2020. Av de kommunene vi har sammenlignet Tønsberg med, holdt ifølge SSB også Moss barnetrygden utenom ved beregning av inntekt i 2020.

I den videre omtalen av tiltak har vi tatt utgangspunkt i strategien Like muligheter i oppveksten. Vi beskriver kommunens arbeid på flere av satsingsområdene i strategien.

3.1.1. God omsorg i oppveksten/foreldrestøtte

Kommunen har ulike tjenester som kan være relevante for å bidra til gode oppvekstkår og foreldrestøtte, bl.a. psykisk helsetjeneste for både voksne og barn. Kommunen har en egen virksomhet Barn og unge, som omfatter tjenestene

- Psykisk helse for barn og unge,
- Forebyggende helse og
- Tiltak for barn og unge med nedsatt funksjonsevne

Barnevernet var tidligere del av virksomheten, men er nå skilt ut som egen virksomhet.

Ansatte skal informere barn/unge og familier de møter om ulike aktiviteter i kommunen og muligheten for å leie utstyr, og særlig helsesykepleierne skal ha en sentral rolle i arbeidet med å få barna inn i aktiviteter, både ved å veilede og dele ut gratisbilletter/kulturkort.

Virksomhetsleder viser til at foreldreveiledning kan være til hjelp for at foreldre kan komme i eller stå i jobb. Foreldreveiledning er del av alle tjenestene i virksomheten og barnevernet. Vi skal her se på tiltak i psykisk helse for barn og unge og barnevernet. Begge disse områdene har noen spesielle tiltak i arbeidet med å sikre gode oppvekstvilkår og foreldrestøtte.

Psykisk helse for barn og unge

Psykisk helse består av Familiehuset og Husøy psykisk helse, som tilbyr ambulant miljøterapi og avlastning døgntilbud, inklusiv foreldreveiledning og familierterapi. Alle virksomhetene kan bidra i arbeidet med å gi foreldrestøtte og bidra til god omsorg i oppveksten. Vi beskriver her noen relevante tiltak som ikke alle kommuner har, og som er direkte knyttet til barnefamilier.

Familiehusets tiltak er ikke direkte knyttet til barnefattigdom, men en del familier som de bistår, har også utfordringer knyttet til økonomi. Familiehuset har ulike kurs og grupper for barn og unge og foreldre. Et av tilbudene, Familiehjælpa, blir nå erstattet av Home-Start, som finansieres av midler fra Bufdir.² Kommunen skal drifte Home Start i samarbeid med Frelsesarmeen. Både gjennom Familiehjælpa og Home-Start kan familier med behov få bistand fra en frivillig, som kan være en samtalepartner og hjelpe til med hverdagsmestring i familien. Home-Start gis til familier der minst ett av barna er under skolepliktig alder. En lønnet koordinator skal organisere de frivillige. Leder for psykisk helse barn og unge mener dette vil gi et bedre tilbud, fordi de har manglet ressurser til å følge opp og rekruttere frivillige.

Barnevernet

Arbeidet i barnevernet skal sikre god omsorg og foreldrestøtte. Barnevernet har flere tiltak for å bidra til dette. Her omtaler vi en satsing på forebyggende arbeid i skoler og barnehager, samt en ordning med hjemkonsulent.

Hjemkonsulentene i barnevernet skal gi familier praktisk bistand for å styrke familien til å gi barna en trygg og god oppvekst. Det gis bistand både rundt det hverdagslige familielivet og bolig. De kan også bistå familien i kontakt med andre etater og kommunale enheter, for eksempel søknad om stønader og opprydning i økonomien. En hjemkonsulent i full stilling kan følge opp rundt 20 familier. Kommunen har 2,5 årsverk som hjemkonsulent. Barneverntjenesten erfarer at det er stort behov for denne type oppfølging, og de opplyser at de også hadde hatt nytte av å ha miljøarbeidere som kunne jobbet opp mot familiene. Vi har spurt de ansatte i barnevernet om familier ved behov kan få raskt bistand fra hjemkonsulent. Vi har også spurt om de sikrer (ev i samarbeid med NAV) at familier som sliter økonomisk får ryddet opp i økonomien før eller samtidig med at det gis familieveiledning. De ansatte skulle svare på en skala fra 1 til 6, der 1 var helt uenig, 2 uenig, 3 litt uenig, 4 litt enig, 5 enig og 6 helt enig. De som svarer 1 – 3 er altså uenige og de som svarer 4 – 6 er enige. Svarene viser at de ansatte mener at familiene kan få bistand raskt, og at en får ryddet opp i økonomien før eller samtidig med at det gis familieveiledning. Svarfordelingen er vist nedenfor.

² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

	1	2	3	4	5	6	*
Rask bistand fra hjemkonsulent	0 %	0 %	0,0%	16,7%	40,0%	43,3%	0 %
Får ryddet opp i økonomien	0 %	3,3%	0,0%	23,3%	36,7%	30,0%	6,7%

Tabell 2 Samarbeid innad i barnevernet. *=Vet ikke N=30 Også mulig å svare Ikke aktuelt, noe ingen har gjort.

Barnevernet har to ansatte som jobber forebyggende ute på skolene. Kommunen skal styrke dette tiltaket for å møte krav til forebyggende arbeid i ny barnevernlov, slik at et team på fem skal jobbe forebyggende både i skoler og barnehager. Arbeidet skal rettes mot familier/barn/unge som ikke har vedtak etter barnevernloven. De skal bidra til at barneverntjenesten kan iverksette relevante tiltak, bidra til at barn/unge/familier selv kan ta kontakt med barneverntjenesten og bistå med henvisninger til andre. I tillegg skal teamet veilede andre ansatte som møter familiene, slik at de kan bistå dem som ikke ønsker kontakt med barnevernet.

Økonomisk veiledning – forebygge konflikter

Lavinntekt kan gi økt stress og økt risiko for konflikter og samlivsbrudd. Både barnevernet og NAV Tønsberg gir bistand til familier som sliter med økonomi/økonomistyring. NAV har hovedansvaret for å gi opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17, som er en sentral del av arbeidet for å forebygge sosiale og økonomiske problemer. NAV har gjeldsrådgivertjeneste. Gjeldsrådgivning gis i utgangspunktet ikke til sosialhjelpsmottakere, fordi inntektene deres er for lave til å betale ned gjeld. NAV Tønsberg har styrket denne tjenesten gradvis fra ett årsverk til 2,5 årsverk, noe de mener gir tilstrekkelig kapasitet. Kontoret har mellom 3 og 5 ukers ventetid. Barnefamilier skal ha førsteprioritet. NAV Tønsberg har tidligere hatt egne økonomikurs med fokus på hverdagsøkonomi, men har erfart at det er en utfordring å få brukere til å møte opp. NAV Tønsberg erfarer at det er utfordrende å prioritere arbeid med generell veiledning og rådgivning etter § 17 i sosialtjenesteloven i en hektisk hverdag.

3.1.2. Stabil bosituasjon

Det er utarbeidet forslag til en ny boligsosial lov, blant annet for å tydeliggjøre kommunens oppgaver. Det har vært uklart hva som ligger i lovkravet om at kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte. Departementet viser til at en god bosituasjon er viktig, og at det er dokumentert sammenheng mellom boligsituasjon og skolerestater.

Tall fra Husbanken fra 2019 viser at andelen barn i husholdninger med lav inntekt som leier og bor trangt, er lavere i Tønsberg enn for landet. Boligkontoret får imidlertid jevnlig henvendelser fra foreldre som bor trangt og forteller om at barna ikke kan ta med venner hjem fordi de har for liten plass. Kommunen har utfordringer med å skaffe boliger som er store nok for familier med mange barn, til en nøktern husleie. Kommunen har som praksis at en egnet bolig for en familie med 6 barn ikke skal ha færre enn fire soverom. Familier som får flere barn etter at de har fått tildelt kommunal bolig, kan risikere å måtte vente lenge på å få tildelt større bolig.

Tønsberg kommune har de siste årene hatt en økning i antall søknader om kommunal bolig, særlig fra 2019 til 2020. Avslagsprosenten har også økt, og lå i 2020 høyere enn landet og egen

kommunegruppe. Kommunen har en noe høyere andel husstander (18,3) som får bostøtte per innbygger enn snittet for landet (14,6) og egen kommunegruppe.

Tønsberg kommune bruker primært startlån for å nå målet om at flere skal eie egen bolig, og har nådd det nasjonale målet om at minst 50 % av alle startlån skal gå til barnefamilier. I 2020 var andelen på 75,8 % og per august i år på 71,7 %. Kommunen bruker imidlertid startlån i noe mindre grad enn snittet for landet uten Oslo og egen kommunegruppe. Det finnes ordninger der startlån brukes i kombinasjon med avtaler knyttet til kjøp av bolig. En slik ordning er Fra leie til eie, der leietaker i kommunale boliger kan få kjøpe egen bolig. Det gjøres sjelden i Tønsberg og kommunen har ikke en egen strategi på dette.³ Husbanken har også ordningen Barna først/Eie først, hvor barnefamilier får kjøpe egen bolig først, selv om de ikke oppfyller kravene til å motta startlån. Tiltaket er en del av Husbankens satsing på barna, og på å hjelpe barn ut av fattigdom. Tønsberg har ikke denne ordningen.

Kommunene Tønsberg og Re hadde begge boligsosiale handlingsplaner. Ifølge planstrategi for den nye kommunen skal det lages en boligplan. I de boligsosiale planene var det fokus bl.a. på å sikre sosial boligbygging og at flere skal eie egen bolig.

Kommunen har et mål om å sikre spredt bosetting og unngå «ghettofisering», men har utfordringer knyttet til kostnadsnivå i en del områder. Ledelsen i Forebyggende helse erfarer i sitt arbeid på helsestasjonene at kommunen har fått til mer spredt bosetting.

Kommunen har rutine på samhandling mellom Tønsberg kommunale eiendom (TKE) og NAV ved restanser på husleie, og har månedlige møter. Kommunen har ikke kastet ut barnefamilier pga manglende betaling av husleie. Leder for boligkontoret opplyser at de sender melding til virksomheter som bør igangsette tiltak ved restanser på husleie for barnefamilier. De erfarer at meldingene blir tatt tak i, og at utfordringer med å betale husleien blir rettet.

Leder for boligkontoret viser til at Kirkens bymisjon er en viktig bidragsyter overfor barnefamilier i arbeidet med å sikre en stabil bosituasjon. Kirkens bymisjon får penger fra kommunen til dette arbeidet. De har ulike kurs bl.a. om matlaging og hygiene, og kan gi annen bistand. Leder for boligkontoret viser også til at vaktmestertjenesten er viktig i det boligsosiale arbeidet, og at kommunen kan dra bedre nytte av denne kompetansen.

3.1.3. Tiltak i barnehage og grunnopplæring (tidlig innsats)

Ulike nasjonale krav og føringer skal bidra til å sikre tidlig innsats, gode læringsresultater og godt skolemiljø. Flere av kommunens strategier for å få trygge oppvekstmiljøer er relatert til dette arbeidet. Kommunen har målsettinger for tidlig innsats i gjeldende budsjett og økonomiplan. Arbeidet med tidlig innsats er også en viktig del av det langsiktige arbeidet med barnefattigdom. Vi går ikke inn på det mer skolefaglige arbeidet med å sikre gode læringsresultater, men skal se på

³ Mange av boligene kommune har er rekkehus som ikke er seksjonert, noe som gjør prosessen med salg komplisert. Leder av boligkontoret opplyser at det per nå (medio september), er en kommunal bolig som er solgt til leietaker.

noen av tiltakene knyttet til trivsel og inkludering. Vi skal også se på mer indirekte tiltak for læring, som også er knyttet til barnefattigdom.

Kommunen har overgangsrutiner mellom skole og barnehage. Rutinene skal sikre deling av informasjon om barna som foreldrene ønsker at skolen skal ha, og at barnas stemme skal bli hørt. Det er også en egen tverrfaglig oppfølging av elevene på 1. trinn for tidlig å kunne fange opp elever med behov for bistand.

Gratisprinsippet for skoler og barnehager er lovfestet, men gjelder ikke foreldrebetaling i barnehagen og ikke betaling for mat. For skole gjelder gratisprinsippet for aktiviteter som inngår i opplæringen i regi av skolen. Foreldrestyrte aktiviteter utenom skoletiden er ikke regulert av dette. Gamle Tønsberg kommune hadde en omfattende prosess for å fastlegge hva gratisprinsippet i skoler og barnehager innebærer i praksis, og hva det betyr for foreldreinitierte aktiviteter. Dette er trukket frem som et viktig tiltak i arbeidet med barnefattigdom. Prosessen bidro til en bevisstgjøring blant ansatte og foreldreutvalg i skoler og barnehager. De har ikke hatt tilsvarende prosess etter kommunesammenslåingen.

Å sikre at alle barn får et godt næringsrikt måltid har betydning både for trivsel og læring. Tønsberg kommune har et prosjekt med gratis grøt til frokost på en av ungdomsskolene i kommunen. Tiltaket er finansiert med eksterne midler, og kommunen ønsker å innføre det på alle ungdomsskolene (forutsatt ekstern finansiering). Enkelte av de vi intervjuet trakk frem at en del av kantinene på skolene har mat som er relativt kostbar. Kommunen skal se på dette i tilknytning til arbeid med gratisprinsippet.

Deltakelse i barnehage og SFO er viktig både for framtidige læringsresultater og for å sikre inkludering. Tønsberg kommune har ikke andre tiltak enn de lovpålagte moderasjonsordninger for lavinntektsfamilier i barnehage og SFO. Barnevernet kan dekke SFO eller barnehage, men det forutsetter at familien også har andre tiltak fra barnevernet, og at foreldrebetalingen ikke kan dekkes av NAV. NAV dekker barnehage og SFO hvis foreldrene er i arbeid eller på tiltak. De kan også i enkelte tilfeller, hvis barnets behov tilsier det, dekke foreldrebetalingen selv om en eller begge foreldrene er hjemme. Dette er i tråd med føringer i rundskriv til sosialtjenesteloven R 35-00.

Tønsberg kommune har en høyere andel barn i SFO og i barnehage enn både landet og egen kommunegruppe. Andel av de minoritetsspråklige barna i Tønsberg som går i barnehage er imidlertid lavere enn på landsbasis. Vi har ikke tilsvarende tall for SFO. Kommunen har også åpen barnehage, et gratis tilbud der foreldre er sammen med barna sine i barnehagen.

Egne tiltak ved enkeltskoler og barnehager

Ledelsen ved skoler og barnehager er spurt om de har tiltak som er relevante for arbeidet med barnefattigdom. Det er 13 barnehager og fem av skolene som har svart at de ikke har egne tiltak. Fem av skolene har oppgitt at de har utstyr til utlån. Elleve barnehager oppgir at de har utlån av klær/utstyr og to at en kan låne barnehagens lokaler gratis. Noen skoler og barnehager hjelper

foreldre med å finne frem til ulike tilbud om gratis utstyr og til andre kommunale tjenester. Noen viser til at utlån av utstyr ligger til gratisprinsippet. Av 7 sosiallærere har 4 svart at skolen har egne tiltak som er relevante for arbeid med barnefattigdom. En vet ikke og to har svart nei.

Sosialfaglig team

En av skolene tester ut et utvidet sosialfaglig team. I teamet jobber de med å vurdere behov for tiltak rundt elever som de kan ha bekymring for og sikre samarbeid om eleven. Teamet består av sosiallærer, en fra forebyggende team barnevern og helsesykepleier og en fra LOS-tjenesten. LOS-tjenesten bistår ungdom som står i fare for å falle ut av ungdomsskolen, og er del av virksomheten Ung i Tønsberg.⁴ Teamet møtes en gang i uka og samles på starten og slutten av skoledagen. Resten av dagen er de på skolen, deltar på møter eller utfører andre oppgaver. Losen skal være tilgjengelig hele dagen for samtaler med elever som ønsker det. Dette teamet skal etter planen etableres på andre skoler, men utprøvingsperioden har tatt lengre tid grunnet pandemien.

3.1.4. Økt deltakelse og inkludering i fritidsaktiviteter

Ungdom fra lavinntektsfamilier slutter tidligere med idrett enn andre jevnaldrende, og barn og unge fra lavinntektsfamilier er underrepresentert i idrett. Redd barna har utarbeidet en rapport som viser at transportbehov, mangel på penger, tilgjengelighet og inkludering, prestasjonspress og mangel på møteplasser er barrierer som hindrer deltakelse. Om fritidsklubber og ungdomshus virker forebyggende, avhenger av kvalitet, struktur og kompetanse hos ungdomsarbeiderne, jf. Like muligheter i oppveksten. Leder for Ung i Tønsberg opplyser at ansatte i virksomheten har sosial-, helsefaglig eller pedagogisk bakgrunn, og at det er viktig å ha fagkompetanse også på fritidsarenaen, for å kunne fange opp, og følge opp de unge som trenger det.

En nasjonal fritidserklæring har som mål at alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, skal ha mulighet til å delta jevnlig i minst en organisert fritidsaktivitet sammen med andre barn. Fritidserklæringen bygger på artikkel 31 i FNs barnekonvensjon, som sier at alle barn har rett til fritid og lek, og til å delta i kunst og kulturliv. Tønsberg kommune har foreløpig ikke utarbeidet noen lokal fritidserklæring. Kommunen vurderer om det skal lages en egen lokal fritidserklæring i forbindelse med arbeidet med frivillighetsplanen. I planstrategien er det lagt til grunn behov for en fagplan for frivillighet. Den skal beskrive hvordan kommunen kan tilrettelegge for og samarbeide med frivillig sektor. Arbeidet med planene er startet.

Barnevernleder viser til at den jobben barnevernet gjør med å informere og bistå foreldrene er viktig, fordi det er en del familier som ikke får benyttet seg av de tiltakene som finnes, uten bistand. Kommunen har en egen stilling i virksomhet Kultur og idrett som skal jobbe med å få barn og unge i lavinntektsfamilier inn i aktiviteter, men stillingen har i liten grad vært operativ i ny kommune. Det er ansatt en ny person i stillingen sommeren 2021.

⁴ Ung i Tønsberg består av tidligere ungdomskontoret i gamle Tønsberg og ungdomsteamet i Re og Aktiv i Re. De har ansvar for ulike ferie og fritidstilbud til ungdom i alderen 13 – 20 år. De har også SLT-koordinator, ungdomscoordinator, Los-tjenesten, utekontakten og ansvar for arbeid med å forbygge radikaliserings.

Tilbud om gratis aktiviteter

Tønsberg kommune har noen tiltak for å sikre fritidsaktiviteter for barn og unge i kommunen gjennom det arbeidet som Ung i Tønsberg gjør.⁴ Ung i Tønsberg har tilbud om aktiviteter og turer i skolens ferier og gjennom året, og samarbeider med barnevernet og NAV for å sikre at de når barn og unge som kan ha nytte av tiltakene. De drifter tre ungdomsklubber og No 8, som er en åpen møteplass for ungdom i sentrum. Ungdomsklubbene og Conradsgate 8 som er åpne for alle ungdom 13 – 18 år, og har tilbud gjennom skoleåret. I tillegg samarbeider Ung i Tønsberg med foreldre om en foreldredrevet klubb på Vear og en klubb på Elverhøy kulturhus. De har også som nevnt en LOS-tjeneste og en utekontakt-tjeneste, som følger opp ift. rus.

Kommunen har flere tilbud på bibliotekene i kommunen, bl.a. ulike tilbud til barnefamilier som gratis familieforestillinger, tilbud om gaming, eget musikkrom og en ungdomsavdeling i sentrum.

Den digitale plattformen Friskus, skal synliggjøre alt som finnes av gratis tilbud i kommunen. Her kan kommunen og frivillige lag og foreninger legge inn egne aktiviteter. Det legges også inn tilbud som har en mindre kostnad. Her er det er tilbud til innbyggere i alle aldre. I starten av september var det 11 aktiviteter som var rettet mot barn, unge og småbarnsfamilier. Noen var faste arrangementer som går gjennom året, som babysang og ungdomsklubb, og det var tre enkelt-arrangementer. En overvekt av informasjonen handler om tilbud i Revetal. Mange av kommunens tilbud, bl.a. tilbudene ved biblioteket i sentrum, er ikke lagt inn på plattformen. Biblioteket har imidlertid egne nettsider med informasjon om sine tilbud. Friskus ble tatt i bruk i mars 2020, men det har vært begrenset bruk som følge av pandemien. Kommunen skal ha opplæring i bruk av appen nå i høst, og regner med å få tatt den i bruk mer aktivt skoleåret 2021/22.

Kommunen har noen enkeltstående arrangementer som er gratis, bl.a. Back to school, som er en festival på slutten av sommerferien. Formålet er at alle skal kunne ha en felles opplevelse å snakke om når de starter opp på skolen etter sommerferien. Kommunen har bevilget penger for at Middelalderfestivalen skal være gratis. Virksomhet barn og unge arrangerer også årlig en fest før jul, og det er en egen ordning med utdeling av julegaver.

I 2021 fikk mange kommuner i Norge midler fra Utdanningsdirektoratet til sommerskole, blant andre Tønsberg. Midlene var knyttet til pandemien. Sommerskolen ble administrert av oppvekst, og tilbudene ble gitt av 22 ulike lag og foreninger, samt 3 kommunale tjenester (Ung i Tønsberg, biblioteket og Tjenester for barn og unge med nedsatt funksjonsevne (TFF)/Husøy senter). I tillegg gir kommunen et sommerjobbtilbud til 120 ungdommer, som et samarbeid mellom NAV og oppvekst. Lønnen til ungdommene ble finansiert av de statlige midlene som kommunen fikk til sommerskolen. Ansatte fra barnevernet som jobber forebyggende på skolene, var involvert i arbeidet med å rekruttere ungdom til sommerjobber.

Dekning av utgifter og utstyr til fritidsaktiviteter

Plattformen Friskus brukes også til å dele ut kulturkort til 450 barn og unge i kommunen. Helsepsykepleier bistår i arbeidet med å dele ut kortene. Kulturkortet gir adgang til noen aktiviteter/arrangement for barnet og en venn eller ledsager. Nå er det sju aktiviteter/arrangement

for høsthalvåret, samt to tur/retur bussbilletter. Noen av aktivitetene er en enkelt inngang på f.eks. kino eller trampolinepark, og noen gir flere innganger, f.eks. et klippekort i svømmehallen.

Ulike foreninger som Lions, Røde Kors/Coop og Kirkens bymisjon dekker deltakeravgifter. Flere vi har intervjuet har kommentert at kommunen er avhengig av frivillige lag og foreninger for å kunne sikre deltakelse i organiserte aktiviteter. NAV kan dekke utgifter til fritidsaktiviteter til mottakere av økonomisk sosialhjelp, og kan yte supplerende sosialhjelp til familier som har behov for støtte til aktiviteter.

Kirkens bymisjon har i samarbeid med frivilligsentralen i kommunen en utstyrssentral i sentrum. Det er påpekt i spørreundersøkelsene at behov for transport gjør at noen ikke får brukt tilbudet.

Fritidskort – statlig finansierte tiltak

Tønsberg kommune har søkt om å få bli med i den nasjonale piloten med fritidskort som er finansiert av Bufdir, men ikke fått bli med. Gjennom fritidskortet kan barn og unge kan få dekket et fast beløp hvert halvår til kontingent(er) for faste organiserte fritidsaktiviteter.

Tønsberg kommune skal i samarbeid med Kirkens bymisjon og noen lokale idrettslag, prøve ut en form for fritidskort. Barn av nyankomne flyktninger i grunnskolealder skal få tilbud om en gratis fritidsaktivitet. Tiltaket er tatt inn i handlingsplanene til kommunen og Inntak, arbeid og oppfølging (IAO) har etablert en rutine der veilederne skal kontakte alle introduksjonsdeltakere for å kartlegge barnas deltakelse i fritidsaktiviteter, og tilby mulighet for bistand for å få barna i aktivitet. Tiltaket er finansiert av midler som kommunen forvalter på vegne av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Målet er å få flere barn inn i idrett og frivillighet. Kommunen ønsker også å styrke kompetansen på inkludering ute i organisasjonene, synliggjøre støtteordninger og sikre tettere tverrfaglig samarbeid.

Kulturskolen

Administrasjonen har i forslag til budsjett lagt opp til å ha noen gratis plasser i kulturskolen for barn i lavinntektsfamilier. Prisen på kulturskolen er blitt lavere i den nye kommunen enn den var i gamle Tønsberg kommune.

Anleggsplan

Kommunen har utarbeidet en egen anleggsplan for idrett og friluftsliv. Planen ble vedtatt i september. Kommunen vil utvikle flere nærmiljøanlegg for å sikre tilgang på gratis aktiviteter i nærmiljøet for alle. I arbeidet med hvilke geografiske områder en skal satse på, har kommunen lagt til grunn resultater fra levekårsundersøkelsen og prioritert utbygging i områder med størst levekårsutfordringer. De har også satset på friluftsliv som et lavterskeltilbud, som del av dette arbeidet.

3.1.5. Tilknytning til arbeidslivet for ungdom og foreldre

NAV Tønsberg har ulike tiltak som skal bidra til at foreldrene kan komme i aktivitet og arbeid og bli økonomisk selvhjulpne. Vi går ikke inn på alle de ulike tiltakene, men har med tre tiltak som administrasjonen har trukket frem.

Stifinner'n – sammen får vi det til

NAV Tønsberg har søkt og fått midler fra Statsforvalteren til en egen stilling som jobber med sosialhjelpsmottakere som har barn. De startet arbeidet høsten 2020. Tiltaket er rettet mot sosialhjelpsmottakere som er motivert for å jobbe, er langtidsledige og fra landgruppe 3.⁵ Målet er å øke overgang til arbeid, å beholde arbeid for foreldre/foresatte og å forhindre sosial arv. Tiltaket skal også bidra til metodeutvikling.⁶ Det startet opp med 15 familier og har nå økt til 17. Etter planen skal de ha 25 familier med i prosjektet innen april 2022. Familiene får mer omfattende veiledning og oppfølging enn ordinære sosialhjelpsmottakere. Veilederen følger opp færre brukere, og skal også følge opp etter at de voksne er kommet ut i jobb. I oppfølgingen har barnas situasjon større fokus, og veileder kan sammen med foreldrene bistå i dialog med f.eks. barnehage eller skole. Veileder kan også ha dialog med idrettslag om fritidsaktiviteter. Veilederen vil kjenne til fritidsaktiviteter for barna, mens andre veiledere ikke har like mye informasjon. Til nå har 60 % av de voksne kommet ut i arbeid. Det er ikke noe minimumskrav til størrelse på stilling eller varighet for at en regnes som å være i jobb, og vi har ikke informasjon om stillingsstørrelse og varighet. NAV Tønsberg skal kunne hente ut status for deltakerne i prosjektet også fremover i tid, for å kunne vurdere prosjektets måloppnåelse når det gjelder sosial arv/forebygging av at barna faller utenfor arbeidslivet. Prosjektet er lagt inn i handlingsplan til kommuneplanen.

Ut i aktivitet

Ut i aktivitet er et eget tiltak der NAV Tønsberg skal følge opp unge og eldre brukere som er arbeidsledige og uten rett til dagpenger. Tiltaket er finansiert med tilskudd fra Statsforvalteren. Brukerne i gruppa kan ha barn, men det er ikke noe kriterium. I tiltaket tilbys målrettet oppfølging og bistand til å håndtere privatøkonomi og forebygge økonomiske problemer. NAV Tønsberg startet tiltaket i mars i år. Formålet er å kunne identifisere brukere som kan være i en «utsatt gruppe» og gi tettere oppfølging. Tiltaket er lagt inn i kommuneplanens handlingsdel.

Ungt utenforskap

Dette tiltaket skal bidra til å redusere antall unge på økonomisk sosialhjelp, ved å få flere over i utdanning eller arbeid. Målgruppa er unge i alderen 18 – 29 år. Målet er å etablere et senter eller lignende som kan være en arena for unge som faller utenfor arbeidslivet og trenger opplæring og arbeidstrening. Prosjektet er et samarbeid mellom Tønsberg kommune og NAV Vestfold og Telemark. NAV Tønsberg skal i prosjektet utvikle tiltak samarbeid med kommunen, fylkeskommunen, NAV Vestfold og Telemark, Tønsberg næringsforening og frivilligheten. Tiltakene skal kunne skape arbeid og utdanningsmuligheter for unge under 30 år, som står utenfor arbeidsliv og utdanning. Ansvarlig i prosjektet var også med på tiltaket med sommerjobber for ungdom i regi av sommerskolen. Selv om målgruppa for sommerjobber er yngre, ble dette tiltaket sett på som et viktig forebyggende tiltak i arbeidet med å redusere utenforskap blant unge i kommunen.

⁵ Familier omfatter både par med barn og enslige forsørgere. Langtidsledig vil si uten arbeid siste 26 uker. Landgruppe 3 omfatter innvandrere fra Afrika, Asia og Mellom- og Sør-Amerika.

⁶ Undersøke bruk av SE-metodikken (Supportet Employment - jobbstøtte tilpasset personer med omfattende og sammensatte støttebehov for å kunne få og beholde jobb) i kombinasjon med helhetlig oppfølging av familien.

4. Forebyggende arbeid og kunnskap om barn og unges levekår

- Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om barn og unges levekår i kommunen og brukes denne kunnskapen i det forebyggende arbeidet?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha kunnskap om barn og unges levekår i kommunen
- Kommunen skal ha tiltak for at personalet i skoler og barnehager er kjent med og følger opp opplysningsplikten til sosialtjenesten
- Kommunen skal sikre at kunnskapen brukes i et systematisk forebyggende arbeid. Dette innebærer at kommunen bør:
 - fastsette mål for å møte utfordringer som følger av barnefattigdom
 - utarbeide tiltak for å nå egne mål og nasjonale føringer
 - sikre at tiltakene er kjent i kommunen
 - sikre at en fanger opp barn og unge som er berørt av fattigdomsproblematikk med tiltakene og at de evalueres og eventuelt justeres

Kommunen skal som del av sitt forebyggende arbeid «gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer», jf. sosialtjenesteloven § 12. Det skal rettes spesiell oppmerksomhet mot forhold av betydning for de sosialt vanskeligstilte, personer utenfor arbeidslivet og for oppvekstvilkårene til barn og unge jf. rundskriv R35-00. Kommunens tiltak er allerede beskrevet i punkt 3.

4.1. Kunnskap om barn og unges levekår

Vi skal se på hva slags informasjon kommunen har om barn og unges levekår i egne planer og hvilke undersøkelser kommunen ev. gjør selv. Videre har vi kartlagt hva ansatte i skoler, barnehager og skolehelsetjeneste/helsestasjon har av kunnskap.

4.1.1. Undersøkelser

Tønsberg kommune gjennomførte en levekårsundersøkelse i 2019, der en ønsket å få frem eventuelle geografiske forskjeller innad i kommunen. Undersøkelsen har en egen del om barn i lavinntektshusholdninger⁷, som viser at andelen totalt i kommunen ligger lavere enn både landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. Undersøkelsen viser også at det stor spredning innad i kommunen, og at forskjellene tilsvarer det en ser for lavinntekt generelt, altså for

⁷ Lavinntekt er definert som inntekt under 60 prosent av medianinntekten etter skatt per forbruksenhet. Grensen i levekårsundersøkelsen er beregnet basert på medianen for kommunen.

alle med lave inntekter, og ikke bare barnefamilier. Undersøkelsen viser at andel barn i lavinntektshusholdninger varierer for de ulike levekårssonene. Kommunen har brukt levekårsundersøkelsen i arbeidet med kommuneplanene og i arbeidet med budsjett og økonomiplan. Kartleggingen kom som følge av resultater fra Ungdata som gjorde at kommunen ønsket å få frem levekårsforskjeller innad i den nye kommunen. Tønsberg kommune gjennomfører Ungdata-undersøkelse på ungdomsskolene og mellomtrinnet (5. – 7. trinn). Undersøkelsen gjennomføres vanligvis hvert 3. år. På ungdomstrinnet ble den gjennomført både i 2020 og 2021, mens den på mellomtrinnet bare ble gjennomført nå i 2021. I 2020 fikk en ikke gjennomført undersøkelsen i Re grunnet pandemien. Ungdata har noen spørsmålene om hvordan ungdommen oppfatter familiens økonomi.

Resultater fra Ungdata

Elevene på ungdomstrinnet er spurt om familien har hatt god eller dårlig råd. Svarene er vist nedenfor. For landet var andelen som svarte dårlig råd hele/stort sett hele tida på 4 % begge år.

	2020*	2021
God råd hele tida/stort sett hele tida	82 %	82 %
Vi har verken hatt god eller dårlig råd	15 %	15 %
Dårlig råd hele tida/stort sett hele tida	3%	3 %

Tabell 3 Har familien din hatt god eller dårlig råd/økonomi de siste to årene? Svar i prosent. Elever på ungdomstrinnet. *Kun gamle Tønsberg

Tallene tilbake i tid viser at andelen som svarer at de har god råd har økt, og at andelen med dårlig råd har blitt redusert. Det gjelder både for gamle Tønsberg og Re. Vi har også sett tilsvarende utvikling i Skien. Vi har sammenlignet med noen andre kommuner, og har tall fra 2021 for Larvik, Skien og Sandefjord. I Skien opplevde 3 % å ha dårlig råd hele/stort sett hele tida, mens det var 4 % i Sandefjord og Larvik.

Tallene variere noe mellom ungdomsskolene i kommunen. Vi har satt inn tallene for siste undersøkelse for de ulike skolene i tabellen under.

	Byskogen skole	Kongseik u-skole	Presterød u-skole	Revetal u-skole	Ringshaug u-skole	Vear skole
God råd hele tida/stort sett hele tida	79 %	85 %	86 %	80 %	83 %	80 %
Vi har verken hatt god eller dårlig råd	18 %	10 %	12 %	18 %	15 %	15 %
Dårlig råd hele tida/stort sett hele tida	3 %	4 %	2 %	2 %	2 %	5 %

Tabell 4 Har familien din hatt god eller dårlig råd/økonomi de siste to årene?

Vi har også fått tilgang på svar fra Ungdata for Skien kommune. Her svarte 80 % at de hadde god råd hele/stort sett hele tida. For de kommunale skolene i Skien varierte dette fra 77 % til 83 %.

Spørsmålet om familien har god eller dårlig råd er et subjektivt spørsmål knyttet til elevens oppfattelse. Det kan være feilkilder bl.a. knyttet til hvor involvert barna er i foreldrenes økonomi.⁸ Dessuten viser undersøkelser at nabolaget eller hvem en sammenligner seg med, har betydning. Sannsynligheten for at barn og unge fra lavinntektsfamilier opplever at familien har dårlig råd, er større i mer «rike» områder. Undersøkelser har også vist at ungdom med innvandrerbakgrunn lettere oppgir at familien har dårlig råd, uavhengig av nabolaget de bor i. Det kan skyldes at ungdommen ikke bare sammenligner seg med eget nabolag, men f.eks. forhold i foreldrenes hjemland. Det kan føre til en «underrapportering» av at disse familiene har dårlig råd.⁹

I årets og fjorårets undersøkelse var det et spørsmål om det hender at foreldre eller foresatte mangler penger til å betale for fritidsaktiviteter som en ønsker å delta i. I Tønsberg svarte 15 % ja, ofte eller ja, av og til, mens 85 % har svart Nei, aldri. I 2020 var det 82 % som svarte Nei aldri. I årets undersøkelse er andelen som mangler penger til å betale for fritidsaktiviteter høyest blant elevene på Byskogen skole og lavest på Presterød ungdomsskole. Svarfordelingen er vist under.

Byskogen skole	Kongseik u-skole	Presterød u-skole	Revetal u-skole	Ringshaug u-skole	Vear skole
19 %	16 %	12 %	14 %	15 %	16 %

Tabell 5 Andel som har svart ja ofte eller ja av og til på spørsmål om det hender at foreldre eller foresatte mangler penger til å betale for fritidsaktiviteter en ønsker å delta i.

Til sammenligning varierte andelen som svarer at foreldre/foresatte mangler penger til å betale for fritidsaktiviteter fra 13 % til 23 % på skolene i Skien og snittet i Skien var 17 %.

Tønsberg har bestilt en egen rapport på sosioøkonomisk status, der kommunen får en indeks basert på en del bakgrunnsspørsmål. Det er spørsmål om eleven har eget soverom, antall ganger eleven har reist på ferie med familien siste år, om familien har bil (en eller to), anslag på antall bøker hjemme, antall datamaskiner/nettbrett i familien og foreldrenes utdanning. Svarene på slike spørsmål kan si litt om elevenes levekår. Indeksen viser at det er forskjeller mellom skolene og innad på skolene. For Byskogen er det mange som skårer både lavt og høyt på indeksen, altså både at det er en del som skårer lavt og har levekårsutfordringer og en del med høy sosioøkonomisk status og trolig ikke har levekårsutfordringer. En annen skole som skårer lavt på indeksen, er Vear. Her er ikke spredningen like stor som på Byskogen.

⁸ Geir Møller og Asle Berntsen (2014) Ungdata i region sør 2012 – 2013, Rapport oktober 2014

⁹ Pettersen, O. M., & Sletten, M. A. (2019). Å ha lite der de fleste har mye: Nabolagets betydning for subjektiv fattigdom blant ungdom i Oslo. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 18(2), 139–170. Hentet fra <https://journals.oslomet.no/index.php/ungdomsforskning/article/view/3168>

4.1.2. Informasjon om barn og unges levekår i kommunens planer

Tønsberg kommune har utarbeidet ny kommuneplan, og samfunnsdelen ble vedtatt 06.10.21.

Trygge oppvekstmiljø er ett av satsingsområdene i kommunen. I planen og i planstrategien er det omtale av barn og unges levekår og utfordringer med å vokse opp i fattigdom.

Kommunen har også omtale av barn og unges levekår i oversiktsdokumentet for folkehelse for den nye kommunen. Det er vist til at Tønsberg og Re ligger litt under landsgjennomsnittet når det gjelder antall barn som bor i lavinntektshusholdninger. Det er også vist til at barn av enslige forsørgere har økt risiko for barnefattigdom og at kommunen har en høyere andel enslige forsørgere enn landsgjennomsnittet. Å få flere foreldre i arbeid trekkes frem som det største virkemiddelet for få færre barn i husholdninger med lavinntekt.

4.1.3. Kjennskap til barn og unges levekår

Ledelsen på skolene og i barnehagene, samt sosiallærere og helsesykepleiere er spurt om det er sannsynlig at de vil ha kjennskap til om barn og unge som de møter er berørt av fattigdomsproblematikk. Vi har slått sammen svar fra rektor/skoleledelse, SFO-leder og sosiallærere til et samlet svar fra skole. Svarfordelingen er vist under.

	Andel svart 6 eller 5	Andel svart 4	Gjennomsnitt
Skole (N=36)	69,5 %	25 %	4,89
Barnehage (N=34)	64,7 %	32,4 %	4,74
Helsesykepleier (N=22)	50 %	22,7 %	4,32

Tabell 6 Hvor sannsynlig er det at du har kjennskap til om barn/elever i din/barnehage/skole/som du møter er berørt av fattigdomsproblematikk? Svar 1=Ikke sannsynlig, 2=Svært lite sannsynlig, 3=Lite sannsynlig, 4=Litt sannsynlig, 5=Sannsynlig eller 6=Svært sannsynlig. Det var mulig å svare vet ikke eller annet.

Sosiallærerne mener det er mer sannsynlig at de vil ha kjennskap til om elevene de møter er berørt av fattigdomsproblematikk, enn det skoleledelsen gjør. Gjennomsnittet for sosiallærerne er på 5,29, mens det for ledelse på skole/SFO er på 4,79. Det er ikke store forskjeller mellom private og kommunale barnehager, men de som har svart fra de private mener det er mindre sannsynlig at de vil ha kjennskap til om barn i barnehagen er berørt av fattigdomsproblematikk. Antall svar fra private skoler, var så lavt at vi ikke har sett på forskjeller her. Det var mulig å gi kommentarer til svarene, noe flere styrere har gjort. En vanlig kommentar er at de har kjennskap til søknader om redusert foreldrebetaling. Dette er også kommentert fra SFO-leder. Enkelte fra både skole og barnehage har vist til at en kan se det på klær/utstyr.

Ansatte i barnevernet og NAV Tønsberg er også spurt om de vil kjenne til om brukere de følger opp er i målgruppa for tiltak rettet mot lavinntektsfamilier. De ansatte skulle svare på en skala fra 1 til 6, der 1 var helt uenig, 2 uenig, 3 litt uenig, 4 litt enig, 5 enig og 6 helt enig. De som svarer 1 – 3 er altså uenige og de som svarer 4 – 6 er enige. Svarene er vist nedenfor.

	1	2	3	4	5	6	Vet ikke	IA	Gj. sn.
Barnevern (N=30)	3,3 %	0 %	3,3 %	13,3%	43,3%	36,7%	0 %	0 %	5
NAV (N=51)	3,9 %	0 %	5,9 %	21,6 %	47,1 %	11,8 %	9,8 %	0 %	4,6

Tabell 7 Jeg vil kjenne til om brukere jeg følger opp/behandler søknader fra er i målgruppa for tiltak rettet mot lavinntektsfamilier. Svar gitt på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. IA=Ikke aktuelt

Blant ansatte i NAV Tønsberg mener nesten alle som jobber med vedtak etter sosialtjeneste-loven at de vil ha kjennskap til dette. Ellers var det ikke store forskjeller for de ulike oppgavene.

På Familiehuset tas økonomisituasjonen for familien opp som ett av punktene i avklaringssamtalen, fordi det er en viktig del av å se helheten rundt barnet. De samarbeider med NAV ved behov, men ofte er det Psykisk helse for voksne som har kontakten med NAV. På Familiehuset er de opptatt av å løse familien inn i andre tjenester med ansvar for de voksne.

Barnevernets forebyggende arbeid ute på skolene og barnehagene er også et viktig bidrag for å sikre at barnevernet har nødvendig informasjon om barn og unges oppvekstvilkår.

4.2. Opplysningsplikt til sosialtjenesten

Ifølge både opplæringsloven, friskoleloven og barnehageloven skal ansatte i skoler og barnehage være på vakt overfor forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenesten. De skal av eget tiltak gi sosialtjenesten opplysninger om slike forhold, dersom eleven eller foreldrene samtykker (opplysningsplikt). Opplysningsplikten er nærmere omtalt i vedlegg 2.

Kommunen er skoleeier for de kommunale skolene og har derfor et oppfølgingsansvar for kommunens skoler, men har ikke et tilsvarende ansvar for private skoler. Kommunen har en rutine i kommunens internkontrollsystem på skole, der informasjon om opplysningsplikten er ett av mange informasjonspunkt som skal gjennomgås med de ansatte ved skolestart. Skolene skal rapportere på at de har hatt informasjonsgjennomgang. Det er ikke tilsvarende rutine eller system for å sikre informasjon i de kommunale barnehagene. Barnehagemyndigheten har jevnlig regelverksgjennomgang på møter for private og kommunale styrere, men opplysningsplikten har ikke vært tema siste fem år. Det har heller ikke vært tema på tilsyn.

Vi har spurt ledelsen ved skolene og SFO og styrer i barnehagene om de var kjent med opplysningsplikten til sosialtjenesten (NAV). Det er rundt 2/3 som opplyser at de er kjent med den, litt flere i barnehagene. Flere fra barnehagene mener de gir ansatte informasjon om opplysningsplikten. I tillegg til å spørre om kjennskap til opplysningsplikten, spurte vi også om de ville gi beskjed til foreldrene om mulighet for bistand fra sosialtjenesten (NAV) om behov for tiltak (for barnehage også helse og omsorgstjenesten), hvis familien ønsket det (handle i tråd med opplysningsplikten). Svarene er vist nedenfor.

	Barnehage (N=34)	Skole (N=36)
Egen kjennskap til opplysningsplikten	70,6 %	63,9%
Får ansatte informasjon om opplysningsplikten	58,8 %	44,8%*
Gir info til foreldre om mulighet for bistand fra NAV	73,5 %	61,1%
Gir beskjed til NAV (for barnehage også helse og omsorgstjenesten)	97,1 %	86,1 %

Tabell 8 Andel som har svart ja. Svaralternativene var ja, nei, vet ikke og annet. De som krysset av for annet og kommenterte på at de har litt kjennskap, er regnet som å ha svart ja. *Kun ledelsen (29)

Fra de private barnehager oppgir en noe høyere andel at de er kjent med opplysningsplikten og at de gir informasjon om den, enn fra de kommunale barnehagene. Antallet svar fra private skoler er lavt, derfor har vi ikke sett på forskjeller her.

Vi ser at styrere i barnehage i noe større grad mener at de vil gi informasjon om mulighet for bistand, og gi beskjed til NAV. Andelen som har svart at de vil gi informasjon er høyere for skole dersom vi utelater SFO-ledere. Blant SFO-lederne er det en høyere andel som har svart vet ikke og en lavere andel som har svart ja enn for rektor/skoleledelse. For barnehagene er det ikke noen forskjell blant de kommunale og private på de to siste spørsmålene.

Vi har også spurt skole og barnehage om samarbeid med NAV. Svarene viser at rundt 1/3 av de som har svart fra barnehagene mener at de ikke har behov for samarbeid, mens ¼ har svart det samme på skole. Fra barnehage er det nesten 15 % som oppgir at de ikke har samarbeid, men at de har behov for samarbeid. Tilsvarende tall for skole er nesten 17 %. Blant de som har hatt samarbeid er det mest vanlig at samarbeidet har vært variabelt. Fra skole er det nesten 17 % som oppgir av samarbeidet har vært bra, mens tilsvarende tall for barnehage er nesten 9 %. Svarfordelingen er vist under.

Samarbeid med NAV	Godt	Variabelt	Dårlig	Ikke behov for samarbeid	Ikke, men behov
Barnehage (N=34)	8,8%	35,3%	8,8%	32,4%	14,7%
Skole (N=36)	16,7 %	33,3%	11,1 %	22,2 %	16,7%

Tabell 9 Samarbeid med NAV. Kryss av for det alternativet som passer best. Svar i prosent

Det var små forskjeller mellom de kommunale og private barnehagene, men flere i de private har svart at de ikke har samarbeid med NAV, men at de har behov for samarbeid med NAV. Ingen av dem har hatt et samarbeid de opplevde som dårlig.

4.3. Bruk av kunnskapen i systematisk forebyggende arbeid

Kommunen skal følge med på barn og unges levekår etter sosialtjenesteloven, folkehelseloven og barnevernloven. Etter barnevernloven § 3-1 har alle etater i kommunen har et ansvar for generelle

forebyggende tiltak for barn og unge, mens barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å sette inn individrettede tiltak, jf. rundskriv Q-2000-982. Kunnskap om barn og unges levekår skal brukes i kommunens planarbeid, både etter sosialtjenesteloven, folkehelseloven og plan og bygningsloven. Dette er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

Vi skal her se på om kommunen har mål for det forebyggende arbeidet, om kunnskapen om barn og unges levekår brukes i det forebyggende arbeidet, om tiltakene er kjent og om det er et system for å fange opp behov og sikre at tiltakene blir evaluert. Tiltakene er beskrevet i punkt 3.

4.3.1. Mål for det forebyggende arbeidet

Både visjonen til den nye kommunen og flere mål i kommuneplanens samfunnsdel er relevante for det forebyggende arbeidet knyttet til barnefattigdom. Ett av hovedmålene i samfunnsdelen er:

I samhandling med barn og unge skaper Tønsberg varierte arenaer for inkludering og mangfold, mestring og aktivitet.

Med tilhørende delmål:

I Tønsberg opplever alle barn og unge å tilhøre et inkluderende og trygt fellesskap.

I Tønsberg opplever alle barn og unge like muligheter for en god oppvekst som ruster for framtida.

I Tønsberg opplever alle barn og unge å utvikle robust fysisk og psykisk helse og gis mulighet rustes til å mestre livsutfordringer i sin oppvekst.

I Tønsberg opplever alle barn og unge trygge nærmiljø.

I Tønsberg opplever alle barn å bli sett og gis trygghet og nødvendig kompetanse for framtida.

Det er utarbeidet strategier til delmålene. En av strategiene er å utjevne sosiale og økonomiske forskjeller, og å bekjempe barnefattigdom ved blant annet å få flere i arbeid. Kommunen har vektlagt å utarbeide mål som krever tverrfaglig innsats.

Strategisk temaplan for bekjempelse av barnefattigdom

Gamle Tønsberg kommune hadde en egen strategisk temaplan for bekjempelse av barnefattigdom. I arbeidet med den ble det gjennomført en prosess for å sikre gratisprinsippet i skoler og barnehager. Arbeidet med gratisprinsippet er videreført. Temaplanen blir ikke videreført i ny kommune. Kommunalsjef på kultur, nærdemokrati og inkludering viser til at arbeidet med inkludering, som er sentralt på kommunalområdet, i praksis er en videreføring av temaplanen.

4.3.2. Bruk av kunnskap om barn og unges levekår

Opplysningsplikten som ansatte i skoler og barnehager har overfor NAV, kan sikre at den kunnskapen de som møter barna/ungdommene har, blir brukt. Den kan bidra til at familien drar

nytte av de avhjelpende tiltakene kommunen har, samt at en tidlig kan gi råd og veiledning knyttet til økonomi. Opplysningsplikten er omtalt i punkt 4.2.

Vi har spurt helsesykepleiere og de som er spurt på skoler og barnehage om de vil informere andre som kan bistå hvis barna/ungdommene har utfordringer knyttet til barnefattigdom, forutsatt at de har fått samtykke til dette fra familien.

	Ja	Ja, noen ganger	Nei det er ikke egnede fora	Nei	Vet ikke
Barnehage (N=34)	50%	38,2%	0%	0%	11,8%
Skole (N=34)	58,8%	35,3%	2,9%	0%	2,9%
Helsesykepleier (N=16)	25%	68,8%	0%	0%	6,3%

Tabell 10 Hvis dere har kjennskap til at barn/unge har utfordringer knyttet til fattigdom, vil dere informere andre som kan bistå ved behov? (Forutsatt samtykke.)

Vi ser av tabellen over at ingen i barnehage eller av helsesykepleierne har svart at de ikke vil informere andre som kan bistå ved behov (forutsatt samtykke). Men det er noen få som ikke vet hva de ville gjort. Fra skole er det en som ikke ville informert andre fordi en mangler egnede fora. En er usikker på hva vedkommende ville gjort. 2/3 av helsesykepleierne og over 1/3 av de som har svart fra skole og barnehage har svart at de vil informere videre noen ganger. Det kan bety at de ikke vil informere om alle elvene de har kjennskap til.

De som har svart ja/ja, noen ganger, er også spurt hvem de vil ta informasjonen videre til (forutsatt samtykke). For styrere i barnehagene er det mest vanlig å ta det videre til barnevernet, deretter NAV. På skolene er det også flest som vil ta informasjonen videre til barnevernet, deretter helsesykepleier. Flere har også nevnt helsestasjon/helsesykepleier og Familiehuset. Helsesykepleierne viser til at de vil bistå med å søke ulike aktivitetstilbud og lån av utstyr, og flere vil ta informasjonen videre til barnevernet.

Tverrfaglige fora der en kan ta opp bekymringer for barn og unge er også et tiltak som kan sikre at kommunen bruker kunnskapen ansatte har i det forebyggende arbeidet. I spørreundersøkelsen har vi kartlagt om de vi har spurt mener at kommunen har slike fora. Dette er omtalt i punkt 5.2.1. Vi har også spurt de som mener at en har slike fora, og om disse foraene sikrer samarbeid om barn/unge/familier som er berørt av fattigdomsproblematikk. Svarene er vist under.

	1	2	3	4	5	6	*	Gj.sn
Barnehage (N=11)	9,1%	0%	9,1%	54,5%	27,3%	0%	0%	3,9
Skole (N=26)	0%	0%	15,4%	34,6%	15,4%	15,4%	15,4%	3,9
Helsesykepleier (N=4)	0%	0%	0%	50%	50%	0%	0%	4,5

Tabell 11 Kommunens tverrfaglige fora el. sikrer at vi kan samarbeide om barn/unge/familier som er berørt av fattigdomsproblematikk. *=Vet ikke (Gikk til dem som mente at en hadde tverrfaglige fora)

Vi ser av tabellen over at flest er litt enig i påstanden. Ansatte i barnevernet og NAV Tønsberg er også spurt om tverrfaglige fora el. som sikrer samarbeid om barnefamilier som er berørt av fattigdomsproblematikk. Svarene er vist under.

	1	2	3	4	5	6	*	Gj.sn
Barnevern (N=30)	3,3%	20,0%	23,3%	26,7%	20,0%	0,0%	6,7%	3,6
NAV (N=51)	0,0%	5,9%	7,8%	27,5%	13,7%	0,0%	45,1%	3,9

Tabell 12 Kommunen har tverrfaglige fora el. som sikrer samarbeid om barnefamilier som er berørt av fattigdomsproblematikk. *=Vet ikke

Også her er det mange som er litt enige, men vi ser at særlig for barnevernet er andelen som er uenig større enn for de andre vi har spurt. I NAV Tønsberg er det flest som har svart vet ikke.

Barneperspektivet i NAV

Barneperspektivet i NAV innebærer at barnas behov skal vurderes og ivaretas særskilt, og at de ansatte skal kunne bistå familiene som del av arbeidet med å forebygge sosiale problemer og bedre levekårene for vanskeligstilte. Det forutsetter at ansatte i NAV har kunnskap om barnas situasjon for sine brukere, og at de bruker den kunnskapen i det forebyggende arbeidet.

NAV Tønsberg har ikke noen egen rutine for å sikre barneperspektivet, men ledelsen viser til at dette er regulert i lovverket og at det er gitt klare føringer i rundskriv. De har også en veiledningsplattform/standarder/huskelister som gir rammer for arbeidet, og som i praksis blir en form for rutine. Alle ansatte som jobber med oppfølging av brukere, er spurt om de mener at de har rutiner som sikrer at barneperspektivet blir ivaretatt på eget saksområde. Svarene er vist nedenfor.

1	2	3	4	5	6	Vet ikke	Gj.snitt
5,9%	15,7%	13,7%	17,6%	29,4%	3,9%	13,7%	3,7

Tabell 13 Rutiner for barneperspektivet. Svar gitt på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. N=51

Det er forskjeller i svarene blant ansatte med ulike oppgaver. De som fatter vedtak etter sosialtjenesteloven, er mer enig i at de har rutiner som kan sikre at barneperspektivet blir ivaretatt. For de som har andre oppgaver, er det ikke tydelige forskjeller.

De som jobber med brukere som mottar kommunale ytelser, er spurt om de drøfter barnas behov med brukerne, om de spør foreldrene hvordan de tror den økonomiske situasjonen virker inn på barna og om de kartlegger om barna har spesielle behov som kan virke inn på familiens økonomiske situasjon. De som fatter vedtak etter sosialtjenesteloven, er mer enig i at de drøfter barnas behov og kartlegger spesielle behov. Svarene for alle som jobber med brukere som mottar kommunale ytelser, er vist i tabellen under.

	1	2	3	4	5	6	Vet ikke	IA	Gj. sn.
Barnas behov blir drøftet	2,3%	15,9%	29,5%	25 %	2,3%	6,8%	13,6%	4,5%	3,36
Spør om hvordan økonomien virker inn	6,8%	11,4%	34,1%	20,5%	6,8%	9,1%	6,8%	4,5%	3,41
Kartlegger spesielle behov	2,3%	11,4%	22,7%	25 %	15,9%	11,4%	6,8%	4,5%	3,85

Tabell 14 Kjennskap til barna. Svar gitt på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. N=44

Vi har fått opplyst at avdeling Ung gjør grundigere kartlegginger for brukere med barn. For brukere i de andre avdelingene vil det variere hva en kartlegger av barnas behov, avhengig av hvilket behov bruker har for oppfølging for å få ny jobb. Har bruker lite behov for oppfølging, er det liten kartlegging, mens det er mer omfattende kartlegging for brukere som er avhengig av sosialstønad. Det kan være både veileder og saksbehandler som kartlegger hvilke behov barn til brukere med økonomisk sosialhjelp har. Det er 9 ansatte som har oppgitt at de jobber i NAV ung, og svarene viser at de i litt større grad gjør kartlegginger av barnas behov. Forskjellen er liten, og også her er det ansatte som er uenig i påstandene.

I spørreundersøkelsen var det også mulighet å gi kommentarer, noe tre hadde. En viste til at vedkommende hadde med barneperspektivet i oppfølgingen, en annen at de prioriterer foreldre inn i tiltak, mens den siste kommenterte på at NAV Tønsberg ikke jobbet godt nok med barnefattigdom. Ledelsen i kontoret viser til at barnefamilier blir prioritert. Familier fra landgruppe 3¹⁰ følges opp av samme veileder, for å sikre mest mulig helhetlig oppfølging. Dette gjøres ikke for andre brukergrupper.

De som fatter vedtak om økonomisk sosialhjelp, ble også spurt om de mener at hensynet til brukers barn ble ivaretatt i saker som de var involvert i. Svarene er vist under.

I alle eller de fleste saker	I noen saker	I en liten del av sakene	Ingen eller svært få saker	Vet ikke
53,3 %	46,7 %	0 %	0 %	0 %

Tabell 15 Jeg mener vi sikrer at hensynet til brukerens barn er ivaretatt (i saker jeg er involvert i). N=15

Saksbehandlerne er her relativt likt delt mellom de som mener at de sikrer at hensynet til barna i hovedsak er ivaretatt og de som mener at det er ivaretatt i noen saker, men da ikke i alle. Det er ingen som mener at hensynet er ivaretatt i en liten del eller ingen saker.

¹⁰ Landgruppe 3 omfatter innvandrere fra Afrika, Asia og Mellom- og Sør-Amerika.

4.3.3. Kjennskap til tiltakene og tiltak for å fange opp/sikre deltakelse i aktiviteter

De som har mottatt spørreundersøkelsen, er spurt om de har kjennskap kommunens tiltak for å avhjelpe utfordringer som barn og unge kan ha som følge av fattigdom. Svarfordeling for helsesykepleiere, sosiallærere og ledelsen i barnehage og skole er vist nedenfor.

	Ja	Noen	Nei	Vet ikke
Skole (N=36)	19,4%	77,8%	0%	2,8%
Barnehage (N=34)	17,6%	67,7%	11,8%	2,9%
Helsesykepleier (N=22)	13,6%	86,4%	0%	0%

Tabell 16. Har du kjennskap til tiltakene kommunen har som er ment å avhjelpe utfordringer barn og unge kan ha som følge av fattigdom?

Vi ser av tabellen over at mange har svart at de kjenner til noen av tiltakene, og at det bare er i barnehage at det er enkelte som ikke har kjennskap til tiltakene. Både ledere i forebyggende helse og ansatte har kommentert at det er ønskelig med en mer samlet oversikt over de tiltakene som kommunen og frivillige har.

De ansatte i NAV og barnevernet ble spurt spesifikt om sin kjennskap til ferie og fritidstilbud, og spørsmålet var formulert som en påstand. Svarfordelingen er vist nedenfor.

	1	2	3	4	5	6	IA	Gj.sn
Barnevern (N=30)	3,3%	3,3%	6,7%	30,0%	50,0%	6,7%	-	4,4
NAV (N=51)	0 %	9,8 %	17,6 %	33,3 %	21,6 %	15,7 %	2 %	4,2

Tabell 17 Jeg har god kjennskap til ulike ferie og fritidstilbud for familier, barn og unge i lavinntektsfamilier i Tønsberg. Svar gitt på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. IA=Ikke aktuelt

Vi ser av svarene over at over halvparten har svart at de har god kjennskap til ferie og fritidstilbud. For ansatte i barnevernet har flest har svart at de er enig i å ha god kjennskap, mens for ansatte ved NAV Tønsberg er det mest vanlig å svare litt enig.

De ansatte i barnevernet og NAV er også spurt om de gir informasjon om ferie- og fritidstilbudene kommunen har. Svarfordelingen er vist under.

	1	2	3	4	5	6	IA	Gj.sn
Barnevern (N=30)	3,3%	10,0%	3,3%	20,0%	46,7%	16,7%	-	4,5
NAV (N=51)	2 %	17,6 %	21,6 %	21,6 %	17,6 %	11,8 %	7,8 %	3,8

Tabell 18 Jeg gir alltid informasjon om disse tilbudene til barn/familier/brukere som er i målgruppa. Svar gitt på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig.

Her ser vi at det er litt flere ved NAV Tønsberg som er uenig i at de alltid gir informasjon om tilbudene enn blant ansatte i barnevernet. Men det er også ansatte i barnevernet som er uenig i dette.

Ledelsen i skoler og barnehager og helsesykepleierne som har svart at de kjenner til tiltak/noen av tiltakene, er også spurt om de gir informasjon om dem. Svarfordelingen er vist under.

	Ja	Noen ganger	Nei	Vet ikke/IA
Skole (N=35)	48,6%	48,6%	0 %	2,9%
Barnehage (N=27)	48,4%	48,1%	3,7%	0 %
Helsesykepleier (N=22)	31,8%	59,1%	4,5%	4,5%

Tabell 19. Gir du/dere informasjon om tiltakene? (IA=Ikke aktuelt)

Det er veldig få som ikke gir informasjon om tiltakene, men rundt halvparten gir bare informasjon noen ganger. Enkelte har kommentert i tilknytning til spørsmålet om informasjon, at det kan være et poeng å være forsiktig for å ikke «overkjøre» familiene, og at det oppleves som skambelagt for flere.

Vi har også spurt om barn og unge i målgruppa og deres familier er kjent med kommunens tiltak for å redusere utfordringer barn kan ha som følge av fattigdom. Svarene er vist nedenfor.

	Ja	Delvis/noen	Nei	Vet ikke/IA
Skole (N=35)	5,7 %	74,3%	14,3%	5,7%
Barnehage (N=27)	3,7 %	59,3%	22,2%	14,8%
Helsesykepleier (N=22)	0 %	59,1%	27,3%	13,6%

Tabell 20. Opplever du at barn og unge i målgruppa og deres foresatte har kjennskap til disse tiltakene? (IA=Ikke aktuelt)

Kommunen har flere virksomheter som kan bistå barn og unge og deres foresatte for å sikre deltakelse i aktiviteter. Helsesykepleierne bistår med å dele ut kulturkortet til 450 barn og unge i kommunen. Ung i Tønsberg samarbeider med bl.a. helsesykepleier, sosiallærer, barnevern og NAV for å nå ungdommer med i tilbudene de har. Ung Inkludering, som er en avdeling i Ung i Tønsberg, har ansvar bl.a. for ungdomsklubbene. De rapporterer også på hvor mange deltakelser de har i aktivitetene. I 2019 rapporterte Ung Inkludering, at det var 2 217 deltakelser på ferie og fritidstiltak og 50 unike familier som fikk tilbud. 2020 var et mer spesielt år grunnet pandemien, og mange av tilbudene var stengt i perioder. Ung Inkludering sender ut informasjon til skolene, men erfarer av og til at den ikke er blitt tatt videre, slik at de noen ganger må dele ut selv. De siste to årene har de hatt web-baserte påmeldingsskjemaer, men ikke alle får til å bruke slike løsninger. De bistår der de er klar over at det er behov for bistand, men de ser at det kan være familier de

ikke når med nødvendig bistand for å sikre deltakelse for barna/ungdommene. De samarbeider også med Røde Kors, og hjelper hverandre gjensidig med å gi informasjon om tilbud mm.

Ung i Tønsberg gir tilbud til de som er 13 år og eldre. Leder for Ung i Tønsberg trakk frem at det kan være behov for å gi tilbud også til de som er yngre enn 13 år.

Helsesykepleierne er spurt om det er vanlig at de bistår med påmelding til aktiviteter. Litt over halvparten sier at de gjør det for noen elever. Det er noen få som har svart ja at det er vanlig at de bistår, og noen få har svart nei, at det ikke er vanlig. De få som har svart nei jobber i skolehelsetjenesten (en barneskole og en ungdomsskole). Ledelsen i forebyggende helse viser også til at ansatte i skole og barnehage ofte vil ha bedre kjennskap til elevene og at det av den grunn hadde vært nyttig at de bidro mer i arbeidet med å se hvem som har behov for bistand.

Helsesykepleierne er spurt om de mener kommunen har tiltak som «treffer»/bidrar til å avhjelpe problemene som barna/ungdommen opplever som følge av fattigdom. Det er veldig få som har svart klart ja eller nei på dette, de fleste har svart at kommunen delvis har tiltak som «treffer».

Ansatte i NAV og barnevernet og skolene er bedt om å vurdere kommunens tiltak for deltakelse i aktiviteter for barn og unge i lavinntektsfamilier. På skole er det bare de som har svart at de har kjennskap til tiltakene/noen av tiltakene, som har fått spørsmålet. Vi har ikke spurt barnehagene om dette, da det er flest aktiviteter for barn og unge i skolealder. Svarene er vist nedenfor.

	1	2	3	4	5	6	IA	VI	Gj.sn
Barnevern(N=30)	0%	6,7%	20%	26,7%	26,7%	13,3%	-	6,7%	4,2
NAV (N=51)	0%	7,8 %	17,6%	47,1%	7,8%	11,8%	7,8%	-	4
Skole (N=32)	0%	0%	6,3%	53,1%	18,8%	3,1 %	-	18,8%	4,2

Tabell 21 Kommunen har tiltak som sikrer at barn og unge i lavinntektsfamilier deltar i aktiviteter. Svar gitt på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. IA=ikke aktuelt VI=vet ikke

Vi har også spurt ansatte i NAV og barnevernet spesifikt om deltakelse i aktiviteter for barn av brukere/barn som de følger opp. Svarfordelingen er vist nedenfor.

	1	2	3	4	5	6	*	Gj.sn
Barnevern(N=30)	6,7%	13,3%	16,7%	10,0%	23,3%	13,3%	16,7%	3,8
NAV (N=51)	3,9 %	17,6 %	21,6 %	33,3 %	9,8 %	5,9 %	7,8%	3,5

Tabell 22 Barnevernet: Barn jeg følger opp lar i liten grad være å delta på aktiviteter pga dårlig økonomi. NAV: Jeg har inntrykk av at mine brukeres barn har anledning til å delta på en aktivitet (at det ikke hindres av dårlig økonomi). Svar gitt på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. *=vet ikke/ikke aktuelt.

Påstandene er litt ulikt formulert, ved at NAV er spurt om deltakelse kun i en aktivitet, mens barnevernet er spurt om deltakelse mer generelt. NAV skal foreta individuelle vurderinger av barnas behov, men vil også skjele til hva som er vanlig, og slik sett ikke dekke utgifter til mange og

dyre aktiviteter. Derfor valgte vi å spørre ansatte i NAV Tønsberg om deltakelse i **en** aktivitet. Vi ser av svarene at deltakelse i fritidsaktiviteter blir påvirket av foreldrenes økonomi, og at en ikke sikrer at alle får delta på minst en aktivitet.

Ansatte i NAV Tønsberg er også spurt om hvilken kjennskap til har til de tre prosjektene som er omtalt i punkt 3.1.5. Som tabellen nedenfor viser, har flest svart at de har litt kjennskap til prosjektene, men det er også en del som har svart at de ikke har kjennskap.

	Ja	Har litt kjennskap	Nei
Stifinner'n	21.6%	49.0%	29.4%
Ut i aktivitet	21.6%	47.1%	31.4%
Ungt utenforskap	33.3%	45.1%	21.6%

Tabell 23 Ansatte i NAV Tønsberg sin kjennskap til prosjekter som NAV Tønsberg har

4.3.4. Evaluering av tiltakene

Kommunen har konkrete målsettinger i planer og handlingsprogram, og det er system for rapportering for den enkelte virksomhet. Flere av virksomhetene påpeker at de også gjør evaluering av egen virksomhet i forbindelse med rapporteringen. Ung i Tønsberg viser til at de har jevnlig vurdering av om det er noe de må gjøre mer/mindre av, eller om de må få inn noe nytt. Virksomhet Barn og unge opplyser at de ser på innsatsen de har, om det stemmer med de utfordringene de har i kommunen, og om det er tiltak de må videreutvikle eller forsterke. Dette gjøres i forbindelse med rapportering. Alle tiltak som de får ekstern finansiering til, skal de rapportere på. Rapporteringen innebærer også en evaluering, og dette gjelder også folkehelsearbeidet. Barnevernet evaluerer også sine tiltak i enkeltsaker. Kommunen har imidlertid ikke noe system for å evaluere tiltak samlet og på tvers av virksomheter og kommunalområder.

I arbeid med kommuneplanens samfunnsdel har kommunen hatt omfattende medvirkningsprosesser. Flere har vist til at disse prosessen kan gi grunnlag for evaluering, fordi innbyggerne her gir tilbakemelding på hva som er bra. Også for enkelte satsinger/tiltak i regi av frivillige organisasjoner har en hentet inn brukererfaringer fra tiltak, noe som er en viktig del av en evaluering av selve tiltaket.

4.4. Revisors vurdering

Kunnskap om barn og unges levekår

Kommunen har både gjennom egen levekårsundersøkelse og ungdatabaser fått viktig informasjon om barn og unges levekår i kommunen.

Opplysningsplikten

Gjennom internkontrollsystemet har kommunen tiltak for å sikre at egne skoler skal informere ansatte om opplysningsplikten til sosialtjenesten. Svarene fra spørreundersøkelsen viser at dette

ikke blir fulgt godt nok opp. Kommunen har ikke noe tiltak for barnehagene. Selv om styrerne her mener at de informerer de ansatte i noe større grad enn ledelsen ved skolene, viser svarene etter vår vurdering at det kan gis bedre informasjon om denne plikten til ansatte i barnehagene også. Kommunen bør etablere tiltak for å sikre at barnehagene gir tilstrekkelig informasjon til ansatte om opplysningsplikten. Dessuten bør kommunen vurdere om tiltaket i skole er tilstrekkelig og bare må følges bedre opp, eller om det er behov for ytterligere tiltak. Kommunen som barnehagemyndighet kan følge opp opplysningsplikten i tilsynet med de private barnehagene. Kommunen har ikke samme mulighet til å følge opp dette overfor private skoler.

Bruk av kunnskapen i systematisk forbyggende arbeid - mål

Tønsberg kommune har lagt levekårsundersøkelsen til grunn for arbeidet med egne planer og budsjett, og bruker informasjonen i Ungdata i arbeidet med tjenester til barn og unge. Kommunen har også fastlagt mål for å møte utfordringer som følger av barnefattigdom, og kommunen har utarbeidet noen tiltak. Arbeidet som barnevernet gjør, og kanskje særlig det forebyggende arbeidet som er planlagt, mener vi kan være viktig i denne sammenhengen.

Bruk av kunnskapen i systematisk forbyggende arbeid - tiltak

Kommunen har tiltak for å styrke foreldre/familie og forebygge sosiale og økonomiske problemer. Informasjon fra både NAV Tønsberg og barnevernet viser at det er behov for økonomisk rådgivning, og at dette er et risiko-område i arbeidet med å forebygge sosiale og økonomiske problemer i barnefamilier. Kommunen har også mer avbøtende tiltak, som bistand til å sikre en trygg og stabil bostituasjon, men har utfordringer med å skaffe større barnefamilier egnede boliger i passende prisklasse.

Tønsberg kommune har noen tiltak for å sikre deltakelse i ferie- og fritidsaktiviteter. Mange av tiltakene er basert på statlig finansiering og/eller frivillige organisasjoner, noe som kan gi en viss usikkerhet knyttet til kontinuitet. Svarene fra ansatte ved NAV Tønsberg tyder på at det er en del barn som ikke får delta på en fritidsaktivitet grunnet foreldrenes økonomi. En forpliktelse gjennom en lokal fritidsklæring kunne bidratt til mer systematisk arbeid med å sikre deltakelse på organiserte fritidsaktiviteter.

For barn av deltakere i introduksjonsprogrammet har kommunen etter vår vurdering et tiltak som kan sikre et slikt systematisk arbeid. De kartlegger barnas aktiviteter, og kan slik sett fange opp barn og unge som har behov for bistand for å kunne delta i aktiviteter, og kan gi målrettet bistand for å få barn og unge i aktivitet.

Helsesykepleierne har en aktiv rolle i arbeidet med å dele ut billetter og informere om kommunens ulike tiltak. Svarene fra spørreundersøkelsen viser imidlertid at de bør få bedre informasjon, hvis det er ønskelig at de skal ha denne rollen.

Bruk av kunnskapen i systematisk forbyggende arbeid – kjennskap til tiltakene

De fleste ansatte i skoler og barnehage på helsestasjon/skolehelsetjeneste mener å ha kjennskap til i alle fall noen av kommunens tiltak for å avhjelpe utfordringer som følger av barnefattigdom. I

barnehage er det noen få som oppgir at de ikke har kjennskap til dette. Flere ønsker bedre og mer samlet informasjon om tiltakene. Den digitale plattformen Friskus kan bidra til å samle informasjon både til ansatte og innbyggere, men er foreløpig ikke tatt fullt ut i bruk. Den fungerer dermed foreløpig ikke som etter intensjonen. Vi ser også at ansatte kan informere barn/unge/familier i målgruppa mer om tiltakene som finnes, og kanskje særlig ansatte i NAV Tønsberg. En del helsesykepleiere, sosiallærere og ledere i skole og barnehage mener at barn/unge/familier i målgruppa ikke er kjent med tiltakene i kommunen.

Bruk av kunnskapen i systematisk forbyggende arbeid – tiltak for å fange opp/sikre deltakelse

Opplysningsplikten er viktig for å kunne fange opp barn/unge/familier som har behov for bistand. Den kan slik sett bidra til at kommunen får til å bruke kunnskapen de får fra egne tjenester i et systematisk forebyggende arbeid. I punkt 6 ser vi på samarbeid i kommunen. Undersøkelsene våre viser at samarbeid mellom NAV Tønsberg og virksomheter som møter barn og unge, kan bli bedre. Et slikt samarbeid er etter vår vurdering også viktig for at kommunen skal få til å bruke egen kunnskap i et systematisk forebyggende arbeid.

Tiltakene for overgang fra barnehage til skole og for å følge opp 1. trinn, kan også bidra til at kommunen kan fange opp elever med behov for bistand, selv om dette arbeidet ikke er spesielt innrettet mot problematikk knyttet til barnefattigdom.

I introduksjonsprogrammet er det et systematisk arbeid for å fange opp barn som har behov for bistand for å komme inn i fritidsaktiviteter. Kommunen har ikke tilsvarende tiltak for andre. Vi har fått informasjon om at helsesykepleierne har en sentral rolle i arbeidet med å hjelpe barn og unge inn i aktiviteter, men informasjon fra spørreundersøkelse og intervju viser at de trenger mer kunnskap om tiltak og at det er litt forskjeller i hvor mye de bistår barn og unge med å komme med på aktiviteter.

Barneperspektivet i NAV forutsetter at ansatte i NAV har kunnskap om barnas situasjon. Svarene fra de ansatte på NAV Tønsberg viser at kontoret i større grad kan sikre kjennskap til barnas behov og at hensynet til brukernes barn blir ivaretatt i alle saker. Dessuten at ansatte er oppmerksomme på hvilke føringer kontoret har for å sikre at barneperspektivet blir ivaretatt (hva som i praksis fungerer som rutiner i kontoret). NAV Tønsberg kan også vurdere om det er behov for en lokal tilpasning eller tydeliggjøring i egne rutiner for å sikre at barneperspektivet blir bedre ivaretatt.

Bruk av kunnskapen i systematisk forbyggende arbeid - evaluering

Kommunens rapporteringssystem og rapportering på tiltak med ekstern finansiering sikrer en viss evaluering av tiltak. Tønsberg kommune har foreløpig ikke gjort evalueringer av tiltak sett i sammenheng. Tverrfaglige mål i kommuneplanens samfunnsdel kan bidra til at en i større grad sikrer evaluering av tiltakene i ulike virksomheter og kommunalområder sett i sammenheng.

5. Endringer som følge av pandemien

Vi har også undersøkt om ansatte mener det har vært endringer for barn og unge i lavinntektsfamilier som følge av pandemien. Dette er en beskrivende del. Vi har spurt ledelsen ved skolene og SFO, styrerne i barnehagene, helsesykepleiere og ansatte i barnevern og NAV om de mener det har vært endringer knyttet til fattigdomsproblematikk som følge av pandemien. Vi utarbeidet noen faste svaralternativer som de kunne krysse av for på dette spørsmålet, samt et åpent alternativ der de kunne skive inn andre endringer. Andelen som har krysset av for de ulike faste alternativene er vist nedenfor.

	NAV	Barnevern	Barnehage	Skole	Helse- sykepleier
Flere familier som sliter økonomisk	39,2%	40,0%	29,4%	36,1%	13,6%
Færre fritidsaktiviteter for barn og unge som er berørt av fattigdomsproblematikk	21,6%	40,0%	38,2%	30,6%	22,7%
Mindre press på deltakelse på dyre aktiviteter	11,8%	20,0%	23,5%	2,8%	13,6%
Jeg har ikke grunnlag for å si at det har vært noen endringer	62,7%	36,7%	52,9%	55,6%	68,2%

Tabell 24 Har det vært endringer for barnefamilier du følger opp som følge av pandemien? Kryss av for det som passer. Flere kryss mulig. (Barnevern N=30 NAV N=51 Barnehage N=34 Skole N=36 Helsesykepleier N=22)

Blant de få som har krysset av for andre endringer, er det kommentert at det har blitt ekstra psykiske belastninger, at familier er blitt ekstra isolert og at familier har blitt mer slitne av å bo i små trange leiligheter. En helsesykepleier har kommentert at enkelte skoler har vært dårlige på å følge opp enkeltelever.

Som tabellen over viser, mener de fleste av de vi har spurt at de ikke har grunnlag for å si at pandemien har ført til endringer. De fleste som mener at det har vært endringer, har krysset av for at flere familier sliter økonomisk og at det er færre fritidsaktiviteter for de som er berørt av fattigdomsproblematikk.

Ved familiehuset har de merket at flere familier sliter økonomisk, særlig aleneforeldre, som Tønsberg kommune har en høy andel av. Økningen startet før pandemien, men de ser at de som strevde før pandemien strever mer nå.

Folkehelsekoordinator opplyser at de har hatt møter med integreringsrådgiver på de videregående skolene, og har blant annet tatt opp økte utfordringer knyttet til sosial kontroll for

innvandrerungdom under pandemien. Kommunen har også erfart at flere har droppet ut av aktiviteter som ble stanset under pandemien, og at det er vanskelig å få dem inn igjen i aktivitet når de først har droppet ut.

Under nedstengningen som kom som følge av pandemien hadde Ung i Tønsberg digitale tilbud, der de bl.a. engasjerte to ungdommer for å drive en digital plattform med aktiviteter. Det har vært utfordrende å drive de ulike prosjektene og tiltakene under pandemien, og de erfarte også at færre kom tilbake da de åpnet opp. Forutsigbarhet i tilbudet er viktig for ungdommen. Noen ungdommer har ikke taklet nedstengningen. Generelt erfarer de vi har intervjuet at de som hadde problemer fra før, sliter mer som følge av nedstengningen.

6. Samarbeid

Har kommunen tiltak for å sikre tverrfaglig samarbeid og at tjenester/tiltak rettet mot barnefattigdom er tilstrekkelig samordnet?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør legge til rette for samarbeid om tjenester/tiltak rettet mot barnefattigdom
- Kommunen skal ha en klar ansvars- og oppgavefordeling mellom NAV og barnevernet om tjenester til familier i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon, og tiltak for å sikre samarbeid om økonomiske hjelpetiltak
- Kommunen bør sikre samordning av tiltak rettet mot barnefattigdom

6.1. Samarbeid

Mange virksomheter og flere kommunalområder har ansvar for tiltak overfor barn og unge i lavinntektsfamilier. Dette gjør samarbeid spesielt viktig.

6.1.1. Tiltak/arenaer for samarbeid i kommunen

Bl.a. helsestasjon/skolehelsetjeneste, barnehager, skoler, virksomhet barn og unge, kommunens kultur- og idrettstjenester, Ung i Tønsberg, Tønsberg kommunale eiendom, NAV og barnevernet har roller i arbeidet med barnefattigdom. Helsestasjon/skolehelsetjenesten skal samarbeide med flere tjenester i kommunen, jf. § 4 i forskrift om helsestasjon- og skolehelsetjeneste.

Samarbeidsplikten gjelder bl.a. barnevern, skole og barnehage.¹¹

Skolene og barnehagene i Tønsberg har tverrfaglige team/ressursteam, der barnevern, PPT, helsesykepleier/familiehuset deltar.¹² Tverrfaglig team/ressursteam brukes i hovedsak til arbeid knyttet til miljø, trivsel og forhold rundt skole/barnehage, og i liten grad til bekymringer rundt økonomi og sosiale forhold. Teamene er imidlertid en arena der en i utgangspunktet kan ta opp alle bekymringer.

Helsedirektoratet anbefaler å etablere rutiner for samarbeid med NAV på systemnivå, for å fange opp barn og ungdom tidlig og gi nødvendig oppfølging.¹³ Det er også anbefalt å vurdere behov for samarbeid mellom NAV og helsestasjons-/skolehelsetjeneste på individnivå. Det er ikke etablert rutiner for samarbeid eller vurdert behov for samarbeid i Tønsberg. Både informasjon fra intervju med ledere på forebyggende helse og svar i spørreundersøkelsen til helsesykepleiere og ansatte i NAV Tønsberg, viser at samarbeidet mellom dem kan bli bedre. Fra forebyggende helse er det

¹¹ Jf. nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom.

¹² I barnehagene er det familiehuset som er med i ressursteamet, og ikke helsesykepleier.

¹³ Jf. nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom.

etterlyst kontaktpersoner i NAV Tønsberg, slik at det blir enklere å komme i kontakt med NAV Tønsberg med bekymringer for barnefamilier som samtykker i at de tar kontakt.

Barnevernet har noen faste arenaer for samarbeid i enkeltsaker, ansvarsgruppemøter, startmøter og nettverksmøter. Startmøter holdes ved oppstart av undersøkelser etter bekymringsmeldinger. Leder for boligkontoret trakk frem disse møtene som spesielt nyttige for å sikre god oppfølging av barnefamilier. Nettverksmøter har fellestrekk med startmøter, men kan holdes underveis i en sak. I nettverksmøtene deltar både representanter for ulike kommunale og statlige etater og i nettverket som familien har privat som naboer, familie og ev frivillige. Barnevernet erfarer at nettverket familien har privat, f.eks. en nabo eller besteforeldre, kan bidra med mye f.eks. kjøring til aktiviteter.

Flere av ledere vi har intervjuet trekker frem at de har arenaer for samarbeid, men at det kan være behov for å sette noe av samarbeidet mer i system, og at det er behov for bedre strukturer for samarbeid på tvers av kommunalområdene. Det har også blitt kommentert at en må sikre mest mulig hensiktsmessig samarbeid, og at det kan være behov for å avgrense fast møtevirksomhet noe.

Det er faste møter mellom Ung i Tønsberg og barnevern og psykisk helse barn og unge. LOSene i Ung i Tønsberg har også samarbeid med skolene. Det er også etablert samarbeid mellom boligkontoret og IAO (enheten som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet).

Kommunen koordinerer arbeidet med søknad om midler fra Bufdir (tidligere kalt fattigdomsmidler) gjennom knutepunktfunksjonen, som folkehelsekoordinatoren har sammen med leder for Ung Inkludering.¹⁴ I den sammenheng har kommunen dialog med og veiledning av frivillige lag og foreninger som ønsker å søke støtte til tiltak. Kommunen vil også samarbeide med frivillige lag og foreninger gjennom prosjektet Frivillighet, samskaping og sosial inkludering. Prosjektet er finansiert av folkehelsemidler, og omfatter blant annet utarbeidelse av en frivillighetsplan. Her jobber de også aktivt for å få til gode prosesser for medvirkning og samskappingsprosesser for kommune og frivillighet, slik at kommunen kan få gode innspill på hvordan de kan jobbe best mulig sammen med frivilligheten.

Tverrfaglige fora

I undersøkelsen til barnehager, skoler og helsesykepleiere har vi spurt om det er etablert tverrfaglige fora el. der de kan ta opp bekymringer rundt barn/familier som er berørt av fattigdomsproblematikk. Slike fora vil være et tiltak/arena for å sikre samarbeid. Vi har bedt dem

¹⁴ Knutepunktfunksjonen er knyttet til Nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier. Knutepunktfunksjonen skal ha oversikt over og bidra til å koordinere det frivillige og offentlige arbeidet i kommunen som er rettet mot målgruppen, slik at tiltakene kan dra nytte av hverandre. Knutepunktfunksjonen skal også samle kunnskap om lokale forhold knyttet til barn i lavinntektsfamilier og sikre erfaringsdeling og være et kontaktpunkt for frivillige organisasjoner som jobber med inkludering av barn i målgruppen.

svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Det er mange, særlig i barnehage og blant helsesykepleierne, som har svart at de ikke vet om det finnes slike fora. Svarene er vist under.

	1	2	3	4	5	6	*	Gj.sn
Barnehage (N=34)	0 %	17,6%	17,6%	23,5%	5,9%	2,9%	32,4%	3,4
Skole (N=36)	2,8%	2,8%	8,3%	25%	25%	22,2%	13,9%	4,5
Helsesykepleier (N=22)	13,6%	18,2%	18,2%	0,0%	13,6%	4,5%	31,8%	2,9

Tabell 25 Kommunen har etablert tverrfaglige fora el. der vi kan ta opp bekymringer rundt barn/familier som er berørt av fattigdomsproblematikk. *=Vet ikke

Vi ser av svarene over at det særlig er helsesykepleierne som er uenige i at en har tverrfaglige fora, men at det også er en del fra barnehage. Det er også flere styrere som har kommentert at de vet lite av hva som finnes av tiltak, og at temaet er vanskelig å ta opp. Flere helsesykepleiere har kommentert at det ikke er noe systematikk på dette i kommunen, og at de må lete opp ulike tiltak selv. Derfor kan det bli litt tilfeldig om de er kjent med tiltak som kan hjelpe familien. Det påpekes også at samarbeid og tverrfaglig innsats kan bli bedre, og det er ønske om mer samarbeid på dette området. En helsesykepleier har kommentert at det bare er Ung i Tønsberg som viser engasjement og helhetlig tenkning rundt dette. Ledelsen i forbyggende helse har påpekt at tverrfaglig team/ressursteam i liten grad brukes til å ta opp denne typen bekymringer.

Fra skole er det litt forskjellige svar fra ledelsen og sosiallærere. Ledelsen i kommunale skoler er noe mer enige enn sosiallærerne i at en har tverrfaglige fora der en kan ta opp slike bekymringer.

De som har svart 4 - 6 på skalaen over, altså at de er enig i at en har tverrfaglige fora, fikk også spørsmål om de mente at de tverrfaglige foraene sikrer samarbeid om barn/unge/familier som er berørt av fattigdomsproblematikk. Svarene fra dem og fra ansatte i barnevernet og NAV, som også fikk dette spørsmålet, er vist i punkt 4.3.2. Helsesykepleierne er de som er mest enig i at i de tverrfaglige foraene sikrer at de kan samarbeide om barn og unge som er berørt av fattigdomsproblematikk. Det er imidlertid få helsesykepleiere som er spurt og har svart, kun de fire som var enig i at en hadde slike fora. Ansatte i barnevernet er mest uenige i at de tverrfaglige foraene sikrer samarbeid om barn/unge/familier som er berørt av fattigdomsproblematikk. Her har 47 % svart fra 1 helt uenig til 3 litt enig, der flest (23%) har svart litt uenig. I NAV er det 45 % som har svart vet ikke. Blant de i NAV som har svart, er det flest som har svart 4 litt enig eller 5 enig. Snittet for svarene blant ansatte i skole og barnehage er likt med NAV og er på 3,9, at de er litt enig i at de tverrfaglige foraene sikrer samarbeid om barn/unge som er berørt av fattigdomsproblematikk. Ingen i barnehage har svart vet ikke, mens 15 % på skole har svart det.

Helsesykepleiere i skolehelsetjenesten ble spurt spesifikt om de hadde arenaer på skolene der de kunne ta opp slike bekymringer. De ble også spurt om lærerne på skolen tok opp bekymringer rundt elever som er berørt av fattigdomsproblematikk med helsesykepleierne. Svarene er vist under.

	1	2	3	4	5	6	*	Snitt
Fora for å ta opp bekymringer på skolen	6,7%	6,7%	33,3%	33,3%	13,3%	6,7%	0,0%	3,6
Lærere tar opp bekymringer med meg	13,3%	13,3%	13,3%	40,0%	13,3%	6,7%	0,0%	3,47

Tabell 26 Påstander om samarbeid og samordning av arbeidet på skolen til helsesykepleier. N=15

Av svarene ser vi at de er en liten overvekt blant de ansatte som mener at de har fora på skolen for å ta opp bekymringer knyttet til barn og unge med problemer som følge av fattigdom og at lærerne tar opp bekymringer med helsesykepleier. For den første påstanden er de som jobber i barneskolen mer enige i at de har slike fora, enn de som jobber i ungdomsskole. På den andre påstanden er det ikke tydelige forskjeller.

6.1.2. Ansattes vurdering av samarbeidet

Vi har kartlagt ansatte/lederes vurdering av samarbeid innad i kommunen gjennom spørreundersøkelse og intervju. Spørreundersøkelsen viser at ansatte fra de andre virksomhetene stort sett opplever å ha et godt samarbeid med barnevernet, men at samarbeid mellom NAV, skoler, barnehager og forebyggende helse kan bli bedre. Ansatte i barnevernet opplever ikke samarbeidet med NAV Tønsberg like godt som de ansatte i NAV gjør. Ut fra svarene til ansatte i NAV Tønsberg kan også samarbeidet NAV har med Læringscenteret og Ung i Tønsberg bli bedre. De vi har intervjuet i Ung i Tønsberg trekker også frem et behov for bedre samarbeid med NAV og med skolene. Svarene på vurdering av samarbeid med ulike virksomheter er vist i vedlegg 4.

I intervjuene vi har hatt er det kommentert at samarbeid på tvers av kommunalområder kan bli bedre. Det gjelder særlig kommunalområdet Kultur, nærdemokrati og inkludering sitt samarbeid med Oppvekst.

I spørreundersøkelsen har vi spurt om det er virksomheter de burde hatt samarbeid med eller hatt bedre samarbeid med. Dette gjelder både samarbeid innad i kommunen og samarbeid med eksterne. Av eksterne samarbeidspartnere har flere etterlyst bedre samarbeid med BUPA¹⁵, familievernkontoret og frivillige. NAV Tønsberg ønsker også bedre samarbeid med fylkeskommunen og oppfølgingstjenesten. Innad i kommunen ønsker både barnevernet og NAV Tønsberg bedre samarbeid med Familiehuset. Flere i barnevernet ønsker også bedre samarbeid med Ung i Tønsberg, Psykisk helse voksne og NAV Tønsberg.

De ansatte i barnevernet ble også spurt om samarbeid internt. Nesten alle var enige i at de hadde et godt samarbeid internt om barn/familier som er berørt av fattigdomsproblematikk.

¹⁵ Barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling – Sykehuset i Vestfold

6.1.3. Samarbeid med frivillige lag og foreninger

Kommunen har samarbeidsavtaler med Kirkens bymisjon og Røde kors.

Kommunen har en frivillighetskoordinator som er ansatt i enhet for Mestring og helse, og som jobber med frivillighet knyttet til fagområdene i Mestring og helse (tjenester til voksne). Koordinatoren samarbeider også med folkehelsekoordinator om bruk av den digitale plattformen Friskus, og med ungdomscoordinator om valgfaget Innsats for andre. Virksomhet for Kultur og idrett jobber mer overordnet med samarbeid mellom kommunen og frivillige lag og foreninger som jobber overfor barn og unge. Enheten har ansvar for kontakt med lag og foreninger, og har en egen arrangementsstilling, som har kontakt med de som lager arrangementer i kommunen. Den ene stillingen som folkehelsekoordinator er lagt til Kultur og idrett. Leder for Kultur og idrett opplyser at de informerer lag og foreninger om egne tiltak og hva de kan bistå med. Kommunen har et tett og godt samarbeid med lag/foreninger, men det er også en del lag og foreninger som ordner alt selv.

Ung i Tønsberg, virksomhet for barn og unge og Psykisk helse har også samarbeid med frivillige lag og foreninger. Psykisk helse har bl.a. et samarbeid med Frelsesarmeen om Home-Start, omtalt i punkt 3. Også i arbeidet med å søke integreringstilskudd er det samarbeid med frivilligheten. Kommunen har arrangert erfaringssamlinger for å sikre best mulig søknader. Folkehelsekoordinatoren mener at de har fått til bedre samarbeid med frivilligheten, og at de har jobbet med inkludering og integrering sammen med frivilligheten. Gjennom det arbeidet har de også hatt vært opptatt av barn og unge i lavinntektsfamilier.

6.2. Barnevernet og NAV

Barnevernet og NAV har tjenester og tiltak som kan være overlappende. En rapport fra Riksrevisjonen, lagt frem i 2014, viste at det var behov for bedre samarbeid og samordning av tjenestene. Derfor utarbeidet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2016 retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret. Retningslinjene skal sikre bedre koordinering og samordning av tjenester overfor barn, unge og familier som har behov for hjelp fra begge tjenester. En egen del i retningslinjene regulerer tjenester til familier i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon, og presiserer noe nærmere hvem som har ansvar for hva. Retningslinjene er nærmere omtalt i vedlegg 2.

Vi har spurt de ansatte i barnevernet og NAV om de har kjennskap til disse retningslinjene. Svarene er vist under.

	Ja	Delvis	Nei	Vet ikke
Barnevernet (N=30)	13,3%	46,7%	33,3%	6,7%
NAV (N=51)	37,3%	37,3%	21,6%	3,9%

Tabell 27 Har du kjennskap til de statlige retningslinjene for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret?

Svarene viser at retningslinjene er bedre kjent i NAV enn i barnevernet, men for begge er det en betydelig andel ansatte som ikke har kjennskap til disse retningslinjene.

Vi har fått samarbeidsavtalen mellom NAV Tønsberg og barnevernet. Frem til mai i år omfattet den samarbeid mellom saksbehandlere ved behov og samarbeid på systemnivå. Samarbeidet mellom saksbehandlere var å dele en liste over interne telefonnummer. Samarbeid på systemnivå var to samarbeidsmøter i året for representanter fra ledelsen. Hensikten med møtene var å planlegge felles samlinger og diskutere prinsipielle utfordringer.

Fra 01.05.21 gjelder en ny samarbeidsavtale mellom NAV og barnevernet i Tønsberg. Denne avtalen regulerer også samarbeid på team-nivå. Samarbeidsavtalen omfatter både tjenester knyttet til ungdom 18 – 25 år som får etterverntiltak fra barnevernet, og familier som får tjenester både fra NAV og barneverntjenesten. Avtalen lister opp eksempler på ulike ansvarsområder for NAV og barneverntjenesten. Det er ikke sagt noe om grensegangen mellom hva hjemkonsulenter gjør, og hva NAV gjør. Grensegangen mellom NAV og barnevernets bruk av økonomiske hjelpetiltak er heller ikke omhandlet. Ifølge avtalen skal både NAV og barnevernet ha spesielt fokus på barna i familien for å hindre barnefattigdom og veilede og følge opp forsørgere mot arbeid og aktivitet. For barnevernet innebærer dette at en tilpasser egen oppfølging, slik at den ikke er i konflikt med NAV sitt arbeid. Den nye avtalen innebærer fortsatt deling av oppdaterte lister over internnummer, og at det etableres to samarbeidsfora på team-nivå, ett som gjelder ungdom og ett som gjelder familier. De nye samarbeidsforaene skal møtes fire ganger årlig, og ansvar for innkallinger er avtalefestet. Barnevernleder mener at samarbeidet til nå har vært mest mellom saksbehandlere, men at den nye avtalen vil sikre en bedre dialog både på ledelses- og teamnivå.

I tillegg til samarbeidsavtalen vil de statlige retningslinjene for samarbeid mellom barnevern og NAV kunne gi føringer for ansvars- og oppgavefordelingen mellom NAV og barnevernet. Kommunen har ikke andre tiltak.

Vi har spurt saksbehandlere i barnevernet og NAV Tønsberg om det er klart hva NAV skal gjøre og hva barnevernet skal gjøre for familier som er i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon. Svarene er vist nedenfor.

	Ja	Delvis	Nei	Vet ikke
Barnevernet (N=30)	10,0%	60,0%	23,3%	6,7%
NAV (N=51)	19,6%	45,1%	21,6%	13,7%

Tabell 28 For familier i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon – er det klart hva NAV og hva barnevernet skal gjøre?

Vi har spurt ansatte i barnevernet om de har saker hvor det fattes vedtak om hjelpetiltak (f.eks. økonomisk stønad), der det er uklart om tiltaket kunne vært dekket av NAV. Svarene er vist nedenfor.

Ja	Delvis	Nei	Vet ikke	Annet
20,0%	26,7%	33,3%	16,7%	3,3%

Tabell 29 Har du saker hvor det fattes vedtak om hjelpetiltak (som økonomisk stønad), der det er uklart om tiltaket kunne vært dekket av NAV. N=30.

Blant de som har svart ja, at det er uklart, er det ansatte som har svart at de kjennskap til de statlige retningslinjene. De ansatte kunne svare «annet», og ble da bedt om å skrive en kommentar. En har gjort det og viser til at de tar kontakt med NAV Tønsberg for å avklare.

Utenom samarbeidsavtalen har ikke NAV eller barnevernet egne rutiner som gjelder grensegangen mellom barnevernets ansvar og NAV sitt ansvar når det gjelder hjelpetiltak fra barnevernet og økonomisk stønad fra NAV. Barnevernet erfarer at det er familier de har kontakt med som egentlig bare burde fått bistand fra NAV, men at økonomiske problemer kan gjøre det vanskeligere å være en god omsorgsperson, og at en derfor også har behov for bistand fra barnevernet. Dekning av utgifter til SFO er et eksempel på tiltak både NAV og barnevernet kan ha. Barnevernet dekker i praksis utgifter til SFO for mange, men at de skal gå veien om NAV først. Barnevernet dekker bare SFO dersom dette er ett av flere tiltak fra barnevernet. NAV dekker SFO hvis foreldrene er i arbeid eller på tiltak, men gjør også vurderinger ift barnets behov.

Vi har spurt de ansatte i NAV Tønsberg og barnevernet om de har rutiner for samarbeid om tjenester til familier som er i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon, og som har behov for tjenester fra både NAV og barnevernet. Vi har ikke spesifisert om rutinene er skriftlige eller ikke. Svarfordelingen for de som har svart på spørsmålet er vist nedenfor.

	Ja	Delvis	Nei	Vet ikke
Barnevernet (N=30)	16,7%	20,0%	16,7%	46,7%
NAV (N=51)	23,5%	27,5%	9,8%	39,2%

Tabell 30 Har dere rutiner for samarbeid om tjenester til familier i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon med behov for tjenester fra NAV og barnevernet?

Det er flest som har svart vet ikke på spørsmålet over og svarene kan ikke forklares ut fra oppgaver, at dette er ansatte som ikke har behov kjennskap til rutinene. Ansatte i NAV Tønsberg mener i noe større grad enn ansatte i barnevernet at kommunen har rutiner for samarbeid. Det er i kommentar vist til de statlige retningslinjene. En ansatt i barnevernet kommenterer at samarbeidet er for dårlig og at enkelte familier trenger hjelp fra hjemkonsulenten i sin kontakt med NAV. Enkelte har også kommentert at det er behov for bedre kjennskap til de tiltakene NAV har.

Den nye samarbeidsavtalen skal etablere samarbeid på team-nivå. De skal møtes fire ganger i året. Avtalen har et eget punkt der det står at også barnevernet skal veilede og følge opp forsørgere i familien mot arbeid og aktivitet. I praksis innebærer det at barnevernet bl.a. tilpasser tidspunkt for sin veiledning, slik at det ikke kolliderer med deltakelse på tiltak/arbeidspraksis mm. Dette har de også gjort før, men det har ikke vært skriftliggjort. Barnevernleder mener at de ved skriftliggjøring blir mer oppmerksomme på dette, og at det blir enklere å følge det opp i praksis.

I den forrige avtalen var det årlige møter på ledernivå. Disse møtene ble brukt til å planlegge personalmøter og sikre informasjonsdeling og opplæring. De hadde personalmøter før pandemien (ett for ansatte i NAV Tønsberg og ett for ansatte i barnevernet), men har ikke hatt det senere. Det er ikke satt opp noen fast ramme på hvor ofte en skal ha slike møter. Utover personalmøtene har det ikke vært noen større samlinger eller felles opplæringstiltak. De har hatt noen mindre møter knyttet til arbeidstrening.

Barnevernet har ansvarsgruppemøter, startmøter og nettverksmøter der en kan koordinere tiltak. I familier som barnevernet er involvert i, er det som regel barnevernet som koordinerer arbeidet. NAV kan delta på mange av disse møtene, men det kan også andre virksomheter i og utenfor kommunen. Disse møtene omtales mer i neste punkt.

6.3. Samordning av tjenester/tiltak

Det er en viss samordning av tiltak. Blant annet har kommunen sluttet med egne familieturer, fordi Røde Kors også har et slikt tilbud. Kommunen har også noen samarbeidsfora der en kan sikre en viss koordinering av tiltak, bl.a. innad på Oppvekst og på tvers av kommunalområder for noen tjenester. Men kommunen har ikke noe fora som kan se alle tiltakene i sammenheng, og som sikrer en overordnet koordinering. Det er heller ikke noen som har et overordnet ansvar for kommunens arbeid med barnefattigdom. Flere har kommentert at kommunen foreløpig ikke har fått på plass strukturer som sikrer samarbeid på tvers av kommunalområder i tilstrekkelig grad. Det er viktig å ha slike strukturer, også for å sikre koordinering av tjenestene/tiltakene.

Gjennom arbeidet med å søke om statlige midler, både fra IMDi til arbeid med inkludering og fra Bufdir til inkludering av barn og unge (fattigdomsmidler), samordnes tiltak som en får støtte til. Flere vi har intervjuet påpeker imidlertid at kommunen kan bli bedt på å samordne alle tiltakene.

Kommunen har flere som jobber overfor frivillige lag og foreninger: frivillighetskoordinatoren i Mestring og helse, ungdomskoordinatoren i Ung i Tønsberg, folkehelsekoordinatoren som jobber i Kultur og idrett, kulturrådgiver på Kultur og idrett og andre på kommunalområdet Kultur, nærdemokrati og inkludering. Alle disse har en rolle knyttet til koordinering

De ansatte i skole, barnehage og forebyggende helse er spurt om de mener at kommunen har en samordnet innsats overfor barnefamilier som er berørt av fattigdomsproblematikk. De har svart på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Svarene er vist under.

	1	2	3	4	5	6	#	Gj.sn
Skole (N=34)	0 %	2,9%	14,7%	35,3%	8,8%	2,9%	35,3%	3,8
Barnehage (N=34)	0 %	17,6%	14,7%	11,8%	5,9%	2,9%	47,1%	3,3
Helsesykepleier(N=22)	13,6%	0,0%	27,3%	13,6%	13,6%	0,0%	31,8%	3,2

Tabell 31 Jeg mener kommunen har en samordnet innsats overfor barnefamilier som er berørt av fattigdomsproblematikk #=Vet ikke

Mange har svart vet ikke på dette spørsmålet. Blant de som har vurdert innsatsen, er det betydelig spredning i svarene. Svarene gir slik sett ikke noe entydig bilde. Det er flest fra barnehage og helsesykepleiere litt uenig i at kommunen har en samordnet innsats. I skolen er flere litt enig i at innsatsen er samordnet.

Ansatte i barnevernet og NAV er også spurt om de mener at de får gitt koordinerte og samordnede tjenester til barnefamilier med sosiale eller økonomiske vansker. Svarene er vist under.

	1	2	3	4	5	6	*	Gj.sn
Barnevern (N=30)	3,3%	20,0%	23,3%	26,7%	20,0%	0,0%	6,7%	3,4
NAV (N=51)	3,9%	9,8%	11,8%	23,5%	13,7%	0,0%	37,3%	3,5

Tabell 32 Vi får gitt koordinerte og samordnede tjenester til barnefamilier med sosiale eller økonomiske vansker. *=Vet ikke

Også her er det spredning i svarene. I NAV Tønsberg har mange svart vet ikke. Blant de som har svart, er det mest vanlige svaret at de er litt enig i at en får gitt samordnede tjenester. I barnevernet er det flere som er noe mer uenige i at en får gitt samordnede tjenester til barnefamilier med sosiale eller økonomiske vansker.

6.4. Revisors vurdering

Legge til rette for samarbeid

Kommunen har tverrfaglige fora som sikrer lovpålagt samarbeid for helsestasjon/skolehelsetjeneste, men har ikke etablert noen rutiner for samarbeid med NAV Tønsberg, slik det er anbefalt. Våre undersøkelser viser at samarbeidet med NAV kan bli bedre. Det bør være enkelt for helsesykepleierne å kunne ta kontakt med NAV, dersom det er familier som har behov for og ønske om bistand.

Skolenes tverrfaglige møter kan være et tiltak for å sikre samarbeid om tjenester/tiltak i arbeid med barnefattigdom. Svarene fra helsesykepleierne tyder på at de tverrfaglige møtene på skolene fungerer noe ulikt. Noen helsesykepleiere svarer at de har fora for å ta opp bekymringer rundt barn/unge som er berørt av fattigdomsproblematikk, mens andre mener at de ikke har det. De som mener å ha slike fora, mener at foraene bidrar til samarbeid.

Barnevernet har etablert flere ulike arenaer for samarbeid mellom ansatte på ulike kommunalområder i enkeltsaker. Både svarene i undersøkelsen og informasjon fra intervju tyder på at en her i stor grad får til samarbeid, selv om svarene fra helsesykepleierne kan tyde på at det er en mulighet til forbedring av samarbeidet mellom barnevern og forebyggende helse. Når disse to tjenestene nå kommer i to ulike virksomheter, bør kommunen være ekstra oppmerksom på tiltak for å sikre godt samarbeid mellom virksomhetene. Barnevernets nettverksmøter fremstår som et nyttig tiltak for også å involvere frivillighet og andre utenom ansatte i kommunen.

Undersøkelsene vi har gjort viser at utfordringene knyttet til samarbeid er størst på tvers av kommunalområder, men kommunen bør også vurdere om en sikrer godt nok samarbeid mellom Familiehuset og andre virksomheter på oppvekst.

Det er opprettet noen faste treffpunkt/samarbeidsarenaer mellom Ung i Tønsberg og virksomheter på oppvekst. I tillegg er det etablert samarbeid mellom boligkontoret og læringscenteret knyttet til arbeid med bosetting av flyktninger. Gjennom knutepunktfunksjonen og krav fra Bufdir, er det lagt til rette for samarbeid rundt tiltak som det søkes statlig støtte til. Informasjonen fra både spørreundersøkelsene og intervjuene viser imidlertid at dette ikke er tilstrekkelig, og at kommunen bør legge bedre til rette for samarbeid på tvers av kommunalområdene. Dette gjelder særlig samarbeid mellom oppvekst og virksomheter som har tilbud til barn og unge på kommunalområdet Kultur, nærdemokrati og inkludering, men også samarbeid med NAV Tønsberg.

Samarbeid og klar ansvars- og oppgavefordeling mellom NAV og barnevernet

Svarene fra de ansatte viser at oppgave- og ansvarsfordelingen mellom ansatte i NAV Tønsberg og barnevernet ikke er klar nok når det gjelder tjenester til familier i en sosialt vanskelig situasjon. Kommunen bør sikre at ansatte har bedre kjennskap til de statlige retningslinjene og vurdere om det er behov for ytterligere tiltak enn å gjøre retningslinjene bedre kjent. Samarbeidsavtalen er etter vår vurdering ikke så tydelig på fordeling av oppgaver at den alene sikrer klarere oppgave- og ansvarsfordeling.

Samarbeidsavtalen kan bidra til å sikre samarbeid om økonomiske hjelpetiltak. Siden avtalen er så vidt ny, har vi ikke noe grunnlag for å vurdere hvordan den faktisk bidrar til dette.

Samordning

Kommunen har noen tiltak for å sikre samordning av sitt eget arbeid, gjennom arbeidet som gjøres i forbindelse med søknader om statlig støtte til tiltak. Kommunen har også etablert noen samarbeidsfora som kan brukes i arbeidet med å samordne egne tiltak. Samordning på tvers av kommunalområder og en mer overordnet samordning av arbeidet, slik at ulike tiltak sees i sammenheng, er imidlertid en utfordring for kommunen. Informasjon fra spørreundersøkelsen og intervju viser også at ansatte mener at kommunen ikke sikrer samordning av eget arbeid godt nok. Kommunen kan vurdere om det er behov for å koordinere arbeidet overfor frivillige lag og foreninger rettet mot barn og unge, slik kommunen har valgt å gjøre for voksne.

7. Konklusjoner og anbefalinger

7.1. Kommunens tiltak

Hva gjør kommunen for å redusere fattigdom i barnefamilier og for å begrense negative følger av fattigdom for barn?

Tønsberg kommune har tiltak både for å redusere fattigdom i barnefamilier og for å begrense negative følger av fattigdom for barn. Kommunen holder barnetrygden utenom ved beregning av utbetaling av økonomisk sosialhjelp, noe som gjør at familier som er avhengig av økonomisk sosialhjelp får litt høyere inntekt. Andre tiltak for å redusere fattigdom i barnefamilier er arbeidet for å få foresatte i arbeid, gjeldsrådgivning og økonomisk veiledning. På lang sikt vil arbeidet med å sikre kvalifisering av barn og voksne også kunne bidra til å redusere fattigdom.

Kommunen har flere tiltak for å begrense negative følger av fattigdom for barn, bl.a. tiltak for å sikre deltakelse i aktiviteter og for å sikre foreldrestøtte. Kommunen har ulike tiltak gjennom arbeidet i virksomhet for barn og unge, Familiehjelpe/Home-Start, det forebyggende arbeidet i barnevernet og hjemkonsulenten, som er tiltak for å sikre foreldrestøtte som kan bidra til god omsorg i oppveksten. Kommunen har tiltak for å sikre at barn og unge kan bo trygt, men har utfordringer knyttet til å finne boliger som er store nok og til en pris som gjør at familien har anledning til å bo der. Spredt bosetting er et mål, og kommunen har fått til en viss spredning. Kommunen kan vurdere å ta i bruk Husbankens nyeste virkemiddel for at flere barnefamilier skal eie egen bolig.

God praksis rundt gratisprinsippet i skole og barnehage er også viktig. Kommunen bør vurdere om det er behov for en mer lik praksis på lokale tiltak i skoler og barnehager, eller om ulikhetene skyldes forskjeller i behov.

Kommunen har også fokus på å sikre deltakelse i fritidsaktiviteter for barn og unge i kommunen, men er her avhengig av statlig finansiering av flere tiltak og tilbud i frivillig sektor. Tønsberg kommune har foreløpig ikke utarbeidet noen lokal fritidserklæring for å sikre at alle barn og unge kan delta på minst en organisert fritidsaktivitet.

7.2. Forebyggende arbeid og kunnskap om barn og unges levekår

Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om barn og unges levekår i kommunen og brukes denne kunnskapen i det forebyggende arbeidet?

Tønsberg kommune har kunnskap om barn og unges levekår, og kunnskapen brukes i det forebyggende arbeidet. Imidlertid kan kommunen sikre at den kunnskapen ansatte har blir brukt mer systematisk, bl.a. ved at opplysningsplikten som skoler og barnehager har til sosialtjenesten blir fulgt bedre opp. Det bør også være enkelt for skoler og barnehager og andre virksomheter som møter barnefamilier å få kontakt med NAV, hvis det er familier med behov for bistand. Kommunen kan sikre bedre at barn og unge i målgruppa fanges opp, ved at opplysningsplikten følges bedre opp og at NAV i enda større grad sikrer at barnas behov er kartlagt.

Kommunen har brukt kunnskapen om barn og unges levekår i arbeidet med å utarbeide mål og tiltak i det forebyggende arbeidet, men kan sikre at tiltakene er bedre kjent blant ansatte og barn/unge/familier i målgruppa. Informasjon fra både NAV Tønsberg og barnevernet viser at økonomisk rådgivning er viktig for å forebygge økonomiske problemer i barnefamilier og at det er risiko for at en ikke får gitt gode nok tjenester til alle barnefamilier. Kommunen kan derfor vurdere om det er behov for ytterligere tiltak.

Tønsberg kommune evaluerer enkelte tiltak, men bør også sikre en evaluering av arbeidet der en ser de ulike tiltakene i sammenheng.

7.3. Samarbeid

Har kommunen tiltak for å sikre tverrfaglig samarbeid og at tjenester/tiltak rettet mot barnefattigdom er tilstrekkelig samordnet?

Kommunen har noen tiltak for å sikre tverrfaglig samarbeid, men sikrer ikke samarbeid på tvers av kommunalområder og god nok samordning av arbeidet med barnefattigdom.

Kommunen har ikke rutiner for samarbeid mellom helsestasjon/skolehelsetjeneste og NAV Tønsberg, slik det er anbefalt. Våre undersøkelser viser at samarbeidet mellom disse tjenestene og mellom NAV og andre som gir tjenester til barn og unge kan bli bedre. I tillegg er det særlig behov for å legge til rette for samarbeid mellom virksomheter på kommunalområdene Oppvekst og Kultur, nærdemokrati og inkludering.

Gjennom ny samarbeidsavtale mellom barnevernet og NAV Tønsberg har kommunen fått et tiltak som kan bidra til bedre samarbeid bl.a. om bruk av økonomiske hjelpetiltak til barnefamilier. Kommunen bør imidlertid sikre at de statlige retningslinjene for samarbeid mellom barnevernet og NAV er bedre kjent, og at oppgave- og ansvarsfordelingen er klar og tydelig og kjent av de ansatte i barnevernet og NAV Tønsberg.

7.4. Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen:

- sikrer bedre tverrfaglig samarbeid, særlig på tvers av kommunalområder, og bedre samordning og evaluering av kommunens arbeid knyttet til barnefattigdom
- sørger for at ansatte kjenner bedre til de statlige retningslinjene for samarbeid mellom barnevernet og NAV
- vurderer behov for rutiner for samarbeid mellom NAV Tønsberg og forebyggende helse
- sørger for at opplysningsplikten til sosialtjenesten er kjent og følges opp i skoler og barnehager, og at det er enkelt for dem få kontakt med NAV Tønsberg
- sikrer at kommunens tiltak er bedre kjent blant ansatte og barn/unge/familier i målgruppa
- styrker arbeidet med barneperspektivet i NAV Tønsberg, slik at kommunen bedre kan fange opp barn og unge
- vurderer om det er behov for
 - ytterligere tiltak for å sikre økonomisk veiledning til familier i målgruppa

- en mer lik praksis på lokale tiltak i skoler og barnehager
- ytterligere tiltak for å sikre deltakelse i fritidsaktiviteter

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)

Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

Forskrift 19. oktober 2018 nr. 1584 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven)

Rundskriv T-2009-9001 fra Miljøverndepartementet Lovkommentar til plan og bygningsloven

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)

Forskrift 16. desember 2005 nr. 1478 om foreldrebetaling i barnehager

Lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova)

Lov 18. juni 2000 nr. 127 om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)

Rundskriv R 35-00 fra Arbeids og velferdsetaten til lov om sosiale tjenester i NAV

Rundskriv Q-2011-12 fra Barne- og familiedepartementet, Barn og unges fritidsmiljø og deltakelse

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven)

Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)

Rundskriv Q-2016-982 fra Barne- og familiedepartementet Retningslinjer om hjelpetiltak

Offentlige dokument

Prop. 81 L (2019-2020) Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)

Prop.106 L (2012–2013) endringer i barnevernloven

Ot.prp.nr.44 (1991–1992) om lov om barneverntjenester

Departementene (2020): Like muligheter i oppveksten, Regjeringens strategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020-2023)

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 – 2023

Helsedirektoratet (2017). Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 25. juni 2021).

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015): Barn som lever i fattigdom. Regjeringens strategi (2015 – 2017)

Elektroniske kilder

Tønsberg kommune, *tonsberg.kommune.no*, nettside, 15.03.21 – 09.09.21

Regjeringen, *regjeringen.no*, nettside, 15.03.21 – 09.09.21

Husbanken, *husbanken.no*, nettside, 15.05.21 – 09.09.21

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



Oppvekst og læring

Saksbehandler: Espen Irving Riiser
Direkte telefon: 33 40 62 24
Vår ref.: 21/149970
Deres ref.: 3803402
Dato: 06.10.2021

Vestfold og Telemark Revisjon Iks
Anne Sæterdal
Postboks 311
3701 SKIEN

Forvaltningsrevisjon barnefattigdom - rapport til uttalelse

Kommunedirektøren vurderer at revisjonsrapporten gir et riktig bilde av kommunens samlede innsats rundt utfordringer knyttet til barnefattigdom. Rapporten gir konkrete innspill til hvordan kommunen i enda større grad kan sikre koordinering av innsatsen mot barnefattigdom og kvaliteten i de ulike tjenestene i kommunen. Kommunedirektøren tar med disse innspillene i det videre arbeidet.

Kommunedirektøren benytter også anledningen til å takke for et godt samarbeid med revisor og Vestfold og Telemark revisjon IKS.

Med hilsen

Espen Irving Riiser
kommunalsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Problemstillingene til denne forvaltningsrevisjonen er:

1. Hva gjør kommunen for å redusere fattigdom i barnefamilier og for å begrense negative følger av fattigdom for barn?
2. Har kommunen tilstrekkelig kunnskap om barn og unges levekår i kommunen og bruker dette i det forebyggende arbeidet?
3. Har kommunen tiltak for å sikre tverrfaglig samarbeid og at tjenester/tiltak rettet mot barnefattigdom er tilstrekkelig samordnet?

Den første problemstillingen er beskrivende og har ikke revisjonskriterier, mens revisjonskriterier til problemstilling to og tre er utledet nedenfor.

Forebyggende arbeid og kunnskap om barn og unges levekår

Formålet med sosialtjenesteloven er bl.a. å forebygge sosiale problemer og bedre levekårene til vanskeligstilte, jf. sosialtjenesteloven § 1. Kommunen skal som del av sitt forebyggende arbeid «gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer», jf. sosialtjenesteloven § 12. I rundskriv R35-00 står det om bestemmelsen i § 12:

Kommunen er etter bestemmelsen pålagt et ansvar for å skaffe seg nødvendig kunnskap om samfunnsmessige og sosiale forhold i lokalsamfunnet. Kunnskapen skal danne grunnlag for det forebyggende arbeidet og for hvordan kommunen prioriterer oppgaver og utarbeider planer. Kommunen skal drive forebyggende virksomhet mot befolkningen generelt og spesielt mot utsatte grupper for å forsøke å forhindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner. NAV-kontoret har en plikt til å medvirke i dette arbeidet. ... Det skal rettes spesiell oppmerksomhet mot forhold som er av betydning for de sosialt vanskeligstilte, personer utenfor arbeidslivet og for oppvekstvilkårene til barn og unge.

Norge har ratifisert FNs barnekonvensjon, som skal sikre barnas rettigheter. Hovedprinsippet i konvensjonen er at barnets beste skal komme først, i alle situasjoner. Verdenserklæringen om menneskerettighetene fastslår også at barn har rett til spesiell omsorg og hjelp.

Barnekonvensjonen setter i artikkel 3 krav om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Videre står det i artikkel 26 at staten skal sikre at barnet får den sosiale hjelpen og den økonomiske støtten det har krav på etter landets lover. Det er også nedfelt en rett til hvile, fritid og lek, og til å delta i kunst og kulturliv i artikkel 31. For å ivareta krevet om å ivareta barnets beste har Arbeids og velferdirektoratet hatt flere prosjekt for å styrke barneperspektivet i NAV-kontorene de senere årene. Barneperspektivet innebærer at barnas behov skal vurderes og ivaretas særskilt.

I tillegg til kravet i sosialtjenesteloven om å følge med på barn og unges levekår, er dette også en plikt etter folkehelseloven og barnevernloven. Kravet i barnevernloven (§ 3-1) innebærer at alle etater i kommunen har et ansvar for generelle forebyggende tiltak for barn og unge, mens barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å sette inn individrettede tiltak, jf. rundskriv Q-2000-982. Etter folkehelseloven § 5 skal kommunen ha en skriftlig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og faktorer som kan virke inn på denne. Kommunen skal være særlig oppmerksom på trekk som kan skape eller opprettholde sosiale eller helsemessige problemer eller sosiale.

Det er også et krav at kommunen skal bruke denne kunnskapen i kommunens planarbeid. Sosialtjenesten (NAV) har et ansvar for å synliggjøre forhold som motvirker målene som sosialtjenesteloven skal fremme, og å arbeide for at slike forhold forbedres. NAV skal gi uttalelser og råd, og skal delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganene som blir opprettet, jf. sosialtjenesteloven § 13 og rundskriv 35-00. Oversikten etter folkehelseloven § 5 skal inngå i arbeidet med kommunes planstrategi, og kommunen skal fastsette overordnede mål for folkehelsearbeidet som er egnet til å møte utfordringer i kommunen bl.a. knyttet til sosiale eller helsemessige problemer, jf. folkehelseloven § 6. Kommunen skal iverksette nødvendige tiltak for å møte utfordringene, bl.a. knyttet til oppvekst og levekårsforhold, jf. folkehelseloven § 7.

I tillegg til de spesifikke kravene knyttet til folkehelsearbeidet og kravene i sosialtjenesteloven, vil kravene til planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel med tilhørende handlingsdel og eventuelle kommunedelplaner med handlingsplaner gi føringer for kommunens arbeid. Kommuneplanen skal ta utgangspunkt i kommunal planstrategi og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn, jf. plan og bygningsloven §§ 10-1, 11-1 og 11-2. Staten la i de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging for 2019 – 2023 inn en forventning om at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn for planleggingen.¹⁶ Ett av målene er å utrydde fattigdom, og et delmål til dette er å halvere andelen menn, kvinner og barn som lever i fattigdom. En legger her til grunn nasjonale definisjoner for fattigdom.

Personalet i skoler og barnehager skal være på vakt overfor forhold som bør føre til tiltak både fra sosialtjenesten. For personalet ved skolene er dette regulert i opplæringsloven § 15-4. Personalet skal av eget tiltak gi sosialtjenesten opplysninger om forhold som bør føre til tiltak fra dem. Opplysninger kan bare gis med samtykke fra eleven, eventuelt fra foreldrene, eller så langt opplysningen kan gis uten hinder av taushetsplikten. For personalet i barnehager er dette regulert i barnehageloven § 45. Barnehagepersonalet skal være oppmerksomme på forhold som bør føre til tiltak overfor barn i barnehage fra kommunen side, og skal av eget tiltak gi sosialtjenesten eller den kommunale helse- og omsorgstjenesten opplysninger om slike forhold. Opplysninger til sosialtjenesten eller helse- og omsorgstjenesten kan bare gis etter samtykke eller så langt opplysningene ellers kan gis uten hinder av taushetsplikt. Opplysninger skal normalt gis av styrer.

¹⁶ FNs bærekraftsmål ble vedtatt i 2015.

Kommuneloven skal ifølge formålsbestemmelsen i § 1-1 bidra til at kommunene er bærekraftige, effektive og tillitsskapende. Bestemmelsene om internkontroll i kommuneloven skal hjelpe kommunene med å nå disse målene, samt sikre at kommunen drives i tråd med lovkrav. Frem til internkontrollbestemmelsene i ny kommunelov trådte i kraft 1. januar 2021 var det egne krav til internkontroll bl.a. i sosialtjenesteloven, folkehelseloven og barnevernloven. Endringen i kommuneloven er ment å gi en bedre, mer helhetlig og samlet regulering av internkontroll for kommunene. Formålet er at internkontrollen skal styrkes gjennom et mer målrettet internkontrollarbeid, jf. Prop. 81 L (2019-2020).

I sosialtjenesteloven var det krav om internkontroll for å sikre at tjenestene etter lovens kapittel 4, som er de individuelle tjenestene, var i samsvar med lovkravene. I tidligere kommunelov var det et generelt krav om betryggende kontroll med kommunens virksomhet. Kravet i ny kommunelov gjelder alle pliktene kommunen har etter sosialtjenesteloven, både plikter i kapittel 4 og andre plikter som følger av lov eller forskrift. Kravet til innretning på internkontrollen er samtidig blitt noe mindre detaljert enn det var etter sosialtjenesteloven, ved at det nå ikke er en egen internkontrollforskrift for sosialtjenesten jf. Prop. 81 L (2019-2020). Ifølge KS¹⁷ er bestemmelsen om internkontroll i kommuneloven et minimumskrav. I praksis vil internkontrollen ofte omfatte mer enn lovens minimumskrav. God internkontroll bidrar til en utvikling i tråd med folkevalgte planer og vedtak, sikrer kvalitet og effektivitet i tjenesteyting og forvaltning, og bidrar til godt omdømme og legitimitet for kommunesektoren. For å sikre dette må kommunen ha et system som sikrer rapportering på måloppnåelse, at tiltak som iverksettes blir evaluert og eventuelt justert.

I denne forvaltningsrevisjonen legger vi til grunn internkontrollkravene i ny kommunelov. Kommunedirektøren skal sikre at det er internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det er bl.a. krav om å ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, jf. kommuneloven § 25-1.

På bakgrunn av dette har vi utledet følgende kriterier

- Kommunen skal ha kunnskap om barn og unges levekår i kommunen
- Kommunen skal ha tiltak for at personalet i skoler og barnehager er kjent med og følger opp opplysningsplikten til sosialtjenesten
- Kommunen skal sikre at kunnskapen brukes i et systematisk forebyggende arbeid. Dette innebærer at kommunen bør:
 - fastsette mål for å møte utfordringer som følger av barnefattigdom
 - utarbeide tiltak for å nå egne mål og nasjonale føringer
 - sikre at tiltakene er kjent i kommunen

¹⁷ KS: Orden i eget hus. En praktisk veileder til kommunedirektørens internkontroll.

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

Tverrfaglig samarbeid og koordinering av tjenester/tiltak

Sosialtjenesteloven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, jf. § 1. Både NAV og barnevernet har en lovfestet plikt til å samarbeide med andre for å løse oppgaver de er pålagt, jf. sosialtjenesteloven § 13 og barnevernloven § 3-2. Skoler og barnehager skal være oppmerksomme på barn og unge der familiene kan ha behov for bistand fra sosialtjenesten (NAV) og gi informasjon om hjelpebehov hvis familien samtykker til det, jf. opplæringsloven § 15-4 og barnehageloven § 45. Skolene er også pålagt å samarbeide med relevante kommunale velferdstjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlige, sosiale eller emosjonelle vansker, jf. opplæringsloven § 15-8.

Det er utarbeidet egne retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret. Formålet er å sikre bedre koordinering og samordning av tjenester overfor barn, unge og familier som har behov for hjelp fra begge tjenester. En egen del av retningslinjene gjelder tjenester til familier i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon. Her er det redegjort nærmere for hvem som gjør hva, hvem som har ansvar for å følge opp familien og hvem som dekker utgifter til fritidsaktiviteter. Hvis familien er i en vanskelig situasjon primært knyttet til økonomi, er det som hovedregel NAV-kontoret som har ansvaret for å gi hjelp. Hvis barnet har et særskilt behov for å delta på f.eks. fritidsaktiviteter, barnehage eller SFO, har barnevernet det økonomiske ansvaret. Ifølge retningslinjene bør barnevernet og NAV vurdere å inngå generelle avtaler og samarbeidsrutiner som ledelsesforankres.

I saker der NAV-kontoret avslår søknad om økonomisk stønad, må barnevernet vurdere om barnet har et særskilt behov for støtten i det konkrete tilfelle. Det kan også være aktuelt for barnevernet å gi økonomisk støtte dersom familien ikke har kontakt med NAV-kontoret, og hjelpebehovet antas å være kortvarig. Det er en forutsetning at barnet har et særlig behov for hjelp. Hvis familien ikke lenger har behov for omsorgsendrende tiltak, men for kompensierende tiltak knyttet til økonomi, er det NAV-kontoret som har ansvar for å hjelpe familien. Barneverntjenesten må imidlertid sikre at familiens behov er ivaretatt inntil NAV-kontoret overtar ansvaret.

Kommunen skal legge til rette for samhandling, jf. helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-1 og 3-4. Det er konkrete krav til helsestasjons- og skolehelsetjenesten om å ha rutiner og legge til rette for nødvendig samarbeid, jf. § 4 i forskrift om helsestasjon- og skolehelsetjeneste. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller, og tjenesten skal bl.a. omfatte helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid. De skal også bidra til kommunens folkehelsearbeid, jf. forskriften §§ 5, 6 og 9. I nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom er det anbefalt å etablere rutiner for samarbeid med NAV på systemnivå, for å fange opp barn og ungdom tidlig og gi nødvendig oppfølging. Det er et krav om samarbeid med barnevernet, barnehagene, fastlege og kommunelege, med kommunens psykiske helsetjeneste og med ansvarlig for kommunens folkehelsearbeid. Det er også anbefalt å ha et systemrettet samarbeid

med skolene, og skolehelsetjenesten må ha et samarbeid om gjennomføring av lovpålagte oppgaver.

Kommunen bør samarbeide med brukergruppernes organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. sosialtjenesteloven § 14. Barneverntjenesten bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge, jf. barnevernloven § 3-3. Disse samarbeidsreglene, kommunelovens formål og kravet om internkontroll innebærer etter vår vurdering at kommunen bør sikre samordning av egne tiltak og samordning mellom egne tiltak og tiltak som ytes av frivillige, slik at ressursene brukes på best mulig måte.

Vi har på bakgrunn av dette utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør legge til rette for samarbeid om tjenester/tiltak rettet mot barnefattigdom
- Kommunen skal ha tiltak for å sikre en klar ansvars- og oppgavefordeling mellom NAV og barnevernet om tjenester til familier i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon og sikre samarbeid om økonomiske hjelpetiltak
- Kommunen bør sikre samordning av tiltak rettet mot barnefattigdom

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet med oppstartsbrev 01.03.21. Oppstartsmøte ble holdt 22.03.21 med kommunalsjef for oppvekst, kommunalsjef for kultur, nærdemokrati og inkludering og leder for NAV Tønsberg.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått fra slutten av mars til begynnelsen av september 2021.

Vi ba innledningsvis om å få planer, rapporter og andre dokument som kan si noe om kommunens arbeid med levekår for barn og unge/barnefattigdom. Videre innhentet vi samarbeidsrutiner NAV – barnevern og andre samarbeidsrutiner for å sikre helhetlige tjenester til barn og unge, eventuelt andre aktuelle rutiner knyttet til forebyggende arbeid (barnefattigdom) og oversikt over prosjekt i kommuneadministrasjonen som er finansiert av fattigdomsmidler.

Vi har fått og gjennomgått samarbeidsavtale mellom barnevernet og NAV Tønsberg og rutiner for husleierestanser for NAV og TKE, Samarbeidsavtale mellom NAV Tønsberg og Inntak, arbeid og oppfølging (IAO - introduksjonsprogrammet) og dokumentasjon fra IAO på praksis for kartlegging av fritidsaktiviteter. Vi har også fått virksomhetsplaner til NAV og Barn og unge. Vi fikk også dokumentasjon fra arbeid med gratisprinsippet i Oppvekst. Dessuten dokumentasjon fra tre prosjekt i NAV, relevante veiledningsplattformer, sjekklister og dokumentasjon fra et økonomikurs for brukere. Vi har fått dokumentasjon fra søknader til Bufdir (fattigdomsmidler) og IMDi (integreringsmidler), statusrapportering på arbeid med barnefattigdomsbekjempelse, dokumentasjon fra arbeidet med gratisprinsippet på Oppvekst og arbeidet med inkludering på kommunalområde Kultur, nærdemokrati og inkludering, samt et prosjekt i Frivillighetssentralen om matutdeling. Vi har også fått boligplaner for de to tidligere kommunene, utkast til ny kommuneplan (samfunnsdelen), forslag til anleggsplan for idrett og friluftsliv, årsmelding for Barn og unge, Familiehuset og Ung inkludering. Vi har dessuten gjennomgått kommunens planstrategi, levekårsundersøkelsen, oversiktsdokument folkehelse 2019, budsjett og økonomiplan 2020 – 2023 og 2021-2024 og årsmelding for 2020.

Vi har brukt offentlig tilgjengelig statistikk og informasjon hentet fra ssb.no, bufdir.no og husbanken.no. Vi har også brukt informasjon fra Ungdataundersøkelsen for ungdomsskole for

perioden 2017 – 2021 for nye Tønsberg og de to tidligere kommunene (Tønsberg og Re), samt informasjon på ungdata.no.

Vi har gjennomført spørreundersøkelser til styrere i barnehagene i kommunen og til sosiallærere, skoleledelse og leder SFO. Undersøkelsene har gått både til private og kommunale skoler og barnehager. Vi har også hatt en spørreundersøkelse til helsesykepleierne, til ansatte i barnevernet og ansatte i NAV Tønsberg.¹⁸ Spørsmålene i spørreundersøkelsene har vært til gjennomlesning hos ledere/ansatte i de ulike tjenestene i kommunen, og er kvalitetssikret internt i revisjonen. Svarprosentene er vist nedenfor.

	Antall sendt ut	Antall svar	Svarprosent
Barnehage (styrere)	47	34	72,3 %
Sosiallærer	11	7	63,6 %
Skoleledelse (rektor el + SFO)	41	29	70,7 %*
Barnevern	45	30	66,7 %
NAV	133	82	61,7 %
Helsesykepleier	34	22	64,7 %

Tabell 33 Svarfordeling spørreundersøkelse. * Ved en feil ble det undersøkelsen sendt noe senere til kommunale SFO-ledere, svarprosenten for denne gruppen er på 66,7 %.

På oppvekst har vi gjennomført intervjuer med virksomhetsleder Barn og unge, leder for barnevernet, teamleder tiltaksteam og ansatte som jobber forebyggende på skole i barnevernet, ledergruppa i forebyggende helse og leder for psykisk helse BOU/familiehuset. På kommunalområdet Kultur, nærdemokrati og inkludering har vi hatt intervjuer med kommunalsjef, folkehelsekoordinator, leder Kultur og idrett, leder Ung i Tønsberg, leder Ung inkludering, leder for Inntak, arbeid og oppfølging (introduksjonsprogram) og en seniorrådgiver med ansvar for bl.a. samarbeidsavtaler med frivillige. På kommunalområdet Samfunns og næringsutvikling har vi hatt intervju med folkehelserådgiver og ledergruppa ved NAV Tønsberg. På kommunalområdet Eiendom og tekniske tjenester har vi hatt intervju med leder for boligkontoret.

Vi har dessuten sendt spørsmål til stabsleder på kommunalområde Oppvekst og frivillighetskoordinator på kommunalområde Helse og mestring.

Vi har flere tiltak for å sikre relevans og pålitelighet. Vi har valgt ut personer til intervju som har kjennskap til de områdene som revisjonen omhandler. Referatene er bekreftet av de vi har intervjuet. Vi har utarbeidet semistrukturerte intervjuguider, for å sikre at vi får spurt om det som er relevant, få en fast struktur på intervjuene, men for også å ha mulighet for tilleggsspørsmål.

¹⁸ I barnevernet gikk undersøkelsen til ansatte i undersøkelse, mottak, oppfølging (0-12 år og 13 – 18 år – ikke ettervern) og tiltak. I NAV fikk alle ansatte spørreundersøkelsen, men det var bare spørsmål til dem som har oppfølging av brukere.

Et annet viktig tiltak for å sikre relevans og pålitelighet er at undersøkelsen bygger på data som er innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor. Vi har valgt å bruke spørreundersøkelse for å få svar fra mange. Svarprosenten er litt lav for flere grupper, men vi mener likevel at svarene sammen med intervjuer og annen informasjon, er med på å gi et dekkende bilde. Siden antallet sosiallærere er litt lavt, har vi presentert svarene for skole samlet. Vi har hatt flere tiltak for å få best mulig svarprosent. Det er sendt mange purringer og vi har fått bistand fra administrasjonen til å informere om spørreundersøkelsene. Intervjuer er brukt for å få mer utfyllende informasjon, og vi har også hatt gjennomgang av sentral dokumentasjon på området. Samlet sett mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen (evt. foretaket).

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.¹⁹

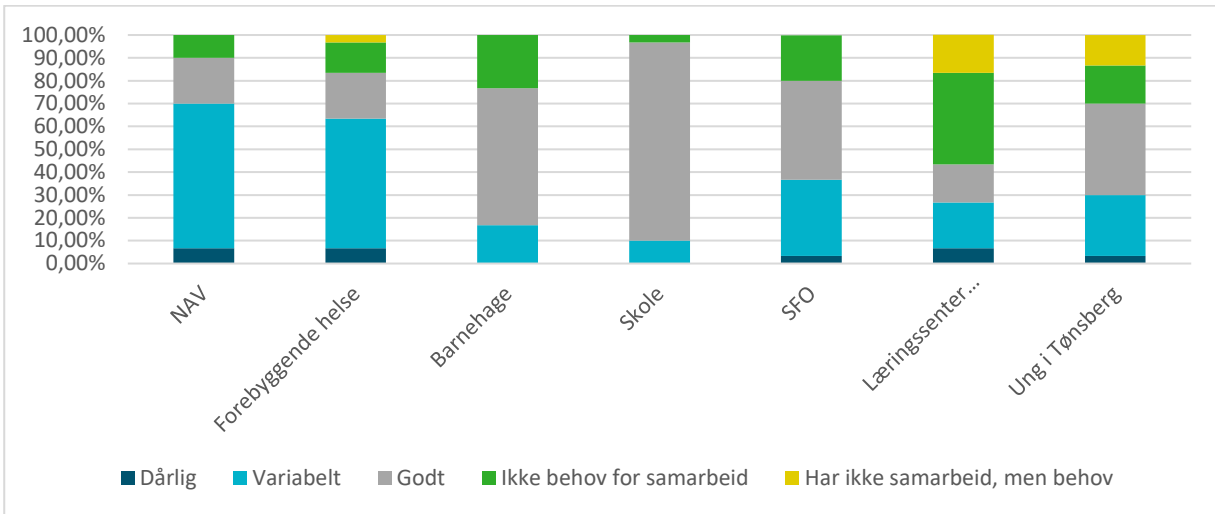
Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.²⁰ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

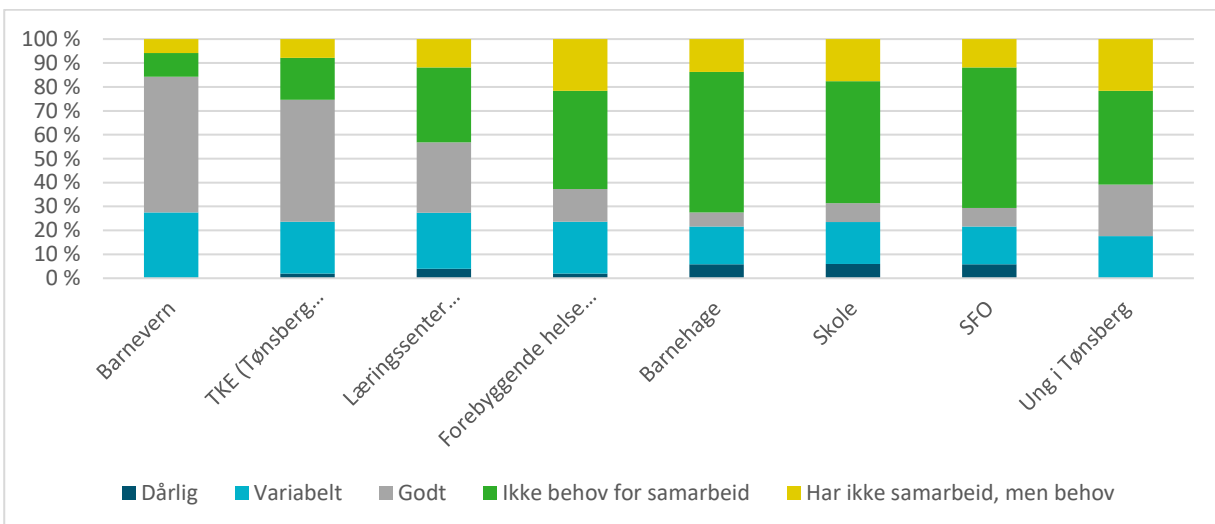
¹⁹ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

²⁰ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester

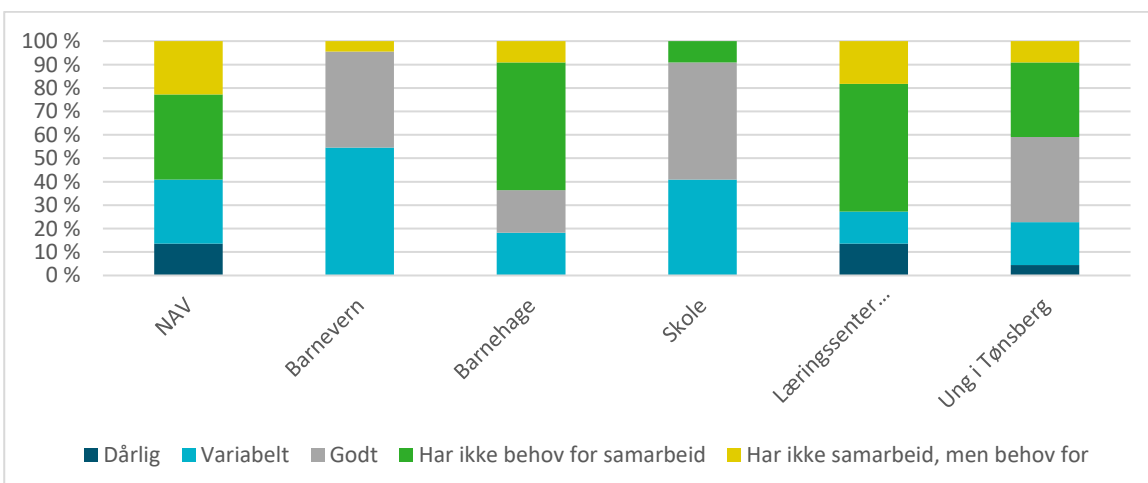
Vedlegg 4 Svarfordeling på spørsmål om samarbeid



Figur 3 Ansatte i barnevernet sin vurdering av samarbeid med andre

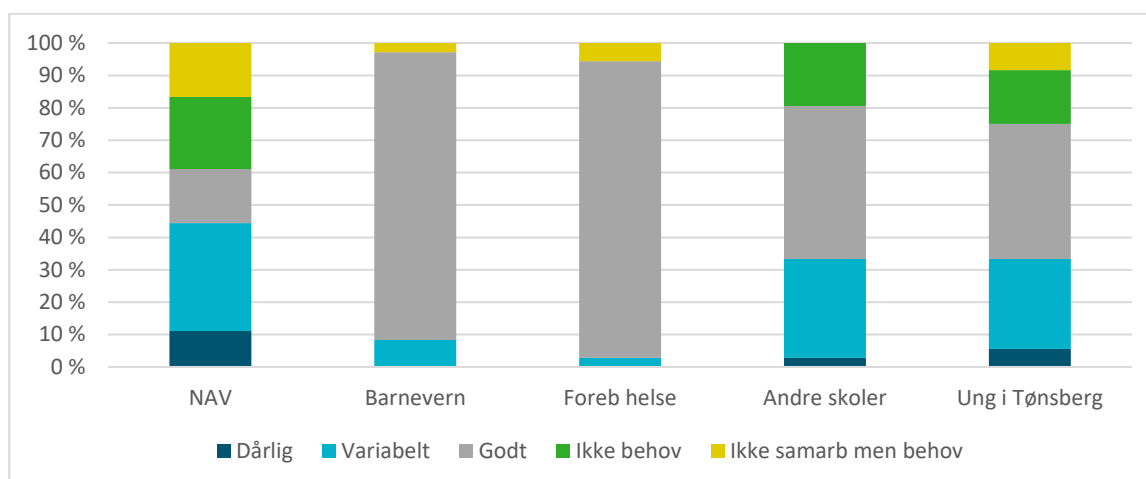


Figur 4 Ansatte i NAV Tønsberg sin vurdering av samarbeid med andre

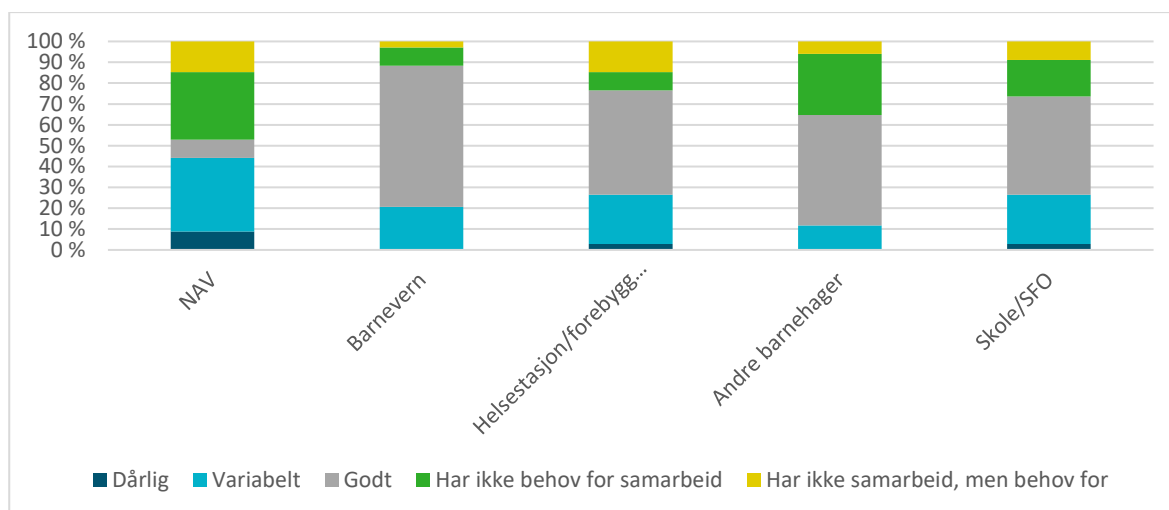


Figur 5 Helsesykepleierne sin vurdering av samarbeid med andre

Like muligheter i oppveksten | Tønsberg kommune



Figur 6 Ledelsen ved skolene og sosiallærere sin vurdering av samarbeid med andre



Figur 7 Styrere i barnehage sin vurdering av samarbeid med andre



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no