

FORVALTNINGSREVISJON

Barnefattigdom

PROSJEKTPLAN



Namsos kommune

April 2022

FR 1208

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<p>Arbeider Namsos kommune tilfredsstillende med barnefattigdom?</p> <p>Prosjektet avgrenses til kommunens arbeid med å innhente nødvendig kunnskap om problematikken barnefattigdom i Namsos kommune, kartlegging av tverrsektorielt samarbeid og oversikt over konkrete tiltak.</p>
Kilder til kriterier	<p>FNs barnekonvensjon, kommuneloven, folkehelseloven, sosialtjenesteloven, barnevernloven, rundskriv R35-00 Lov om sosiale tjenester i NAV og rundskrivene Q-27/2006 Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom og Q-12/2011 Om barn og unges fritidsmiljø og deres muligheter for deltakelse og innflytelse fra Barne- og familiedepartementet.</p>
Metode	<p>Revisjonen vil benytte dokumentanalyse for å få innsikt i kommunens rutiner og arbeid med å innhente nødvendig kunnskap om barnefattigdom. Videre vil revisor intervju relevante personer i kommunen for å sikre revisjonens tolkning av mottatt dokumentasjon samt å gi kommunen mulighet til å beskrive arbeidet, prosedyrer og rutiner som ikke er dokumentert skriftlig.</p>
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• 350 timer• Levering til sekretær 01.11.22
Prosjektteam	<p>Oppdragsansvarlig revisor: Mette Sandvik, mette.sandvik@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Prosjektmedarbeider: Sunniva Tusvik Sæter, sunniva.saeter@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Eventuelt ekstern bistand</p>
Uavhengighetserklæring	<p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.</p> <p>Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.</p>
Kontaktperson Namsos kommune	<p>Kommunedirektør Jostein Grimstad eller den han delegerer til.</p>

2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget vedtok i sak 10/22 endring av plan for forvaltningsrevisjon til at barnefattigdom skulle være neste prosjekt som skal gjennomføres, og at det skulle legges vekt på sårbarhet, tverrsektorielt samarbeid og konkrete tiltak i prosjektplanen. Det ble i samme sak vedtatt å be revisjonen lage et diskusjonsgrunnlag for prosjektplan til KU-møtet 1. mars 2022.

Revisjonen utarbeidet et diskusjonsnotat til møtet 1. mars 2022. KU vedtok på bakgrunn av dette og diskusjoner i KU følgende bestilling til RMN SA:

- «1. Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon av barnefattigdom og gir følgende innspill til prosjektplanen:
 - Det legges vekt på sårbarhet, tverrsektorielt samarbeid og konkrete tiltak
 - Problemstillinger og revisjonskriterier i oppdatert notat
 - «Eie for leie», Husbankens virkemidler
 - Barnetrygd, grunnlag for sosialstønad
 - Hvordan brukes sosialstønad som virkemiddel i helhetlig sammenheng
 - Kulturtilbud som forebyggende virkemiddel
 - Andre stønadstiltak fra NAV mot barnefattigdom
 - Hvilke planer har kommunen knyttet til bekjempelse av barnefattigdom
 - Hvordan brukes frivilligheten mot barnefattigdom, statlige virkemidler
 - Oppvekstreformen
 - Langsiktige konsekvenser av barnefattigdom
2. Revisjonen bes utarbeide prosjektplan til kontrollutvalgets møte den 27.04.22.»

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Barns rettigheter og det offentliges plikter

Barns rettigheter framkommer av FNs barnekonvensjon, som også er en del av norsk lov. Barnekonvensjonen fremhever at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som angår barn og beskriver blant annet barns rett til levestandard som er tilstrekkelig på alle områder og til sosial og økonomisk støtte hvis de trenger det.

Fattigdom og marginalisering¹

Antallet barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt er økende. Dette innebærer en risiko for å oppleve negative konsekvenser av fattigdom for over 115 000 barn i Norge.

Fattigdom i Norge er et relativt begrep, som peker på at noen mangler ressurser og ikke har samme muligheter sammenlignet med «folk flest». Det handler om å ha sosiale og materielle levekår som gir lavere levestandard enn andre og reduserte muligheter til å benytte de tilbudene som finnes innenfor utdanning, fritid og arbeid. Det er også en risiko for at barna som vokser opp i familier med en vanskelig økonomisk situasjon fortsetter å ha økonomiske vanskeligheter når de selv blir voksne.

Ikke alle barn i lavinntektsfamilier har utfordrende levekår. Vedvarende lavinntekt og levekårsutfordringer er sammensatte problemer. Sosiale, helsemessige og økonomiske utfordringer kan over tid forsterke hverandre og gi økt risiko for marginalisering og fattigdom.

«En person er fattig dersom vedkommende mangler ressurser til å delta i samfunnets aktiviteter og å opprettholde den levestandarden som er vanlig i dette samfunnet» (Townsend 1979: 31).

Konsekvenser av fattigdom

Barn og unge blir påvirket av å vokse opp i fattigdom. Vi ser systematiske forskjeller mellom barn som vokser opp i familier med lav inntekt og andre barn på flere viktige områder i barns

¹ *Budfirs veileder for tverrsektorielt arbeid mot barnefattigdom*

liv. Men ikke alle opplever det slik. De fleste barn i Norge, også mange av de som vokser opp i familier med lav inntekt, har ikke slike levekårsutfordringer

Konsekvensene av å vokse opp i en familie med lav inntekt kan bli tyngre å bære for barn i familier som har hatt lav inntekt i en årrekke sammenlignet med barn i familier som har lav inntekt kun i en kort og avgrenset periode. Foreldre kan ha større muligheter til å skjerme barna ved lav inntekt i kortere perioder.

Følgende grupper er spesielt utsatt for fattigdom:

- Barn med enslige forsørgere
- Barn med innvandrerbakgrunn
- Barn i hushold hvor hovedinntektstaker har lav utdanning og lav yrkestilknytning

Utsatte grupper i tiden fremover

Utviklingen i norsk økonomi og arbeidsmarked tilsier at vi fortsatt vil ha levekårsutfordringer i tiden framover, særlig blant:

- Unge
- Unge voksne
- Enslige forsørgere
- Barnefamilier med innvandrerbakgrunn
- I ungdomsgruppene er det mange med mangelfulle kvalifikasjoner og helseproblemer, særlig psykiske lidelser.

Fattigdomsbekjempelse

Det er ikke er én type tiltak eller virkemidler som kan løse problemene med fattigdom. Fattigdom og levekårsutfordringer er komplekse og sammensatte problemer, som ofte handler om mer enn inntektssituasjonen til familien. Det er derfor nødvendig med en helhetlig tilnærming til bekjempelse av fattigdom. At stadig flere barn og unge vokser opp med risiko for fattigdom har konsekvenser for det enkelte barnet og den enkelte familie som opplever dette, men også for lokalsamfunn og storsamfunnet.

Nasjonalt nivå – bredt innrettet fordelingspolitikk

Den viktigste innsatsen mot fattigdom i barnefamilier skjer på nasjonalt nivå gjennom den bredt innrettede fordelingspolitikken. Flere ulike politikkområder er sentrale:

arbeidsmarkedspolitikken, skattepolitikken, utdanningspolitikken og den generelle velferdspolitikken.

Lokalt nivå – helhetlig innsats

Det er i kommunene utsatte familier møter det offentlige tjenesteapparatet, og det er i lokalsamfunnet det skal finnes løsninger knyttet til arbeid, utdanning og deltakelse.

Tjenestestedene må jobbe sammen for å tilrettelegge for en helhetlig innsats med utgangspunkt i personens/familiens behov.

Fattigdomsbekjempelse skjer langs flere spor ved å:

- styrke inntektssituasjonen til familiene
- dempe konsekvensene av fattigdom for barn her og nå
- forebygge fattigdom ved å styrke andre typer ressurser hos barn og foreldre

En kartlegging av forhold knyttet til barns oppvekst vil kunne danne et utgangspunkt for diskusjon rundt hvilke tiltak det er behov for lokalt, og gi et grunnlag for å løfte tematikken til politisk ledelse i kommunen.

Kommunal planlegging

Kommunal planlegging er et verktøy for lokal samfunnsutvikling. Forankring av innsats mot fattigdom i barnefamilier i kommunenes planarbeid er viktig for å skape struktur og gi gode rammebetingelser til den kommunale innsatsen.

Arbeid mot fattigdom blant barn bør være:

- Forankret administrativt – også på rådmannsnivå
- Forankret politisk gjennom forpliktende vedtak
- Forankret i kommunens ordinære planverk

For å sikre administrativ og politisk forankring av kommunens arbeid med barn som vokser opp i lavinntektsfamilier, er det viktig at tematikken tas inn i kommunens ordinære planarbeid. Plansystemet omfatter kommunal planstrategi, kommuneplanen, eventuelle kommunedelplaner og temaplaner, samt økonomi- og handlingsplan og årsbudsjett.

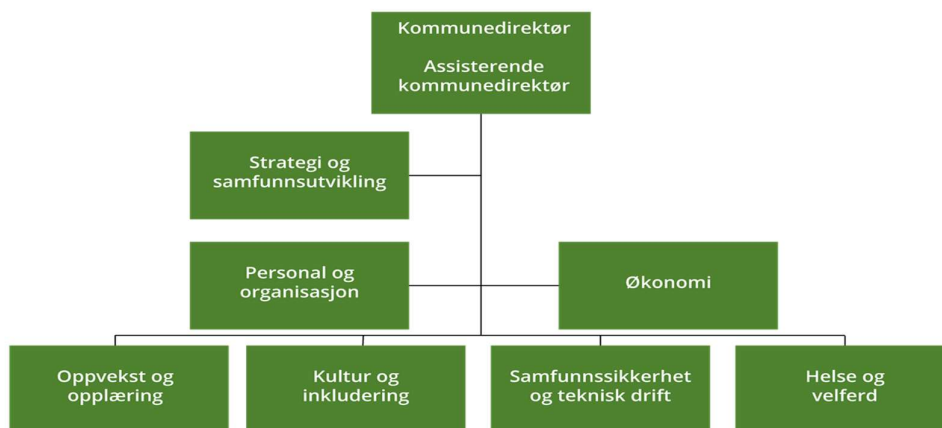
Handlingsplan mot fattigdom

En handlingsplan kan være et verktøy for å følge opp utfordringer som har blitt identifisert gjennom kartlegging av lokale forhold. Lokale handlingsplaner bør være forankret i kommunens overordnede planstrategier. Handlingsplanen kan benyttes til å konkretisere hvordan man ønsker å jobbe for å nå målsetninger identifisert gjennom kommunens planprosesser.

Barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter

Barn og ungdom i familier med lav inntekt deltar i mindre grad i organiserte aktiviteter enn andre. For at alle barn og unge skal få mulighet til å delta i fritidsaktiviteter uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, kreves innsats og samarbeid. Det finnes ulike grep en kommune, i samarbeid med frivilligheten, kan ta for å inkludere flere barn og unge i fritidsaktiviteter.

2.3 Kommunens organisering



2.3.1 Enhet oppvekst og opplæring

Enheten består av seks virksomhetsområder: NAV, grunnskole, barnehage, helsestasjon, PPT og barnevern.

NAV Midtre Namdal ivaretar arbeids- og velferdstjenester for stat og kommunene i Midtre Namdal. Namsos kommune er vertskommune for kommunene Overhalla, Flatanger og Høylandet. Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og Velferdsetaten er overført vertskommunen.

I kommunens handlingsprogram 2022-2025 beskriver enheten følgende utfordringsbilde vedrørende NAV:

- Økende utenforskap blant unge mennesker med sammensatte utfordringer
- Mange innvandrere uten overgang til skole eller arbeid etter endt introduksjonsprogram
- Inngangsvilkårene til Arbeidsavklaringspenger (AAP) ble strammet til fra 010118
- Barnetrygden holdes utenfor ved utmåling av sosialhjelp
- Aktivitetsplikt sosialhjelp
- Flytting av NAV-lokasjon

I konsekvensjustering av budsjettet for NAV, antar enheten at prognosen for forbruk på tiltak samlet (sosialhjelp og kvalifiseringsprogrammet) forventes å komme opp i 14 mill.kr, som er samme nivå som 2020, men kr 200.000,- over rammen for 2021. Sosialhjelpen har økt over flere år, men ser nå ut til å ha stabilisert seg på dette nivået.

2.3.2 Enhet kultur og inkludering

Enheten består av fire virksomhetsområder: innbyggertorg og frivillighet, innvandrertjeneste, kunst- og kulturformidling og kulturskole. I handlingsprogram 2021-2024 har enheten fremhevet inkludering som utfordring nr. 1:

å føle seg utenfor og oppleve utenforskap har store konsekvenser, både for den enkelte og for samfunnet. Det handler om utenforskap som har alvorlige økonomiske og sosiale konsekvenser, og er til hinder for at det enkelte menneske kan leve et godt liv. Dette gjør at samfunnet ikke får mobilisert innbyggernes ressurser for å løse viktige oppgaver.

2.4 Folkehelse/folkehelseiltak i kommunen

Namsos kommune har folkehelse som en av sine sektorovergripende tema i kommuneplanens samfunnsdel og skal gjennom arbeid i alle sektorer og i samarbeid med

eksterne aktører ivareta og iverksette tilbud og tiltak som fremmer helse og reduserer helseforskjeller.

Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer fra 2020 viser følgende hovedutfordringer i Namsos kommune:

- Generell nedgang i folketall og økning i antall eldre i forhold til resten av befolkningen, spesielt i distriktene
- Cirka 10 % av barn mellom 0-17 år bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt
- Namsos kommune har 1326 personer som er uføretrygdet
- Det er behov for å legge til rette for areal til næringsutvikling, spesielt i Namsos sentrum
- Det er behov for å få oversikt over frivillige lag og organisasjoner
- HUNT 4 viser at en stor andel av befolkningen i Namsos har en livsstil som kan føre til betydelige helseplager
- Et stort antall innbyggere oppgir å ha langvarig begrensende sykdom
- En stor andel innbyggere som oppgir å ha dårlig psykisk helse både blant barn, unge og voksne

Blant prioriterte områder 2020-2023 er

- Alle barn skal ha mulighet for å være med på minst en fritidsaktivitet
- Ha god oversikt over frivillighet, lag organisasjoner og friluftsområder
- Styrke tverrfaglighet i det forebyggende arbeidet for aldersgruppen 0-24 år
 - *For å løse folkehelseutfordringer som utenforskap trenger vi samarbeid på tvers av sektorer og fag, samtidig som vi har fokus på forebygging og tidlig innsats.*
 - *Mål: ha spesiell oppmerksomhet på utjevning av sosiale helseforskjeller, forhindre utenforskap og motvirke barnefattigdom. Prosjektet Trygg Arena skal bidra til at alle barn og unge får den støtten og hjelpen de behøver for å mestre eget liv.*

2.5 Tilsyn

Statsforvalteren hadde i sin tilsynskalender planlagt dokumenttilsyn i Namsos kommune i juni 2022, der temaet var tildeling av økonomiske stønader til personer som forsørger barn.

Revisor har vært i kontakt med Statsforvalteren v/ seksjonsleder NAV – sosiale tjenester, som informerte om at dette tilsynet er utsatt og muligens vil bli utført i 2023.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Kontrollutvalget ønsket vektlegging av sårbarhet, tverrsektorielt samarbeid og konkrete tiltak i sin bestilling av prosjektet. Prosjektet avgrenses til kommunens arbeid med å innhente nødvendig kunnskap om problematikken barnefattigdom i Namsos kommune, kartlegging av tverrsektorielt samarbeid med fokus på barnefattigdom og oversikt over konkrete tiltak for å bekjempe barnefattigdom. Revisjonen har ikke som formål å vurdere virkningen av de tiltakene som kommunen setter inn mot fattigdom eller å overprøve enkeltvedtakene som ble fattet av det lokale NAV-kontoret i sin behandling av enkelte søknader om økonomisk sosialhjelp og andre sosiale tjenester. Revisjonens undersøkelse er ikke ment å gi en vurdering av hva som er årsak til forekomsten av barnefattigdom i Namsos.

Prosjektet avgrenses til årene etter kommunesammenslåingen 01.01.2020.

3.2 Problemstilling

Arbeider Namsos kommune tilfredsstillende med barnefattigdom?

- Oversikt over samfunnsutviklingen som kan påvirke forekomsten av barnefattigdom i Namsos
- Omtale/vektlegging av barnefattigdom i Namsos kommunes planverk
- Kartlegging av behovene til det enkelte barn ved tildeling av økonomisk sosialhjelp og andre relevante sosiale tjenester
- Innhenting av erfaringer fra tjenestemottakere og berørte barn for å evaluere kommunens arbeid mot barnefattigdom
- Tverrsektorielt arbeid med forebygging av barnefattigdom
- Samarbeid med frivillige organisasjoner i det forebyggende arbeidet

3.3 Kilder til kriterier

Revisjonskriterier for å kunne svare ut disse problemstillingene kan revisjonen finne blant annet i FNs barnekonvensjon, kommuneloven, folkehelseloven, sosialtjenesteloven,

barnevernloven, rundskriv R35-00 Lov om sosiale tjenester i NAV og rundskrivene Q27/2006 og Q12/2011 fra Barne-, likestillings- og familiedepartementet.

3.4 Metoder for innsamling av data

Revisor vil benytte dokumentanalyse for å få innsikt i kommunens rutiner og arbeid med å innhente nødvendig kunnskap om barnefattigdom. Videre vil revisor intervju relevante personer i kommunen for å sikre revisjonens tolkning av mottatt dokumentasjon samt å gi kommunen mulighet til å beskrive arbeidet, prosedyrer og rutiner som ikke er dokumentert skriftlig. Innhenting av informasjon via epost fra ledere og ansatte kan også være aktuelt.

Brekstad, 31.03.22

Mette Sandvik
Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen)

Lov om kommuner og fylkeskommuner, LOV-2018-06-22-83, Kommunal- og distriktsdepartementet

Lov om folkehelsearbeid, LOV-2011-06-24-29, Helse- og omsorgsdepartementet

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, LOV-2009-12-18-131, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Rundskriv R35-00 til Lov om sosiale tjenester i NAV

Lov om barneverntjenester, LOV-1992-07-17-100, Barne- og familiedepartementet

Rundskrivene Q-27/2006 Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom og Q-12/2011 Om barn og unges fritidsmiljø og deres muligheter for deltakelse og innflytelse, Barne- og familiedepartementet.

Veileder for tverrsektorielt arbeid mot barnefattigdom, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet

M Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no