

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

HALDEN KOMMUNE
ROLVSØY, 28. MAI 2020

Barn i lavinntekts- familier i Halden kommune

Innhold

Prosjektmandat	3
Sammendrag	4
1 Gjennomføring av prosjektet	6
1.1 Problemstillinger og avgrensning	6
1.2 Revisjonskriterier	6
1.3 Revisjonsmetoder	7
2 Kommunens styring av arbeidet med å forebygge utenforskap blant barn i lavinntektsfamilier	8
2.1 Revisjonskriterier	8
2.2 Revisjonens undersøkelse	10
2.3 Revisjonens vurderinger	23
2.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger	24
3 Tjenestetilbud overfor lavinntektsfamilier	26
3.1 Revisjonskriterier	26
3.2 Revisjonens undersøkelse	27
3.3 Revisjonens vurderinger	35
3.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger	36
4 Kommunedirektørens uttalelse	38
5 Kildehenvisninger	39
Vedlegg A: Det kommunale plansystemet	41
Vedlegg B: Organisasjonskart	42
Vedlegg C: Lavinntekt	43

Prosjektmandat

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven¹ utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, mål-opnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Prosjektet er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon 2020-2021 enstemmig vedtatt i kommunestyret 12. desember 2019, sak 133. Planen bygger på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunen. Forvaltningsrevisjon av området *Barn i lavinntektsfamilier* ble prioritert som nummer 1 (under navnet *Barnefattigdom*), og er det første prosjektet som gjennomføres i denne planperioden. I risiko- og vesentlighetsvurdering fra 2019 har vi gjort følgende vurdering av risiko på området:

Fra kommunens årsmelding 2018 står det at antallet barn som vokser opp i lavinntektsfamilier i Halden kommune er økende, og at økningen de siste årene er beskrevet som bekymringsfull. Fra den foreslåtte økonomiplanen for perioden 2020 - 2023 blir det vist til at tjenestene til familiene i mange tilfeller ikke er godt nok samordnet i kommunen. Fokusområdene som er foreslått for å få til et vellykket arbeid med familier er bolig, arbeid, økonomi og barnas situasjon. En samordnet innsats overfor disse familiene blir beskrevet som helt nødvendig for å få en varig endring mot arbeid og utdanning, samt et godt sted å bo.

Tidlig og samordnet innsats i lavinntektsfamilier med sammensatte problemer og utfordringer er et område som Halden kommune har erklært de skal prioritere. Revisjonens vurderte derfor at det burde gjennomføres en forvaltningsrevisjon innenfor området.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget. Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet desember 2019 - mai 2020. Vi har gjennomført oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er tatt hensyn til i prosjektet.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis gjennom verifisering av intervjuer. I tillegg er rapportens faktaopplysninger i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt høringsmøte med administrasjonen 20. mai 2020. I etterkant av møtet er rapporten sendt på offisiell høring i kommunen. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av kapittel 4.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Odd Henning Aure. I tillegg har revisor Rita Elnes deltatt i informasjonsinnsamlingen og prosjektarbeidet. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten.

Vi takker kontaktperson Karin Oraug og andre som har deltatt i prosjektet, for et godt samarbeid i gjennomføringen av prosjektet.

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Rolvøy 28. mai 2020

Lene Brudal (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Odd Henning Aure (sign.)
forvaltningsrevisor

¹ Kommunelovens kapittel 23 jfr. § 23-3, samt kapittel 24, jfr. § 24-2.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

Sammendrag

I Norge har vi ingen offisiell fattigdomsgrense. For å definere lavinntektshusholdninger er det vanlig å ta utgangspunkt i husholdningenes disponible inntekt justert for antall husholdningsmedlemmer. Deretter settes en lavinntektsgrense lik 60 prosent av befolkningens medianinntekt. Siden lavinntektsgrensen settes relativt til inntektsnivået i befolkningen som helhet, er dette et relativt fattigdomsmål.

Lavinntekt kan være forbigående, eller vedvarende. Vanligvis er det vedvarende lavinntekt det refereres til i begrepet lavinntekt i forbindelse med fattigdom. Slik SSB definerer begrepet er vedvarende lavinntekt beregnet på bakgrunn av den gjennomsnittlige husholdningsinntekten over 3 år. Det er et betydelig antall barn som vokser opp i lavinntektsfamilier, og antallet er voksende. I 2018 tilhørte 11,3 prosent av alle barn i Norge en husholdning med vedvarende lavinntekt.

Fattigdom er et sammensatt problem. Fattigdomsproblemer er en samlebetegnelse for ulike utslag av økonomiske vansker, hvor både subjektive og objektive mål inngår. Det er ikke slik at en stor andel av barn i lavinntektsfamilier opplever materielle og sosiale mangler i Norge - det handler mer om utenforskap. En oppvekst i fattigdom innebærer færre valgmuligheter og som oftest en lavere levestandard enn det jevnaldrende har. Dette kan ha mange negative konsekvenser, både på kort og lengre sikt. At noen barn lever i fattigdom i et land hvor de aller fleste har mye og mer enn de kanskje trenger, kan gjøre fattigdom mer synlig og skambelagt. Det er vanskelig å anslå de samfunnsøkonomiske kostnadene av at en relativt stor andel barn og unge vokser opp i lavinntektshushold. I de fleste tilfellene er det vanskelig å entydig identifisere effekten av lavinntekt i seg selv, og sammenhengene er dessuten gjennomgående svake. Samtidig finner en rekke studier at lavinntekt kan føre til uheldige utfall for barn og unge. Funn fra forskning antyder at kostnadene er betydelige. I hovedsak konkluderer forskningen med at det vil lønne seg å sette i gang tiltak som kan redusere antall barn som vokser opp i fattigdom, og eventuelt også redusere de negative konsekvensene av å vokse opp i fattigdom.

I den daværende regjeringskonstellasjonens plattform fra Jeløya, ble det uttalt at fattigdom påvirker helse, utdanningsmuligheter og sosialt liv, og at regjeringens førsteprioritet i sosialpolitikken derfor er å bekjempe fattigdom, og særlig blant barnefamilier. I 2020 skal regjeringen legge fram en samarbeidsstrategi for barn som vokser opp i lavinntektsfamilier. Strategien skal fremme deltakelse og styrke mulighetene til barn som vokser opp i familier med dårlig råd, og skal bidra til å forebygge at fattigdom går i arv. Strategien skal fokusere på tiltak som gir barna like muligheter som sine jevnaldrende, blant annet til å gjennomføre utdanningsløp, ha gode og trygge boforhold, delta i organiserte fritidsaktiviteter og få bedre tilgang til helsetjenester.

I denne forvaltningsrevisjonen undersøker vi Halden kommunes arbeid med barn i lavinntektsfamilier gjennom to problemstillinger:

1. *I hvilken grad har Halden kommune sikret en tilfredsstillende styring av arbeidet med å forebygge utenforskap blant barn i lavinntektsfamilier?*
2. *Er det etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor lavinntektsfamilier?*

Revisjonens gjennomføring

Denne rapportens problemstillinger besvarer vi på bakgrunn utarbeidede revisjonskriterier.³ Kriteriene har vi utledet fra lover og forskrift, veileder og retningslinjer fra direktorater mm., samt anerkjent teori. Fakta er innhentet ved bruk av intervjuer, dokumentanalyse og annen korrespondanse. Forvaltningsrevisjonen ble gjennomført i perioden desember 2019 til mai 2020.

Revisjonens funn og konklusjoner

Styring av arbeidet

Etter våre vurderinger fremstår barn i lavinntektsfamilier som et prioritert område gjennom kommunens prosjekter og planer. I planverket er det foreslått flere tiltak og satsningsområder rettet mot barn i lavinntektsfamilier i Halden kommune.

³ Revisjonskriteriene er utledet i hhv. kapittel 2.1 og 3.1.

Samtidig har kommunen, etter vår oppfatning, ikke en klar overordnet strategi i arbeidet med barn i lavinntektsfamilier i kommunens planverk. Det som må sies å være hovedmålsettingen til kommunen i dette arbeidet, er heller ikke operasjonalisert i delmålsettinger. Gode måleindikatorer på prosjekter og tiltak, samt tilhørende underveisrapporteringer, har potensiale til å bidra med verdifull informasjon underveis i prosjekter og inn mot rapportering, evaluering og lærings- og forbedringsarbeid. Hvis kommunen legger vurderinger av måloppnåelse og resultatvurderinger av prosjekter til grunn, er det vår oppfatning at kommunen benytter måleindikatorer i for liten grad på sine prosjekter og tiltak.

Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at kommunen på nåværende tidspunkt ikke i tilstrekkelig grad har sikret en tilfredsstillende styring av arbeidet med barn i lavinntektsfamilier.

Helhetlig tjenestetilbud

I tillegg til god kvalitet på de ulike tjenestene i kommunen, er det viktig at tjenestene er samordnet slik at de kan yte rask og riktig hjelp til tjenestemottakerne. Etter revisjonens vurdering har kommunen forbedret samordningen mellom tjenestene i den senere tid. Samtidig er kommunen i en prosess med å forbedre tjenestene ytterligere.

Kommunen har ikke barn i lavinntektsfamilier som utgangspunkt i sitt arbeid med å etablere et helhetlig tjenestetilbud, men slik vi oppfatter det, er det mer en tanke om at et godt tjenestetilbud, også kommer barn i lavinntektsfamilier til gode. Riktignok skal det gjennom prosjektet Velferdspiloten særskilt tas hensyn til barn i lavinntektsfamilier, samt at flere tiltak på det boligsosiale området er innrettet med fokus på barnefamilier i lavinntektsgruppen. Dette vil etter vår oppfatning bidra til en økt oppmerksomhet mot nettopp denne målgruppen. Vi er imidlertid usikre på hvor god oversikt kommunen har over barna i lavinntektsfamilier, noe som kan være avgjørende for å nå ut til alle i målgruppen.

Når det gjelder samarbeidet mellom kommunen og frivilligheten, er det etter revisjonens vurdering etablert et samarbeid som retter oppmerksomheten mot barn i lavinntektsfamilier. Samtidig mener vi at kommunen ivaretar den såkalte knutepunktfunksjonen. Dette er et krav kommunen må innfri for å bli tildelt midler fra den nasjonale tilskuddsordningen, administrert av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Basert på våre vurderinger er det vår konklusjon at Halden kommune har startet arbeidet med å etablere et helhetlig tjenestetilbud overfor lavinntektsfamilier.

Revisjonens anbefalinger

Vi mener at kommunen bør

- vurdere å formulere en klar overordnet strategi og operasjonaliserte målsettinger for arbeidet med barn i lavinntektsfamilier
- vurdere å utarbeide og bruke måleindikatorer på prosjekter og tiltak som er egnet til å vurdere måloppnåelse, og samtidig evaluere prosjektene og tiltakene på bakgrunn av disse
- fortsette arbeidet med å samordne tjenestene, inkludert å formalisere samarbeid i rutiner og retningslinjer der hvor dette mangler og sørge for implementering og oppfølging av disse
- sørge for at frivillighetsplanen utarbeides som planlagt, og følge opp at knutepunktfunksjonen ivaretas på en hensiktsmessig måte

1 Gjennomføring av prosjektet

Oppstartsmøtet på forvaltningsrevisjonsprosjektet ble gjennomført 22. januar 2020. Arbeidsutkastet til rapporten ble sendt til kommunen 15. mai 2020. Høringsmøtet ble gjennomført 20. mai 2020. Endelig rapport ble sendt på offisiell høring til kommunen 20. mai 2020. Vi mottok kommunedirektørs høringsuttalelse 28. mai 2020. Kommunedirektørens høringsuttalelse er å finne i kapittel 4 i denne rapporten.

1.1 Problemstillinger og avgrensning

Temaet i denne forvaltningsrevisjonsrapporten - *barn i lavinntektsfamilier*, er både bredt og sammensatt. Dessuten er det ikke helt enkelt å avgrense *barn i lavinntektsfamilier*, rent begrepsmessig. I vedlegg C er temaet *Lavinntekt* beskrevet nærmere. Vi retter i denne rapporten oppmerksomheten mot kommunens arbeid for disse barna og familiene. Dette gjør vi ved å besvare følgende to problemstillinger:

Problemstilling 1: I hvilken grad har Halden kommune sikret en tilfredsstillende styring av arbeidet med barn i lavinntektsfamilier?

Vi har tatt utgangspunkt i prinsipper for mål- og resultatstyring og sett nærmere på kommunens overordnede mål og delmål, herunder hvordan disse er operasjonalisert (tiltak) og om det er etablert kvantitative og/eller kvalitative måleindikatorer, samt hvordan det er lagt til rette for evaluering og vurdering av måloppnåelse. Vi har tatt utgangspunkt i kommunens planverk, samt fire prosjekter som vi, i samarbeid med kommunen, har identifisert som spesielt relevante for tema.

Problemstilling 2: Er det etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor barn i lavinntektsfamilier?

Revisjonen tar her utgangspunkt i lovbestemmelser om samarbeid og samordning av tjenester, men vi har også sett nærmere på hva kommunen har gjort opp mot egne tiltak/rutiner på området. I denne rapporten har vi ikke innhentet informasjon direkte fra skoler og barnehager. Hvordan eventuelt arbeidet med barn fra lavinntektsfamilier arter seg ute i den enkelte barnehage og skole, blir derfor bare i liten og indirekte grad berørt. Heller ikke lag, organisasjoner, med deres opplevelse av kommunens arbeid med, og tilbud til, lavinntektsfamilier er representert i denne rapporten. Dette gjelder også for tjenestemottakerne – lavinntektsfamiliene.

1.2 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens virksomhet og tjenester. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder; lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater. I denne rapporten er følgende kilder benyttet til å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). LOV-2009-12-18-131.
- Lov om barnehager (barnehageloven). LOV-2005-06-17-64
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven). LOV-1992-07-17-100.
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven). LOV-2011-06-24-29.
- Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova). LOV-1998-07-17-61.
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (helse- og omsorgsloven). LOV-2011-06-24-30.
- Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. FOR-2018-10-19-1584.
- Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret, 2016.
- Regelverk for nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier. Bufdir. Rundskriv 01/2019.
- Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten. Veileder. Senter for statlig økonomistyring, 2010.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, Paul G., Røvik, KA. Organisasjonsteori for offentlig sektor, 3.utg. 2015. Oslo: Universitetsforlaget.

Utleddning av revisjonskriteriene fremgår i kapittel 2.1 og 3.1. Revisjonskriteriene er også oversendt kommunen med muligheter for innspill. Kommunen hadde ingen kommentarer til kriteriene.

1.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I dette prosjektet har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høy grad av gyldighet og pålitelighet. Der vi konkluderer, vil alltid vurderingene bygge på skriftlig dokumentasjon eller informasjon fra flere kilder.

Til denne forvaltningsrevisjonen har vi innhentet informasjon og dokumentasjon fra skriftlige kilder i kommunen, samt intervjuer med administrativt ansatte. Etter vår oppfatning har vi innenfor denne forvaltningsrevisjonens rammer, et godt informasjonsgrunnlag for å besvare problemstillingene.

I dette prosjektet er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder

- dokumentanalyse
- intervjuer

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Dokumentene er oversendt fra kommunen samt hentet fra kommunens hjemmesider. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 5.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført elleve separate intervjuer med følgende ansatte i Halden kommune

- leder NAV Halden
- direktør utdanning, oppvekst og kultur (UOK)
- oppvekstansvarlig
- folkehelserådgiver
- prosjektleder avdeling for samfunnsutvikling (SU)
- enhetsleder helsestasjon (HS)
- enhetsleder barnevern (BV)
- familiekoordinator HOLF
- leder Velferdspiloten (VP)
- enhetsleder koordinerende fellestjenester (KF)
- koordinator/prosjektleder familietjenesten (FT)

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

Vi har innhentet informasjon per epost fra koordinator for *Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak* (SLT) i Halden kommune. Vi har også innhentet tilleggsinformasjon per epost fra prosjektleder avdeling for samfunnsutvikling.

2 Kommunens styring av arbeidet med å forebygge utenforskap blant barn i lavinntektsfamilier

Problemstilling 1: I hvilken grad har Halden kommune sikret en tilfredsstillende styring av arbeidet med å forebygge utenforskap blant barn i lavinntektsfamilier?

2.1 Revisjonskriterier

Mål- og resultatstyring skal ifølge Christensen et al. (2015) ideelt sett være basert på et system som politikerne formulerer, og disse målene skal igjen reflektere ønsker og behov i befolkningen. Politisk definerte mål skal så virkeliggjøres i en administrativ iverksettingsprosess. Administrasjonen skal rapportere tilbake om oppnådde resultater, hvor atferd blir korrigert ut i fra informasjon om disse resultatene. Mål- og resultatstyring innebærer et sterkere forsøk på å operasjonalisere mål for offentlig virksomhet, og bruke disse mer aktivt for å velge mellom handlingsalternativer og ikke minst evaluere ut fra dem.⁴

Mål- og resultatstyring er i dag et utbredt styringsverktøy i offentlig sektor i Norge, både i staten og kommunesektoren. Særlig kommunesektoren var tidlig ute med å utvikle og iverksette mål- og resultatstyring fra begynnelsen av 1980-tallet.⁵ Tidligere ble kommunen i stor grad regelstyrt. Det er imidlertid ikke nødvendigvis et klart skille mellom tradisjonell regelstyring og mål- og resultatstyring, og en har gjerne i dag en blanding i kommunene. En årsak til at kommunene benytter mål- og resultatstyring, er at det gjennom lover og statlige direktiver, inkludert veiledninger, legges føringer for at dette også skal benyttes i kommunal sektor.

Kommunene er imidlertid ikke pålagt eksplisitt til å styre etter prinsipper for mål- og resultatstyring, og disse er i motsetning til staten, derfor ikke grunnleggende styringsprinsipper i kommunene.⁶ Uansett er kommunene i større grad tvunget til en styring som i langt større grad vektlegger hvilke resultater som er oppnådd, og ikke bare hvilke tiltak som er gjennomført.⁷ Dette er en følge av at kompleksiteten og ressursknappheten i kommunal tjenesteyting øker. For å kunne legge til grunn en helhetlig styring må det derfor vektlegges å sette tydelige og målbare mål og evaluere resultatene ved hjelp av styringsindikatorer. Gjennom bruk av tydelige mål- og resultatindikatorer, kan man få en tydeligere diskusjon på prioriteringer over hva som er viktigst å oppnå, og et bedre grunnlag for en diskusjon om hva som skaper resultatene.

Mål- og resultatstyring har vært nedfelt som et hovedprinsipp i statens økonomiregelverk siden 1997. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har utarbeidet en veileder som omhandler mål- og resultatstyring i staten.⁸ Veilederen beskriver generelle prinsipper for mål- og resultatstyring, og selv om den er utarbeidet for statlige virksomheter, så har det i utarbeidelsen også vært vektlagt at den skal kunne være relevant for kommunene.

I veilederen blir mål- og resultatstyring definert som: *Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.* Dette forutsetter et styringssystem som er forankret i ledelsen, og som består av regelmessige, formelle prosesser. Et slikt system kan fremstilles som et hjul med gjensidig avhengige steg som følger etter hverandre i en syklus, jf. figur 1.

⁴ Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A., 2015.

⁵ Johnsen og Larsen, 2015.

⁶ Alle bykommuner i Norge styrer etter mål- og resultatstyringsprinsipper (Johnsen og Larsen, 2015).

⁷ Fra KS sin nettside, 16.02.2019.

⁸ Tidligere Senter for statlig økonomistyring (SSØ), 2010.

Figur 1: Styringshjulet – prosesser i mål- og resultatstyringen.



På bakgrunn av formålet/overordnet mål, må kommunen utarbeide en klar strategi som beskriver hva som ønskes oppnådd for innbyggerne og hva som er formålet med tiltakene. Dette inkluderer hvilke veivalg som tas, og hvilke endringer og forbedringer som skal prioriteres.

Mål- og resultatstyring krever at overordnede mål konkretiseres gjennom måleindikatorer⁹, som gjør det mulig å måle tiltakets resultater og vurdere måloppnåelse. Måleindikatorer kan være en kvantitativ størrelse eller et resultat av en kvalitativ vurdering. For hver måleindikator må det velges en målemetode, og settes en konkret forventning for hvilke resultater som skal oppnås.

Relevant styringsinformasjon kan for eksempel være effekter for brukere og samfunn. Styringsinformasjonen må være pålitelig og verifiserbar, noe som forutsetter at måleindikatorene er tydelig definerte, og de bør være sammenlignbare over tid.

Resultatene fra tiltakene skal måles, vurderes og settes inn i en sammenheng. Et enkeltstående resultat på ett bestemt tidspunkt vil bare gi begrenset informasjon. Flere resultater over tid gir et bedre grunnlag for å trekke konklusjoner om eventuelle behov for endringer. Resultatene bør rapporteres tilstrekkelig og oversiktlig. Resultatmålingene kan vise at det er behov for ulike typer forbedringstiltak. For at resultatene skal ha noen hensikt må de vurderes og evalueres, og brukes av ledelsen til å ta beslutninger om tiltak for å gi bedre måloppnåelse. Denne prosessen bør forankres hos de ansatte, og det er viktig at de enkelte lederne gjøres ansvarlige for resultatene.

Effektmåling og evaluering skal vise om tiltak virker etter hensikten og peke på eventuelle svakheter som kan korrigeres.¹⁰ Evalueringer gir mer informasjon og forutsetter grundigere analyser enn det som normalt kan gjøres i den løpende resultatmålingen. Evaluering brukes til å utfylle den løpende styringsinformasjonen, slik at det kan gripes inn og kursen kan endres. Lederforankring og involvering av ansatte i styringsprosessene, og ikke minst i resultatoppfølgingen, vil være en forutsetning for at resultatmålingen skaper en kultur for læring og utvikling.

⁹ Også kalt styringsparametere eller styringsindikatorer.

¹⁰ Christensen et al., 2015.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen bør

- ha overordnede målsettinger som måling av resultater kan ta utgangspunkt i
- ha en klar strategi som beskriver viktige veivalg og eventuelle endringer som må gjennomføres
- ha målsettinger som er operasjonalisert og tilpasset tilgjengelige ressurser
- ha etablert relevante måleindikatorer, noe som også innebærer en relevant sammenheng mellom disse og overordnede- og operasjonaliserte mål
- gjennomføre løpende resultatmålinger og jevnlig evalueringer av måloppnåelse på tiltakene
- rapportere systematisk på resultater og måloppnåelse av tiltak og prosjekter
- benytte målingen, vurderingen og evalueringen av resultater til læring og forbedringer

2.2 Revisjonens undersøkelse

2.2.1 Folkehelse: Oppvekst- og levekårsforhold

I utvalgssak om folkehelse definerer kommunen folkehelsearbeid. Kommunen viser innledningsvis til folkehelselovens definisjon av folkehelse som befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i befolkningen:¹¹ «*Folkehelsearbeid kan da beskrives som samfunnets totale innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel. Folkehelsearbeid kan inndeles i helsefremmende arbeid og forebyggende arbeid. Helsefremmende arbeid skal fremme befolkningens helse, trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold. Dette innebærer å styrke positive påvirkningsfaktorer og mestring. Forebyggende folkehelsearbeid skal bidra til å forebygge sosiale problemer, skade eller lidelse, og at sykdom oppstår. Noe som innebærer å redusere de faktorer som medfører helserisiko.*»¹²

Halden kommune utarbeider/oppdaterer hvert år en oversikt som «skal legges til grunn for alt planarbeid» i kommunen; *Helsetilstand i befolkningen og påvirkningsfaktorer i denne*. I oversikten fra 2019 står følgende: «*Oppvekst og levekår er viktige premisser for helse og livskvalitet. Med oppvekst- og levekårsforhold menes for eksempel økonomiske vilkår, bo- og arbeidsforhold, og utdanningsforhold. Sosial ulikhet i helse måles oftest ved at en studerer sammenhengen mellom helse og sosioøkonomiske faktorer som utdanning, yrke og inntekt. Arbeid og inntekt er da naturligvis vesentlig for å unngå fattigdom. Lavekårsforhold defineres i et samspill mellom individuelle faktorer og ressurser og de muligheter en har til å realisere disse på arenaer som skole, arbeid og andre områder.*»

Innenfor oppvekst og levekår, er følgende hovedutfordringer identifisert i Halden; høy andel unge arbeidsledige og uføretrygdete, høy andel barnefattigdom, samt store levekårsforskjeller og sosiale helseforskjeller. Over tid er dette antatt å gi en selvforsterkende uheldig effekt på samfunnsutviklingen. Folkehelseinstituttet utarbeider en *Folkehelseprofil* for kommunene. Folkehelseprofilen viser at barn og unge i Halden skårer dårligere enn landsgjennomsnittet på en rekke områder innenfor helse og levekår.¹³

¹¹ Jf. folkehelseloven § 3.

¹² «Folkehelse»-oppfølging av bl.a. PS 2016/27 i hovedutvalg for helse, omsorg og sosiale tjenester- journalført 29. juni 2016.

¹³ Folkehelseprofilen er et bidrag til kommunenes arbeid med å skaffe oversikt over helsetilstanden i befolkningen og faktorer som påvirker denne, jamfør lov om folkehelsearbeid. Folkehelseutfordringene dreier seg om økende sosiale forskjeller, særlig knyttet til barnefamilier med lav inntekt, frafall i videregående skole, utdanning og arbeid,

Folkehelserådgiver forteller at i det første året folkehelseprofilen ble utarbeidet, 2013, kom folkehelsestanden i Halden kommune som et sjokk på mange, inkludert politikere. Det jobbes nå systematisk for å forbedre folkehelseprofilen. Folkehelseprofilen for 2020 viser at Halden fortsatt skårer dårligere på mange helseindikatorer, sammenlignet med gjennomsnittet av landets kommuner.

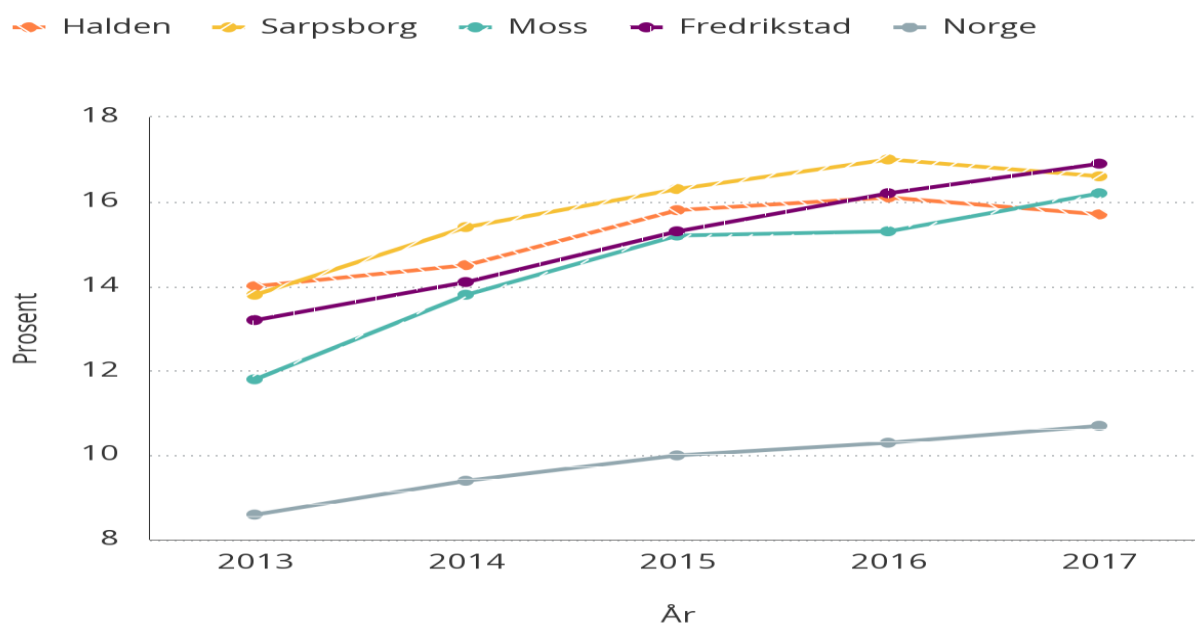
Folkehelserådgiver er plassert i avdeling for samfunnsutvikling for å sikre at folkehelse vektlegges i all planlegging. Gjennom systematisk planarbeid med fokus på gode tiltak skal kommunen motvirke en negativ tendens.¹⁴ Ifølge planstrategi 2016-2019 skal samfunnsdelen av kommuneplanen, oppvekstplan og helse- og omsorgsplan, prioritere folkehelse. I kommuneplanens samfunnsdel og i kommunedel- og teaplaner er det flere satsingsområder som retter oppmerksomheten mot folkehelse og levekår.

I folkehelseoversikten *Helsetilstand i befolkningen og påvirkningsfaktorer i denne*, fremgår det blant annet at det er viktig å rette fokus på reduksjon av barnefattigdom for å bedre levekårene til innbyggerne – og at lav inntekt er en risikofaktor for fysiske og psykiske helseproblemer.

Halden har en større andel barn i lavinntektshusholdninger enn gjennomsnittet av norske kommuner, og en større andel enn gjennomsnittet av kommunene i Østre Viken. I Halden tilhører over 1100 barn lavinntektshusholdninger.¹⁵ Det er også en større andel barn av enslige forsørgere i Halden enn landsgjennomsnittet.

Figur 2: Andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt i fire bykommuner i Østre Viken

Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt (2017)



Fra figur 2 ser vi utviklingen av andelen barn i *vedvarende* lavinntektshusholdninger i fire bykommuner i Østre Viken. Utviklingen i perioden 2013-2017 viser at stadig flere barn lever i lavinntektshusholdninger. Halden kommune har hatt en mindre økning enn de tre andre kommunene, og har samtidig gått fra høyest til lavest andel barn i lavinntektshusholdninger. Halden har likevel hatt en vekst på 1,7 prosentpoeng i løpet av femårsperioden, fra 14 til 15,7 prosent.¹⁶

sosialhjelpsmottakere, boligsosiale utfordringer, eldre over 80 år og økende antall demente i fremtiden. Folkehelseprofilen blir publisert på Folkehelseinstituttets nettsider.

¹⁴ Utvalgssak – «Folkehelse».

¹⁵ SSB, 2018.

¹⁶ Beregningene av lavinntekt er basert på EU60 - disponibel ekvivalensinntekt under 60 prosent av medianinntekten, over en treårsperiode. Kommunene befinner seg dessuten i KOSTRA-gruppe 13. Tallene er hentet fra SSB og publisert på Bufdir sine sider barnefattigdom.no. Tallene for 2018 blir publisert august 2020.

2.2.2 Planer og strategier¹⁷

Kommunens senest vedtatte planstrategi gjelder for 2016-2019. Kommunestyret vedtar ny planstrategi i løpet av 2020 for 2020-2023.¹⁸ Basert på identifiserte utfordringer og endringer skal planstrategien gi føringer for hvilke planverk som bør revideres og prioriteres innenfor planstrategiens periode. Planstrategien er ikke formelt bindende for kommunen og har ingen rettsvirkninger, og kan derfor revideres etter behov innenfor valgperioden. Barn i lavinntektsfamilier (eller barnefattigdom) er ikke nevnt eksplisitt i Halden kommunes planstrategi. Det blir imidlertid påpekt i planstrategien at økt fokus på barn og unge på de fleste områder der kommunen har mulighet til å påvirke, kan bidra til å endre en negativ utvikling.¹⁹

Kommuneplanen inneholder en samfunnsdel og en arealdel.²⁰ Kommuneplan for samfunnsdelen gjelder for 2018-2050. Kommuneplanens samfunnsdel gir føringer for satsinger og mål kommunen setter seg for planperioden – som er 12 år. Hovedfokuset i kommuneplanen vil dermed ligge i den første perioden frem til 2030, men samtidig skal utviklingen videre fremover til 2050 vurderes og tas i betraktning. Rulleringen skal avklares i planstrategiarbeidet.

Kommuneplanen har et langsiktig perspektiv, og «skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig». Halden kommune opplyser på sine nettsider om at de fra 2019 vil rendyrke økonomiplan som kommuneplanens handlingsdel. Dette innebærer at økonomiplanen viser og beskriver hvordan samfunnsdelens satsingsområder følges opp under de enkelte tjenesteområdene.

Samtidig med arbeidet på samfunnsplanen har det blitt arbeidet med flere kommunedelplaner og andre temaplaner som konkretiserer bestemte satsingsområder på tvers av tjenester eller for bestemte tjenesteområder. Kommunen opplyser i kommuneplanen at det har vært en løpende prosess underveis for å sikre samordning mellom samfunnsplanen og kommunedelplanene.

Kommuneplan samfunnsdel 2018-2050

I kommuneplanen fremheves det at å gi barn og unge trygge og gode oppvekstvilkår er et av samfunnets viktigste oppgaver, og et av kommunens satsingsområder. Videre: «*Tidlig innsats skal være gjennomgående perspektiv på alle områder. Tidlig innsats innebærer å forebygge framfor å reparere. Det er bedre samfunnsøkonomi å bygge barn enn å reparere voksne. Satsing på utdanning/oppvekst, sysselsetting og psykisk/fysisk helse er prioriterte områder innen levekårsforbedringene. Tidlig innsats er et hovedpoeng i alt arbeid*». Tidlig innsats går ut på hvordan barn blir fulgt opp gjennom oppveksten fra barnehage, skole, helsetilbud, samt inkludering i lag- og foreningslivet. Kommunen skal bidra til at det finnes gode tilbud som bygger opp under dette i samspill med frivillig sektor. Det blir fremhevet i kommuneplanen som svært viktig at dette samarbeidet blir utviklet ytterligere i planperioden.

Folkehelseprofilen viser at Halden kommune har et forbedringspotensial når det gjelder innbyggernes helse. I kommuneplanen står det at kommunens planarbeid skal ha fokus på og bevisstgjøre hvordan samfunnsforhold påvirker folkehelsen, og at systematisk arbeid med folkehelse skal inn i handlingsplaner og tiltak på alle nivåer. Kommunen peker ut tre fokusområder; utdanning og oppvekst, arbeid og psykisk og fysisk helse.

Vellykket integrering og forebygging av utenforskap er viktige momenter i bedring av folkehelseprofilen og skal vektlegges i planperioden. Hovedutfordringene for barn og ungdom er i vesentlig grad innenfor utenforskap, ifølge kommuneplanen. Dette inkluderer å vokse opp i en lavinntektsfamilie. Samtidig beskrives dette som en hovedutfordring for Halden kommune. For at utenforskap ikke skal bli et strukturelt samfunnsproblem som blir et hinder for at Halden skal være et godt sted å vokse opp, skal dette tas spesielt hensyn til i det videre arbeidet med *oppvekstplan* og *omsorgsplan*. Målet er å ha tiltak og beredskap som hindrer for stort utenforskap. I den kommunale planleggingen er det vektlagt å fokusere på tiltak som demmer opp for en negativ utvikling blant barn og unge.

¹⁷ En generell fremstilling av det kommunale plansystemet er gitt i vedlegg A.

¹⁸ Innen ett år etter konstituering av nytt kommunestyre høsten 2019.

¹⁹ Med henvisning til at barn og unge i Halden skårer dårligere enn landsgjennomsnittet i Folkehelseprofilen på en rekke områder.

²⁰ Jf. plan og bygningsloven § 11-1.

Et virkemiddel som blir fremhevet i kommuneplanen for å forebygge utenforskap, er et godt boligtilbud til familiene. Kommunen skal gjennom sitt bosettingsprogram og boligsosialt arbeid jobbe aktivt for å legge til rette for gode botilbud. Målet for kommunen er at alle skal bo trygt og godt.

Boligsosial handlingsplan - Husbankens kommuneprogram 2016-2020

Halden kommune deltar i boligsosialt utviklingsprogram i regi av Husbanken. En brukerundersøkelse og analyse i programmet pekte på at Halden kommune har et behov for å utbedre og øke boligtilbudet til tjenestemottakere med utfordringer knyttet til rus og dobbeltdiagnoser. Det var/er behov for et mer differensiert kommunalt boligtilbud.

Med utgangspunkt i programavtalen mellom kommunen og Husbanken, skal kommunen utarbeide en handlingsplan som konkretiserer de mål som skal oppnås i programperioden, 2016-2020, samt utarbeide en årlig aktivitetsplan.²¹ Aktivitetsplanen skal angi hvilke aktiviteter kommunen skal iverksette for å nå målsetningene i handlingsplanen. Husbankens kommuneprogram er en operasjonalisering av *Bolig for velferd* - den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid. Tiltak og mål er her sett opp mot de lokale behovene i Halden. Deler av Husbankens personrettede virkemidler har blitt prioritert til *Velferdspilotens*²² målgruppe - barn i lavinntektsfamilier, som utgangspunkt for arbeidet i 2019. Dette er videreført i 2020.²³

Målet med *Bolig for velferd* er at flere skal få mulighet til å eie egen bolig. De tre hovedmålene i strategien *Bolig for velferd* er; 1) Alle skal ha et trygt sted å bo, 2) Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet og 3) Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv.

Disse tre hovedmålene er operasjonalisert i 15 målsetninger for det boligsosiale arbeidet, for eksempel er en av målsetningene under hovedmål 1, at ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidig botilbud. Det boligsosiale programmet er organisert med kommunedirektørens ledergruppe (KLG) som styringsgruppe. Det er i tillegg satt en programgruppe og et brukerforum. Det daglige arbeidet i programmet, med unntak av nødboliger²⁴ som ivaretas av NAV, er lagt til koordinerende fellestjenester som også har funksjon som kommunens boligkontor. Boligkoordinator har ansvaret for kommuneprogrammet i Halden.

Koordinerende fellestjenester og rapportering mv.

Koordinerende fellestjenester rapporterer til Husbanken årlig i form av en standardisert rapport. Det rapporteres på bruk av midler. Det avholdes årsmøter og samarbeidsmøter med Husbanken siden Halden kommune er programkommune. Videre rapporteres det til Fylkesmannen gjennom *Velferdspiloten*.

Det foregår rapportering innad i kommunen ved at enhetsleder koordinerende fellestjenester rapporterer til direktør Helse og mestring. Kommunedirektør er også involvert, da dette er et krav fra Husbanken. På årsmøtet vil det bli laget en plan for inneværende år. Ordfører, kommunedirektør og direktør Helse og mestring deltar på møtet, sammen med programansvarlig og representanter for Husbanken, i tillegg til enhetsleder KF. Enhetsleder informerer om at prosjekter blir evaluert. Det foreligger ingen rutiner for evaluering, men det legges opp til en presentasjon av prosjektet, evaluering av de erfaringene som er gjort og deretter en konklusjon.

Koordinerende fellestjeneste har måleindikatorer knyttet til helse- og omsorgstjenester, og det rapporteres månedlig på økonomi. Enhetsleder KF mener at måleindikatorer kunne vært brukt mer aktivt i kontinuerlig forbedringsarbeid også med tanke på Husbankens virkemidler. Når det gjelder Husbankens virkemidler rapporteres det kontinuerlig på innvilgede lån og tilskudd i fagprogrammet Startskudd.

I en statusoppdatering over hvordan boligforvaltningen i kommunen styres, kom det frem at boligforvaltningen ikke hadde en enhetlig praksis på fordeling av startlån og utleie av kommunale boliger. Det viste

²¹ Det ble politisk vedtatt at Halden skulle søke om deltakelse i det nye programmet, og avtalen ble signert i juli 2016. Halden kommune var med Husbankens forrige programsatsing - *Boligsosialt utviklingsprogram*.

²² Velferdspiloten er beskrevet på side 18.

²³ Jf. aktivitetsplan for kommuneprogrammet, 2020.

²⁴ Midlertidige boliger.

seg at svært få lavinntektsfamilier ble prioritert inn i kommunale boliger. Som forvalter av flere kommunale boliger har Boligbyggelaget blitt kontaktet for å få til en mer enhetlig praksis.

Det ble gitt mandat for å analysere dette videre. Resultatene er rapportert til kommunedirektør og det videre mandatet ble gitt slik at man kan dykke ned i materialet og forbedre det som ikke er bra nok, opplyser leder VP.

Handlingsplan for mangfold og integrering 2017-2020

Handlingsplan for mangfold og integrering skiller seg fra øvrige kommuneplaner ved at den har en eksplisitt oppmerksomhet på innvandrerbefolkningen²⁵. Planen representerer en mer spisset tilnærming til mangfolds- og inkluderingsarbeidet enn det som er skissert i de overordnede målene i kommuneplanens samfunnsdel. Visjonen i handlingsplanen er at alle i kommunen skal jobbe sammen for at innvandrere skal bli en naturlig del av lokalmiljøet, både på fritiden og i arbeidslivet.

Å skaffe boliger til innvandrere er en del av kommunens boligsosiale arbeid, jf. *Bolig for velferd*. Kommunen skal derfor jobbe for at innvandrere skal få mulighet til å leie, og fortrinnsvis kjøpe egen bolig. Tilstrekkelig boligdekning spredt i kommunen skal bidra til å hindre sosial ulikhet og gi muligheter for god inkludering i lokalsamfunnet.

Barn med innvandrerbakgrunn utgjør en økende andel av barn i lavinntektsusholdningene i Halden. Det blir påpekt i handlingsplanen at mange organiserte fritidsaktiviteter koster så mye penger, at mange unge med minoritetsbakgrunn er avskåret fra å delta.

Satsningsområder og tiltak (særskilte) i handlingsplanen

1. Kvalifisere innvandrere til det norske arbeidslivet gjennom introduksjonsprogrammet, og bidra til at kvalifiserte deltakere i introduksjonsprogrammet får bistand til å søke opptak i videregående skole og høyere utdanning.

I planen står det at Halden har et behov for å øke antall arbeidsplasser i kommunen og i næringslivet for innvandrere. Det gjelder både språkpraksisplasser for å lære norsk, og praksisplasser som gir mulighet for mer varig jobb. Det skal være økt markedsfokus i arbeidet med å rekruttere ulike praksisplasser og varige arbeidsmuligheter.

2. NAV Halden var deltakere i et prosjekt for helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier – HOLF, styrt av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Den overordnede og langsiktige målsettingen med prosjektet var å forhindre at fattigdom går i arv, dvs. å forebygge at barn i lavinntektsfamilier forblir fattige på grunn av manglende utdanning, arbeidsmuligheter og manglende sosial integrering. Den kortsiktige målsettingen er å utvikle og prøve ut en modell som kan gi bedre resultater av innsatsen for familiene i målgruppen.

3. Videreutvikle samarbeidet mellom kommunale tjenester, frivillige aktører, lag og organisasjoner for å sikre at barn og unge får delta i aktiviteter på linje med andre.

Kulturplan 2015-2019

Kulturplanen er/var et styringsverktøy for Halden kommunes engasjement på kulturfeltet.²⁶ Den viser hvordan kommunen ønsker å prioritere kulturarbeidet innenfor vedtatte økonomiske rammer. Planen skal uttrykke kommunes visjon, mål og innsatsområder for kultursektoren i perioden. Planen skal være retningsgivende for det årlige handlings- og økonomiplanarbeidet, og den skal danne fundamentet for strategier og planer innenfor kulturområdet. Det blir fremhevet i kulturplanen at barn og unge bør gis mulighet til å delta i kultur- og fritidsaktiviteter uavhengig av kulturell- og sosioøkonomisk bakgrunn eller kvalifikasjoner.

Kulturplanen har flere innsatsområder med tilhørende tiltak. Det er registrert rundt 100 frivillige lag og organisasjoner i Halden. Disse representerer et stort mangfold av aktiviteter og tilbud. Frivilligsentralen

²⁵ Innvandrere, flyktninger og asylsøkere.

²⁶ Arbeidet med ny kommunedelplan kultur pågår vår 2020. Planprogrammet ble vedtatt i hovedutvalg samfunnsutvikling høsten 2019.

beskrives som en møteplass og et knutepunkt som formidler kontakt mellom enkeltpersoner i alle aldre, forskjellige grupper, lag, foreninger og det offentlige. Et eksempel på innsatsområde i kulturplanen er derfor frivillighet med utarbeiding av en gjensidig samarbeidsavtale med Frivilligsentralen som tilhørende tiltak. Et annet eksempel på innsatsområde er kulturarbeid for barn og unge med etablering av «mangfoldsråd» som tilhørende tiltak.²⁷

Folkehelse råd giver informerer om at innholdet i planen blir fulgt opp, særlig delen med fritidsaktiviteter for barn og unge og etablering av møteplasser i kommunen. Byutviklingsprosjektet *Områdeløft nord* trekkes her frem som et eksempel på et stort overbyggende prosjekt. En rekke tjenester vil i dette prosjektet flyttes til Halden storsenter, forutsatt at kommunestyret vedtar det. Dette gjelder bibliotek, ungdomsklubb, frivilligsentral, kino og familiens hus.²⁸ Områdeløftet vil bidra til å etablere flere møteplasser, nye tilbud på biblioteket og flere nye tilbud for barn og unge.

Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2016-2019

Halden kommune skal i 2019 rullere kommunedelplan idrett og friluftsliv. Kommunen skal prioritere samarbeid innenfor anleggsutvikling og vedlikehold av allerede eksisterende anlegg.

Halden idrettsråd representerer den organiserte idretten og består av alle idrettslagene i kommunen som er medlemmer av Norges idrettsforbund (NIF). Idrettsrådet er et fellesorgan for idretten i den enkelte kommune. Idrettsrådet er organisert i NIF gjennom idrettskretsene og underlagt NIFs lover og vedtekter.

I planen for idrett og friluftsliv står det at Halden idrettsråd blant annet skal arbeide for å opprettholde gjeldende prinsipper om at idrettsanlegg skal være kostnadsfrie for barn og unge, og de skal prioriteres med gunstig treningstid. Det blir uttrykt i kommunedelplanen at det ønskes høyere deltakelse av flerkulturelle barn og unge i idretten, og at både den organiserte og uorganiserte idretten skal være en arena for integrering. Kommunen ønsker derfor å prioritere aktiviteter som kan aktivisere den uorganiserte ungdommen gjennom avsatt tid i haller og «noe» åpningstid på Halden stadion.

Kommunedelplan oppvekst 2019 – 2031

I planstrategien for 2016-2019 er det uttrykt et behov for å samordne de ulike fag- og temaplanene i kommunalavdeling Undervisning, oppvekst og kultur, i en overordnet oppvekstplan. Fokus på barn og unge er forankret i kommuneplan - samfunnsdelen 2018-2050. I april 2016 ble det fattet vedtak om oppstart av arbeid med oppvekstplan i hovedutvalg for undervisning og oppvekst. Oppvekstansvarlig opplyser om at det har vært jobbet med å få en rød tråd i kommunens planverk og oppvekstplanen som helhet, og det har vært lagt til rette for bred medvirkning fra enhetene med planen. Kommunedelplan oppvekst var tenkt å iverksettes fra 2019 og være gjeldende fremover mot 2031. Kommunedelplan oppvekst er imidlertid ikke vedtatt i kommunestyret, men administrasjonen regner med at den blir vedtatt – som kommunedelplan 2020-2032, med noen (mindre) endringer i kommunestyret i juni 2020.²⁹

Oppvekstplanen tar utgangspunkt i barnekonvensjonen³⁰, og kommunens satsning på helhet og sammenheng innenfor oppvekstområdet. Planen skal ha et særskilt fokus på «barnesyn», de voksne/ansatte sin væremåte, samarbeid mellom kommunale instanser og med ulike eksterne aktører, herunder også videregående skole m.m. Planen skal omhandle hele oppvekst- og utdanningsløpet. Oppvekstplanen er i hovedsak innrettet mot skole og barnehage samt forebyggende arbeid. Med dette som utgangspunkt ble det nedsatt en arbeidsgruppe bestående av fagleder skole, fagleder barnehage, representant fra familiens hus og SLT-koordinator. Det har også vært en bredt sammensatt referansegruppe.³¹ Referansegruppen

²⁷ Dette *mangfoldsrådet* ble ikke opprettet som sådan, men deler av denne tenkte funksjonen har blitt lagt til utvalg for likestilling og diskriminering.

²⁸ Vedtaket ble fattet i teknisk utvalg 10. mars 2020.

²⁹ Dette skyldes politisk skifte i Halden ved kommunevalget 2019. Kommunedelplanen var oppe som sak i kommunestyret 12. desember 2019. Planen er planlagt å komme til behandling i kommunestyret 18. juni 2020.

³⁰ FNs konvensjon om barns rettigheter, ratifisert i Norge 8. januar 1991, er overordnet annet lovverk som gjelder barn og unge. Barnekonvensjonen gir barn og unge under 18 år et særskilt menneskerettighetsvern.

³¹ Bestående av representanter fra følgende enheter, tjenester og andre: helse og mestring, teknisk, barnehage (privat og kommunal), barneskole, ungdomsskole, videregående skole, Høgskolen i Østfold, NAV, PPT, helsesasjon, barneverntjenesten, SLT-koordinator, folkehelse råd giver, kultur og tillitsvalgte.

har kommet med innspill underveis for å sikre at arbeidet er relevant, faglig forankret og riktig prioritert i forhold til planens mål, heter det i kommunedelplanen. I tillegg har det vært en styringsgruppe, som har hatt det overordnede ansvaret for planen.³² Kommunedirektør ved direktør UOK har det overordnede ansvaret for å sikre at kommunedelplanen følges. Planen er ment å være et redskap for å sikre at oppvekstbetingelsene ivaretas og omsettes til handling. Ansvaret for gjennomføring av de ulike tiltakene skissert i handlingsdelen, og at tiltakene gjennomføres innenfor planperioden, ligger hos kommunalavdeling Undervisning, oppvekst og kultur. Direktør UOK skal gjennomføre årlige evalueringer for å sikre at kommunens arbeide er i tråd med kommunedelplanen.

Oppvekstplanen presenterer følgende utviklingsområder

- helsefremmende oppvekst
- forebyggende, tidlig og tverrfaglig innsats
- opplæring og utdanning
- foreldresamarbeid og annet samarbeid
- utviklingsarbeid
- medvirkning

Det blir opplyst om at årlige tiltak vil fremkomme i økonomiplan og årlig budsjett. Økonomiplanen for Halden kommune viser til fem overordnede målsettinger. En av målsettingene er forbedret folkehelseprofil, noe som innebærer fokus på

- forebyggende arbeid
- bekjempelse av fattigdom
- utdanningsløpet
- mangfold og inkludering
- boligsosialt program

Utviklingsområder for kommunen

Påbegynte og planlagte tiltak under utviklingsområde 2 – forebyggende, tidlig og tverrfaglig innsats.

1. *Utarbeidede prosedyrer og rutiner for tverrfaglig samarbeid og samhandling for utsatte barn og unge.*

Tidsramme: 2019-2021. Ansvarlig: direktør UOK. Parter: direktør H&O og leder NAV.

2. *Fastsette møtetidspunkt mellom enheter som sikrer tverrfaglige samarbeidsrutiner og at fagkompetanse blir målrettet utnyttet.* Tidsramme: 2019-2021. Ansvarlig: direktør UOK. Parter: direktør H&O og leder NAV.

3. *Utvikle modell for målrettet og helhetlig arbeid mellom tjenestene med fokus på tidlig intervensjon.* Tidsramme: Løpende.

4. *Utarbeide kompetanseplan på tvers av enhetene for å sikre og vedlikeholde god kompetanse.* Tidsramme: 2020-2022. Ansvarlig: direktør UOK.

5. *Bistå lavinntektsfamilier i å skaffe og beholde bolig.* Tidsramme: Løpende. Ansvarlig NAV-leder. Part direktør H&O.

6. *Gjennomføre prosjekt Velferdspiloten som skal bidra til egen samhandlingsmodell.* Tidsramme: 2019-2021. Ansvarlig: kommunedirektør og NAV-leder. Parter: direktør H&O, direktør teknisk, Fylkesmannen og IMDi.

7. *Samarbeidsrutiner HKK³³ og NAV videreutvikles.* Tidsramme: 2019-2021. Ansvarlig: direktør UOK. Parter: leder Nav og enhetsleder HKK.

8. *Utarbeide rutiner/prosedyrer og handlingsplan for å motvirke utenforskap og forhindre radikaliserings.* Tidsramme: 2019-2022. Ansvarlig: direktør UOK. Parter: direktør H&O og leder NAV.

9. *Økt bruk av kvalifiseringsprogrammet.* Tidsramme: Løpende. Ansvarlig: leder NAV.

³² Styringsgruppen består av kommunedirektør, direktør for helse og mestring, direktør teknisk, direktør undervisning, oppvekst og kultur, leder Nav Halden, to politikere fra hovedutvalg for undervisning og oppvekst og en politiker fra hovedutvalg for samfunnsutvikling og kultur.

³³ Halden kommunale kompetansesenter.

Påbegynt og planlagt tiltak under utviklingsområde 4 – foreldresamarbeid og annet samarbeid:

Etablere og videreutvikle et oversiktlig og sømløst hjelpeapparat som kan bidra til at samarbeidet mellom ulike tjenester og barn, unge og foreldre/ foresatte fungerer optimalt. Tidsramme: 2019-2021. Ansvarlig: direktør UOK. Part: direktør H&O

Med bakgrunn i at planen ikke er vedtatt, er det ikke jobbet direkte ut mot enhetene med tiltak, opplyser oppvekstansvarlig. Det legges opp til en enhetsledersamling i juni hvor man skal jobbe systematisk med tiltaksdelen. Direktør UOK bekrefter likevel at flere av disse tiltakene er iverksatt, eller arbeides med løpende.

Økonomiplan (og handlingsplan) 2020–2023 - Arbeid med lavinntektsfamilier

I økonomiplanen står det at målsettingen for arbeidet med lavinntektsfamilier er å forhindre sosial arv ved å forebygge at barn i lavinntektsfamilier forblir fattige på grunn av manglende utdanning, arbeidsmuligheter og manglende sosial integrering. Tidlig og samordnet innsats inn mot lavinntektsfamilier med sammensatte problemer og utfordringer er et område som er prioritert for Halden kommune.

Ifølge økonomiplan er det indikasjoner på at bistanden til lavinntektsfamilier i kommunen ikke bidrar nok til at familiene blir økonomisk selvhjulpne gjennom arbeid – foreldrene forblir stønadsmottakere over lang tid, og dessuten at tjenestene rettet mot familiene i mange tilfeller ikke er godt nok samordnet. I planen beskrives utenforskap som dårlig samfunnsøkonomi og ødeleggende for enkeltmennesket. Derfor skal kommunen arbeide bredt og aktivt med forebygging som skal hindre utenforskap.

Planen vektlegger at fokusområdene for å få til et vellykket arbeid med lavinntektsfamilier er bolig, arbeid, økonomi og barnas situasjon. Dette krever en samordnet innsats fra flere kommunalavdelinger for at dette også skal bli kostnadseffektivt. Kommunen skal blant annet gjennom deltagelsen i *Velferdspiloten* forsøke å nå disse målene. Økonomiplanen konkretiserer tre tiltak for å forhindre utenforskap i fremtiden

- samordne tjenestene i kommunen
- benytte familiekoordinatorer
- styrke markedsarbeid ut mot arbeidsmarkedet i regionen

Budsjett 2020 - Prioriteringer for Haldens velferdstjenester - arbeid med lavinntektsfamilier

I budsjettokumentet står det at Halden kommune har flere folkehelseutfordringer sammenlignet med resten av landet, blant annet når det gjelder barnefattigdom. Enhetene i Familiens hus; helsestasjon, barnevern og PPT har etablert en familietjeneste. I familietjenesten skal det jobbes målrettet med at hjelpen til brukerne skal mottas raskere og at innsatsen skal bli mer helhetlig. Til dette formålet skal det tilføres kr 2 mill. Prosjektleder i familietjenesten opplyser om at dette er ekstra midler med tanke på å styrke innsatsen med utsatte barn og unge.

Når det gjelder boligsosialt arbeid ble det i kommunens budsjett lagt opp til et tett samarbeid mellom NAV og kommunalavdeling UOK. Husbankens bistand og virkemidler er viktige i disse satsningene. Miljøvaktmesternes rolle, hvor fokuset på å bistå de brukerne som har størst utfordring med å beholde bolig over tid, og som ikke fanges opp av kommunens ordinære tjenester, ble opprettholdt i budsjettet.

Arbeid med lavinntektsfamilier ble videreført i budsjettet med to familiekoordinatorer fra NAV med hver sin 50 %-stilling.

Velferdspiloten fortsetter i 2020 med fokus på samarbeid og samhandling på tvers av etater og enheter i kommunen gjennom prosjekt *Effektiv ressursbruk og samordnet bistand til lavinntektsfamilier*. Prosjektet skal bidra til å løse utfordringer som *Velferdspiloten* avdekker, særlig opp mot kommunens boligforvaltning og Husbankens virkemidler.

Videre vektlegger budsjettet økt fokus på markedskompetanse, samt understreker at det er et mål om å få igangsatt flere aktiviteter i forbindelse med aktivitetskravet på økonomisk sosialhjelp. Dette er nedfelt i lov om sosiale tjenester i NAV.

2.2.3 Prosjekter

I hovedsak er det fire prosjekter i kommunen som kan sies å være relevante for temaet barn i lavinntektsfamilier; *Kunnskap i sentrum*, *Velferdspiloten*, *Familietjenesten* og *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier*.

Kunnskap i Sentrum

*Kunnskap i sentrum*³⁴ er et tiltak av noen års varighet. Dette er et tiltak hvor elever møter næringsliv og utdanningsinstitusjoner i Halden kommune. *Kunnskap i Sentrum* dreier seg om strategiske valg i forhold til utdanning og arbeid, opplyser folkehelserådgiver.

Kunnskap i sentrums mål har vært å bli etablert som et nettverk som jobber aktivt og langsiktig med koordinering av det som skjer innen helse, utdanning og næringsliv i haldenregionen.

På prosjektets nettside står det at *Kunnskap i sentrum* ønsker å koordinere *arrangørenes* arbeide for å erstatte arvelig barne- og familiefattigdom, frafall fra skole og arbeidsledighet med bedre skoleengasjement, tettere kontakt med næringslivet og økt sysselsettingsgrad. Det vurderes at prosjektet må virke over flere år for å gi tilfredsstillende resultater.

Velferdspiloten

Formålet med *Velferdspiloten* er å utarbeide en modell som bidrar effektivt til å løse komplekse velferdsutfordringer i kommunene. I tildelingsbrevet for Fylkesmannen i Østfold 2018 ble det fremlagt følgende føringer for *Velferdspiloten*: «Fylkesmannen skal fremme boligsosialt arbeid og sikre koordinering og samordning av sektorovergripende oppgaver og virkemidler på tvers av fagområdene, jf. nasjonal strategi *Bolig for velferd (2014-2020)*, *Opptappingsplan på rusfeltet*, *den nasjonale strategien Barn som lever i fattigdom*, *0-24-samarbeidet* og *den nasjonale strategien Redusert tilbakefall til ny kriminalitet*. Fylkesmannen skal bidra til at boligsosiale hensyn vektlegges i helhetlig kommunal planlegging.»

Kommunedirektør og ledergruppen besluttet i august 2018 at Halden kommune skulle delta i *Velferdspiloten*.

Velferdspiloten i Halden kommune retter oppmerksomheten mot samarbeid og samhandling på tvers av avdelinger og enheter i kommunen. *Velferdspiloten* skal være et virkemiddel for å bidra til at enhetene blir mer effektive, og samtidig samarbeider effektivt. Midler fra Fylkesmannen har blitt prioritert inn i piloten. For 2019 ble deltakerkommunene i *Velferdspiloten* tildelt kr 400 000 for *Evaluering av arbeidet*, samt kr 200 000 til prosjektet *Koordinert utviklingsarbeid i Halden*.³⁵ Det siste beløpet er delvis dekning av lønn til *Velferdspilotens* leder. *Velferdspilotens* leder er ansatt i NAV, og bruker deler av sin stilling til å lede og koordinere innsatsen i pilotens arbeid. Kommunen fikk samtidig kr 600 000 til en stilling for å styrke arbeidet med *Velferdspiloten*. Dette skjedde gjennom prosjektet *Effektiv ressursbruk – samordnet bistand til lavinntektsfamilier*³⁶. For å videreføre innsatsen av dette arbeidet, er det søkt om midler fra Fylkesmannen også for 2020.

Halden kommune har satt barn og unge i lavinntektsfamilier som en hovedutfordring innen velferd i kommunen. Det er etablert tre fokusområder for å arbeide med denne utfordringen

- bolig for velferd
- tidlig innsats
- frivillighet

I perioden 2017-2019 ble det jobbet med prosjektet *Boligstandard og gjennomstrømming* som nå er avsluttet. Målet med prosjektet var å fremskaffe kunnskap om forvaltning, tildeling og beboere i kommunalt disponerte boliger. Erfaringene fra dette prosjektet er tatt med inn i *Bolig for velferd* - Husbankens kommuneprogram.

³⁴ Kunnskap i sentrum arrangeres av Halden Næringsråd og Halden kommune i samarbeid med NAV, Halden videregående skole, Høgskolen i Østfold, Østfold Fylkeskommune, LO, Fagskolen i Østfold og Ungt Entreprenørskap.

³⁵ Jf. Fylkesmannens oversikt over utdelte midler i for 2019.

³⁶ Jf. søknad om tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontor for 2019.

I *Tidlig innsats* overfor utsatte barn, unge og deres familier, er tjenestene i Familiens hus - inkludert familietjenesten, sentrale. Rask og rett hjelp til brukerne er her et mål. *Frivilligheten* skal være en del av helheten i *Velferdspiloten* med fokus på barnefattigdom. *Velferdspilotens* rolle for frivilligheten er foreløpig i «støpeskjeen».³⁷

Samarbeidet med familietjenesten skal bidra til å løse utfordringer som *Velferdspiloten* avdekker, særlig opp mot kommunens boligforvaltning og Husbankens virkemidler. Målgruppen for *Effektiv ressursbruk – samordnet bistand til lavinntektsfamilier* er sosialt og økonomisk vanskeligstilte med behov for bistand fra flere tjenester i kommunen

- barnefamilier med lav inntekt som lever i utilfredsstillende boforhold og, som uten tett oppfølging, ville fått avslag på søknad på startlån
- flyktninger og andre som trenger hjelp til å etablere og opprettholde stabile boforhold
- personer med rus/psykiske lidelser
- andre som står i fare for å komme i en vanskelig livssituasjon

Til prosjektet er det etablert flere tiltak, hvor disse vil være organisert og lokalisert i NAV. Tiltakene er forankret, i tillegg til kommunens deltakelse i *Velferdspiloten*, i kommunens deltakelse i Husbankens kommuneprogram. Noen av tiltakene i prosjektet er

- samhandlingskoordinator i 100% stilling engasjeres i NAV
- det velges ut et antall familier i målgruppen som skal følges tett opp
- virkemidlene i *Bolig for velferd* skal benyttes, hvor brukermedvirkning er sentralt
- erfaringer fra tiltaket skal benyttes i *Velferdspilotens* arbeid, gjennom tett oppfølging fra investeringsteamet
- samhandlingskoordinator skal være i tett dialog med deltakerne, og skal bidra med kompetanse i forhold til *Velferdspilotens* målsetting

Målet med tiltakene er å gjøre tjenestene mer effektive. Dette innebærer blant annet at tiltakene i større grad skal evalueres. Dette innebærer å

- endre arbeidsmetodikk – utvikle en velferdsplan som skal brukes i arbeidet med å identifisere problemstillinger knyttet til helhetlig arbeid med målgruppa, samt bidra til læring i hele organisasjonen
- identifisere og dokumentere gode tiltak, metoder og arbeidsprosesser med overføringsverdi til andre regioner og kommuner
- identifisere og endre u hensiktsmessige regler og/eller arbeidsprosesser

Familietjenesten

Familietjenesten ble etablert i november 2019 og skal i første omgang løpe til 1. mars 2021. Familietjenesten er et samarbeidsprosjekt mellom tjenestene i kommunalavdeling UOK. Formålet med prosjektet, er å legge til rette for at barn, unge og familier får rett hjelp på rett sted til rett tid. Dette for å bidra til en løsning som kan senke terskelen for å ta kontakt med tjenestene i kommunen, samtidig som at rett tiltak vil kunne bli tilbudt raskere. I prosjektbeskrivelsen *Etablering av Familietjenesten* står det at å utvikle tjenesten kan/bør ses i sammenheng med kommunalt overordnet planverk. Det vises til kommuneplanen – samfunnsdelen 2018-2050, økonomiplan og kommunedelplan oppvekst 2019-2031.

I arbeidet med prosjekt *Familietjenesten* fremkom følgende funn

- det er behov for å styrke det tverrfaglige samarbeidet rundt barn og foreldre med problematikk innen psykisk helsevern
- det er behov for å utvikle samhandlingen mellom koordinerende fellestjenester og Familiens hus
- kommunalavdelingen er i behov av å styrke kompetansen i arbeidet med utsatte familier

³⁷ Jf. PP-presentasjon fra møte mellom Samfunnsavdelingen og Velferdspilotens regionale grupper, 6.des. 2019.

- det er behov for å bedre kvaliteten på tjenestene gjennom systematisk brukermedvirkning
- kommunalavdelingen må/bør etablere flere forebyggende tiltak
- for å motta hjelp/tiltak som nevnt i punktet over, må det fattes vedtak i barneverntjenesten - dette er ressurskrevende for barneverntjenesten

I det daglige vil oppvekstansvarlig følge opp prosjektet i samarbeid med prosjektleder for *Familietjenesten* og enhetsleder ved helsestasjonen. Tjenesten koordineres av prosjektleder. Prosjektet ble avsatt med kr 2 000 000 i budsjettet for 2020. Det er også søkt om midler fra Fylkesmannen til utvikling av Familietjenesten gjennom prosjektet *Tilbud til barn og unge med behov for langvarig/sammensatt oppfølging*, for 2020. Koordinator/prosjektleder, skal rapportere på et sett med indikatorer ca. hver sjettede måned.

Prosjektleder FT hadde i perioden 2017-2019 en halv stilling knyttet til et prosjekt gjennom Bufdir – *Systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn*. I forbindelse med dette prosjektet ble det utarbeidet en modell - *Sammen om barn*, som man finner på kommunens nettsider. Denne modellen består av tre nivåer; individnivå, tjenestenivå og systemnivå. På individnivå innebærer dette tilbud til barn, ungdommer og foreldre, samt brukermedvirkning. Tjenestenivået gir en oversikt over de ulike aktuelle tjenestene i kommunen, som for eksempel tjenestene som er samlet under Familiens hus. Her ligger også en oversikt over ulike prosedyrer som er relevante for dette nivået, inkludert noen interne rutiner. Videre finnes det her en oversikt over ulike samhandlingsarenaer i kommunen og kartleggingsverktøy. På systemnivå finner man en oversikt over noen ulike kommuneplaner og statlige føringer.

Disse nivåene skal beskrive alle aspekter rundt arbeidet med å identifisere barn som gir «undring/bekymring», og iverksetting av tiltak på ulike nivåer i kommunen. Modellen («*i sin mest komplekse form*») består av flere handlingsveiledere som inneholder konkrete beskrivelser av fremgangsmåter, rutiner og verktøy.

Mange av kommunens tiltak overfor utsatte barn er lagt til barnevernet. I flere av sakene opplever imidlertid prosjektleder at det ikke er nødvendig å involvere barneverntjenesten. Bedre koordinering og samordning av kommunens tjenester kan gi brukerne rett hjelp raskere.

I sluttrapporteringen av prosjektet til Bufdir og kommunaldirektøren ble det foreslått å etablere en familietjeneste.

I prosjektbeskrivelsen av *Familietjenesten* fremkommer det at formålet med prosjektet er «*å legge til rette for gode forløp preget av kontinuitet og slik øke sjansene for at barn, unge og familier får rett hjelp på rett sted til rett tid. Dette for å bidra til en løsning som kan senke terskelen for å ta kontakt med tjenestene i kommunen, kommunalavdelingen, samtidig som at rett tiltak vil kunne bli tilbudt på en raskere måte*».

Målet med *Familietjenesten* er å utforme et nytt og tilpasset tjenestekonsept med utgangspunkt i kommunens utfordringer relatert til blant annet folkehelse. Familietjenesten skal være et lavterskeltilbud til alle familier med barn under 18 år. Målgruppen er barn, unge og familier som opplever at de strever med utfordringer i hverdagen. Familietjenesten er et samarbeidsprosjekt mellom tjenestene i Familiens hus, og skal ha oversikt over ulike kommunale tiltak som enhetene i Familiens hus tilbyr. I tillegg skal tjenesten bidra til å hjelpe, koordinere og bistå barnet eller familien til rett instans.

De ulike enhetene i Familiens hus skal bidra med ulik kompetanse og ressurser for å kunne tilby barn, unge og familier bistand. Deretter skal andre enheter og kommunalavdelinger i kommunen engasjeres i prosjektet, samt frivilligheten/lokalsamfunnet.

Ved å etablere en tjeneste som har til hensikt å øke tilgjengeligheten til diverse tiltak på lavest mulig nivå, vil det være nødvendig at brukere, pårørende og nettverk involveres. Dette for å sikre at gjennomføring av tiltak er i tråd med deres egne uttalte utfordringer. I familietjenesten er det familiene selv som skal uttale seg om hvilke behov de har, og familiene skal motta hjelp på egne premisser.

Tjenesteapparatet skal innrettes på en slik måte at enhetene kommer i kontakt med risikoutsatte barn, ungdommer og familier på et så tidlig tidspunkt som mulig, uten omfattende henvisninger og bekymringsmeldinger o.l. I prosjektbeskrivelsen fremheves det som sentralt at de ulike enhetene som er i regelmessig dialog med barn, unge og foresatte kan ta kontakt med familietjenesten med beskrivelser av aktuelle

utfordringer. Det skal ikke være nødvendig med omfattende arbeid/kartlegginger i forkant. Samhandling mellom tjenester vil da være avgjørende.

De ulike enhetene skal informere om familietjenesten, og enhetene skal kunne ta kontakt med tjenesten på et tidlig tidspunkt. Det er et viktig prinsipp at den det gjelder er kjent med henvendelsen til familietjenesten, og ønsker dette selv. Dette for å sikre brukerinvolvering og at hjelpeapparatet har mulighet til å bidra inn på et tidlig tidspunkt for å forebygge skjevutvikling, ifølge prosjektbeskrivelsen.

Utvikling av måleindikatorer og evaluering

Kommunalavdeling UOK har utviklet et sett med måleindikatorer i forbindelse med etableringen av familietjenesten. Indikatorene skal gi informasjon om utviklingen har ønsket effekt. KS har bidratt og kvalitets-sikret måleindikatorer for kommunen. Det har blitt jobbet med å etablere gode indikatorer for ledelsen som også gir nytte for ansatte. Indikatorene skal forankres på individnivå. Det rapporteres tertialvis og det er oppvekstansvarlig som leder koordineringsarbeidet med måleindikatorerne.

I kommunens oversikt over måleindikatorer - *utarbeidede baseline-indikatorer for Familietjenesten*, finnes indikatorer for barnevern, helsestasjon, barnehage og barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk.

Måleindikatorer barnevern

1. Antall meldinger fra barnehage
2. Antall meldinger fra skole
3. Antall meldinger fra enheter i kommunen og barnets nærmiljø, til barnevernet
4. Antall undersøkelser og tiltak i barnevernet

Måleindikatorer helsestasjon

1. Antall inn- og utskrevne barn i forsterket helsestasjon
2. Antall gjennomførte konsultasjoner
3. Antall barn drøftet i kollegiateam

Måleindikator barnehage

1. Andelen av alle barn som har spesialpedagogiske vedtak

Måleindikatorer barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk

1. Antall henviste barn til tjenesten 0-6 år
2. Antall henviste barn til tjenesten 6-10 år

Disse målingene skal gi en indikasjon på om kommunen evner å nå målet om tidlig innsats i risikoutsatte familier for å forebygge negativ utvikling. Måleindikatorerne skal følges opp regelmessig, slik at effekten av tjenesten blir målt. Kommunen skal gjennomføre en evaluering av *Familietjenesten* før jul 2020, samt en underveisevaluering i juni 2020.

Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier - HOLF

Prosjektet *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier* - HOLF, var en del av Arbeids- og velferdsdirektoratets satsing på å styrke oppfølging av familier i NAV. Prosjektet startet oktober 2016, og ble avsluttet desember 2019. Målet for prosjektet var³⁸

- økonomisk selvstendighet og en bedret livssituasjon for familier
- bedre tjenester fra NAV og bedre samordning med andre tjenester i kommunen

NAV Halden var ett av 15 kontorer som tok i bruk familiekoordinatormodellen i HOLF-prosjektet.³⁹ To ansatte i NAV Halden ble trukket ut fra ordinært arbeid, og fulgte oppfølgingsmetodikken fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. NAV Halden bruker fortsatt metodikken fra direktoratet og viderefører nå dette arbeidet på eget initiativ. I prosjektperioden fikk kommunen dekket halvannen stilling fra direktoratet. Nå har

³⁸ Jf. HOLF-presentasjon Halden, 10. januar 2018.

³⁹ Til sammen 30 kontorer deltok – 15 fulgte oppfølgingsmodellen med familiekoordinatorer.

prosjektet to familiekoordinatorer i hver sin 50 %-stilling hvor begge dekkes av budsjettet til NAV Halden. Prosjektet er dermed skalert ned etter årsskiftet.

HOLF-prosjektet har vært et frivillig tilbud som den enkelte familie kan velge å avstå fra. Familiekoordinatorene har i dag ansvar for å rekruttere familier, kartlegge og følge opp familiene. I forbindelse med HOLF-prosjektet, hadde hver familiekoordinator 10-11 familier. Nå er målet å ha 5-6 familier hver. Per mars 2020 er det 13 familier tilknyttet HOLF-prosjektet, noe som omfatter 20 voksne og 35 barn. Siden årsskiftet er det ikke tatt inn nye familier, men de tar sikte på å ta inn nye familier i løpet av våren, når oppfølgingen av andre familier skal avsluttes.

Ved oppstart gis det informasjon til familien, deretter settes det opp et kartleggingsmøte. De går grundig gjennom familien på de fire målområdene

- *arbeid* - foreldrene blir i stand til å forsørge barna og seg selv gjennom arbeid/inntekter
- *bolig* - sikre en stabil og tilfredsstillende bosituasjon for familien
- *økonomi* - bidra til at foreldrene kan håndtere egen økonomi
- *barnas situasjon* - øke barnas deltagelse og sosiale inkludering gjennom deltagelse i barnehage, skole, SFO og fritidsaktiviteter

Grunnet god kjennskap til familienes behov har familiekoordinatorene mulighet for å argumentere for å få gjennom ytelser, og rydde unna det familiene opplever som utfordringer. Målet er å få de voksne ut i arbeid. Tiltak som er benyttet, er for eksempel arbeidsforberedende trening og samarbeid med jobbspesialister som kun følger opp mot ordinært arbeid. Det legges også vekt på det familiene allerede får til, og foreldrene er selv med på å prioritere hva de først skal fokusere på. Deretter settes det opp flere kartleggingsamtaler og oppfølgingsmøter med familien.

Inngangskriteriene til HOLF-prosjektet er i tillegg til at de mottar sosialstønad som hovedinntektskilde, maksimalt fire hjemmeboende barn (under 18 år), og at det ikke er tung rus og tung psykiatri i familiene.⁴⁰ NAV har ingen strukturert oversikt over barn i lavinntektsfamilier. Det foreligger muligheter i programvaren Velferd, men de sitter ikke med oversikten etter det familiekoordinator kjenner til.

Det er vurdert av NAV Halden at de gjennom HOLF-metodikken kan gjøre en grundigere jobb enn ved ordinær oppfølging. Dette er gjerne saker hvor de strever med å komme videre i ordinær oppfølging. Flere av familiene har sammensatte utfordringer og stor gjeldsproblematikk. Familiekoordinatorene kan da koble på økonomiske rådgivere.

Totalt har 30 familier vært inne i prosjektet. Det er satt i gang gode løp mot arbeid, ifølge familiekoordinator. Ni av de 30 familiene har en voksen i arbeid, og flere har som mål å komme i arbeid. For enkelte er det gjort arbeidsevneavklaringer og flere har fått kjøpt seg bolig med hjelp fra startlån gjennom Husbanken. Forskningen viser at familiekoordinatorene scorer høyere på relasjoner og medvirkning fra brukerne. Det er noe av bakgrunnen for at man har gått videre med prosjektet. Av de 13 familiene som nå er tilknyttet prosjektet er det tre som mottar økonomisk sosialhjelp. HOLF-prosjektet har bidratt til å få de andre familiene over på andre ytelser. Det er foretatt avklaringer mot uførhet og det er enkelte som trenger stor grad av tilrettelegging i arbeidslivet, og varig lønnstilskudd kan dermed være aktuelt.

Familiekoordinator forteller at det viser seg at det tar lang tid å få resultater, men de føler selv at de har fått til resultater lokalt og at de er mer tilgjengelig for familiene. Prosjektet har vært evaluert sammen med NAV-leder. Status fra prosjektet ble rapportert hver måned. NAV står midt i en fase hvor det er begynt med nytt rapporteringssystem. Det er et ønske om tydeligere indikatorer og resultater, sier NAV-leder. NAV måler ikke kvalitet, men styrer på hvor mange brukere det er som har økonomisk sosialhjelp som hovedytelse. Man kan se på hvor mange barnefamilier dette omfatter. Ved økning må det iverksettes tiltak og statlige virkemidler.

⁴⁰ I tillegg gjelder kriteriene, jf. HOLF-presentasjon Halden 10. januar 2018, at familiene; er langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp (mer enn 6 mnd.), er gjengangere på økonomisk sosialhjelp og mottar andre NAV-ytelser og har supplerende sosialhjelp i tillegg.

2.3 Revisjonens vurderinger

Arbeid innenfor området barn i lavinntektsfamilier krever innsats og tiltak som spenner seg over et bredt felt; fra tidlig innsats i familie, til barnehage og skole, til fritid og arbeidsliv, samt boliger. De ulike tiltakene kan være mer eller mindre direkte innrettet mot å forebygge fattigdom, redusere fattigdom, eller avhjelpe konsekvensene med fattigdom. Oppveksttiltak og arbeidsmarkedstiltak (mot foreldre) vil for eksempel være forebyggende tiltak, mens fritidstiltak og boligtiltak vil være avhjelpende tiltak.

Mål, strategi og delmål

Utenforskap blant barn og ungdom, innebefattet å vokse opp i en lavinntektsfamilie, er beskrevet som en hovedutfordring i kommunens samfunnsplan. Arbeidet med barn i lavinntektsfamilier har blitt satt på dagsorden i kommunen gjennom fire handlingsplaner, inkludert økonomiplan og handlingsdelen i kommunedelplan oppvekst⁴¹. Etter vår oppfatning fremstår barn i lavinntektsfamilier som et prioritert område i Halden.

Kommunens hovedmål eller overordnede målsetting i arbeidet med barn i lavinntektsfamilier, kommer etter revisjonens oppfatning klarest til uttrykk i økonomiplanen: «Målsettingen for arbeidet med lavinntektsfamilier er å forhindre sosial arv ved å forebygge at barn i lavinntektsfamilier forblir fattige på grunn av manglende utdanning, arbeidsmuligheter og manglende sosial integrering». Denne målsettingen krever både forebyggende og avhjelpende tiltak mot fattigdom. Vi oppfatter det slik at denne målsettingen ikke nødvendigvis innbefatter noen kvantitative mål på antall barn i lavinntektsfamiliene i Halden.

På bakgrunn av formålet/overordnet mål, må kommunen utarbeide en klar strategi som beskriver hva som ønskes oppnådd for innbyggerne og hva som er formålet med tiltakene. Dette inkluderer hvilke valg som tas, og hvilke endringer og forbedringer som skal prioriteres.

En vurdering av det strategiske arbeidet med barn i lavinntektsfamilier opp mot de etablerte revisjonskriteriene forutsetter at kommunen har nettopp barn i lavinntektsfamilier som utgangspunkt i sitt planmessige arbeid, og slik vi ser det så er ikke dette tilfellet i Halden kommune. En vurdering av kommunens arbeid på området må derfor ses i et større perspektiv hvor både arbeidet på oppvekstfeltet generelt og arbeidet på områder som boligsosialt arbeid og integrering får betydning.

Slik vi vurderer det har ikke i kommunen utarbeidet noen klar overordnet strategi, jf. kapittel 2.1, for arbeidet med barn i lavinntektsfamilier. Dette innebærer ikke at kommunen ikke har satsningsområder og tiltak rettet mot barn i lavinntektsfamilier i sitt planverk. Vi ser at kommunen har etablert flere tiltak som kan bidra positivt i kommunens arbeid med barn i lavinntektsfamilier. I alle handlingsplanene er det beskrevet satsningsområder og/eller tiltak, eller utviklingsområder, men disse fremstår nødvendigvis ikke som formuleringer av strategier innenfor arbeidet med barn i lavinntektsfamilier.

Revisjonen kan ikke se at den hovedmålsettingen som er identifisert er operasjonalisert i delmålsettinger. Riktignok kan det argumenteres for at delmålsettinger fremkommer i tiltak og satsningsområder gjennom kommunedelplan oppvekst, og gjennom handlingsplan for mangfold og integrering, jf. hhv; *bistå lavinntektsfamilier i å skaffe og beholde bolig*, og *kvalifisere innvandrere til det norske arbeidslivet gjennom introduksjonsprogrammet*. Flertallet av tiltakene i kommunens planverk vil imidlertid være vanskeligere å knytte direkte opp mot hovedmålsettingen. Samtidig så bør delmålsettinger være eksplisitt formulert.

Kommunens mål, samt eventuelle delmålsettinger og strategier er etter revisjonens oppfatning ikke fremstilt på noen systematisk og helhetlig måte i kommunens ulike planer, og arbeidet med barn i lavinntektsfamilier i kommunens planer fremstår dermed noe fragmentert. Med dette mener vi at vi savner en retningsgivende strategi som legger premisser for videre tiltak og planarbeid, ikke at ulike handlingsplaner har ulike satsningsområder og tiltak. Dette øker risikoen for at innsatsen blir mindre helhetlig, mindre motivert og forpliktende, samt vanskeligere å måle og evaluere.

Etter revisjonens oppfatning vil en mer systematisk fremstilling av mål og strategier bidra til å gi kommunens innsats overfor målgruppen mer retning over tid, og dermed større muligheter for et vellykket resultat.

⁴¹ Foreløpig ikke vedtatt kommunestyret.

Måloppnåelse, resultat, evaluering og læring

For å måle resultater er det hensiktsmessig å utarbeide måleindikatorer på tiltak og prosjekter. Dette kan være en kvantitativ størrelse eller et resultat av en kvalitativ vurdering. Gode måleindikatorer vil gi informasjon om hvilken effekt gjennomførte aktiviteter og tiltak har. Bruk av måleindikatorer vil i større grad gi anledning til å vurdere måloppnåelse gjennom løpende resultatvurderinger, samt evaluere og lære underveis i prosjektene. Vurdering av måloppnåelse forutsetter at målet er klart definert.

Etter det vi kjenner til har ikke kommunen indikatorer på tiltak og prosjekter som *direkte* måler forhold rundt barn i lavinntektsfamilier, altså knyttet eksplisitt til det overordnede målet. Etter revisjonens oppfatning bør tiltak og prosjekter hvor det er hensiktsmessig å synliggjøre utvikling og resultater over tid, gjøre bruk av måleindikatorer. Prosjekter og tiltak som ikke har utgangspunkt i måleindikatorer gjør det vanskeligere å foreta gode evalueringer, og dermed si noe om effekter og foreta endringer underveis.

Imidlertid har det blitt utarbeidet måleindikatorer i forbindelse med etableringen av familietjenesten. De fleste av disse indikatorene inngår i den årlige KOSTRA-rapporteringen, slik at kommunen allerede rapporterer på dem. Dette er enkle kvantitative indikatorer som kommunen mener kan bidra til å gi en indikasjon på om kommunen evner å nå målet om tidlig innsats i risikoutsatte familier for å forebygge negativ utvikling. I så henseende er utarbeidingen av måleindikatorene i familietjenesten et eksempel til etterfølgelse.

Familietjenesten skal rapportere på måleindikatorene tertialvis, og prosjektet skal evalueres første gang i juni 2020, samt at det skal gjennomføres en større evaluering i desember 2020. I prosjekt *Familietjenesten* er det også lagt opp til å systematisk nyttiggjøre seg av resultater og evalueringer. Denne fremgangsmåten er etter vår vurdering, igjen et eksempel til etterfølgelse.

Siden måleindikatorer bare benyttes unntaksvis i kommunens arbeid, blir det etter vår vurdering vanskelig å rapportere på måloppnåelse. I tillegg til mer eller mindre systematisk rapportering internt i kommunen på de ulike prosjektene, er det også obligatorisk eksternt rapportering på prosjekter som er eksternt initierte. Disse rapporteringene bør inngå i kommunens interne evalueringer. Riktignok dreier dette seg noen ganger bare om økonomisk rapportering, og ikke måloppnåelse. HOLF-prosjektet ble for eksempel evaluert kvantitativt på målområdene for prosjektet, eksternt. Prosjektet har samtidig blitt rapportert og evaluert innad i NAV Halden.⁴²

Det fremstår som uklart for oss om det foretas et systematisk lærings- og forbedringsarbeid på bakgrunn av evalueringer av tiltak og prosjekter. Vårt inntrykk er at dette ikke er tilfellet. Det foreligger heller ingen rutiner for dette i kommunen. *Velferdspiloten* legger imidlertid opp til lærings- og forbedringsarbeid som en del av prosjektet. I pilotens siste fase (fase 4) skal det foretas evaluering og overføring av læring. Ett av målene med piloten er dessuten at evalueringen av tiltak skal forbedres i kommunen. På denne måten vil kommunen få anledning til å innføre en mer systematisk evalueringssprosess.

2.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger

Å gjøre barn i lavinntektsfamilier til et fokusområde i kommunen krever at det får oppmerksomhet over tid. Målgruppen fremstår som et prioritert område gjennom kommunens prosjekter og planer. I planverket er det foreslått flere tiltak og satsningsområder rettet mot barn i lavinntektsfamilier i Halden kommune.

Basert på våre vurderinger er det imidlertid vår konklusjon at kommunen på nåværende tidspunkt ikke i tilstrekkelig grad har sikret en tilfredsstillende styring av arbeidet.

⁴² Den eksterne evalueringen av prosjektet som inkluderte alle de 30 NAV-kontorene som deltok, viste at modellen ikke hadde noen effekt på de fire målområdene i modellen – bruken av familiekoordinatorer hadde ingen effekter utover ordinær oppfølging fra NAV. I en intern vurdering av modellen valgte NAV Halden likevel å gå videre med metodikken fra prosjektet på eget initiativ. Noe av bakgrunnen for dette skyldtes at evalueringen av prosjektet viste at familiekoordinatorerne scoret høyere på relasjoner og medvirkning fra brukerne.

Her legger vi særlig til grunn at kommunen, etter vår oppfatning, ikke har en klar overordnet strategi i arbeidet med barn i lavinntektsfamilier i kommunens planverk. Samtidig er ikke hovedmålsettingen operasjonalisert i delmålsettinger.

Gode måleindikatorer på prosjekter og tiltak, samt tilhørende underveisrapporteringer, har potensiale til å bidra med verdifull informasjon underveis i prosjekter og inn mot rapportering, evaluering og lærings- og forbedringsarbeid. Hvis kommunen legger vurderinger av måloppnåelse og resultatvurderinger av prosjekter til grunn, er det vår oppfatning at kommunen benytter måleindikatorer i for liten grad på sine prosjekter og tiltak.

Vi mener at kommunen bør

- vurdere å formulere en klar overordnet strategi og operasjonaliserte målsettinger for arbeidet med barn i lavinntektsfamilier
- vurdere å utarbeide og bruke måleindikatorer på prosjekter og tiltak som er egnet til å vurdere måloppnåelse, og samtidig evaluere prosjektene og tiltakene på bakgrunn av disse

3 Tjenestetilbud overfor lavinntektsfamilier

Problemstilling 2: Er det etablert et helhetlig tjenestetilbud overfor lavinntektsfamilier?

3.1 Revisjonskriterier

I regjeringens strategi for å forebygge og avhjelpe barnefattigdom 2015-2017 er det vektlagt et behov for samarbeid mellom alle sektorer som er i kontakt med barn og unge. Dette gjelder ikke minst frivillig sektor og kommunene, og mellom tjenestene i kommunene. Det er fremhevet at kommunene må iverksette en systematisk og koordinert innsats rettet mot alle instanser som møter barn, unge og utsatte familier. Dette skal lede til at kommunene bedre og lettere kan identifisere barn og unge som har fattigdomsrelaterte utfordringer, og for å kunne iverksette effektive tiltak.

I løpet av 2020 legger regjeringen frem en samarbeidsstrategi for barn som vokser opp i lavinntektsfamilier. Strategien skal fremme deltakelse og styrke mulighetene til barn som vokser opp i familier med dårlig råd, og skal bidra til å forebygge at fattigdom går i arv. Strategien blir rettet inn mot tiltak som skal gi barn like muligheter som jevnaldrende til å gjennomføre utdanningsløp, ha gode og trygge boforhold, delta i organiserte fritidsaktiviteter og få bedre tilgang til helsetjenester.⁴³

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

Kommunen har et ansvar for å holde oversikt over barns oppvekst- og boforhold. Blant enhetene i kommunen gjelder dette i særlig barneverntjenesten. Både barnevernloven og sosialtjenesteloven har bestemmelser om plikt til å samarbeide for å sikre at brukerne av tjenestene får et godt tilbud. Tjenestene har plikt til å samarbeide både på system- og individnivå. For å få til et godt samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret, bør det etableres fora og arenaer for samarbeid.⁴⁴ Dette kan overføres til generelt å gjelde samarbeidsarenaer og formalisert kontakt mellom de ulike enhetene i kommunen. De ulike enhetene i kommunen er pålagt å samarbeide i henhold til den enkelte særlovgivning.⁴⁵

Frivillig sektor har betydning for arbeidet mot barnefattigdom, blant annet gjennom å motvirke ensomhet og utenforskap. I regjeringens strategi mot barnefattigdom 2015-2017 ble det påpekt at det er behov for at kommuner og frivillige aktører etablerer gode samarbeidsrelasjoner. Dette er beskrevet i sosialtjenesteloven § 14: *Kommunen bør samarbeide med brukergruppernes organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.* Barnevernlovens § 3-3 fremhever at barneverntjenesten bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge.

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

⁴³ Regjeringen.no.

⁴⁴ Jf. Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret, 2016. Buudir og NAV har utarbeidet felles retningslinjer for samarbeid og ansvarsdeling mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret.

⁴⁵ For eksempel barnehageloven §§ 21 og 22, barnevernloven § 3-2, helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4, samt tilhørende forskrift og opplæringslova § 15-8.

utvikle nye tiltak overfor målgruppen, styrke det helhetlige oppfølgings- og veiledningsarbeidet, og å bedre koordineringen av tiltak og samarbeid med andre tjenester.

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

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen bør ha

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

3.2 Revisjonens undersøkelse

3.2.1 Tjenester⁴⁶

Familiens hus

Familiens hus er organisert under kommunalavdeling Undervisning, oppvekst og kultur. Familiens hus ble opprettet i 2013. I Familiens hus finner vi helsestasjonstjenesten, barneverntjenesten og PPT.⁴⁷ De tre tjenestene er plassert i hver sin etasje i Familiens hus. Den nyopprettede familietjenesten befinner seg også i Familiens hus.

Familiens hus innehar flere forskjellige enheter som forholder seg til ulike oppgaver og ulikt lovverk. Dette kan føre til fragmenterte tjenester. Erfaring viser at flere brukere mottar tjenester fra flere enheter uten at dette alltid er koordinert på mest tjenlig måte. Ifølge oppvekstansvarlig har utfordringen vært at de ulike tjenestene ikke har lyktes å jobbe helhetlig, og dermed oppdaget for sent at andre enheter allerede er involvert. Det er et ønske om å komme tidligere inn med hjelp i de familiene som ønsker, og er i behov av det.

I Familiens hus er det et bredt tilbud av ulike hjelpetiltak, og det er barneverntjenesten som har gitt de fleste tiltakene. Dette er, og har vært, ressurskrevende for tjenesten. Barneverntjenesten mottar samtidig

⁴⁶ Se vedlegg B for kart over organisasjonen i Halden kommune (gammel organisering).

⁴⁷ PPT har ikke noen sentral rolle i denne forvaltningsrevisjonsrapporten.

mange bekymringsmeldinger. Erfaringer viser at flere av familiene som trenger hjelp, ikke nødvendigvis trenger det fra barnevernet. Det ble derfor vurdert som nødvendig å gjøre endringer i kommunalavdelingen UOK for å effektivisere tjenestene og de ulike tiltakene som kommunalavdelingen besitter, opplyser oppvekstansvarlig.

Familietjenesten⁴⁸

Familietjenesten ble opprettet i slutten av november 2019 og er initiert fra kommunen.⁴⁹ Tjenesten er ment å inneha en koordineringsrolle for å effektivisere samhandlingen mellom enhetene. Det er satt av 2 mill.kr i innværende års budsjett for å styrke familietjenesten.

Disse midlene har blitt benyttet til to ekstra stillinger til barneverntjenesten og utprøving av ulike løsninger, blant annet familieråd, opplyser leder VP. Den ene ble ansatt i barnevernet og den andre ble tilsatt i stillingen til prosjektleder/koordinator i familietjenesten.

Koordinator FT – den eneste «ansatte» i tjenesten, er da leid ut fra barnevernet og til enhetsleder helsestasjon, og tjenesten er fysisk lokalisert i helsestasjonen sine lokaler. Koordinator FT henter ut hjelp fra de ulike tjenestene i Familiens hus. Rapportering foregår månedlig til enhetslederne.

Til grunn for tjenesten ligger det et samtykke fra familiene. Her blir det krysset av for hvem familietjenesten kan ha kontakt med; skole, barnehage, helsestasjon m.fl. Inngangsporten til tjenesten har hittil vært gjennom fortrinnsvis lærere, barnehageansatte og helsesøstre. Det er et mål for tjenesten å få flere ansatte slik at innbyggerne blant annet får mulighet til å ta direkte kontakt med tjenesten.

Oppvekstansvarlig utarbeider sammen med prosjektleder FT og enhetsleder HS p.t. egne rutiner for familietjenesten; *Familietjenesten - Prosedyre for dokumentasjon og journalføring, Familietjenesten m/aktivetsbeskrivelse og Samtykke for å utveksle opplysninger.*

Helsestasjonstjenesten

Helsestasjon er et lavterskeltilbud som er frivillig og gratis for alle barn. Helsestasjonen har kontakt med store deler av Haldens innbyggere. De gir samme oppfølging til alle, og fanger opp at noen trenger mer. Dette kan for eksempel skyldes psykisk uhelse, lav inntekt, dårlig økonomi og aleneomsorg. Alle barn og unge kommer innom helsestasjonen, og helsestasjonen har derfor en mulighet til å utjevne noen av ulikhetene. Det er likevel ikke dette som er mest i fokus i utgangspunktet, men helsestasjonen har ekstra tilbud til dem med sammensatt problematikk.

Det er opprettet *forsterket helsestasjon*. Det er barn under barneskolealder som tas inn på forsterket helsestasjon. Her kobles en foreldreveileder tett på familier med sammensatt problematikk. Jordmor fanger ofte opp slike tilfeller allerede i svangerskapet. Økonomi i de tilknyttede familiene er gjerne tema for foreldreveileder, forteller enhetsleder HS.

Kjerneoppgaven til helsestasjonstjenesten, med tanke på barn i lavinntektsfamilier, vil være å fange opp og bringe videre barna som har utfordringer knyttet til å vokse opp i en lavinntektsfamilie. Det registreres ikke systematisk på helsestasjonen at disse er barn fra lavinntektsfamilier, sakene starter gjerne med andre utfordringer enn lav inntekt.

Helsestasjonen rapporterer på hvor mange som blir innskrevet i forsterket tilbud, det vil si antall barn og unge som fanges opp hvert år, og som de jobber videre med. Den enkelte sak blir ikke rapportert videre. Helsestasjonen melder videre til barneverntjenesten først når meldingsplikten inntreffer.

Barneverntjenesten

Barneverntjenesten jobber ikke direkte mot fattigdom, men fattigdom kan være en del av det store bildet. Tjenesten kartlegger innenfor de bekymringene de mottar, og ofte identifiserer de familier med lav inntekt.

⁴⁸ En mer utfyllende beskrivelse finnes under beskrivelsen av prosjektet *Familietjenesten*.

⁴⁹ Forløperen til familietjenesten var prosjektet *Sammen om barn* hvor kommunen fikk midler fra Bufdir i juni 2017.

Enhetsleder barnevern mener at Halden kommune har hatt gode ordninger for lavinntektsfamilier, hvor barnevernet har betalt både barnehage og skolefritidsordning. Dette ble endret i 2019. Grunnlag for redusert foreldrebetaling beregnes nå ut fra inntekten til familiene. De som omfattes av introduksjonsstønnd får barnehage dekket. Barnevernet bruker lite midler på dekning av barnehage og skolefritidsordning i dag.

Barnevernet samarbeider med NAV, men det kan være noe overlappende arbeid mellom NAV og barnevernet. Økonomiske stønader ligger i hovedsak til NAV, men barneverntjenesten bruker en del midler på fritidsaktiviteter for barn uten å involvere NAV. I internrutinen *Økonomisk håndbok* er det samlet og vist til retningslinjer, rundskriv etc., som relevante for håndtering av økonomiske sider av barnevernssaker. Der- som det kun er økonomiske ytelser involvert, er det NAV som håndterer saken, ikke barnevernet.

NAV

NAV Halden er organisert direkte under kommunedirektør, og leder i NAV Halden inngår i kommunedirektørens ledergruppe. NAV-leder forteller at det er mye oppmerksomhet rettet mot barn i lavinntektsfamilier, på ulike nivåer, også politisk - alle vil bidra og sørge for bedring på området. Kommunedirektøren vil ha det på dagsorden, og det er et tema i ledergruppen.

HOLF-prosjektet omtalt i forrige kapittel er en satsning på å styrke oppfølging av familier i NAV. Samtidig har NAV Halden en sentral rolle i *Velferdspiloten*.

I NAV Halden er det ikke noe system som måler antall barn i lavinntektsfamilier, men leder NAV mener at de har oversikt over familiene og kan måle dette opp mot SSB-statistikk og Folkehelsebarometeret.

NAV jobber mye tverrfaglig og bruker mye tid på boliger og bosetting. NAV-leder påpeker i denne sammenheng at kommunen har brukt lite midler på startlån, og bruken av dette er noe som det burde ses nærmere på.

NAV har også en viktig rolle i å hjelpe innbyggerne i arbeid, og dermed forebygge fattigdom blant barnefamilier. Det tenkes jobb før passive ytelser i NAV. NAV har fokus på arbeid og utdanning, og det varsles ved stor økning i brukere som tar imot økonomisk sosialhjelp som hovedkilde. Barn fra lavinntektsfamilier får en sosial arv, og de har lett for også selv å havne i NAV-systemet. NAV-leder påpeker at det viktigste tiltaket for å forhindre barnefattigdom er å få foreldrene i arbeid.

Ulike tilskuddsordninger kommer som små drypp og blir sett på som midler hvor man kan få til endring. Etter NAV-leder sin oppfatning er det viktigste at man klarer å skape endring i hvordan man jobber for midlene man mottar.

Det er etablert flere tiltak gjennom NAV for å få brukere ut i arbeid. Gjennom Arbeids- og velferdsetaten har NAV Halden blitt tildelt midler på kr 1 000 000 for å delta i et kvalifiseringsprogram for unge opp til 30 år. Midlene brukes til veileder, det øvrige går gjennom økonomisk sosialhjelp.

Kvalifiseringsprogrammet⁵⁰ er et tilbud om oppfølging og arbeidstrening for å få utprøvd sin arbeidsevne. Målet med programmet er at den enkelte skal få den oppfølgingen en trenger for å komme i arbeid eller aktivitet. Programmet er på fulltid og skal inneholde arbeidsrettede aktiviteter, utdanning og opplæring, samt tett individuell oppfølging og veiledning. De som ønsker får et slikt tilbud i Halden, og får da rett til kvalifiseringsstønnd. De som tilhører målgruppen, har krav på et løp med veileder over minst to år.

I 2019 mottok NAV Halden 1,2 mill.kr i midler til IPS – individuell jobbstøtte.⁵¹ IPS er rettet mot personer innenfor rus og psykiatri. NAV har en jobbspesialist⁵² som de kan henvise til: Jobbspesialisten jobber

⁵⁰ Kvalifiseringsprogrammet er beskrevet i sosialtjenesteloven.

⁵¹ Individual Placement and Support (IPS) er en systematisk måte å jobbe på for å oppnå ordinært arbeid for mennesker med alvorlige psykiske lidelser. Med ordinært arbeid menes en jobb i det ordinære arbeidsmarkedet, betalt på vanlig måte, men det stilles ikke krav til ett minste antall timer per uke eller reduksjon i ulike stønader mv.

⁵² En jobbspesialist har fokus på mer arbeidsrelaterte oppdrag for brukerne.

direkte ut mot arbeidsgiver. Kommunen benytter også markedsrådgivere for å få økt arbeidsmarkedskompetanse. Dette er også et steg i riktig retning for å få målgruppen ut i aktivitet, mener NAV-leder.

Koordinerende fellestjenester

Koordinerende fellestjenester er organisert under kommunalavdeling Helse og mestring. Tjenesten tildeles og samordner kommunens helse- og omsorgstjenester med andre etater og eksterne tjenester, for å sikre et helhetlig tilbud til tjenestemottaker. Tjenesten er også kommunens boligkontor.

Enheten forvalter de personrettede låne- og tilskuddsordningene mot Husbanken, deriblant hele søknadsprosessen vedrørende startlån⁵³. Som forvalter av startlånordningen fordrer dette et tett samarbeid med NAV. Enheten har husbankmøter en gang per uke. Enhetsleder, saksbehandler og boligkoordinator deltar i møtene. Boligkoordinator er saksbehandler på startlånsmidler og har kontakt med NAV opp mot prosjekt *Eie først* og i enkeltsaker.

Halden kommune har et utstrakt samarbeid, som programkommune, med Husbanken. Kommunen sender årlig Husbanken en aktivitetsplan.⁵⁴ Samarbeidet på det boligsosiale området er ett av tre fokusområder i *Velferdspiloten*. Enhetsleder KF mener at *Velferdspiloten* er tatt et steg videre og koblet tettere sammen gjennom denne aktivitetsplanen og dens tilhørende aktiviteter.

Det er lagt føringer fra Husbanken på at barnefamilier skal prioriteres, og enheten bistår med råd og veiledning i forhold til økonomi i målgruppen. Enheten benytter seg av Husbankens virkemidler som ligger til deres avdeling. Enhetens konsulenter sitter i ansvarsgrupper sammen med blant annet skole/barnehage, barnevern, ergoterapeut/fysioterapeut, PPT og spesialisthelsetjenesten. Dette er hovedsakelig i forhold til personer med funksjonshemming hvor de ser familiene helhetlig. Enhetsleder KF informerer om at arbeidet i tjenesten mot lavinntektsfamilier i stor grad er knyttet opp mot familier med en eller flere funksjonshemmede.

Prosjektet *Eie først* med satsning på låne- og tilskuddsordninger hører innunder enheten. Prosjektet ble startet i perioden 2015/2016, og er i samarbeid med Husbanken. Et av kravene er at bolig skal eies. Inntil 15 mill.kr av kommunens disponible midler til startlån skal øremerkes lavinntektsfamilier, ifølge aktivitetsplanen. Det er valgt ut fem familier etter forslag og i samarbeid med NAV, forsterket helsestasjon og barnevern.⁵⁵ Tjenesten har begrenset det til fem familier før sommeren 2020 siden det er et ressurskrevende prosjekt. Fire av familiene i tiltaket har per i dag fått kjøpe bolig. *Leie først* var et annet prosjekt og omfattet kun en familie. Dette prosjektet er det vurdert å avslutte.

Det er et mål at barn ikke skal bo i belastede miljøer. Enhetsleder KF informerer om et selvstendig tiltak i samarbeid med Husbanken som kalles *Miljøvaktmestertjenesten*⁵⁶. Det er to ansatte i enheten som jobber med dette tiltaket. Prosjektet er rettet mot barnefamilier i tillegg til andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er en praktisk tilnærming for mange, som gjør at det er lettere å ta imot hjelp fra tjenesten enn fra en annen kommunal tjeneste, for eksempel barnevern.

3.2.2 Samarbeid

Retningslinjer

De siste to årene har lederne i Familiens hus, med flere, vært med i et KS-nettverk, hvor de utarbeider planer og retningslinjer for hvordan samarbeidet i kommunen skal foregå. Det har vært jobbet med å implementere rutinen *for tverrfaglig samarbeid*, som gjelder for kommunalavdeling Undervisning, oppvekst og kultur, i Familiens hus. Dette er en rutine som beskriver samhandling mellom barnehage, skole,

⁵³ Kriterium for å få startlån: Ikke tilfredsstillende bosituasjon. Husstandens betalingsevne må dokumenteres og være i stand til å betjene renter og avdrag på lånet, samt evne til å betjene lånet over tid.

⁵⁴ Planen for 2020 ble sendt fredag 6. mars.

⁵⁵ I «internrutine» *Eie først* er det satt opp noen kriterier for utvelgelse og risikovurdering av mottakere.

⁵⁶ Kommunens beskrivelse av prosjektet: Miljøvaktmestertjenesten ble opprettet som et resultat av kommunens deltakelse i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram. Stillingene har fra oppstart vært finansiert med prosjektmidler fra Husbanken og Fylkesmannen. Miljøvaktmestertjenesten skal være en førstehjelp for økt mestring av hverdagen i egen bolig. Målsetningen er at tjenesten som ytes skal være av tidsavgrenset, men av effektiv og praktisk karakter for å sette beboeren i stand til å opprettholde et stabilt boforhold.

barnevern, helsestasjon og familietjenesten. I denne rutinen er det etablert retningslinjer for praktiske forhold rundt møteorganisering og møtegjennomføring; hvordan den enkelte skal lede møter, hvordan referater skal skrives, samtykkeerklæringer, samt møtematriser, mm. I rutinens møtematrise for tverrfaglige samarbeidsmøter, er hensikten med møtet, deltakere, organisering/sammenheng/premisser, møtehyppighet og ansvar beskrevet, eller delvis beskrevet, for ulike møter.

I tillegg til prosjektleder FT skal enhetsleder BV være med å implementere rutinen i skoler og barnehager. Rutinen er distribuert ut og alle ledere skal være kjent med den. Den skal også gås gjennom på personalmøter og tilsvarende i de berørte enheter.

Det foreligger samarbeidsavtale og skriftlige retningslinjer for samarbeid mellom NAV og barneverntjenesten – *Retningslinjer og rutiner for samarbeid mellom Halden barneverntjeneste og NAV Halden*⁵⁷. Formålet med denne samarbeidsavtalen og de tilhørende rutinene er å bidra til bedre koordinering og samordning av tjenester overfor barn, unge og familier som har behov for hjelp fra begge tjenester. I denne samarbeidsavtalen er det blant annet utarbeidet rutiner for meldinger til barneverntjenesten, tverrfaglige møter, samarbeid med enkeltsaker og overføring av ungdom fra barnevern til NAV. Til det siste er også ansvarsforhold beskrevet. Samarbeidsavtalen har som formål å bidra til at barneverntjenesten og NAV videreutvikler sitt samarbeid. Det skal avholdes (minst) to samarbeidsmøter per år, samt at de skal ha møter minimum fire ganger i året for anonyme drøftinger av problemstillinger. Disse møtene brukes blant annet til å avklare saker. Deltakere i møtene skal være enhetsleder BV og teamleder i BV, samt NAV-leder og to representanter fra NAV, hvor den ene er fra marked- og ungdomsavdelingen. Samarbeidsavtalen skal evalueres årlig i samarbeidsmøte.

Samarbeid internt i Familiens hus

I Familiens hus foregår det samarbeid på ledernivå, med ledermøte annenhver uke, men også ulike samarbeid på utøvernivå, opplyser enhetsleder HS. Videre er det mye samarbeid på individnivå. Samarbeid på systemnivå vil for eksempel være ute i skolene hvor Familiens hus og skolehelsetjenesten møtes.

Forsterket helsestasjon

Ulike tjenester samarbeider gjennom forsterket helsestasjon. Forsterket helsestasjon er et frivillig tilbud og del av Halden helsestasjon. Forsterket helsestasjon gir barnefamilier (og gravide) som har behov for ekstra støtte, veiledning slik at barnet får en best mulig oppvekst og utvikling. Forsterket helsestasjon tilbyr veiledning i foreldrerollen og deltakelse i mammagruppe, gir støtte/veiledning ved rus eller psykiske problemer, og kan gi bistand i praktiske og økonomiske utfordringer.

Inntaksmøtene er et samarbeids- og drøftingsfora for tjenester som ligger under Familiens hus og NAV. Møteplan for inntaksmøtene på forsterket helsestasjon er avtalt muntlig. Ifølge oversikten over *tverrfaglige/tverretatlige møtepunkter*, skal det være inntaksmøter hver 14. dag.

NAV deltar nå alltid på inntaksmøter på helsestasjon. NAV vært med på disse inntaksmøtene det siste året, etter noen års opphold. Familiekoordinatorene er NAV sine representanter inn i forsterket helsestasjon, men hele NAV-kontoret bruker tjenesten. I møtene drøftes det om den enkelte sak skal inn i forsterket helsestasjon hvor veileder fra NAV kan kobles på.

Boligsosialt samarbeid

Koordinerende fellestjenester samarbeider både uformelt og formelt med NAV. Samarbeidet er i særlig grad knyttet til det boligsosiale programmet og gjennom følgende prosjekter; *Leie først, Eie først, Boligstandard og gjennomstrømning* og *En dør inn*.⁵⁸ Bolig for velferd, som er ett av tre fokusområder i *Velferdspiloten*, er en samarbeidsavtale med Husbanken om boligsosialt arbeid.

Videre ivaretar NAV og koordinerende enhet samarbeidet med private boligutleiende sammen. Koordinerende fellestjenester og NAV har også samarbeidsmøter med resultatmål å forebygge utkastelse og bidra til trygge og stabile boforhold.⁵⁹ Dette er samarbeidsmøter som finner sted to ganger årlig.

⁵⁷ Fra 12. september 2019.

⁵⁸ Jf. årlig aktivitetsplan for kommuneprogrammet 2020.

⁵⁹ I tillegg er Namsmannen, Kemneren, teknisk forvaltning og Halden Boligbyggelag med på disse møtene.

Det foreligger p.t. ingen skiftelige rutiner for koordinerende fellestjenester sitt samarbeid verken med NAV eller ulike brukergrupper. Det er nå igangsatt et arbeid med rutiner via boligkoordinator. Det blir utarbeidet godkjente rutiner for samarbeidsmøter på det boligsosiale området.

Koordinerende fellestjenester og andre tjenester

Koordinerende fellestjenester har faste samarbeidsmøter med rus og psykiatri. Dette er nedskrevet i en rutine. Samtidig har de faste møter med barneverntjenesten om lag hver 6. uke på ledernivå. Dette er møter om barn som har ulike diagnoser. Det foreligger ikke skriftlige rutiner for dette. Det er utarbeidet prosedyrer og rutiner for tverrfaglig samarbeid og samhandling for utsatte barn og unge, kalt *Effektiviseringsnettverk*. Målet med nettverket har vært å styrke samarbeidet for utsatte barn og unge. Nettverket har vært sektorovergripende i Halden kommune.

Samarbeid i meldingsmøter

Prosjektleder FT er med på meldingsmøter med barnevernet to ganger i uken. På disse møtene kan saker drøftes, eventuelt kan saker henlegges i barnevernet og overføres til familietjenesten dersom det ikke er en sak for barnevernet. Familietjenesten vil deretter koble på relevant enhet. Slik kan tjenesten i mange tilfeller fange opp de brukerne som faller mellom to stoler.

Mer om samarbeidet mellom enhetene

Velferdspiloten har en avgjørende funksjon for å styrke samarbeidet mellom instansene og hjelpe sårbare familier til å få et bedre bosted. Gjennom *Velferdspiloten* har det blitt frigjort to familiekoordinatorer (i til sammen en 100 %-stilling) fra NAV som skal være ekstra tilgjengelig for de familiene som blir identifisert av barneverntjenesten, familietjenesten og helsestasjonen, til å trenge ekstra bistand.

Gjennom inntaksmøtet i forsterket helsestasjon har man fått bredere kontaktflate som letter kommunikasjonen. Familiekoordinator mener at det er positivt med mer samarbeid og at man kan komme i kontakt med enkeltveiledere, men det har imidlertid ikke vært mye samarbeid mot *Velferdspiloten* til nå. Familiekoordinator mener at det hadde vært ønskelig med mer arbeid i tverrfaglige team. Ved å samarbeide mer kan man sette inn flere tiltak samtidig og unngå at det oppstår motstridende krav fra ulike hold til familiene. For eksempel kan NAV kreve aktivitet av en forelder, mens barnevernet krever at de må være hjemme. Familiekoordinator opplever at samarbeidet med familietjenesten har gitt flere positive effekter, og kommer til å bidra positivt i fremtiden.

Samtidig foreligger det et forbedringspotensial i samarbeidet mellom de ulike tjenestene. Her ligger det til *Velferdspiloten* å påpeke mangler i samarbeid og koordinering mellom tjenestene. Flere tjenester ser at de må samarbeide mer, sier leder VP.

Ifølge enhetsleder HS har samarbeidet mellom helsestasjon og NAV blitt mye tettere og bedre det siste halvannet året. Dette skyldes blant annet at man nå har telefonnummer direkte til de ulike saksbehandlere i NAV. Den samme erfaringen har enhetsleder barnevern. NAV-leder bekrefter dette: «Tidligere har det vært en oppfatning at NAV ikke har vært mulige å få tak i. Dørene var låst».⁶⁰

Prosjektleder FT hadde et innlegg for NAV høsten 2018, hvor det fremkom et ønske om at barnevernet i større grad var tilgjengelige for NAV. Med bakgrunn i dette er prosjektleder FT hos NAV en gang i måneden, slik at de kan diskutere ulike saker generelt og anonymt. Ansatte i NAV får da veiledning i ulike saker, samt fremgangsmåten for meldinger til barnevernet. Tidligere ble det sendt flere bekymringsmeldinger til barnevernet fra NAV. Nå er det høyere kvalitet på meldingene. Ifølge NAV-leder oppleves samarbeidet mellom NAV og barnevern intensivert etter etableringen av *Velferdspiloten*.

Enhetsleder BV forteller at det var lite samarbeid for et par år tilbake. NAV er ofte tidligere inne i saker, gjerne før det sendes en melding til barnevernet. Barnevernet fikk få bekymringsmeldinger fra NAV. Prosjektene *Sammen om barn* og *Velferdspiloten* har bidratt til å styrke samarbeidet. Samtidig har samarbeidene med andre enheter også blitt betydelig bedre. Barnevernet har også blitt flinkere til å informere NAV,

⁶⁰ På et tidligere tidspunkt var tjenestene samlokalisert. NAV ble skjermet for de andre da de ble lokalisert på ulike steder.

slik at de er oppmerksomme på hvilke familier barnevernet er involvert i. Enhetsleder BV betegner samarbeidet nå som sømløst. NAV-leder mener at samarbeidet aldri har vært bedre, samtidig er de ikke gode nok på å lage gode samhandlingsrutiner.⁶¹

Prosjektleder FT mener at arenaer hvor de ansatte kan treffe hverandre, skaper trygghet og bedre samarbeid. Tidligere har det vært en avtale om samarbeid, men dette samarbeidet har ikke blitt vedlikeholdt. Mangel på treffpunkter har tidligere vært en utfordring. Barnevernet og NAV har mye å gå på med tanke på å samarbeide enda bedre. Særlig vil det være ressursbesparende og oversiktlig å samarbeide enda bedre om unge som skal sluses inn i navsystemet fra barneverntjenesten. Prosjektleder FT opplever at samarbeidet har utviklet seg i riktig retning, og at det samtidig er viktig å fortsette satsningen på samarbeid og koordinering.

3.2.3 Knutepunktfunksjonen og samarbeid med frivilligheten

Halden kommune har ikke en kommunedelplan for frivilligheten. Det arbeides nå med rammeverk for ny frivillighetsstrategi som forventes å resultere i en frivillighetsplan. Formålet med planen er å etablere et godt samarbeid mellom kommunen og frivilligheten. Planen skal inneholde frivillighetens rolle på alle samfunnsområder. Planen blir trolig behandlet i kommunestyret i løpet av høsten 2020. I frivillighetsplanen vil barn og unge være ett av satsningsområdene. Tiltak for barn i lavinntektsfamilier er her inkludert.

Avdeling for samfunnsutvikling har startet opp arbeidet med frivillighetsplanen. De store linjene og det konkrete arbeidet med utarbeiding av tiltak igangsettes når en frivilligkoordinator blir tilsatt, ifølge leder VP.⁶² Vedkommende vil i fremtiden bli ansvarlig for den såkalte knutepunktfunksjonen.

Samarbeid mellom kommunen og frivilligheten

Prosjektleder er ansatt i avdeling for samfunnsutvikling i en 30 %-stilling. Før dette var han deltidsansatt som frivillighetskoordinator i et prosjektsamarbeid med Halden videregående skole, og bidro dessuten med frivillig innsats. I løpet av denne perioden har oppgaver relatert til samarbeid med frivillige lag og foreninger i Halden, og oppgaver som generelt omhandler barn i lavinntektsfamilier, blitt hans og avdelingens ansvarsområde. Søknader om tilskudd og prosjekter i samarbeid med fylkeskommunen, også relatert til samme målgruppe, blir ivarettatt av ham og folkehelserådgiver. Prosjektleder SU mener at frivillighet er et prioritert område i Halden kommune som kommunedirektør har løftet ved flere anledninger. Prosjektleder SU og folkehelserådgiver orienterer kommunedirektørens ledergruppe om arbeidet.

Barn i familier med lav inntekt har mindre muligheter til å delta på fritidsaktiviteter, skaffe sportsutstyr, reise på ferie og feire bursdager mm. Det finnes ulike tiltak i Halden som skal avdempe denne ulikheten.

- I samarbeid med Halden kommune og NAV, tilbyr Kirkens Bymisjon gratis utlån av sports- og fritidsutstyr til barn og unge opp til 18 år, gjennom *Skattkammeret*. NAV bidrar årlig med kr 800 000 i støtte til Skattkammeret.
- Gratis eller rimelig ferie fra Røde kors og andre aktører, er et tiltak som har bestått i mange år. I Halden er det også en menighet som har hatt tilbud om slike ferier.

De fleste tiltakene er imidlertid finansiert gjennom tilskudd, først og fremst ved *Nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier*, gjennom Bufdir.⁶³ Formålet med tilskuddsordningen er å motvirke og/eller dempe fattigdomsproblemer blant barn og ungdom. Sammen med de berørte inngår deres familier i målgruppen når tiltaket retter seg mot kultur, fritids- og ferieaktiviteter, eller alternative mestingsarenaer.⁶⁴ Tilskuddsordningen skal være et virkemiddel for å bedre mulighetene for at flere barn og unge skal få delta på viktige sosiale arenaer, som ferie- og fritidsaktiviteter uavhengig av foreldrenes inntekt og sosiale situasjon.

⁶¹ I et tilsyn på ettervern i Halden kommune oktober 2019, fikk NAV og barneverntjenesten ingen merknader på samarbeidet mellom tjenestene. NAV fikk avvik i Fylkesmannens tilsynsrapport fordi de ikke ga individuell utmåling av sosial hjelp, og at man ikke kartla godt nok hvilke tjenester brukerne fikk, og hvordan de skulle følges opp videre. Barneverntjenesten fikk ingen merknader.

⁶² Sannsynlig tidspunkt for tilsetting er høsten 2020.

⁶³ Revisjonens presentasjon av ulike tiltak fra kommunen, er ikke nødvendigvis uttømmende.

⁶⁴ Jf. søknadsveiledningen fra Bufdir.

Halden kommune søkte midler fra tilskuddsordningen for 2019 gjennom prosjektet *Et inkluderende fritidsmiljø i Halden*. Prosjektets hovedmål var å videreutvikle og etablere felles forståelse og langsiktig koordinert samarbeid mellom det offentlige og frivillige arbeidet som er rettet mot barn og foreldre i lavinntektsfamilier i Halden.⁶⁵ Kommunen fikk utbetalt kr 500 000 i tilskuddsmidler i 2019.

I 2019 søkte åtte frivillige og offentlige organisasjoner fra Halden tilskuddsmidler fra denne ordningen. Det er hovedutvalg for undervisning, oppvekst og kultur som mottar (etter at Bufdir har registrert dem) og prioriterer innkomne søknader fra frivillige og offentlige søkere på midlene. Etter at kommunen har prioritert søknadene sendes de til Bufdir for endelig vedtak og utbetaling.

Det kreves en viss egenfinansiering i forbindelse ved utdeling av tilskuddsmidler. Kommunen må medfinansiere 20 prosent, og for frivillige kreves det 5 prosent medfinansiering. Prosjektleder SU fordeler tilskuddsmidlene mellom videregående skoler, barneskoler, frivillige lag og foreninger som ønsker å iverksette tiltak for målgruppen. Samarbeidet mellom kommunen og frivilligheten og andre deltakere, har resultert i positive effekter mellom mangfoldet av frivillige organisasjoner og offentlige aktører, opplyser prosjektleder SU.

Kommunens hovedmål med søknaden for 2020, er midler til utarbeiding av frivillighetsplan. Tiltak som er finansiert helt eller delvis av tilskuddsmidler fra Bufdir:

- Barnevernet har etablert et samarbeid med frivillige, hvor også NAV og prosjektleder spiller en rolle. Barnevernet gjennomfører turer til Klatreparken og Tusenfryd via tilskuddsmidler. Årlig er det minimum fire dagsturer, og ved noen anledninger kan det være overnatting. Det overføres også midler til matkurver og gaver til barn.
- Ti familier per år gis muligheten til et opphold i et feriehus av kommunen.⁶⁶ Tiltaket er prioritert barnevernsbarn og deres familier. Gjennom midler fra Soroptimist-foreningen har feriehuset blitt renoverert og fått innlagt vann og bad. Det dekkes ferje fra Skjærhalden og mat om nødvendig. Samarbeidet med Soroptimistene blir nå avsluttet, og barnevernet må da drive tiltaket videre selv.
- *Frivilligsentralen* og *Ungdomssamfunnet* har blitt tildelt tilskuddsmidler. Slike tiltak skal ikke bare invitere barn fra lavinntektsfamilier. Tilbudet skal ikke være stigmatiserende, men det har klart fokus på dem som har det vanskelig.
- *Halden Idrettsråd* har mange tiltak og får mye av tilskuddsmidlene, ifølge prosjektleder SU. De har etablert *Sammen om Halden* - hvor det skal være kvalifiserte miljøkontakter i de fleste lag og foreninger. Miljøkontaktene skal ivareta en «knutepunktfunksjon» opp mot kommunen. De skal være med å hjelpe dem som ikke klarer å være med. Disse kobles sammen med familier med en eller flere av følgende utfordringer; ikke har råd til utstyr, kontingenter, eller som ikke har mulighet til å være med på dagnad. Tiltaket er et lavterskeltilbud og familiene kan også selv be om hjelp. *Sammen om Halden* arrangerer ulike tiltak og sender annonser for arrangementer til prosjektleder SU som videresender disse til blant annet barnevern, Kirkens bymisjon og andre som jobber med vanskeligstilte barn. De får fortrinnsrett på noen plasser til arrangementer for personer i målgruppen. To personer fra barnevernet avgjør sammen med prosjektleder SU hvilke barn som får de ulike tilbudene.

Gjennom Bufdir har kommunen søkt om *Fritidskortet*. Dette er en egen ordning med egne midler. Målet med fritidskortordningen er at flere barn og unge i alderen 6 til fylte 18 år får delta i faste, organiserte

⁶⁵ Tiltakets resultatmål:

a) Gjennomføre aktiviteter sammen med elevråd, elevrådsstyre og elevtjenesten ved Halden videregående skole. 350 elever.

b) Gjennomføre aktiviteter ved Låby skole i samarbeid med Halden Idrettsråds klubber, studenter, foreldre og andre frivillige organisasjoner. 400 elever og familie.

c) Gjennomføre aktiviteter i samarbeid med barneverntjenesten, helsestasjonen, NAV, Halden aktivitets- og kompetansesenter, Halden bibliotek, Domino ungdomsklubb, Frivilligsentralen og Rus- og psykiatriavdelingen. Frivillige sektor.

⁶⁶ På Makø i Hvaler kommune.

aktiviteter. Mulighet til deltakelse i fritidsaktiviteter er viktig for å unngå utenforskap. Det skal arbeides særskilt med å få utsatte grupper som i utgangspunktet har lav deltakelse, til å benytte kortet. Totalt er det avsatt kr 45 mill. for denne ordningen. Blir søknaden innvilget, så skal disse midlene brukes på kontingenter. Dette er det ikke anledning til for de andre tilskuddsmidlene fra Bufdir. Kommunen kan bli innvilget mellom kr 800 - 1000 per barn.⁶⁷ *Fritidskortet* skal kunne gis til alle.

Høgskolen i Østfold er involvert med å finne kravkriterier og indikatorer for et av de større pågående prosjektene, med tilskuddsmidler fra fylkeskommunen; *Mestring, mening og trivsel på Låby*.⁶⁸ Prosjektet skal evalueres ved oppstart og deretter ved utgangen av 2022. Et evalueringssystem av prosjektet er under utvikling.

Knutepunktfunksjonen

SLT⁶⁹- koordinator er ansatt i kommunalavdeling Helse og mestring, og er den som formelt har ansvaret for knutepunktfunksjonen i kommunen. SLT-koordinator informerer om at det er etablert kontaktarenaer mellom SLT-nettverket og frivillige organisasjoner, samt at både frivilligheten og idrettsrådet har vært invitert på felles møter og fagdager i regi av SLT. Formålet med felles samlinger er å informere om status, og pågående eller planlagte tiltak/prosjekter. SLT-koordinator følger opp de oppgavene som skal utføres i en søknadsprosess om tilskuddsmidler:

- Bekrefte overfor direktoratet at kommunen har utnevnt en kontaktperson for ordningen og har sørget for en knutepunktfunksjon.
- Kunngjøre ordningen på kommunens hjemmesider og sosiale medier. Sende ut epost til SLT-nettverket hvor det henvises til tilskuddsordningen/kommunens hjemmeside.
- Svare på spørsmål som gjelder tilskuddsordningen, og bistå de som er i behov for veiledning før og under søknadsprosessen.
- Søknadsbehandling: Stab undervisning, oppvekst og kultur vurderer og rangerer de innkomne søknadene, og disse fremlegges som politisk sak til hovedutvalget for en endelig behandling. Kommunens rangering og vurdering sendes til Bufdir.

SLT koordinator informerer også frivilligheten med flere, om andre relevante tilskuddsordninger det kan søkes prosjektmidler til gjennom året. På kommunens nettsider står det hvor frivilligheten, lag og organisasjoner kan henvende seg i forbindelse med selve søknaden.

Også de fleste arbeidsoppgavene til prosjektleder SU er knyttet til oppgaver som knutepunktfunksjonens rolle skal ivareta. Prosjektleder dekker mye av kontakten med frivilligheten, og følger sammen med folkehelserådgiver opp flere prosjekter og tiltak som skal være med å forebygge utenforskap blant barn og unge på bakgrunn av deres sosioøkonomiske situasjon. I samarbeid med folkehelserådgiver blir kunnskap om lokale forhold knyttet til barn i lavinntektsfamilier samlet inn. Erfaringer blir delt videre med frivilligheten og andre som jobber med fagfeltet.

3.3 Revisjonens vurderinger

Det er viktig å etablere gode og samordnede tjenester i kommunen. I motsatt fall vil tjenestene være ineffektive og i mange tilfeller ikke kunne tilby brukerne de tjenestene de har behov for, eller krav på. Kommunen må derfor etablere en systematisk og koordinert innsats rettet mot alle instanser som møter barn, unge og utsatte familier, slik at kommunen bedre og lettere kan identifisere dem som har fattighedsrelaterte utfordringer, og for å kunne iverksette effektive tiltak. Lovverket krever at kommunene skal sørge for at disse får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Samarbeid mellom tjenestene

Det er etablert flere samarbeid mellom tjenestene, både internt i Familiens hus, med NAV og koordinerende enhet. Vi legger til grunn at det er etablert flere møtepunkter på ledernivå, men også mellom de

⁶⁷ I Halden er det 4370 barn i den aktuelle aldersgruppen.

⁶⁸ Tilskudd til tiltak innen forebygging av psykiske helseplager og rusmiddelbruk blant barn og unge i Østfold.

⁶⁹ SLT- Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak.

utøvende tjenestene gjennom eksempelvis inntaksmøte til forsterket helsestasjon og barneverntjenestens meldingsmøte. Det er også revisjonens oppfatning at det er etablert et anselig samarbeid innenfor det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Flere pågående prosjekter bidrar inn mot bedre samarbeid og samordning av tjenestene i kommunen. Samordnede tjenester av god kvalitet vil være viktig for å forebygge og dempe negative konsekvenser av fattigdom. Revisjonen vurderer at den nyetablerte familietjenesten kan være et viktig et bidrag i så måte. Fra intervjuene blir det bekreftet at samarbeidet mellom tjenestene har blitt betraktelig bedre den senere tid. Blant annet vises det til at NAV oppleves som mer tilgjengelig enn tidligere, og at det er etablert flere møtepunkter og samarbeid mellom de enkelte enhetene.

Det har imidlertid blitt påpekt fra intervjuer at det er forbedringsmuligheter i samarbeidet, blant annet er det et ønske om mer tverrfaglig samarbeid mellom tjenestene. Det fremkommer også fra flere intervjuer at kommunen ikke har hatt nok fokus på å utvikle rutiner. Revisjonen finner det derfor positivt at det nylig har blitt utarbeidet rutiner som tar for seg samhandling mellom tjenester, herunder samarbeid mellom NAV og barneverntjenesten, og tverrfaglig samarbeid mellom de ulike tjenestene i Familiens hus, skole og barnehage. Det er etter revisjonens syn viktig å få etablert møtepunkter og samhandlingsrutiner mellom disse tjenestene og virksomhetene.

Det er vår oppfatning at kommunen har startet et viktig forbedringsarbeid som vil bidra positivt i kommunens arbeid med å sikre et helhetlig tjenestetilbud overfor lavinntektsfamilier, og at kommunen har kommet godt i gang med å formalisere samarbeidene og implementere rutiner.

Samarbeid med frivilligheten og ivaretagelsen av knutepunktfunksjonen

Halden kommune har ikke en frivillighetsplan, men ifølge økonomiplan er dette et prioritert område inneværende år. Det er også planlagt å ansette en frivillighetskoordinator i løpet av 2020. Som en forlengelse av dette skal det også utarbeides retningslinjer for samarbeid mellom kommunen og frivilligheten. Det er naturlig å forvente at dette vil bidra positivt til kommunens samarbeid med frivilligheten og bidra til å sette fokus på arbeidet.

Halden kommunes kontakt med frivilligheten utøves fra kommunens side først og fremst av avdeling for samfunnsutvikling gjennom ulike samarbeid og utdeling av tilskuddsmidler, og SLT-koordinator gjennom søknadsprosessen på tilskuddsmidler, i hovedsak gjennom Bufdir. Samtidig samarbeider tjenester som for eksempel barnevern med frivilligheten på enkelte områder.

Holdt opp mot revisjonskriteriet er det vårt inntrykk at det er etablert et samarbeid mellom kommunen og frivilligheten i Halden.

Kravene fra Bufdir når det gjelder knutepunktfunksjonen er ganske omfattende. Kravene skal være innfridd for å kunne bli tilgodesett med tilskuddsmidler fra direktoratets tilskuddsordning.

Kommunen har etablert en knutepunktfunksjon. SLT-koordinator innehar den formelle knutepunktfunksjonen i kommunen. Imidlertid ser det ut som mye av kontakten og informasjonsinnsamlingen ut mot frivilligheten i kommunen, jf. kravene, ligger hos prosjektleder i avdeling for samfunnsutvikling. Det er opp til kommunen å organisere funksjonen innenfor de kravene som stilles. Etter revisjonens oppfatning er det imidlertid viktig å sørge for en tydelig ansvars- og oppgavefordeling mellom de rollene som skal ivareta funksjonen.

3.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger

Noen barn kan ha behov for hjelp fra flere tjenester, mens andre bare har behov for hjelp fra en spesifikk tjeneste. Det er derfor viktig at tjenestene er samordnet slik at de kan yte rask og riktig hjelp.

Slik vi har vurdert kommunens tjenestetilbud har kommunen forbedret samordningen mellom tjenestene, og er i en prosess med å forberede tjenestene ytterligere. Vi har inntrykk av at det har blitt gjort, og

igangsatt, et godt arbeid på flere felt i tjenestene den senere tid. Kommunen har ikke barn i lavinntektsfamilier som utgangspunkt i sitt arbeid med å etablere et helhetlig tjenestetilbud, men slik vi oppfatter det, er det mer en tanke om at et godt tjenestetilbud, også kommer barn i lavinntektsfamilier til gode.

Riktignok skal det gjennom Velferdspiloten særskilt tas hensyn til barn i lavinntektsfamilier, samt at flere tiltak på det boligosiale området er innrettet med fokus på barnefamilier i lavinntektsgruppen. Dette vil etter vår oppfatning bidra til en økt oppmerksomhet mot nettopp denne målgruppen. Vi er imidlertid usikre på hvor god oversikt kommunen har over barna i lavinntektsfamilier, noe som kan være avgjørende for å nå ut til alle i målgruppen.

Når det gjelder samarbeid med frivilligheten og ivaretagelsen av knutepunktfunksjonen har vi vurdert at kommunen har etablert et samarbeid med frivilligheten, og at kommunen ivaretar knutepunktfunksjonen.

Basert på våre vurderinger er det vår konklusjon at Halden kommune har startet arbeidet med å etablere et helhetlig tjenestetilbud overfor lavinntektsfamilier.

Vi mener at kommunen bør

- fortsette arbeidet med å samordne tjenestene, inkludert å formalisere samarbeid i rutiner og retningslinjer der hvor dette mangler, og sørge for implementering og oppfølging av disse
- sørge for at frivillighetsplanen utarbeides som planlagt, og følge opp at knutepunktfunksjonen ivaretas på en hensiktsmessig måte

4 Kommunedirektørens uttalelse

Revisjonen har i sitt arbeid tatt utgangspunkt i 2 problemstillinger. Nedenfor gis en kort uttalelse til revisjonens vurderinger/anbefalinger som fremkommer i rapporten.

1. Kommunens styring av arbeidet med å forebygge utenforskap blant barn i lavinntektsfamilier

Kommunedirektøren er fornøyd med at revisjonen gjennom sitt arbeid ser at det pågår mange tiltak i et bredt spekter som retter seg mot barn i lavinntektsfamilier. Det har de siste årene vært satt fokus på dette fra kommunedirektørens side på ulik måte, både forebyggende og avhjelpende. Det forebyggende arbeidet knyttet til dette området vil være spesielt viktig å lykkes enda bedre med de nærmeste årene

Revisjonen peker på behov for en klar overordnet strategi og operasjonaliserte målsettinger for arbeidet, samt klarere bruk av måleindikatorer for å kunne måle og evaluere.

Kommunedirektøren er enig i disse anbefalingen og vil starte et arbeidet med dette og også innlemme dette i forestående budsjett og økonomiplanarbeid.

2. Tjenestetilbud overfor lavinntektsfamilier

Som revisjonen peker på har det vært en forbedret samordning mellom tjenestene den siste tiden og det er en ambisjon om å styrke dette ytterligere. Rammebetingelsene som kommunesektoren får fremover vil reduseres. Det er derfor viktig at vi som kommune lykkes med et godt forbyggende arbeid over tid. I dette arbeidet er det viktig å mobilisere ressurser og hver enkelt av oss kan spille en viktig rolle.

Revisjonen mener det er viktig for kommunen å fortsette samordning av tjenestene og formalisere samarbeidet i rutiner og retningslinjer samt implementere dette på en god måte. Videre mener revisjonen at det viktig at frivillighetsplan utarbeides og at knutepunktsfunksjonen fortsetter å ivaretas på en hensiktsmessig måte.

Kommunedirektøren er enig i disse anbefalingene.

Halden 28.05.20

Roar Vevelstad

5 Kildehenvisninger

Litteratur

- Christensen, T., Egeberg, M., Lægneid, P., Roness, Paul G., Røvik, KA. 2015, Organisasjonsteori for offentlig sektor, 3.utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnsen, Å. og Larsen, A.C. *Mål- og resultatstyring i norske kommuner: Virkninger for produktivitet og effektivitet.*, 2015 17 (1): 31–61 Fagbokforlaget.
- With, M.L. og Thorsen, Thorsen, L.R. Materielle og sosiale mangler i den norske befolkningen: Resultater fra Levekårsundersøkelsen EU-SIL. Rapport 2018/7. SSB.
- Flere barn med vedvarende lave husholdningsinntekter. Epland, J. og Normann, T.M. 2019. SSB.
- Omholt, E.L. (red.) Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2019/33. SSB.
- Epland, J. og Kirkeberg, M.I. Ett av ti barn tilhører en husholdning med vedvarende lavinntekt. 2017. SSB.
- Epland, J. og Kirkeberg, M.I. Barnefamilienes inntekter, formue og gjeld 2004-2014. 2016/11. SSB.
- Salvanes, K.G. Inntektsforskjeller og sosialmobilitet i Norge. Oppvekstrapporten 2017: Økte forskjeller – gjør det noe?
- Townsend, P., 1979. *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living.* Harmondsworth: Penguin Books.
- NOVA Rapport 11/2018 - *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier*
- Folkehelseprofil Halden 2019. FHI.
- Folkehelseprofil Halden 2020. FHI.
- Hvordan kan regionale sektormyndigheter samlet være med å bidra til å løse kommunenes velferdsutfordringer i Østfold?
- HOLF-prosjektet: Hovedfunn. *HOLF-konferanse 25.9.2019. OsloMet.*
- Utdeling av skjønnsmidler. Fylkesmannen 2019.

Dokumenter fra Halden kommune

- Planstrategi 2016-2019
- Kommuneplan samfunn 2018-2050
- Kommuneplan oppvekst 2019-2031 (ikke vedtatt)
- Kulturplan 2015-2019
- Handlingsplan for mangfold og integrering 2017-2020
- Boligsosial handlingsplan - Husbankens kommuneprogram 2016-2020
- Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2016-2019
- Økonomiplan 2020-2023
- Budsjett 2020
- Prosjekt: Etablering av familietjenesten
- Rutine for tverrfaglig samarbeid
- Økonomisk håndbok - Barnevern
- Utarbeidede baseline-indikatorer i Familietjenesten
- Helsetilstand i befolkningen og påvirkningsfaktorer i denne
- «Internrutine» *Eie først*
- Retningslinjer og rutiner for samarbeid mellom Halden barneverntjeneste og NAV Halden, 2019
- Årlig aktivitetsplan for arbeidet i kommuneprogrammet 2019
- Årlig aktivitetsplan for arbeidet i kommuneprogrammet 2020
- Utvalgssak – «Folkehelse», 29. juni 2016
- Helsetilstand i befolkningen og påvirkningsfaktorer i denne, 2019
- Miljøvaktmestertjenesten, Halden
- Søknad om tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontor for 2018
- Søknad om tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontor for 2019
- *Søknad Tilbud til barn og unge med behov for langvarig/sammensatt oppfølging*

- Søknad om tilskudd til tiltak innen forebygging av psykiske helseplager og rusmiddelbruk blant barn og unge i Østfold. Låby nærmiljøprosjekt. Mestring, mening og trivsel på Låby.
- Prosjektskjønn søknad: Koordinert utviklingsarbeid i Halden
- PP-presentasjon. Møte mellom Samfunnsavdelingen og Velferdspilotens regionale grupper, 6. des. 2019
- HOLF-presentasjon Halden, 10. januar 2018.
- Et inkluderende fritidsmiljø i Halden. PP-presentasjon
- Et inkluderende fritidsmiljø i Halden. Søknad

Lover og forskrift

- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). LOV-2009-12-18-131.
- Lov om barnehager (barnehageloven). LOV-2005-06-17-64
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven). LOV-1992-07-17-100.
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven). LOV-2011-06-24-29.
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). LOV-1998-07-17-61.
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (helse- og omsorgsloven). LOV-2011-06-24-30.
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). LOV-2008-06-27-71
- Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. FOR-2018-10-19-1584

Retningslinjer

- Regelverk for nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier. Bufdir. Rundskriv 01/2019.
- Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret, 2016.
- Fra deltakelse til mestring - Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Fafo-rapport 2018:04.
- Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten, 2010. Senter for statlig økonomistyring. Veileder.

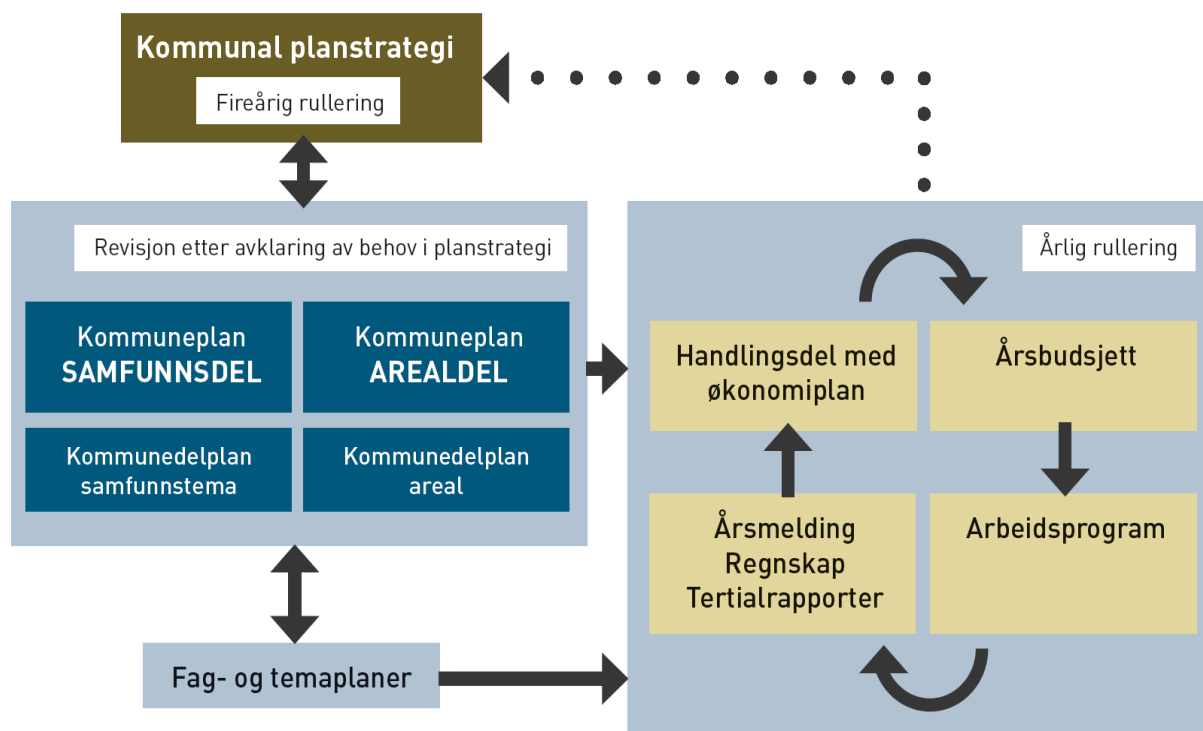
Nettsider

- Halden kommunes nettsider.
- ks.no, 16.02.2019.
- barnefattigdom.no
- bufdir.no
- arbeidoginkludering.no – Individual Placement and Support (IPS)

Annet

Denne rapporten har fungert som bakgrunnsmateriale i utarbeidingen av revisjonskriteriene:
Barnefattigdom i Hamar kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport 2016/2017. Hedmark revisjon IKS.

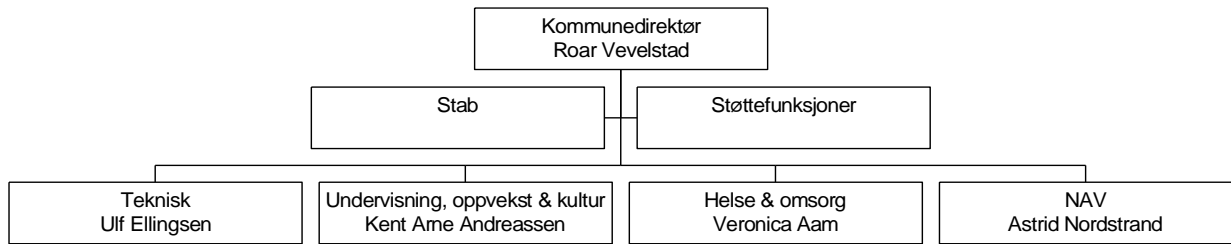
Vedlegg A: Det kommunale plansystemet



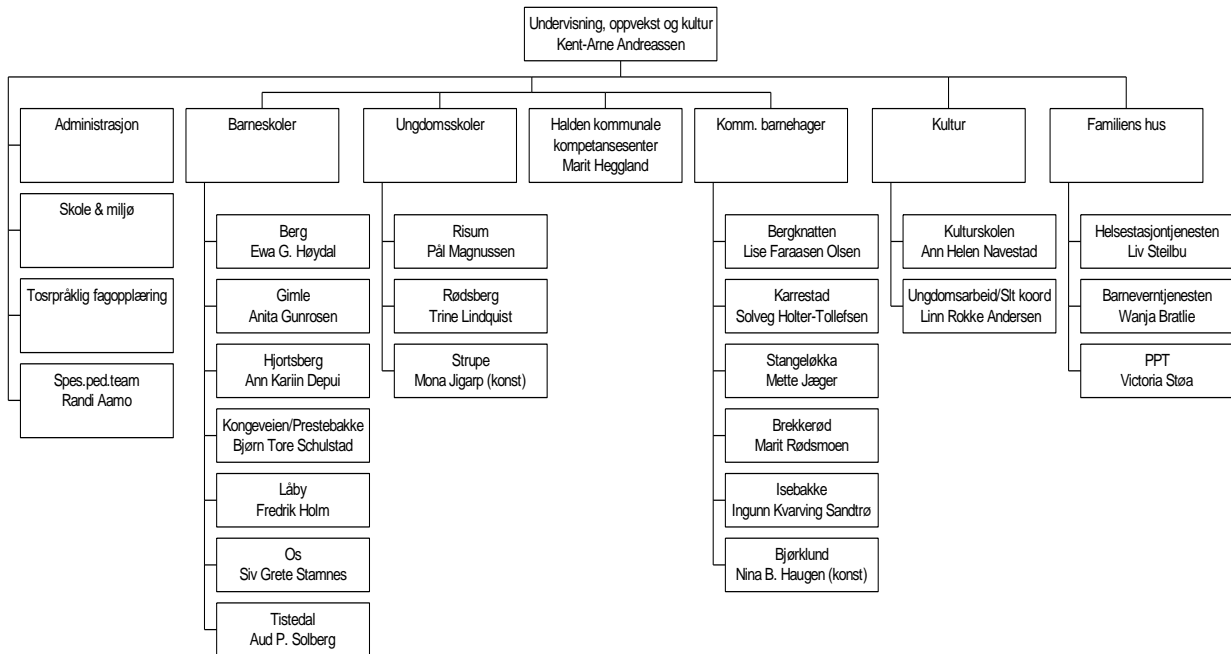
Kilde: Asplan Viak

Vedlegg B: Organisasjonskart

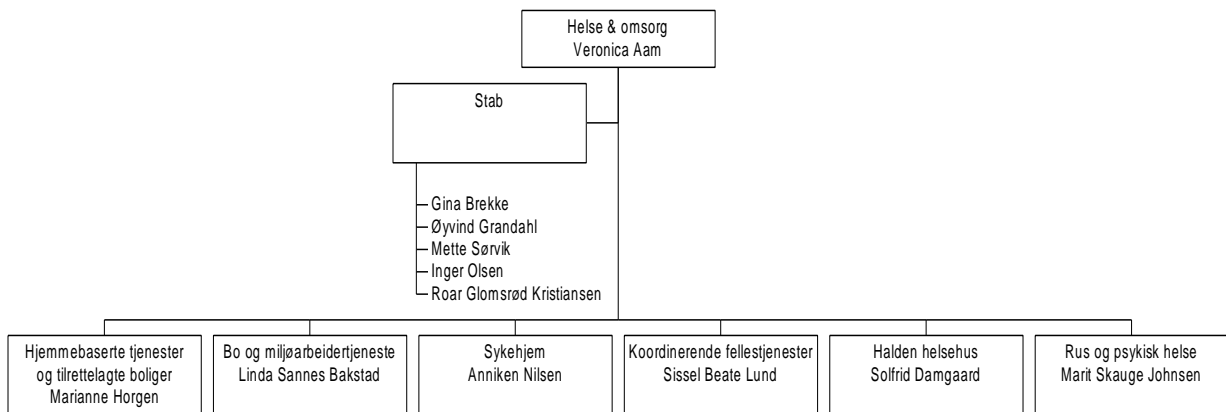
Organisasjonsplan Halden kommune



Undervisning & oppvekst



Helse & mestring



Vedlegg C: Lavinntekt

En oppvekst i en lavinntektsfamilie er ofte synonymt med barnefattigdom i Norge. Det er et betydelig antall barn som vokser opp i lavinntektsfamilier, og antallet er voksende. Ifølge statistikk fra SSB vokser hvert tiende barn opp i en husholdning som har vedvarende lav inntekt.

Det er ikke slik at en stor andel av barn i lavinntektsfamilier opplever materielle og sosiale mangler i Norge.⁷⁰ Men en oppvekst i fattigdom innebærer færre valgmuligheter og som oftest en lavere levestandard enn det jevnaldrende har. Dette kan ha mange negative konsekvenser, både på kort og lengre sikt. At noen barn lever i fattigdom i et land hvor de aller fleste har mye og mer enn de kanskje trenger, kan gjøre fattigdom mer synlig og skambelagt.

Det er vanskelig å anslå de samfunnsøkonomiske kostnadene av at en relativt stor andel barn og unge vokser opp i lavinntektshushold. I de fleste tilfellene er det vanskelig å entydig identifisere effekten av lavinntekt i seg selv, og sammenhengene er dessuten gjennomgående svake. Samtidig finner en rekke studier at lavinntekt kan føre til uheldige utfall for barn og unge. Funn fra forskning antyder at kostnadene er betydelige. I hovedsak konkluderer forskningen med at det vil lønne seg å sette i gang tiltak som kan redusere antall barn som vokser opp i fattigdom, og eventuelt også redusere de negative konsekvensene av å vokse opp i fattigdom.

I den daværende regjeringskonstellasjonens plattform fra Jeløya, ble det uttalt at fattigdom påvirker helse, utdanningsmuligheter og sosialt liv, og at regjeringens førsteprioritet i sosialpolitikken derfor er å bekjempe fattigdom, og særlig blant barnefamilier.⁷¹ I 2020 legger regjeringen frem en samarbeidsstrategi for barn som vokser opp i lavinntektsfamilier. Strategien skal fremme deltakelse og styrke mulighetene til barn som vokser opp i familier med dårlig råd, og skal bidra til å forebygge at fattigdom går i arv. Strategien skal fokusere på tiltak som gir barna like muligheter som sine jevnaldrende, blant annet til å gjennomføre utdanningsløp, ha gode og trygge boforhold, delta i organiserte fritidsaktiviteter og få bedre tilgang til helsetjenester.

Selv om vi i denne rapporten så langt det lar seg gjøre snakker om barn i lavinntektsfamilier eller barn i lavinntektshusholdninger, vil vi ofte måtte bruke begrepene fattigdom og barnefattigdom.

Fattigdom og lav inntekt

Fattigdom kan defineres på ulike måter. Absolutt fattigdom er begrepet som brukes om fattigdomsmål som fokuserer på det pengebeløpet som er nødvendig for å møte grunnleggende behov til livsopphold som mat, klær og tak over hodet. Absolutt fattigdom vil sjelden gjøre seg gjeldende i Norge.

En oppvekst i fattigdom i Norge innebærer færre valgmuligheter og ofte en dertil lavere levestandard enn det jevnaldrende har. Dette kan ha mange og negative konsekvenser, både på kort og lang sikt. At noen barn lever i fattigdom i et rikt land som Norge, kan gjøre fattigdom mer synlig og skambelagt. Samspillet mellom sosiale, helsemessige og økonomiske utfordringer over tid forsterker ofte hverandre og gir økt risiko for marginalisering og fattigdom.

I en mye brukt definisjon blir en person definert som fattig dersom vedkommende mangler ressurser til å delta i samfunnets aktiviteter, og å opprettholde den levestandarden som er vanlig i dette samfunnet.⁷²

I Norge har vi ingen offisiell fattigdomsgrense. For å definere lavinntektshusholdninger er det vanlig å ta utgangspunkt i husholdningenes disponible inntekt justert for antall husholdningsmedlemmer. Deretter settes en lavinntektsgrense lik 60 prosent av befolkningens medianinntekt. Siden lavinntektsgrensen settes relativt til inntektsnivået i befolkningen som helhet, er dette et relativt fattigdomsmål.

⁷⁰ Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier - NOVA Rapport 11/2018.

⁷¹ Jeløya-plattformen – politisk plattform utgått fra H, FrP og V.

⁷² Townsend 1979:31.

Lavinntekt kan være forbigående, eller vedvarende. Vanligvis er det vedvarende lavinntekt det refereres til i begrepet lavinntekt i forbindelse med fattigdom. Slik SSB definerer begrepet er vedvarende lavinntekt beregnet som den gjennomsnittlige husholdningsinntekten over 3 år. I 2018 tilhørte 11,3 prosent av alle barn i Norge en husholdning med vedvarende lavinntekt.

Fattigdom er et sammensatt problem. Fattigdomsproblemer er en samlebetegnelse for ulike utslag av økonomiske vansker, hvor både subjektive og objektive mål inngår. Når en skal måle problemer med som vedrører fattigdom kan det ofte være hensiktsmessig å gjøre dette ved både subjektive og objektive mål. With og Thorsen (2018) har foretatt en kartlegging av fattigdomsproblemer – basert på mangel på materielle og sosiale goder, i den norske befolkningen.⁷³ De fant at materielle mangler blant barn ikke er omfattende i Norge, verken for grunnleggende goder eller forbrukssteder. De som har lav inntekt opplever heller ikke mangler i materielle goder i særlig større grad enn andre.

Fattigdom består imidlertid også av andre dimensjoner enn tilgang på materielle ressurser. Deltagelse på ulike sosiale arenaer og på fritidsaktiviteter gir tilgang til mestring, tilhørighet, fellesskap, opplevelser og venner. Lav inntekt kan bidra til å begrense deltagelsen.

Om lag 80 prosent av alle barnefamilier i befolkningen rapporterer at barn og unge er med på regelmessige fritidsaktiviteter. En liten andel, rundt 2 prosent av disse, svarer at barna ikke deltar på grunn av at de ikke har råd. Det er likevel større forskjeller mellom ulike grupper av barnefamilier her, enn når en måler materielle goder.

Blant husholdninger med *årlig* lavinntekt er det så mange som 36 prosent som svarer at barna ikke deltar i regelmessige fritidsaktiviteter, og 11 prosent oppgir at det er fordi de ikke har råd. Blant husholdninger med *vedvarende* lavinntekt er tilsvarende andel henholdsvis 34 og 5 prosent.

Blant enslige forsørgere er det 5 prosent som oppgir at de ikke har råd til å la barna delta i regelmessige fritidsaktiviteter. Rundt 40 prosent av barnefamiliene hvor høyeste utdanningsnivå er grunnskole, deltar barna ikke i regelmessige fritidsaktiviteter. Økonomiske årsaker blir oppgitt som grunn hos 12 prosent av disse barnefamiliene.

Ser man landet under ett, har de fleste barnefamilier råd til å sende barna sine på skolearrangementer som koster penger, og det er bare én prosent av barnefamilier med barn i skolealder (6-15 år) som oppgir at de ikke har råd til dette.

Analysen viser samtidig at barn som vokser opp i økonomisk utsatte familier i stor grad opplever at de ikke har de samme sosiale godene som andre barn. Fritidsaktiviteter, skoleaktiviteter og ferie skiller seg ut som spesielt utbredt i disse familiene (With og Thorsen, 2018).

Hvem er lavinntektsfamiliene?

Det er et økende antall barn som vokser opp i familier med lavinntekt, og barn med innvandrerbakgrunn er i flertall. Det er først og fremst det økte innslaget av barn med innvandrerbakgrunn som forklarer økningen i lavinntekt blant barn de siste årene. Imidlertid har det etter 2011 også blitt flere barn uten innvandrerbakgrunn i husholdninger med vedvarende lavinntekt.

Epland og Norman (2019) har gjennomført en undersøkelse for å beskrive hvem som tilhører gruppen med lavinntektsfamilier. Inntektsulikheten er langt større blant personer med innvandrerbakgrunn enn i den øvrige befolkningen. Mange som har kommet til landet som flyktninger står utenfor både arbeidsmarkedet og trykkesystemet, og mottar ulike typer overføringer som ikke kompensere for manglende yrkesinntekter og pensjoner/trygd. Innvandring forklarer dermed noe av den økte inntektsulikheten.

Inntektsulikheten blant innvandrere kan i stor grad forklares med en relativt høy andel innvandrere med svak yrkestilknytning, lav individuell inntektsmobilitet og store husholdninger med mange å forsørge. Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert helt nederst i inntektsfordelingen. Mellom 2004 og

⁷³ Datagrunnlaget er hentet fra Levekårsundersøkelsen EU-SILC, 2015.

2017 ble andelen personer med innvandrerbakgrunn mer enn fordoblet, fra 23 prosent til over 49 prosent, blant de ti prosentene av befolkningen med de laveste inntektene.

I gruppen husholdninger med *årlig* lavinntekt, er det bare 2 prosent av barnefamiliene blant innvandrerne som ikke rapporterer om verken økonomiske vansker eller boligproblemer, i resten av befolkningen er den tilsvarende andelen 19 prosent (Epland og Normann, 2019). 5,7 prosent av barn uten innvandrerbakgrunn tilhørte en husholdning med vedvarende lavinntekt i 2017. For innvandrerbarn var denne andelen mye høyere - 38 prosent. En viktig grunn til dette er at flere barn i lavinntektsgruppen har kun én forsørger, noe som forsterkes av inntektsutviklingen blant enslige forsørgere de siste årene har vært svak (med inntektsnedgang i flere av de siste årene).

I 2017 tilhørte 64 prosent av personene i lavinntektsgruppen en husholdning uten noen yrkestilknyttede personer. Studenthusholdninger er her utelatt. Samtidig var det over en tredjedel av alle personer med lavinntekt som tilhørte en husholdning med minst én yrkestilknyttet person. Ser vi på husholdninger, i stedet for personer, finner vi at nesten 20 prosent av lavinntektshusholdningene hadde minst én yrkestilknyttet person i 2017.

Det er særlig blant unge aleneboende og enslige forsørgere at relativt mange havner i lavinntektsgruppen, selv om de er i arbeid (Omholt, 2019).

Har omfanget av fattigdomsproblemer økt? Vokser flere barn opp i lavinntektsfamilier?

Ikke alle som har en inntekt under lavinntektsgrensen opplever at pengene ikke strekker til. Andre opplever å ikke ha råd til materielle og sosiale goder, men er ikke fattige i henhold til en inntektsdefinisjon.

Selv om det er en tydelig sammenheng mellom lavinntekt og levekårsutfordringer på en rekke områder, forklarer ikke disse fattigdomsindikatorer alt (Normann 2009, 2011 og Omholt 2016). En innvending mot lavinntekt som mål på fattigdom er at målet er følsomt for inntektsøkninger i hele befolkningen. Etter 2011 har andelen barn i lavinntektshusholdninger økt hvert år, og økningen i 2017 betyr at det på disse seks årene har blitt godt over 30 000 flere barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt.

Nesten alle data tyder på at andelen av befolkningen som bor i lavinntektshusholdninger øker (Epland og Kirkeberg, 2017). Samtidig har befolkningen generelt opplevd inntektsvekst, også lavinntektsgruppene, jf. for eksempel Epland og Kirkeberg (2016). Dette viser at en økende andel av barnefamilier henger etter i velstandsutviklingen.

Sosialmobilitet og fattigdom som går i arv

Er det slik at ulike kjennetegn ved den husholdningen en tilhørte som barn, for eksempel foreldrenes yrkestilknytning og utdanningsnivå, om en vokste opp med en eller to forsørgere, om husholdningen hadde lav inntekt og mottok sosialhjelp, også påvirker de økonomiske levekårene en får som voksen?

Den økonomiske situasjonen en opplevde som barn, har også stor betydning for hvordan det går inntektsmessig senere i livet. Barn som vokste opp i økonomisk utsatte familier har gjennomgående lavere husholdningsinntekter og større sannsynlighet for å havne i laveste inntektsklasse som voksen, sammenlignet med jevnaldrende som vokste opp i husholdninger med bedre råd.

Det er likevel kun en liten andel av disse personene som har så lave inntekter at de havner under den årlige lavinntektsgrensen i befolkningen. Dette skyldes primært at gruppen som helhet har et høyt inntektsnivå, blant annet på grunn av at andelen innvandrere – der mange har lave inntekter, er liten.

Om en hadde foreldre som var yrkestilknyttet eller ikke, ser ut til å bety mye for barnas inntektskarrierer som voksne. De som vokser opp i husholdninger der ingen av de voksne var i arbeid har stor sannsynlighet for å havne i laveste inntektsklasse som voksne. I en undersøkelse av Epland og Kirkeberg (2016) viste at 41 prosent av denne gruppen befant seg i laveste inntektsklasse i 2017, samtidig var dette tilfelle for en betydelig lavere andel, 17 prosent, av dem som hadde to yrkestilknyttede voksne i husholdningen. Det var derimot små forskjeller i inntektskarrierene mellom dem som hadde henholdsvis en eller to yrkestilknyttede i husholdningen som barn. Begge disse gruppene har om lag samme sannsynlighet for å plassere seg i de ulike inntektsklassene som voksne.

I Norge betyr imidlertid foreldrenes inntekt relativt lite sammenlignet med mange andre land, jf. for eksempel Salvanes (2017). Det betyr at det er en betydelig sosial mobilitet når det gjelder inntekt i Norge. Flere undersøkelser viser også at den sosiale mobiliteten til unge norskfødte med innvandrerforeldre er betydelig, men at det samtidig er store forskjeller innen gruppen der foreldrenes landbakgrunn ser ut til å ha stor betydning.

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2020/120
Dokumentnr.: 12
Løpenr.: 120963/2020
Klassering: 3001-188
Saksbehandler: Anita Dahl Aannerød

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Halden	Møtedato 11.06.2020	Utvalgssaksnr. 20/24
--	-------------------------------	--------------------------------

Kommunedirektørens oppfølging av forvaltningsrevisjonsprosjektet "Investeringsprosjekters tidligfase"

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar redegjørelsen fra kommunedirektør til orientering.

Fredrikstad, 03.06.2020

Vedlegg

Vedlegg 1: Notat fra kommunedirektør.

Vedlegg 2: Revidert prosjektprosedyre.

Vedlegg 3: Mal for presentasjon av investeringsbehov

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. KU-sak 19/32, den 3.september 2019 (Forvaltningsrevisjonsrapport «Investeringsprosjekters tidligfase».
2. Kommunestyresak 133/19, den 12.desember 2019 (Forvaltningsrevisjonsrapport «Investeringsprosjekters tidligfase»).

Saksopplysninger

I kontrollutvalgsmøte den 3.september 2019 behandlet kontrollutvalget en forvaltningsrevisjonsrapport som omhandlet investeringsprosjekters tidligfase. Kontrollutvalget innstilte til kommunestyret følgende:

«1: Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Investeringsprosjekters tidligfase» til orientering, og ber administrasjonen følge opp de to anbefalinger som fremkommer av rapporten. Herunder skal kommunen:

- utarbeide en prosjektmodell som etablerer rutiner for investeringsprosjekters tidligfase. En prosjektmodell bør, i tillegg til faseinndeling, inneholde elementer som; kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse, konseptutredning, kvalitetssikring og risikovurderinger.

- utarbeide rutiner/maler som beskriver hvilken informasjon saksframlegg i kommunestyret for større investeringsprosjekter skal inneholde. Dette vil bidra til å sikre at det framlegges et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyret.

2: Kommunestyret ber rådmannen om å rapportere til kontrollutvalget våren 2020, om sin oppfølging av rapportens anbefalinger.

Kommunestyret viser for øvrig til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp.»

Kommunestyret fattet likelydende vedtak.

I henhold til punkt 2 i vedtaket skal kommunedirektøren rapportere til kontrollutvalget våren 2020 om sin oppfølging av rapportens anbefalinger. Kommunedirektør har derfor gitt et notat til kontrollutvalget hvor kommunedirektøren redegjør for dette. Notatet ligger i sin helhet som vedlegg 1 til saken. Kommunedirektør har også oversendt revidert prosjektmodell, vedlegg 2 til saken.

For å følge opp revisjonens anbefalinger skriver kommunedirektør at følgende endringer er gjort i revidert prosjektprosedyre:

«På overordnet nivå er det lagt inn punkter som vedrører prosedyrens formål; prosedyren skal sikre en mest mulig ensartet behandling av større investeringsprosjekt samt sikre at det fremlegges et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyret.

Det er videre, på overordnet nivå, lagt inn kolonne som tydelig viser når i de ulike fasene det kreves videre behandling, enten på administrativt eller politisk nivå.

Det er videre gjort flere endringer i prosedyren som går på prosjektenes tidligfase:

Proseduren er oppdatert med et punkt om konseptanalyse og alternativutredning med tilhørende risikovurdering av de ulike alternativ som vurderes. Konseptutredningen skal inneholde behovsanalyse samt strategisk analyse sett i sammenheng med samfunns mål, effektmål og resultatmål. Alternativutredning skal inneholde tre alternativ; et nullalternativ og minst to alternative konsepter. Tidligfase skal i tillegg inneholde en kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse. Kostnadsestimeringen bør inneholde en oversikt over prosjektets kostnadsusikkerhet samt trusler og muligheter som kan inntreffe under gjennomføringen. Det er tenkt at denne prosedyren frem til dette punktet skal kunne bidra til å skrinlegge ineffektive prosjekt samt tvinge saksbehandlere til å tenke over hvilke ulike alternativ som kan arbeides videre med. Dersom man velger å gå videre med større investeringsprosjekt etter denne første fasen skal de valgte alternativ leveres videre til eiendomsavdelingen for videre utredning.

Fremdeles i prosjektets tidligfase skal videre utredning, i samarbeid med prosjektleder i eiendomsavdelingen, sikre en forsvarlig saksutredning og et godt beslutningsgrunnlag for politikerne. Ved avslutning av tidligfasen skal denne utredningen videre til politisk behandling etter fastsatt disposisjon, også presentert i revidert prosjektprosedyre:

Saksframlegg for større investeringsprosjekt skal inneholde alternativutredning med minimum tre alternativ hvorav et er nullalternativ med tilhørende behovsanalyse med fokus på samfunnsbehov, strategisk analyse sett i sammenheng med samfunns mål, effektmål og resultatmål, risikovurdering av alle alternativ hvor ulike former for risiko må være drøftet samt evt. konsekvenser og løsninger. Saksframlegg må videre inneholde gjennomføringsplan, økonomisk usikkerhetsanalyse, grove kostnadsoverslag for hele prosjektet, deriblant forprosjekt, prosjektering, infrastruktur, inventar og utstyr m.m. Evt. tomtevalg må være drøftet. Saksframlegg bør videre inneholde rapport fra evt. forprosjekt.»

Da revisjonen leverte sin rapport i 2019 sto blant annet følgende: *«Tallene som inngår i økonomiplanen 2015-2018 hvor Bergheim bo- og aktivitetssenter første gang ble vedtatt, er identiske med de som er presentert i Agenda Kaupang-rapporten, datert 15. desember 2014 (arbeidet med rapporten pågikk i 2013 og 2014). Om Agenda Kaupang har bidratt til å kvalitetssikre tallene, eller om kommunen bare har benyttet tallene fra rapporten i økonomiplanen er noe uklart.*

På bakgrunn av at kommunen ikke har utarbeidet rutiner som sikrer god kvalitetssikring, er det etter revisjonens syn vanskelig å få til en konsekvent kvalitetssikring av investeringsprosjekter. I tillegg til kvalitetssikringen gjort internt i kommunen, har eksterne konsulenter bidratt til kvalitetssikringen i prosjekt Bergheim.»

Det fremkommer ikke tydelig i prosedyren noe punkt om kvalitetssikring, imidlertid fremkommer det punkter om faseinndeling, kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse, konseptutredning, og risikovurderinger.

Det fremkommer også av prosedyren hvilke punkter et politisk saksfremlegg bør inneholde herunder:

- Alternativutredning: minimum 3 alternativ hvorav 1 er nullalternativ med tilhørende:
 - Behovsanalyse (fokus på samfunnsbehov)
 - Strategisk analyse (i sammenheng med samfunns mål, effektmål og resultatmål)
 - Risikovurdering
 - Økonomisk usikkerhetsanalyse
 - Gjennomføringsplan
 - Grovt kostnadsoverslag for hele prosjektet:
 - Forprosjekt
 - Prosjektering
 - Infrastruktur
 - Inventar og utstyr
 - Annet
- Evt. tomtevalg

Vedlegg (alternativutredning, evt. rapport/referat fra tidligere faser)

Kommunedirektøren har også oversendt mal for presentasjon av investeringsbehov, vedlegg 3. Denne skal fylles ut og leveres økonomiavdelingen innenfor gitte frister i forbindelse med budsjett- eller økonomiplanarbeid. Dette så at kommunestyret er informert tidlig og får et bredt beslutningsgrunnlag.

Vurdering

Sekretariatet vurderer at kommunedirektør i stor grad har fulgt opp revisjonens anbefalinger og kommunestyrets vedtak. Denne vurderingen gjøres med bakgrunn i tilsendte dokumenter.

Sekretariatet er noe usikker på hvorvidt revisjonens anbefaling om kvalitetssikring av budsjetterte tall er innarbeidet i prosedyren. Det kan være at kvalitetssikring av tallene ligger i gjennomføringen av kostnadsestimeringen og at denne bør inneholde en oversikt over prosjektets kostnadsusikkerhet samt trusler og muligheter som kan inntreffe under gjennomføringen. Sekretariatet vurderer at kommunedirektøren kan gi utfyllende kommentarer om dette i kontrollutvalgets møte.

Utover dette vil sekretariatet anbefale kontrollutvalget å ta kommunedirektørens redegjørelse til orientering.

NOTAT

Bakgrunn:

Østfold kommunerevisjon gjennomførte i perioden mars 2019 til august 2019 en forvaltningsrevisjon vedrørende prosjektets tidligfase.

Prosjektplanen som rapporten bygger på inneholdt to problemstillinger; I hvilken grad har Halden kommune etablert rutiner og retningslinjer (prosjektmodell/investeringsreglement) som sikrer tilfredsstillende styring av investeringsprosjekters tidligfase? Samt i hvilken grad sikrer Halden kommune en tilfredsstillende praksis for styring av investeringsprosjekters tidligfase? Revisjonen fant det mest hensiktsmessig å slå sammen disse to problemstillingene og valgte i tillegg å fokusere på investeringsprosjektet Bergheim bo- og aktivitetssenter.

Prosjektet ble gjennomført med fem intervjuer av ansatte i kommunen som har vært involvert i Bergheimprosjektet, og dokumentanalyse. I etterkant av intervjuet ble det utarbeidet referat som så ble verifisert av informantene, dette dannet igjen grunnlag for revisjonens konklusjoner og anbefalinger:

- ❖ Kommunen bør vurdere å utarbeide en prosjektmodell som etablerer rutiner for investeringsprosjekters tidligfase. En prosjektmodell bør, i tillegg til faseinndeling, inneholde elementer som; kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse, konseptutredning, kvalitetssikring og risikovurderinger.
- ❖ Kommunen bør utarbeide rutiner/maler som beskriver hvilken informasjon saksframlegg i kommunestyret for større investeringsprosjekter skal inneholde. Dette vil bidra til å sikre at det framlegges et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyret.

Utredning:

Revisjon etterlyser en prosjektmodell. Det påpekes imidlertid samtidig at utarbeidelse av prosjektprosedyre for bygg- og anleggsinvesteringer er en positiv endring som bidrar til en mer forutsigbar og enhetlig behandling av investeringsprosjekt, men at denne har enkelte mangler som revisjon mener kommunen bør vurdere å få på plass rutiner for.

En arbeidsgruppe sammensatt av enhetsleder eiendom, økonomirådgiver samt flere prosjektledere har vurdert det dithen at prosedyren for bygg- og anleggsinvesteringer er en god og detaljert prosjektmodell som dekker de fleste faser av større prosjekt, men at denne bør oppdateres med revisjonens anbefalinger vedrørende kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse, alternativutredning, kvalitetssikring og risikovurdering samt rutiner for rapportering og politisk behandling.

Følgende endringer er gjort i revidert prosjektprosedyre (vedlagt):

På overordnet nivå er det lagt inn punkter som vedrører prosedyrens formål; prosedyren skal sikre en mest mulig ensartet behandling av større investeringsprosjekt samt sikre at det fremlegges et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyret.

Det er videre, på overordnet nivå, lagt inn kolonne som tydelig viser når i de ulike fasene det kreves videre behandling, enten på administrativt eller politisk nivå.

Det er videre gjort flere endringer i prosedyren som går på prosjektenes tidligfase:

Prosedyren er oppdatert med et punkt om konseptanalyse og alternativutredning med tilhørende risikovurdering av de ulike alternativ som vurderes. Konseptutredningen skal inneholde behovsanalyse





samt strategisk analyse sett i sammenheng med samfunns mål, effektmål og resultatmål. Alternativutredning skal inneholde tre alternativ; et nullalternativ og minst to alternative konsepter. Tidligfase skal i tillegg inneholde en kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse. Kostnadsestimeringen bør inneholde en oversikt over prosjektets kostnadsusikkerhet samt trusler og muligheter som kan inntreffe under gjennomføringen.

Det er tenkt at denne prosedyren frem til dette punktet skal kunne bidra til å skrinlegge ineffektive prosjekt samt tvinge saksbehandlere til å tenke over hvilke ulike alternativ som kan arbeides videre med. Dersom man velger å gå videre med større investeringsprosjekt etter denne første fasen skal de valgte alternativ leveres videre til eiendomsavdelingen for videre utredning.

Fremdeles i prosjektets tidligfase skal videre utredning, i samarbeid med prosjektleder i eiendomsavdelingen, sikre en forsvarlig saksutredning og et godt beslutningsgrunnlag for politikerne. Ved avslutning av tidligfasen skal denne utredningen videre til politisk behandling etter fastsatt disposisjon, også presentert i revidert prosjektprosedyre:

Saksfremlegg for større investeringsprosjekt skal inneholde alternativutredning med minimum tre alternativ hvorav et er nullalternativ med tilhørende behovsanalyse med fokus på samfunnsbehov, strategisk analyse sett i sammenheng med samfunns mål, effektmål og resultatmål, risikovurdering av alle alternativ hvor ulike former for risiko må være drøftet samt evt. konsekvenser og løsninger. Saksfremlegg må videre inneholde gjennomføringsplan, økonomisk usikkerhetsanalyse, grove kostnadsoverslag for hele prosjektet, deriblant forprosjekt, prosjektering, infrastruktur, inventar og utstyr m.m. Evt. tomtevalg må være drøftet. Saksfremlegg bør videre inneholde rapport fra evt. forprosjekt.

Andre endringer:

Ved presentasjon av investeringsbehov, uavhengig av investeringens størrelse, skal vedlagt mal (presentasjon av investeringsbehov) fylles ut og leveres økonomiavdeling innenfor gitte frister i forbindelse med budsjett- eller økonomiplanarbeid. Presentasjon av investeringsbehov vedlegges Kommunedirektørens forslag til budsjett og/eller økonomiplan. På denne måten er kommunestyret informert fra en tidlig fase i prosjektet og får et bredt beslutningsgrunnlag.



0. Definisjoner

Oppdragsgiver: Kommunedirektør

Kommunalavdeling:

Prosjektleder: Ansvarlig for gjennomføring av investeringsprosjekter for Halden kommune

Bygg- og anleggsprosjekt: Prosjekt med prosjektleder fra kommunalavdeling teknisk

Brukerutvalg/referansegrupper: Representanter for brukere av arealene (for eksempel ansatte, interesseorganisasjoner, pårørende osv.)

Styringsgruppen: Utnevnes av kommunedirektør med aktuelle deltakere for prosjektet. Har møter månedlig.

1. Virkeområde

Prosedyren gjelder alle investeringsprosjekter for bygg og anlegg der kommunen selv har påtatt seg rollen som byggherre, herunder nybygg, rehabiliterings- og ombyggingsarbeider.

2. Formål

- Prosedyren skal sikre en mest mulig ensartet behandling av større investeringsprosjekt
- Prosedyren skal sikre at det fremlegges et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyret
- Prosedyren skal klargjøre ulike ansvarsforhold mellom kommunalavdelingene, bygg- og anleggsprosjekt og delprosjekt tjeneste ved planlegging og gjennomføring av et investeringsprosjekt, herunder:
 - o Sikre en forutsigbar og enhetlig behandling av investeringsprosjekter.
 - o Ansvarliggjøring ved oppfølging av kostnadsrammer:
 - Klargjøre hvor stor andel av bevilgningen som utgjør for eksempel; inventar, bygninger, logistikk osv. i henhold til kommunens kontoplan.
 - o Ansvarliggjøring ved oppfølging av vedtatt finansiering:
 - Søknad om husbankmidler / statlig finansiering
 - Rentekompensasjoner
 - Diverse andre refusjonsordninger

Kommunedirektøren er oppdragsgiver for både bygge- og anleggsprosjekt og delprosjekt tjeneste.

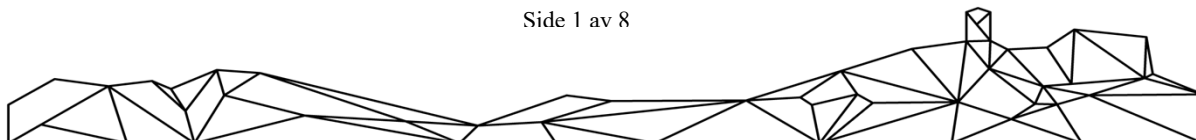
Linjeledere i kommunalavdelingene kan ikke instruere prosjektleder under gjennomføringen av prosjektet.

Prosjektplan utarbeides, hvor styrings- og rapporteringsstruktur fremgår for hele prosjektet, inntil ferdigstillelse.

3. Ansvar

Enhetsleder Eiendom har ansvar for å vedlikeholde denne prosedyren.

Enhetsleder Eiendom er ansvarlig for at prosedyren gjøres kjent for de andre i enheten.



4. Faseinndeling

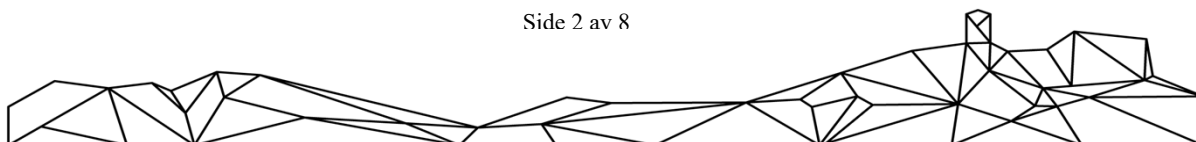
Oppgavene/ansvaret deles inn i nedenstående faser:

- Fase 1.0 : **Idefase** (ansvarlig: Saksbehandler – i aktuell kommunalavdeling)
- Fase 2.0 : **Tidligfase** (ansvarlig: Prosjektleder eiendom i samråd med saksbehandler i aktuell kommunalbehandling)
- Fase 3.0 : **Forprosjekt** (ansvarlig: Prosjektleder Eiendom)
- Fase 4.0: **Prosjektering** (ansvarlig: Prosjektleder Eiendom)
- Fase 5.0: **Gjennomføring** (ansvarlig: Prosjektleder Eiendom)
- Fase 6.0: **Overlevering** (ansvarlig: Prosjektleder Eiendom)

Prosjektgruppene som settes sammen, søkes å ha gjennomgående representasjon i de ulike fasene.

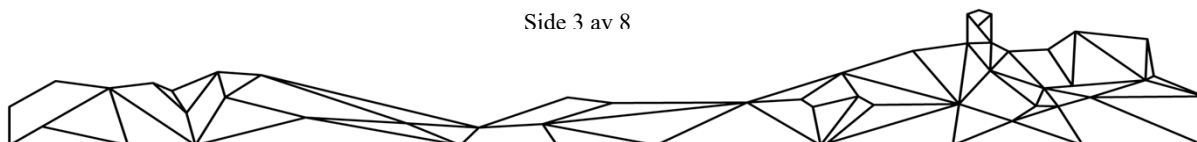
5. Oppgave/ansvarsfordeling

Alle deler av de ulike fasene under, må gjennomgås og sjekkes ut.



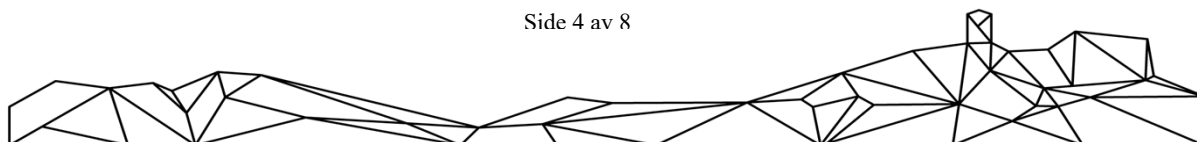
Fase 1.0: Idéfase

Oppgave	Detaljer	Ansvarlig	Rapportering/ behandling
Igangsette og gjennomføre fasen	Interne avklaringer i forhold til omfang, budsjett, økonomi m.m. Fasen skal ikke munne ut i vedtak eller føre frem til forhandlinger med eller bestillinger fra eksterne parter	Saksbehandler kommunalavdeling	
Oversende utredning av behovet til KO(kommunalområde) for vurdering og evt. prosjektbestilling	<ul style="list-style-type: none"> - Behovsvurdering - Konseptanalyse/Alternativ-vurdering m/ risikovurdering (økonomi, brukere, infrastruktur m.m.) Minst 3 alternativ skal vurderes hvorav 1 skal være nullalternativ. - Avklare eierforhold, heftelser og servitutter - Avklare planstatus, herunder om det foreligger registreringer av grunnforhold, fornminner, forurenset grunn/luft, støy mv. - Avklare behov for midlertidige arealer - Avklare status eie/leie betraktninger - Vurderinger av arealbehov (eksisterende/nytt) - Usikkerhetsanalyse. Skal inkludere <ul style="list-style-type: none"> - Grov analyse av byggenes/tomtenes egnethet - Grov analyse av fremdrift - Grove drift- og investeringskostnader pr. alternativ - Trusler og muligheter pr. alternativ - Avklare planstatus/område (samfunnsavdeling) 	Saksbehandler kommunalavdeling i samråd med enhet eiendom	
Beslutte rapporteringsnivå	Opprette styringsgruppe - prosjekt/Enhetsprosjekt/Kommunalavdeling-prosjekt. Kommunaldirektør leder styringsgruppa	Kommunaldirektør tjenesteområde/kommunedirektør	
Presentasjon av prosjekt	Overlevering av bestillingsskjema og avklaringsmøte med kommunaldirektør for bestillingsavklaring. <ul style="list-style-type: none"> - Utfylling av bestillingsskjema (mal: presentasjon av investeringsbehov) - Minst 3 alternativ skal vurderes hvorav 1 skal være nullalternativ. - Alternativ godkjennes av styringsgruppa - Godkjente alternativ oversendes eiendom for videre utredning 	Saksbehandler kommunalavdeling	Bestillings-skjema (1 skjema pr. alternativ) – til eiendoms-avdelingen for videre utredning

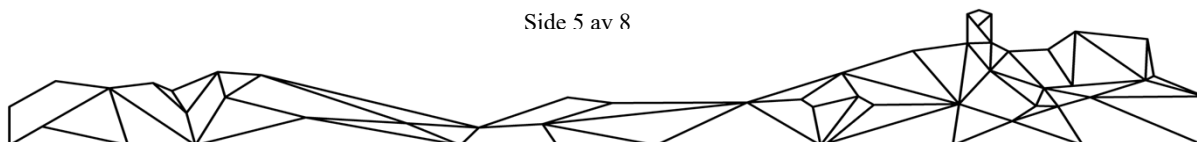


Fase 2.0: Tidligfase

Oppgave	Detaljer	Ansvarlig	Rapportering/ behandling
Opprette en prosjektgruppe – byggeprosjekt	<ul style="list-style-type: none"> – Valg av prosjektleder – Prosjektleder eiendom koordinerer arbeidsgruppe utpekt med representanter fra gjeldende kommunalavdeling. – Prosjektleder fra enhet eiendom, leder arbeidsgruppe for tjenesteyting, engasjert arkitekt og konsulenter (ved behov med referansegruppe) 	Prosjektleder eiendom	
Opprette delprosjekt tjeneste	<ul style="list-style-type: none"> – Kommunalavdeling utpeker leder til delprosjekt tjeneste. – Leder skal være deltaker i byggeprosjekt. – Leder setter sammen brukerutvalg og/eller referansegruppe 	Saksbehandler kommunalavdeling	
Utrede behov fra fase 1.0	Prosjektgruppen gjennomfører en analyse/risikovurdering, hvor blant annet følgende innarbeides:		
	<ul style="list-style-type: none"> – Definisjon av behovets størrelse (antall elever, barnehageplasser, sykehjemsplasser, kontorplasser m.m.) – Utarbeidelse av romprogram i samarbeid med bruker – Ønske om geografisk plassering 	Saksbehandler kommunalavdeling	
	<ul style="list-style-type: none"> – Vurdere alternative løsninger. (Leie, andels-/seksjonseie, offentlig-privat samarbeid (OPS)) – Registrering av aktuelle hjemmelshavere og eventuelle heftelser. – Sjekke forhold omkring eventuelle fradelinger, sammenføyninger, hjemmelsoverføringer/ervert, nødvendig pantefrafall og arbeidets fremdrift – Vurdering av egen bygningsmasse – Vurdere behov for reguleringsarbeid – Valg av tomtealternativer og gransking av eventuelt gjeldende reguleringsplaner med bestemmelser for det/de aktuelle områdene. 	Prosjektleder eiendom	
	<ul style="list-style-type: none"> – Sjekke kapasitet på infrastruktur (vei, vann, avløp) med enhet kommunalteknikk 	Prosjektleder eiendom	
	<ul style="list-style-type: none"> – Sjekke kapasitet på infrastruktur (krafttilførsel og IKT) – Eventuelt anskaffe og kontrahere geoteknikker – Eventuelt bestille fornminneundersøkelser 	Prosjektleder eiendom	



Kostnadsoverslag totale prosjektkostnader	– Grovt kostnadsoverslag investeringer bygg inkl. krafttilførsel og IKT – Avklare hva som er løst inventar og utstyr	Prosjektleder eiendom	
	– Grovt kostnadsoverslag investering infrastruktur (vei, vann og avløp) med enhet kommunalteknikk	Prosjektleder eiendom	
	– Evt kost/nytte-analyse	Saksbehandler kommunalavdeling	
Kostnadsoverslag totale driftskostnader	– Grove overslag for driftskostnader av virksomheten (skolen, sykehjemmet m.m.)	Saksbehandler kommunalavdeling	
	– Kostnadsoverslag FDV-kostnader(Bygg)	Prosjektleder eiendom	
	– Kostnadsoverslag FDV – kostnader(VVA) med enhet kommunalteknikk	Prosjektleder eiendom	
	– Beregning av årlige kapitalkostnader – Evt. kost/nytte-analyse	Enhet økonomi Aktuell kommunalavdeling	
Opprette prosjektet i arkivsystem med overordnet fremdriftsplan/milepælsplan	Aktiviteter: – Alle anskaffelser gjennomføres iht lovverk og frister innarbeides i fremdriftsplan – Reguleringsplaner – Fornminneundersøkelser – Prosjekteringsarbeider – Byggesaksbehandling (forhåndskonferanse samt grunnlag for rammesøknad og søknad om igangsetting) – Byggetid	Prosjektleder eiendom og/eller kommunalavdeling	
Rapportering	– Felles rapportering pr måned til byggherre/eventuelt styringsgruppe.	Prosjektleder eiendom	
Sak til politisk behandling, evt. innarbeidet i budsjett	Saksfremlegg bør inneholde: – Alternativutredning: minimum 3 alternativ hvorav 1 er nullalternativ med tilhørende: - Behovsanalyse (fokus på samfunnsbehov) - Strategisk analyse (i sammenheng med samfunns mål, effektmål og resultatmål) - Risikovurdering - Økonomisk usikkerhetsanalyse - Gjennomføringsplan - Grovt kostnadsoverslag for hele prosjektet: - Forprosjekt - Prosjektering - Infrastruktur - Inventar og utstyr - Annet – Evt. tomtevalg – Vedlegg (alternativutredning, evt. rapport/referat fra tidligere faser)	Saksbehandler kommunalavdeling	Politisk behandling

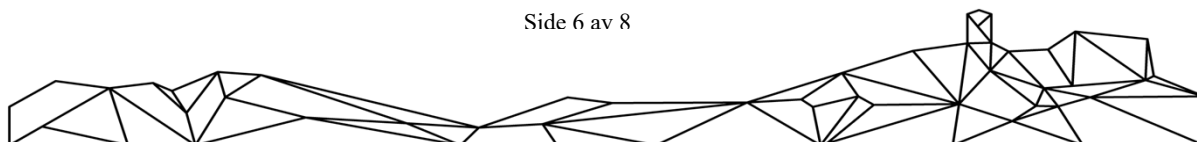


Fase 3.0: Forprosjekt

Oppgave	Detaljer	Ansvarlig	Rapportering/ behandling
Igangsette og gjennomføre fasen	– Se Bok 0 og bygghåndbok for Halden kommune med sjekklister	Prosjektleder eiendom	
Månedlig rapportering for byggprosjektet og delprosjekt tjeneste til styringsgruppen	– Rapportere prosjektet løpende	Prosjektleder eiendom i samråd med leder delprosjekt tjeneste	
Anskaffelse og kontrahering av arkitekt	– Eventuelt anskaffe og kontrahere reguleringsarkitekt	Prosjektleder eiendom	
Kontroll av arealer	– Romprogram	Aktuell kommunalavdeling	
Etterberegning/kontroll av kostnader og finansiering	Herav: – Driftskostnader for tjenesten.	Aktuell kommunalavdeling	
	– FDV-kostnader	Prosjektleder eiendom	
	– Prosjekt/investeringskostnader etter NS 3453 – Inventarkostnader	Prosjektleder eiendom	
	– Kapitalkostnader – Finansiering – Kost/Nytte-analyse (endelig evaluering)	Enhet økonomi	
Reviderte planer	– Fremdriftsplan – Logistikkplan	Prosjektleder eiendom	
	– Investeringsplan	Enhet økonomi/prosjektleder eiendom	
Eventuelt godkjenning av prosjekt som legges frem for politisk behandling	Politisk sak fremmes og inneholder følgende elementer: – Redegjørelse av sak/prosjekt – Økonomiske vurderinger: Herav oversikt over investeringskostnader inkludert inventar/driftskostnader og forslag til finansiering Eventuelt: – Sak fremmes i budsjett	Prosjektleder eiendom og kommunaldirektør tjenesteområde	Politisk behandling

Fase 4.0: Prosjekteringsfase

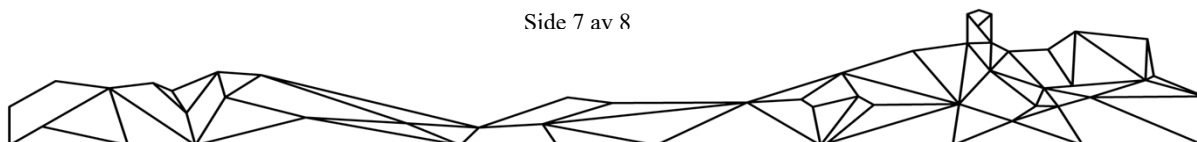
Oppgave	Detaljer	Ansvarlig	Rapportering
Igangsette og gjennomføre fasen	– Se Bok 0 og bygghåndbok med sjekklister	Prosjektleder eiendom	
Bestemmelse av entreprisemodell	– Se Bok 0 og bygghåndbok med sjekklister	Prosjektleder eiendom	
Anskaffelse og kontrahering av prosjekterende	– Se Bok 0 og bygghåndbok med sjekklister	Prosjektleder eiendom	



Utarbeidelse av konkurransegrunnlag	– Utarbeide konkurransegrunnlag for entreprise iht. lov om off. anskaffelser og interne rutiner/prosedyrer. Jfr. Bok 0 og bygghåndbok	Prosjektleder eiendom	
Utarbeidelse av detaljert fremdriftsplan	– Fremdriftsplan for byggprosjekt og delprosjekt tjeneste sine aktiviteter	Prosjektleder eiendom	
Månedlig rapportering for byggprosjektet og delprosjekt tjeneste	– Rapportere prosjektet løpende	Prosjektleder eiendom i samråd med leder delprosjekt tjeneste	
Rapportering til politisk nivå	– Ved avvik og som del av rapportering til styringsgruppen.	Prosjektleder eiendom/enhetsleder eiendom	Politisk behandling
Eventuelt inngåelse av leiekontrakter		Prosjektleder eiendom	
Eventuelt kjøp av bygg/leiligheter/seksjoner		Prosjektleder eiendom	
Koordinere søknad om ekstern finansiering	– Kommunal bevilgning – Søknad om Husbankmidler – Søknad om rentekompensasjon – Rentekompensasjon: Årlig budsjettering og oppfølging (Enhet økonomi) – Søknad om tippemidler – Følge opp andre refusjonsordninger	Prosjektleder eiendom med bistand fra tjenesteområder og støttefunksjoner.	
Oppfølging av finansiering/inntekter	– Kommunal bevilgning – Søknad om Husbankmidler – Søknad om rentekompensasjon – Rentekompensasjon: Årlig budsjettering og oppfølging (Enhet økonomi) – Søknad om tippemidler – Følge opp andre refusjonsordninger	Prosjektleder eiendom med bistand fra tjenesteområder og støttefunksjoner.	

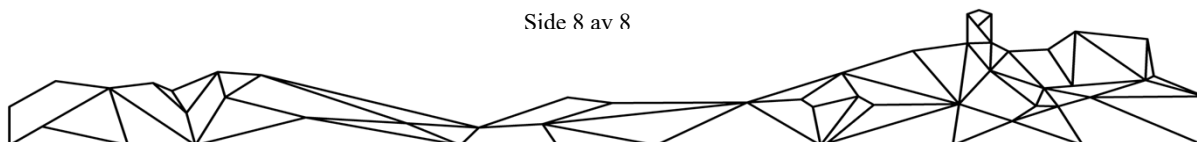
Fase 5.0: Gjennomføringsfase

Oppgave	Detaljer	Ansvarlig	Rapportering
Igangsette og gjennomføre fasen	–	Prosjektleder eiendom	
Anskaffelse og kontrahering av entreprenør	– I hht Lov om offentlig anskaffelser og aktuelle kontrakter (norsk standard)	Prosjektleder eiendom	
Oppfølging gjennomføringsfase	– Delta i møter med entreprenør og rådgivere – Interne møter	Prosjektleder eiendom og leder delprosjekt tjeneste	
Avslutning av byggeprosjekt	– Overtakelsesforretning	Prosjektleder eiendom	
Offisiell åpning av prosjektet	– Avtales med ordfører, kommunedirektør og kommunikasjon	Kommunaldirektør tjenesteområde	
Sluttrapport med regnskapsavslutning til politisk behandling prosjekt	– Sluttrapport med regnskapsavslutning senest 18 måneder etter overtakelsesforretning.	Prosjektleder eiendom med bistand fra Enhet økonomi	Politisk behandling



Fase 6.0: Overleveringsfase

Oppgave	Detaljer	Ansvarlig	Rapportering
Oppfølging av garantiarbeider	Gjenstående arbeid/utbedringer etter byggefasen	Prosjektleder eiendom	
Gjennomføring av årsbefaringer	Gjennomføre årsbefaringer med entreprenør	Enhet eiendom	
Kontrollere FDV dokumentasjon	Gjennomgang og sjekk at aktuelle FDV-dokumenter er i henhold til hva som forventes av prosjektet.	Enhet eiendom	



Investering - tittel

Bakgrunn (Beskrivelse av problemet/behovet og hvordan dette henger sammen med bedriftens mål og strategier):

Effekt mål (Hvilke gevinster/nyttevirkninger skal prosjektet ha):

Resultatmål (Hva vil konkret foreligge når prosjektet er ferdig):

Konsekvens av å ikke investere:

Faser og gjennomføring (Beskrivelse av hvilke faser prosjektet består av, og hvordan det skal gjennomføres):

Organisering:

- Hvem/hvilken avdeling «eier» prosjektet?
- Er man avhengig av andre avdelinger for gjennomføring? - Beskriv:

Fremdriftsplan og kostnad: Tidsperspektiv og prosjektets antatte kostnader:

NB! Alle tall skal presenteres ink. mva

År	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Mill. kr.							

Kost/nytte: Begrunnelse for at de forventede effekter/gevinster rettferdiggjør kostnadene:

Økonomisk effekt:

År	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Mill. kr.							

Ved større investeringsprosjekt:

Risikovurdering (plassering, lovlighetskrav, økonomi, HMS m.m)

Gjøres av bestiller (tjenesten)	Lav	Middels	Høy	Kommentar

Ved videre utredning:

Eiendom:	Lav	Middels	Høy	Kommentar
Regulering				
Grunnforhold				
Infrastruktur/trafikkale forhold				
Tredjepart/naboforhold				
Miljøforhold				

Vedlegg

Eksempler

- Pålegg/krav fra myndigheter
- Lønnsomhetskalkyle
- Etc.

Skal vurderes

Avgrensning mellom investering og drift/påkostning og vedlikehold

Er investeringen:

- Anskaffelse av en ny eiendel?

Beskriv:

- Påkostning av en eksisterende eiendel?

Beskriv:

MED:

- Økonomisk levetid mer enn 3 år?

- Kostnad mer enn kr 100 000,-?

Gjelder anskaffelsen:

- En enkelt eiendel?

- Flere eiendeler som inngår i et samlet system?

Beskriv:

- Prosjektering av en konkret investering?

Investering:

- Krav fra myndigheter? (dokumentasjon legges ved)
- Vil gi besparelser i driftsregnskap? (kalkyle legges ved)
- Gjelder investeringen selvkostområder?

Vurdering ihht GKRS 4: Fylles ut av (eller i samråd med) økonomiavdelingen.