

Barn i lavinntektsfamilier

Stavanger kommune, 2024



INNHOOLD

Oppdraget.....	4
Sammendrag	5
Kommunedirektørens kommentar	10
1 Fakta og vurderinger	13
1.1 Innledning	13
1.1.1 Metodisk tilnærming og avgrensning.....	13
1.1.2 Definisjoner	15
1.2 Tiltak for å begrense barnefattigdom	16
1.2.1 Innledning	16
1.2.2 Oversikt over tiltakene i den nye planen.....	17
1.2.3 Tiltak for å forhindre at fattigdom går i arv	19
1.2.4 Tiltak for å øke barnehagedeltakelsen.....	20
1.2.5 Tiltak for å øke deltakelsen i SFO.....	22
1.2.6 Økonomiske tiltak for økt deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter	23
1.3 I hvilken grad når tiltakene målgruppen?.....	24
1.3.1 Revisjonskriterier	24
1.3.2 Kommunens generelle tilnærming	25
1.3.3 Tiltaket «Nye Mønstre - trygg oppvekst»	25
1.3.4 Øker barnehagedeltakelsen i målgruppen?	26
1.3.5 Øker SFO-deltakelsen?.....	29
1.3.6 Øker deltakelsen i fritidsaktiviteter?	30
1.3.7 Når tiltaket Fritidsmentor målgruppen?	35

1.3.8	Opplever brukerne at tiltakene når fram?.....	35
1.3.9	Vurdering.....	36
1.4	Hvordan fungerer samordningen?.....	37
1.4.1	Revisjonskriterier	37
1.4.2	Familiekoordinators innsats	38
1.4.3	Vurdering.....	39
1.5	Oppnås ønskede effekter?	39
1.5.1	Revisjonskriterier	40
1.5.2	Effekten av deltakelse i Nye Mønstre	41
1.5.3	Tilbakemeldinger fra familiekoordinatorene	41
1.5.4	Tilbakemeldinger fra deltakerfamilier	44
1.5.5	Data fra forskningsprosjektet	45
1.5.6	Øker barnehagedeltakelsen?.....	46
1.5.7	Øker deltakelsen i SFO?.....	48
1.5.8	Deltar flere i fritidsaktiviteter?	50
1.5.9	Omfanget av lavinntektsfamilier generelt	51
1.5.10	Vurdering.....	56
2	Vedlegg.....	59

OPPDRAGET

Bestilling:

Kontrollutvalget i Stavanger kommune bestilte 27.03.2023 et forslag til mandat for forvaltningsrevisjon, hvor temaet er barn i lavinntektsfamilier.

Formål:

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan kommunen arbeider for å bekjempe barnefattigdom.

Problemstillinger:

- Hvordan fungerer Stavanger kommunes arbeid for å bekjempe barnefattigdom?
 - Hva gjør kommunen for å redusere barnefattigdom og begrense negative følger lav inntekt har overfor barn?
 - I hvilken grad når tiltakene ut til målgruppen?
 - Oppnår kommunen ønsket effekt av tiltakene?
 - Hvordan fungerer samordningen av tjenestetilbudet til lavinntektsfamilier?

Prosjektleder for denne rapporten har vært forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen. Rapporten er kvalitetssikret av oppdragsansvarlig innen forvaltningsrevisjon, Svein Kvalvåg.

SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet og avgrensning

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan kommunen arbeider for å bekjempe barnefattigdom. Fattigdom og levekårsutfordringer er komplekse problemstillinger som krever langsiktige tiltak og som gjerne handler om mer enn inntektssituasjonen i familien. Utfordringene har som regel ikke bare én årsaksforklaring, og ansvaret for løsninger og tiltak fordeler seg over flere tjenesteområder. Omfanget av barnefattigdom påvirkes i stor grad av faktorer utenfor kommunens kontroll, som for eksempel utviklingen i arbeidsmarkedet, antallet arbeidsledige, antallet uføretrygdede. Dessuten påvirkes omfanget også av antallet nylig bosatte flyktninger.

I prosjektet har vi valgt å se nærmere på særlig tre tiltak hentet fra kommunens *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28*, som kan ses på som en videreføring av tiltakene i forrige plan:

- Tiltaket «Videreutvikle Nye Mønstre – trygg oppvekst»
- Tiltaket «Arbeide for å øke deltakelsen i barnehage og SFO»
- Tiltaket «Senke terskelen for deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter»

Hovedfunn/ konklusjoner

- Stavanger har klart å nå sitt overordnede mål i Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier, nærmere bestemt å redusere andelen barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt. Siden forrige plan ble vedtatt i 2019, er andelen redusert fra 9,9 til 9,5 prosent. I Stavanger er denne endringen liten, sammenlignet med de fleste andre storbyene.
- Med tiltaket «Nye Mønstre – trygg oppvekst» gir Stavanger kommune utvalgte lavinntektsfamilier tilbud om koordinert og tverrfaglig oppfølging av en familiekoordinator ansatt i NAV. Deltakerne vi har intervjuet sier seg fornøyde, og fremhever særlig familiekoordinators tilstedeværelse over tid som en styrke. Tall knyttet til 56 lavinntektsfamilier som mottar tiltaket, viser positive effekter både på barnehagedeltakelse, SFO-deltakelse og deltakelse i fritidsaktiviteter. Tallene viser også positive effekter på bolig og foreldrenes deltakelse i aktivitet/ arbeid (se eget avsnitt om effekter).
- Svake norskkunnskaper og dataferdigheter gjør det ofte vanskelig for familiene å finne fram til offentlige tjenester og tilbud.

Kommunens tiltak overfor barn i lavinntektsfamilier

En viktig del av tiltaket «Nye Mønstre – trygg oppvekst» er ansettelse av familiekoordinatorer, og så langt har Stavanger ansatt syv familiekoordinatorer. Disse befinner seg på tre av kommunens fem NAV kontor¹. Den langsiktige målsettingen for familiekoordinatorens arbeid er å hindre at utfordringer knyttet til lavinntekt i familien overføres til neste generasjon. Dersom barna når de blir voksne kommer i arbeid og får mesteparten av sin inntekt fra arbeidsrelaterte aktiviteter, vil målet om å bryte mønsteret være nådd. Hvorvidt målet nås, vil imidlertid ikke være mulig å vite før barna blir voksne.

På kort sikt er målsettingen å gi familiene en bedre oversikt over husholdningens samlede inntekter og utgifter, og å sørge for at barna deltar i barnehage, SFO og fritidsaktiviteter. I tillegg arbeider familiekoordinator for å bedre bosituasjonen og for at foreldrene skal komme i en eller annen form for aktivitet.

I *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier* anses barnehage, SFO og fritidsaktiviteter som sentrale arenaer for barnets sosialisering og språkutvikling. Deltakelse i disse er dermed viktig for å redusere risikoen for utenforskap og fattigdom. For å øke deltakelsen blant barn i lavinntektsfamilier benytter kommunen økonomiske tiltak, oppsøkende arbeid og aktiv rekruttering. Kommunens tilbud om åpne barnehager utgjør en viktig arena for å komme i kontakt med barn i lavinntektsfamilier, og for å gi informasjon om kommunens tilbud. Tiltakene skal gi alle barn like muligheter til å delta, uavhengig av familiens økonomiske situasjon.

Når kommunens tiltak målgruppen?

Framfor å opprette egne tilbud rettet mot barn i lavinntektsfamilier, forsøker kommunen i størst mulig grad å sluse målgruppen inn i ordinære tjenestetilbud. Tiltakene kommunen har valgt skal først og fremst bidra til å senke terskelen for å delta. Med andre ord satses det på universelle ordninger, med begrunnelse at slike ordninger skaper økt legitimitet og tillit, og man unngår stigmatisering.

Stavanger kommunes arbeid med å øke barnehage- og SFO deltakelsen ser ut til å lykkes, da andelen barn generelt i barnehage og SFO har økt de siste årene. Vi ser også at andelen minoritetspråklige barn i barnehage i forhold til innvandrerbarn har økt. På denne indikatoren

¹ Både NAV Madla, NAV Hundvåg & Storhaug og NAV Hillevåg & Hinna har så langt fått ansatt familiekoordinatorer. Fra kommunen får vi opplyst at en utvidelse til NAV Eiganes & Tasta er under vurdering.

ligger imidlertid de fleste andre storbykommunene over, noe som indikerer at Stavanger fremdeles kan bli bedre på å nå ut til denne gruppen.

Når det gjelder de økonomiske tiltakene som skal senke terskelen for deltakelse, ser vi at antallet innvilgede moderasjoner (gratis kjernetid, gratis plass eller søskenmoderasjon i barnehage og SFO) har gått ned de siste årene. Imidlertid påvirkes antallet moderasjoner av endringer i den nasjonalt fastsatte maksprisen for barnehageplass og SFO. I den senere tid har maksprisen for barnehageplass gått ned, og med lavere makspris blir det færre med behov for moderasjon. Det samme gjelder SFO. Som en direkte konsekvens av at SFO er blitt gratis for første trinn, og at det nå gis 60 prosent reduksjon for elever på 2. og 3. trinn, mottar kommunen færre søknader om moderasjon.

I arbeidet for å nå ut til barn i lavinntektsfamilier benytter kommunen egen kunnskap om aktuelle kandidater. Dessuten samarbeider kommunen tett med frivillige organisasjoner, og benytter data fra kommunens levekårsundersøkelse og Ungdata-undersøkelsen. Samtidig er tildelingen i stor grad basert på tillit. Er det foreldre eller barn som tar kontakt, stilles det ikke krav om dokumentasjon. Vårt inntrykk er at Stavanger kommune i stor grad lykkes med å nå ut til målgruppen. Dette bekreftes også av lavinntektsfamilier vi har intervjuet.

Hvordan fungerer samordningen av tjenestetilbudet?

Representanter fra deltakerfamiliene fremhever at familiekoordinator gjør en viktig jobb når de sørger for at grunnleggende behov som egnet bolig, orden på husholdningsøkonomien og oppfølging av barna er ivaretatt. Når dette er på plass, blir det enklere å gi seg i kast med et lengre kvalifiseringsløp mot jobb og økonomisk selvstendighet.

Fra barnevernet blir det meldt om at familiekoordinatorene bidrar til å ta bort mye av det som opptar foreldrene, og som gjerne står i veien for at familien kan dra nytte av barnevernets omsorgsendrende tiltak. Ifølge barnevernet lykkes familiekoordinatorene godt med å skape en god relasjon til foreldrene. Av denne grunn bruker ofte barnevernet familiekoordinatorene til å forklare barnevernets intensjoner overfor barn og foreldre.

Representanter fra lavinntektsfamiliene vi har intervjuet fremhever at familiekoordinatorer fungerer som et bindeledd mot andre offentlige instanser. Gjennom sitt ansettelsesforhold i NAV har familiekoordinator god kunnskap om hvilke tjenester og instanser som er aktuelle, og siden de er til stede hjemme hos familien over en lengre tidsperiode, blir familiekoordinator kjent med hele familien, både voksne og barn. Familiekoordinator kan dermed danne seg et helhetlig bilde av familiens behov, og sikre samordnede tjenester, fremheves det.

Oppnå ønskede effekter av kommunens tiltak?

Stavanger har klart å nå sitt overordnede mål om å redusere andelen barn i lavinntektsfamilier. Siden forrige plan ble vedtatt i 2019, er andelen redusert fra 9,9 til 9,5 prosent. Dette er en utvikling som også gjør seg gjeldende på landsbasis og blant ASSS-kommunene. Da forrige plan ble vedtatt lå Stavanger på 6. plass blant ASSS-kommunene. Tre år senere er Stavanger fortsatt på 6. plass².

Tall knyttet til 56 lavinntektsfamilier som har mottatt tiltaket «Nye Mønstre – trygg oppvekst» viser at tiltaket har hatt positiv effekt både på barnehagedeltakelse, SFO-deltakelse og deltakelse i fritidsaktiviteter. Ett år etter oppstart er status som følger;

- Samtlige barn i barnehagealder har startet i barnehage
- Blant de barna som befinner seg i SFO-alder, og som ikke deltok i SFO ved oppstart, har ett av tre barn startet i SFO.
- Av 24 barn som ikke deltok i fritidsaktiviteter ved oppstart, har familiekoordinatorene klart å få 10 til å starte i en fritidsaktivitet.

I tillegg viser tallmaterialet at tiltaket Nye Mønstre/ tildeling av familiekoordinator har bidratt til bedre egnede boliger for familiene, og at foreldrene i større grad har kommet i aktivitet eller arbeid.

I våre intervjuer svarer samtlige deltakerfamilier at de ser for seg å kunne klare seg uten familiekoordinatorens innsats på sikt. Dette viser at tiltaket også gir ønskede langsiktige effekter. Som nevnt er det en forventning om at familiene skal bli bedre til å holde orden på familieøkonomien sin og i større grad delta på ulike samfunnsarenaer.

I tillegg til effekter av tiltaket Nye Mønstre, har vi også sett nærmere på effekter av tiltakene «Arbeide for å øke deltakelsen i barnehage og SFO» og «Senke terskelen for deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter», hentet fra kommunens *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28*. Tall på kommunenivå viser at prosentandel barn i barnehage og SFO generelt har gått opp de siste årene. Vi ser også at andelen minoritetsspråklige barn i barnehage, i forhold til innvandrerbarn, også har økt. Imidlertid ligger de fleste storby-kommunene over Stavanger på denne statistikken. Det vil derfor være viktig for kommunen å få klarhet i årsakene til at kommunen kommer noe lavt ut på denne indikatoren.

² De siste offisielle tallene i Kommunehelsa statistikkbank som muliggjør sammenligninger er for 2022.

Både deltakerfamiliene vi har intervjuet og ansatte i andre deler av kommunens tjenesteapparat sier seg fornøyde med tiltaket «Nye Mønstre – trygg oppvekst». Familiekoordinatorene forteller at de forsøker å informere de andre ansatte i kommunen om hvilke erfaringer de gjør seg og hvordan de jobber. Fra kommunen får vi opplyst at tiltaket er svært ressurskrevende, og at antallet familier som får ta del i tiltaket av denne grunn er begrenset. Utfordringen for kommunen blir først og fremst hvordan arbeidsmetoden og erfaringene som gjøres kan komme flere lavinntektsfamilier til gode, uten at dette trenger bety økte kostnader.

Våre anbefalinger

- Vi anbefaler Stavanger kommune å se nærmere på hva som kan være årsakene til at kommunen har en lav andel minoritetsspråklige barn i barnehage, sammenlignet med snittet i ASSS-kommunene.
- Vi anbefaler Stavanger kommune å se nærmere på hvordan arbeidsmetoden og erfaringene fra tiltaket «Nye Mønstre – trygg oppvekst» kan komme flere lavinntektsfamilier til gode.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektøren takker for rapporten, som gir en grundig vurdering av kommunens arbeid for å øke deltakelsen i barnehage, SFO og kultur- og fritidsaktiviteter. Dette, i sammen med utredningen av erfaringene til familiene som deltar i tiltaket *Nye Mønstre - trygg oppvekst* i Stavanger, vil være svært nyttig for kommunens videre arbeid med inkludering av barn i lavinntektsfamilier.

I rapporten blir det redegjort for særlig tre tiltak hentet fra kommunens *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28*, som kan ses på som en videreføring av tiltakene i forrige plan:

- Tiltaket «Videreutvikle Nye Mønstre - trygg oppvekst»
- Tiltaket «Arbeide for å øke deltakelsen i barnehage og SFO»
- Tiltaket «Senke terskelen for deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter»

Som rapporten viser, har Stavanger kommune i stor grad valgt universelle ordninger for å nå målgruppen, fordi erfaringer viser at det gir økt legitimitet og tillit, samt bidrar til å unngå stigmatisering. Dette gjelder både i arbeidet med å øke barnehage- og SFO-deltakelsen, samt fritidstilbud. I tillegg finnes en del tiltak som er mer direkte rettet mot målgruppen, som familiekoordinator i *Nye mønstre- trygg oppvekst*, friplasser i Fiks ferigge ferie, Ungjobb, og flere tilskuddsordninger.

I rapporten blir det vurdert at kommunen i stor grad lykkes med å nå ut med tiltakene til målgruppen. Omfanget av flere av kommunens tiltak har økt betydelig de senere årene, noe som sannsynliggjør at kommunen når flere barn i lavinntektsfamilier. Rapporten viser til at Stavanger har klart å nå sitt overordnede mål i *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier* om å redusere andelen barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt. Andelen er redusert fra 9,9 til 9,5 prosent siden forrige plan ble vedtatt i 2019.

Revisjonen gir to anbefalinger til kommunen. Disse kommenteres i det følgende:

Vi anbefaler Stavanger kommune å se nærmere på hva som kan være årsakene til at kommunen har en lav andel minoritetsspråklige barn i barnehage, sammenlignet med snittet i ASSS-kommunene.

Som omtalt i rapporten er kommunen oppmerksom på at andelen minoritetsspråklige barn i barnehage vil være avhengig av landbakgrunn, økonomisk situasjon og oppholdstid. En mulig årsak til at Stavanger ligger med en forholdsvis lav andel sammenliknet med andre storbyer, kan være at kommunen har mange høytlønnede minoritetsspråklige familier med kortvarige arbeidsoppdrag i energisektoren. Som følge av dette velger en av foreldrene ofte å være hjemme med barna, i stedet for å sende dem i barnehage.

Kommunen er oppmerksom på problemstillingen, og har derfor flere tiltak som er særlig rettet mot å øke andelen minoritetsspråklige barn i barnehage. Ansatte på helsestasjonene er med å sikre at barn søkes inn til barnehage i 1-2 årsalderen, og at aktuell informasjon kommer ut til lag og foreninger. Dette er lagt inn i helsestasjonenes årshjul.

Ved hjelp av tilskudd fra Utdanningsdirektoratet har kommunen i flere år hatt et tiltak for å nå særlig minoritetsfamilier som ikke benytter seg av barnehagetilbud. En ansatt i 100 prosent stilling driver oppsøkende arbeid, bistår åpne barnehager (kommunale og private) og foreldre i søkeprosessen, samt har kontakt med frivillige lag og organisasjoner og helsestasjonene. Gjennom tiltaket er det opparbeidet gode nettverk både i minoritetsmiljøer og med foreninger.

De åpne barnehagene gjør også et viktig arbeid for å rekruttere minoritetsspråklige barn til barnehage. Åpne barnehager er et lavterskeltilbud og en god rekrutteringsarena til ordinær barnehage. Det er avsatt en 30 prosent stillingsressurs for å koordinere rekrutteringsarbeidet og veilede de åpne barnehagene. Veilederkorpsset på Johannes læringscenter blir også benyttet som hjelp og støtte for å nå barn og foreldre med minoritetsbakgrunn.

På bakgrunn av anbefalingen i rapporten ønsker kommunedirektøren å se nærmere på årsakene til at Stavanger har en lavere andel minoritetsspråklige barn i barnehage enn sammenliknbare ASSS-kommuner. Dette som grunnlag for å spisse innsatsen i eksisterende tiltak, vurdere og synliggjøre effekten av tiltakene, samt vurdere nødvendige justeringer og/eller behov for ytterligere tiltak.

Vi anbefaler Stavanger kommune å se nærmere på hvordan arbeidsmetoden og erfaringene fra tiltaket «Nye Mønstre – trygg oppvekst» kan komme flere lavinntektsfamilier til gode

Rapporten beskriver at tall knyttet til 56 lavinntektsfamilier som har mottatt tiltaket «Nye Mønstre - trygg oppvekst», viser at tiltaket har hatt positiv effekt for barna i familien både på barnehagedeltakelse, SFO-deltakelse og deltakelse i fritidsaktiviteter. Tallmaterialet viser at familiekoordinatorene har bidratt til mer egnede boliger for familiene og en mer stabil

bosituasjon, og at foreldrene i større grad har kommet i aktivitet eller arbeid. Det blir også fremhevet at barna og foreldrene har fått økt livskvalitet og en mer oversiktlig økonomisk situasjon.

I rapporten blir det beskrevet at tiltaket Nye Mønstre bidrar til et mer koordinert og helhetlig tjenestetilbud til deltakende familier. Gjennom bruk av arbeidsmodellen får de ansatte i NAV kunnskap om hva som er mulig å få til gjennom tett oppfølging, og hvordan det er mulig å få flere instanser til å trekke i samme retning.

Spesielt positivt er at familiekoordinatorene gjennom sitt arbeid tar vekk mye av det som opptar foreldrene, og som ofte står i veien for at familien kan dra nytte av barnevernets oppfølging. Koordinatorere lykkes med å oppnå en relasjon til foreldrene, og kan derfor brukes til å forklare barnevernets intensjoner, både overfor barn og foreldre.

Gjennom sin allsidighet i arbeidet familiekoordinatorene gjør, ved å hjelpe til med å løse både små og store utfordringer, fungerer som et bindeledd mot andre offentlige tjenester, kombinert med at de er til stede over tid, bidrar til helhetlige tjenester. Familiekoordinator har, gjennom sitt ansettelsesforhold i NAV, kunnskap om hvordan finne fram til riktig instans, og sikrer på denne måten helhetlige og samordnede tjenester.

Kommunedirektøren vurderer fortløpende omfanget av tilbudet som blir gitt gjennom tiltaket *Nye mønstre*.

1 FAKTA OG VURDERINGER

1.1 INNLEDNING

Fattigdom og levekårsutfordringer er komplekse problemstillinger som krever langsiktige tiltak og som gjerne handler om mer enn inntektssituasjonen i familien. Utfordringene har som regel ikke bare én årsaksforklaring, og ansvaret for løsninger og tiltak fordeler seg over flere tjenesteområder. Samtidig påvirkes omfanget av barnefattigdom av faktorer utenfor kommunens kontroll, som for eksempel utviklingen i arbeidsmarkedet, antallet arbeidsledige, antallet uføretrygdede og antallet nylig bosatte flyktninger.

1.1.1 METODISK TILNÆRMING OG AVGRENSNING

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt hvordan kommunen arbeider for å bekjempe barnefattigdom. Datakildene består av tilgjengelig dokumentasjon og tallmateriale, supplert med informasjon fremkommet i intervju. Tallmaterialet er hentet fra KOSTRA og kommunen, og sammenlignet med snittet i Rogaland, ASSS-kommunene³ og landet. Vi har også fått tilsendt tallmateriale knyttet til Stavanger kommunes deltakelse i et pågående forskningsprosjekt i regi av Universitetet i Agder, som er knyttet til tiltaket «Nye Mønstre – Trygg oppvekst».

I tillegg til intervju med ansatte i Stavanger og Kristiansand kommune⁴, har vi intervjuet brukerrepresentanter. Dette er nærmere bestemt en representant fra åtte ulike familier som deltar i kommunens tiltak «Nye Mønstre- trygg oppvekst». Disse er supplert med et tilfeldig utvalg deltakere på Arbeidstreningssenterets tilbud for innbyggere som står utenfor ordinær utdanning og arbeid. Dette var deltakere som har barn. Våre funn er vurdert opp mot lovbestemmelser og kommunens politiske og administrative vedtak på området.

³ ASSS står for Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner. Nettverket består av de ti største kommunene, Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø.

⁴ Tiltaket «Nye Mønstre – Trygg oppvekst» som vi finner i Stavanger kommunes Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier er hentet fra Kristiansand kommune.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi valgt å se nærmere på særlig tre tiltak hentet fra kommunens *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28*⁵:

- Tiltaket «Videreutvikle Nye Mønstre – trygg oppvekst»
- Tiltaket «Arbeide for å øke deltakelsen i barnehage og SFO»
- Tiltaket «Senke terskelen for deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter»

Disse tiltakene er valgt fordi:

- De kan ses på som en sammenfatning av en flere ulike tiltak skissert i forrige plan. Mens forrige plan hadde 25 tiltak, er antallet i nåværende plan redusert til 15.
- Tiltakene kan ses på som en videreføring av flere tiltak i forrige plan, noe som gjør det aktuelt å studere måloppnåelse/ effekt, siden tiltakene har fått virke en stund⁶.
- Tiltakene fordeler seg på hvert av planens tre innsatsområder. Dette er områdene «Familie & bomiljø», «Skole & barnehage» og «Fritid & sosialt liv».

Det første tiltaket, «*Videreutvikle Nye Mønstre – trygg oppvekst*», anses spesielt interessant fordi målet med tiltaket er å skape effekter på flere ulike områder. Dette er områder som boforhold og bedre oversikt for familien over familiens økonomiske situasjon, med fler. En viktig del av tiltaket er ansettelse av en familiekoordinator som skal hjelpe familien på flere livsområder.

Det andre tiltaket, å «*arbeide for å øke deltakelsen i barnehage og SFO*», anses viktig fordi barn i lavinntektsfamilier ofte har et ekstra stort utbytte av å gå i barnehage og SFO. Begge deler anses som sentrale arenaer for barnets sosialisering og språkutvikling⁷.

Det tredje tiltaket, å «*senke terskelen for deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter*», er plukket ut fordi tiltaket kan ses på som en videreføring av tre tiltak i forrige plan, nærmere bestemt følgende:

- «NAV skal tilby aktivitetstilskudd til alle barn mellom 6 og 18 år fra økonomisk vanskeligstilte familier som er i kontakt med sosialtjenesten i NAV».
- «Kommunen skal lage oversikt over aktiviteter og støtteordninger»
- «Kommunen skal etablere en ordning for veiledning og følge til fritidsaktiviteter»

⁵ Stavanger kommunestyre vedtok 19.06.23 planen i sak 66/2023. For en kort beskrivelse av de øvrige tiltakene, se rapportens vedlegg.

⁶ Nærmere bestemt fra vedtakelsen av forrige plan i 2019 og frem til våren 2024.

⁷ Se [En barndom for livet - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/en/barn/childhood-for-life)

I vår omtale av tiltaket, «*Senke terskelen for å delta i kultur- og fritidsaktiviteter*», har vi valgt å gå nærmere inn på kommunens tilbud rettet mot barn og unges fritid. Dette innbefatter også ferietilbud og sommerjobb.

I den grad det er mulig, har vi forsøkt å si noe om måloppnåelse/ resultater, det vil si virkninger av de tre tiltakene hentet fra nåværende plan, for å vurdere i hvilken grad kommunen oppnår ønskede effekter. For å besvare dette, har vi brukt tilgjengelig statistikk, satt opp mot tilbakemeldinger framkommet i intervju.

Spørsmålet om i hvilken grad Stavanger kommune oppnår ønsket effekt av tiltakene, er forsøkt besvart gjennom to innfallsvinkler. I den grad det er mulig, har vi hentet ut resultater for det enkelte tiltak. I tillegg har vi har vi hentet inn og analysert tall på kommunenivå og avgrenset til barn i lavinntektsfamilier, hvor dette lar seg gjøre.

Som nevnt innledningsvis er fattigdom og levekårsutfordringer komplekse problemstillinger som ofte handler om mer enn inntektssituasjonen i familien. Utfordringene har som regel ikke bare én årsaksforklaring, og tiltakene som settes inn fordeler seg på flere fagområder, sektorer og tjenester.

Foruten oppgaven med å samordne tjenestene som gis, yter koordinatorene også praktisk og sosial bistand i hverdagen. Den enkelte koordinator fungerer også som en samtalepartner, om tema som for eksempel barneoppdragelse. Koordinatorene opplever med andre ord at deres rolle både er å være en *koordinator* og en *mentor*. Mens førstnevnte rolle handler om tilrettelegging for økt deltakelse i barnehage, SFO og/eller fritidsaktiviteter for barna, foruten økt utdannings- eller yrkesdeltakelse for foreldrene, handler sistnevnte rolle om å finne fram til hva som fungerer best i relasjonen mellom barn og foreldre i familien.

I besvarelsen av den siste problemstillingen, som handler om hvordan samordningen av tjenestetilbudet til lavinntektsfamilier fungerer, har vi i særlig grad sett nærmere på samordningen i tilknytning til de tre valgte tiltakene. Dvs. i hvilken grad tiltaket Nye Mønstre sikrer et mer helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og om kommunens arbeid for å øke deltakelsen i barnehage, SFO og fritidsaktiviteter er samordnet.

1.1.2 DEFINISJONER

Barnefattigdom i Norge regnes ut fra andelen barn som vokser opp i husholdninger med en samlet inntekt under 60 prosent av medianinntekten⁸. Dette regnes som en lavinntektshusholdning. I 2023 var medianinntekten 668 700 kr, og 60 prosent av dette utgjør 401 220 kr. Dette er et normativt mål som justerer seg i takt med velstandsutviklingen.

Vedvarende lavinntekt er en vanlig måte å måle omfanget på. For må måle dette slås husholdningsinntektene gjennom en periode på tre år sammen, og man regner ut et gjennomsnitt. Alle som hadde en gjennomsnittlig inntekt lavere enn 60 prosent av medianinntekten i tre-årsperioden, regnes som en lavinntektshusholdning. Dette er et statistisk mål som Statistisk sentralbyrå bruker i sin statistikk, og kalles «EU 60».

Siden 2006 har prosentatsen barn som vokser opp i lavinntektsfamilier i Norge, i henhold til SSB sin definisjon, økt fra 7 til 11 prosent⁹. Dette betyr at stadig flere barnefamilier ikke får ta del i velstandsutviklingen og at forskjellene øker.

1.2 TILTAK FOR Å BEGRENSE BARNEFATTIGDOM

1.2.1 INNLEDNING

Den 19.06.2023 vedtok Kommunestyret i Stavanger «Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28». Dette er en oppdatering av temaplan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2019-22.

I gjeldende plan presiseres at virkemidlene i kampen mot fattigdom kan deles i to hovedkategorier: Tiltak som skal kompensere for konsekvensene av fattigdom her og nå (symptomlindrende), og tiltak for å forhindre at fattigdom oppstår (forebyggende).

I intervju med kommunen blir det poengtert at selv om kommunen ønsker å få bukt med årsakene til barnefattigdom og motvirke at fattigdom går i arv mellom generasjoner, inneholder gjeldende plan først og fremst kompenserende/ symptomlindrende tiltak. Sistnevnte er av økonomisk karakter og skal sørge for at barna som vokser opp i lavinntektsfamilier får like muligheter til å delta i samfunnslivet. Tiltakene skal bidra til å senke terskelen for deltakelse, og er ment som et

⁸ «Medianinntekt» er per definisjon inntekten til den husholdningen som befinner seg i midten av fordelingen, etter at alle inntekter er sortert etter størrelse.

⁹ jamfør tabell 10498 i KOSTRA

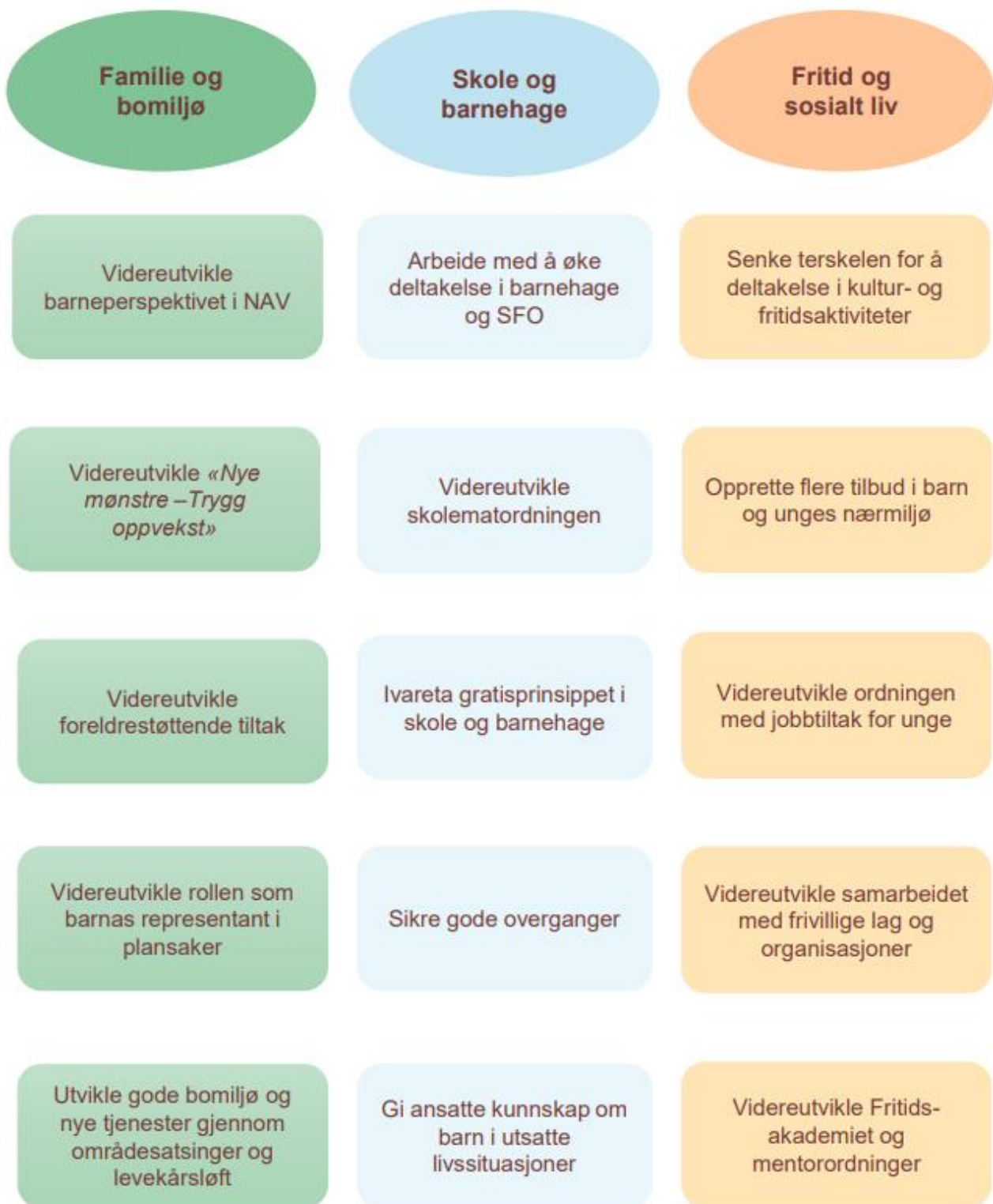
supplement og en støtte til ordinære tilbud. Kommunen fremhever at symptomlindrende tiltak som i stor grad har virkning på kort sikt, kan forebygge fattigdom på lang sikt.

1.2.2 OVERSIKT OVER TILTAKENE I DEN NYE PLANEN

Den overordnede målsettingen i planen er at «barn i lavinntektsfamilier skal få mulighet til å delta i samfunnet på like vilkår som andre barn». Planen skisserer tre innsatsområder som ses på som sentrale arenaer i arbeidet for økt inkludering av barn og unge fra lavinntektsfamilier;

- Familie og bomiljø
- Skole og barnehage
- Fritid og sosialt liv

Under hvert innsatsområde finner vi fem ulike tiltak;



(Kilde: Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28).

Som nevnt innledningsvis har vi i denne forvaltningsrevisjonen valgt å konsentrere oss om særlig tre av tiltakene i *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28*, og vi vil i det følgende gå nærmere inn på kommunens oppfølging av disse.

1.2.3 TILTAK FOR Å FORHINDRE AT FATTIGDOM GÅR I ARV

Med vedtakelsen av forrige plan i 2019, «Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2019-22», valgte Stavanger kommune å etablere en arbeidsmodell for samordning av tiltak rettet mot lavinntektsfamilier, basert på prosjektet «Nye Mønstre – trygg oppvekst» i Kristiansand kommune. I nåværende plan, *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28*, heter det at Stavanger kommune ønsker å videreutvikle dette tiltaket.

Tiltaket «Nye mønstre- trygg oppvekst» (heretter kalt Nye Mønstre) er navnet på både arbeidsmodellen og forskningsprosjektet¹⁰. Arbeidsmodellen er utviklet av Kristiansand kommune, og så langt har 19 kommuner tatt denne i bruk:

- Arendal
- Birkenes
- Bykle
- Evje og Hornnes
- Farsund
- Flekkefjord
- Grimstad
- Kristiansand
- Lindesnes
- Lyngdal
- Stavanger
- Froland
- Gjerstad
- Kvinesdal
- Lund
- Sirdal
- Strand
- Tvedestrand
- Vegårshei

Gjennom bruk av arbeidsmodellen Nye Mønstre får foreldre og barn i utvalgte lavinntektsfamilier tilbud om koordinert tverrfaglig og tverrsektoriell oppfølging, nærmere bestemt fra en familiekoordinator. For å sikre at den enkelte koordinator har gode kunnskaper om velferdssystemet, er vedkommende ansatt i NAV. Så langt har Stavanger ansatt syv familiekoordinatorer som fordeler seg på tre av kommunens fem NAV kontor. Både NAV Madla,

¹⁰ For mer informasjon om forskningsprosjektet henviser vi til rapportens vedleggsdel.

NAV Hundvåg & Storhaug og NAV Hillevåg & Hinna har så langt fått ansatt familiekoordinatorer¹¹. Fra kommunen får vi opplyst at en utvidelse til NAV Eiganes & Tasta er under vurdering.

I mai 2024 fikk 64 familier med til sammen 147 barn og 88 voksne oppfølging fra familiekoordinatorene i Stavanger. Hver familiekoordinator har ansvar for 10 familier, og kan gi oppfølging i maksimalt fem år. Målet er å forhindre at økonomiske utfordringer arves fra én generasjon til den neste, ved at barna klarer å skaffe seg en jobb og blir økonomisk selvstendige når de blir voksne. Om kommunen lykkes med sitt langsiktige mål, vil vi først se når barna er blitt voksne.

På kort sikt har Stavanger kommune en forventning til tiltaket at familiene skal få bedre oversikt over privatøkonomien, og at barna i større grad skal delta i barnehage, SFO og fritidsaktiviteter. I tillegg er det en forventning om at bosituasjonen skal bli bedre og mer stabil, og at foreldrene kommer i en eller annen form for aktivitet, enten det er tale om arbeid, arbeidsrettet aktivitet eller utdanning. Kommunen har også en ambisjon om at tiltaket skal forbedre velferdsapparatets evne til å møte lavinntektsfamiliers behov.

I intervju blir det fremhevet at en viktig forutsetning for at dette tiltaket skal gi resultater, er at familiekoordinatorene oppnår tillit hos både barn og voksne i familien. For å få til dette er det en forutsetning at familiekoordinator er én og samme person over tid. Fra kommunen får vi opplyst at det så langt er svært få koordinatorer som har valgt å slutte i stillingen. For å trygge koordinatorene i sin rolle, har kommunen lagt vekt på å gi dem råd og støtte underveis. Et tiltak i denne sammenheng har vært å opprette et eget nettverk for koordinatorene.

I intervju forteller familiekoordinatorene at familienes behov ofte kommer tydeligere fram etter hvert som de blir kjent med hele familien og oppnår tillit. En viktig del av arbeidet er å utarbeide en plan for samarbeidet med familien, som angir hva familien ønsker å oppnå.

1.2.4 TILTAK FOR Å ØKE BARNEHAGEDELTAKELSEN

I *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28* heter det at kommunen skal jobbe for å øke barnehagedeltakelsen blant barn i lavinntektsfamilier. Her benytter kommunen både økonomiske tiltak, samt rekruttering gjennom tilbud om åpne barnehager og oppsøkende arbeid.

¹¹ To av stillingene er tilskudds finansiert (hhv. ut 2023 og 2024). Siden oppstart i 2019 har Stavanger gradvis økt antallet familiekoordinatorstillinger, hvor siste utvidelse kom i 2021 med ansettelse av to nye familiekoordinatorer ved NAV Madla.

Når det gjelder økonomiske tiltak har Stavanger kommune fått på plass flere lokale ordninger som skal redusere prisen for en barnehageplass, og som vil være avhengig av familiens inntekt, antall barn og andre forhold. De viktigste av disse ordningene er:

- Tilbud om gratis barnehageplass dersom samlet inntekt i husstanden er under 2G (kr 237 240).
- Gratis kjernetid i barnehage for alle barn i aldersgruppen 0-6 år som bor i husstander med en samlet årsinntekt på under kr 630 237. Regelen er at en barnehageplass ikke skal koste mer enn 3 prosent av familiens samlede inntekt, og med dagens makspris på barnehageplass på 3000 kroner, betyr dette at ordningen gjelder for familier med en samlet årsinntekt på under 630 237 kr¹². Denne ordningen innebærer betalingsfritak for 22,5 timer per uke, noe som tilsvarer halv pris for en barnehageplass.
- Stavanger kommune tilbyr også 30 prosent søskenmoderasjon for barn nummer to, og for barn nummer tre eller fler er plassen gratis. Dette er en generell ordning og gjelder alle familier.
- Kommunen tilbyr også søskenmoderasjon for familier som har barn både i barnehage og SFO, ved at det eldste barnet får 25 prosent redusert pris på sin SFO-plass.

På nasjonalt nivå finnes to typer lavinntektsmoderasjoner (i tillegg til søskenmoderasjon, som gjelder for alle):

- Redusert foreldrebetaling: En barnehageplass skal koste maksimalt 6 prosent av familiens inntekt.
- Gratis kjernetid: Familier med en samlet inntekt under 615 590 har rett til 20 uketimer gratis for barn som er 2 år og eldre¹³.

Den generelle ordningen med åpne barnehager i Stavanger kommune gir alle familier med barn under 6 år et gratis barnehagetilbud. I intervju fremhever kommunen at dette er en arena som benyttes for å rekruttere barn fra familier med vedvarende lavinntekt. Tilbudet skal bidra til at

¹² Se kommunens nettsider, [Pris og betaling for barnehageplass | Stavanger kommune](#)

¹³ I Stavanger er sistnevnte som nevnt gjort om til halv pris (22,5 av 45 uketimer). Den gjelder alle aldre og terskelverdien settes alltid noe over nasjonal verdi.

familiene ser nytteverdien av en barnehageplass, og at de dermed velger å søke en ordinær barnehageplass.

Stavanger kommune bruker også oppsøkende arbeid for å rekruttere barn til barnehage. I 2023 ble det opprettet en 30 prosent stillingsressurs som skal koordinere dette arbeidet, veilede de ansatte i de åpne barnehagene og bistå foreldrene i søknadsprosessen. I dette arbeidet samarbeider vedkommende både med helsestasjonene, frivillige organisasjoner og veiledere fra Johannes læringscenter.

1.2.5 TILTAK FOR Å ØKE DELTAKELSEN I SFO

For å øke deltakelsen i SFO tilbyr kommunen informasjon og veiledning til minoritetsspråklige foreldre, noe som også inkluderer hjelp til å søke om plass. I tillegg har Stavanger kommune tiltak som skal redusere økonomiske hindre for deltakelse, både generelle og ordninger forbeholdt barn i lavinntektsfamilier:

- Høsten 2020 ble det innført gratis SFO for førsteklasinger i Stavanger samt søskenmoderasjon for familier som har barn både i barnehage og SFO¹⁴.
- Skoleåret 2023/2024 har 2. trinn hatt gratis kjernetid, noe som tilsvarer en 60 prosent plass. Elever med 60 prosent plass har dermed hatt gratis plass, mens elever med 100 prosent plass har betalt 40 prosent av fullpris.
- Fra august 2024 blir det også innført gratis kjernetid for elever på 3.trinn, slik at alle elever 1.-3. trinn vil få gratis kjernetid. Gratis fulltids SFO-plass for 1. trinn blir da avsluttet.
- Stavanger bystyre har for øvrig vedtatt ny moderasjonsordning for SFO som gjelder fra august 2024. Alle familier med moderat inntekt tilbys friplass (heltid) for elever på 1.-4. trinn. Friordningen vil gjelde for familier med to forsørgere med samlet skattbar inntekt på under kr 1 000 000 og enslige forsørgere med samlet skattbar inntekt på under kr 750 000.

¹⁴ Familier med flere barn i SFO eller barn både i SFO og barnehage, kan få søskenmoderasjon på 25 prosent. Søskenmoderasjon gis for den rimeligste SFO-plassen

1.2.6 ØKONOMISKE TILTAK FOR ØKT DELTAKELSE I KULTUR- OG FRITIDSAKTIVITETER

Stavanger kommune har flere tiltak for å hindre at lav inntekt blir et hinder for deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter:

Kontingent-tilskudd: Frivillige lag og organisasjoner kan søke støtte til å dekke kontingent, tur og nødvendig utstyr til medlemmer som av økonomiske årsaker ikke har mulighet til å betale utgifter knyttet til medlemskapet¹⁵. Ordningen forvaltes av Ungdom og fritid, som behandler søknader fortløpende.

Fritidskort-ordning: Fra høsten 2024 tilbyr Stavanger kommune en Fritidskort-ordning som administreres av Ungdom og fritid. Hvert barn i kommunen skal få støtte med inntil kr 1 000 per år for å delta i organiserte fritidsaktiviteter. I intervju fremheves at innføringen av denne universelle ordningen må ses i sammenheng med «Fritidserklæringen» underskrevet av regjeringen, KS og frivillige organisasjoner. Erklæringen er en del av regjeringens strategi mot barnefattigdom, som bygger på FNs barnekonvensjon, og som forplikter partene til å jobbe for at alle barn og unge, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, skal få mulighet til å delta i minst én organisert fritidsaktivitet.

Opplevelseskort: Dette er et kort som deles ut av NAV til familier med vedvarende lavinntekt etter faste kriterier¹⁶. Kortet gir fri adgang til 11 opplevelsessteder, nærmere bestemt Rogaland teater, Stavanger Symfoni orkester, Stavanger konserthuset, alle kommunale museer, Oljemuseet, Sørmarka arena, svømmehallene, Viking stadion, Stavanger kunsthall, Arkeologisk museum og Jernalder-gården. Ved behov kan barna ha med seg en ledsager som også gis gratis inngang. I tillegg inkluderer hvert kort 4 kinobilletter.

Friplasser i kulturskolen: Kulturskolen disponerer 100 friplasser forbeholdt elever under 18 år bosatt i Stavanger. For å søke om friplass, må man først ha søkt om, og fått tildelt en plass på kulturskolen, og det må søkes for hvert skoleår.

Fiks Ferigge Ferie: I kommunens ferietilbud Fiks Ferrige Ferie er 20 prosent av plassene satt av til barn i familier med lav inntekt. Her er det familiene selv som søker om friplass.

¹⁵ Idrettslag kan ikke få støtte fra denne ordningen, men kan søke støtte gjennom en annen ordning forvaltet av Idrettsrådet i Stavanger. For mer informasjon, se rapportens vedleggsdel.

¹⁶ Vedvarende lavinntekt defineres i denne sammenheng som: Familier som har mottatt sosialhjelp i 6 av de siste 12 månedene. Familiene må være aktive sosialhjelpsmottakere når kortet deles ut. Familien må bo i Stavanger kommune, og ha omsorg 50 prosent eller mer for barnet. Kilde: Stavanger kommune.

Sommerferietilbudet inkluderer aktiviteter som feriekubb, kunstcamp og sommerskole, og barna får delta på turer i distriktet sammen med voksne ledere. I tillegg tilbys flere gratis kultur- og fritidstilbud gjennom Barnas sommer, som er en del av ferietilbudet.

Kultur FOR ALLE Dette er en tilskuddsordning med en ramme på kr 5 millioner forbeholdt organisasjoner som ønsker å skape kulturaktiviteter for barn og unge i Stavanger. To sentrale kriterier for tildeling er at det skal være gratis å delta, og at barn og unge får delta i utformingen av aktiviteten. Så langt har prosjektet finansiert flere aktiviteter i Stavanger, som teatersport, bildekunst workshop, dans, musikalskole og musikkundervisning. Dette er et treårig prosjekt finansiert av Sparebankstiftelsen SR-Bank, og som forvaltes av Ungdom og fritid.

Fritidsmentor: Med vedtakelsen av forrige plan (Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2019-22) ble det bestemt å etablere en ordning for veiledning og følge til fritidsaktiviteter. Dette er et frivillig tilbud rettet mot barn i alderen 8-13 år som ikke deltar i fritidsaktiviteter, og er et samarbeid mellom Stavanger kommune, Røde Kors, Frivilligsentralen og Idrettsrådet. Tiltaket er fremdeles gjeldende, men er ikke særskilt nevnt i den nye oppdaterte planen mot barnefattigdom.

Fritidsmentorene er voksne deltidsansatte som skal veilede barn og unge til å finne fritidsaktiviteter, følge barna til aktivitetene ved behov, og støtte foreldrene til å følge barna på egen hånd etter en viss tid. Dette inkluderer også å informere om hvordan man melder barnet på eventuelle treninger, kamper og andre sosiale begivenheter som skjer i fritidsaktiviteten.

Fritidsmentorene følger et opplæringsprogram og får deretter månedlig veiledning, og de deltakende barna kan motta tilbudet i inntil 3 år. Kommunen bidrar med nødvendig utstyr som barnet trenger for å delta, samt betaling av medlemskontingent. Årsbudsjettet for 2024 på 3,5 millioner kroner går til lønn til fritidsmentorene, utlegg til aktiviteter fritidsmentorene gjør sammen med barna, medlemskontingenter og utstyr.

1.3 I HVILKEN GRAD NÅR TILTAKENE MÅLGRUPPEN?

1.3.1 REVISJONSKRITERIER

Den overordnede målsettingen i *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28* er at «barn i lavinntektsfamilier skal få mulighet til å delta i samfunnet på like vilkår som andre barn». Tiltakene i planen skal bidra til inkludering, sosial utjevning og hindre at fattigdom går i arv.

I planen presiseres at som en del av arbeidet med å nå ut til målgruppen (barn i lavinntektsfamilier), skal NAV systematisk kartlegge og dokumentere barns behov ved søknad om økonomisk stønad og iverksette tiltak når det er nødvendig. NAV-veilederne skal etterspørre barnas situasjon og behov i kontakten de har med sosialhjelpsmottakere som har omsorg for barn.

Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterium (det vil si krav eller forventninger til kommunen):

- Kommunens tiltak rettet mot barn i lavinntektsfamilier skal nå ut til barna og foreldrene i familien.

1.3.2 KOMMUNENS GENERELLE TILNÆRMING

I intervju fremhever kommunen at i arbeidet med å nå ut til målgruppen er det en bevisst satsning på universelle ordninger. Unntaket i denne sammenheng er tiltaket Nye Mønstre, hvor NAV samarbeider med flere instanser for å nå ut til familier i målgruppen.

Valget av universelle ordninger begrunnes med at disse skaper økt legitimitet og tillit til ordningene, i tillegg til at man unngår stigmatisering. Dette gjelder spesielt i arbeidet med å få til økt barnehagedeltakelse, SFO-deltakelse og i arbeidet med å få barna til å delta i fritidsaktiviteter. Tiltakene som kommunen har, skal bidra til å senke terskelen for deltakelse, og er ment som et supplement og støtte til ordinære tilbud. Kommunen forsøker i størst mulig grad å sluse målgruppen inn i det ordinære tjenestetilbudet, framfor å opprette egne tilbud rettet mot barn i lavinntektsfamilier.

1.3.3 TILTAKET «NYE MØNSTRE - TRYGG OPPVEKST»

Muligheten til å delta i Nye Mønstre blir presentert av familiekoordinatorene ute hos instanser som barneverntjenesten, psykiske tjenester barn og unge, NAV, flyktningetjenesten, helsestasjonene og Helse- og velferdskontorene, som så kommer med forslag til aktuelle kandidater. Dette skjer i faste samarbeidsmøter med de aktuelle instansene. For den enkelte familie vil deltakelse være frivillig.

I intervju fremheves at kriteriene for å opptak har endret seg noe siden oppstart for fem år siden, og etter hvert har kommunen blitt tydeligere på hvilke kriterier som gjelder. Foruten lav inntekt og omsorg for barn under 17 år, er det et vilkår for deltakelse at familien har komplekse og sammensatte utfordringer, som krever velferdstjenester over tid. Opplysninger som tillegges vekt

vil være familiens bakgrunn, utdanning, arbeidstilknytning, inntekt, gjeld, bolig, tjenester, mestring og livskvalitet.

Hvilke familier som gis anledning til å delta avgjøres av de ulike instansene i kommunen i fellesskap, hvor særlig barneverntjenesten og NAV sitt syn på saken tillegges vekt. Hvor ofte inntak skjer, vil være avhengig av hvor ofte det finnes ledig kapasitet i tiltaket. Fra kommunen får vi opplyst at tiltaket er svært ressurskrevende, og at antallet familier som får ta del i tiltaket av denne grunn er begrenset.

I intervju fremheves at det alltid vil være en mulighet for at det finnes familier som ikke får tilbudet, men som gjerne skulle hatt det. For å bøte på dette, blir henvisningsinstansene minnet om rekrutteringsarbeidet med jevne mellomrom. Samtidig har tilbudet en maksbegrensning, siden hver familiekoordinator maksimalt kan ha ansvar for 10 familier. I tillegg er det lagt opp til at familiekoordinatoren skal følge familien i 5 år, noe som gir lav gjennomstrømning.

En viktig målsetting med tiltaket Nye Mønstre og tildeling av familiekoordinator, er at sistnevnte skal hjelpe hele familien. For å bli bedre kjent med både barn og voksne, er en viktig del av arbeidet å oppsøke familien på hjemmebane. I takt med at familiekoordinator blir kjent og oppnår tillit, er tanken at familiens behov vil tre tydeligere fram. Dette bekreftes også av familiekoordinatorene som er intervjuet, som fremhever at dette er noe av det som gjør dette tiltaket ekstra målrettet, når familien først er gitt anledning til å delta.

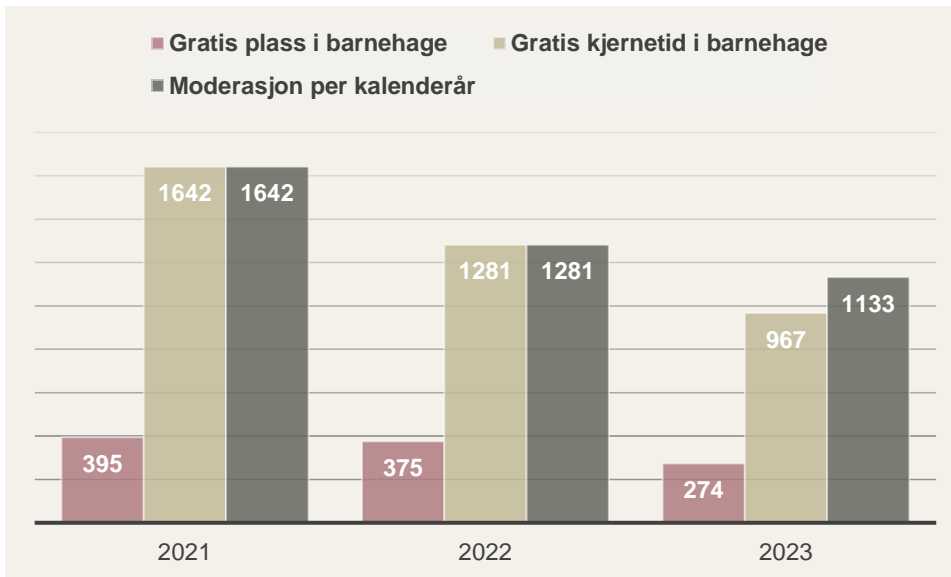
På spørsmål om familiekoordinatorene opplever det vanskelig å balansere mellom foreldrenes og barnas behov, fremhever koordinatorene at måten de jobber på, både gjennom hjemmebesøk og tiden de tilbringer sammen med familien, gjør det mulig å nå ut til både barn og voksne.

1.3.4 ØKER BARNEHAGEDELTAKELSEN I MÅLGRUPPEN?

For å nå ut til målgruppen med informasjon om kommunens økonomiske tiltak for økt barnehagedeltakelse, så som gratis kjernetid, moderasjonsordninger og friplasser, er dette utførlig beskrevet på kommunes nettsider. I arbeidet med få treffe målgruppen bidrar også helsestasjonene, NAV, barnevernet og av barnehagene selv.

For å vurdere om kommunens arbeid når ut til målgruppen med de økonomiske tiltakene, har vi hentet inn tall på omfanget av innvilgede moderasjoner siste tre år;

Figur 1 - Antall barn som har fått innvilget gratis kjernetid, gratis plass eller søskenmoderasjon, per kalenderår



(Kilde: Stavanger kommune)

Av figuren ser vi at antallet barn som har fått innvilget økonomisk moderasjon i en eller annen form har gått ned. Fra kommunen får vi opplyst at dette først og fremst skyldes endringer i den nasjonalt fastsatte maksprisen for barnehageplass. De siste årene har maksprisen gått ned fra 3350 kr per måned til 3000 kr, noe som fører til at færre faller inn under ordningen med redusert foreldrebetaling. Nedgangen kan også skyldes andre forhold, som nedgang i barnetall, overgang til nytt datasystem og dermed endringer av hvordan det søkes om redusert foreldrebetaling, foruten feilmarginer i rapporteringen.

Fra NAV får vi opplyst at de stiller krav om at moderasjonsordningene må være søkt på før økonomisk sosialhjelp tildeles. Dette betyr at dersom en familie søker om økonomisk sosialhjelp, vil behovet for redusert foreldrebetaling fanges opp. Både flyktningetjenesten og Arbeidstreningscenteret forteller i intervju at de informerer om disse mulighetene, og at de hjelper til i søknadsprosessen.

Stavanger kommune har flere tiltak som er spesielt rettet inn mot å øke andelen minoritetspråklige barn i barnehage. De ansatte på helsestasjonene er med å sikre at barn som kommer til verden søkes inn til barnehage i 1-2 årsalderen, og at aktuell informasjon kommer ut til lag og foreninger. Dette er lagt inn i helsestasjonenes års-hjul. I tillegg er kommunens åpne barnehager en viktig informasjons- og rekrutteringsarena. Erfaringen så langt er at barn fra lavinntektsfamilier ofte oppsøker de åpne barnehagene, siden dette tilbudet er gratis i Stavanger kommune¹⁷.

¹⁷ Tidligere måtte man betale 30 kr per barn per opphold, men denne avgiften er nå fjernet, noe som er med å sikre et fortsatt godt oppmøte, får vi opplyst.

Stavanger kommune driver også et aktivt og systematisk oppsøkende arbeid i de åpne barnehagene. Her har kommunen ansatt to personer som er til stede med jevne mellomrom for å informere om barnehagetilbudet og hjelpe foreldre som ønsker å søke om en ordinær barnehageplass.

Nylig har kommunen opprettet en åpen barnehage i Tasta bydel, som så langt har hatt godt besøk. Med denne nyetableringen tilbyr Stavanger åpne barnehager innenfor en rimelig reiseavstand for de fleste av kommunens innbyggere, med unntak av innbyggere på Rennesøy og Finnøy.

BASIL er Utdanningsdirektoratets innrapporteringsystem for barnehager i Norge. Alle barnehager må levere årsmeldingsskjema gjennom BASIL, og private barnehager må i tillegg levere resultatregnskapsskjema. Systemet brukes til å samle inn data og statistikk om barnehager, som deretter kan brukes til forskning og utvikling¹⁸. Selv om de to tabellene nedenfor inneholder data fra to ulike kilder, og dataene er hentet ut på ulike tidspunkt, tillater vi oss å gjøre en sammenstilling;

Tabell 1 - Prosentandel av barn som går i barnehage som har minoritetsspråklig bakgrunn

	Andel
Madla	28,9
Storhaug	28,7
Hinna	24,6
Finnøy	23,7
Eiganes/Våland	19,5
Hillevåg	19,4
Hundvåg	14,6
Rennesøy	13,9
Tasta	12,5

(Kilde: Basil. Tall fra desember 2023)

Madla, tett etterfulgt av Storhaug, har høyest andel barn i barnehagen med minoritetsspråklig bakgrunn. Det er også de bydelene som har høyest andel barn med redusert foreldrebetaling/ friplass;

Tabell 2 - Prosentandel med redusert foreldrebetaling/ friplass fordelt på bydeler

¹⁸ Kilde: Udir.no

	Andel
Storhaug	15,4
Madla	14,6
Tasta	12,5
Hillevåg	12,1
Hundvåg	11,5
Finnøy	11,5
Eiganes/Våland	10,8
Rennesøy	9,6
Hinna	6,5

(Kilde: Stavanger kommune. Tall per mai 2024)

Dette *kan* indikere at kommunen når ut til minoritetsspråklige med informasjon om redusert foreldrebetaling/ friplass. Men vi vet jo ikke hvem andelen med redusert foreldrebetaling er. Det er langt fra sikkert at man trenger friplass eller redusert betaling fordi om man er minoritetsspråklig. Dersom vi sammenligner plasseringen til bydelene i de to tabellene, ser vi at de sammenfaller i stor grad. Unntaket er Hinna, som har en høy andel med minoritetsspråklig bakgrunn, men en lav andel som har fått tildelt foreldrebetaling/ friplass.

1.3.5 ØKER SFO-DELTAKELSEN?

SFO er for alle elever på 1.–4. klassetrinn og for elever med særskilte behov til og med 10. trinn. Som nevnt har Stavanger kommune flere tiltak for å øke SFO-deltakelsen blant barn i lavinntektsfamilier, og for å undersøke om tiltakene bidrar til økt deltakelse, har vi hentet inn tall på hvor mange familier med barn i SFO som har fått innvilget moderasjon i henhold til de to ordningene¹⁹:

Tabell 3 – Antall barn i SFO og hvor mange elever som deltar i ordninger med inntektsgraderte satser i Stavanger høsten 2023

	1. trinn	2. trinn	3. trinn	4. trinn	Sum 1.-4. trinn
Antall barn i SFO	1582	1613	1268	788	5251
Lokale ordninger	0	178	232	153	563
Nasjonale ordninger	0	306	147	63	516
Andel barn i SFO som får moderasjon	0 %	30 %	30 %	27 %	21 %

¹⁹ Stavanger kommunes lokale moderasjonsordning ble erstattet med den nasjonale ordningen i Handlings- og økonomiplan 2021. Men høsten 2022 ble den lokale moderasjonsordningen gjeninnført etter et tekstvedtak. Kommunen foretok da en gjennomgang av alle søkere som hadde hatt ordningen før og fattet nye vedtak i oktober 2022. Disse vedtakene kom for øvrig ikke med i databasen GSI dette året, da dato for registrering i GSI er 1. oktober. Av denne grunn har vi kun tatt med fordelingen av elever på nasjonal og lokal ordning registrert i GSI høsten 2023.

(Kilde: Grunnskolenes informasjonssystem, GSI²⁰)

Kommunen opplyser i intervju at de mottar færre søknader om dekning på moderasjonsordningen som følge av at SFO ble gratis for første trinn høsten 2022, og at det fra høsten 2021 gis 60 prosent reduksjon for elever på 2. og 3. trinn.

Mye av informasjonsarbeidet om kommunens SFO-tilbud skjer på skolene, inklusiv Johannes læringscenter. Nylig har skolene tatt i bruk en app («Vigilo») som muliggjør direkte kommunikasjon med den enkelte familie, med varsel på telefonen. Informasjon som tidligere ble kommunisert via nettsider, blir nå kommunisert via appen, som er direkte knyttet til kommunens administrasjonssystem. Skolene kan via appen følge med på hvem som er aktive brukere av appen. Både ansatte og foreldre forteller at de opplever informasjonen i appen som lett tilgjengelig, og at det er en fordel at man kan sende meldinger begge veier. Her kan for eksempel foreldrene sende meldinger om barnet direkte til læreren.

For å nå målgruppen har skoler og barnehager også mulighet til å bruke tolketjenester, noe som kan være viktig for å sikre at informasjonen som gis blir forstått. Informasjon om SFO-tilbudet, herunder moderasjonsordningene, gis for øvrig også på foreldremøter, får vi opplyst.

Barnevernet fanger gjerne opp behovet for SFO gjennom sine undersøkelser og forsøker å motivere barn som ikke deltar til å være med. Samtidig fremheves at SFO er et frivillig tilbud.

1.3.6 ØKER DELTAKELSEN I FRITIDSAKTIVITETER?

I intervju fremheves at tiltakene som sorterer under Ungdom og Fritid i hovedsak har en noe bredere målgruppe enn barn i lavinntektsfamilier. Hovedtilnærmingen er med andre ord universelle tilbud, som også fanger opp barn i lavinntektsfamilier.

Men unntak finnes. Et eksempel er tiltaket Ungjobb, som er rettet mot ungdom i alderen 15-17 år, og som har som formål å bidra til å sosial og økonomisk utjevning. Et annet unntak er gratisplasser til Fiks Ferrige Ferie, som holdes av til barn og unge fra familier med lav inntekt. Ved tildeling av disse samarbeider Ungdom og Fritid med flere ulike instanser, som NAV, barneverntjenesten, skoler, barnehager, helsestasjon, SFO, flyktningetjenesten, Johannes læringscenter, Krisesenteret, Arbeidstreningssenteret, Johannes Læringscenter, Ressursgruppa for flyktninger og frivillige organisasjoner. Dette for å sikre at tiltakene når målgruppen.

²⁰ Gratis SFO på 1. trinn er ikke med i statistikken til GSI fordi denne ordningen ikke er inntektsgradert.

I tillegg til opplysninger fremkommet i kontakten med disse instansene, legges også opplysninger fremkommet i samtaler barna/ungdommene til grunn. Barn og unge som i samtaler med Ungdom og fritid oppgir at de ikke skal noe sted i ferien vil kunne være aktuelle. I tillegg opplever Ungdom og fritid at foreldre tar direkte kontakt. I intervju fremheves at tildelingen er basert på tillit, og at de ansatte stoler på at behovet er reelt.

Ungdom og Fritid bruker også levekårsdata (som viser levekårene i de ulike bydelene) for å få oversikt over behovene. Foruten data fra levekårsundersøkelsen, benyttes også resultater fra Ungdata-undersøkelsen i behovskartleggingen.

I intervju fremhever flyktingetjenesten at de videreformidler kunnskap om hvilke tiltak kommunen har og hva som er tilgjengelig til enhver tid. Dette gjøres i hovedsak gjennom veilederne/ oppfølgerne i flyktingetjenesten, som sørger for at hver familie som bosettes får hjelp på områder som økonomi, familieliv, helse, fritid, nettverk og bolig.

I arbeidet med å nå ut til målgruppen samarbeider flyktingetjenesten også med frivillige organisasjoner som tilbyr relevante fritidsaktiviteter. Som en del av innholdet i introduksjonsprogrammet inviteres organisasjonene jevnlig til å drive informasjonsarbeid. Flyktingetjenesten tar også med grupper på besøk til frivillige organisasjoner og deres fritidsaktiviteter, og i juni hvert år arrangeres «Frivillighetstorget» hvor en rekke frivillige organisasjoner inviteres til å informere om sitt tilbud. Mange av tilbudene deles på Facebook-siden "Fritidsportalen Stavanger", og flyktingetjenestens egen facebook-side, som har flyktinger i Stavanger som målgruppe. Per mai 2024 har denne facebook-siden nærmere 1100 følgere.

I tillegg informeres det om ulike fritidstilbud på kommunens nettsider, brosjyrer og plakater. Nylig har Stavanger kommune tatt i bruk aktivitetsportalen Friskus, som er en portal for innbyggere, frivilligheten og andre arrangører i kommunen. Denne inneholder informasjon om både aktiviteter og tilskuddsordninger. Kommunens frivillighetskoordinator bidrar også i arbeidet, i tett samarbeid med frivillige organisasjoner.

Hvert år holder Stavanger kommune av 20 prosent av plassene i ferietilbudet Fiks Ferrige Ferie (FFF) til barn fra lavinntektsfamilier;

Tabell 4 - Antall avholdt billetter og tildelinger. Fiks Ferrige ferie i regi av Stavanger kommune

	Avsatt	Tildelt
2020	269	257
2021	309	317
2022	242	211
2023	353	289
2024	347	

(Kilde: Stavanger kommune)

I 2023 ble det holdt av 353 billetter, men kun 289 ble tatt i bruk. I intervju fremhever Ungdom og fritid at dette skyldes manglende oppmøte. Flere av dem som fikk tilbudet, takket nei. En viktig årsak til dette var at de unge ikke var interessert i friplasser på for eksempel kunstscole. Noen av disse ble derfor byttet ut med ordinær ferieklubb.

I tillegg fremheves at hver kommunedel har sitt Fiks Ferrige Ferie-tilbud, og at det kan by på praktiske utfordringer å foreta omrokeringer, da dette vil bety lengre reisevei for mange deltakere. Siden kunstscole viste seg å ikke være så populært, er antallet justert ned inneværende år. Barnevernet får for øvrig tildelt et visst antall friplasser til kommunens ferietilbud hvert år, og opplever at antallet er tilstrekkelig.

Med tiltaket Ungjobb er målet å forebygge sosialt- og økonomisk utenforskap. Ungjobb tilbyr både sommerjobb, arbeidstrening og deltakelse i Ungdomscrew²¹. I tillegg får de unge kunnskap om arbeidslivet og hvordan de skal utforme en søknad/CV. Siden oppstart i 2019 har det vært en sterk økning i antallet ungdommer som har skaffet seg en sommerjobb ved hjelp av Ungjobb;

Tabell 5 – Antall søkere og antall som har fått sommerjobb gjennom Ungjobb

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Antall søkere	107	351	509	805	995	904
Antall som fikk sommerjobb	50	150	200	240	180	220

(Kilde: Stavanger kommune)

Den kraftige økningen i antallet *søkere* siden 2019 indikerer at tilbudet er blitt stadig mer kjent. Samtidig har antallet som har fått seg sommerjobb gjennom tiltaket også økt, men her ser vi ikke samme rivende utvikling.

²¹ Ungjobb har ungdomscrew, med unge som er kurset i ulike kompetanse og deretter tar jobbopdrag. Ett crew er særlig flinke på samhandling med barn, og tar oppdrag som omhandler ansiktsmaling, aktivitetsdager og bursdagselskaper. Et annet crew har kompetanse på lyd-, lys- og scenerigg, og kan bookes til ulike arrangementer
Kilde Sak nr 52/2024.

I intervju opplyser Ungdom og fritid at de særlig prioriterer unge i overgangen fra ungdomsskole til videregående, i tillegg til ungdom uten ferieplaner. I prioriteringen ser Ungdom og fritid også på hvor ungdommene er bosatt og hvilke områder som har størst levekårsutfordringer. I prioriteringsarbeidet samarbeider Ungdom og fritid tett med barneverntjenesten, familiekoordinatorene i «Nye Mønstre», Uteseksjonen og MO-Ung²². Nylig har direktørområdet Helse og velferd tatt initiativ til et samarbeid for å rekruttere flere til sommerjobb i sine virksomheter, som sykehjem, bofellesskap etc. Formålet med initiativet er at arbeidserfaringen skal inspirere flere til å utdanne seg innenfor disse fagområdene.

For å styrke arbeidstreningstilbudet gjennom Ungjobb har kommunen nylig ansatt en sosialkurator, som skal bistå i arbeidet. Arbeidstreningstilbudet retter seg mot utsatte unge under 18 år og unge som lever i vedvarende lavinntekt. Her tilbys tett oppfølging i samarbeid med arbeidsplassen. Siden 2022 har om lag 60 unge vært i arbeidstrening i regi av Ungjobb, får vi opplyst.

Som nevnt tilbyr Stavanger kommune en ordning med kontingenttilskudd. Denne ordningen forvaltes av Ungdom og fritid. Tilskuddet utbetales direkte til organisasjonen og ikke til søker, og skal gå til dekning av kontingent og nødvendig utstyr²³. Av tabellen ser vi at samlet tildeling av kontingenttilskudd har økt betydelig de senere år;

Tabell 6 - Antall barn som har fått innvilget kontingent-tilskudd i Stavanger kommune

	2021	2022	2023
Antall barn	83	87	121
Kroner	129.888	140.278	236.398

(Kilde: Stavanger kommune)

Omfanget av kontingenttilskudd har økt betydelig de siste årene. I intervju fremhever kommunen at dette skyldes at ordningen er blitt bedre kjent og at behovet trolig har økt. De senere år har kommunen jobbet aktivt med å informere om ordningen. Mens det tidligere var praksis å sende informasjon om ordningen ut til paraplyorganisasjoner, som for eksempel Barne- og ungdoms

²² MO-Ung er et mottak- og oppfølgingscenter for unge i Stavanger kommune. Tilbudet er rettet mot ungdom og unge voksne mellom 15-25 år som har rusproblemer, med eller uten samtidig psykiske plager, samt deres familier.

²³ Søknader om tilskudd til enkeltturer, aktiviteter, turneringer og lignende blir også vurdert.

organisasjonenes kontaktutvalg (BUK) og paraplyorganisasjonen for skolekorpene, sender nå Ungdom og Fritid ut eposter til korpsdirigenter, gruppeledere i speidergrupper, menigheter mv²⁴.

Av de tildelte midlene i 2023 gikk 40 prosent til skolekorps og kor, 17 prosent til dans og teater, 17 prosent til speider- og friluftaktiviteter, 10 prosent til e-sport og 3 prosent til menigheter. Resten ble tildelt til trening og idrettsaktiviteter i regi av ikke-medlemsbaserte organisasjoner som ikke kunne dekkes av Idrettsrådet²⁵. Når det gjelder omfanget av Opplevelseskort får vi opplyst at antallet opplevelseskort har økt fra 500 til 600 i 2024, og at dette skyldes at behovet har økt.

Aktivitetstilskudd er en ordning som skal bidra til at barn og unge får delta i fritidsaktiviteter. Til forskjell fra kontingent-tilskudd, som utbetales til organisasjonen og ikke direkte til søker, tildeles aktivitetstilskudd den enkelte søker. Tildelingen skjer via NAV, og i likhet med kontingent-tilskudd kan tilskuddet gå til dekning av kontingent til fritidsaktiviteter, utstyr og enkeltturer. Kriteriene for tildeling er at vedkommende bor i Stavanger Kommune, har forsørgeransvar for barn og unge under 18 år, og er i kontakt med sosialtjenesten i NAV.

For å nå ut til målgruppen får vi opplyst at NAV-kontorene informerer om tiltaket på ulike måter. Blant annet er det utarbeidet en informasjonsbrosjyre og et søknadskjema som kan legges ved når vedtak fra NAV sendes ut. I tillegg informeres det muntlig. I intervju får vi opplyst at tiltaket etter hvert er blitt en innarbeidet del av NAV-veiledernes arbeid.

Tabell 7 - Antall husstander som har mottatt Aktivitetstilskudd i perioden 2019 – 2023 og beløp²⁶

	2019	2020	2021	2022	2023	T.o.m.mai 2024
Aktivitetstilskudd barn/unge (beløp)	1 224 000	840 000	797 000	1 100 000	1 572 000	741 000
Aktivitetstilskudd barn/unge (antall husstander)	248	212	201	233	310	221

(Kilde: Fagsystemet Socio/ Stavanger kommune)

²⁴ Tidligere praksis viste seg å ha visse svakheter, siden det i disse organisasjonene vil være avhengig av om styrelederen prioriterer formidling av informasjonen videre til de som har ukentlig direkte kontakt med barn og familier.

²⁵ Idrettslag kan ikke søke støtte fra denne ordningen. De henvises til å søke Idrettsrådet i Stavanger om støtte. For mer informasjon om tilskuddsordningen til Idrettsrådet, se rapportens vedleggsdel.

²⁶ Stønadene kan bli utbetalt til flere barn i samme husstand.

Fra 2022 til 2023 har utbetaling av støtte til aktiviteter økt med 43 prosent. Over 300 husstander har mottatt støtte, og vi får opplyst at det kan være flere barn per husstand. Reduksjonen i antall og utgifter fra 2019-20 har sammenheng med at flere aktiviteter ble stengt på grunn av koronautbruddet, og at det var færre som søkte. Tallene så langt i 2024 peker i retning av at det høye antallet mottakere fortsetter.

I intervju fremhever NAV at tiltaket er målrettet og at tildelingen via NAV sikrer at dette tiltaket når ut til målgruppen. De ansatte i NAV besitter god kunnskap om den enkelte familie og har jevnlig kontakt. Økningen i omfanget ses på bakgrunn av at ordningen er blitt bedre kjent og at flere familier har økonomiske utfordringer.

1.3.7 NÅR TILTAKET FRITIDSMENTOR MÅLGRUPPEN?

Fritidsmentorene er voksne deltidsansatte som skal veilede barn og unge til å finne fritidsaktiviteter, følge barna til aktivitetene ved behov, og støtte foreldrene til å følge barna på egen hånd etter en viss tid.

Våren 2024 har Stavanger kommune ansatt 33 fritidsmentorer, som samlet følger opp 36 barn, mens 4 barn står på venteliste. Grunnet sykdom har det ikke vært mulig å utvide kapasiteten på tjenesten som planlagt det siste året, men rekruttering av flere mentorer har fortsatt høy prioritet, får vi opplyst. Per i dag har de fleste barna i fritidsmentor-ordningen foresatte som får oppfølging fra barneverntjenesten i Stavanger. Dette er gjerne foreldre med lav inntekt og svake norskkunnskaper. På grunn av stor etterspørsel og kapasitets utfordringer i tjenesten er forespørsler fra barneverntjenesten gitt prioritert.

1.3.8 OPPLEVER BRUKERNE AT TILTAKENE NÅR FRAM?

I forbindelse med prosjektet har vi intervjuet et tilfeldig utvalg brukere av kommunens tjenestetilbud. Vi har intervjuet åtte representanter fra familier som deltar i kommunens tiltak Nye Mønstre og fem brukere av Arbeidstreningssenterets tilbud for dem står utenfor arbeid eller utdanning, og som selv er foreldre. Antallet respondenter er få, og svarene må derfor tolkes med forsiktighet.

Flere av de intervjuede fremhever at en av de største utfordringene i møte med det offentlige hjelpeapparatet, enten det er NAV, barnevernet eller Arbeidstreningssenteret, er den språklige barrieren, som følge av svake norskkunnskaper. Respondentene fremhever at siden de ikke er så gode i norsk, blir det også vanskelig å formidle hva de ønsker. Det blir dessuten utfordrende å tilegne seg informasjon om kommunens ulike tiltak og tilbud på egen hånd.

I tillegg til svake norskferdigheter, fremheves også dårlige datakunnskaper som en hemsko. Å finne fram på ulike nettsider kan derfor være vanskelig. Flere fremhever at de trenger hjelp til å finne fram, tilegne seg informasjonen og utforme søknader etc.

De intervjuede fremhever at de i stor grad er prisgitt at NAV-veilederen gir tips om hva som finnes av moderasjonsordninger, ferietilbud, støtte til fritidsaktiviteter mv. Deres opplevelse er at veileder i NAV ikke alltid har tid til eller kommer inn på slike tema i samtalene. Det er viktig at NAV-veileder gjør en grundig jobb, ved systematisk å kartlegge barnas behov og informere om tiltak som finnes.

De intervjuede sier seg fornøyde med tiltakene de så langt har mottatt. Et tiltak som Ungjobb fremheves som særlig nyttig, og som bidrar til sosial utjevning, ved at ungdommene får hjelp til å skaffe seg sin første arbeidserfaring. En slik erfaring kan være til stor hjelp på veien videre.

Når det gjelder tiltak knyttet til deltakelse i barnehage og SFO, er dette tiltak som i stor grad er blitt formidlet gjennom NAV. Tiltakene oppleves dermed som kjente tiltak blant de intervjuede, mens tiltaket Nye Mønstre – trygg oppvekst ikke er så kjent blant dem som ikke allerede deltar i dette tiltaket. Sistnevnte er som forventet, siden dette tiltaket rettes utelukkende mot familier som blir plukket ut og henvist av kommunens ansatte.

For mer informasjon om hvordan deltakerfamiliene opplever tiltaket Nye Mønstre – trygg oppvekst, henvises til punkt 1.5.7.

1.3.9 VURDERING

I arbeidet med å nå ut til målgruppen satser Stavanger kommune bevisst på universelle ordninger, og grunngir dette med at dette gir økt legitimitet og tillit til ordningene, i tillegg til at man unngår stigmatisering. Dette gjelder spesielt i arbeidet med å øke barnehage- og SFO-deltakelsen.

Kommunen velger med andre ord en større gruppe enn de som defineres å være i lavinntektsfamilier, med det formål å treffe målgruppen. Dette betyr at kommunen ikke kan være helt sikker på at man treffer målgruppen (barn i lavinntektsfamilier), men at man med stor sannsynlighet gjør det.

I arbeidet med å få barna til å delta i fritidsaktiviteter ser vi at kommunen i stor grad forsøker å rette tilbudet direkte mot målgruppen. Dette gjelder for eksempel ferietilbudet Fiks Ferrige Ferie og Ungjobb. Her benyttes både kommunens egne kontakter ute i organisasjonen og i frivillige organisasjoner, samt data fra levekårsundersøkelsen og Ungdata.

Vårt inntrykk er at Stavanger kommune i stor grad lykkes med å nå ut med sine tiltak til målgruppen, og vi ser også at omfanget av flere av kommunens tiltak har økt betydelig de senere årene. Sistnevnte tilsier etter vår oppfatning at kommunen når flere.

1.4 HVORDAN FUNGERER SAMORDNINGEN?

1.4.1 REVISJONSKRITERIER

Formålet med lov om sosiale tjenester er å bedre levekårene for vanskeligstilte. Loven skal bidra til sosial og økonomisk trygghet, og at utsatte barn og familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Et viktig kunnskapsgrunnlag for Stavanger kommunes *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28* var Utenforslagskommisjonens delrapport lansert i september 2021²⁷. Kommisjonen kom her med flere anbefalinger, herunder «økt fokus på samarbeid og samordning i tjenestetilbudet for barn og unge med sammensatte utfordringer».

Som nevnt har vi i denne forvaltningsrevisjonen valgt å konsentrere oss om særlig tre tiltak i *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28*²⁸;

- Videreutvikle Nye Mønstre – trygg oppvekst
- Arbeide for å øke deltakelsen i barnehage og SFO
- Senke terskelen for deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter

I dette kapittelet vil vi fokusere på tiltaket Nye Mønstre. Som nevnt har kommunen forventninger på systemnivå til implementeringen av arbeidsmodellen og ansettelse av familiekoordinatorer. Her er det en forventning om at velferdsapparatet skal bli bedre til å forstå lavinntektsfamiliens behov, og en forventning om mer helhetlige og samordnede tjenester. Spørsmålet blir i hvilken grad familiekoordinatorer lykkes med å gi barn i lavinntektsfamilier et samordnet og helhetlig tjenestetilbud. Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til kommunen):

²⁷ For mer informasjon, se rapportens vedlegg.

²⁸ For en kort beskrivelse av de øvrige tiltakene, se rapportens vedlegg

- Kommunens tiltak «Nye Mønstre», herunder tildeling av familiekoordinator, skal gi barn i lavinntektsfamilier et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

1.4.2 FAMILIEKOORDINATORS INNSATS

I intervju forteller familiekoordinatorerne at de forsøker å informere de andre ansatte på NAV-kontoret om hvordan de velger å løse utfordringene familiene står overfor. Erfaringsutveksling skjer blant annet gjennom ukentlige avdelingsmøter.

Intervjuede fra andre deler av kommunens tjenesteapparat forteller at de utelukkende har positive erfaringer med familiekoordinatorernes arbeid. Blant de intervjuede er det flere som fremhever at kapasiteten burde økes, siden koordinatorerne oppleves å gjøre en god jobb.

Barneverntjenesten fremhever i intervju at de har et godt inntrykk av arbeidet som gjøres av familiekoordinatorerne, og at de er fornøyde med samarbeidet. Her fremheves at familiekoordinatorerne gjennom sitt arbeid tar vekk mye av det som opptar foreldrene, og som ofte står i veien for at familien kan dra nytte av barnevernets oppfølging. Koordinatorerne lykkes med å oppnå en relasjon til foreldrene, og kan derfor brukes til å forklare barnevernets intensjoner, både overfor barn og foreldre. I tillegg blir det påpekt at siden koordinatorerne er til stede over tid, bidrar dette til å skape stabilitet og trygghet i familien.

Deltakerfamiliene forteller i intervju at oppfølgingen fra familiekoordinatorerne er allsidig, og at familiekoordinator hjelper dem til å løse mange forskjellige typer oppgaver, enten det er utforming av søknader, få oversikt over økonomien, undersøke mulighetene for økonomisk støtte, mulighetene for henvisning til PP-tjenesten eller BUP mv. Kombinert med at de er til stede over tid, skaper dette en helhetlig oppfølging, fremheves det.

De intervjuede forteller også at familiekoordinatorerne fungerer som et bindeledd til andre offentlige tjenester, som for eksempel BUP eller PPT. Familiekoordinator deltar gjerne i møter med disse instansene sammen med deltaker/ bruker, og her er det flere som forteller at dette har bidratt til at de har blitt tatt mer seriøst og at hjelpen har kommet raskere på plass. En viktig oppgave for koordinatorerne, slik deltakerfamiliene ser det, er å finne fram til og kontakte riktig instans. En annen viktig del av arbeidet er å være motivator, og senke terskelen for å ta kontakt.

Deltakerfamiliene forteller at dersom grunnleggende behov som arbeid/ aktivitet, oppfølging av instanser som BUP og PPT, egnet bolig, og orden på økonomien er ivaretatt, blir det enklere å gi seg i kast med et lengre kvalifiseringsløp mot å bli økonomisk uavhengig/ selvstendig eller få avklart helseutfordringer.

Som nevnt har kommunen også en forventning om at velferdsapparatet skal bli bedre til å forstå lavinntektsfamilienes behov, i tillegg til en forventning om mer helhetlige og koordinerte tjenester. Hvorvidt dette faktisk skjer, er vanskelig å måle, men de intervjuede fra ulike deler av kommunens tjenesteapparat fremhever at tiltaket har positive ringvirkninger også på dette punktet.

I forbindelse med områdeløftet for Storhaug, Storhaug-prosjektet, er det for øvrig satt av ressurser til en stilling som skal fungere som et bindeledd mellom helsestasjon- og skolehelsetjenesten, NAV og boligkontoret. Vedkommende har som oppgave å veilede og således bidra til å senke terskelen for å ta kontakt og få hjelp. Dette er en stilling som foreløpig er forbeholdt beboere på Storhaug.

1.4.3 VURDERING

Det er vår oppfatning at tiltaket Nye Mønstre med ansettelse av familiekoordinator bidrar til et mer koordinert og helhetlig tjenestetilbud til deltakende familier. Gjennom bruk av arbeidsmodellen får de ansatte i NAV kunnskap om hva som er mulig å få til gjennom tett oppfølging, og hvordan det er mulig å få flere instanser til å trekke i samme retning.

Spesielt positivt er at familiekoordinatorene gjennom sitt arbeid tar vekk mye av det som opptar foreldrene, og som ofte står i veien for at familien kan dra nytte av barnevernets oppfølging. Koordinatorene lykkes med å oppnå en relasjon til foreldrene, og kan derfor brukes til å forklare barnevernets intensjoner, både overfor både barn og foreldre.

Gjennom sin allsidighet i arbeidet familiekoordinatorene gjør, ved å hjelpe til med å løse både små og store utfordringer, og fungere som et bindeledd mot andre offentlige tjenester, kombinert med at de er til stede over tid, bidrar de til helhetlige tjenester. Koordinator har gjennom sitt ansettelsesforhold i NAV kunnskap om hvordan finne fram til riktig instans, og sikrer på denne måten helhetlige og samordnede tjenester.

1.5 OPPNÅS ØNSKEDE EFFEKTER?

1.5.1 REVISJONSKRITERIER

Som nevnt er tiltaket «Nye mønstre» navnet på både en arbeidsmodell og et forskningsprosjekt²⁹. I sak om disponering av budsjettmidler 2018–2021 til tiltak mot barnefattigdom, vedtok Stavanger formannskap i juni 2018 å ta i bruk arbeidsmodellen, og samtidig ta del i forskningsprosjektet. I saksframlegget heter det at deltakelsen skal gi økt kunnskap, og at Stavanger kommune forplikter seg til å etablere en arbeidsmodell etter de samme prinsippene som i Kristiansand kommune. Tiltaket ble forankret i Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2019–2022 og videreført i *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28*.

I forbindelse med at Stavanger kommune tok i bruk arbeidsmodellen ble det 14.09.2018 inngått en samarbeidsavtale mellom Kristiansand og Stavanger kommune. Her heter det at samtlige familiekoordinatorer forplikter seg til å utføre sine oppgaver i henhold til prinsippene i modellen. Kristiansand kommune har også utarbeidet en Håndbok for familiekoordinatorene som utfyller samarbeidsavtalen, og som gir nærmere føringer for hvordan familiekoordinatorene skal arbeide. I håndboken heter det at familiekoordinatorene i lag med familiene, skal jobbe for at³⁰:

- Både barn og foreldre i deltakerfamiliene opplever bedre psykisk helse og livskvalitet
- Barna skal delta i fritidsaktiviteter og sosiale sammenhenger
- Antall barn og unge i prosjektet som bor i boliger som er trangbodde eller har dårlig standard, skal reduseres
- Barna skal bo i et stabilt miljø over tid
- Foreldrene skal komme seg i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet
- Familiens økonomiske situasjon skal bli oversiktlig, forutsigbar og håndterbar

I *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28*³¹ fremheves at implementering av arbeidsmodellen er et viktig tiltak for å få redusert antallet barn i lavinntektsfamilier. Det samme gjelder kommunens arbeid for økt deltakelse i barnehage og SFO blant barn i lavinntektsfamilier, samt kommunens arbeid for å senke terskelen for deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter.

Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til kommunen):

²⁹ Mer informasjon om *forskningsprosjektet* «Nye Mønstre – trygg oppvekst» er lagt i rapportens vedleggsdel.

³⁰ Håndboken inneholder også en målsetting om at skoleprestasjonene skal forbedres. Dette tas ikke med, da data knyttet til dette vil først bli tilgjengelige når barna avslutter grunnskolen. Håndboken gjelder forøvrig også for familiekoordinatorene i Kristiansand kommune, se <https://www.kristiansand.kommune.no/tema/nye-monstre/familiekoordinator/>

³¹ For en kort beskrivelse av de øvrige tiltakene, se rapportens vedlegg

Gjennom implementering av arbeidsmodellen «Nye Mønstre» skal både barn og foreldre i deltakerfamiliene få;

- bedre psykisk helse og livskvalitet
- barna deltar i fritidsaktiviteter større grad
- antall barn og unge i prosjektet som bor i boliger som er trangbodde eller har dårlig standard reduseres
- barna blir boende i et stabilt miljø over tid
- foreldrene kommer seg i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet
- familienes økonomiske situasjon blir mer oversiktlig, forutsigbar og håndterbar

Deltakelsen i barnehage, SFO og fritidsaktiviteter til barn i lavinntektsfamilier skal gå opp

1.5.2 EFFEKTEN AV DELTAKELSE I NYE MØNSTRE

For å se nærmere på effekten av tiltaket Nye Mønstre, har vi i denne forvaltningsrevisjonen kombinert intervju- og tallmateriale fra deltakerfamilier og familiekoordinatorer i Stavanger, og hentet inn tall fra forskningsprosjektet i regi av Universitetet i Agder. Både deltakelse i barnehage, SFO, fritidsaktiviteter samt foreldrenes arbeidslivstilknytning blir kartlagt som en del av forskningsprosjektet.

1.5.3 TILBAKEMELDINGER FRA FAMILIEKOORDINATORENE

I intervju påpeker familiekoordinatorene at det er vanskelig å tallfeste effekten. Blant annet vil det variere hvor lenge det enkelte NAV-kontor har hatt en familiekoordinator og hvor lenge familiene er blitt fulgt opp³². I tillegg varierer hvor mange familiekoordinatorer vi finner på hvert NAV-kontor.

Vi får opplyst at fra 2019 og frem til i dag har få familier sluttet underveis. Sluttårsaker som gjør seg gjeldende kan være at familien flytter fra kommunen, barnevernet overtar omsorgen for barna eller familien ikke lenger ønsker å delta.

For å få kunnskap om hvilke utfordringer familien har, starter familiekoordinator med en kartlegging. I kartleggingen av familiens økonomi vil det være aktuelt å identifisere hvilke ytelser

³² I januar 2024 vil Stavanger kommune for første gang ha familier som er blitt fulgt opp i fem år.

familien får og ikke får, og hva de har krav på³³. Det enkelte barn i familien blir kartlagt med hensyn til barnehagedeltakelse, skoleresultater, fritidsaktiviteter, bruk av helse- og omsorgstjenester, psykisk helse og livskvalitet³⁴.

Ved oppstart kan foreldrenes utgangspunkt være forskjellig. Mens noen er i arbeid, vil andre ha behov for økonomisk sosialhjelp, uføretrygd eller andre ytelser som hovedytelse til livsopphold. Også barnas utgangspunkt vil være forskjellig. Det er for eksempel ikke å forvente at barna skal begynne i fritidsaktiviteter dersom de allerede er med, eller er under skolepliktig alder. Barn som går på ungdomsskole eller videregående vil ifølge familiekoordinatorene ofte ha et ønske om å prioritere lekser framfor fritidsaktiviteter. Ved oppstart er det dessuten flere familier som allerede bor i egnede boliger, og som dermed ikke har behov for en større eller mer egnet bolig.

Et av målene med deltakelsen og implementeringen av arbeidsmodellen «Nye Mønstre» er at familiens økonomiske situasjon skal bli mer oversiktlig, forutsigbar og håndterbar. I intervju forteller familiekoordinatorene at det ofte dreier seg om familier som mottar 4-5 forskjellige offentlige ytelser. Disse er gjerne behovsprøvde med regler for avkortning, noe som skaper store variasjoner i familiens inntekt måned for måned.

Et annet moment er at ytelsene ofte blir utbetalt på forskjellige tidspunkt. Mens noen utbetales hver måned, blir andre utbetalt sjeldnere. Dermed blir det vanskelig for familiene å ha kunnskap om hvor mye de har å rutte med måned for måned, og det blir dermed utfordrende å planlegge for kommende utgifter. Familiekoordinatorenes inntrykk er at en uoversiktlig økonomi tapper foreldrene for energi, mens en oversiktlig og håndterbar familieøkonomi frigjør kapasitet til å konsentrere seg om å komme seg i arbeid eller utdanning, samt mer tid og overskudd til å ta vare på barna.

Med deltakelsen i Nye Mønstre og tildeling av en familiekoordinatorer er det et sentralt mål å få til en overgang til utdanning, arbeid eller arbeidsrettet aktivitet for foreldrene. I intervju forteller familiekoordinatorene at flere av deltakerne så langt har vært langtidsmottakere av sosialhjelp, men at dette har vist seg å være feil ytelse. Etter hvert som familiekoordinatorene blir kjent og får vite hvor «skoen trykkes», får de kunnskap om hva som hindrer en overgang til utdanning eller arbeid. For noen kan det aktuelt med ordinært arbeid, mens for andre kan det være aktuelt med mer utdanning og/eller Kvalifiseringsprogram.

³³ En del av den økonomiske kartleggingen vil være å åpne Altinn.no og gå gjennom skattemeldinger.

³⁴ Psykisk helse måles med en STQ-kartlegging. Livskvalitet måles ved hjelp av KIDS-skin. For mer informasjon, se rapportens vedleggsdel.

Familiekoordinatorene forteller også at noen kan ha behov for mer helseavklaring. I så tilfelle vil det være aktuelt å komme seg over på en statlig ytelse, som for eksempel arbeidsavklaringspenger. Dersom store helseutfordringer gjør seg gjeldende, kan uføretrygd bli aktualisert. I slike tilfeller bistår familiekoordinatorene i prosessen mot uføretrygd.

Familiekoordinatorene forteller at det ofte dreier seg om personer uten formell kompetanse og svake norskferdigheter, og at det kan være utfordrende å finne en aktuell jobb. I tillegg har foreldrene ofte et ønske om fleksibel arbeidstid, slik at de kan sørge for at barna kommer seg til skolen. Dette gjelder i stor grad dersom familien har barn et med særskilte behov, eller hvor den ene forelderen er syk.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har vi bedt de syv familiekoordinatorene i Stavanger kommunen foreta en manuell oppstilling så langt³⁵. Verdt å merke seg er at tallmaterialet inneholder familier som har kommet inn i tiltaket på ulike tidspunkt. Mens noen har vært med siden 2019, er andre relativt nye i tiltaket.

Tabell 8 - Antall overganger i oppfølgingsperioden, fra oppstart i 2019 og frem til nov. -23

	NAV Hundvåg og Storhaug	NAV Hillevåg og Hinna	NAV Madla
Antall voksne som har fått til en overgang fra sosiale ytelser/ statlige ytelser til livsopphold til ordinært arbeid	6	5	0
Antall voksne som har gått fra økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde til statlige ytelser/KVP	18	8	
Antall barn som har startet med en fritidsaktivitet	7		1
Antall familier som har flyttet til større bolig	15	6	0

(Kilde: Stavanger kommune)

Familiekoordinatorene forteller at noen har fått til en overgang fra offentlige ytelser til livsopphold og over til ordinært arbeid. Av tallmaterialet vi har fått tilsendt, som fremgår av tabellen, ser vi at dette dreier seg om 11 personer. Samtidig ser vi at flere har gått fra økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde til statlige ytelser (som for eksempel arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd) og Kvalifiseringsprogram, nærmere bestemt 26.

Videre viser tallmaterialet at familiekoordinatorene har hjulpet til sammen 21 familier over til en bedre egnet bolig. I intervju får vi opplyst at blant disse har flere flyttet fra private, ikke-

³⁵ Familiekoordinatorene opplyser at de ikke har etablert noe system for å lage aggregerte tall (oppsummerte oversikter), og at tallene er i stadig endring. De kan derfor inneholde unøyaktigheter. Vi velger likevel å ta med tallmaterialet vi har fått tilsendt, først og fremst for å gi et bilde av omfanget av overganger fra oppstart i 2019 og til høsten 2023, da tallene ble innhentet.

godkjente boforhold, til kommunale boliger. Noen har også fått hjelp til å søke om startlån. Samtidig får vi opplyst at flere av deltakerfamiliene står på venteliste til kommunal bolig. Noen av disse bor allerede i en kommunal bolig, men har behov for større. Andre bor i leid bolig på det private markedet, og ønsker å komme seg over i en kommunal bolig.

I intervju forteller familiekoordinatorene at mange av barna går mye inn og ut av fritidsaktiviteter, og at det derfor er vanskelig å måle hvorvidt deltakelsen i fritidsaktiviteter har økt. Av tallmaterialet vi har fått tilsendt, ser vi at dette dreier seg om til sammen åtte barn. Men her kan tallene fort endre seg. Familiekoordinatorene fremhever at fritidsaktiviteter alltid er et tema i samtaler med barna. Dette inkluderer også tilbud om dekning av reiser, klær og utstyr ved behov.

1.5.4 TILBAKEMELDINGER FRA DELTAKERFAMILIER

I forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi intervjuet representanter fra til sammen åtte deltakerfamilier og bedt om generelle innspill. Deltakerne ble spurt om hva de har fått hjelp til, om de er fornøyde med hjelpen og om de har innspill til eventuelle forbedringer.

Samtlige deltakere sier seg fornøyde med oppfølgingen de har fått, og forteller om hjelp på ulike områder. Dette er hjelp til å få orden på familieøkonomien, få barna inn i fritidsaktiviteter, finne en bedre egnet bolig, samt bistand og støtte ved behov for hjelp fra andre hjelpeinstanser som for eksempel BUP eller PPT. Flere forteller at familiekoordinator har deltatt på møter med disse instansene, og at deltakelsen har bidratt til at de er blitt tatt mer seriøst og at hjelpen trolig har kommet raskere som følge av dette. Flere forteller om verdifull hjelp til å komme i arbeid/aktivitet eller finne riktig ytelse til livsopphold.

De intervjuede fremhever at det viktigste for dem har vært å få hjelp til å finne fram, både til riktige tjenester og ytelser. Flere fremhever at svake kunnskaper i norsk og svake dataferdigheter gjør informasjonsinnhenting vanskelig. Å finne fram til riktig tjeneste eller ytelse på egenhånd blir av denne grunn utfordrende. De intervjuede uttrykker at de er svært fornøyde med deltakelsen i Nye Mønstre og at familiekoordinator vært til uvurderlig hjelp.

Videre forteller respondentene at både barn og foreldre i familien har opplevd økt livskvalitet og bedre psykisk helse som følge av all hjelpen de har fått. Barna deltar i større grad i fritidsaktiviteter og sosiale sammenhenger, og er satt i kontakt med instanser som BUP og PPT, som på sin side har startet oppfølging.

I tillegg er familiens økonomiske situasjon blitt mer oversiktlig, forutsigbar og håndterbar, noe som også har bidratt til å høyne livskvaliteten og den psykiske helsen. Flere foreldre forteller at de har fått hjelp til å stake ut et lengre løp for å komme seg i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet.

I intervjuene er det flere som forteller at de har flyttet til en bedre egnet bolig, og at dette er med å sikre at barna blir boende i et stabilt miljø over tid. Sistnevnte vil kunne ha indirekte påvirkning på barnas psykiske helse.

1.5.5 DATA FRA FORSKNINGSPROSJEKTET

I samarbeid med Universitetet i Agder har vi sett nærmere på data fra familiene som har samtykket til å delta i forskningsprosjektet³⁶. I Stavanger har til sammen 56 familier takket ja³⁷.

Blant disse familiene er det gjennomført en kartlegging ved oppstart av til sammen 120 barn. Ett år etter oppstart i tiltaket viser tallmaterialet at samtlige barn som er aktuelle for det, går i barnehage³⁸.

Avgrenset til elever i grunnskolen, oppgir 62 av 75 at de går på SFO. Dette betyr at 13 ikke gikk på SFO ved oppstart, men av disse var 10 over SFO-alder ved oppstart i forskningsprosjektet. Ett av tre gjenstående barn startet på SFO etter oppstart i forskningsprosjektet.

Når det gjelder deltakelse i fritidsaktiviteter er tallmaterialet avgrenset til barn som var i grunnskolealder ved oppstart. Familiekoordinatorene har gjennom sitt arbeid fått 10 av 24 ikke-deltakende barn til å delta i fritidsaktiviteter.

Ved oppstart i forskningsprosjektet ble det vurdert at 20 av 56 familier bodde i en uegnet bolig³⁹. I datamaterialet fra forskningsprosjektet er det kun 25 familier som er observert minimum 4 ganger i datasettet. Det vil si at de har hatt oppstarts-kartlegging og deretter fått gjennomført minst 3 kartlegginger til (disse familiene har deltatt minimum 3 år i forskningsprosjektet). Av disse 25 familiene bodde 7 av 25 i uegnede boliger ved oppstart, men etter tre år var det kun én familie som fortsatt bodde i en uegnet bolig⁴⁰. Med andre ord ser det ut til at deltakelsen i Nye

³⁶ Vi får opplyst at blant disse kan det være noen tilfeller hvor det kun er de voksne som deltar i forskningsprosjektet og ikke barna.

³⁷ Disse fordeler seg på følgende år 2019: 20 familier, år 2020: 10 familier, år 2021: 3 familier, år 2022: 11 familier og år 2023: 12 familier.

³⁸ 43 av 120 barn var under grunnskolealder ved oppstart. Av disse gikk 32 barn allerede i barnehage. Av de barna som ikke gikk i barnehage, var 7 barn 1 år eller mindre.

³⁹ Vi får opplyst at dette er en subjektiv vurdering foretatt av familiekoordinator.

⁴⁰ Vi får opplyst at ingen av familiene som bodde i uegnet bolig ved oppstart gjør dette lengre.

Mønstre har hatt effekt på bosituasjonen for en høy andel av familiene som ble vurdert å ha behov for en bedre egnet bolig (6 av totalt 7 familier).

Blant de 56 registrerte familiene i forskningsprosjektet hvor det er gjennomført oppstarts-kartlegging finnes 69 voksne (48 mødre og 21 fedre). Ved oppstart i prosjektet oppgav 8 av 69 å være i inntektsgivende arbeid (12 prosent). De resterende oppgav uførepensjon, arbeidsavklaringspenger eller økonomisk sosialhjelp som ytelse til livsopphold⁴¹.

Dersom vi kun ser på de personene som forskningsprosjektet så langt har fulgt 2 år etter prosjektstart, så ser vi en endring i hvor mange som oppgir at de er i aktivitet på dagtid. Ved oppstart oppgav 12 av 30 at de var i aktivitet ved oppstart (40 %). Etter 2 år i prosjektet har tallet økt til 57% (17 av 30). Med andre ord har deltakelsen i Nye Mønstre bidratt til en økt andel med aktivitet på dagtid.

I forbindelse med forskningsprosjektet i regi av Universitetet i Agder er det også utført kvalitativ forskning, i tillegg til den kvantitative. Foreløpige funn fra denne delen av forskningsprosjektet viser at flere av familiene har hatt utfordrende møter med det offentlige før de ble med. Mange opplevde å ikke bli forstått eller at de selv ikke forstod hvordan de kunne få hjelp. Forskernes inntrykk fra den kvalitative delen er at hjelpen fra familiekoordinatorene i stor grad har bidratt til en endring for hele familien.

1.5.6 ØKER BARNEHAGEDELTAKELSEN?

Mens vi hittil har vi konsentrert oss om effekter av det første tiltaket, Nye Mønstre, vil vi her si noe om effekter av tiltaket «Arbeide for å øke deltakelsen i barnehage og SFO».

I intervju fremhever kommunen at barnehagedeltakelse gir barna mulighet for å delta i lek, aktiviteter og samvær med andre barn og voksne. Dette stimulerer språkutviklingen, utviklingen av barnets sosiale kompetanse og skaper en opplevelse av tilhørighet. Samtidig får foreldrene mulighet til å se seg om etter en jobb, ta utdanning eller delta i aktiviteter. Samlet sett bidrar dette til å utjevne sosiale forskjeller mellom barn og familier.

⁴¹ For en mer detaljert oversikt over ytelse til livsopphold, se rapportens vedleggsdel. Når det gjelder utdanningsnivå, oppgav 27 av 69 at de har grunnskole som sitt høyeste utdanningsnivå (39 %), mens 12 av 69 ikke har fullført grunnskole (17%).

Tabell 9 - Andel barn 1-5 år i barnehage, i forhold til innbyggere 1-5 år

	2020	2021	2022	2023
Trondheim	96,6	97,4	97,2	97,3
Bærum	94,9	95,7	95,9	96,8
Bergen	94,2	95,3	95,6	96,6
Tromsø	96,6	97,5	96,5	96,5
Asker	92,4	92,9	93,8	94,4
Fredrikstad	90,1	91,8	92,6	93,5
Stavanger	91,4	92,5	92,2	93,4
Oslo	91,4	91,7	92,0	92,7
Kristiansand	91,0	93,1	92,5	92,5
Sandnes	88,8	90,4	91,9	92,1
Drammen	90,1	91,2	91,0	91,5
Lillestrøm	89,8	89,3	89,9	89,6

(Kilde: SSB/ KOSTRA. Tabell 13502)

Vi ser at dekningen når det gjelder prosentandel barn i barnehage har økt de senere årene. Dette indikerer at kommunens arbeid for å økt barnehagedeltakelse har hatt virkning.

Siden innvandrerfamilier er overrepresentert blant lavinntektsfamilier i Norge, har vi valgt å ta med tall fra SSB som viser andel minoritetsspråklige barn i barnehage i forhold til innvandrerbarn⁴². Fra SSB får vi opplyst at «minoritetsspråklige barn» i disse tallene er barn med annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk og engelsk. «Innvandrerbarn» er definert som innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre eksklusive barn med landbakgrunn fra Danmark, Sverige, Irland, Storbritannia, USA, Australia og New Zealand.

Tabell 10 - Andel minoritetsspråklige barn i barnehage i forhold til innvandrerbarn (ASSS-kommunene)

⁴² [Flere barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt - SSB](#)

	2020	2021	2022	2023
Drammen	94,6	97,5	96,1	96,5
Lillestrøm	92,2	93,7	94,0	95,6
Oslo	90,4	92,6	93,5	95,2
Bærum	86,3	85,3	84,5	87,3
Asker	78,7	83,3	86,5	85,5
Fredrikstad	77,5	82,2	85,1	85,4
Trondheim	86,8	87,4	88,3	84,9
Kristiansand	82,3	87,9	78,8	84,8
Bergen	81,9	81,4	82,7	84,5
Sandnes	73,6	78,6	79,3	82,3
Stavanger	78,4	77,4	80,1	81,5
Tromsø	81,4	85,3	77,0	78,7

(Kilde: SSB. Tabell 12272⁴³)

Av tabellen ser vi at andelen minoritetsspråklige barn i barnehage i forhold til innvandrerbarn har økt i Stavanger. Samtidig ser vi at de fleste ASSS-kommunene har en høyere andel minoritetsspråklige barn i barnehage enn Stavanger kommune.

I intervju med kommunen pekes det på at prosentsatsen i statistikken vil være avhengig av landbakgrunn, økonomisk situasjon og oppholdstid. En mulig årsak til at Stavanger ligger forholdsvis lavt, kan være at kommunen har mange høytlønnede minoritetsspråklige familier med kortvarige arbeidsoppdrag i oljesektoren. Som følge av dette velger en av foreldrene ofte å være hjemme med barna i stedet for å sende dem i barnehage.

Et annet poeng som trekkes frem er at de offisielle tallene kan ha feilkilder. «Minoritetsspråklige barn» og «innvandrerbarn» er to forskjellige grupper, jamfør tidligere nevnte definisjon. SSB har ikke data for begge grupper og må derfor basere seg på selvrapporterte tall fra barnehagen (BASIL) når det gjelder «minoritetsspråklige barn». Feil praksis i barnehagers selvrapportering og forståelse av hva et minoritetsspråklig barn er, kan dermed spille inn. Så langt har Stavanger kommune gjort SSB oppmerksom på dette, får vi opplyst.

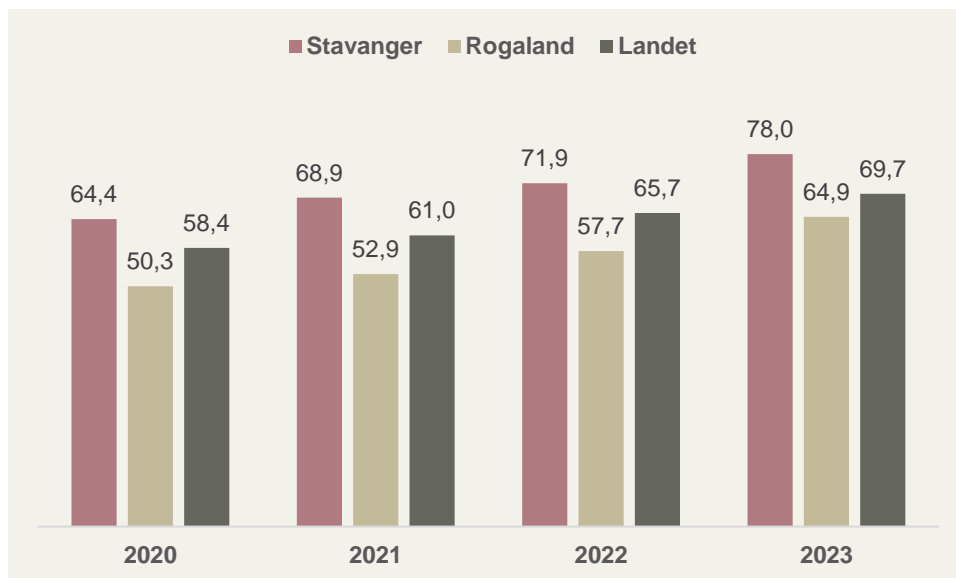
1.5.7 ØKER DELTAKELSEN I SFO?

I intervju fremhever kommunen at SFO bidrar til å utjevne sosiale forskjeller mellom barn. På samme måte som for barn som går i barnehage, vil barn som går på SFO få anledning til å

⁴³ Fra SSB får vi opplyst at «minoritetsspråklige barn» i barnehage er barn med annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk og engelsk. Innvandrerbarn er definert som innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre eksklusive barn med landbakgrunn fra Danmark, Sverige, Irland, Storbritannia, USA, Australia og New Zealand.

stimulere sin språkutvikling, utvikle sin sosiale kompetanse og få en opplevelse av tilhørighet, i tillegg til at foreldrene får mulighet til å komme seg i jobb eller aktivitet. I figuren under viser vi SFO-deltakelsen i Stavanger sammenlignet med lands- og Rogalandssnittet.

Figur 2 - Andel innbyggere 6-9 år i kommunal og privat SFO, sammenlignet med fylkes- og landssnitt



(Kilde: SSB. Tabell)

Av figuren ser vi at Stavanger har hatt en økning i andelen barn som går i SFO. Vi ser også en økning i snittet for Rogaland og landet, men Stavanger har i hele tidsperioden ligget høyest.

Tabell 11 - Andel elever med SFO-plass i Stavanger kommune

Skoleår	1. trinn	2. trinn	3. trinn
2020-21	96	81,5	63
2021-22	98	87	66
2022-23	98	88	70
2023-24	99	96	75

(Kilde: Stavanger kommune)

Av tabellen ser vi at andelen elever som deltar på SFO har økt på samtlige trinn, og at økningen har vært særlig stor på 2. og 3. trinn. Fra kommunen får vi opplyst at per 1. april 2024 har 268 elever vedtak om moderasjon for skoleåret inneværende skoleår. Dette gjelder i hovedsak elever på 3. og 4. trinn⁴⁴.

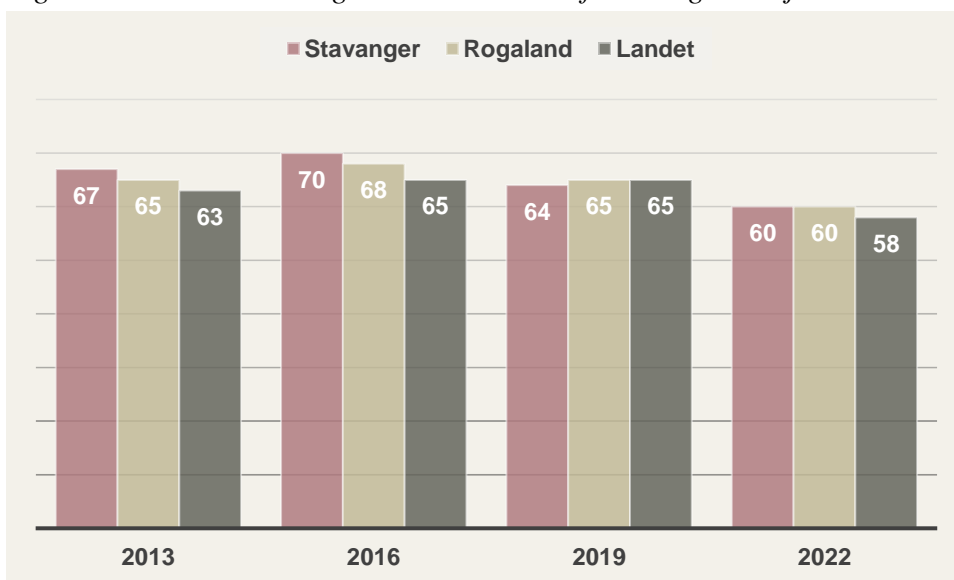
⁴⁴ Kommunen byttet oppvekstadministrativt system i løpet av 2023 og har derfor ikke lenger tilgang til tall på elever med moderasjon i skoleåret 2022/2023.

1.5.8 DELTAR FLERE I FRITIDSAKTIVITETER?

Som nevnt har Stavanger kommune flere tiltak for å øke deltakelsen i kultur- og fritidsaktiviteter. Dette er blant annet tildeling av aktivitetstilskudd gjennom NAV, kontingenttilskudd til frivillige lag og organisasjoner og fritidsmentor.

Å måle hvorvidt tiltakene har hatt effekt på deltakelsen i fritidsaktiviteter kan være utfordrende. Tall fra Kommunehelsa statistikkbank, som baserer seg på tall fra Ungdata-undersøkelsen, kan gi oss en viss indikasjon;

Figur 3- Prosentandel ungdom som er med i fritidsorganisasjon⁴⁵



(Kilde: Kommunehelsa statistikkbank)

Tallene fra Kommunehelsa statistikkbank baserer seg på tall fra Ungdata-undersøkelsen, som gjennomføres hvert tredje år. Av figuren ser vi at andelen ungdommer som er med i en fritidsorganisasjon har gått litt ned siden 2019, som er den tidsperioden vi har mest fokus på denne forvaltningsrevisjonen. Dette er en utvikling som gjør seg gjeldende både i Stavanger, Rogaland og landet.

I intervju fremheves at mange av barna går mye inn og ut av fritidsaktiviteter, og at det derfor er vanskelig å måle effekten av kommunens tiltak. Et moment i vurderingen av om tiltakene har hatt effekt, er at tiltakene har økt i omfang, og at stadig flere barn og unge får ta del i de tilbudene som finnes, enten det heter Nye Mønstre, Ungjobb, Fiks Ferrige Ferie mv.

⁴⁵ Andel ungdomsskoleelever som svarte "Ja, jeg er med nå" på spørsmålet: "Er du, eller har du tidligere vært med i noen organisasjoner, klubber, lag eller foreninger - etter at du fylte 10 år?", i prosent av alle som svarte på dette spørsmålet. Kilde: Kommunehelsa statistikkbank.

1.5.9 OMFANGET AV LAVINNTEKTSFAMILIER GENERELT

Nedenfor har vi tatt med en oversikt som viser den generelle utviklingen i andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. «Vedvarende» er her definert som over en treårs periode, nærmere bestemt husholdningens gjennomsnittlige husholdningsinntekt i perioden⁴⁶:

Tabell 12 - Prosentandel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, rangert etter 2022-tallene

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bærum	5,9	6,2	6,5	6,8	7,2	7,0	6,5	6,2
Tromsø	6,1	6,2	6,0	6,5	6,9	7,1	7,2	6,7
Asker	7,0	7,1	7,0	7,2	7,7	7,8	7,6	7,0
Trondheim	7,4	7,5	7,7	8,1	8,9	9,1	8,5	7,5
Sandnes	6,1	6,8	8,1	8,6	9,4	9,7	9,2	8,3
Stavanger	6,8	7,7	8,5	9,2	9,9	10,4	10,3	9,5
Lillestrøm	8,8	9,2	9,7	10,1	10,7	10,4	10,8	10,0
Bergen	9,2	9,6	10,0	10,5	10,9	11,0	10,9	10,2
Kristiansand	11,4	11,9	12,7	13,4	14,1	14,0	13,5	12,5
Drammen	15,3	15,9	16,1	16,4	16,7	16,9	16,2	14,5
Oslo	17,5	17,6	17,8	17,8	17,7	17,2	16,5	15,2
Fredrikstad	15,3	16,2	16,9	18,1	18,5	19,1	18,6	17,9

(Kilde: Barnefattigdom.no⁴⁷)

I 2022 bodde 9,5 prosent av barn mellom 0 og 17 år i Stavanger i en husholdning med lav inntekt. Vi kan slå fast at det har vært en vekst fra 2015 til 2022, men en nedgang siden planen ble vedtatt.

Tabell 13 – Utvikling i andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt siden forrige plan ble vedtatt i 2019

⁴⁶ Indikatoren slår sammen inntektene til husholdningen over en treårsperiode, og deler denne summen på 3.

⁴⁷ Indikatoren måler antall barn 0-17 år i husholdninger med vedvarende lavinntekt (med vedvarende lavinntekt over en treårsperiode, EU 60) for kommuner i samme KOSTRA-gruppe.

	2019	2022	Endring
Oslo	17,7	15,2	-2,5
Drammen	16,7	14,5	-2,2
Kristiansand	14,1	12,5	-1,6
Trondheim	8,9	7,5	-1,4
Sandnes	9,4	8,3	-1,1
Bærum	7,2	6,2	-1,0
Asker	7,7	7,0	-0,7
Lillestrøm	10,7	10,0	-0,7
Bergen	10,9	10,2	-0,7
Fredrikstad	18,5	17,9	-0,6
Stavanger	9,9	9,5	-0,4
Tromsø	6,9	6,7	-0,2

(Kilde: Barnefattigdom.no)

Siden Stavanger kommunes forrige plan ble vedtatt i 2019, har andelen sunket i samtlige storbyer. I Stavanger er endringen liten, sammenlignet med de fleste andre storbyene.

Da forrige plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier ble vedtatt i 2019, lå Stavanger på 6. plass, blant ASSS-kommunene. I 2022 ligger Stavanger kommune fremdeles på 6. plass, sammenlignet med ASSS-kommunene;

Tabell 14 - Prosentandel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt – en sammenligning mot ASSS-kommunene rangert etter 2019-tallene

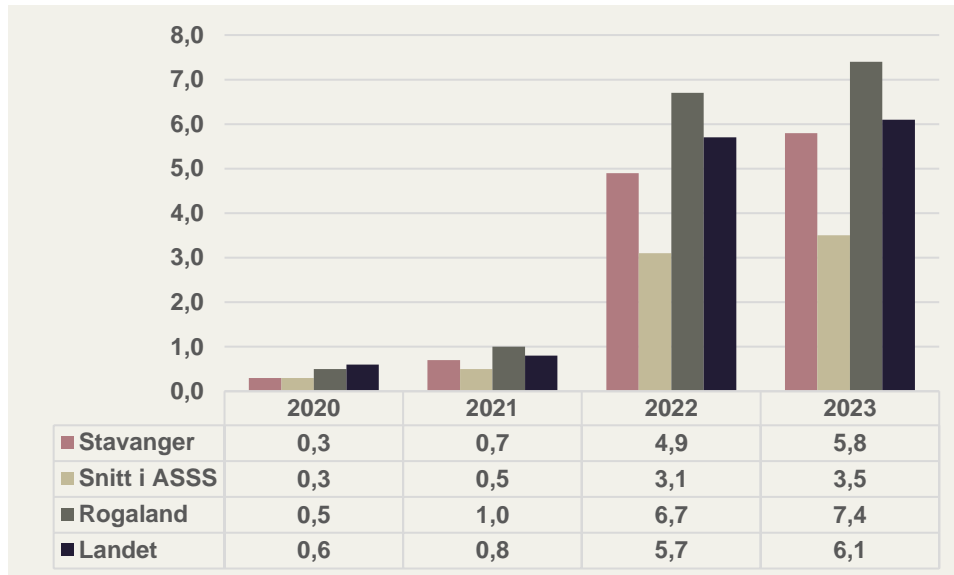
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tromsø	6,1	6,2	6,0	6,5	6,9	7,1	7,2	6,7
Bærum	5,9	6,2	6,5	6,8	7,2	7,0	6,5	6,2
Asker	7,0	7,1	7,0	7,2	7,7	7,8	7,6	7,0
Trondheim	7,4	7,5	7,7	8,1	8,9	9,1	8,5	7,5
Sandnes	6,1	6,8	8,1	8,6	9,4	9,7	9,2	8,3
Stavanger	6,8	7,7	8,5	9,2	9,9	10,4	10,3	9,5
Lillestrøm	8,8	9,2	9,7	10,1	10,7	10,4	10,8	10,0
Bergen	9,2	9,6	10,0	10,5	10,9	11,0	10,9	10,2
Kristiansand	11,4	11,9	12,7	13,4	14,1	14,0	13,5	12,5
Drammen	15,3	15,9	16,1	16,4	16,7	16,9	16,2	14,5
Oslo	17,5	17,6	17,8	17,8	17,7	17,2	16,5	15,2
Fredrikstad	15,3	16,2	16,9	18,1	18,5	19,1	18,6	17,9

(Kilde: Barnefattigdom.no)

Av begge tabellene (som for øvrig er svært like, med unntak av Tromsø og Bærum som har byttet plass), ser vi at prosentandel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt har steget jevnt. Flere av de intervjuede peker på at en viktig årsak til økningen kan relateres til bosetting av

flyktninger, noe som også kommer fram i en artikkel publisert av SSB⁴⁸. Tall fra IMDI viser at Stavanger har tatt imot flere flyktninger en de fleste andre kommuner de siste årene;

Figur 4 - Antall bosatte flyktninger per 1000 innbyggere

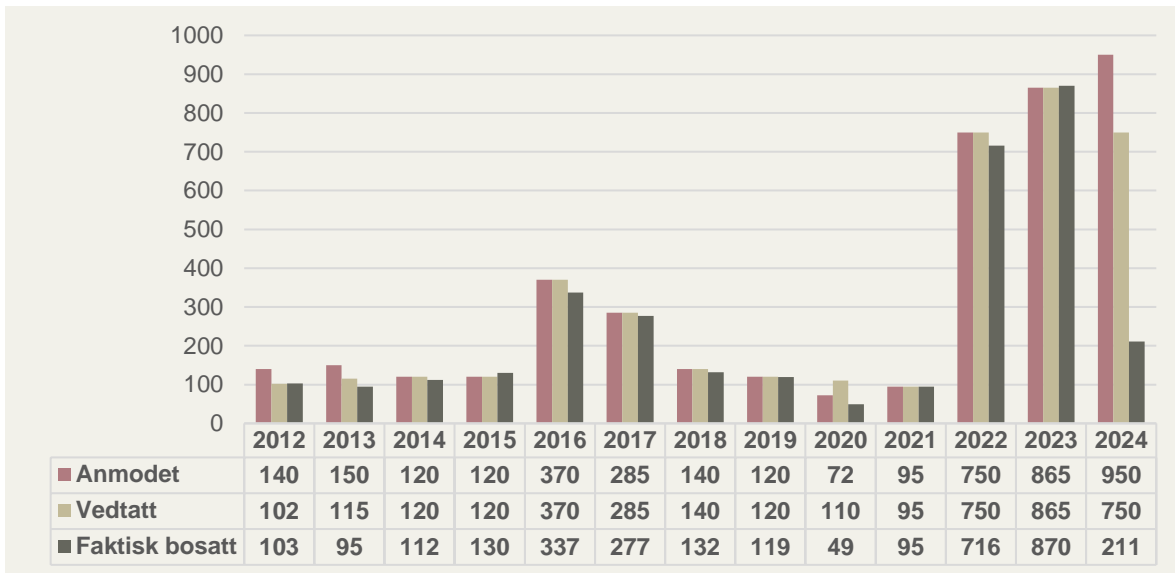


(Kilde: Framsikt)

I likhet med de fleste andre kommuner i Norge har Stavanger hatt en kraftig økning i antall bosatte flyktninger, noe som påvirker omfanget av barn i lavinntektsfamilier. For å få et bilde av hvor stort omfanget er i antall, har vi valgt å ta med følgende oversikt;

Figur 5 - Antallet flyktninger anmodet, vedtatt og faktisk bosatt

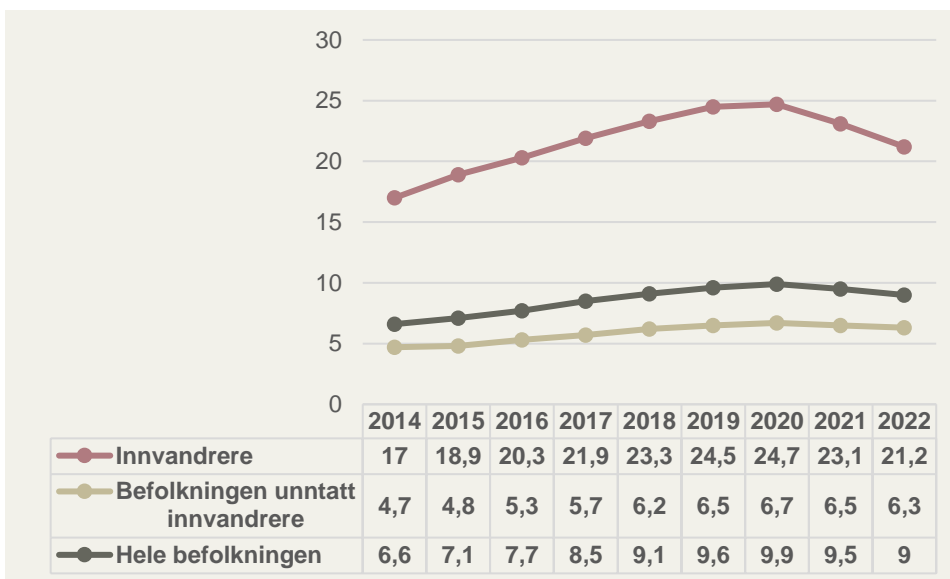
⁴⁸ [Flere barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt - SSB](#)



(Kilde: Integrerings- og mangfolds direktoratet)

Stavanger kommune er inne i sitt tredje år med et antall på over 700 per år. Tidligere lå antallet bosatt på rundt 100. Dette vil trolig påvirke statistikken over andelen barn i lavinntektsfamilier.

Figur 6 - Andel personer på landsbasis som bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt fordelt etter bakgrunn⁴⁹



(Kilde: IMDI)

I befolkningen med innvandrerbakgrunn bor 21,2 prosent i husholdninger med vedvarende lavinntekt. I befolkningen uten innvandrerbakgrunn er andelen 6,3 prosent. Med andre ord er det

⁴⁹ Tilsvarende tall for hele landet og utfyllende forklaring av tallene i figuren er lagt i rapportens vedleggsdel.

en betydelig høyere risiko for å vokse opp i en lavinntektsfamilie dersom familien har innvandrerbakgrunn.

Verdt å merke seg at med integreringsloven som ble vedtatt i 2020 er tiden Flyktningetjenesten følger opp den enkelte bosatte flyktning betydelig redusert. Mens hovedregelen etter introduksjonsloven er en varighet på to år, fastsetter integreringsloven at personer som har fullført videregående opplæring kun skal innvilges seks måneder, med mulighet for seks måneders forlengelse. Integreringsloven stiller krav om at varigheten av programmet skal fastsettes ut fra utdanningsbakgrunn, noe som i praksis åpner for større variasjon i lengden på programmet. For å forberede NAV på å ta imot, opplyser Flyktningetjenesten at de har hyppige møter med NAV, i tillegg til at det er utnevnt faste veiledere hos NAV som er dedikert personer med flyktningbakgrunn.

Ved behov for arbeidsrettet oppfølging, kan vedkommende bli henvist til Arbeidstreningssenteret for videre oppfølging. De intervjuede ved Arbeidstreningssenteret forteller at de jobber mest overfor foreldrene, og at fokuset er å få disse ut i arbeid, men at de i dette arbeidet ofte kommer inne på hele familiens situasjon og økonomi.

Foruten innvandrerbakgrunn, er lav inntekt særlig knyttet til foreldre/foresatte som ikke er sysselsatt, har lav utdanning, eller er eneforsørger⁵⁰. En kjapp gjennomgang av tallene fra SSB viser at Stavanger i liten grad skiller seg ut fra landssnittet mht. disse indikatorene⁵¹;

Tabell 15 – Stavanger sammenlignet med landssnittet

	Stavanger	Landet
Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt med enslig forsørger	38,5 %	38,1 %
Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt uten yrkestilknyttede personer	50,1 %	46,8 %
Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt som mottar mer enn halvparten av samlet inntekt gjennom offentlige overføringer	56,9 %	54,0 %
Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt der hovedforsørger har lav utdanning	49,9 %	52,3 %

⁵⁰ <https://psykiskhelse.no/psykiskoppvekst/perspektiver/a-vaere-som-de-andre/>

⁵¹ Litt lavere arbeidsledighet i Randaberg i 2020 (2,3 mot hhv. 2,6 og 2,7), men litt høyere enn landet i hele regionen frem til 2018, det er litt færre barn i husholdninger med enslig forsørger i Randaberg de siste årene, og litt flere med lav utdanning (grunnskole og vgs).

(Kilde: Barnefattigdom.no)

I tabellen ser vi at Stavanger ligger nært landssnittet på disse indikatorene. I tabellen nedenfor har vi tatt med den historiske utviklingen på disse fire indikatorene;

Tabell 16 – Utviklingen i Stavanger på utvalgte indikatorer

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt med enslig forsørger	33,7	34,0	35,4	34,8	36,4	40,5	38,5	36,4
Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt uten yrkestilknyttede personer	44,8	45,3	45,2	49,8	49,6	51,4	50,1	49,7
Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt som mottar mer enn halvparten av samlet inntekt gjennom offentlige overføringer	48,1	51,3	51,0	51,2	53,7	57,0	56,9	53,1
Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt der hovedforsørger har lav utdanning	52,6	52,5	51,4	52,9	50,8	50,5	49,9	49,6

(Kilde: Barnefattigdom.no)

Av tabellen ser vi at det ikke er noen spesielt store endringer over tid på disse indikatorene i Stavanger.

1.5.10 VURDERING

Den langsiktige målsettingen med tiltaket Nye Mønstre er å bryte et mønster hvor utfordringer knyttet til lavinntekt blir overført fra en generasjon til neste. Så langt har deltakerfamiliene fått bedre oversikt over husholdningens samlede inntekter og utgifter, og barna deltar i større grad i barnehage, SFO og fritidsaktiviteter. Bosituasjonen er også bedret og blitt mer stabil for deltakerfamiliene.

Foreldrene forteller at de er i gang allerede eller har konkrete planer om å komme i en eller annen form for aktivitet, enten det er tale om arbeid, arbeidsrettet aktivitet eller utdanning. Deltakerne sier seg svært fornøyde med oppfølgingen de har fått, som spenner over et bredt spekter.

Tilbakemeldinger i intervju med deltakende familier viser at ønskede resultater med tiltaket i stor grad er oppnådd. Fra forskningsprosjektet som pågår har vi fått tallmateriale knyttet til 56 familier, med til sammen 120 barn. Tallene viser at tiltaket har hatt effekt både på barnehagedeltakelse, SFO-deltakelse og deltakelse i fritidsaktiviteter. Vi ser også at tiltaket har hatt effekt med hensyn til å skaffe familiene en bedre egnet bolig, og å sørge for at foreldrene i større grad kommer i aktivitet/ arbeid. Dette må sies å være positivt.

Positivt er også at våre respondenter forteller at både barn og foreldre i familien har fått økt livskvalitet og med dette bedre psykisk helse som følge av hjelpen de har fått. At barna i større grad deltar i fritidsaktiviteter og sosiale sammenhenger, og at familienes økonomiske situasjon er blitt oversiktlig, har bidratt positivt. Barna deltar i større grad i fritidsaktiviteter og sosiale sammenhenger, og er satt i kontakt med instanser som BUP og PPT, som på sin side har startet oppfølging.

Flere foreldre forteller at de har flyttet til en bedre egnet bolig, og at dette bidrar til at barna blir boende i et stabilt miljø over tid. Dette har også positiv effekt på livskvaliteten og den psykiske helsen. Når forhold som dette er kommet på plass, oppleves det enklere å gi seg i kast med et lengre løp for å komme seg i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet.

På lengre sikt har kommunen en forventning om at familiene skal bli bedre til å holde orden på familieøkonomien og i større grad delta på ulike samfunnsarenaer. På spørsmål om deltakerfamiliene vil kunne klare seg uten familiekoordinator når tiltaket avsluttes, svarer samtlige ja på dette. Dette viser etter vår vurdering at tiltaket også vil ha langsiktige effekter.

I tillegg har kommunen forventninger til effekter på systemnivå. Nærmere bestemt at velferdsapparatet skal bli bedre til å forstå lavinntektsfamilienes behov, og at kommunen skal bli flinkere til å gi helhetlige og koordinerte tjenester. Dette er vanskelig å måle, men familiekoordinatorerne fremhever i intervju at de jevnlig orienterer de andre ansatte om hvordan de jobber, og tipser om hva som fungerer bra eller dårlig. Fra kommunen får vi opplyst at tiltaket er svært ressurskrevende, og at antallet familier som får ta del i tiltaket av denne grunn er begrenset. Utfordringen for kommunen blir først og fremst hvordan arbeidsmetoden og erfaringene som gjøres kan komme flere lavinntektsfamilier til gode, uten at dette trenger bety økte kostnader.

I tillegg til effekter av tiltaket «Nye Mønstre», har vi også sett nærmere på effekter av tiltaket «Arbeide for å øke deltakelsen i barnehage og SFO» og tiltaket «Senke terskelen for deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter».

Tall på kommunenivå viser at dekningsgraden når det gjelder prosentandel barn i barnehage har gått opp de siste årene. Tall fra SSB viser at andelen minoritetsspråklige barn i barnehage, i forhold til innvandrerbarn, har økt i Stavanger. Samtidig ser vi at flere av ASSS-kommunene har en høyere andel minoritetsspråklige barn i barnehage enn Stavanger kommune. Det blir derfor viktig å jobbe videre med dette.

Videre viser tall på kommunenivå at andelen barn som går i SFO har gått betydelig opp de siste årene. Dette indikerer at kommunen lykkes i arbeidet med å øke SFO deltakelsen. Det samme gjelder ordningen med gratis barnehageplass siste år.

Stavanger har klart å nå det overordnede målet med handlingsplanen for barnefattigdom, dvs. å redusere andel barn som lever med vedvarende lavinntekt i kommunen. Siden forrige plan ble vedtatt i 2019 har antallet barn som lever i fattigdom gått litt ned i Stavanger, fra 9,9 prosent til 9,5 prosent. Den samme utviklingen ser vi også på landsbasis og blant ASSS-kommunene, men sammenlignet med de fleste andre storbykommunene er endringen i Stavanger liten. Da forrige plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier ble vedtatt i 2019, lå Stavanger på 6. plass blant ASSS-kommunene. Her er det ingen endring i 2022.

2 VEDLEGG

Muntlige kilder:

Deltatt på oppstartsmøte:

- Kommunedirektør
- Kommunalsjef Oppvekst og utdanning

Intervjuede:

- Rådgiver Oppvekst og utdanning
 - Rådgiver Oppvekst og utdanning
 - Seniorrådgiver Helse og velferd
 - Leder for Ungdom og fritid
 - Prosjektleder i Ungdom og fritid
 - Leder for Flyktningetjenesten
 - Virksomhetsleder helsestasjons- og skolehelsetjenesten
 - Avdelingsleder på skolebarn-avdelingen i barneverntjenesten
 - Fagkonsulent/ veileder småbarnsavdelingen i barneverntjenesten
 - Leder og fagleder Arbeidstreningssenteret
 - Veileder Arbeidstreningssenteret
 - Veileder Arbeidstreningssenteret
 - Fagleder og familiekoordinator ved NAV Hundvåg og Storhaug
 - Familiekoordinator ved NAV Hundvåg og Storhaug
 - Familiekoordinator ved NAV Hundvåg og Storhaug
 - Familiekoordinator ved NAV Hillevåg og Hinna
 - Familiekoordinator ved NAV Hillevåg og Hinna
 - Familiekoordinator ved NAV Madla
 - 10 tilfeldig valgte deltakere i tiltaket «Nye Mønstre – trygg oppvekst»
 - 5 tilfeldig valgte deltakere i ved Arbeidstreningssenterets allmøte for deltakere i Arbeidstreningssenterets arbeidstreningstilbud.
-
- Leder for Idrettsrådet i Stavanger
 - Rådgiver forskning og innovasjon, Kristiansand kommune

Metodisk tilnærming i brukerintervjuene:

Arbeidstreningssenteret er Stavanger kommunes tilbud til personer som har vært lenge uten jobb og som trenger hjelp til å søke jobb. I samråd med leder for Arbeidstreningssenteret valgte vi å

delta på et allmøte for deltakerne, hvor vi inviterte til samtale om kommunens tjenestetilbud til barn i lavinntektsfamilier. Deltakerne ble informert i forkant av allmøtet om at vi kom til å være til stede, i tillegg til at et ble gitt informasjon om forvaltningsrevisjonsprosjektet, både i forkant og underveis i møtet. Her ble det også tydeliggjort at vi var ute etter generelle innspill, at vi som forvaltningsrevisorer har taushetsplikt og at det ikke ville være mulig å spore hvem som hadde sagt hva i vår rapport.

Deltakelse i intervju var frivillig og fem deltakere valgte å stille til intervju, hvorav fire var foreldre selv og én i kraft av sin unge alder hadde erfaringer med kommunens tjenestetilbud rettet mot barn i lavinntektsfamilier.

I tillegg til disse intervjuene har vi i samråd med familiekoordinatorene intervjuet til sammen 10 representanter fra ulike lavinntektsfamilier som deltar i kommunens tiltak «Nye Mønstre – trygg oppvekst», og som gjennom tiltaket har fått bistand fra en familiekoordinator.

Skriftlige kilder:

- Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2019-22
- Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28
- Boligsosial handlingsplan 2018-23
- Strategi for folkehelsearbeidet 2023-34
- Folkehelseprofil 2023, Stavanger kommune
- Oppvekstprofil 2023, Stavanger kommune
- Første delrapport: Unge i Stavanger under pandemien. Utenforskinskommissjonen 2021
- Andre delrapport: Ungt utenforskap i Stavanger. Utenforskinskommissjonen 2022
- Trangbodhet Rapport Stavanger kommune 2019
- Veileder fra BUFDi om arbeid for barn som lever i familier med lav inntekt
- En barndom for livet. Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier. Rapport fra ekspertgruppe om barn i fattige familier nedsatt av Barne- og familiedepartementet august 2022
- Et jevnere utdanningsløp. Rapport fra Kunnskapsdepartementet 2024
- Regjeringens Fritidserklæring 2022
- Politiske saker 18/04197-8, 18/23137-22 og 23/09789-2

Forskningsprosjektet «Nye Mønstre - trygg oppvekst»

«Nye Mønstre – trygg oppvekst» ikke bare er navnet på selve arbeidsmodellen/tiltaket som er tatt i bruk, men er også navnet på eget et forskningsprosjekt i tilknytning til implementering og bruk av arbeidsmodellen. I forskningsprosjektet er målet å undersøke effektene av tiltaket, nærmere bestemt effektene av måten familiekoordinatorene arbeider på. Spørsmålene som stilles er om tiltaket gir gevinst for familienes livskvalitet, samt om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt at tjenester koordineres og ses i sammenheng. Forskningsprosjektet er et samarbeid mellom NORCE Norwegian Research Center, Universitetet i Bergen, Høgskolen på Vestlandet, Universitet i Agder og University of Aberdeen.

I forskningsprosjektet måles psykisk helse med en STQ-kartlegging, mens livskvalitet måles ved hjelp av KIDS-skin;

- **Strength and Difficulties Questionnaire (SDQ):** er et kort spørreskjema for atferds-screening av barn og ungdom i alderen 2-17 år. Skjemaet består av 25 spørsmål om psykologiske egenskaper, noen positive og andre negative. Dette er emosjonelle symptomer, atferdsproblemer, hyperaktivitet/oppmerksomhet, problemer med jevnaldrende, prososial atferd. I tillegg blir det spurt om problemenes innvirkning og tiltakets effekt (Kilde: Helsebiblioteket.no).
- **KIDS-skin:** Dette er et spørreskjema for å måle livskvalitet hos barn og ungdom. I spørreskjemaet blir det spurt om ulike aspekter ved barnets helse og velvære, som for eksempel smerte, søvn, humør, skole og fritid. Hvert spørsmål har fem svaralternativer som varierer i grad av alvorlighet. Basert på barnets svar, beregnes en poengsum som reflekterer barnets livskvalitet. Jo høyere poengsum, jo bedre livskvalitet (Kilde: Folkehelseinstituttet).

Inntektsgrenser

Tabellen viser hvilke lavinntektsgrenser Stavanger kommune legger til grunn for deltakelse i tiltaket Nye Mønstre – Trygg oppvekst og forskningsprosjektet med samme navn.

Inntektsgrensene er hentet fra tabell 09593 i Statistisk sentralbyrå:

Lavinntektsgrenser i kroner (årsinntekt) basert på ulike avstander til medianinntekt. Inntekt etter skatt etter husholdningstype, statistikkvariabel og år. EU-skala, 60 prosent (kr)

	2021
Enslig forsørger med ett barn	327 100
Enslig forsørger med to barn	402 600
Enslig forsørger med tre barn	478 000
Par med ett barn	452 900
Par med to barn	528 400
Par med tre barn	603 800
Par med fire barn	679 300

(Kilde: SSB. Tabell 09593)

Ytelse til livsopphold blant deltakerfamiliene i forskningsprosjektet i regi av Universitetet i Agder

Vi får opplyst at blant de registrerte deltakerfamiliene i Stavanger er ytelse til livsopphold som følger:

- 11 av 69 er uføre ved oppstart (eller inntektsåret før)
- 12 av 69 mottar arbeidsavklaringspenger ved oppstart (eller inntektsåret før)
- 34 av 69 mottar sosialhjelp ved oppstart (eller inntektsåret før)

Kriteriene for innvilgelse av gratis kjernetid i barnehage og moderasjon i Stavanger kommune

Kjernetid er et tilbud om gratis oppholdstid i barnehage for barn i aldersgruppen 0-6 år som bor i husholdninger med lav inntekt. I Stavanger kommune er inntektsgrensen for å få kjernetid kr 630 237 per år. Kjernetid gir betalingsfritak for 22,5 timer per uke, noe som tilsvarer halv pris for en barnehageplass.

Moderasjon er et tilbud om redusert pris for barnehageplass eller SFO-plass for husholdninger med lav inntekt. I Stavanger kommune er det mulig å søke om moderasjon dersom har husholdningen har en samlet årsinntekt på under kr 630 237 per år. Moderasjonen beregnes ut fra en prosentsats av inntekten, og det er mulig å få redusert prisen med opptil 75 prosent.

Kriteriene for innvilgelse av gratis SFO i Stavanger kommune

Alle elever på 1. trinn får gratis opphold i SFO. Foreldre betaler kun matpenger. Fra august 2023 innføres 12 timers gratis kjernetid i SFO for alle elever på 2. trinn. I Stavanger kommune vil 12 timers gratis kjernetid tilsvare en 60 prosent plass. Alle elever på 2. trinn som har 60 prosent plass, får gratis opphold i SFO. For 100 prosent plass betaler man 40 prosent av full pris. Det er mulig å søke om lavere pris (moderasjon) hvis man har lav inntekt. Nasjonal ordning innebærer

at foreldrebetalingen maksimalt skal utgjøre 6 prosent av samlet inntekt i husstanden for et barn i heltids SFO. Det er mulig å få søskenmoderasjon på 25 prosent hvis man har flere barn i SFO eller barn både i SFO og barnehage. Moderasjonen gis av laveste plass-størrelse.

Utenforskinskommisjonen i Stavanger

Stavanger kommune satte i starten av 2021 ned en utenforskinskommisjon som skulle svare på denne problemstillingen: Hvordan kan kommunen sammen med andre aktører bidra til å forhindre ungt utenforskap, og hva kan gjøres for å bidra til at unge som faller utenfor kommer i et langsiktig løp for utdanning, arbeid eller/og skape større sosiale nettverk? Kommisjonen gjennomførte høsten 2021 dialogmøter om ungt utenforskap med aktuelle instanser i Stavanger. På dialogmøtene møtte representanter fra over 50 ulike instanser. Blant disse var interne virksomheter, frivillige organisasjoner, utdanningsinstitusjoner, trossamfunn, spesialisthelsetjenesten, næringslivet med flere. I tillegg ble 11 unge mellom 16 og 25 år intervjuet om sine egne erfaringer med utenforskap (Kilde: Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2023-28).

Idrettsrådet i Stavanger

Idrettsrådet (IR) er en del av Norges Idrettsforbund (NIF), og fungerer som et serviceorgan for idrettslagene. Idrettsrådet i Stavanger har om lag 45.000 medlemmer i 160 idrettsklubber/lag, i tillegg til medlemmer i bedriftsidretten. Siste 3 år (2021 – 2023) har Idrettsrådet i Stavanger gitt henholdsvis 1,4, 1,5 og 1,8 millioner kroner i direkte tilskudd til enkeltpersoner som har behov for økonomisk støtte. Så langt i 2024, (status per 25.04.2024), er det tildelt støtte til 333 enkeltpersoner opp til 25 år. I intervju med leder for Idrettsrådet i Stavanger, pekes det på at Idrettsrådet betaler ut stadig mer fordi ordningen har blitt mer kjent, og fordi det ser ut til å være mer fattigdom i samfunnet generelt.

Fra Idrettsrådet får vi opplyst at gjennom støtteordningen deres er det mulig å få maksimalt 7000 kr per person per år. Midlene kan benyttes til å betale treningsavgift, reiseutgifter knyttet til turnering/konkurranser og/eller utstyr. I arbeidet med å nå ut til målgruppen opplyser Idrettsrådet at de legger vekt på at støtteordningen skal ha en lav terskel. Idrettsrådet legger vekt på å tilby en rask saksbehandling og enkle søknadsprosedyrer som krever få opplysninger ved tildeling, for å skape en god og smidig ordning.

For å nå ut til målgruppen benyttes Idrettsrådets nettverk gjennom idrettslagene. Dette er nærmere bestemt 160 idrettslag med til sammen 45 000 medlemmer. De mange trenerne og andre engasjerte i idrettslagene ser/ oppdager hvem som har økonomiske utfordringer. Alle tilskudd betales alltid via idrettslaget. Idrettsrådet mottar også tips fra kommunens sosiale tjenester om

enkeltpersoner/ familier, og samarbeider med Flyktningetjenesten, Johannes Læringscenter og andre instanser som jobber med barn og unge om å nå ut til målgruppen.

Utover tilskuddsordningen har Idrettsrådet også flere aktiviteter som kan være spesielt interessante for barn og unge med økonomiske utfordringer. Idrettsrådet har en egen Idrettspatrolje som reiser ut til skoler og driver aktiv undervisning. Her kommer representantene fra Idrettspatroljen i kontakt med lærere som setter representanter fra Idrettsrådet i kontakt foresatte. Idrettspatroljen kan også dra på hjemmebesøk hvis ønskelig, for å få barn og unge som ikke deltar i fritidsaktiviteter til å delta.

Utover dette har Idrettsrådet arrangementet «1000TAKK» i Barnas sommer med over 500 barn som får en gratis ferie-uke. Her får deltakerne prøvd seg på minimum 10 forskjellige idretter. På Idrettsdagen hvert år med over 5000 besøkende, forsøker Idrettsrådet å vise mangfoldet av tilbud i Stavanger, med egen stand. Her blir også tilskuddsordningen markedsført.

Stavanger kommunes Oppvekstprofil

Stavanger kommunes Oppvekstprofil er et dokument som gir en oversikt over hvordan barn og unge har det i kommunen, og hva som kan gjøres for å bedre deres oppvekstvilkår. Oppvekstprofilen inneholder et oppvekstbarometer med nøkkeltall fra ulike sektorer. Profilen er utarbeidet av Folkehelseinstituttet i samarbeid med flere andre direktorater og organisasjoner.

Stavanger kommunes Folkehelseprofil

Stavanger kommune sin Folkehelseprofil er et dokument som gir en oversikt over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer for helsen til innbyggerne i kommunen. Profilen er basert på data fra ulike kilder, som Folkehelseinstituttet, Statistisk sentralbyrå, Helsedirektoratet og kommunens egne registre. Profilen viser blant annet at:

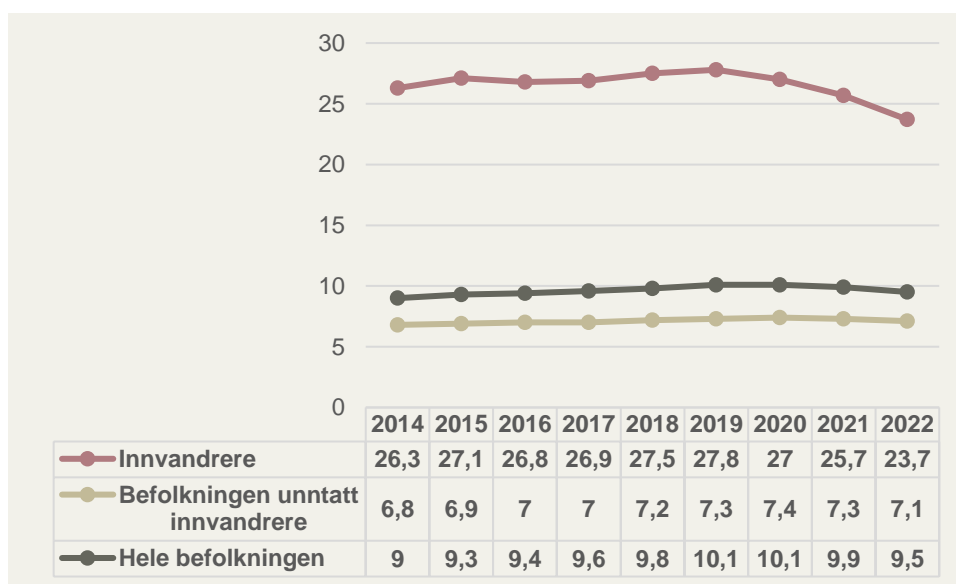
- Stavanger har en relativt ung befolkning, med en gjennomsnittsalder på 38,5 år.
- Stavanger har en høy andel innvandrere, med 21,8 % av befolkningen.
- Stavanger har en lavere forventet levealder enn landsgjennomsnittet, med 80,4 år for menn og 83,7 år for kvinner.
- Stavanger har høyere forekomst av noen kroniske sykdommer, som diabetes, hjerte- og karsykdommer og kreft.
- Stavanger har lavere andel barn som fullfører videregående opplæring enn landsgjennomsnittet, med 72,6 %.

- Stavanger har høyere andel barn som lever i lavinntektsfamilier enn landsgjennomsnittet, med 11,9 %.
- Stavanger har høyere andel voksne som er fysisk aktive enn landsgjennomsnittet, med 85 %.
- Stavanger har lavere andel voksne som røyker daglig enn landsgjennomsnittet, med 7 %.

IMDI sin statistikk over personer i husholdninger med vedvarende lavinntekt, med og uten innvandrerbakgrunn

Figuren viser hvor stor andel av innvandrere og befolkningen unntatt innvandrere som bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Tall for innvandrere er delt i to kategorier: den ene omfatter personer fra EU/EFTA-land, Nord-Amerika, Australia og New Zealand, og den andre omfatter personer Øst-Europa utenom EU, Asia (inkl. Tyrkia), Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand. Figuren viser hvor stor andel personer i husholdninger med vedvarende lavinntekt utgjør av alle personer i hver av gruppene (Kilde: IMDI.no).

Tabell 8 - Andel personer som bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt fordelt etter bakgrunn. Tall for hele landet



(Kilde: IMDI.no)